



Høgskolen i Hedmark

Avdeling for økonomi og ledelse

## **Masteroppgave**



### **Mål – trenger kommunene det?**

En studie om ulike former for  
målstyring/mål- og resultatstyring i  
kommuner

### **Do the municipalities need Objectives?**

A study of different forms of management  
by objectives/management by objectives  
and results in municipalities

**Torgun M. Bakken**

Master i offentlig ledelse og styring (MPA)  
våren 2014

### **Førord**

Denne oppgaven er skrevet som en avslutning på mitt treårige deltids masterstudium i offentlig ledelse og styring, Master of Public Administration (MPA), ved Høgskolen i Hedmark.

Studiet har vært veldig lærerikt og vi har gjennomgått og diskutert mange spennende temaer. Ikke minst har studiet inspirert meg til å skrive om målstyring og mål- og resultatstyring i offentlig virksomhet, og først og fremst kommunal virksomhet – som jeg har vært knyttet til i nesten hele mitt yrkesliv. Det har vært mange gode og nyttige diskusjoner med medstudenter, noe som jeg definitivt kommer til å savne. Det er derfor både med glede og vemod jeg ser fram til en avslutning på dette studiet.

Først og fremst vil jeg takke min veileder, professor Bjarne Jensen, for konstruktive diskusjoner, inspirasjon og veiledning. Jeg vil også rette en takk til min arbeidsgiver, styret i Glåmdal sekretariat IKS, som har gitt meg anledning til å delta i dette studiet. Så vil jeg også takke de kommunene som har stilt seg til rådighet for mine spørsmål, både de to norske kommunene og de to svenske kommunene. Til slutt vil jeg takke alle som har støttet meg i dette arbeidet, både familie, kollegaer og venner.

Kongsvinger, 26.2.14

Torgun M. Bakken

## Innholdsfortegnelse

|   |    |
|---|----|
| Forord .....  | 2  |
| Innholdsfortegnelse .....                                 | 3  |
| Figuroversikt .....                                       | 5  |
| Norsk sammendrag .....                                    | 6  |
| Engelsk sammendrag (Abstract) .....                       | 7  |
| 1. Innledning .....                                       | 9  |
| 1.1 Motiv for oppgaven .....                              | 9  |
| 1.2 Problemstilling/forskningsspørsmål .....              | 10 |
| 1.3 Disponering av oppgaven .....                         | 11 |
| 2. Metode .....   | 12 |
| 2.1 Studiets metode.....                                  | 13 |
| 2.2 Validitet og reliabilitet.....                        | 14 |
| 2.2.1 Validitet.....                                      | 14 |
| 2.2.2 Reliabilitet .....                                  | 15 |
| 3. Hva er målstyring/mål- og resultatstyring?.....        | 17 |
| 3.1 Bakgrunn for målstyring/mål- og resultatstyring ..... | 17 |
| 3.1.1 New Public Management .....                         | 17 |
| 3.1.2 Programbudsjettering .....                          | 23 |
| 3.1.3 Management by Objectives .....                      | 25 |
| 3.2 Målformuleringer.....                                 | 27 |
| 3.3 Mål- og resultatstyring – hvem har sagt hva?.....     | 29 |
| 3.4 Andre styringsformer.....                             | 35 |
| 3.4.1 Budsjettstyring .....                               | 35 |
| 3.4.2 Regelstyring .....                                  | 36 |
| 3.4.3 Profesjonsstyring.....                              | 38 |
| 3.4.4 Verdistrying.....                                   | 38 |
| 3.4.5 Markedsstyring.....                                 | 39 |
| 3.5 Mål- og resultatstyring i staten .....                | 40 |
| 3.6 Balansert målstyring .....                            | 42 |
| 3.7 Effektkjeden og KOSTRA.....                           | 45 |
| 3.8 Konklusjon – Problemstilling 1 .....                  | 46 |
| 4 Hvordan praktiseres mål- og resultatstyring? .....      | 48 |

|         |   |    |
|---------|---|----|
| 4.1     | Kongsvinger og Nittedal kommuner .....                          | 48 |
| 4.1.1   | Innledning.....   | 48 |
| 4.1.2   | Kongsvinger kommune .....                                       | 49 |
| 4.1.2.1 | Fakta.....  | 49 |
| 4.1.2.2 | Undersøkelsen.....  | 49 |
| 4.1.3   | Nittedal kommune .....  | 54 |
| 4.1.3.1 | Fakta.....  | 54 |
| 4.1.3.2 | Undersøkelsen.....  | 54 |
| 4.1.4   | Vurdering/konklusjon underproblemstillinger .....               | 58 |
| 4.2     | To svenske kommuner .....                                       | 61 |
| 4.2.1   | Undersøkelsen .....   | 62 |
| 4.2.1.1 | Intervjuene i Arvika kommune .....                              | 62 |
| 4.2.1.2 | Intervjuene i Eda kommune .....                                 | 63 |
| 4.2.2   | Konklusjon undersøkelsen i svenske kommuner .....               | 65 |
| 4.3     | Andre rapporter.....  | 66 |
| 4.3.1   | Riksrevisjonens rapport (Dokument 3:7 (2012-2013)) .....        | 66 |
| 4.3.2   | Masteroppgave om Løten kommune.....                             | 68 |
| 4.4     | Konklusjon problemstilling 2 .....                              | 70 |
| 5       | Mål- og resultatstyring et egnet styringsprinsipp?.....         | 74 |
| 5.1     | Hvorfor benytter kommunene mål- og resultatstyring?.....        | 74 |
| 5.2     | Utfordringer med mål- og resultatstyring i kommunal sektor..... | 77 |
| 5.3     | Konklusjon problemstilling 3 .....                              | 80 |
| 6       | Videre forskning .....  | 85 |
| 6.1     | Innledning.....   | 85 |
| 6.2     | COCOPS undersøkelse av reformen NPM i Norge.....                | 85 |
| 6.3     | Veien videre.....   | 88 |
| 7       | Litteraturliste.....  | 90 |
|         | Vedlegg 1 - Spørreskjemaer Kongsvinger og Nittedal .....        | 93 |
|         | Vedlegg 2 - Spørreskjema svenske kommuner .....                 | 98 |

## Figuroversikt

| <b>Figur</b> | <b>Tittel</b>  | <b>Side</b> |
|--------------|--|-------------|
| 3.1.1.a      | New Public Management – en oversikt over elementer (Baldersheim og Rose) | 19          |
| 3.1.3.a      | Eksempel på målhierarki  | 25          |
| 3.4.2.a      | Regelstyring   | 37          |
| 3.6.a        | Balansert målstyring tilpasset offentlig sektor (Johnsen)                | 44          |
| 3.7.a        | Effektkjeden   | 45          |
| 3.7.b        | Analysemodell for effektkjeden (Moe)                                     | 46          |
| 5.2.a        | Resultatkjeden (Østre)   | 79          |
| 5.3.a        | Furutre-prinsippet (Johnsen)   | 82          |

## Norsk sammendrag

I forbindelse med et tidligere studium undersøkte jeg for noen år siden to norske kommuner, om hvordan de praktiserte mål- og resultatstyring. Dette har jeg bygget videre på i denne masteroppgaven. Men jeg har også gjennom MPA-studiet fått mer innsikt i teoriene bak mål- og resultatstyring, og har også sett at det er ulike formuleringer og tilnærminger til disse temaene. Ut fra dette ønsket jeg å finne ut «**Hva er målstyring/mål- og resultatstyring?**» Selv om dette virker å være et enkelt spørsmål, så har det ikke vært bare enkelt å finne svaret. Det er mange som bruker benevnelsen, men alle sier ikke det samme. En stor del av min masteroppgave har derfor omhandlet begrepsavklaringer. Jeg har forsøkt å komme fram til en konklusjon på dette spørsmålet. Kort fortalt er min oppfatning at mål- og resultatstyring i all hovedsak bygger på Peter Druckers teori Management by Objectives, men det er også en del av New Public Management-reformen. Det er kanskje først og fremst et administrativt verktøy og det er bygget opp ved hjelp av målhierarkier. Politikerne styrer gjennom å vedta de overordnede målene og ikke minst gjennom budsjettvedtakene. Kvantitativ målstyring dominerer.

Videre har jeg stilt spørsmålet «**Hvordan praktiseres mål- og resultatstyring i kommunene?**» (*Denne problemstillingen ble operasjonalisert gjennom 6 underproblemstillinger*), og jeg har gjennom noen intervjuer i to norske og to svenske kommuner og gjennom dokument-undersøkelser knyttet til en rapport fra Riksrevisjonen og fra en tidligere masteroppgave, undersøkt hvordan dette fungerer i kommunene. Jeg konkluderer med at det gjøres forsøk på å praktisere mål- og resultatstyring ved hjelp av målhierarkier, men at det er vanskelig å få til et helhetlig system.

Den siste problemstillingen er «**Er mål- og resultatstyring et egnet styringsprinsipp i norske kommuner?**» Det kan jeg ikke gi noe fasitsvar på, men ut fra tanken om hva mye av teorien bygger på, både i forhold til kompleksiteten i forhold målformuleringer, beslutningsprosesser, problemer med resultatvurderinger og rapportering, så er jeg i tvil. Men det som jeg også har kommet fram til, er at kommunene har og trenger mål, og at målstyring er implisitt i hele den kommunale virksomheten. Det ligger i både budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring og verdistyring. Mål- og resultatstyring kan være et supplement, men den hierarkiske måten målstrukturen er bygget opp på, kan være vanskelig å få til i praksis. Jeg har likevel sagt noe om en alternativ målstruktur, furutre-prinsippet, som kanskje kan være enklere å forholde seg til.

Til slutt gjør jeg noen refleksjoner om veien videre, og oppfordrer til videre forskning på effektene og konsekvensene av bl.a. mål- og resultatstyring i offentlig sektor.

### **Engelsk sammendrag (Abstract)**

For some years ago I made a study on how two Norwegian municipalities practiced management by objectives and results. This I have built further on in this thesis. During the MPA-program I have gained more insight into the theories behind management by objectives and results, but have also seen that there are different formulations and approaches to these issues. Based on this, I wanted to find out **"What is management by objectives/ management by objectives and results?"** Although this seems to be a simple question, it has not been easy to find the answer. Many people use the term, but they don't necessarily have the same meaning. A large part of my thesis has been conceptual clarifications. I have tried to come to a conclusion. Management by objectives and results are mainly based on Peter Drucker theory Management by Objectives, but is also part of the New Public Management Reform. It is first and foremost an administrative tool and it is built up using the hierarchy of objectives. Politicians control by setting the overall goals in general and in special by budget resolutions. Quantitative scorecard dominates.

Furthermore, I have asked the question **"How do the local government practice management by objectives and results?"** (*This issue was operationalized through six sub-questions*), and I have through some interviews in two Norwegian and two Swedish municipalities and through document research related to a report by the Norwegian Supreme Audit and from an earlier thesis, studied how this works in the municipalities. I conclude that attempting to practice management by objectives and results using goal hierarchy, but it is difficult to obtain coherent system.

The last research question is **"Is management by objectives and results an appropriate guiding principle in Norwegian municipalities?"** I cannot give a definitive answer to that question, but based on the idea of the theory, both in terms of the complexity in formulation of goals, decision making, problems with result assessments and reporting, I'm in doubt. But I have also concluded that municipalities have and need goals and that management by objectives is implicit in all municipal operations. It is in budget management, regulatory management, professional management and value management. Management by objectives and results can be supplemented, but the hierarchical way, the target structure is built on may

be difficult to achieve in practice. I have yet said anything about an alternative target structure, pine principle, which might be easier to deal with.

Finally, I make some reflections on the way forward, and encourage further research on the effects and consequences of, inter alia, objectives and performance management in the public sector.



## 1. Innledning

### 1.1 Motiv for oppgaven

I forbindelse med et tidligere studium gjennomførte jeg (i samarbeid med en annen student) (Bakken & Neset, 2000) en oppgave med tittelen: «Mål – trenger kommunene det?» (Jeg har valgt å beholde samme tittel på min masteroppgave). Formålet med oppgaven var bl.a. å vurdere hvordan disse kommunene praktiserte mål- og resultatstyring. I oppgaven vurderte vi hele effektkjeden, fra input, produksjon, output og effekt, for to tjenester, barneverntjenesten og hjemmehjelpstjenesten. Begge kommunene mente at de hadde tatt i bruk mål- og resultatstyring og begge kommunene hadde fastsatt en del mål, i all hovedsak på et overordnet nivå. Men målene var ikke godt kjent blant de som arbeidet i organisasjonen. Vår oppfatning var at målene ikke var laget som et ledd i en helhetlig målstruktur. Vi fant også at det var mangelfull oppfølging av resultatene på tjenestenivå. Det var mest økonomisk oppfølging (regnskap/ budsjett). Det viste seg at det var svært få resultatmål og det ble derfor heller ikke evaluert om målene ble nådd i forhold til kvalitet og ressursanvendelse. I rapporten konkluderte vi med at kommunene syntes å være opptatt av å finne mer helhetlige styringsprinsipper. De hadde også klare ønsker om å bli bedre på å vurdere kvalitet, kundetilfredshet og effektiv tjenesteproduksjon.

Dette er et utgangspunkt for min masteroppgave. For hvordan er situasjonen for disse kommunene i dag? Den gangen jeg jobbet med ovennevnte oppgave, mente jeg nok at kommunene burde få mål- og resultatstyring på plass så fort som mulig. Men etter at jeg, spesielt gjennom mitt masterstudium (MPA), har studert og vurdert en del litteratur på dette området, er jeg ikke lenger like sikker på at alt er like bra eller like enkelt med mål- og resultatstyring i kommunal tjenesteproduksjon. Er ikke mål- og resultatstyring egnet eller har det noe med forståelsen å gjøre? Disse spørsmålene blir forsøkt besvart i denne oppgaven. Jeg vil samtidig presisere at mål- og resultatstyring er obligatorisk i statlig virksomhet (jf. kapittel 3.5), mens det ikke er pålagt i norske kommuner, jf. likevel kommuneloven (1992) § 46, som sier at årsbudsjettet skal bygge på målsettinger.

Men først og fremst, hva mener vi egentlig, når vi snakker om og jobber med målstyring og mål- og resultatstyring? Legger alle det samme i dette begrepet og hvordan oppsto disse begrepene? Dette gjør jeg et forsøk på å finne ut av. En stor del av min oppgave vil derfor være teoretisk vinklet, ved at jeg forsøker å finne ut hva som ligger i de forskjellige begrepene. Jeg har ikke valgt et enkelt tema for denne oppgaven. Utallige forfattere og

forskere har skrevet om målstyring og mål- og resultatstyring, og i en slik masteroppgave er det selvsagt begrensninger i hvor mange en kan referere og henvise til. Men jeg håper likevel at det jeg skriver kan være et bidrag til diskusjonen videre om disse temaene.

I undertittelen til min masteroppgave skriver jeg både målstyring og mål- og resultatstyring. Jeg vil legge mest vekt på mål- og resultatstyring i denne oppgaven, men disse begrepene går litt i hverandre, og blir også brukt litt om hverandre, men betyr litt forskjellig, etter min mening. Dette sier jeg litt mer om i kapittel 3.3 og 5.3.

### 1.2 Problemstilling/forskningsspørsmål

Jeg har valgt å formulere tre hovedproblemstillinger. Den første problemstillingen eller forskningsspørsmål er en rent teoretisk undersøkelse. Jeg vil forsøke å finne ut om mål- og resultatstyring er et entydig begrep, eller om det er flere måter å tolke dette på. Jeg vil forsøke å rydde litt i begrepsbruken.

#### 1. Hva er mål- og resultatstyring?

Den andre problemstillingen må undersøkes ved hjelp av empiri. Da vil jeg undersøke hvordan noen kommuner jobber med mål- og resultatstyring. Jeg har operasjonalisert problemstillingen ved hjelp av 6 underproblemstillinger, som benyttes på deler av empirien.

#### 2. Hvordan praktiseres mål- og resultatstyring i kommunene?

- I. I hvilken grad følger kommunene kommuneloven (1992) § 46 nr. 4 (*Årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram*)?
- II. Hvordan foregår målformuleringsprosessene i kommunene?
- III. Har kommunen etablert noe eget system for mål- og resultatstyring?
- IV. Hvordan rapporteres måloppnåelsen?
- V. Hvilke følger får eventuell manglende måloppnåelse?
- VI. I hvilken grad vurderes og rapporteres velferdseffekter?

I den tredje problemstillingen ønsker jeg å undersøke om mål- og resultatstyring er et egnet styringsprinsipp i kommunal forvaltning. Jeg tror neppe jeg kommer fram til noe fasitsvar på dette spørsmålet, men ved å analysere empirien mot teorien, vil jeg kanskje komme fram til noen antakelser.

#### 3. Er mål- og resultatstyring et egnet styringsprinsipp i norske kommuner?

### 1.3 Disponering av oppgaven

Den første delen av min masteroppgave er en teoretisk gjennomgang av begrepene målstyring og mål- og resultatstyring (kapittel 3). Dette er ment å gi svar på den første hovedproblemstillingen. Oppsummering og konklusjon går fram av kapittel 3.8.

Den andre delen (kapittel 4) er empirisk, hvor jeg ser for meg at jeg kan få svar på den andre hovedproblemstillingen. Jeg har undersøkt de to samme kommunene som jeg undersøkte for 13-14 år siden (kapittel 4.1), om hvordan de praktiserer mål- og resultatstyring. Men jeg har også benyttet noen andre kilder. Jeg har bl.a. gjort noen undersøkelser i to svenske kommuner (kapittel 4.2). Det vil si at jeg refererer til en undersøkelse som jeg selv har gjort, i forbindelse med MPA-studiets obligatoriske utenlandsopphold. Svenske kommuner har jobbet med mål- og resultatstyring i flere år enn norske, og det kan være en interessant sammenligning. Men fortsatt er det litt få studieobjekter, så jeg har også valgt å bygge på to rapporter som er utarbeidet av andre, for å finne ut om de kan gi meg informasjon om hvordan det jobbes med mål og resultatstyring. Den ene rapporten (kapittel 4.3.1) er «Riksrevisjonens undersøkelse av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål» (Dokument 3:7 (2012-2013)). Jeg referer til Riksrevisjonens rapport, da jeg ser at deler av problemstillingene også vil kunne være relevant for min oppgave. Den andre rapporten (kapittel 4.3.2) er en tidligere masteroppgave, hvor studentene har skrevet om «Virksomhetsstyring i Løten kommune» og bl.a. gjort en undersøkelse om hvordan kommunen har innført balansert målstyring. Oppsummering og vurdering av disse empiriske studiene, går fram av kapittel 4.4.

I kapittel 5 prøver jeg, først og fremst ved hjelp av den teoretiske gjennomgangen, men også den empiriske studien, å konkludere på den tredje hovedproblemstillingen.

I kapittel 6 tar jeg med noen tanker om videre forskning og «veien videre». I kapittel 6.2 har jeg valg å omtale en rapport (COCOP) fra en undersøkelse av resultatene av innføring av New Public Management i statlig sektor. Selv om det er kommunal sektor som er «hovedobjektet» mitt, vil det som skjer i statlig virksomhet, også ha innvirkning på kommunal virksomhet.

## 2. Metode

### Forskningsdesign

Formålet med min masteroppgave var å diskutere og analysere teoretiske begreper knyttet til målstyring og mål- og resultatstyring, samt å undersøke hvordan mål- og resultatstyring fungerer i praksis. Problemstillingene styrer valg av metode (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2011), og denne studien er derfor først og fremst en teoretisk studie av etablerte begreper og teorier, men også en empirisk undersøkelse av hvordan deler av disse teoriene fungerer i praksis. Det er først og fremst i forhold til empirien som en vurderer metode.

Rent metodisk er det to måter å innhente data på, og det er innhenting av kvantitative og kvalitative data<sup>1</sup>.

### Kvantitative metoder

Kvantitative metoder benyttes når det som skal undersøkes, er kvantifiserbart, noe som kan telles eller måles. Eksempler på kvantitative kilder er statistiske data, som offentlige utarbeidede data og spørreskjemaer, som egner seg hvis en skal gjennomføre en undersøkelse og det er mange respondenter og data som er enkle å telle/måle og ev. sammenligne.

### Kvalitative metoder

Fra Madsbu (2012, 12. oktober, lysbilde fra forelesning) har jeg hentet noen stikkord om kvalitativ forskning. Han sier at det kvalitative handler om fenomeners, tings egenskaper og beskaffenhet og forskningen går ut på å få tak i meningsinnhold. Kvalitativ metode handler om å trekke allmenne beslutninger på bakgrunn av det særegne. Videre sier Madsbu at kvalitative metoder er å tolke sosiale fenomener gjennom å fortolke andres fortolkninger (konseptualiserer). Johannessen et al. (2011) sier at «kvalitative metoder forholder seg til data i form av tekster, lyd og bilder og legger vekt på fortolkning av dataene, mens kvantitative metoder forholder seg til data i form av kategoriserte fenomener og legger vekt på opptelling og utbredelse av fenomenene». (s. 99)

Kvalitative studier skjer først og fremst gjennom observasjoner og/eller intervjuer (Johannessen et al., 2011). Observasjoner benyttes når en eksempelvis skal innhente data om hvordan en rutine fungerer eller hvordan folk oppfører seg i bestemte situasjoner. Intervjuer

---

<sup>1</sup>En del av det som jeg har skrevet om metodeteori i dette kapitlet, har jeg hentet fra min eksamensoppgave i metodelære (3MSV26), februar 2013, Torgun M. Bakken.

egner seg best når noe skal beskrives, når man skal gå i dybden på enkelte problemstillinger og det er få respondenter. Dokumentanalyser er også en del av de kvalitative metodene.

### 2.1 Studiets metode

I denne oppgaven har jeg kun brukt kvalitative metoder, som:

#### 1. Intervjuer.

- Jeg har intervjuet to personer i Nittedal kommune (en politiker og en fra administrasjonen) og fire personer (en politiker og tre fra administrasjonen) i Kongsvinger kommune. Respondentene fikk tilsendt et «spørreskjema» (intervjuguide) i forkant, slik at vedkommende hadde anledning til å forberede seg (se vedlegg 1). Svarene ble notert av intervjuer underveis og renskrevet etterpå. Alle respondentene har fått en oppsummering av intervjuet tilbake for verifisering.
- I tillegg har jeg gjennomført intervjuer (som ledd i mitt obligatoriske utenlandsopphold<sup>2</sup>) i to svenske kommuner, både på politisk nivå og på administrativt nivå. Disse respondentene fikk også tilsendt intervjuguiden i forkant, og denne inneholdt nesten de samme spørsmålene som de norske kommunene fikk (se vedlegg 2). Svarene ble notert av intervjuer underveis og renskrevet etterpå. Det ble ikke sendt et oppsummert intervju tilbake for verifisering til de svenske respondentene, men alle har fått rapporten tilsendt i ettertid og har blitt bedt om å gi tilbakemelding hvis de mener at noe er oppfattet feil.
- For alle intervjuene ble spørsmålstillingen i all hovedsak fulgt, men noen av spørsmålsstillingene kunne flyte litt over i hverandre, og det ble litt mer generelt «prat om temaene».

#### 2. Dokumentgjennomgang.

- For å undersøke hvordan kommunene praktiserer mål- og resultatstyring har jeg studert planer, budsjett dokumenter og årsrapporter i både de to norske og de to svenske kommunene.
- I tillegg har jeg benyttet en rapport fra Riksrevisjonen om hvordan kommunene styrer og kontrollerer tjenester med nasjonale mål, og

---

<sup>2</sup> Jeg har levert egen rapport fra dette, men jeg benytter de samme dataene i min masteroppgave.

- en tidligere masteroppgave hvor forfatterne har analysert innføring av CAF-modellen og balansert målstyring i en kommune.

## 2.2 Validitet og reliabilitet

I enhver forskningsoppgave må man vurdere både validitet og reliabilitet i forhold til de dataene som er hentet inn. Jeg sier først litt om hva som ligger i disse begrepene, før jeg vurderer min empiris validitet og reliabilitet.

### 2.2.1 Validitet

Skog (2010, kapittel 4) omtaler ulike typer validitet og dette er intern validitet, ekstern validitet, begrepsvaliditet og konklusjonsvaliditet. Validitet handler om «gyldighet» i vid forstand, men en kan like gjerne si «holdbarhet» eller «dokumentarbarhet».

**Intern validitet** har med årsakssammenhenger og tolkning av data å gjøre. Skog viser dette med et eksempel hvor alkoholomsetningen i et land vurderes overført fra monopol til dagligvarehandel og hvilke helsemessige følger dette kan få for befolkningen. Det går an å sammenligne med andre land som har innført dette fra før, for muligens å kunne si noe om konsekvensene. Men Skog sier at det kan være andre forskjeller i det landet en sammenligner seg med, som vil kunne påvirke helsen, slik at man ikke vet om det er den frie alkoholomsetningen eller andre forhold som påvirker. Man kan ikke automatisk dra andres erfaringer til eget «bruk».

Skog sier videre at **ekstern validitet** sier noe om problemer med å «generalisere erfaringer fra en situasjon til en annen» (2010 s. 88). Johannessen et al. kaller dette «ytre validitet» og forklarer dette med å stille spørsmål om «i hvilken grad resultater fra en undersøkelse kan overføres i rom og tid» (2011, s. 357).

**Begrepsvaliditet** er spørsmålet om en greier å måle eller finne ut, det man ønsker å finne ut. «Begrepsvaliditet dreier seg om relasjonen mellom det generelle fenomenet som skal undersøkes og de konkrete dataene» (Johannessen et al., 2011, s. 70). Men det handler også om de som forskeren velger å spørre, er representative og i stand til å svare på spørsmålene. Spesielt gjelder dette ved kvantitative undersøkelser, der man vanligvis velger ut et lite antall av hele populasjonen.

**Konklusjonsvaliditet** har med resultatet av undersøkelsen å gjøre, naturlig nok. Har man trukket riktig konklusjon eller er det en tilfeldighet at vi får akkurat denne konklusjonen. I denne forbindelsen snakker Skog om statistisk signifikanttesting, som er «en metode for å undersøke om en observert sammenheng eller forskjell kan tenkes å være et resultat av tilfeldigheter» (2010, s. 103).

I min studie er det mest relevant å vurdere ekstern validitet, begrepsvaliditet og konklusjonsvaliditet. I forhold til **ekstern validitet**, så kan jeg ikke, på bakgrunn av så få respondenter si, at denne undersøkelsen er gyldig for «alle kommuner». De to norske kommunene er valgt fordi jeg har gjennomført en lignende undersøkelse i disse to tidligere. Valget er derfor ikke tilfeldig. For å supplere denne undersøkelsen og gjøre den mer «gyldig», har vi tatt med to svenske kommuner og to andre undersøkelser, hvor den fra Riksrevisjonen er landsomfattende. Jeg kan likevel ikke stole på at disse undersøkelsene dekker mine problemstillinger godt nok, så disse vil da bare gi indikasjoner på at det er noenlunde samme tendens i de kommunene som jeg undersøkte. Ved **begrepsvaliditet** må jeg vurdere om jeg ved min operasjonalisering av problemstilling 2 (underproblemstillingene I-VI), har greid å stille de rette spørsmålene som gir meg svar på det som jeg ønsker å finne ut. Ut fra eget skjønn mener jeg at de spørsmålene jeg har stilt, er egnet til å gi meg svar på problemstilling nr. 2 (for de kommunene jeg har spurt). **Konklusjonsvaliditet** er vurdert og jeg mener at de konklusjonene som jeg gjør, er tilstrekkelig gyldige. Men jeg kunne ha valgt å snakke med flere personer i hver kommune, for å kunne si med større sikkerhet hvordan mål- og resultatstyring blir praktisert. Jeg kunne også valgt å undersøke flere dokumenter, gjerne over flere år og også foretatt observasjoner. På den måten kunne jeg ha økt konklusjonsvaliditeten.

### 2.2.2 Reliabilitet

Reliable er det engelske ordet for pålitelig, altså til å stole på. Hvis jeg gjør en undersøkelse og kommer fram til en konklusjon, og en annen person på et annet tidspunkt kommer fram til akkurat det samme, så vil det være en indikasjon på at mine data var reliable. Johannessen et al. sier at «reliabiliteten knytter seg til nøyaktigheten av undersøkelsens data, hvilke data som brukes, den måten de samles inn på, og hvordan de bearbeides» (2011, s. 40). Reliabilitet er mest hensiktsmessig å vurdere ved kvantitative metoder. Det vil kunne være vanskelig å teste reliabilitet eksempelvis etter et intervju, da det antas at to eller flere intervjuer ikke

nødvendigvis utvikler seg på samme måten, og dessuten vil samtalen være påvirket av den som intervjuer og forholdet mellom intervjuer og respondent.

Som nevnt ovenfor er det mest hensiktsmessig å vurdere reliabilitet ved kvantitative undersøkelser. De personene som jeg har snakket med, er mennesker som har kunnskaper om temaene, og jeg har ingen grunn til å tvile på dataenes reliabilitet.



### **3. Hva er målstyring/mål- og resultatstyring?**

Hovedtemaet mitt er målstyring og mål- og resultatstyring. Men hva menes med disse begrepene? Det ser ut til at disse begrepene blir definert litt forskjellig. Målstyring, mål- og resultatstyring og resultatstyring blir ofte brukt litt om hverandre, derfor tar jeg med ulike tilnærminger til disse begrepene nedenfor. Det er mulig at en kan si at målstyring er et noe «videre» begrep enn mål- og resultatstyring. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til. Det må presiseres at de ulike tilnærmingene nedenfor ikke må anses som uttømmende. Det er mange flere som har omtalt disse begrepene, enn det som det er henvist til i denne oppgaven.

I denne teorigjennomgangen sier jeg først litt om bakgrunnen for mål- og resultatstyring (kapittel 3.1). Jeg tar i kapittel 3.2 en liten gjennomgang av formulering av mål. Ulike definisjoner på målstyring, mål- og resultatstyring og resultatstyring beskrives i kapittel 3.3. Men i offentlig sektor benyttes også andre styringsformer, disse går fram av kapittel 3.4. Mål- og resultatstyring i statlig virksomhet er omtalt i kapittel 3.5 og i kapittel 3.6 sier jeg litt om balansert målstyring. Balansert målstyring er et verktøy for mål- og resultatstyring, som er ofte benyttet i offentlig sektor og er derfor verdt å si noe om. I kapittel 3.7 tar jeg med en liten beskrivelse av effektivitet, produktivitet og KOSTRA. Det hele oppsummeres i kapittel 3.8.

#### **3.1 Bakgrunn for målstyring/mål- og resultatstyring**

En kommer ikke utenom New Public Management (NPM), når en snakker om mål- og resultatstyring, så jeg sier først litt om dette. Videre tar jeg med et lite historisk tilbakeblikk på ulike tilnærminger til målstyring og mål- og resultatstyring, ved å si litt om programbudsjettering og «Management by Objectives».

##### **3.1.1 New Public Management**

Baldersheim og Rose sier at debatten om målstyring «springer ut i skjæringsfeltet mellom økt lederfokus og overgangen til bruk av mer indirekte styringsverktøy» (2005, s. 32). Denne debatten har sammenheng med New Public Management (NPM), en reformbølge som kom på 1980-tallet. NPM er beskrevet i mye litteratur, både i statsvitenskapen, i organisasjonsteorien og innen økonomifag. I boka «Modernisering av offentlig sektor» (Busch, Johnsen, Klausen, Vanebo) sier Klausen «New Public Management representerer den blå bølge og er et samlekonsept for en række delreformer og teknikker, der har det til fælles, at inspiratioen stammer fra det private og/eller fra en økonomisk og rationell tankegang» (2005, s. 55). Det

er sikkert delte meninger om dette er en blå bølge eller ikke, men kort fortalt er NPM «en reformbølge hvor hensikten er å modernisere offentlig sektor. Det er en reform hvor bl.a. den tradisjonelle form for offentlig administrasjon og ledelse erstattes helt eller delvis med ledelsesprinsipper etter modell fra privat sektor. Mange mente at offentlig sektor ikke var effektiv nok og at NPM ville bidra til å effektivisere offentlig sektor. I tillegg lå det en frykt for at offentlig sektor skulle bli for stor»<sup>3</sup>. Men mange mener også at dette kan ses på som et angrep på velferdsstaten. Eksempelvis skriver Wahl (2010) følgende:

Det er interessant å merke seg at de landene som har opplevd de sterkeste angrepene på offentlige velferdsordninger de siste par tiårene, som Storbritannia, New Zealand og Australia, samtidig er blant de landene som i utgangspunktet bruker minst ressurser på velferdsstaten. Angrepene har med andre ord vært sterkeste der velferdsstaten er svakest. Det er altså ikke størrelsen på velferdsstaten som utløser angrepene. Det skulle tyde på at det er maktforholdene, styrkeforholdet mellom de ulike interessegruppene i samfunnet, som er avgjørende. Angrepene kommer sterkeste der støtten til velferdssamfunnet er svakest, ikke nødvendigvis der kostnadene er høyest. (s. 103)

Som nevnt over, finnes det mye litteratur om NPM. Baldersheim og Rose kaller NPM «en markedsfokuset reformbølge» (2005, s. 26). Røvik sier i forbindelse med den senere tidens utvikling («Den radikale økonomismen») «kan snakkes om forretningslogikkens seier over forvaltning og forening» (2007, s. 161).

I navnet NPM ligger hensikten med reformen, at det er en ny måte å styre offentlig sektor på. Mange mente at det var ingen vesentlig forskjell på å styre en privat bedrift og styre offentlig sektor (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2010, s. 15). Organisasjonsteorien bør legge vekt på likhetene i stedet for forskjellene og heller bygge modeller og utvikle metoder som kan benyttes i både offentlig og privat virksomhet. Forskjellene mellom offentlig og privat virksomhet tones ned. Mens motstanderne av NPM mente at det er så stor forskjell på offentlig og privat sektor, at forretningsmessig tankegang ikke passet inn i det offentlige. Christensen et al. (2010, s. 15) trekker eksempelvis fram at demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet er viktige prinsipper i offentlig virksomhet – og som ikke har samme relevans i privat virksomhet. Offentlige virksomheter er multifunksjonelle og har et ansvar ovenfor alle innbyggerne og ikke bare aksjonærene. For offentlige virksomhet gjelder prinsipper som åpenhet og innsyn, likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet.

---

<sup>3</sup> Sitat fra eksamensoppgave i forvaltningsøkonomi (3MFØ05), april 2012, Torgun M. Bakken

Baldersheim og Rose (2005, s. 28) gjengir en oversikt (fig. 2.1) over forskjellen (i rendyrket form) mellom «administrasjonsmodellen», som var dominerende i offentlig sektor fram til 90-tallet og «markedsmodellen» på den andre siden, som bygger på prinsipper fra NPM. For å trekke ut noen av forskjellene, så ser vi at i markedsmodellen er marked, resultater og brukersuverenitet stikkord, mens tilsvarende i administrasjonsmodellen er hierarki, regler/rutiner og borgerrettigheter. NPM er altså en reform som medfører at forretningsmessige prinsipper blir, i mer eller mindre grad, også gjort gjeldende for offentlig sektor. Baldersheim og Rose beskriver i figur 2.2 (2005, s. 29) at det er tre «hovedbolker» med teoretiske forankringer, som er viktige innen NPM:

|  |   |   |
|--|---|---|
| Tro på ledelse<br>som innebærer:   | ➔ | Fokus på økt effektivitet<br>Ledere blir gitt mulighet til å lede gjennom utstrakt bruk av desentralisering og delegering<br>Profesjonalisering av lederrollen<br>Disiplinering av arbeidsstyrken gjennom produktivitetskrav<br>Ledere ansettes på kontrakt nært knyttet opp til resultatkrav   |
| Mer bruk av indirekte kontroll<br>enn av direkte autoritet<br>i form av: | ➔ | Privatisering/fristilling av kommunal virksomhet<br>Prestasjonsbasert belønningssystem<br>Fokus på kvalitet/kvalitetssikring<br>Delegering av ansvar og myndighet<br>Målstyring/resultatstyring<br>Vektlegging av marked og kontrakter<br>Konkurranseseksponering<br>Benchmarking<br>Evaluering |
| Bruker/borger<br>fokusering i<br>form av:                                | ➔ | Brukervalg/valgfrihet<br>Rettighetslovgivning<br>Citizen Charter/service-garantier<br>Voucher/penger følger brukeren<br>Borger-/brukerundersøkelser<br>Brukerstyret<br>Borger-/brukerpaneler/høringer<br>Elektronisk service<br>IT demokrati (Cyber democracy)<br>Folkeavstemninger             |

Figur 3.1.1.a New Public Management – en oversikt over elementer (Baldersheim & Rose)

Nå kan en si at mange av disse elementene vil være relevante og viktige for styring av en offentlig virksomhet eller enhver virksomhet, og har ikke nødvendigvis noe med NPM å gjøre. En offentlig virksomhet ville sannsynligvis hatt fokus både på økt effektivitet, desentralisering av ledelse, rettighetslovgivning osv., selv om ikke reformen NPM hadde blitt lansert, men dette er nå slik som forfatterne har beskrevet det.

Christensen et.al. (2010, s. 156) sies det at det teoretiske grunnlaget for NPM er sammensatt, men at det bl.a. bygger mye på nyere økonomisk organisasjonsteori, som public choice-teori, prinsippal-agent-teori og transaksjonskostnadsteori. Jeg tar med noen ord om disse teoriene nedenfor.

Baldersheim og Rose sier om public choice<sup>4</sup> at «alle organisasjoner preges av medlemmenes egeninteresse» (2005, s. 26). De sier videre at public choice bygger på et individorientert tenkesett med røtter i liberal demokratisk teori og velferdsøkonomi. Busch, Johnsen og Vanebo (2009, s. 71) sier at teorien bygger bl.a. på forutsetningen at de som jobber i offentlig sektor prøver å maksimere egne interesser og at prinsipal-agentteorien (se neste avsnitt) legges til grunn. Dette tar utgangspunkt i at mennesker er egoistiske og rasjonelle. I en kommunal sammenheng vil dette eksempelvis kunne bety at en leder vil prøve å maksimere sitt budsjett, for å sikre sin egen posisjon. Dette igjen, sier forfatterne, vil kunne føre til en overproduksjon av offentlige tjenester.

Kort fortalt handler prinsipal-agentteorien om at en eller flere personer (prinsipaler) inngår en kontrakt med en eller flere personer (agenter) for å få utført en jobb for prinsipalene (Busch & Vanebo, 2003, s. 118-119). Det vil kunne oppstå et spenningsforhold og en form for maktbalanse mellom prinsipalen og agenten. Agenten må utføre jobben slik at han/hun fortsatt kan være agent, samtidig som agenten får en viss makt, ved at de besitter en kunnskap som prinsipalen ikke har. Dessuten vil prinsipalen være usikker på om agenten gjør jobben slik prinsipalen ønsker det eller om agenten har sin egen agenda eller prøver å «mele sin egen kake». Prinsipalen må derfor innføre kontroller og rapporteringen for å sikre at agenten opptrer slik prinsipalen ønsker det. Denne teorien er anvendbar i alle typer organisasjoner. I prinsippet kan også forholdet mellom politikerne og byråkratene sees på som en prinsipal-agent-relasjon. Eksempelvis kan kommunestyret (prinsipalen) gi byråkraten/administrasjonen (agenten) i oppdrag å bygge et sykehjem med plass til 80 personer (selv om behovet kanskje i dag er plass til 100 personer). Administrasjonen rapporterer til kommunestyret om hvordan de har utført oppgaven, men er kommunestyret likevel sikker på at oppgaven blir utført slik de har bestemt? Det kan eksempelvis være at administrasjonen har bygget for 100 personer, fordi det er opplagt at 80 plasser blir for lite. Men Åge Johnsen (Rapport difi<sup>5</sup>, 2012, s. 54) sier at agentteorien også kan ha positive vinklinger, ved at agentens kunnskaper «kan skape læring som kan øke nytten for eierne». Han sier også at agenten selv kan være interessert i å måle resultatene, «både fordi de selv trenger informasjonen (slik målstyringsmodellen hevder), og fordi underordnede da signaliserer til eierne at styringen er god». Dette sparer kontrollressurser for eierne, mener Johnsen.

---

<sup>4</sup> Baldersheim og Rose henviser til Niskanen (1971), Tullock (1965, Moe (1984, 1989) og Ostrom (1986), uten at jeg har gått dypere inn i disse kildene.

<sup>5</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT

Transaksjonskostnadsteori (TCE – transaction cost economics) (Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre, 2012, s. 181) sier forfatterne, er først og fremst en teori om organisasjoner og hvorfor de finnes. Dette handler om avveiningen mellom å utføre tjenester internt i organisasjonen eller kjøpe tjenestene eksternt. Hvis kostnaden ved å kjøpe eksternt (transaksjonskostnader) blir høyere enn å utføre tjenestene internt i organisasjonen, så vil tjenesten fortsatt produseres internt. Dette er problemstillinger som ofte relateres til konkurranseutsetting i en kommune. Blir det billigere å la et privat firma vaske skolene, eller gjøres det billigere internt? For å kunne ha en formening om dette, må transaksjonskostnadene identifiseres, og dette er ikke bestandig like enkelt. Det går eksempelvis mye tid til å forberede en konkurranseutsetting med alle sine dokumenter/utredninger og undersøkelser i forkant. Under en foredrag på et kurs for mange år siden, husker jeg det ble sagt at en bestiller måtte ha utførerkompetanse, for å bestille riktig. Det er sannsynligvis ikke alltid lett å praktisere.

Jeg syns også det kan være nyttig å nevne March (2008, kapittel 2) og det han skriver om myten om rasjonalitet, jf. public-choice teorien ovenfor. Det ble sagt at public-choice teorien bygger på at mennesker er rasjonelle. Men det er en myte at mennesker bestandig handler og beslutter rasjonelt. Dette betinger bl.a. at alle målene er klare og at en har oversikt over alle virkemidlene og konsekvensene av disse. I tillegg vil full rasjonalitet bygge på konsistente preferanser og en kobling av preferanser til konsekvenser. Det er det selvsagt ingen som har en slik oversikt. March sier at verden er tvetydig og komplekst sammensatt, resultatene kan avhenge av utenforliggende faktorer. March sier bl.a. at mennesket benytter mange andre logikker i sine beslutninger, som kan være bygget på erfaringer, imitering, identitetslogikk osv. Men allikevel, mye av den økonomiske tankegangen bygger på rasjonalitet, ved at mennesket er egoistisk og det er ut fra egoistiske hensyn, en handler.

Busch og Vanebo (2003, kapittel 14.3.2) beskriver ulike beslutningsmodeller i en organisasjon og også tilfeldighetsmodeller, hvor de sier at ved denne modellen «stilles det spørsmål om alle beslutninger i organisasjonen treffes som rasjonelle valg». Forfatterne henviser til Enderud (1976)<sup>6</sup> som angir hvilke betingelser som må være til stede for at tilfeldighetsmodellen benyttes:

- Målsettingen er uklar
- Det er uklar sammenheng mellom mål og midler

---

<sup>6</sup> Jeg har ikke gått videre inn på denne forfatteren og det som er skrevet om denne modellen.

- Det er et stort antall deltidsdeltakere
- Det finnes mange selvstyrte beslutningstakere

Forfatterne henviser videre til Lindbloms<sup>7</sup> «The science of muddling through (1959) (vitenskapen om å rote seg frem)», som forfatterne sier er en tilfeldighetsmodell. De sier videre at Lindblom mener at dette er en modell som kan karakterisere beslutninger i offentlig sektor. Jeg gjengir her hva Busch og Vanebo (2003, s. 369) sier er aktuelt i denne beslutningsprosessen:

- Kortsiktige og nærliggende hensyn veier tyngst. Det er bedre å ta et skritt i riktig retning enn å sette i gang dyptgående forandringer.
- Koordineringen skjer gjennom forsiktige justeringer. Det satses ikke på store omfordelinger av ressursene. Interessegruppene passer på sine interesser.
- Risikoen søkes redusert ved å skyve kompliserte beslutninger fremover og dele dem opp i mindre biter. På den måten kan de fordeles til flere, og den enkeltes risiko for å bli belastet en feilbeslutning vil reduseres. De enkleste og minst konfliktfylte beslutninger tas først.
- Ofte blir en prosjekt eller en sak tildelt symbolsk støtte. Dette kan enten være rent verbalt eller ved et mindre beløp. Det vil berolige opinionen uten å skape de store forpliktelsene.
- Det er en tendens til å erklære seg uskyldig eller gå til motangrep når en blir angrepet.

Busch og Vanebo sier at de er litt i tvil om alt dette er relevante beskrivelser for beslutninger i offentlig sektor. Men hvis jeg tenker meg en kommune, så vil jeg si at enkelte av elementene kan være aktuelle. Et eksempel kan være «ostehøvelprinsippet». Når det blir stram økonomi, så skjæres det ofte litt ned her og litt der, alt etter hva som «brenner mest». Det å ta den store diskusjonen om eksempelvis å legge ned skoler utsettes i det lengste, noe som selvsagt også vil kunne være fornuftig («skyve kompliserte beslutninger fremover...»).

Det skjer heller ikke så sjelden, at det eksempelvis gjennom budsjettdebatten i et kommunestyre, dukker opp benkeforslag om en bevilgning til ett eller annet, som kan omrokere på et mål som ligger i en helhetlig plan. Det kan være interessegrupper som har øvd et visst press på en politisk gruppe. Da er det ikke så unaturlig å tenke på tilfeldighetsmodeller.

---

<sup>7</sup> Jeg har ikke gått videre inn på denne forfatteren og det som er skrevet om denne modellen.

### 3.1.2 Programbudsjettering

Som nevnt ovenfor forbindes mål- og resultatstyring gjerne med reformbølgen NPM, men forfatterne Christensen et al. sier at begrepet har «sine røtter tilbake fra forsøkene med programbudsjettering i staten på 1970-tallet» (2010, s. 111). Jeg har funnet en NOU fra 1972 som beskriver programbudsjettering. «Begrepet programbudsjettering har ikke en alminnelig akseptert definisjon. Etter utvalgets oppfatning kjennetegnes programbudsjettering ved sin orientering mot de oppgaver som skal løses, og hva som kreves av ressurser for å nå de mål som er satt for de enkelte oppgaver» (NOU 1972: 5, pkt. 2.1 s. 11). NOU-en sier videre at den tradisjonelle budsjetteringen i staten har hatt mest fokus på utgiftssiden, mens en med programbudsjettering også belyser de oppgavene som skal løses og hvilke ressurser som skal settes inn for å nå målene. Innledningsvis i NOU-en er det sagt noe om bakgrunnen for ønsket om utredning av programbudsjettering. Det henvises bl.a. til arbeidet med et nytt budsjettssystem i De forente stater, hvor det sies følgende (NOU 1972: 5, pkt. 1.1, s. 9):

Ved systematisk bruk av kvantitative opplysninger tar en sikte på å oppnå en best mulig klarlegging av målsettingen for bevilgningene, innsatsen for å realisere målsettingen og de resultater som nås. Hensikten er å gjøre sammenligninger mellom de forskjellige programmer lettere, og å skape større muligheter for å kontrollere effektiviteten i virksomheten ved at man både får tall for programmets virkninger og kostnader.

Her dukker begrepet kvantitative opplysninger opp, noe som vi også ser videreføres i stor grad i andre styringssystemer senere (jf. bl.a. Management by Objectives, under kapittel 3.1.3). Det forklares også hva som menes med et program (NOU 1975: 5, pkt. 2.1):

Et program omfatter de tiltak som er besluttet satt i verk for å nå et nærmere angitt mål. Det er ofte ønskelig å kvantifisere virkningene av de enkelte programmer og tiltak. Dette er særlig tilfelle når man skal foreta valg mellom alternativer og for etterfølgende kontroll av oppnådde resultater. (s. 12)

Videre sies det under innledningen (NOU 1972: 5, pkt. 1.2):

Etter utvalgets oppfatning må et programbudsjetteringssystem må ha sitt utspring i ønsket om en mer effektiv totalstyring av statens virksomhet. I systemet må derfor inngå en beskrivelse av målene for virksomheten, av de tiltak som kan føre til realisering av målene og av den ressursinnsats som tiltakene forutsetter. Da mål, tiltak og ressurser må betraktes og vurderes i sammenheng, er det nødvendig at informasjonen om disse forhold ordnes på en systematisk måte. (s. 10)

Som en liten oppsummering på hva programbudsjettering er, henter jeg følgende (NOU 1975: 5, pkt. 2.1 s. 12):

- Programbudsjettering innebærer en integrering av planleggings-, budsjetterings-, regnskaps- og rapporteringsfunksjonene. I utredningen er hovedvekten lagt på å vise de informasjonen som trengs innenfor et slikt system og hvordan de bør presenteres.
- Programbudsjettering må i første rekke ses som et styringsinstrument for den politiske ledelse og den administrative ledelse i departementene og statens institusjoner.
- Et programbudsjettssystem vil kunne gi Stortinget og Regjeringen bedre muligheter for å bestemme omfanget, retningen og fremdriften i den statlige virksomhet. Videre vil de politiske myndigheter lettere kunne kontrollere at den fastlagte politikk blir fulgt av administrasjonen.
- Også som administrativt hjelpemiddel vil programbudsjettering medføre store fordeler. Mål for virksomheten blir bedre presisert og man får bedre grunnlag for valg mellom alternative midler slik at gjennomføringen av fastlagt målsetting kan bli mer effektiv og økonomisk.
- Programbudsjettet skal gi informasjoner som underlag for beslutninger både på institusjonsnivå, departementsnivå og høyere nivåer.

NOU-en omtaler også måling av ressurser, produkter og nytteeffekter (NOU 1975: 5, pkt. 7.1 s. 49). Og ikke overraskende sies det at det er mest problematisk å måle nytteeffektene av de enkelte programmene, både på grunn av problemet med å finne gode indikatorer og at tiltakene under ett program kan påvirke nytteeffekten på et annet program. Østre (2007a) sier at: «Tankegang var at man ved hjelp av nytte-kostnadsanalyser kunne kartlegge velferdsvirkningene av ulike tiltak eller programmer. En budsjettreform i retning av programbudsjettering var svært ambisiøs og ble vel i etterfølgende år i hovedsak oppgitt» (side 27-28).

I 2009 kom det en Stortingsmelding om utviklingen av statsforvaltningen (St.meld. nr. 19, 2008-2009). Boks 6.1 «Utviklinga i mål og resultatstyringssystemet» (s.79) gir en god oversikt over utviklingen av budsjettssystemene i Norge de siste 50 årene. Ifølge denne oversikten ble det altså innført en prøveordning med programbudsjettering i 1974. I 1973 kom det en Stortingsmelding (St. meld. nr. 37 (1973-74) som «foreslo meir informasjon om oppgaver og mål for statens verksemd, programbudsjett og programrekneskap og utvikling av programdokument». Ifølge den samme boks 6.1, som nevnt ovenfor, skjer det ikke så mye



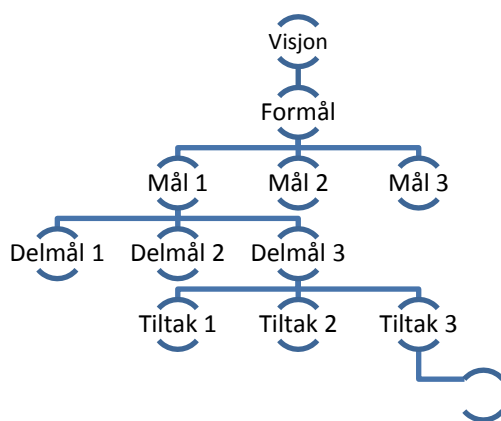
utvikling på dette området før «Haga-utvalget» (1983-85) hadde en utredning om «reformer i budsjettssystemet som skulle auke produktiviteten, og foreslo at budsjettet skulle vise sammenhengen mellom ressurser og produktivitet». Det er mulig at noe av tankegangen bak disse systemene danner grunnlaget for innføring av mål- og resultatstyring i staten, jf. også det som er sagt i kapittel 3.5.

### 3.1.3 Management by Objectives

Strand (2007, s. 67) sier at begrepet målstyring var et begrep allerede før krigen, men slo ikke helt igjennom før etter krigen, og da spesielt i 1950-årene og framover, gjennom Peter Druckers teori *Management by objectives* (MBO) (målrettet ledelse). Ifølge Strand hadde Drucker følgende hovedkomponenter i sin teori:

- organisasjonsmessig, sentral fastsettelse av overordnede mål
- desentralisert utforming av arbeidsmål
- system for måling av resultater
- system for belønning og avvikskorrigerings

Strand sier videre at «Tankegangen er hentet fra økonomifaget og er supplert med noen enkle forestillinger om organisering og motivasjon» (2007, s. 68).



Målene fastsettes ved å opprette et såkalt «målhierarki», der «de underliggende leddene er midler til å realisere målene på nivået over» (s. 68). Jeg kan tenke meg at et slikt målhierarki, kan se ut som modellen ved siden av.

Figur 3.1.3.a. Eksempel på målhierarki

Busch et al. (2009) sier at

Målrettet ledelse bygger på en filosofi og tankegang som legger vekt på:

- En felles erkjennelse av den aktuelle situasjonen
- Enighet blant alle medarbeidere om hvilke resultater (mål) som skal oppnås
- Personlig ansvar og forpliktelse når det gjelder å realisere målene. (s. 195)

Busch et al. kaller Druckers teori målrettet ledelse, mens det vel også blir kalt målstyring, som eksempelvis Johnsen sier (Rapport difi, 2012, s. 53) at Druckers mening med målstyring var å styre etter mål med fokus på resultater (målformuleringer, medvirkning og måling av resultater) og at dette først og fremst var et administrativt verktøy. Videre sier han at dette ikke nødvendigvis var noe egnet verktøy for politikken og at det handlet mer om selvledelse og ikke av kontroll av underordnede. Johnsen sier videre i artikkelen at:

mange forbinder målstyring med noe annet enn det Druckers opprinnelige målstyringsmodell er. Mange synes å tro at målstyring har følgende kjennetegn. Politikerne (eventuell toppledelsen) formulerer mål og lager kontrakter med ledere og ansatte om hva som skal gjøres. Deretter skal ansatte og ledere rapportere deres aktiviteter og resultater slik at ledelsen kan kontrollere om målene er nådd. Til slutt skal ansatte og ledere belønnes eller straffes i forhold til hvor stor grad de faktisk bidro til måloppnåelsen. (s. 53)

Johnsen mener at MBO har blitt brukt av mange opp igjennom tidene, også av dem som ikke har lest kilden ("*The Practice of Management*" fra 1954)<sup>8</sup>, og det har blitt mange tolkninger av denne. Han sier også at det kan tenkes at begrepene i MBO ble brukt som grunnlag for virksomhetsplanlegging i staten, som ble lansert på 1980-tallet, jf. også «Boks 6.1 Utviklinga i mål- og resultatstyringssystemet», som nevnt ovenfor.

Når forfatterne Eriksson-Zetterquist et al. (2012) omtaler «Human Resource Management», og den teoretiske bakgrunnen for dette begrepet, så henviser de til Peter Druckers bok (*The Practice of Management*) og hans teori om målstyring. De sier at

Genom att betrakta de anställda som en resurs i stället för som en kostnad (vilket gjordes vid den tidpunkten i amerikanska företag) och att göra varje arbete till en utmaning, skulle de anställda kunna motiveras till att arbeta hängivet för att uppfylla företagets mål. (s. 379)

Drucker betraktet altså de ansatte som en ressurs som kunne lede seg selv, men skapte sin modell på bakgrunn av forretningsvirksomhet (bedriftsøkonomisk metode), hvor målene vanligvis er klarere, og som regel er størst mulig overskudd for bedriften. Jeg oppfatter Druckers teori som målrettet ledelse, som kan benyttes i enhver sammenheng.

---

<sup>8</sup> Det har heller ikke jeg gjort. Jeg bruker andres tolkninger av det som han har skrevet.

### 3.2 Målformuleringer

Vi snakker om målstyring og mål- og resultatstyring, men det er også nødvendig å diskutere hva som menes med mål. Det kan virke opplagt, men det er selvsagt ikke det.

Først tar jeg med en definisjon fra wikipedia<sup>9</sup>, som etter min mening, er ganske godt formulert: «Mål eller målsetting er en klart formulert tanke, ide eller intensjon om en ønsket framtidig tilstand eller sluttpunkt et individ eller organisasjon planlegger å oppnå. Mål kan gi retning til videre arbeid og styre utviklingen mot målet». Jeg ser ingen store forskjeller mellom mål og målsetting. Vidar Ringstad definerer målsetting slik (ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt, vil jeg tro): «Disse gir uttrykk for hva en ønsker/tar sikte på å oppnå med den økonomiske politikken en fører, eller tar sikte på å føre, f.eks. lavere arbeidsløshet, bedre utnyttelse av oljeressursene i Nordsjøen, jevnere velferdsfordeling» (2011, s. 419). Dette er også en god formulering, syns jeg.

Christensen et al. (2010, kapittel 5) sier innledningsvis at det er mange måter å definere mål på. Det kan bl.a. være visjoner, offisielle mål, individuelle mål, organisasjonsmål, uformelle (hvor det er «kulturen i en organisasjon» som definerer målene, for å si det enkelt), langsiktige og kortsiktige mål, enkle og endimensjonale eller mangeartede og komplekse.

Operasjonelle mål, er også et begrep, og Østre (2007a, s. 16) har en definisjon på slike mål, som er:

- Mål som er formulert slik at det i ettertid er mulig å kontrollere graden av måloppnåelse.
- Mål vil vanligvis være formulert som kvantitative mål (tallfestede mål).
- Ved formulering av mål brukes vanligvis indikatorer for produkt/prestasjon og velferdseffekter.

Det er også forskjell på fastlegging av mål, utvikling av mål og utvelging av mål. Christensen et al. sier at NPM-reformene bygger på at målformuleringsprosessen i seg selv ikke er så interessant, mens det er fokus på «koblingen mellom mål, midler og konsekvenser» (2010, s. 103). Dette er et instrumentelt perspektiv<sup>10</sup>, hvor verden er rasjonell og målene er enkle. I en slik tankegang vies det lite oppmerksomhet, sier forfatterne, til at det kan være vanskelig å

---

<sup>9</sup> [http://no.wikipedia.org/wiki/M%C3%A5l\\_%28m%C3%A5lsetting%29](http://no.wikipedia.org/wiki/M%C3%A5l_%28m%C3%A5lsetting%29)

<sup>10</sup> I min masteroppgave har jeg ikke sagt så mye om forskjellen mellom et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv, men jeg kan ta med en definisjon fra Christensen et al., hvor de sier: «Et hovedskille mellom de instrumentelle og institusjonelle perspektivene er at de instrumentelle ser organisasjoner som redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. .... Institusjonelle perspektiver åpner derimot for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere» (2010, s. 13-14)

formulere konkrete mål, slik det ofte er i en offentlig virksomhet. I en offentlig virksomhet er det mange hensyn å ta. I en kommune eksempelvis, handler det ikke om å få størst mulig overskudd, men å få mest igjen/best mulig tjenester for de midlene en bruker. Det finnes lover og regler som gir innbyggerne rettigheter. En kan ikke ha som mål og redusere antall barnevernssaker, hvis det er en økning i antall barn som trenger hjelp. I en kommune er det kommunestyret (politikere) som vedtar målene, i hvert fall på overordnet nivå, og det er ikke bestandig enkelt å kombinere administrative og politiske mål. Men det er ulike instrumentelle tilnærminger til målformuleringer, sier forfatterne Christensen et al, gjennom begrenset rasjonalitet (eks. mål-middelkjeder, hvor midler blir delmål osv.) og gjennom forhandlinger, hvor «mål som etableres, gir et innblikk i forhandlinger, tautrekking og kompromisser mellom ulike interesser, noe som kan gi stor grad av legitimitet, men ikke nødvendigvis klare mål» (2010, s.104). De sier videre at mål i det offentlige generelt sett, er vage og komplekse (Christensen et al. 2010, s.107). Videre sier forfatterne at det ofte er problematisk å skape en logisk målkjede spesielt er det vanskelig i praksis «å dekke de ytterste leddene i resultatkjeden» (2010, s. 187). Jeg sier litt mer om utfordringer for en kommune i kapittel 5.2.

Busch og Vanebo (2003, s. 341-342) sier at mål kan deles i tre målkategorier, og det er «Driftsmål», som eksempel at skole A og B skal males i 2013, «Tilpasningsmål», hvor det eksempelvis sies at kommunen skal bygge en ny barnehage på grunn av økt tilflytning av barnefamilier, og «Utviklingsmål», hvor det eksempelvis sies at kommunen har som mål å legge til rette for næringsutvikling, for å øke antall innbyggere. Jeg vil tro at alle organisasjoner vil måtte ha disse tre typer mål, også kommuner. Men disse blir vanligvis ikke spesifisert på denne måten i kommunens budsjettokument.

Det er også verdt å nevne målforskyvning (Busch & Vanebo, 2003, s. 349), hvor forfatterne sier at de opprinnelige målene forskyves over til andre områder enn det som er planlagt. Jeg kan tenke meg et eksempel på dette. En skole ble bygget på 60-tallet i en bygd, hvor det den gangen var mange barn. Målet var selvsagt å lage en skole for barna. I dag er det langt færre barn, men skolen opprettholdes for at bygda skal ha et samlingspunkt, «et sted å treffes 17. mai». Målene har forskjøvet seg. Et annet eksempel tenker jeg, er når midlene blir mål. En kommune skaffer et IT-system for å få til en bedre samordning av tjenester. Kanskje har det vært mye problemer med å få dette på plass, og når det endelig fungerer, er det mange som tenker at målet er nådd og en har glemt at IT-systemet ikke var målet, men middelet.

Det er verdt å ta en diskusjon også, om hvem som deltar i målformuleringene? Dette vil nok variere fra organisasjon til organisasjon, men i denne forbindelsen kan jeg trekke fram Christensen et al (2010) som sier følgende:

Målene som lederskapet gir, er basis for konstruksjonen av *mål-middel-kjeder*, hvor midler blir delmål i neste omgang, som man får finne midler til å realisere, osv. I denne teorien er altså kombinasjonen at autoritetsrelasjoner, avspeilet i formell struktur og kognitive begrensninger viktig for å forstå hvordan målstrukturen fastlegges. Mål fremmes ovenfra og ned, mens deres oppfyllelse er avhengig av organisasjonsmedlemmenes evne og vilje til å følge disse opp og av om de strukturelle rammene rundt dem er rimelig klare. (s. 104)

Jeg tenker meg derfor at det er viktig å involvere flere nivåer i organisasjonen når målene skal fastlegges, både for at de som jobber nedover i organisasjonen har mer kjennskap til hva som skal utføres, og er viktige bidragsytere for å formulere målene og for at de skal få et eierskap til dem.

Det vil også kunne oppstå målkonflikter i en organisasjon. Dette kan bl.a. være mellom ledelsens mål og politikernes mål, eller de ansattes mål, målkonflikter mellom forskjellige tjenester og avdelinger osv. Det ligger i sakens natur at det kan oppstå målkonflikter når budsjettets rammer skal fordeles. Hvis en kommune et år skal satse ekstra på «kvalitet i skolen», vil dette eksempelvis kunne gå ut over «kvaliteten i helsetjenesten». Hvis en kommune har som mål å bedre togforbindelsen til hovedstaden for å gjøre det enklere å være pendler, kan det gå ut over kulturenhetens mål om økt satsing på kulturtilbudene. Bedre pendlervei kan også medføre lettere adgang til kulturtilbud i hovedstaden. Busch og Vanebo (2003) har ytterligere omtale av målkonflikter og hvordan de kan løses, i bokas kapittel 14.1.3.

Uansett kommer en ikke utenom at det må være sammenheng mellom målene som settes og det budsjettet som vedtas. Det hjelper ikke å ha gode mål, hvis det ikke er mulig å realisere dem.

### **3.3 Mål- og resultatstyring – hvem har sagt hva?**

Som tidligere nevnt er det mange som har skrevet om målstyring og mål- og resultatstyring, og jeg har gjort noen søk for å finne ut hvem som har sagt hva. Jeg har først og fremst funnet ulike tilnærminger i pensumlitteraturen på MPA-studiet, men har også brukt andre kilder.

Innledningsvis henviser jeg til endring av Kommuneloven som kom i 1999-2000, og hva som bl.a. er sagt om målstyring (Ot.prp. 43 (1999-2000)):

Målstyring er en form for styring som innebærer fokus på sammenhengen mellom målsettinger og de resultater som oppnås. Andre styringsformer er regelstyring og verdistyring. Regelstyring er kontroll av atferd gjennom etablering av formelle regler. Verdistyring er kontroll av atferd gjennom de verdier og normer som utvikles i virksomheten. (s. 24)

Her nevnes ikke budsjett eller økonomi, men som vi skal se nedenfor, blir dette omtalt under mål- og resultatstyring:

Departementet ser det slik at mål- og resultatstyring har betydning for kommunestyrets rolle i den kommunale økonomistyringen. Kommunestyret vil som det overordnede organ i et system med mål- og resultatstyring ha som viktig oppgave å trekke opp hovedlinjene for virksomheten gjennom å fastsette resultatmål og hvilke økonomiske rammer disse skal realiseres innenfor. (s. 27)

Her blir økonomien trukket inn i vurderingen av å fastsette målene. Noe som synes selvsagt. Det er jo økonomien som setter begrensningene for hva som kan gjennomføres. Senter for statlig økonomistyring<sup>11</sup> definerer mål- og resultatstyring slik: «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (SSØ, 2010, s. 9). Ettersom dette er en veileder for staten, sier de videre at departementet fastsetter virksomhetsidé og overordnede mål, som konkretiseres gjennom styringsparametere (resultatindikatorer). Men de sier også at «mål- og resultatstyring er ikke en entydig metode for hvordan styringen skal gjennomføres... En grunnleggende forutsetning er imidlertid at man konkretiserer målene slik at de kan måles ved kvantitative eller kvalitative metoder...» (SSØ, 2010, s. 11). Kvantitative metoder er mye enklere å håndtere. Målemetoden går ut som regel ut på å telle eller måle, antall saker, antall dager, antall hjemmebesøk osv. Kvalitative målemetoder er mer komplisert, ved at resultatet vurderes etter hvilken effekt som tiltaket har fått. Bruker-undersøkelser kan være en slik metode. Kvalitet blir ofte vurdert ved hjelp av flere kvalitetsindikatorer. En kan eksempelvis måle kvaliteten på en skole (eller undervisningen), ved å bruke karakterer (eks. gjennom nasjonale prøver), lærernes teoretiske utdanning, sykefravær hos lærer og elever osv. Men hvordan vet man eksempelvis om målet

---

<sup>11</sup> I dag heter denne virksomheten Direktoratet for økonomistyring.

om at en elev har blitt ”et gagns menneske”, er nådd? «Et gangs mennesk»” er et begrep som er mye brukt som målsetting i grunnskolen (Formålsparagrafen gjennom tidene<sup>12</sup>, eks. fra 1998: «Grunnskolen skal i samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med å gi elevane ei kristen og moralsk oppseding, utvikle evnene og føresetnadene deira, åndeleg og kroppsleg, og gi dei god allmennkunnskap, slik at dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn)». Det sier seg selv at det ikke er enkelt å måle dette.

Derfor har målstyring ofte blitt knyttet til kvantitative mål, fordi det er mye enklere å styre etter og ikke minst måle. Christensen et al. sier det på denne måten: «Det blir hevdet at det er en tendens til å måle det som er lett å måle, mens andre faktorer av mer kvalitativ karakter blir oversett eller nedprioritert (overmåling)» (2010, s. 111).

Busch et al. (2009, s. 42) sier at målstyring er en av fire former for økonomistyring. De tre andre er regelstyring, verdistyring og markedsstyring. Men alle formene er bidrag til å realisere virksomhetens mål. Målstyring sier forfatterne videre, er nær knyttet til resultatstyring, hvor det legges vekt på hvilket resultat en ønsker å oppnå.

Østre (2007a, s. 22) sier også at målstyring kan omfatte flere styringsteknikker som ikke nødvendigvis utelukker hverandre, som budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring og resultatstyring. Da jeg begynte å jobbe i kommunal sektor på slutten av 70-tallet, var det budsjett og lover og regler som styrte virksomheten. Det var ingen som snakket om hvilke mål som skulle nås. Men det ligger selvsagt også mye målstyring implisitt i budsjett- og regelstyring. Når politikerne fastsetter et budsjett, så ligger det en hensikt/en målsetting bak dette. Hvis kommunestyret bevilger mer penger til hjemmetjenester og mindre til institusjoner, så styrer de gjennom budsjettet, og målsettingen kan være at eldre mennesker kan bo lenger hjemme i stedet for å flytte på institusjon. Det ligger noe ideologisk («en menneskerett å få bo hjemme») bak en slik målsetting, men det er like mye en økonomisk tankegang, da det er billigere å la mennesker bo hjemme enn i en institusjon. Videre kan jeg ta et eksempel om Lov om barneverntjenester. Der er det bl.a. sagt at bekymringsmeldinger skal behandles innen en viss tidsfrist<sup>13</sup>. Selv om dette er nedfelt i en lov, så vil det også være en målsetting om å behandle slike saker så fort som mulig ut fra barnets eller foreldrenes beste. Regelen er ikke der bare for regelens skyld. Regelen fungerer som et mål og regelstyring blir

---

<sup>12</sup> Bostadutvalget 2006.

<sup>13</sup> En uke, jf. § 4-2.

da også målstyring. Det meste av den kommunale virksomheten er styrt av lover og regler, og i forlengelsen av det, mye målstyring. Jeg tenker meg at mye av det som er nedfelt i lover og regler, bunner i mål som det er naturlig å ha for kommunens tjenester. Det skaper også en viss forutsigbarhet for hva som kan forventes av en tjeneste. Det hevdes ofte at i det offentlige er regelen målet, men en må da ikke glemme at det faktisk er en hensikt eller en målsetting som ligger til grunn for regelen.

Østre sier videre at «Målstyring i vid forstand betegner systematisk arbeid for å nå eller oppfylle et bestemt mål eller delmål» (2007a, s. 22). Østre sier videre følgende om resultatstyring: «Resultatstyring betegner systematisk arbeid for å oppfylle bestemt operasjonelle eller kontrollerbare mål for fortrinnsvis produksjon eller prestasjon, men eventuelt også for velferdseffekter (=målstyring i snever forstand)» (2007a, s. 23-24). Han mener at det må skilles mellom målstyring og mål- og resultatstyring, ettersom mål- og resultatstyring innebærer at en har mål som kan vurderes i ettertid i forhold til måloppnåelse. Han mener derfor at mål- og resultatstyring like gjerne kan kalles resultatstyring.

Resultatstyring, sier Åge Johnsen (lysbilder 2012) er: «Å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger, samt å sette disse inn i en organisatorisk og politiske sammenheng som danner grunnlaget for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer enn uten resultatstyring». Er da målstyring og resultatstyring det samme? Om dette sier Johnsen (Rapport difi, 2012):

Styring som omfatter formulering av mål kan også være noe annet enn målstyring. En kan for eksempel formulere mål men iverksette politikken gjennom lover. Dessuten kan en bruke resultatstyring ved å måle resultater over tid og/eller sammenligne seg med andre, uten å formulere mål. Målstyring er dermed resultatstyring, men ikke all resultatstyring er målstyring. (s. 55)

Han kan nok ha rett i dette. Det er ikke enkelt å holde styr på alle definisjonene. Johnsen (2007, s. 11) har også sagt at resultatstyring består av tre sentrale prosesser, som er «resultatmålinger» (for å fremskaffe data), «sammenligninger» (til analyse av produktivitet og effektivitet) og «rapportering» (bruk og oppfølging av resultatinformasjonen). Han har også sagt følgende om målstyring (2013):

Med målstyring menes ofte ledelsesprosesser som tar sikte på å oppnå god bruk av knappe ressurser for å bidra til verdiskaping i samfunnet gjennom å formulere målsettinger og måle



produksjonsprosesser og tjenester med fokus på de virkninger som virksomhetens tjenester skal bidra til i samfunnet. (s. 11)

Forfatterne Christensen et al. (2010: 110 (bl.a.)) omtaler begrepet mål- og resultatstyring og hva som dette innebærer. De sier følgende: «...et sterkere forsøk på å operasjonalisere mål for offentlig virksomhet, bruke disse mer aktivt for å velge mellom handlingsalternativer og ikke minst evaluere ut fra dem» (s. 110).

For å prøve å oppsummere og sortere hva de forskjellige legger vekt på i forbindelse med målstyring og mål- og resultatstyring, har jeg satt opp følgende tabell. Listen er selvsagt ikke uttømmende, og forfatterne gir også mer utdypende forklaringer i sine bøker og dokumenter, men oversikten gir en pekepinn på at målstyring, mål- og resultatstyring og resultatstyring har flere tilnæringsmåter.

| Hvem  | Hva   | Forklaring  |
|---|---|---|
| Østre, S.   | <i>Målstyring</i>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• systematisk arbeid for å nå eller oppfylle et bestemt mål eller delmål</li> <li>• målstyring kan omfatte flere styringsteknikker som ikke nødvendigvis utelukker hverandre, som budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring og resultatstyring.</li> </ul>  |
| Østre, S.   | <i>Resultatstyring (mål- og resultatstyring?)</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• betegner systematisk arbeid for å oppfylle bestemte operasjonelle eller kontrollerbare mål</li> </ul>  |
| Strand, T.  | <i>Målstyring</i>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• hentet fra økonomifaget og er supplert med noen enkle forestillinger om organisering og motivasjon</li> <li>• målene fastsettes ved å opprette et såkalt ”målhierarki”, der de underliggende leddene er midler til å realisere målene på nivået over.</li> </ul> |
| Drucher, P. (iflg. Strand, T <sup>14</sup> ), se kap. 5.1.3 | <i>Målstyring</i>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• organisasjonsmessig, sentral fastsettelse av overordnede mål</li> <li>• desentralisert utforming av arbeidsmål</li> <li>• system for måling av resultater</li> <li>• system for belønning og avvikskorrigerering</li> </ul>                                      |
| Drucher, P (iflg. Johnsen Å.) <sup>15</sup> se kap. 5.1.3   | <i>Målstyring</i>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• styre etter mål med fokus på resultater (målformuleringer, medvirkning og måling av resultater)</li> </ul>   |
| Busch, Johnsen og   | <i>Målstyring</i>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• målstyring er en av fire former for økonomistyring</li> </ul>  |

<sup>14</sup> Jeg legger inn dette, da jeg har forstått at det er ulike tolkninger av hva som Drucker mener, jf. det som er sagt under kapittel 5.1.3.

<sup>15</sup> Som forrige note.

| Hvem                                | Hva                            | Forklaring   |
|-------------------------------------|--------------------------------|--|
| Vanebo                              |                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• de tre andre er regelstyring, verdistyring og markedsstyring</li> </ul>   |
| Johnsen, Å                          | <i>Målstyring</i>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ledelsesprosesser</li> <li>• bruk av knappe ressurser</li> <li>• bidra til verdiskaping ved å formulere målsettinger og måle produksjonsprosesser</li> <li>• fokus på virkninger</li> </ul>   |
| Johnsen, Å                          | <i>Resultatstyring</i>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• resultatmåling</li> <li>• sammenligning</li> <li>• rapportering</li> </ul>  |
| Johnsen, Å.                         | <i>Resultatstyring</i>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger, samt å sette disse inn i en organisatoriske og politiske sammenheng som danner grunnlaget for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer enn uten resultatstyring</li> </ul> |
| Ot.prp nr. 43                       | <i>Målstyring</i>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• fokus på sammenhengen mellom målsettinger og de resultater som oppnås</li> <li>• andre styringsformer er regelstyring og verdistyring</li> </ul>  |
| Ot.prp nr. 43                       | <i>Mål- og resultatstyring</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• betydning for kommunestyrets rolle i den kommunale økonomistyringen</li> <li>• trekke opp hovedlinjene for virksomheten gjennom å fastsette resultatmål og hvilke økonomiske rammer disse skal realiseres innenfor</li> </ul>   |
| Christensen, Lægreid, Roness, Røvik | <i>Mål- og resultatstyring</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• operasjonalisere mål for offentlig virksomhet, bruke disse mer aktivt for å velge mellom handlingsalternativer og ikke minst evaluere ut fra dem</li> </ul>   |
| Direktoratet for økonomistyring     | <i>Mål- og resultatstyring</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• sette mål for hva virksomheten skal oppnå</li> <li>• måle resultater og sammenligne dem med målene</li> <li>• bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten</li> </ul>   |

Som sagt tidligere, det er ikke enkelt å trekke noe fasitsvar på hva som er målstyring, resultatstyring og mål- og resultatstyring. Ulike forfattere legger ulike beskrivelser i disse begrepene. Flere mener at målstyring er styring etter mål med fokus på resultater (eks. Drucker og Ot. prp. nr. 43). Det er ikke så enkelt å se forskjell på definisjonen av målstyring, mål- og resultatstyring og resultatstyring. Østre sier at målstyring kan omfatte mange styringsteknikker, mens i Ot.prp. nr. 43, sies det at «andre styringsformer» (enn målstyring) er regelstyring og verdistyring. Busch et al. sier at målstyring er en av fire former for økonomistyring.

Jeg prøver å gi en konklusjon på dette i kapittel 3.8. Men først tror jeg det kan være på sin plass å si litt om andre styringsformer i offentlig sektor.

### 3.4 Andre styringsformer

I offentlig virksomhet omtales også andre styringsformer, jf. det som er sagt ovenfor. Jeg tar derfor med en kort omtale av de forskjellige styringssystemene, som er mest relevant i det offentlige, budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring, verdistyring og markedsstyring. Denne oppstillingen må derfor ikke oppfattes som uttømmende.

Offentlig virksomhet er også i en særstilling i forhold til overordnet styring, nemlig politisk styring. Politisk styring omtales ikke særskilt nedenfor, men jeg nevner bare kort, at i en offentlig virksomhet er det politikerne som styrer og har det overordnede ansvaret for virksomheten. For kommunal sektor, som denne masteroppgaven i all hovedsak omtaler, er det kommunestyret som er det øverste organet. Det er det demokratiske prinsippet som ivaretas gjennom den politiske styringen, ettersom det er innbyggerne/velgerne som bestemmer hvem som skal styre på vegne av dem. Det er et viktig prinsipp, men det er også en utfordring at det i en kommunal virksomhet både er en politisk og en administrativ styring.

#### 3.4.1 Budsjettstyring

Når vi snakker om *offentlig virksomhet*, så handler dette om både statlig og kommunal virksomhet<sup>16</sup>. Dette kan være statlig og kommunal forvaltning, samt offentlige foretak<sup>17</sup> eid av stat eller kommune. Offentlig virksomhet har tre hovedoppgaver sier Bjarne Jensen (2012, 28. august, lysbilde fra forelesning), primære oppgaver, som myndighetsutøvelse og fellesgoder som forsvar, rettsvesen med mer, sekundære oppgaver, som regulering av markedsøkonomi, konkurransepolitikk, miljøpolitikk og konjunkturpolitikk, samt tertiære oppgaver hvor bl.a. individuelle velferdstjenester hører hjemme.

*Samfunnsøkonomi*<sup>18</sup> er læren om bruk av knappe ressurser for å dekke menneskenes behov (Ringstad, 2011, s. 11). Hvordan bruke knappe ressurser på en best mulig måte? Enkelt sagt, så har vi en viss sum penger og disse skal fordeles på aktiviteter og tiltak etter bestemte kriterier. Da kan vi sette opp *budsjett*. Det vil kunne være aktuelt både for den private husholdningen, for privat forretningsvirksomhet og for det offentlige. For det offentlige (både stat og kommune) er det lovpålagt å sette opp et *årsbudsjett*. I kommunal sektor er det i tillegg

---

<sup>16</sup> Det kan også være fylkeskommune, men for enkelthets skyld, benytter jeg ”kommune” for både kommune og fylkeskommune i denne oppgaven, da kommuner og fylkeskommuner oftest følger de samme bestemmelsene.

<sup>17</sup> Foretak brukes som her en samlebetegnelse på annen offentlig virksomhet som ikke er direkte forvaltning. Men innen kommunal terminologi er et ”kommunalt foretak” direkte underlagt kommunestyret (men har et eget styre). Disse er ikke egne rettssubjekter.

<sup>18</sup> Samfunnsøkonomiske teorier og analyser omfatter både mikroøkonomi, makroøkonomi og offentlig økonomi, uten at mikroøkonomi og makroøkonomi blir drøftet videre i denne oppgaven.

lovpålagt (Kommuneloven (1992) § 44) med et budsjett for flere år, dvs. en økonomiplan. Busch et al. sier «For at et budsjettssystem skal fungere etter hensikten, må vi arbeide etter flere dimensjoner» (2009, s. 159) og forfatterne nevner følgende hovedfunksjoner (2009, s. 160): Styringsfunksjon, kontrollfunksjon, politisk funksjon, informasjonsfunksjon. Jensen (2007, pkt. 6.2) bruker en litt annen inndeling, ved at budsjettets hovedfunksjon kan deles i konstitusjonell-/legalitetsfunksjon, politisk funksjon, administrativ funksjon og informasjonsfunksjon.

Østre (2007a, s. 25) sier at det i utgangspunktet er to hovedvarianter av budsjettstyring, detaljbudsjettering og forskjellige former for rammebudsjettering. Ved detaljbudsjettering er «makten» og styringen fullt og helt hos de folkevalgte, men ved rammebudsjettering fordeler de folkevalgte rammer, som administrasjonen fordeler videre på de enkelte tiltakene. De fleste kommunene i dag har rammebudsjetter, en konkret ramme (kommunens inntekter) som skal fordeles på de ulike formål/enheter/oppgaver. Omtrent  $\frac{3}{4}$  av kommunens inntekter er skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Informasjonen om hvor mye kommunene skal få fra staten, er viktig for å kunne sette opp budsjettet<sup>19</sup>. Det er knyttet stor spenning hvert år til hvilken sum kommunene får fra staten. Kommunens øvrige inntekter kommer bl.a. fra gebyrer/avgifter som skal betales for enkelte av de kommunale tjenestene, ulike refusjonsordninger og eventuell eiendomsskatt. De inntektene en har til rådighet skal fordeles på ulike formål, hvilke tjenester som skal leveres og hvilke mål som skal fastsettes.

### 3.4.2 Regelstyring

Regelstyring er «formelle regler for å regulere organisatorisk atferd» (Bush et al. 2009, s. 43). Regelstyring er nær knyttet til demokratisk styring og er en naturlig del av den kommunale hverdagen. Det er med på å sikre lik behandling av like tilfeller og også gi rettigheter (og plikter) til kommunens innbyggere. Det er en selvfølge at kommunene og det offentlige har regelstyring. Det går også fram av St.meld. nr. 19, 2008-2009 (pkt. 6.2.1 Mål- og resultatstyring og økonomiregelverket):

Rettsstatsprinsipp, offentleglova og reglane for sakshandsaming i forvaltningslova set krav til kva for framgangsmåte og prosedyre verksemda skal bruke i løysinga av oppgåvene sine. Lover og reglar slår ikkje berre fast kva eit offentleg organ skal gjere, men òg i mange tilfelle *korleis* dei skal løyse oppgåvene. Regelstyring skal sikre likehandsaming og at det skal vere

---

<sup>19</sup> Informasjonen ligger i Nasjonalbudsjettet (St.melding nr. 1-2011-2012 pkt. 3.3), Statsbudsjettet, og i kommuneproposisjonen (Prop. 115 S)

mogleg å kjenne til rettsstillinga si på førehand. Det er ein av dei mest sentrale verdiane i ein demokratisk rettsstat, jf. kapittel 4. Det er derfor ikkje ein motsetnad mellom regelstyring og målstyring. Departementa og dei underliggjande verksemdene må sjå på regelstyring og målstyring ikkje som alternativ, men som supplerande styringsformer. Departementa må vere medvitne om når dei nyttar regelstyring i staden for mål- og resultatstyring som verkemiddel. (s. 78)

Her slår de fast at det ikke er noen motsetning mellom regelstyring og målstyring, men at de er supplerende styringsformer. Fra wikipedia<sup>20</sup> henter jeg følgende utsagn om målstyring:

Det motsatte prinsipp er regelstyring, som vil si at en først fastsetter er regel og så behandler saker i henhold til denne. Tilhengere av målstyring kritiserer regelstyring for kun å være opptatt av prosedyren og at reglene følges istedenfor å se konsekvensene.

Nå er ikke wikipedia nødvendigvis «forskning», men noen har i hvert fall ment at regelstyring er det motsatte av målstyring. Det gir et bilde på at meningene er mange når det gjelder målstyring. Men jeg er nok ikke enig i at regelstyring er det motsatte av målstyring. Som jeg nevnte under kapittel 3.2, er det en hensikt bak en regel.



Figur 3.4.3a. Regelstyring

Det som kan være problematisk med regelstyring, er at mål kan endre seg, mens det ikke er like enkelt å endre en regel. Reglene er mer rigide enn målene. Slik må det selvsagt være, en endrer ikke en lov «over natta». Men en kunne nok ha ønsket seg noe mer fortgang i enkelte lovendringssaker. Jeg kan ta et eksempel. Vergemålsloven fra 1927 ble avløst av ny vergemålslov som kom i 2010 og ble iverksatt 2013, og som ikke minst også avløste lov om umyndiggjøring fra 1898. Det har tatt sin tid. Jeg vil tro at noen av de målene som var grunnlaget for loven både fra 1898 og 1927 har endret seg for en god stund siden.

Men det er også et poeng å ha med seg, at *bare* regelstyring kan bli for mye detaljstyring, og det er selvsagt heller ikke alle tjenester som styres av regler.

---

<sup>20</sup> <http://no.wikipedia.org/wiki/M%C3%A5lstyring>

### 3.4.3 Profesjonsstyring

Østre (2007a, s. 24) nevner også profesjonsstyring som en del av målstyringen. Dette handler om alle de skjønsmessige vurderingene som vil bli tatt av ulike yrkesgrupper og som er med på å legge føringer for eksempelvis hvordan tjenestene utføres. Deres kompetanse er dermed med på å styre en virksomhet. Selv om all saksbehandling i en kommune skal belyse alle aspekter ved en sak, så vil jeg likevel anta at saksbehandlingen bærer preg av om det er en jurist, en økonom, en sosionom eller en statsviter som står for framstillingen. De ulike profesjonene får med seg verdier og tankesett fra sin utdanning. De ulike ”skolene” har sine egne verdier. Her kan vi ta et eksempel som forskjellen på en leder som har en MPA og en som har en MBA. I et MPA-studium ligger hovedvekten på offentlig sektor, mens et MBA-studium har hovedfokus på privat sektor. Det ligger jo i navnene. Og når en leder med MBA skal være leder i offentlig sektor, drar han eller hun med seg tankegangen og verdiene som gjelder for forretningsvirksomhet.

### 3.4.4 Verdistyring

Verdistyring har ofte med en virksomhets kultur å gjøre, hvilke verdier som skal være eller er dominerende i en organisasjon. «Slik gjør vi det hos oss», «i vår skole er hver enkelt elev i sentrum», «i vår kommune skal alle innbyggerne møtes med en hyggelig hilsen», osv. Verdistyring kan også forbindes med profesjonsstyring, hvor profesjonens verdier er mer eller mindre dominerende, jf. også det som er sagt ovenfor.

Men i den senere tiden har det også vært mye snakk om verdibasert ledelse. Ifølge Tor Busch (2012, 15. november, lysbilde fra forelesning) er verdibasert ledelse «En målformulerende, problemløsende, språkskapende og verdiutviklende prosess, forankret i organisasjonens verdier og høye etiske standarder som utøves på både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå». Busch og Wennes (2012) sier i en artikkel om verdibasert ledelse, «At ledelsen er verdiforankret, innebærer at målene må harmonisere med organisasjonens sentrale verdier. Medarbeiderne vil da i større grad være engasjert i måloppnåelse» (s. 31). Etter min mening bør all offentlig virksomhet ha verdiutvikling på dagsordenen, og med det utvikle høye etiske standarder. Tillit til offentlig forvaltning kommer ikke av seg selv.

### 3.4.5 Markedsstyring

Markedsstyring preges av konkurranse, hvor sammenligninger gir pekepinn på hvordan en selv ligger an. Baldersheim og Rose sier følgende: «En markedskultur kjennetegnes av konkurranse. Selgere møter kjøpere, og prisen avgjøres av tilbud og etterspørsel. Økonomisk suksess beundres, hardt arbeid belønnes. Forholdet mellom mennesker er forretningsmessige. Begrensninger fra administrasjonen er lite velkomne» (2005, s. 250). Mange mener at markedsstyring tar utgangspunkt i at mennesker har forskjellige behov, og at brukerne da kan velge tjenester etter sitt behov. NPM har medført et større innslag av markedsstyring i offentlig sektor. Opprettelse av statlige og kommunale selskaper, «*fritt sykehusvalg*» osv. er resultater av denne tankegangen. Det at brukerne selv kan bestemme hvor de vil kjøpe sine tjenester, har også med demokrati å gjøre, er det mange som mener. Mens andre igjen mener at politikerne får mindre innflytelse i en markedsstyrt verden, noe som vil kunne true demokratiet. Wahl (2010) sier:

I de mer ytterliggående markedsliberalistens idéverden blir altså enkeltindividenes (forbrukernes) frie valg på markedet det fremste uttrykket for demokrati. Det folkevalgte, representative demokrati må derimot avskjæres eller begrenses, for nettopp å fremme – demokratiet! Hvor mye det representative demokrati må begrenses før demokratiet på denne måten er fullbrakt, sies det ikke noe om, men prosessen er i hvert fall i gang. (s.100)

Bakgrunnen for denne kommentaren er en artikkel av Professor Rune Sørensen ved BI, hvor «han polemiserer mot Makt- og demokratiutredningens konklusjoner» (jf. NOU 2003: 19, kapittel 13):

I et individorientert perspektiv kan imidlertid flere av fragmenteringsfenomenene oppfattes som demokratiske gevinster nettopp ved at de avskjærer muligheter for direkte folkevalgt kontroll eller at de begrenser den politiske dagsorden. [...] Videre vil salg av eiendeler i offentlige bedrifter antas å gi en disiplinering av den politiske styringen fordi man vanskeligere kan gi bedriftene pålegg i enkeltsaker.<sup>21</sup>

Makt- og demokratiutredningens konklusjoner er allerede 10 år gamle, men det som de konkluderte med den gangen, stemmer også bra i dag, men er ytterligere forsterket. Jeg har lyst til å ta med noen av konklusjonene i utredningen, som viser at vårt samfunn er i endring:

---

<sup>21</sup> Sørensen, R., Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet, i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 2, 2004 s. 156, sitert i Wahl 2008, side 100. Jeg har ikke kontrollert kilden.

Det statlige styringssystemet er omformet i retning av markedsprinsipper og formell fristilling på den ene side og nye kontrollorganer og tilsyn på den andre. De nye prinsippene omfatter i økende grad også det sosiale omsorgssystemet, der tjenestene settes ut på anbud i et privat marked, og det omfatter institusjoner som har vært relativt autonome og kollegialt styrt, slik som universiteter og høyskoler. Den ensartede og markedsorienterte styringsideologien har ikke gitt et mer enhetlig og samordnet styringssystem. Vi har sterkere institusjonell likeretting, men en mer fragmentert stat. (s. 56)

### 3.5 Mål- og resultatstyring i staten

Som nevnt ovenfor ble virksomhetsstyring et nytt begrep i statlig sektor på slutten av 1980-tallet. Dette vil si mål- og resultatstyring. I 1987 vedtok Regjeringen fornyingsprogrammet «Den nye staten», hvor statlige virksomheter ble pålagt å innføre virksomhetsplanlegging og bruke mål- og resultatstyring som styringsprinsipp, jf. boks 6.1 (St. meld. nr 19, 2008-2009, s. 79). Fra «1997 er mål- og resultatstyring nedfelt som hovedprinsipp i Statens økonomiregelverk» (Christensen et al, 2010, s. 110).

Nå har jeg beskrevet mål- og resultatstyring tidligere, og som nevnt i kapittel 3.3 er definisjonen ifølge SSØ<sup>22</sup> slik: «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (veileder 12/2010, s. 9). I veilederen sies det videre at «Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innebærer delegering av myndighet og fullmakter til virksomheten. Samtidig er mål- og resultatstyring et system for kontroll av virksomheten gjennom krav til måling og rapportering av ressurser» (s. 11). Det er selvsagt behov for styringsinformasjon, men det har vært reist mye kritikk fra ulike hold om hvordan resultater har vært målt og hvordan resultatene har blitt brukt. Det har vært stadige presseoppslag om at kvantitative målinger hvor eksempelvis politiet velger enkle kontroller, for å nå målene om antall kontroller pr. år. Eller at kneoperasjoner blir prioritert framfor mer kompliserte tilfeller, for å nå måltallene for antall operasjoner. Og hvis kvantitative målsettinger kombineres med resultatlønn, blir det er sterkt incitament til å nå målene. Dette **kan** misbrukes, jf. også det som er sagt i kapittel 5.2, under avsnittet om «Rapporteringsproblemer».

Jeg nevnte presseoppslag, og vil som et eksempel trekke fram en artikkel i «Dagens Næringsliv Magasinet» (Butenschøn, 2012), som omtaler innføring av NPM og mål- og

---

<sup>22</sup> Direktoratet for økonomistyring.



resultatstyring i Norge. Det var bl.a. et intervju med professor i statsvitenskap Tom Christensen ved Universitetet i Oslo, som sier at «Tellekantene hjemsøker vårt land». Han sier videre at NPM slett ikke var noen suksess ute i verden, men Norge tok ikke notis av det, men derimot «Norge tråkket klampen i bønn». I artikkelen omtales også hvordan operasjoner «kodes» (DRG<sup>23</sup>) ved å sette prislapp på sykdommer og tilstander, for å kunne klassifisere pasientene enten som lønnsomme eller ulønnsomme, og at enkle og forutsigbare sykdommer prioriteres da disse gir større profitt. Rent etisk er dette er en urovekkende utvikling syns jeg, hvis det som er omtalt, er riktig.

Jeg mener det også kan være et tankekors, når målstyring blir brakt fram i Kontroll- og konstitusjonskomiteens konklusjoner (Innst. 210 S (2012–2013 pkt. 3.8 - Komiteens konklusjoner, pkt. 3.8.1 – Kultur og ledelsesutfordringer) – som et ”varsko” fra deler av komiteen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil peke på at det i de siste tjue årene har vokst fram en styrings- og ledelseskultur i staten som bygger på en forholdsvis rigid målstyring, hvor etater styres etter et omfattende apparat av enkle, kvantitative mål, og hvor måloppnåelse igjen er koblet til et belønningssystem. Denne målstyringen har også lagt grunnlaget for et etter hvert omfattende og kostbart tilsynsapparat, som kan føre til utvikling av en «nullfeilskultur» hvor ingen tør gjøre noe som ikke er klart definert innenfor de kvantitative målsettingene. I ettertid kan man innse at målene har vært for mange, for detaljerte og at målstyring som prinsipp har vært for dominerende for hvordan etatene styres. I praksis har målstyringen like gjerne blitt et hinder for at gode og kvalifiserte avgjørelser blir tatt av dem som kjenner området best og et hinder for at etater kan lære av erfaringer og utvikle bedre tjenester. For nåværende og framtidige regjeringer bør det bli en overordnet oppgave å sørge for at de målene som utvikles for offentlige etater er få i tallet, at de er kvalitative, og at ansatte selv er med på å forme disse målene, innenfor rammen av overordnede politiske føringer og årlige budsjettammer.

Her brukes ordet «rigid målstyring», som jeg forstår er målstyring med stor grad av kvantitative mål, og at det også ofte knyttes belønningssystemer til dette. Det er dette som Østre (2007a) kaller kvantitativ målstyring.

---

<sup>23</sup> Diagnoserelaterte grupper.

### 3.6 Balansert målstyring

«Balansert målstyring» (BMS)<sup>24</sup> er et begrep som er mye omtalt. Det er en **metodikk** som ofte benyttes for styring av en virksomhet, også kommuner. Jeg tar med dette, for som vi skal se under kapittel 4, så benyttes dette av de kommunene som jeg undersøkte.

Østre sier følgende: «Balansert målstyring betegner at man legger et helhetssyn til grunn for virksomheten, der det må foretas en avveining mellom hensynet til tjenestemottakere, offentlig ansatt, økonomiske forhold osv.» (2007a, s. 31). Han sier videre at det ikke er helt klart hva som ligger i begrepet selv om mange har skrevet om dette. Begrepet stammer fra bedriftsøkonomien og omtales på engelsk som «Balanced scorecard». Østre stiller spørsmål om BMS har relevans i offentlig sektor, men som det går fram nedenfor, er Kommunal- og regionaldepartementet<sup>25</sup> (KRD) av en annen mening. KRD har laget en egen veileder for balansert målstyring i kommunal sektor (2002). De sier at «Utgangspunkt for denne veilederen er at balansert målstyring både er et styrings- og rapporteringssystem og en metodikk for organisasjonslæring og forbedring. Styrings- og rapporteringssystemet er basert på systematiske målinger og oppfølginger av resultater på organisasjonens viktigste områder» (s. 9-10). De sier videre:

Balansert målstyring ble i utgangspunktet utviklet for private bedrifter. Senere er metodikken i stadig større grad også tatt i bruk av offentlige organisasjoner... På mange måter er balansert målstyring vel så egnet for offentlige organisasjoner som for private bedrifter. Målstrukturene i offentlige organisasjoner er for eksempel langt mer sammensatte enn i private bedrifter. Offentlige organisasjoner har ikke størst mulig økonomiske overskudd som sitt overordnede mål, og det er gjennomgående vanskeligere å fastslå oppnådde resultat for en kommune enn for en privat bedrift. Kommunale organisasjoner skal derimot utøve kunststykket å iverksette politiske målsettinger innenfor vedtatte budsjetttrammer. Dette innebærer ofte både effektivisering og kvalitetsutvikling av tjenesteproduksjonen. De siste årene har det også vært rettet større oppmerksomhet mot brukertilpasningen av offentlige tjenester og service. Behovet for et styrings- og rapporteringssystem som fokuserer på mer enn budsjettkontroll, er derfor stort. (s. 9-10)

---

<sup>24</sup> [http://no.wikipedia.org/wiki/Balansert\\_m%C3%A5lstyring](http://no.wikipedia.org/wiki/Balansert_m%C3%A5lstyring): Konseptet ble første gang lansert på starten av 1990-tallet av to amerikanske akademikere, Robert S. Kaplan og David P. Norton. Ledelsessystemet er omtalt og klassifisert av Harvard Business School som et av de viktigste tilskuddene innen ledelselitteraturen de siste 75 årene.

<sup>25</sup> Jeg benytter Kommunal- og regionaldepartementet i denne oppgaven, selv om dette departementet nå har endret navn til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Veilederen sier videre (2002, s. 25) at BMS tar utgangspunkt i organisasjonens mål, og det må utvikles indikatorer som kan måles eller tallfestes. Dette er selvsagt en omfattende prosess, hvis en skal ha mål for hele den kommunale virksomheten. Men veilederen skiller også mellom driverindikatorer (årsak) og resultatindikatorer (virkning) – noe som er naturlig. For det er ikke noe mål i seg selv å øke antall hjemmebesøk (årsak) hvis det ikke fører til større brukertilfredshet (virkning).

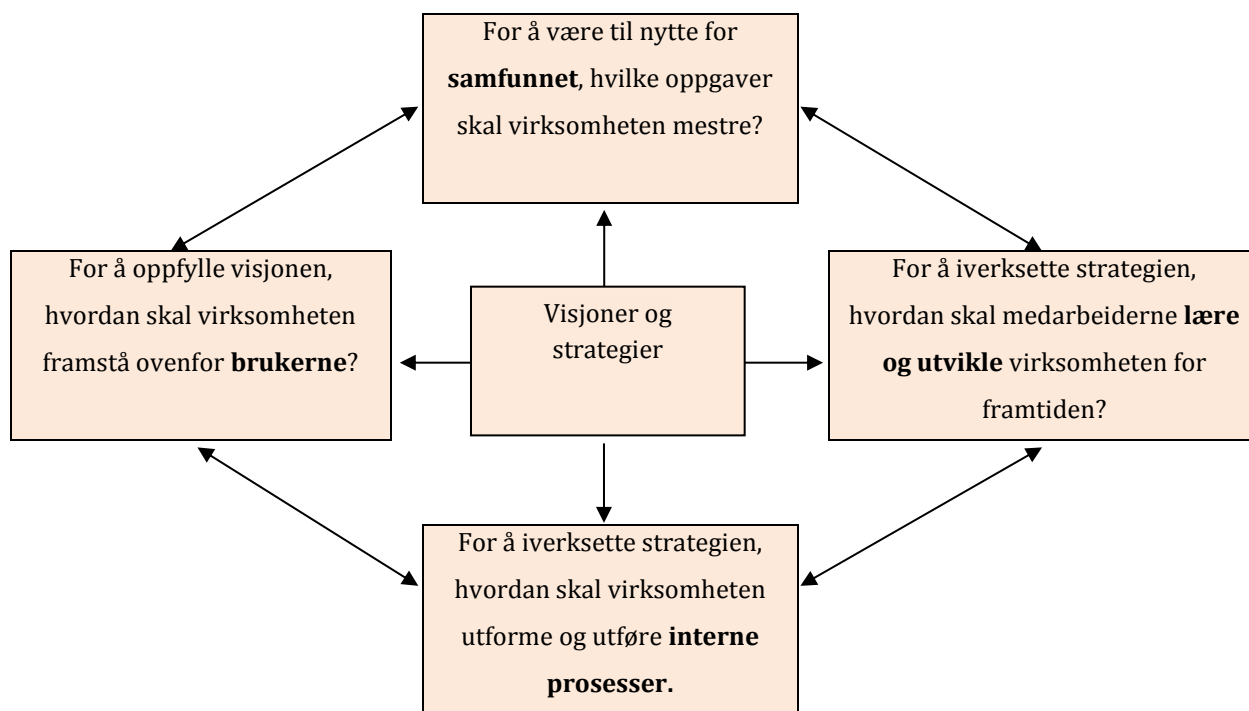
Johnsen sier at Kaplan og Norton<sup>26</sup> bygget sin målstyring rundt fire perspektiver med tilhørende resultatindikatorer, det finansielle perspektivet, kundeperspektivet, interne prosessperspektivet og lærings- og vekstperspektivet. Disse «skal skape balanse mellom informasjon om finansielle og realøkonomiske forhold, interne og eksterne forhold, og nåtiden og fremtiden»(2013, s. 15). Han sier videre at når dette skal tilpasses offentlig sektor, er det naturlig å erstatte det finansielle perspektivet med samfunnsperspektiv, kundeperspektivet med brukere og læring og vekst erstattes med læring og utvikling.

Johnsen mener at balansert mål- og resultatstyring vil kunne bidra «til mer oppmerksomhet på tjenesteytingen, verdiskapning og virkningene av politikken enn det den tradisjonelle, budsjettorienterte økonomistyringen i offentlig sektor har gjort» (2013, s.16). Og det kan nok tenkes at han kan ha rett i dette. Gjennom denne tankegangen er det brukernes ønsker og behov som skal være retningsgivende for hvilke tjenester som ytes, ikke hvor mye som er budsjettet på en post. Problemet er jo uansett, at en ikke får produsert flere tjenester enn det som det er budsjettet midler til. Men tjenesteytingen er retningsgivende for hva som blir budsjettet, og ikke motsatt. Men det ene kan ikke løsriveres fra det andre.

Nedenfor er en figur som viser elementene i balansert målstyring, slik Johnsen har navngitt boksene.

---

<sup>26</sup> Johnsen har henvis til Robert Kaplan og David Norton som utviklet denne modellen på 1990-tallet. Jeg har ikke gått nærmere inn på denne kilden.



Figur 3.6.a. Balansert målstyring tilpasset offentlig sektor.(Johnsen)

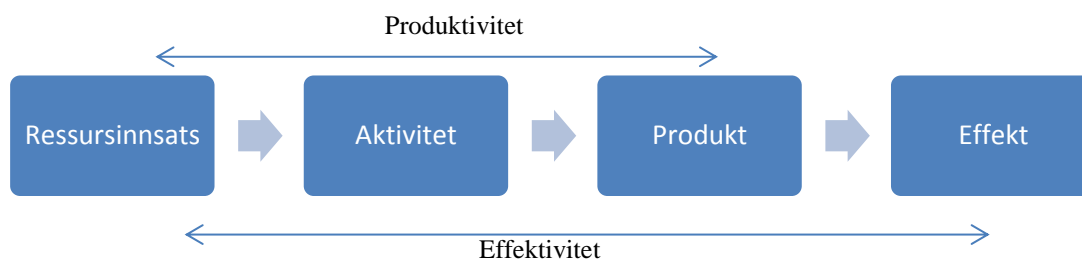
KRDs veileder (2002, s. 11) bruker litt andre begrep i en tilsvarende figur, hvor «samfunnet» er erstattet med «økonomi» og visjoner og strategier er erstattet med «medarbeidere». Veilederen sier også at (2002, s. 16) et element i BMS er et klarere skille mellom bestiller og utfører. Politikerne bestiller og administrasjonen leverer. De nevner også lederavtaler, som et naturlig element, hvor de sier eventuelt kan lønn kobles til resultatene.

Målekart er et sentralt dokument innen BMS. Veilederen (2002) sier at

Hensikten med målekartet er å ha en lett tilgjengelig dokumentasjon av de sentrale beslutningene og vedtakene som utgjør styringssystemet, aller helst fremstilt på en side. En slik kompakt fremstilling av kjerneinnholdet i styringssystemet er ikke bare viktig for oversiktligheten i styringssystemet. Det er et poeng i seg selv at alle ansatte i kommunen lett skal kunne gå inn på en side og se hvilke kritiske suksessfaktorer og tilhørende indikatorer kommunen styrer etter, og hvilke fokusområder de står i forhold til. Det gjelder både for kommunen som helhet – det felles, gjennomgående målekartet – og for den virksomheten den enkelte jobber i – det virksomhetsspesifikke målekartet. (s. 39)

### 3.7 Effektkjeden og KOSTRA

Til slutt i denne teoridelen tar jeg med en beskrivelse av bl.a. effektkjeden, for det er stadig snakk om produktivitet og effektivitet. Betegnelsene på de forskjellige boksene kan variere en del. Dette er en måte å beskrive det på:



Figur 3.7.a Effektkjeden

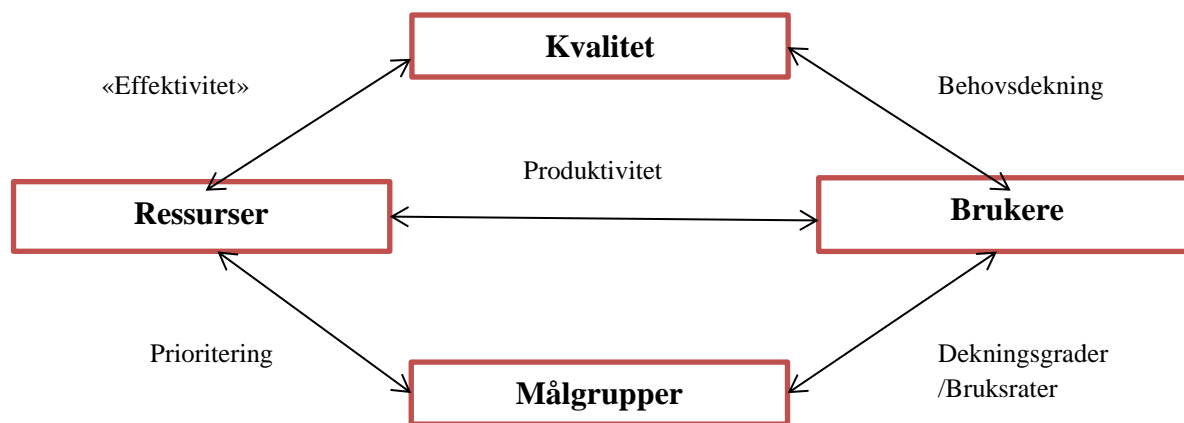
Produktivitet er «forholdet mellom produksjonsmengde og ressursinnsats», mens effektivitet er «forholdet mellom ressursinnsats og produksjonsverdi» (Busch et al. 2009, s. 55). Det finnes flere former for produktivitet og effektivitet, men jeg kommer ikke nærmere inn på dette her, jf. likevel det som er sagt i kapittel 5.2, og hvordan Østre beskriver sin resultatkjede.

I overskriften nevner jeg også KOSTRA<sup>27</sup>. Dette er et rapporteringssystem<sup>28</sup> og brukes i stor grad som et analyseverktøy for bl.a. sammenligninger mellom kommuner, men også for å gi muligheter for å sammenligne flere års utvikling i en kommune. Det er et nyttig verktøy, men også en verktøy en må bruke med noe forsiktighet, ettersom kvaliteten på dataene er, naturlig nok, avhengig av hvor nøyaktige de enkelte kommunene er med å rapportere inn riktige data på riktige steder. Jeg har nylig deltatt på et seminar hvor det bl.a. var en orientering (Moe, lysbilder 2013) om bruk av KOSTRA-tall og enkelte fallgruver. Og det er som foreleseren sa: «Der det finnes et tall, finnes det også et annet tall». Viktig å huske på. Det benyttes gjerne gjennomsnittstall i KOSTRA (eks. gjennomsnitt pr. innbygger). Dette kan være vel og bra, men en må likevel ha i tankene, som foreleseren sa i sitt innlegg, at «står du med en hånd i fryseren og en i peisen, har du det i teorien ganske bra på midten».

Jeg tar også med en modell for effektkjeden som foreleseren benyttet, da jeg synes denne gir en god oversikt over alle elementene og forholdet mellom dem.

<sup>27</sup> KOMmuneSTatRApportering, se eksempelvis <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>.

<sup>28</sup> Definisjon på hjemmesiden: *KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet.*



**Resurser** = De produksjonsfaktorer som settes inn (KOSTRA-tall)

**Brukere** = Antall brukere av en definert tjeneste

**Målgrupper** = Antall potensielle mottaker av en tjeneste

**Kvalitet** = Objektiv (målt) og subjektiv (opplevd) kvalitet

Figur 3.7.b Analysemodell for effektkjeden (Moe)

### 3.8 Konklusjon – Problemstilling 1

Som vi har sett ovenfor, kan det være vanskelig å få helt tak på en presis definisjon på mål- og resultatstyring. Begrepene målstyring, mål- og resultatstyring og resultatstyring brukes om hverandre. Johnsen (Rapport, difi, 2012, s. 52) sier at

Målstyring er på mange måter en blanding av ulike styringsformer: målene utformes administrativt innenfor rammen av etatsstyring, men målene må være i samsvar med den politiske styringen. Etatene og virksomhetene har ofte mange profesjonelle ansatte, og dermed er det viktig å bruke medvirkning for å ta hensyn til og utnytte fagstyringen. Både målene og resultatvurderingene skal fokusere på virksomhetens nytte for noen, enten disse kalles kunder, brukere, klienter eller publikum. Slik bruker målstyringen også deler av markedsstyringen, nemlig tenkningen om at virksomhetens formål er å skape verdier for noen eller noe i samfunnet. (s. 52-53)

Johnsen trekker altså inn politisk styring, etatsstyring, fagstyring og markedsstyring som en del av målstyringsbegrepet. Østre sier at målstyring (jf. kapittel 3.3), kan omfatte flere elementer, som budsjettstyring og regelstyring, profesjonsstyring og resultatstyring.

Da reformen NPM ble «innført», med sin tro på ledelse i stedet for styring, mer bruk av indirekte kontroll og bruker/borgerfokus (jf. kapittel 3.1.1), så mente mange at tanken bak Drucker sin teori passet inn i dette bildet, selv om målene i en privat virksomhet oftere er enkle og det er enklere å måle resultatet. Men for at teorien også skulle passe for offentlig

virksomhet, måtte politikerne tas med – ved at det var de som formulerte (i hvert fall vedtok) målene, og administrasjonen skulle følge opp det som politikerne hadde bestemt. Det var da ikke lenger et administrativt verktøy – i hvert fall ikke «på papiret».

Etter min oppfatning er målstyring derfor et videre begrep enn mål- og resultatstyring, da jeg kanskje først og fremst støtter meg til Østre sin uttalelse om at målstyring både er budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring og resultatstyring. Men det ene utelukker ikke det andre. Målstyring ligger med andre ord i det meste, uansett om en virksomhet har tatt i bruk mål- og resultatstyring eller ikke. Druckers teori Management by objectives er en ledelsesform, mål- og resultatstyring er et styringssystem.

### **Problemstilling 1 - Hva er mål- og resultatstyring?**

Mål- og resultatstyring er, etter min oppfatning, et **styringssystem**, som opprinnelig bygger på Peter Druckers teorier om Management by objectives, men er tilpasset offentlig sektor, ved at det er **politikere** som **vedtar de overordnede målene** (etter forslag fra administrasjonen). Disse legges inn i budsjettet, og politikerne styrer derfor også gjennom bevilgning av budsjetttrammer. Noe av tankegangen bak **prinsipal-agentteorien** mener jeg også kan relateres til mål- og resultatstyring. Administrasjonen bryter deretter målene og budsjetttrammene ned på delmål og utformer eller angir tiltak ev. indikatorer osv. etter en form for **målhierarki**. Resultatene rapporteres deretter til politikerne, kanskje flere ganger pr. år, men i hvert fall gjennom årsrapporten. Min oppfatning er at det først og fremst er snakk om **kvantitative** mål, hvor resultatene blir vurdert i forhold til antall, nøkkeltall osv. (dvs. «produkt» i effektkjeden). Men det formes også **kvalitative mål** (ofte de overordnede målene, men også på nivåene under), og det utvikles ofte **kvantitative indikatorer** for å vurdere måloppnåelsen. Selv om politikerne vedtar de overordnede målene, synes det likevel som om at mål- og resultatstyring først og fremst er et **administrativt verktøy**.

## 4 Hvordan praktiseres mål- og resultatstyring?

Dette kapitlet er viet empirien i min masteroppgave og hovedproblemstilling 2. Først omtales undersøkelsene i Kongsvinger og Nittedal kommuner (kapittel 4.1). Disse undersøkelsene tar utgangspunkt i underproblemstillingene til hovedproblemstilling 2. Konklusjonene på disse oppsummeres i kapittel 4.1.4. I kapittel 4.2 omtaler jeg en undersøkelse som jeg gjorde i to svenske kommuner. Dette summeres opp i kapittel 4.2.2. Deretter bruker jeg to andre rapporter som jeg mener har relevans for min oppgave, nemlig en rapport etter en undersøkelse som Riksrevisjonens har gjort (kapittel 4.3.1), samt en tidligere masteroppgave knyttet til Løten kommune (kapittel 4.3.2). Konklusjon på problemstilling 2 går fram av kapittel 4.4.

### 4.1 Kongsvinger og Nittedal kommuner

#### 4.1.1 Innledning

Kongsvinger og Nittedal kommuner var i 2000 forholdsvis jevnstore. Men Nittedal hadde forholdsvis flere unge og færre eldre enn Kongsvinger. I dag har Nittedal kommune vokst mer enn Kongsvinger, og forholdet mellom aldersfordelingen er fortsatt slik at Nittedal har flere unge og færre eldre enn Kongsvinger.

Som nevnt innledningsvis gjorde jeg, sammen med en annen student, en undersøkelse i Kongsvinger og Nittedal kommuner i 2000, om hvordan kommunene jobbet i forhold til mål- og resultatstyring. I rapporten (Bakken & Neset, 2000) spurte vi om hvilke styringsmekanismer som kommunen benyttet. Da ble det sagt at kommunen styrte etter mål og planer, utarbeidede standarder, budsjettet, «sunn fornuft», lover og regler, kommunale vedtak og retningslinjer, statlige pålegg og direktiver, stillings- og rutinebeskrivelser. Kongsvinger sa den gangen at de jobbet med mål- og resultatstyring og var i ferd med å legge fram forslag til politisk behandling. Nittedal var i ferd med å implementere mål- og resultatstyring. Nittedal fortalte videre at det var en prosess som hadde pågått i flere år, uten at det var innarbeidet som et fullstendig styringsprinsipp. Vi fant også at kommunene hadde definert en del mål i overordnede styringsdokumenter, men disse var ikke så godt kjent nedover i organisasjonen og var derfor ikke laget som et ledd i en helhetlig styring av kommunen.

Vi kunne konkludere med at begge kommunene i hovedsak benyttet regelstyring og budsjettstyring og at kommunene mente at målformuleringer var viktig og at de var godt i



gang med arbeidet for å innføre mål- og resultatstyring. Jeg synes derfor det er interessant å undersøke hvordan kommunene jobber med dette temaet i dag, 13-14 år senere. I år 2000 studerte vi styring både på overordnet nivå, for hjemmetjenesten og barneverntjenesten i de to kommunene. Dessverre hadde verken rådmannen, leder for hjemmetjenesten eller leder for barnevernet i Nittedal anledning til å delta i min studie nå, så sammenligningen for Nittedal sin del, blir veldig amputert.

I Nittedal har jeg intervjuet ordføreren og rådgiver for helhetlig styring. I Kongsvinger har jeg intervjuet ordføreren, rådmannen, enhetsleder hjemmebaserte tjenester og fagleder for barnevernet. I oppsummeringen av intervjuene nedenfor, spesifiserer jeg i hovedsak ikke hva hver enkelt person har sagt; de er formet mer som et resymé, men i noen sammenhenger er det naturlig å gjengi hva som konkret er svart.

### 4.1.2 Kongsvinger kommune

#### 4.1.2.1 Fakta

Følgende faktaopplysninger er hentet fra kommunens hjemmeside<sup>29</sup>: «Kongsvinger er organisert med tre kommunalsjefer for hhv. samfunn, oppvekst og helse/omsorg. Foruten tre stabsfunksjoner, har kommunen 22 enhetsledere. Kommunen har i det siste året hatt stort fokus på omstilling (prosjekt «Omstilling 2012») først og fremst med utgangspunkt i den økonomiske situasjonen.

Når det gjelder politisk organisasjon<sup>30</sup>, så er det valgt følgende politiske organer under kommunestyret: formannskapet, planutvalget, komité for helse og omsorg, komité oppvekst, komité næring, kultur og miljø. I tillegg har kommunen et kontrollutvalg, samt diverse styrever, råd og utvalg.

#### 4.1.2.2 Undersøkelsen

##### Dokumentgjennomgang

Kommunen har mange plandokumenter, men jeg har i denne sammenhengen studert Budsjett 2012, Økonomiplan 2012-2015, Årsrapport for 2012, samt Budsjett 2013, Økonomiplan 2013-2016. I tillegg har jeg også sett noe på Kommunal planstrategi for 2012-2015. I denne

---

<sup>29</sup> <http://www.kongsvinger.kommune.no/no/Artikler/Organisasjon/>

<sup>30</sup> <http://www.kongsvinger.kommune.no/no/Artikler/Politikk-i-Kongsvinger/Lokaldemokrati/Ordforer/>

## Mål - trenger kommunene det?

planen går det fram av kommunens planverk bygger på mål- og hovedstrategier. Disse er gjentatt i Budsjett 2012, Økonomiplan 2012-2015. Her gjengir jeg de fire hovedmålene.

- Kongsvinger skal utvikles til å ha en befolkningsvekst lik landet for øvrig (1 %).
- Kongsvinger skal ha et regionalt perspektiv i utvikling av egen kommune.
- Kongsvinger skal videreutvikle byen som den unike muligheten for å skape nye arbeidsplasser og økt attraktivitet.
- Kongsvinger kommune skal ha allment gode og forutsigbare tjenester på alle de viktigste områdene for folks velferd.

Det er satt opp hhv. tre, to, to og tre strategier under hvert av disse punktene. I tillegg er det laget et overordnet styringskort for «perspektivene» «Samfunn», «Tjenester», «Organisasjon» og «Økonomi» med tilhørende mål med indikatorer og ambisjonsnivå (kalt resultatmål). For hvert av tjenesteområdene samfunn, oppvekst og helse- og omsorg er det også laget styringskort hvor det spesifisert på mål med indikatorer og ambisjonsnivå (resultatmål). Det er også for hvert tjenesteområde laget en oversikt over langsiktige mål og strategier (tiltak 2012-2015 og tiltak 2016-2021). Her er en oversikt over kommunens styringskort:

|                  | «Perspektiver»     |                    |                          |                         |
|------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|-------------------------|
| Tjenesteområde   | Samfunn            | Tjenester          | Organisasjon             | Økonomi                 |
| Samfunn          | Mål og resultatmål |                    | «Attraktiv arbeidsplass» | Budsjett og økonomiplan |
| Oppvekst         | Mål og resultatmål | Mål og resultatmål | «Attraktiv arbeidsplass» | Budsjett og økonomiplan |
| Helse- og omsorg | Mål og resultatmål | Mål og resultatmål | «Attraktiv arbeidsplass» | Budsjett og økonomiplan |

Jeg har ikke funnet noen spesiell vurdering av «Organisasjon» på tjenesteområdene, men jeg antar at «Attraktiv arbeidsplass» som er målet i det overordnede styringskortet, må være gjennomgående for alle tjenesteområdene, som økonomien er det.

I årsrapporten for 2012 sies det følgende:

For å ivareta målstyring har Kongsvinger kommune har i dag etablert følgende formelle styringssystemer:

### *Balansert målstyring (BMS)*

- Kommunen skal ha klare mål både for tjenesteproduksjonen til brukerne, for trivselen til de ansatte og for å sikre en tilfredsstillende forvaltning av drifts-bevilgningene. Dette ivaretas ved at kommunen årlig utarbeider overordnede styringskort både for kommunen

som helhet, og for de ulike tjenesteområdene. Målene består både av kvalitative og kvantitative tallstørrelser.

- På bakgrunn av de overordnede styringskortene, utarbeider hver enkelt enhet sine egne styringskort som bidrar til at de overordnede målene nås. Alle tjeneste-områdene rapporterer tertialvis i forhold til faktisk måloppnåelse.
- Systemet med balansert målstyring sikrer at alle tjenesteområder arbeider mot felles overordnede mål for kommunen, og at rådmannen har et effektivt redskap for å registrere at kommunen er på riktig vei.

I årsrapporten gis det en vurdering måloppnåelsen i forhold til det overordnede styringskortet. For hvert av tjenesteområdene er det også gjort det samme. På den måten er det en sammenheng mellom plan og rapport, men det er en del måltall, som det ikke er så lett å forstå hva betyr. I årsrapporten er det også rapportert på området «Organisasjon», og selvsagt også på økonomi.

I Budsjett 2013, Økonomiplan 2012-2015 sies det at de langsiktige strategiene ligger fast. De overordnede styringskortene er også videreført, selv om noe av innholdet er endret. Men det er ikke så enkelt å forstå alle sammenhengene i årsbudsjettet, da det mangler litt forklaringer.

Ettersom jeg også skal undersøke hjemmebaserte tjenester og barnevern litt nærmere, har jeg også etterspurt virksomhetsplaner for disse områdene, for å se om de overordnede målene er brutt ned på de enkelte tjenestene. Hjemmebaserte tjenester har ikke fått laget noen slik plan og det er heller ikke laget noen spesiell virksomhetsplan for barnevernet. Det er laget en liten årsmelding for barnevernet (men ikke hjemmebaserte tjenester), men det er ikke vurdert noen måloppnåelse i disse. Det som er rapportert til kommunestyret, er det som er sagt i årsrapporten for hele kommunen, og det er på et forholdsvis overordnet nivå.

### Intervjuene

Som nevnt ovenfor har jeg intervjuet ordføreren, rådmannen, leder for hjemmetjenesten og fagleder for barnevernet. I stedet for å beskrive hva som er sagt på hver av de 22 (23) spørsmålene, velger jeg å summere opp spørsmålene i fire hovedpunkter, *mål- og resultatstyring, målformuleringer, vurdering av måloppnåelsen/rapportering og velferdseffekter.*

### *Mål- og resultatstyring*

I intervjuene sies det at kommunen benytter både budsjettstyring, mål- og resultatstyring,

målstyring, regelstyring og også verdistyring. Dette er oppsummert, alle tar ikke med alle disse alternativene. Som det bl.a. blir sagt, at selv om budsjettet styrer mye, er det mange måter å bruke rammen på, og de ansatte oppfordres til å være kreative, for å få mest mulig ut av rammen.

Budsjettdokumentet inneholder målformuleringer, og i budsjettdokumentet er disse angitt på overordnet nivå. Disse er da brutt ned og gjengis i virksomhetsplanene for enhetene. Det ble sagt at her har kommunen litt å gå på, ettersom ikke alle enhetene har fått dette helt til enda. Det er tatt i bruk styringskort for å vurdere mål/indikatorer og måloppnåelse. Kommunens planverk har blitt mer begripelig for politikerne og det har etter hvert blitt et godt styringsverktøy. Det siste er en viktig sikkerhet for at det ikke blir tatt «tilfeldige» avgjørelser.

### *Målformuleringer*

På kommunens strategikonferanse på våren legges overordnede føringer for driften og hvor utfordringer og muligheter diskuteres. På denne konferansen deltar også de tillitsvalgte, men i prosessen for utforming av de overordnede målene er det i hovedsak rådmannen (med kommunalsjefer), enhetslederne og politikere som deltar. Politikerne deltar gjennom komitéarbeidet. Kommunen har et målhierarki (strategisk mål, hovedmål, delmål osv.) og de overordnede målene blir deretter brutt ned på de forskjellige enhetene, men det er store variasjoner mellom enhetene, på hvordan det jobbes videre med dette og hvordan de øvrige ansatte deltar i prosessen. Hvis en spør noen av de ansatte om hvilke mål som enheten har, er det ikke sikkert at de kan svare på dette.

Det er formet både kvantitative og kvalitative mål og de strategiske målene er kvalitative. Men det er også mange andre kvalitative mål. Når det skal gjennomføres brukerundersøkelser, er det bl.a. for å kunne si noe om måloppnåelsen i forhold til kvalitative mål. Men i barnevernets rapportering til Fylkesmannen, benyttes i hovedsak kvantitative mål.

Hvis det oppstår målkonflikter, er som i så fall mellom mål og økonomi. Men det *kan* også oppstå målkonflikter mellom forskjellige tjenester, dvs. mål for en enhet kan slå uheldig ut for en annen enhet.

### *Vurdering av måloppnåelsen/rapportering*

Måloppnåelsen for kvantitative mål vurderes gjennom regnskapstall, KOSTRA-tall, brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser. Innen barnevern er det sammenligninger, spesielt gjennom de tallene som rapporteres til Fylkesmannen to ganger pr. år, og som de får

tilbakemeldinger på. For kvalitative mål benyttes som regel brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser, skjønn og kvalitetsindikatorer. I tillegg vil klager fra brukere, tilsyn fra andre tilsynsinstitanser og enkelte fagsystemer også gi indikasjoner på kvalitative mål.

Det rapporteres fra enhetene til rådmannen hver måned, det er i all hovedsak rapportering på økonomi. I tillegg rapporteres det hvert tertial (hvor årsrapporten er tredje tertial) til både formannskap og kommunestyre. Denne rapporten har med både økonomirapportering og rapportering av måloppnåelse på de overordnede målene (som er nevnt i budsjettokumentet). Innenfor enhetene er det også mange faglige mål som følges opp.

Ved manglende måloppnåelse, spesielt ved budsjettoverskridelser, etableres det tett oppfølging av kommunalsjef og økonomisjef. Hvis det er stadig problemer med måloppnåelse, kan det bli snakk om omplasseringer. Det er en klar styring, ettersom det ikke er snakk om at en enhet bare får «tilført og tilført». Det er likevel verdt å nevne at barnevernet er i en spesiell situasjon, hvor en har mye regelverk å forholde seg til. En kan ikke bare la være å gjennomføre et tiltak for et barn, på grunn av økonomi. Men en kan selvsagt vurdere hva slags tiltak. Uansett vil resultatene i inneværende år være retningsgivende for kommende år. Mange enhetsledere er flinke til å informere de ansatte om resultatene fra sin enhet, men det er nok noe variasjon.

Kongsvinger hadde resultatlønn for sine ledere tidligere, men det er nå avskaffet.

Resultatlønnen var i stor grad relatert til «å holde seg innenfor rammen». Dette kan få en uheldig vinkling, hvis en blir så «flink» til å holde seg innenfor rammen, at det går ut over tjenestene. Ettersom det er avskaffet, er det da heller ikke registrert noen signaler på manipulering av måloppnåelsen. Men her også ble det nevnt, at statistikk kunne benyttes til å framheve enkelte sider og skjule andre og at en måtte være bevisst på dette.

### *Velferdseffekter*

Her er det litt delte meninger. Noen mener at det muligens er for lite oppmerksomhet på dette temaet, mens andre mener at det snakkes mye om det. Men det er kanskje mer naturlig å ha effekter av tiltak på dagsorden, jo nærmere en kommer brukeren. Det er selvsagt et problem, at en setter opp et årsbudsjett og har noen mål som skal oppnås, men så ser en effekten kanskje først om 10 år. Innen barnevern er nettopp dette et tema. Men det ble også nevnt, at innen barnevernet var det rutine på at de stadig vurderer effekter av tiltak. Også innen eldreomsorg er kommunen opptatt av å tenke effekter, akkurat nå gjøres dette gjennom et

prosjekt som går på å gjøre eldre mer selvhjulpne. Der kan en måle effekter innen forholdsvis kort tid.

### 4.1.3 Nittedal kommune

#### 4.1.3.1 Fakta

Følgende faktaopplysninger er også hentet fra kommunens hjemmeside<sup>31</sup>: «Nittedal er organisert i en tonivåmodell hvor alle enhetslederne rapporterer til rådmannen. For å effektivisere organisasjonen har man koordinert enhetene innenfor tre tjenesteytende sektorer (helse/omsorg, oppvekst/utdanning, miljø/samfunnsutvikling) og en stabs- og støttesektor, som hver ledes av en kommunalsjef».

Når det gjelder politisk organisasjon<sup>32</sup>, så er det valgt følgende politiske organer under kommunestyret: formannskapet, komité for oppvekst og utdanning, komité for omsorg og komité for miljø og samfunnsutvikling. I tillegg har kommunen et kontrollutvalg, samt diverse styrever, råd og utvalg.

#### 4.1.3.2 Undersøkelsen

##### Dokumentgjennomgang

Kommunen har mange plandokumenter, men jeg har i denne sammenhengen studert kommunens handlingsplan 2012-2015 (inkludert budsjett 2012), årsrapport for 2012, samt handlingsplan 2013-2016 (inkludert budsjett 2013).

Det er sagt i handlingsplanen for 2012 at kommunen styrer etter mål- og resultatstyring. Videre er det sagt at kommunen har et overordnet målekart, hvor det er fire fokusområder, som brukere, medarbeidere, samfunn og økonomi. For hvert av disse fokusområdene er det satt opp en tabellarisk oversikt over kritiske suksessfaktorer, måleindikatorer, målemetode, resultat 2009 og 2010, mål for 2012, samt nedre grense for avvik. Videre er det tatt med tilsvarende oversikt for hver enhet, hvor det i tillegg for hvert av fokusområdene er beskrevet utfordringer og tiltak. Det er et omfattende dokument. Jeg var derfor spent på hvordan dette ble rapportert, da jeg skulle se på årsrapporten for 2013.

---

<sup>31</sup> <http://www.nittedal.kommune.no/Toppmeny/Organisasjon1/>

<sup>32</sup> <http://www.nittedal.kommune.no/Toppmeny/Politikk/>

Men jeg har forstått det slik, at kommunen selv forsto at dette var et omfattende arbeid å skulle rapportere på. Det ble ikke rapportert iht. til handlingsplanen for 2012, dvs. rapporteringen fulgte ikke samme mal som handlingsplanen. Kommunen hadde i mellomtiden laget en handlingsplan for 2013-2016, som hadde andre strategiske styringsmål, nemlig

1. Gode tjenester
2. God folkehelse
3. Rent miljø
4. Stolt nittedalsidentitet
5. Levende lokaldemokrati
6. Gode prosesser
7. Kompetente og motiverte medarbeidere
8. Sunn økonomi

Kommunens årsrapport for 2012 var inndelt etter disse åtte punktene. Rådmannen sier følgende i årsrapporten:

I årsmeldingen for 2012 vil tiltak og resultater sorteres under disse åtte overskriftene. Dette er for å synliggjøre hvordan kommunen og kommunens virksomhet jobber for å nå de målene som kommunen har satt seg. Årsmeldinga tar utgangspunkt i Nittedal kommunes handlingsplan 2012-2015 som ikke hadde en tilsvarende sortering av tiltak og resultater. Handlingsplanen 2013-2016 og denne årsmeldinga er de første som er inndelt etter de 8 styringsmåla. I arbeidet med å utvikle kommunens styringsdokumenter de det blant annet igangsatt et arbeid med å videreutvikle indikatorer og statistikk. Disse to dokumentene representerer derfor første gangs generasjon av et pågående utviklingsarbeid som vil pågå de neste to-tre åra.

På grunn av en helt annen inndeling, var det derfor vanskelig å vurdere måloppnåelsen. Målformuleringene var ikke de samme. Men det kan jo bli slik i overgangsfaser.

Kommunens planverk består av kommuneplanen, temaplaner, handlingsplanen og virksomhetsplaner. Handlingsplanen for 2013-2016 er da inndelt i de nye strategiske åtte styringsmålene. De fem første er rettet mot leveranse til innbyggerne, mens de tre siste retter seg mot organisasjon og administrasjon. Det strategiske målet «Gode tjenester» er igjen delt på oppvekst/utdanning, helse/omsorg og miljø/samfunn. Nittedal har ett felles hovedmål for alle tjenestene som leveres, «Nittedals innbyggere skal føle seg trygge på at de får de tjenestene de trenger, når de trenger dem, og at de er av god kvalitet». Det heter videre i

handlingsplanen at «Det gjøres kontinuerlig arbeid for å måle og utvikle kvaliteten på de tjenester som leveres. Dette gjøres blant annet ved å utvikle ulike indikatorer for måloppnåelse. Noen indikatorer vil gjelde bare for én sektor eller én tjeneste». Det er bl.a. beskrevet tiltak og satsingsområder for disse tre tjenesteområdene, men det er kanskje ikke så enkelt å si hva som er målene for de enkelte sektorene. Men dette er et system som er i startfasen, og det blir sikkert mer enhetlig strukturert etter hvert. Jeg vil også tro at det foreligger virksomhetsplaner e.l., som har mer spesifisering av mål og tiltak. Det er i hvert fall intensjonen, etter det jeg har fått opplyst. For de andre strategiske målene er det beskrevet mål og tiltak, så vidt jeg kan se.

### Intervjuene

Som nevnt ovenfor har jeg intervjuet ordføreren og en rådgiver som har ansvar for å utarbeide en helhetlig styring for Nittedal kommune. I stedet for å beskrive hva som er sagt på hver av de 22 (23) spørsmålene, velger jeg summere opp spørsmålene i fire hovedpunkter, *mål- og resultatstyring, målformuleringer, vurdering av måloppnåelsen/rapportering og velferdseffekter*.

### *Mål- og resultatstyring*

Kommunen styres etter balansert målstyring, men en kommer heller ikke utenom budsjettstyring. Verdistyring er også nevnt, og det vil sannsynligvis bli mer fokus på dette etter hvert. Det er også nevnt at med de nye åtte strategiske målene, vil det bli enklere for politikere å forholde seg til hva som er kommunens målstruktur. Mål- og resultatstyring er innført i sin helhet på noen områder, men det er fortsatt en del jobb igjen for å få med alle oppgavene. Det er et spørsmål om det i det hele tatt går an, for en kommune er veldig komplisert. «Det telles og telles, men hva forteller det egentlig om kvaliteten?», ble det sagt av en av respondentene. Det ble i den forbindelse nevnt et eksempel. Hvis det er mange legetimer pr. pasient på et sykehjem, skal dette være en indikator på god kvalitet på sykehjemmet? Det kan gjøre det, men ikke nødvendigvis. Kanskje det betyr at legene er veldig raske til å skrive ut medisiner? Det kan jo både være bra og ikke så bra, de eldre kan faktisk få for mye medisiner også<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> I intervjuet nevnte jeg at jeg hadde sett et program på svensk TV «(Sveriges bästa eldreboende» (e.l.), fra Lycksele i nord-Sverige), hvor det var bl.a. gjort noen undersøkelser om medisinbruk. Dette var ganske alarmerende, fordi de eldre fikk altfor mye medisiner, ofte feil medisiner og medisiner som ikke burde kombineres.



Kommunen har laget mål for sine tjenester, i hvert fall på de fleste områdene. Men som det også ble sagt, det er greit med mål på det som kan telles, som antall meter asfalt osv., men det er vanskeligere å lage mål for hva som eksempelvis er «god eldreomsorg».

### *Målformuleringer*

Både rådmannen (+ rådgiver), enhetslederne (i varierende grad), tillitsvalgte og politikerne er involvert i målformuleringsprosessen. Det er bredt forankret, men det jobbes kanskje først og fremst på «ledernivå», det vil si at de som jobber nedover i organisasjonen sannsynligvis ikke er så veldig involvert i dette arbeidet. Kommunen har et målhierarki (strategisk mål, hovedmål, delmål osv.), men det er ikke alle virksomhetene som er like flinke til å utarbeide virksomhetsplaner. Men det jobbes med å få til dette. Kommunen fastsetter både kvantitative og kvalitative mål, eksempelvis er de strategiske målene kvalitative. Målkonflikter var det ikke så mye snakk om, men det ble nevnt at det i så fall måtte være mellom de økonomiske mål og kvalitative mål. Det er økonomien som setter begrensningen.

### *Vurdering av måloppnåelsen/rapportering*

For å kunne si noe om måloppnåelsen av kvantitative mål, benyttes både regnskapstall, KOSTRA-tall (som for så vidt også er regnskapstall, men satt sammen i visse systemer), brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser og benchmarking (sammenligninger som ofte benyttes bl.a. gjennom KOSTRA-analyser). Men i tillegg vil resultatene kunne måles gjennom skolerestultater<sup>34</sup>, måling av vannkvalitet osv. For kvalitative mål vil det først og fremst være skjønn, brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser som er viktig. I tillegg nevnes kvalitetsindikatorer. I forbindelse med brukerundersøkelser tok jeg opp spørsmålet om fordeler og ulemper med slike. Det ble svart at fordelene er å gi en pekepinn på hvor en står, med fokus på kontinuerlige forbedringer. Ulempene kan være at folk blir litt lei slike undersøkelser, spesielt hvis det ikke skjer forbedringer i tjenesten i ettertid. Som nevnt (jf. pkt. 4.2) har jeg også hatt intervju med to svenske kommuner, og en av de personene som jeg intervjuet, mente at en skulle ikke benytte brukerundersøkelser hvis man ikke hadde til hensikt å endre eller forbedre noe. Brukerundersøkelser skaper forventning. Brukerundersøkelser er tidkrevende og det er derfor viktig å stille de rette spørsmålene, og eksempelvis er det viktig, spesielt i forhold til eldre, at en forsikrer seg om at det er «rette vedkommende» som virkelig svarer.

---

<sup>34</sup> Eksempelvis <http://skoleporten.udir.no/>

Rådmannen får en statusrapport fra enhetene hver måned, først og fremst på økonomi, men også på foreløpig resultat for noen av målene. Formannskapet og kommunestyret får rapportering på økonomi- og tjenestemåloppnåelse flere ganger pr. år. Resultat i forhold til de strategiske målene blir det kun rapportert på i årsrapporten.

Manglende tjenestemåloppnåelse får ingen direkte følger, men når det gjelder manglende måloppnåelse på økonomi, vil dette få konsekvenser ved at vedkommende leder følges opp. Uansett blir manglende tjenestemåloppnåelse videreført i neste års planer. I hvilken grad de forskjellige lederne kommuniserer resultatene av måloppnåelsen til sine ansatte, er litt usikkert.

Når det gjelder resultatlønn, mente de jeg snakket med, at Nittedal ikke hadde resultatlønn for sine ledere, og det var da heller ikke noen signaler på at det skjedde manipulering av måloppnåelsen. I så fall måtte dette være at enkelte enheter iblant benyttet statistiske sammenligninger, der hvor det ikke går an å sammenligne, som å sammenligne epler og pærer, for å framstå bedre enn de er.

### *Velferdseffekter*

Ettersom jeg snakket med en politiker og en fra administrasjonen, kan det være litt vanskelig å trekke noen enhetlig uttalelse under dette punktet. Men jeg kan vel si at dette temaet blir nok ikke diskutert så ofte. Ordfører tror nok at det er for mye fokus på å telle og rapportere og for lite fokus på verdier. Rådgiver mener at det til syvende og sist er budsjettet som styrer, det er vanskelig å snakke om kvalitet og velferdseffekter, når det strammes inn økonomisk.

#### **4.1.4 Vurdering/konklusjon underproblemstillinger**

##### **Underproblemstilling I - I hvilken grad følger kommunene koml. § 46 nr. 4?**

Begge kommunene har et oversiktlig og godt årsbudsjett<sup>35</sup>. Budsjettene gir en god oversikt over hvilke overordnede mål som kommunene har, og hvilke tiltak som skal iverksettes for å nå målene. Kommunestyrene vedtar selvsagt disse budsjettene, men de er på et overordnet nivå (rammebudsjett). Det er de enkelte virksomhetene som i ettertid fordeler rammene på de ulike tjenestene<sup>36</sup>. Kongsvingers budsjett er oppgitt på brutto rammer (både utgifter og inntekter), mens Nittedal sitt budsjett er oppgitt i netto rammer (utgifter minus inntekter). Ved

---

<sup>35</sup> Her vurderer jeg kun budsjett for 2013 for begge kommunene.

<sup>36</sup> Jf. forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner § 4, 3. ledd.

nettorammer overlates mer av styringen til enhetene, dvs. hvis inntektene øker, kan enhetene disponere dem. Begge deler er tillatt, iht. forskrift om årsbudsjett<sup>37</sup>. Etter mitt syn vil jeg konkludere med at begge kommunene har et budsjett som tilfredsstillende bestemmer i kommuneloven § 46 nr. 4.

### Underproblemstilling II - Hvordan foregår målformuleringsprosessen i kommunene?

Målene som er angitt i budsjettdokumentene kan kanskje være litt lite konkrete. Eksempelvis er hovedmålet for oppvekst- og utdanningssektoren (som bl.a. barnevern er en del av) i Nittedal følgende: «Nittedal kommune skal tilby oppvekstarenaer der barn og unge uansett forutsetninger utvikler seg til trygge, selvstendige reflekterte, dannede, medvirkende, kunnskapsrike, kreative og sosiale individer». Dette kan bli litt vanskelig å måle. Det er gitt flere tiltak som skal si noe om hvordan målene skal nås, men jeg er ikke sikker på at målene er tilstrekkelig operasjonalisert, jf. kapittel 3.2 og det som bl.a. Østre skriver om operasjonelle mål. Nå skal det tilføyes at de overordnede målene skal operasjonaliseres videre i virksomhetsplanene, og for Nittedal har jeg ikke sett disse. I budsjettet for Kongsvinger har de laget mål for eksempelvis helse og omsorg, som bl.a. sier at «Brukerne skal oppleve at tjenestene som ytes er av god kvalitet, og at servicen oppleves som god». Måleindikator er brukertilfredshet, og det har oppgitt et måltall på ønsket resultat i 2013 som 4,5-6,0. Det er ikke gitt noen forklaring på hva dette sier. Noen mål er ganske konkrete, mens andre er mer vage og vanskelige å måle. Dette er i tråd med det som Christensen et al. sier, jf. kapittel 3.2.

Målformuleringsprosessen i begge kommunene foregår på omtrent samme måte. Det er i hovedsak rådmannen og hans eller hennes lederteam som utarbeider de overordnede målene. Politikerne behandler forslagene i ulike fora, slik at disse også er involvert i prosessen. Det er jo til slutt også politikerne som skal vedta de overordnede målene. Tillitsvalgte deltar i prosessen på litt forskjellige tidspunkter. «Mellomlederne» involveres i prosessen når målene skal brytes ned på de forskjellige enhetene/virksomhetene, men det varierer i stor grad, hvor mye de enkelte enhetene engasjerer seg, og ikke minst, engasjerer de som arbeider i enheten/virksomheten. Nå har ikke jeg deltatt i kommunestyremøtene for å observere budsjettbehandlingen, men mitt generelle inntrykk er, etter å ha jobbet mot kommunal sektor i mange år, er at det ikke bestandig blir slik som forslaget lyder, men at det kan dukke opp andre forslag som omrokerer på målhierarkiet, jf. kapittel 3.1.1 og teorien om

---

<sup>37</sup> § 5, pkt. 3, 2. avsnitt.

tilfeldighetsmodeller. Men samtidig er sagt i intervjuene, at det å ha systemer som politikerne kjenner igjen og er «begripelige», er viktig for å unngå tilfeldige avgjørelser.

Målkonflikter (jf. kapittel 3.2) synes ikke å være noe relevant problemstilling, da respondentene ikke har noen klare oppfatninger om når dette skulle oppstå.

### **Underproblemstilling III - Har kommunen etablert noe eget system for mål- og resultatstyring?**

Jeg spurte også både kommunene om hvordan kommunen ble styrt. Alle svarte at de benyttet mål- og resultatstyring, men at en heller ikke kom utenom andre styringsformer, som budsjettstyring, regelstyring og også verdistyring. Dette stemmer bra overens med de begrepene som ble nevnt under kapittel 3.3 og 3.4.

Begge kommunene har sagt at de bruker balansert målstyring, og i kommunenes planverk kjenner jeg også igjen den teoretiske modellen, jf. kapittel 3.6 og figur 3.6.a. Selv om begrepene ikke nødvendigvis er helt de samme, så er tankegangen der. Jeg har ikke vurdert om kommunene har benyttet dette verktøyet fullt ut, eller hvordan de har praktisert dette. Jeg bare konstaterer at de mener de bruker BMS og at det de beskriver i sine dokumenter på et overordnet nivå, er gjenkjennbart.

### **Underproblemstilling IV - Hvordan rapporteres måloppnåelsen?**

Kongsvinger rapporterer på sine overordnede mål både i tertialrapport og i årsrapporten (2012). Selve årsrapporten er god og oversiktlig, men er målene nådd? I årsplanen og årsrapporten er det angitt indikatorer for målene, men selv om noen av indikatorene er oppfylt, så sier ikke disse så mye om målene er nådd. Jeg kan ta et eksempel: Et overordnet mål innen helse og omsorg er: «Kommunen skal ha en tydelig helsefremmende og forebyggende innsats». Det er tre indikatorer, «Antall 75-åringer som får forebyggende hjemmebesøk», ambisjonsnivå 40, resultat 40. «Prosentvis andel saker hvor kommunen får medhold hos fylkesmannen», ambisjonsnivå 90 %, resultat 100 %. «Årsverk ergoterapeuter pr. 10 000 innbyggere», ambisjonsnivå 2 %, resultat (foreligger ikke). Er da målet nådd?

For Nittedal sin del, er det, som nevnt ovenfor, ikke mulig å se om det rapporteres på måloppnåelse i 2012, ettersom rapporten ikke bygger på årsplanen. Men Nittedal har også, synes jeg, en god årsrapport med mye nyttig informasjon.

Ut fra de dokumentene som jeg har, er det ikke mulig å se hvordan eller i hvilken grad enhetene rapporterer om måloppnåelse, verken i Kongsvinger eller Nittedal. Til kommunestyret rapporteres det på tjenestene, i form av regnskapstall, nøkkeltall og verbalt, men ikke på mål.

### **Underproblemstilling V - Hvilke følger får eventuell manglende måloppnåelse?**

Det er ingen signaler verken i Kongsvinger eller i Nittedal, som tilsier at en prøver å skjule «fiaskoer» og «fremheve suksess» (jf. det som er sagt nedenfor under kapittel 5.2).

Kommunene har ikke resultatlønn for lederne, noe som reduserer risikoen for eventuell resultatmanipulering. Og mitt inntrykk er at budsjettoverskridelser får visse følger gjennom «ekstra oppmerksomhet». Mål som ikke blir nådd, tas med i vurderingen for neste års målformuleringer.

### **Underproblemstilling VI - I hvilken grad vurderes og rapporteres velferdseffekter?**

Så vidt jeg har erfart, er det veldig liten fokus på velferdseffekter. De jeg snakket med, mener at dette er viktig, men dette reflekteres ikke i samme grad i dokumentene. Mitt inntrykk er at Østre (jf. kapittel 5.2 nedenfor) har rett når han sier at det er mest fokus på «førsteordenseffekten» (produktet) og ikke velferdseffekten. Og det er selvsagt også mye mer problematisk å diskutere effektene av «produktet» enn å vurdere måloppnåelse i forhold til «produktet».

## **4.2 To svenske kommuner**

Selv om «hovedempirien» i denne masteroppgaven var ment å bygge på undersøkelsene i Nittedal og Kongsvinger kommuner, følte jeg likevel at det var litt spedt grunnlag for å kunne si noe om praksis i forhold teori. Som et ledd i mitt obligatoriske utenlandsopphold, valgte jeg å kontakte to svenske kommuner, for å undersøke hvordan de jobbet i forhold til mål- og resultatstyring. Sverige har i mange år jobbet med mål- og resultatstyring og jeg antok at de har høstet den del erfaringer som jeg også kunne trekke inn i masteroppgaven. Jeg har levert en rapport fra dette besøket<sup>38</sup> og jeg gjengir deler av dette arbeidet i denne masteroppgaven. For nærmere faktaopplysninger om kommunene og dokumentgjennomgang vises det til min rapport.

---

<sup>38</sup> «Rapport internasjonalt studieopphold» - Rapport i forbindelse med obligatorisk utenlandsopphold, august 2013, Torgun M. Bakken MPA 7.

### 4.2.1 Undersøkelsen

De svenske kommunene fikk tilnærmet lik spørsmålstilling som Nittedal og Kongsvinger (jf. vedlegg 2), og jeg gjennomførte intervjuer og foretok dokumentanalyser. Svenske og norske kommuner er forholdsvis like når det gjelder oppgaver og organisering, også når det gjelder politisk organisering.

#### 4.2.1.1 Intervjuene i Arvika kommune

I noen av intervjuene fulgte vi spørsmålstillingen, som nevnt i vedlegg 1, mens det i andre intervjuer ble det mer generelt prat, som nevnt under kapittel 2.1. Jeg har snakket med fem personer, kommunråden, kommundirektøren, biträdande kommundirektör, virksomhetsleder for «vård och omsorg», samt økonomisjefen. Ettersom jeg kun har snakket med «ledelsen», har jeg ikke noen direkte opplysninger om hvordan de forskjellige strategiske dokumentene fungerer i praksis. Det som er skrevet nedenfor er en oppsummering av alle samtalene.

#### Styring og mål

I forhold til styring av kommunen, var flere av de som ble intervjuet inne på at mål- og resultatstyring var det viktigste styringselementet, men at en selvsagt ikke kom utenom budsjettstyring. Det blir et både og. Hensikten med balansert styring er at det ikke bare er fokus på økonomi, men også medarbeidere, brukere osv. På spørsmål om alle ansatte (2300) er kjent med målene, så kan en ikke si at de er det.

Noen uttrykte at det kan være vanskelig å bryte ned alle målene, men det viktigste er at det er mål på de områdene som en skal utvikle seg på. Noen mente også at BMS var et litt for «løst» styringssystem, eller mer abstrakt, ettersom det i etterkant ikke var så enkelt å påvise sammenhengen mellom tiltak og resultat. Det blir også ofte slik at tankegangen endres fra et langsiktig perspektiv til mer kortsiktig tankegang. Noen var også inne på kulturens betydning for styring av organisasjonen. Hvis ikke organiseringen/styringen passer til kulturen, blir det «keiserens nye klær» (kanskje en form for «frikobling»?).

#### Målformulering, måling og resultater

Politikerne er med og diskuterer de strategiske målene, som ledergruppen har utarbeidet. Virksomhetslederne jobber videre med målformuleringer for de enkelte virksomhetene.

Ved vurdering av måloppnåelse benyttes gjerne kvantitative kriterier. Men det tas en analyse etterpå, og mange målinger kobles, slik at det blir en kvalitativ bedømmelse. Det var også noen som mente at det var veldig vanskelig å måle «myke verdier». Kommunen gjennomfører

brugerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser annethvert år. Men i forhold til brukerundersøkelser, kan det ofte stilles spørsmål ved hvorfor en spør, hvis en ikke har noe mer å gi.

Det var ingen som mente at resultatet hadde direkte innvirkning på lederlønnen, men var selvsagt en av flere kriterier når det skulle forhandles om lønn. Det var heller ingen som hadde noen erfaring med manipulering av måloppnåelsen. Hvis målene ikke ble nådd, var fokuset på å gjøre det bedre i neste omgang.

Konkurransetsetting har ikke vært noe stort tema i Arvika, i hvert fall ikke på «myke verdier». Flere nevner kommunens gode økonomi som en mulig årsak – ingen «kriser».

### Rapportering

Det rapporteres nedenfra og oppover nesten hver måned, rent administrativt, tertial til politikerne. Administrasjonen kan føle at det tar mye tid med all rapportering, men politikerne kritiserer i blant at de får for lite informasjon. Dette vil kunne være et dilemma. Det vil også være et spørsmål om en rapporterer om de riktige sakene.

### Velferdseffekter

Når jeg spurte om effektkjeden, var vel alle enige i at det var lite snakk om velferdseffekter, nettopp fordi de er vanskelige å måle. Kommunen benyttet brukerundersøkelser, men mange av effektene er jo vanskelig å måle på kort sikt.

#### **4.2.1.2      *Intervjuene i Eda kommune***

I noen av intervjuene fulgte vi spørsmålsstillingen, som nevnt ovenfor, mens det i andre intervjuer ble det mer generelt prat, som nevnt under punktet om metode ovenfor. Jeg har snakket med fem personer, kommunråden, kommunchefen og tre enhetsledere for «vård og stöd». De hadde for tiden ingen virksomhetssjef. På den måten fikk jeg snakket med nivået under den øverste ledelsen, noe som ga meg et innblikk i hvordan den strategiske planen kan oppfattes lenger ned i organisasjonen. Det som er sagt nedenfor er en oppsummering av alle samtalenene.

### Styring og mål

I flere av samtalenene var vi inne på spørsmålet om hva som er mål- og resultatstyring. Det store spørsmålet skal kanskje være om vi får ut av pengene det som er lagt inn, eller også om vi setter opp de riktige målene. Noen mente at det i hovedsak var budsjettet og lover og regler

som styrte virksomheten, mens andre mente at det strategiske dokumentet var politikernes verktøy i forhold til styring. På spørsmål om alle ansatte (ca 630) er kjent med målene, så kan en ikke si at de er det. De tre enhetslederne kjente til de overordnede målene, men hadde bedre kunnskap om «Kjennetegnene». De var sikre på at de som jobbet lenger ned i systemet slettes ikke kjente til målene.

### Målformulering, måling og resultater

Politikerne er med og diskuterer de strategiske målene, etter forslag fra administrasjonen. De strategiske målene ligger i fem år. Utvalgene tar hånd om budsjettet og målformuleringene på virksomhetsnivå. Noen mener at politikere ofte har mer fokus på resultatene enn å være med og sette målene.

Det ble sagt at det nok var for mange indikatorer, og det var planer om å legge fram færre. Målkonflikter oppstår gjerne når de skal finansieres. I forhold til målformulering mente flere at nedbryting av mål på virksomhetsnivå bar mye preg av «papirarbeid» og var kanskje ikke så reelt. Det jobbes ovenfra og ned til et visst nivå, så stopper det opp. Ved vurdering av måloppnåelse benyttes i hovedsak kvantitative kriterier.

Det er lagt opp til brukerundersøkelser annethvert år, men dette fungerer ikke på alle områder i praksis. Flere mente at brukerne ikke får det noe bedre av å telle og måle, og at en ikke skal spørre om det som en ikke vil vite svaret på. Brukerundersøkelse skaper en forventning om forbedring.

Det var ingen som mente at det var direkte kobling mellom resultatet og avlønning. Men lederlønninger ble avtalt individuelt, så indirekte *kan* det få innvirkning. Det var heller ingen som hadde noen erfaring med manipulering av måloppnåelsen. Det ble opplyst at manglende måloppnåelse ikke får direkte følger, men bringes inn i neste års plan. Noen mente at manglende måloppnåelse iblant bare blir «lagt bak seg».

Konkurransetsetting har ikke vært noe stort tema i Eda, men noen mener at det kan være nyttig for å få folk til å «skjerpe seg».

### Rapportering

Noen nevnte at arbeidsplassstreffet var arenaer hvor de diskuterer og oppsummerer mål og tiltak, men at dette ikke ble rapport videre. Andre sier at rapporteringen har for mye fokus på økonomi og for lite på virksomhetsmål. Men det ble også sagt at årsrapporten hadde mye omtale av virksomhetenes måloppnåelse.



### Velferdseffekter

Når jeg spurte om effektkjeden, var vel alle enige i at det var lite snakk om velferdseffekter, nettopp fordi de er vanskelige å måle. Flere mente at de hadde for dårlig verktøy til å måle velferdseffekter. Og en kan jo også stille seg spørsmål om hva som er velferd. Velferd for en person er ikke nødvendigvis det samme som for en annen person. Noen var inne på tanken om at mer forebyggende arbeid i kommunen, vil kunne få positive effekter om senere. Budsjettet er for ett år, mens effekten kanskje kommer senere, kanskje er det budsjettet som styrer?

### 4.2.2 Konklusjon undersøkelsen i svenske kommuner

De to svenske kommunene fikk så å si de samme spørsmålene som de to norske kommunene, men jeg tar ikke for meg hver enkelt problemstilling for denne vurderingen. I rapporten konkluderer jeg slik:

Hva har jeg så fått ut av denne undersøkelsen? De to svenske kommunene som jeg besøkte, har i mange år jobbet med mål- og resultatstyring og deres dokumenter bærer også preg av det. Men i praksis har jeg inntrykk av at flere er litt usikre på om mål- og resultatstyring har den effekten som de håper på. Spesielt når vi snakket om velferdseffekter. «Oppgavene må jo gjøres uansett hva slags mål en har». Men det er også flere som mener at mål- og resultatstyring er et godt verktøy – men da i tillegg til budsjettstyring og regelstyring. Uansett kommer en ikke utenom det.

Jeg er også litt usikker på hvor mye politikerne er involvert i målformuleringer og ikke minst prioriteringer. Kommunens visjon og strategi/overordnede mål ligger fast i mange år, så hvordan de skal nå disse overordnede målene, må i så fall være det som politikerne diskuterer. Jeg har ikke vært til stede i møtene, så jeg kan ikke si noe klart om dette.

Ut fra min erfaring i noen norske kommuner, så har jeg hatt inntrykk av at mål- og resultatstyring blir snakket om og diskutert på «ledernivå» og kanskje på nivået under, men når en kommer nedover i virksomheten er dette forholdsvis ukjent. Jeg tror kanskje ikke det er så stor forskjell på de norske kommunene og disse to svenske kommunene på dette området.

Det var litt overraskende for meg at også svenske kommuner (selv om en selvsagt ikke kan konkludere på vegne av alle svenske kommuner) har litt problemer med å gjennomføre mål- og resultatstyring i praksis. Er kompleksiteten i kommunene for stor, bruker de verktøyet feil? Uansett, det viser seg i hvert fall at de norske og de to svenske kommunene har omtrent de samme utfordringene. Men generelt sett, ut fra dokumentgjennomgangen (som jeg ikke har

gjengitt her), har kanskje de to svenske kommunene noe bedre rapportering i form av analyser og konklusjoner på måloppnåelse i sine årsrapporter.

### 4.3 Andre rapporter

Som nevnt ovenfor har jeg også valgt å bygge på to andre rapporter, som muligens kan hjelpe meg å konkludere på problemstilling 2.

#### 4.3.1 Riksrevisjonens rapport (Dokument 3:7 (2012-2013))

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse<sup>39</sup> i kommunene om hvordan kommunene styrer og kontrollerer tjenester med nasjonale mål<sup>40</sup>. Hva Riksrevisjonen sier om nasjonale mål, går fram av pkt. 1.1. i rapporten<sup>41</sup>. De områdene som er undersøkt er tjenester med nasjonale mål innen grunnskole, hjemmetjenesten og avløpstjenesten (se tabellen nedenfor) og hvilke nasjonale mål som er knyttet til disse tjenestene, går fram av rapportens pkt. 2.1.

---

|                 |   |
|-----------------|---|
| Grunnskolen     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Læringsresultat</li><li>• Mobbing</li><li>• Kompetanse - del med fagutdanning</li></ul>                   |
| Hjemmetjenesten | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tilbud til demente</li><li>• Legemiddelhåndtering</li><li>• Kompetanse - del med fagutdanning</li></ul>   |
| Avløpstjenesten | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ledningsfornyelse</li><li>• Overløp eller lekkasjer</li><li>• Kompetanse - del med fagutdanning</li></ul> |

---

Kommunene har et eget selvstendig ansvar for å kontrollere kommunal virksomhet (kommunal egenkontroll), men ettersom Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har et overordnet ansvar for kommunal sektor, så ville Riksrevisjonen vurdere hvordan KRD har i varetatt dette overordnede ansvaret. Men de ser også på hvordan kommune følger opp dette. Rapportens problemstillinger er som følger:

---

<sup>39</sup>Riksrevisjonens rapport er etter gjennomført forvaltningsrevisjon og kan ikke anses som forskning, men den kan likevel gi indikasjoner på hvordan situasjonen er for de problemstillingene som er valgt.

<sup>40</sup> «Riksrevisjonens undersøkelse av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål» Dokument 3:7 (2012-2013) Riksrevisjonen 19. februar 2013..

<sup>41</sup> «Det kommunale sjølstyret står for eit sett av viktige verdiar, men må fungere innanfor rammene av nasjonale mål (Meld. St. 12 (2011-2012) s. 12; Innst. 270 S (2011-2012), s. 42). Statlege mål om likeverdige tenester, rettstryggleik for den enkelte innbyggjaren, ei berekraftig utvikling og effektivitet gjev behov for statleg styring som avgrensar fridomen til kommunane (Ot.prp.nr. 42 (1991-92)). Staten har sett nasjonale mål og minstekrav til kvalitet på mange av de kommunale tenesteområda.»

1. I kva grad har kommunane styring og kontroll med tenester med nasjonale mål?
  - a) I kva grad styrer kommunestyra etter mål og resultat?
  - b) I kva grad har administrasjonssjefane "betryggende kontroll" med kvaliteten på tenestene?
  - c) I kva grad medverkar kontrollutvala til kontroll av kvaliteten på tenestene?
2. I kva grad varetek Kommunal- og regionaldepartementet ansvaret sitt når det gjeld styring og kontroll i kommunane?
  - a) I kva grad varetek Kommunal- og regionaldepartementet ansvaret sitt som forvaltar av føresegnene om styring og kontroll i kommunelova?
  - b) I kva grad varetek Kommunal- og regionaldepartementet samordningsansvaret sitt når det gjeld styring og kontroll i kommunane?

Det er spesielt problemstilling 1 a og b, som er relevant for min masteroppgave, og det er disse jeg omtaler videre. Riksrevisjonen har gjennomført spørreundersøkelser hos lederne i alle kommunene (se svarprosent på s. 31), og har også hatt dybdeintervjuer i fire kommuner (s. 31). Jeg går ikke inn på alle punktene i undersøkelsen, men plukker ut noen av de konklusjonene/ vurderingene som anses mest relevant for min oppgave, som nevnt ovenfor. Jeg gjengir likevel hovedfunnet i forhold til hele undersøkelsen, som er gjengitt i dokumentets pkt. 1 «Hovedfunn»<sup>42</sup> :

- Mange kommunar har svak styring og kontroll med tenester som er viktige for brukarane
  - Mange kommunestyre får ikkje systematisk rapportering om tilstanden på viktige tenesteområde
  - Administrasjonssjefane i mange kommunar har svak kontroll med tilstanden i tenestene
  - Kommunane utnyttar i liten grad dei moglegheitene til kontroll med tenestekvalitet som ligg i forvaltningsrevisjon
- Ulike statlege sektorkrav og storleiken på kommunane påverkar styringa og kontrollen til kommunane
- Kommunal- og regionaldepartementet har i liten grad innhenta informasjon om bruken av lovpålagde styringsdokument i kommunane og i liten grad medverka til å samordne krava til internkontroll

I forhold til den første problemstillingen (1.a, I kva grad styrer kommunestyra etter mål og resultat), så sier rapporten (pkt. 4.1.1) at 21 % av alle kommunene har ikke satt konkret mål på noen av de tjenestene som er undersøkt. De sier videre at store kommuner i større grad har satt mål enn de mindre kommunene. «Kommunestyra i små kommuner har i gjennomsnitt sett mål på 2,5 av dei 10 områda, medan mellomstore og store kommunar i gjennomsnitt har sett mål på høvesvis 3,7 og 5,2 område». Det sies videre i forhold til om kommunestyret får rapportering om tilstand eller kvalitet på tjenestene (pkt. 4.1.2), bl.a. at halvparten av kommunestyrene ikke har fått rapportering om tilstanden og kvaliteten på tilbudet til demente i hjemmetjenesten. Det er bedre rapportering i forhold til tjenester innen grunnskolen, der

---

<sup>42</sup> side 7.

eksempelvis tre av fire kommunestyre har fått rapportering om kompetanse i grunnskolen.

Rapporten sier også (s. 41):

Årsrapportane for 2010 for dei fire kommunane i djupundersøkinga viser at rapportering om heimetenesta i stor grad omhandlar økonomi, medan kvalitet i tenesta blir omtala i liten grad. I intervju vart det gjeve uttrykk for at politisk nivå generelt får mykje og god informasjon om innsatsfaktorar og fordeling av ressursar, men lite informasjon om kvaliteten på tenestene.

Nå skal en selvsagt ikke glemme at mål- og resultatstyring ikke er obligatorisk i kommunene, slik det er i staten, men det å ha et årsbudsjettet med sine krav om målformuleringer skal være med å gi kommunestyret styringsinformasjon for kunne gjøre de riktige prioriteringene.

Riksrevisjonen sier i rapporten pkt. 6.1 (s. 62) at mange kommuner i liten grad utnytter årsbudsjettet og årsrapporten til å sette mål og rapportere om resultater på viktige områder.

I forhold til administrasjonssjefens kontroll med tjenester, så konstaterer Riksrevisjonen (pkt. 6.1 side 63) at en av fem kommuner ikke har noe avvikssystem som dekker tjenestekvalitet. Det sies også at den administrative ledelsen i varierende grad sørger for å ha en intern kontroll med de forskjellige sektorkravene til tjenestene.

Undersøkinga viser at dei fleste administrasjonssjefane legg mest vekt på effektiv økonomisk drift i styring og oppfølging av tenestene. Dette er ein viktig del av den "betryggende kontrollen" til administrasjonssjefen og kan medverke til at dei kommunale oppgåvene blir løyste på ein kostnadseffektiv måte.

På bakgrunn av funna er det risiko for at mange administrasjonssjefar ikkje har tilstrekkeleg grunnlag for kontroll med tilstanden i tenestene. Svakheiter ved kontrollen til administrasjonssjefane kan føre til at ein ikkje avdekkjer lovbrøt, til manglande oversikt over problemområde, at nødvendige forbettingsprosessar ikkje blir sette i verk, at ein ikkje når nasjonale og lokale mål, og at brukarane ikkje får tilfredsstillande tenester.

### 4.3.2 Masteroppgave om Løten kommune

Studentene Carl Gustav Follestad og Jon Arne Johansen skrev i mai 2012 en masteroppgave med tittelen «Virksomhetsstyring i Løten kommune - En studie av balansert målstyring og kvalitetsmodellen CAF<sup>43</sup>». De sier under kapittel 1.3 (hypotese og forskningsspørsmål) at «Ved bruk av teori og empiri skal vi forsøke å vise om virksomhetsstyringen som

---

<sup>43</sup> Forfatterne definerer CAF-modellen i oppgaven pkt. 3.2. CAF står for «Common Assesment Framework». De sier at (s. 45) «CAF-modellen beskrives som en modell som måler i hvilken grad virksomheten har utviklet rutiner og mål for de forskjellige områdene, og i hvilken grad det innhentes informasjon for å kontrollere graden av måloppnåelse (Statskonsult, 2001). Jeg går ikke nærmere inn på denne modellen i min oppgave.

gjennomføres og utføres i Løten kommune er til det bedre for kommunens organisasjon, og om den medvirker til bedre ledelser og styring. Virksomhetsstyring som har til hensikt å legge til rette for at velferdsproduksjonen øker.» Videre sier de at hypotesen er «Den positive utviklingen i Løten kommune i perioden 2004-2011 er et resultat av innføringen av styringsmodellen CAF og balansert målstyring». De har utarbeidet 9 forskningsspørsmål for å kunne gi et svar på hypotesen og det er gjennomført spørreundersøkelse i ledergruppen i Løten kommune (s. 70).

Jeg går ikke inn på spørsmålene og heller ikke selve undersøkelsen, men konsentrerer meg om resultatet av og noen av funnene i undersøkelsen. I kapittel 7.10 gir forfatterne en oppsummering og konklusjon på hypotesen. Hovedkonklusjonen er «Våre funn viser at CAF-modellen og balansert målstyring synes å ha bidratt til den positive utviklingen i Løten kommune». Da tenkte jeg at her er det en kommune som faktisk har fått til en helhetlig styring vha. bl.a. balansert målstyring. Men forfatterne har også noen «innvendinger», som kan være interessante. De sier bl.a. at virksomhetslederne mener at målekartet<sup>44</sup> er viktig og brukes bevisst, men samtidig at 85 % av lederne mener at målekartet bare i noen grad er dekkende for egen virksomhet. Videre ser jeg også at det under kapittel 7.1 sies at over halvparten av kommunens ledergruppe ikke kunne redegjøre for hva kommunens visjon var. I tillegg er det 96 % som «i stor grad» eller «i noen grad» jobber for å nå den. Det er litt merkelig. Derfor sier også forfatterne i kapittel 7.11 (Avslutning og refleksjoner til videre arbeid) at «En av svakhetene i vår undersøkelse er det åpenbare faktum at flere ledere hevder at de følger opp kommunens visjon enn det er ledere som faktisk kjenner visjonen».

Jeg synes også at det er interessant å ta med noe mer av det som de sier i kapittel 7.11. Der sier de bl.a. at undersøkelsen er begrenset til kommunens ledergruppe. Selv om de sier at de ikke da har tatt komparative studier mot andre kommuner og organisasjoner, så tenker jeg også i en annen retning, og det er i forhold til hva nivået under ledergruppen tenker. Hvor mye forholder de seg til målene og resultatene? I konklusjonen i kapittel 7.5 (s. 105) sies det også at mange av lederne involverer medarbeiderne «i liten grad». De sier også i det samme kapitlet følgende: «Ikke bare mangler lederne forankringen for målene, men de har også medarbeidere som ikke har forståelsen for hvorfor de forskjellige målene er valgt, noe som ikke bidrar til å samle virksomheten om en felles retning slik Hoff og Holving (2002) beskriver som viktig.»

---

<sup>44</sup> Jf. det som er sagt under kapittel 3.6.

Forfatterne spør seg videre om det er slik at det er styringsverktøyene (CAF og BMS) som gjør at lederne trekker i samme retning, eller om det er andre faktorer som spiller inn i tillegg. De trekker bl.a. inn god yrkesetikk, tradisjon for å vise nøkternhet og liten vilje til å ta store sjanser. Og de sier også

Videre kan det kanskje tenkes at det er av underordnet betydning hva slags styringsverktøyer som benyttes, bare man arbeider systematisk og målrettet med dem. Det å innføre nye systemer kan medvirke til en skjerpet oppmerksomhet og større engasjement. Økt fokus på rapportering og kontroll fra toppledelsens side gir sterkere incentiver for resultatoppnåelse.

Dette er jo en interessant vinkling. Og de sier også videre at

Man kan med et visst grunnlag argumentere for at Løten kommune ikke egentlig har et helhetlig BMS-system, man har bare deler av det og et slags system for benchmarking. Det er likevel en sterk følelse av at det er et konkurranseaspekt i systemet. Kanskje kunne man like gjerne kalt systemet noe annet, for eksempel målstyring, eller mål- og resultatstyring. For å omskrive Deng Xiaoping, så spiller det kanskje ingen rolle hva man kaller katten, så lenge den fanger mus. Et litt ironisk poeng i en slik sammenheng er kanskje at det ikke bare ville vært av det gode hvis mange leder i Løten kommune hadde studert Master of Public Administration. Da ville toppledelsen fort opplevd veldig mange kritiske spørsmål til mange sider ved systemet som det kanskje ville vært utfordrende å besvare med tyngde. Kanskje ville lojaliteten til systemene blitt svekket med større kunnskap.

Som sagt, jeg har ikke satt meg inn i alle resultatene, men det er likevel interessante refleksjoner som forfatterne gjør, og som kanskje gjør at en kan stille noen spørsmål ved nytten av verktøyet som er tatt i bruk, og kanskje også av konklusjonen i rapporten, som sier at verktøyet synes å ha bidratt til den positive utviklingen i kommunen. Er det verktøyet som har hatt den viktigste rollen, eller kan det være andre årsaker? Jeg har selvsagt ikke svaret på det.

#### **4.4 Konklusjon problemstilling 2**

Det ser ut til at både Kongsvinger og Nittedal er godt i gang med sin plan- og målstruktur, men jeg har for lite grunnlag til å konkludere sikkert på hvordan mål- og resultatstyring praktiseres i sin helhet i de to kommunene. Det ser ut til at begge kommunene tenker seg et målhierarki, jf. kapittel 3.1.3, men begge kommunene har fortsatt problemer med å få gjennomført målstrukturen ned til alle nivåene. Dette viser noe av det som forfatterne

Christensen et al. (se kapittel 3.2) sier, om problemer med å få til en logisk målkjede. Begge kommunene har fortsatt en jobb å gjøre i forhold til å lage mål som kan en kan vurdere måloppnåelsen for i ettertid (operasjonelle mål). I forhold til Busch og Vanebo (2003) sine tre målkategorier (jf. kapittel 3.2), så er ikke dette spesifisert i noen av dokumentene, som jeg også antok. I målformuleringsfasen deltok både politikere og ledere, også noen tillitsvalgte. Det var nok noe mindre deltakelse nedover i systemet. Jeg har ikke registrert noen problemer i forhold til målforskyvinger eller målkonflikter (jf. kapittel 3.2), men det har jeg heller ikke godt nok grunnlag for å kunne si noe mer konkret om. I så fall hadde jeg måttet gå enda dypere inn i kommunenes virksomhet.

Rapportering og resultatvurdering er en viktig del av mål- og resultatstyring, og også her synes det å være en del mangler. Nittedal er litt vanskelig å vurdere ut fra det materialet jeg har. I forhold til teorien om mål- og resultatstyring, hvor hensikten er å rapportere i forhold til måloppnåelsen (jf. bl.a. kapittel 3.3 og 3.8), så gjøres nok dette til en viss grad, men rapporteringen synes å være noe mangelfull. Ut fra den informasjonen jeg har, synes det ikke å være problemer med overrapportering av suksess og underrapportering av fiasko (jf. bl.a. det som er sagt senere under kapittel 5.2), men KOSTRA-tall og statistikk kan brukes til mangt (jf. kapittel 3.7), så jeg kan ikke avskrive mulige «pynting» på resultater.

Det er ikke like problemstillinger i mitt prosjekt i 2013, som det var i prosjektet fra 2000 (Bakken & Neset, pkt. 7), men noen av funnene er sammenlignbare. Vi konkluderte i 2000-rapporten med at kommune *i hovedsak* benyttet regelstyring budsjettstyring, men at både Kongsvinger og Nittedal lå i startgropa til å få iverksatt og implementert mål- og resultatstyring, men at det manglet et helhetlig plan. Jeg har inntrykk av at begge kommunene fortsatt ligger i «startgropa» for å få innført mål- og resultatstyring, men etter min oppfatning er det mer bevissthet rundt dette styringssystemet nå. Det som kanskje først og fremst er det mest problematiske, er å få et helhetlig system som fanger opp alle nivåer i organisasjonen.

Det kan hende at de svenske kommunene har mer erfaring med mål- og resultatstyring, og er kanskje litt mer drevne i å jobbe fram mål og vurdere måloppnåelsen i ettertid. Men når en kommer ned i organisasjonen, er det ikke så veldig stor forskjell. Det er stort sett ledelsen som holder på med målformuleringer, riktignok sammen med politikerne, men nedover i organisasjonen er det ikke så mye involvering. Dette kan skape problemer i forhold til å ha et eierskap til målene, jf. det som er sagt under kapittel 3.2 (*mål-middel-kjeder*).

Hva kan en så se av Riksrevisjonens rapport? En kan i hvert fall se at det er veldig mange kommuner som har mangelfullt utviklede målformulerings- resultatvurderings- og rapporteringssystemer – i hvert fall på de tjenestene som Riksrevisjonen har undersøkt. Og det skulle ikke være noen grunn til å anta at det er veldig annerledes for andre tjenester. De største kommunene kommer stort sett bedre ut enn de små, det *kan* jo hende at det har noe med ressurser og kompetanse å gjøre, at de store kommunene oftere har ansatt egne folk som jobber med styringssystemer. Riksrevisjonens undersøkelse omfatter mange kommuner, så dette gir en god indikasjon på at det er flere enn de to kommunene som jeg har undersøkt, som sliter med det samme.

Når det gjelder Løten kommune, så sier undersøkelsen at CAF-modellen og BMS har bidratt til den positive utviklingen i kommunen, men at det allikevel er knyttet noe usikkerhet til funnene. Jeg sitter ikke igjen med følelsen av at mål- og resultatstyring fungerer optimalt, heller ikke i Løten kommune.

I de to norske kommunenes rapportering til kommunestyret er det benyttet mye KOSTRA-tall, jf. kapittel 3.7. Dette kan være gode indikatorer, men tallene kan ikke nødvendigvis betraktes som «fasitsvar» og er ikke bestandig like relevante i forhold til vurdering av måloppnåelse. De svenske kommunene benytter også forskjellige måltall i tillegg til regnskapsrapporteringen. Mange av tallene gir god informasjon, spesielt om kommunens økonomiske stilling.

### **Problemstilling 2 - Hvordan praktiseres mål- og resultatstyring i kommunene?**

Min hovedkonklusjon er at kommunene strever og jobber for å få et mål- og resultatstyringssystem på plass, jf. bl.a. kapittel 3.8. De to norske og de to svenske kommunene har innført balansert målstyring, i hvert fall på papiret, og har mange av de overordnede målene er på plass. Men alle har større problemer med å få involvert nivåene under leder- og mellomledernivåene. Politikerne er involvert i prosessen, og flere av de politikerne som jeg snakket med, er positive til det systemet som de hadde i «sin kommune». Rapportering til kommunestyret skjer i all hovedsak i forhold til overordnede målene, mens resultatene på enhetsnivå stort sett skjer gjennom regnskapsrapporteringen og gjennom KOSTRA-tall. Ut fra Riksrevisjonens rapport, tror jeg dette også stemmer for de kommunene som de undersøkte. Kobling av resultater mot lederlønninger ligger i teorien (bl.a. gjennom



kobling mot NPM), men benyttes kanskje ikke så mye som en skulle tro, og kanskje mindre i kommuner enn i statlig virksomhet.

Så hvis målet er å benytte mål- og resultatstyring, har kommunene fortsatt en vei å gå.

## 5 Mål- og resultatstyring et egnet styringsprinsipp?

### 5.1 Hvorfor benytter kommunene mål- og resultatstyring?

Som nevnt tidligere, mener Baldersheim og Rose (2005, s. 32) at debatten om **målstyring** i skjæringsfeltet mellom økt lederfokus og overgang til mer direkte styring. Forfatterne mente også at dette hadde sammenheng med reformen NPM (jf. likevel det som er sagt ovenfor, bl.a. kapittel 3.1.2 og 3.1.3, at begrepet målstyring er eldre enn NPM). NPM- reformen har, som sagt ovenfor (kapittel 3.1.1) stort fokus mot effektivisering av offentlig virksomhet og at bedriftsøkonomisk tankegang skal være et bidrag til å gjøre offentlig sektor mer effektiv.

Så kan en da spørre seg, er det gjort noen undersøkelser om offentlig sektor har blitt mer effektiv? Hva slags bidrag har NPM med mål- og resultatstyring gitt? Men da sier Christensen et al. (2010) at vi står ovenfor et «evalueringsparadoks». De sier at «de som foreskriver reformer knyttet til NPM, og bygger sin legitimitet på at de skal oppnå resultater, sjelden undersøker effektene av sine egne reformer» (2010, s. 173). Så selv om mål- og resultatstyring har vært praktisert mer eller mindre i kommunene (og også staten) i årevis, er det ikke, så vidt meg bekjent, gjennomført mange evalueringer. Men jeg har fått kjennskap til en undersøkelse som er gjort i forbindelse med måling av effektivitet og produktivitet (jf. kapittel 3.7): «Mål- og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet?», som er gjennomført av Åge Johnsen og Anna Charlotte Larsen (2013). Jeg har fått tillatelse fra Johnsen til å gjengi noe fra rapporten<sup>45</sup>. Johnsen og Larsen sin undersøkelse av mål- og resultatstyringen «er målt med en indeks med data fra 270 av 430 kommuner i den kommunale organisasjonsdatabasen for 2008» (s. 2). De sier videre:

Forskningsspørsmålet i denne studien er hvilke virkninger mål- og resultatstyring har for produktivitet og effektivitet i kommunene. For eksempel: Er det forskjeller i produktivitet og effektivitet i kommuner mellom dem som har lite eller mye resultatstyring? Er det forskjeller i virkninger av resultatstyringen mellom ulike tjenester? Denne studien gir ingen endelige svar, men tar sikte på å bidra til diskusjonen om styring og ledelse i offentlig sektor ved å reise noen spørsmål om mulige sammenhenger mellom styringsformer og virkninger, og diskutere disse spørsmålene ved hjelp av empiriske analyser.

Analysen er avgrenset til grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene i norske kommuner, og analyserer indikatorer for produktivitet og effektivitet, nærmere bestemt gjennomsnittskostnader og leseferdigheter i grunnskolen og dekningsgrad i pleie- og omsorgssektoren. (s. 5)

---

<sup>45</sup> Den er ikke publisert enda.

Jeg går ikke inn på alle resultatene fra denne undersøkelsen, men trekker fram konklusjonen som er gjengitt i sammendraget:

Mål- og resultatstyring samvarierte med lave gjennomsnittlige driftskostnader per elev, men det var ingen samvariasjon mellom mål- og resultatstyring og skoleresultater målt som leseferdigheter i 8. klasse skoleåret etter. Mål- og resultatstyring samvarierte ikke med gjennomsnittlige driftskostnader per mottaker av hjemmetjenestene, men samvarierte med lave dekningsgrader målt som tildelte hjemmetjenester til mottakere som andel av befolkningen på 80 år eller mer. Analysene viser at det er mulig å utforske virkninger av mål- og resultatstyring for kommunale tjenester. (s. 2)

Det er altså mulig å finne sammenhenger, sier forfatterne, men det kan være mange usikkerhetsmomenter i undersøkelsen, ikke minst ved definisjoner av de ulike begrepene og ved datakvaliteten. Men det er selvsagt et altfor lite grunnlag til å si noe klart om mål- og resultatstyring har hatt innvirkning på produktivitet og effektivitet, men forfatterne oppfordrer til videre undersøkelser av området.

Forfatterne henviser også til (Hovik og Stigen 2008<sup>46</sup>), hvor de sier: «For eksempel svarte 227 av 307 kommuner (74 %) i en undersøkelse i 2008 at de helt eller delvis brukte en form for mål- og resultatstyring på en eller flere av sine arbeidsområder, og 54 % av kommunene brukte balansert målstyring». Etersom jeg ikke har gått inn på denne kilden, kan jeg ikke si noe mer hva som ligger i tallene eller spørsmålene, og det må tas forbehold om at det ligger andre elementer i dette, men hvis jeg relaterer dette til Riksrevisjonens rapport, se kapittel 4.2.2, så viser en tabell i rapporten (s. 39) at under halvparten av kommunene har satt mål for disse tjenestene som rapporten omhandler i budsjettet for 2012. Nå kan det selvsagt være at det er satt mål for andre tjenester, men det kan jo også være en indikasjon på at ordet «delvis» bruk av mål- og resultatstyring er mer dekkende enn «helt» bruk.

Ut fra det som er sagt i forrige avsnitt, kan det være nærliggende å tenke på begrepet «frikobling». Men først litt om «myter». Myter er en form for oppskrifter som forteller organisasjoner om hva som er moderne, hva som «alle» nå bør rette seg inn på. Christensen et al. (2010, kapittel 4) omtaler fem ulike aktører som formidler slike oppskrifter. Den ene aktørgruppen kan være internasjonale organisasjoner som OECD, EU, FN, som eksempelvis kan sette betingelser om at et land følger visse konsepter eller oppskrifter for å motta hjelp eller bistand. Den andre gruppen er konsulentselskaper som forteller kommunene at nå

---

<sup>46</sup> Jeg har ikke gått nærmere inn på denne kilden.

innfører «alle kommunene mål- og resultatstyring – så da må dere gjøre det også, for å henge med – for å være moderne – og vi kan hjelpe dere med dette!» (mitt eksempel). Den tredje gruppen som er spredere av myter, er organisasjoner inne høyere utdanning. Jeg nevnte eksempelvis under kapittel 3.4.3 om profesjonsstyring, at personer fra ulike skoler drar med seg skolens «kultur og tankegang», som de har fått gjennom utdanningen. De oppskriftene som de lærer på skolene drar de med seg inn i jobbene som de får etterpå. Den fjerde gruppen av aktører er mediebedrifter som skriver om det som er «moderne» organisasjonsoppskrifter. Media har stor makt – og har god mulighet til å formidle det som er «in». Forfatterne tar også med at ulike andre aktører kan bruke media til å formidle sine syn, som eksempelvis forskere fra universiteter og høyskoler og konsulentselskaper. Den femte og siste gruppen som forfatterne mener bidrar til å spre oppskrifter, er store multinasjonale bedrifter. Forfatterne sier at mange av selskapene er ofte både utviklere og formidlere av oppskrifter. Jeg tenker meg at mange av de store revisjonsselskapene som finnes (PWC, KPMG osv.) prøver stadig vekk å fortelle de norske kommunene at de må innrette sine regnskaper etter forretningsmessige prinsipper, fordi det er slik de gjør det i andre land osv. Foreløpig har de ikke lykket med det.

Det er mange ulike tilnærminger til eventuell innføring av nye oppskrifter. Christensen et al. (2010) skriver også om dette. Dette kan være alt fra frivillig til tvangsmessig adoptering og mimetisk adoptering, hvor ofte litt usikre organisasjoner prøver å etterlikne det som er «moderne». Men jeg vil først og fremst si litt om «frikobling», som jeg nevnte ovenfor. Dette handler om at organisasjonene gjerne vil være moderne og ta opp ideene og tankene fra oppskriftene, men fortsetter å være litt «frikoblet», det vil si at de lar ikke oppskriften være «styrende» for hva de gjør. Forfatterne sier at i en slik situasjon blir «mytene eller oppskriftene noe som ligger på overflaten i organisasjonene, som et utstillingsvindu eller et blendverk, som skal overbevise omgivelsene om at organisasjonen er moderne og effektiv, uten at praksis internt endres i særlig grad, ...» (2010, s. 92). 74 % av respondentene i undersøkelsen, som er nevnt ovenfor (Hovik og Stigen 2008), sier altså at de helt eller delvis benytter mål- og resultatstyring, mens Riksrevisjonens rapport sier at halvparten av kommunene i den undersøkelsen ikke hadde mål for de tjenestene som de hadde med i undersøkelsen. Dette er selvsagt ikke noe bevis, men det **kan** tyde på at mange mener at de har innført mål- og resultatstyring, uten at de egentlig har gjort det (frikobling).

Det kan være flere årsaker til at kommunene benytter mål- og resultatstyring. Jeg har i dette kapitlet pekt på to årsaker, ønsket om økt effektivitet og produktivitet, og ønsket om å være

«moderne». Johnsen (2013) har også diskutert ulike eventuelle andre former for styring i en kommune «Målstyrings alternativer», s. 27-29). Han mener at «målstyring eller andre former for resultatstyring» er et godt alternativ til annen styring, da dette gir mer desentralisering, «medvirkning, faglig selvstyre og lokal tilpasning». Politisk styring kan ofte bli for mye detaljstyring, og det er også et spørsmål om politikerne har god nok fagkunnskap til å tenke tilstrekkelig strategisk. Regelstyring kan bli for byråkratisk og at det gis uklare styringssignaler, fagstyring kan innebære at fagfolk får for mye informasjonsmakt og markedsstyring medfører ofte mer konkurranseutsetting, noe som ikke passer for mange av de kommunale tjenestene.

Det er derfor mange årsaker til at kommunene benytter mål- og resultatstyring. Men mye av årsaken ligger sannsynligvis også i at dette er innført som obligatorisk i staten, og at det også legges «føringer» gjennom lover og bestemmelser (og veiledninger) for at dette også skal benyttes i kommunal sektor.

### 5.2 utfordringer med mål- og resultatstyring i kommunal sektor

Som vi har sett ovenfor, har mål- og resultatstyring sitt utgangspunkt i privat virksomhet, men har senere blitt tilpasset offentlig virksomhet. En privat virksomhet har i hovedsak ett mål, og det er å få størst mulig overskudd (jf. bl.a. kapittel 3.2). Det er naturlig. Men dette er ikke et naturlig mål for offentlig sektor. Hvis jeg først og fremst tar for meg den kommunale sektoren, så finnes det knapt noen virksomhet som er mer kompleks. Her er et utdrag av kommunens tjenester:

- Helsestasjon
- Primærhelsetjeneste
- Barnehage
- Grunnskole
- Barnevern
- Ungdomsarbeid
- Sosialtjeneste
- Kultur
- Arealplanlegging
- Byggesaker
- Kommunale veier
- Vann- og kloakk
- Hjemmetjenester
  - Hjemmehjelp
  - Hjemmesykepleie
- Omsorgsboliger
- Sykehjem
- Kirkegårder

Det sier seg selv, at eksempelvis det å lage en målstruktur som fanger opp alt dette, er en utfordring. I tillegg har en kommune både politisk og administrativ styring, hvor den politiske styringen er grunnlaget for vårt demokrati.

Baldersheim og Rose (2005) henviser i sin bok til forfatteren «Rombach (1991)» og andre som er av den «oppfatning at det rett og slett ikke går an å styre med mål. Årsaken til det er at målstyringskonseptet bygger på en del forutsetninger som ikke er til stede i offentlig sektor» (s. 32-33). Det sies at det settes spørsmålsteget ved om det «er mulig å formulere klare og kvantifiserbare mål, som samtidig ikke er gjensidig motstridende eller ustabile» (s. 33). Andre problemer er at når de enkelte enhetene føler press for å nå sine mål, noe som kan skape målforskyvinger, overmåling og samarbeidsproblemer. Et annet argument er at i det offentlige er både politisk og administrativ styring. Og selv om politikerne er med og fastsetter målene, vil det i praksis likevel skje forhandlinger og kompromisser når et budsjett skal vedtas.

Jeg vil også trekke fram noen utfordringer, som Christensen et al. (2010, s. 184-189) omtaler som «Utfordringer ved resultatmåling og effektstudier». Det første punktet de beskriver er «Politikkproblemet» der det ofte oppstår spenninger mellom politikk og administrasjon, ettersom

Den politiske logikken trekker i retning av å være reaktiv og responderer på det dagsaktuelle og uforutsette, hvor det åpnes for å bruke småsaker til å markere og signalisere ovenfor velgerne hva de står for. Man er mer opptatt av å finne på nye tiltak enn å evaluere eksisterende organisasjoner og tiltak. Den administrative logikken er derimot mer proaktiv, opptatt av administrativ kontroll, konsistens og langsiktig planlegging. (s. 184)

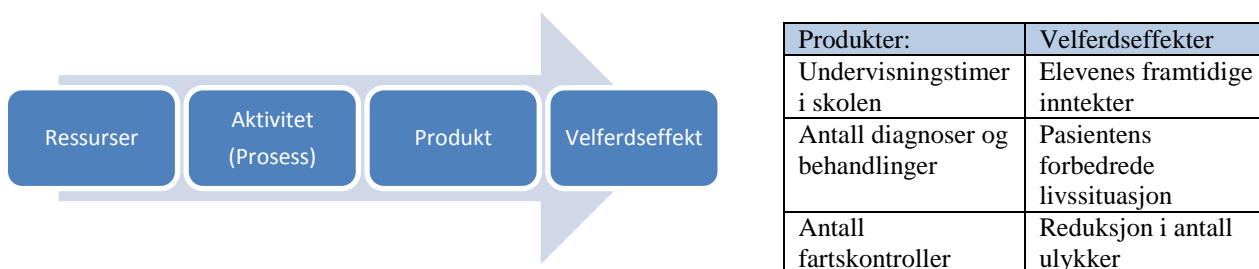
Videre beskriver de problemer rundt resultatmålinger, som jeg nevner noen her i stikkordsform (jeg har i tillegg tatt med mine eksempler på hvert av punktene, angitt i kursiv):

- Resultatene ses ofte over flere år og følger ikke budsjettåret (*eks. kommunen etablerer en fritidsklubb for å få ungdommene vekk fra gata og småkriminalitet, virkningen av dette ser en kanskje ikke før flere år etterpå*).
- Resultatene som rapporteres vil bare delvis bare bestemt av akkurat det tiltaket eller den endringen som er gjort (*eks. i forrige kulepunkt, ungdomskriminaliteten går ned, med kanskje det ikke hadde noe med fritidsklubben å gjøre i det hele tatt, kanskje dette hadde sammenheng med at noen ble «tatt og dømt» og dette skremte andre ungdommer fra å drive med dette (i hvert fall for en periode)*).

- Manglende resultater betyr ikke nødvendigvis at tiltak skal nedbygges eller avvikles, slik det forutsettes i reformer som baserer seg på insentivsystemer (*eks. selv om ungdomskriminaliteten ikke går ned, kan det være andre grunner til å beholde fritidsklubben, kanskje det har redusert mobbing blant ungdomsskoleelevene?*).

Forfatterne peker også på «Rapporteringsproblemer» og sier at det kan oppstå en «strategisk overrapportering av suksess og en underrapportering av fiasko». Det er vel gjerne slik at de fleste ønsker å framstå som «vellykkede» og det å rapportere at en ikke har oppnådd de målene som satt, er ikke så hyggelig. Jeg vil vel tro at organisasjonens kultur har mye å si i en slik situasjon, og ikke minst reaksjonsformen. Det kan også være en ekstra grunn til å rapportere suksess, hvis det er knyttet incentiver til resultatene. Østre (2007b) sier at «Problemet med slike incentivordninger er at individer og institusjoner blir mer opptatt av å oppfylle kriteriene for økte bevilgninger, enn den underliggende kvalitet på den egentlige produksjon» (s. 19). Dette kan være et tankekors. Det store presset på resultater, spesielt innen statlig virksomhet, har også iblant medført at det måles og rapporteres det som er lett å måle (kvantitative mål), mens det som er mer problematisk å rapportere, ikke blir nevnt (overmåling). Hvis et tilsynsorgan rapporterer at de har greid 20 tilsyn i år, mens de kun hadde 15 i fjor, så trenger de kanskje ikke si at de har valgt ut de minst problematiske objektene, for å nå et høyere antall. Dette kan fort bli et etisk problem.

Østre (2007a, s. 11) mener at det vi kaller mål- og resultatstyring er **kvantitativ resultatstyring** (KRS) og han sier videre at «de ulike former for mål- og resultatstyring synes å være redskaper for byråkatiets interne styring, dvs. styring av underliggende etater/organer» (2007a, s. 12). Østre (2007a, s. 18-19) tar også for seg begrepet «resultater» og sier at dette har både førsteordenseffekter («produkt») og andreordenseffekter («velferdseffekter»). Den velkjente effektkjeden beskriver han på denne måten (hvor jeg har tatt med noen av eksemplene) (s. 18)<sup>47</sup>:



Figur 5.2.a Resultatkjeden (Østre)

<sup>47</sup> Det er denne som jeg også har brukt i spørsmålene til kommunene, jf. vedlegg 1 og 2.

Han sier videre at i ulike veiledninger som er utarbeidet for statsforvaltningen er fokuset mest rettet mot førsteordenseffekten, altså det kvantitative målet, mens det er lite fokus på velferdseffekten. Og det er kanskje ikke så merkelig, da dette er mye vanskeligere å måle, ikke minst i løpet av et budsjettår. Men for en kommune skulle en forvente at velferdseffektene ville være mer interessante enn kvantitativ måloppnåelse, selv om tanken er at en skal vurdere kvalitet ved hjelp av kvantitative indikatorer. Jeg tenker meg at velferdseffekter er mer politiske mål. Østre sier at målstyring i all hovedsak er et redskap for intern styring. Så hva da med de politiske målsettingene? Hvis vi går litt tilbake til KRDs veileder i forbindelse med BMS (2002), så trekker jeg ut følgende:

Kommunale organisasjoner skal derimot utøve kunststykket å iverksette politiske målsettinger innenfor vedtatte budsjettammer. Dette innebærer ofte både effektivisering og kvalitetsutvikling av tjenesteproduksjonen. De siste årene har det også vært rettet større oppmerksomhet mot brukertilpasningen av offentlige tjenester og service. Behovet for et styrings- og rapporteringssystem som fokuserer på mer enn budsjettkontroll, er derfor stort. (s. 10)

Det er et kunststykke å iverksette politiske målsettinger innenfor vedtatte budsjettammer. Ut fra min erfaring i kommunal sektor, er dette noe som til enhver tid settes på dagsorden. Gode hensikter og mål blir ofte ofre for bortprioriteringer. En vinter med mye snø kan redusere målet med å asfaltere dårlige kommunale veier. Et år med mange elever som får innvilget spesialundervisning, kan medføre at målet om skolefrukt blir droppet. Tilflytting av en familie med et multihandicapt barn, vil medføre flere millioner i tilleggsutgifter, som må dekkes av innsparing av andre utgifter, kanskje på andre områder. Så da ble målet om å bli kvitt overbelegg på sykehjemmet prioritert bort. Dette er tenkte eksempler på utfordringer i en kommunal hverdag.

### 5.3 Konklusjon problemstilling 3

Hvis mål- og resultatstyring skal være et egnet prinsipp i norske kommuner, må det kunne påvises forbedringer. Men dette er et område som er lite utforsket, jf. kapittel 5.1. En kan også stille seg spørsmål om hva er det som eventuelt har påvirket resultatene i en kommune, er det styringsprinsippet eller er det andre forhold (jf. eksempel kapittel 4.3.2)? Det er heller slett ikke sikkert at det er det ene eller andre, det er sannsynligvis en kombinasjon av flere ulike forhold.



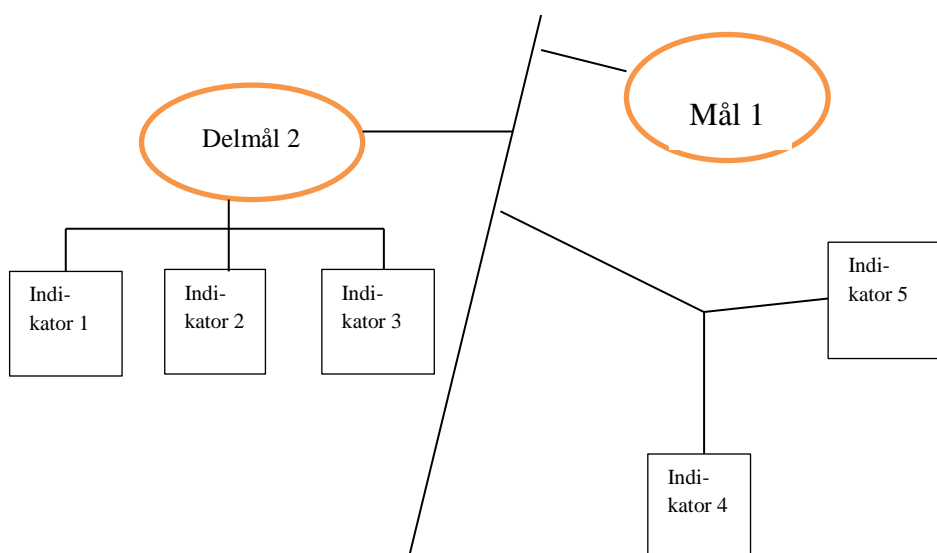
Som vi har sett ovenfor, kan en si at mål- og resultatstyring er tuftet på NPM, selv om begrepet egentlig er eldre enn NPM-reformen, jf. bl.a. kapittel 3.1.2 og 3.1.3. Det er uansett en viktig del av NPM. Denne reformen bygger, som jeg sier under kapittel 3.1.1, på økonomisk teori og public choice-modellen, med rasjonell tankegang og beslutningsprosesser. En slik beslutningsprosess, men klare mål og klare virkemidler, kan synes lite relevant i kommunal sektor, jf. også tanken om beslutningsmodellene «muddling through» (jf. kapittel 3.1.1). En kommune har et komplisert beslutningssystem, det er ikke bare «rett fram» å få sammenheng mellom mål, tiltak og resultat. Slik sett virker tankene bak mål- og resultatstyring for enkle. Det er så mange forhold som det skal tas hensyn til i en kommune. Men på en annen side, så er det behov for en «målrettet virksomhet». Østre sier at «Det er selvfølgelig alltid vært slik at man har hatt mål for offentlig forvaltningsvirksomhet. Hvis man ikke har noen hensikt eller mål med en virksomhet så har det lite mening i å drive den» (2007a, s. 21). Men i en politisk hverdag handler det ofte om prioriteringer mellom mål, og ut fra det som er sagt ovenfor om målformuleringer, kan det være vanskelig å sette klare mål – eller at det ikke er politisk vilje til det.

Resultatvurderinger er også en utfordring i en kommune, jf. bl.a. kapittel 5.2. Først og fremst kan en aldri være helt sikker på om det er de tiltakene som er iverksatt, som har gitt resultatet, eller om det er helt andre årsaker. I tillegg vil en ikke nødvendigvis se resultatet av et tiltak det året som det er iverksatt. Overrapportering av gode resultater og underrapportering av dårlige resultater er også noe som kan innvirke på egnetheten. Spesielt hvis resultatet er knyttet til lederlønninger. Og som en siste utfordring tar jeg med problemet med telling og måling, dvs. «kvantitative resultater». Hva er effekten (velferdseffekten) av et tiltak? Selv om det er en økning i antall undervisningstimer på en skole, har dette medført at elevene har blitt mer gagns mennesker? I hvilken grad blir dette i det hele tatt vurdert? Ut fra slike perspektiver, kan en stille spørsmålsteget ved om mål- og resultatstyring er et egnet prinsipp i kommunal forvaltning.

Men selv om mål- og resultatstyring *kan* være et egnet prinsipp, så kan det ikke være **bare** mål- og resultatstyring. Som jeg nevnte tidligere, så mener jeg at målstyring er et videre begrep enn mål- og resultatstyring. Slik jeg ser det, ligger det målstyring i all kommunal virksomhet, i budsjetter, planer og lover og regler. Det ligger målstyring i både regelstyring og budsjettstyring, jf. det som er sagt i kapittel 3.3, men også i profesjonsstyring (kapittel 3.4.3) og verdistyring (jf. kapittel 3.4.4). En psykiatrisk sykepleier på et sykehjem har lært

gjennom sine studier hvordan hun skal snakke til en dement person. Målet er å bedre hverdagen til den demente, det ligger i handlingen. Gjennom verdistyring har kommunen stor oppmerksomhet på å snakke om etikk i alle ledersamlinger, målet er at innbyggerne skal ha tillit til kommunens virksomhet. Så målstyring, tenker jeg, det må det være i en kommune. Det er likevel viktig å ha med den advarselen som ble gitt i forhold til rigid eller kvantitativ målstyring, jf. kapittel 3.5. Men som jeg sier, målstyring må det være på flere måter og mål – det trenger kommunene!

Jeg har lyst til å trekke fram en illustrasjon fra Johnsen, som omhandler grantre-prinsippet og furutre-prinsippet (2013, s. 19). Utgangspunktet for dette er det som han sier: «For at noe skal være målstyring må det gjennomføres analyser av organisasjonens ressurser *før* målene formuleres slik at en vet hva som skal endres». Han mener også at mye at styring i offentlig sektor, spesielt i staten, er mer detaljstyring med veldige målhierarkier («alle nevnt, ingen glemt»). Det er dette han kaller grantre-prinsippet. (Et tilnærmet eksempel på dette har jeg tatt med i kapittel 3.1.3). Han sier også at det som staten og mange andre kaller målstyring, ikke er målstyring, men aktivitetsstyring. Ved furutre-prinsippet, sier Johnsen, blir målene formet etter «vesentlighet, egenart og risiko». Det vil si at «noen få utvalgte mål og resultatindikatorer retter oppmerksomheten om de viktigste forholdene som skal endres heller enn på alle oppgavene som skal utføres» (2013, s. 19). Johnsen illustrerer furutre-prinsippet på denne måten.



Figur 5.3 a. Furutre-prinsippet (Johnsen)

Det høres fornuftig ut at det settes mål på det som skal endres, og ikke på alle oppgavene som en kommune har. Hvis det skal settes mål på alle oppgaver, mister en snart oversikten, og

oppfølgingen blir nesten uoverkommelig. Og hva med de oppgavene som eventuelt ikke får noe mål, blir disse oppgavene da nedprioritert? Skal de ikke gjøres? Da er jeg litt tilbake til det som ble sagt i ett av intervjuene med de svenske respondentene, «oppgavene må jo gjøres uansett hva slags mål en har» (jf. kapittel 4.2.2). Ut fra den erfaringen som jeg har i empirikapitlet (og ut fra min generelle erfaring), ser det ut til at kommunene strever med å få til målhierarkier, og det er jo dette, grantre-prinsippet, som har vært utgangspunktet for den praktiseringen av mål- og resultatstyring som har vært i kommunene.

Som jeg skrev innledningsvis, kommer jeg neppe fram til noe fasitsvar på om mål- og resultatstyring er et egnet prinsipp. Ut fra den teoretiske bakgrunnen for mål- og resultatstyring, og ut fra min erfaring og empirikapitlet, er jeg i tvil om mål- og resultatstyring er godt egnet for kommunal virksomhet. I hvert fall ikke slik den praktiseres. Men jeg har etter å ha jobbet meg igjennom stoffet kommet fram til at hvis mål- og resultatstyring skal være et egnet prinsipp, så har jeg mer tro på Johnsen sitt furutre-prinsipp enn grantre-prinsippet. Da vil det sannsynligvis også bli mindre oppmerksomhet på og rapportering av kvantitative mål.

Jeg tar også med noen tanker om politisk styring i denne konklusjonen. I Druckers modell for målstyring (MBO), var ikke politisk styring med i bildet. Men det ble selvsagt involvert i programbudsjetteringen. Når NPM-reformen ble introdusert i offentlig virksomhet og mål- og resultatstyring en del av dette, så ble politisk styring også en del av modellen. Men jeg sitter likevel igjen med en oppfatning om at mål- og resultatstyring i *hovedsak* er et verktøy for administrasjonen, som jeg har nevnt ovenfor. Jeg antar at rapporten fra Riksrevisjonen også kan være et eksempel på dette, hvor det er mangelfull rapportering av kommunens mål til kommunestyrene. Jeg vil likevel nevne at KRD har gitt ut en veileder (2007) i «Resultatledelse for lokalpolitikere», hvor de gir anbefalinger på ulike måter som politikerne kan engasjere seg på, bl.a. for å ivareta de ulike rollene som politikerne har, ombudsrolle, styringsrolle og lederrolle. Jeg går ikke nærmere inn på dette her, men denne veilederen baserer seg også på det vi har sett tidligere, med målekart osv.

Ut fra et demokratisk perspektiv, vil jeg si at det er viktig å finne styringssystemer hvor politikerne kan engasjere seg. Nå har jeg ikke sagt så mye om markedsstyring i denne oppgaven, men en kan vel også anta, at jo mer en overlater til private aktører og selskaper, jo mindre styring får politikerne over det som skjer. Men noen mener jo også at det er så mange

rettighetsbaserte tjenester, at det ikke er noe igjen til lokaldemokratiet. Men dette går jeg ikke videre inn på i denne oppgaven.

### **Problemstilling 3 - Er mål- og resultatstyring et egnet styringsprinsipp i norske kommuner?**

Jeg oppsummerer derfor min konklusjon på denne måten:

1. Mål- og resultatstyring, med målherarkier slik teorien tilsier, er vanskelig å få til å fungere i praksis i kommunal sektor. Det blir for mange mål og for mye rapportering, og det blir for mye oppmerksomhet mot kvantitative mål, uten at en dermed vet om disse har den effekten en ønsker.
2. Men målstyring, mener jeg, ligger i all kommunal virksomhet, gjennom både budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring og verdistyring. Det er mål i alle oppgavene som en kommune har. Det ene utelukker ikke det andre, og det må fungere i samspill.
3. Hvis det skal benyttes mål- og resultatstyring, tror jeg at det er riktig å lage få mål med ulike tiltak for det som bør endres i kommunen (etter en grundig analyse i forkant), slik at en tar i bruk Johnsen's furutre-prinsipp i stedet for grantre-prinsippet.
4. Jeg tror også at det er viktig å forske videre på ulike systemer som gjør det interessant å være kommunepolitiker. Hva som skal til, har jeg ikke noe svar på, men det er i hvert fall viktig å ha med dette perspektivet i den videre utviklingen.

## 6 Videre forskning

### 6.1 Innledning

New Public Management har vært mye beskrevet og meningene om denne reformen er mange. Selv om mål- og resultatstyring i utgangspunktet er eldre enn reformen NPM, blir denne styringen, som sagt tidligere, gjerne forbundet med NPM. Denne reformen har gått sin «seiersgang» i utallige land, men er likevel praktisert på litt forskjellige måter. Jeg vil derfor avslutte denne masteroppgaven med noen tanker knyttet til denne reformen og tanker om veien videre. I den forbindelse vil jeg først referere til en rapport om hvordan NPM har blitt praktisert i norsk statsforvaltning, sammenlignet med andre europeiske lands statsforvaltning. Jeg tar den med her, da det sier litt om forskjellene bl.a. i tankegangen i Norge, sammenlignet med «resten av Europa».

### 6.2 COCOPS undersøkelse av reformen NPM i Norge

COCOPS-prosjektet (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) er en undersøkelse av NPM-lignende reformer i Europeiske land. Forfatterne Lægreid, Nordø og Rykkja beskriver i rapporten (2013) hvilke virkninger som NPM har hatt i Norge. Jeg tar med denne rapporten, fordi jeg synes den er interessant for vurdering av mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Rapporten tar kun for seg statlig sektor, men jeg vil anta at funnene i rapporten også vil kunne ha relevans for kommunal sektor. Jeg tar selvsagt ikke med alle resultatene og funnene, men nevner det som synes mest relevant i forhold til mine problemstillinger. Et utdrag av rapporten (min oversettelse og min omtale av rapporten) følger nedenfor.

Det sies i introduksjonen (kap. 1) at hensikten med undersøkelsen er å analysere statlig styring både innen departementer og andre statlige etater, og også se nærmere på områder innen helse og sysselsetning. De ønsker å utforske offentlige leders oppfatninger, erfaringer og meninger med hensyn til administrative reformer, men også andre faktorer som verdier og virkningen av finanskrisen. Det teoretiske grunnlaget er først og fremst tre store reformer, som «New Public Management, Public Governance og the Neo-Weberian State»<sup>48</sup>.

Undersøkelsen er gjennomført i 10 land og består av 31 spørsmål, strukturert i fire deler (1) Generell informasjon, (2) Ledelse og arbeidspraksis i organisasjonen, (3) Reformen i offentlig sektor og finanskrisen og til sist (4) Holdninger, preferanser og personlige opplysninger. For å

---

<sup>48</sup> Det er henvist her til Pollitt and Boucharert 2011, men jeg har ikke utdypet dette nærmere, jf. likevel det jeg har sagt i kapittel 6.3.

unngå tilfeldigheter for hvem som er spurt og for å sikre representativitet, er undersøkelsen rettet mot alle ledere i departementene og de statlige etatene, som gjennom sine posisjoner kan forvente å være involvert i administrativ reformprosesser. Ingen i direkte tjenesteleveransenivå var med i undersøkelsen (som eks. sykehus og arbeidsformidling<sup>49</sup>). Ytterligere opplysninger om metoden og undersøkelsen er beskrevet i rapporten, kap. 1 og kap. 3. De øvrige landene i undersøkelsen er Østerrike, Estland, Frankrike, Tyskland, Ungarn, Italia, Nederland, Spania og Storbritannia.

Forfatterne beskriver i kapittel 2 hva som kjennetegner Norge. Norge beskrives bl.a. som et lite land med parlamentarisk flerpartisystem. Norge har en sterk demokratisk tradisjon med utpreget kollektive verdier og vekt med på likebehandling. Det er også konsensusorientert og bl.a. har interesseorganisasjoner stor innflytelse på politiske vedtak. Ulike fagorganisasjoner/tjenestemannsorganisasjoner har også stor innflytelse. Tilliten til det offentlige er stort sett høyere i Norge enn i de fleste andre land (det er i den forbindelsen referert til (Norris, 1999 og Christensen og Læg Reid 2005 – jeg har ikke gått nærmere inn på dette). Det sies videre at offentlig sektor er stor i Norge, noe som hovedsakelig skyldes en godt utbygd velferdsstat og stor gjensidig tillitt mellom de offentlige virksomhetene. Det sies også at NMP ikke har hatt den store gjennomslagskraften i Norge som i mange andre land, noe som sannsynligvis skyldes kombinasjon av flere faktorer, bl.a. at historisk sett, har den politisk/administrative kulturen i Norge vært kollektivt orientert, og det legges stor vekt på rettsstatens verdier og kvalitet og mindre vekt på individualisme og effektivitet. Dessuten har Norge hatt en god og sunn økonomi, noe som skaper mindre press på store reformer. Det har likevel vært en viss grad av tilpasninger til NPM – litt avhengig av hvem som har sittet med den politiske makten. Rapporten beskriver videre utviklingen av NPM og tilhørende reformer fra 1980-tallet og fram til i dag. Jeg går ikke videre inn på dette her, men beveger meg til kapittel 10, hvor forfatterne beskriver konklusjonen/resultatet av undersøkelsen.

Kapitlet innledes ved å si at rundt en tredjedel av den totale arbeidsstyrken i Norge er offentlig tilsatt. Det sies videre at offentlig forvaltning har høy grad av tillit, er preget av saklighet og profesjonalitet og nivået på korrupsjon er lavt. Generelt sett er norske ledere høyt utdannet, og det sies også at de norske lederne ofte har sin utdanning fra enten økonomi eller samfunnsvitere, mens lederne i de øvrige undersøkelseslandene generelt har sin utdanning fra enten jus, eller mer forretningsøkonomi. Det er også et funn i undersøkelsen at de norske lederne oppgir at de jobber i målrettet miljø og at det er utarbeidet mange mål, som er både klart uttrykte og kommuniserte i organisasjonen. Men samtidig er det skepsis mot å måle resultater.

---

<sup>49</sup> Antatt oversettelse fra «job centers».

Selv om mange norske ledere mener at NPM neppe har vært en stor suksess, så mener likevel mange (et flertall) at reformene har hatt en betydelig innvirkning, og er også positive til videre reformer. De fleste mener at reformene har vært konsekvente, men ikke krevende nok.

Reformene er stort sett oppfattet å være «top-down» og drevet av politikere, men også ulike hendelser og kriser kan ha vært pådrivere. Reformene har i all hovedsak medført større åpenhet/meroffentlighet og digitalisering, ved siden av at vekt på resultater og samarbeid mellom ulike offentlige aktører. Men i forhold til mange andre land, har det vært lite oppmerksomhet rettet mot nedbemanning av offentlig sektor, og det har også vært lite fokus på kontraktstyring og privatisering. Reformene i de andre europeiske landene er mye mer preget av mer inkonsekvens, er enda mer «top-down» og politikerdrevet og har større konflikter med fagforeninger. I tillegg er de mindre åpne for offentlig involvering.

På organisasjonsnivå er de mest vanlige styringsinstrumentene er staff appraisal tasks<sup>50</sup>, risikostyring, mål- og resultatstyring, etiske retningslinjer og strategisk planlegging. Desentralisering av beslutninger, kvalitetssikring og brukerundersøkelser er også utbredt. Kontraktstyring brukes i noen grad, men resultatlønn brukes i liten grad. Der også skiller Norge seg fra de andre europeiske landene, styringsinstrumentene er de samme, men de i en annen kombinasjon. Resultatlønn er mer utbredt i europeiske land, mens medarbeidervurderinger, risikostyring, mål- og resultatstyring og etiske retningslinjer er mer utbredt i Norge.

Forfatterne sier at de norske lederne er bemerkelsesverdig mer positive til offentlig forvaltning enn sine europeiske kolleger. De er positive til utviklingen i offentlig forvaltning og tror at kvaliteten på offentlig forvaltning forblir mer eller mindre som tidligere – og de fleste mener at kvaliteten har blitt bedre heller enn svekket i de siste fem årene. Et betydelig antall europeiske ledere mener at utviklingen har gått i feil retning. De fleste norske lederne mener at det er forbedringer i forhold til rettferdig behandling av innbyggerne og lik tilgang på tjenester, og det er også en forbedring i forhold til innbyggernes tillit til regjeringen og den etiske holdningen til offentlig tilsatte. De mest positive resultatene er knyttet til servicekvalitet, kostnader, effektivitet og innovasjon. Noe av forklaringen på innbyggernes positive holdning til offentlig sektor, mener forfatterne, skyldes at Norge ikke har hatt noen finanskriser. I europeiske land har finanskrisen ført til lønnskutt, økte egenandeler, nedbemanninger og permitteringer, noe som selvsagt påvirker folks holdninger til offentlig styring.

Forfatterne konkluderer med at det norske reformlandskapet er en blanding av gammel offentlig administrasjon, NPM og post-NPM. Det virker som om nye reformer supplerer og

---

<sup>50</sup> Jeg er usikker på oversettelsen her, men antar at det kan være medarbeidervurderinger el.

utfyller gamle reformer, i stedet for å avløse hverandre. Det tradisjonelle byråkratiet har imidlertid blitt modernisert og har blitt flyttet fra offentlig administrasjon til å ha mer vekt på effektivitet og mer brukerorientert. Det at Norge ikke har hatt finanskrise, at det er stor tillit til offentlig sektor, at Norge har hatt mindretallsregjeringer og har en tradisjonell administrativ kultur som er uforenlig med mange av NPM-elementene, har medført at Norge har vært mer eller mindre motvillig til reformen og har derfor valgt en trinnvis vei. Ifølge de norske respondentene ser dette ut til å være en reformstrategi med mange positive virkninger.

Det er positivt å se at det er stor tillit til den offentlige forvaltningen i Norge og at en rettferdig behandling av innbyggerne fortsatt er et gjennomgående krav. Statlige ledere er også positive til NPM, slik den er praktisert i Norge. Mål- og resultatstyring er jo ett av de styringselementene som er benyttet, og det vet vi jo også, at dette er obligatorisk i statlig sektor. Det er, som nevnt, bare ledere som har svart på denne undersøkelsen, så en vet ikke hva svarene ville blitt hvis personer på lavere nivåer var spurt.

### 6.3 Veien videre

Så hvor går verden videre? NPM har vært diskutert i mange år. Det har nok også vært en viss utvikling på dette området, hvor det hva oppstått visse «post-NPM-reformer i mange land «karakterisert av mindre vekt på effektivitetstenkning og mer vekt på styring og samordning» (Christensen, s.a.)<sup>51</sup>.

Christensen et al. (2010) omtaler ulike framtidsutsikter for offentlig forvaltning. De skriver om tre mulige scenarioer. «Det første er forestillingen om en *lineær* utvikling mot mer marked, management og effektivitetsorientering» (s. 218). De sier videre at «Økonomisk orienterte reformer får et ideologisk hegemoni eller oppfattes som den funksjonelt beste og dermed som nødvendige instrumenter for å motvirke sykdomstrekk i offentlig sektor og sikre overlevelse i en økende konkurransesituasjon» (s. 118). Det er jo som forfatterne sier, en videreføring av den utviklingen som har vært til nå, med mer markedstenkning og konkurranseutsetting. Men det kan også tenkes et annet scenario, hvor «det etter en periode med NPM-reformer og ensidig vektlegging av én verdi, vil komme en reaksjon mot den og en retur til noen av hovedtrekkene ved gode, gammeldagse forvaltningsprinsipper» (s. 218). Det er kanskje noe av det vi har sett reaksjoner på i den senere tiden, hvor det bl.a. innen sykehussektoren ropes et «varsko» mot tellings- og rapporteringsveldet. Et tredje scenario sier

---

<sup>51</sup> Artikkel, se litteraturlisten i kapittel 7.



forfatterne, «... reiser spørsmålet om det kan skje en dialektisk utvikling» (s. 219). De spør om offentlig sektor står i et «historisk veikryss hvor den gamle offentlige forvaltningen møter NPM og post-NPM og smelter sammen i ny syntese som er forskjellig både fra NPM-idealet og fra de tradisjonelle organisasjonsformene?... I stedet ... kan vi stå overfor en gjensidig påvirkning mellom reformideer, administrativ praksis og organisasjonsteori og en søking etter en ny institusjonell balanse mellom ulike styringsformer» (s. 219). Pollitt og Bouchaert (2004, s. 187) omtaler i sin bok det som kalles NWS - nyweberianske organisasjonsformer, noe som forfatterne Christensen et.al. (2010) omtaler som at «tradisjonelt weberiansk byråkrati suppleres med resultatorientering, brukermedvirkning og profesjonalisering av lederrollene i offentlige organisasjoner» (s. 220).

Det er derfor viktig, tror jeg, at det forskes videre på resultatene og konsekvensene av de styringsformene som vi har, bl.a. mål- og resultatstyring, for å se om disse gir de ønskede effektene, samtidig som en ikke må glemme hvorfor vi har en offentlig sektor. En offentlig virksomhet, både statlig og kommunal, har viktige samfunnsroller – hvor noe av det viktigste er å ivareta rettssikkerhet, likebehandling og demokratiske prosesser. Samtidig som verdier og normer også kan endres (jf. bl.a. det som nevnt i kapittel 3.4.5, at brukerdemokrati også er demokrati). Som vi ser i kapittel 6.2 har innbyggerne stor tillit til offentlig forvaltning, og dette håper jeg fortsetter. Det er et grunnleggende element i vårt samfunn. «Tillit skapes ved at den tas i bruk», har visstnok Bertolt Brecht sagt. Herbert Asquit har sagt det slik: «Også for regjeringer gjelder prinsippet: tillit er vanskelig å oppnå, men lett å ødelegge»<sup>52</sup>. Det blir spennende å se hva fremtiden bringer.

---

<sup>52</sup> Hentet fra <http://www.ordtak.no/index.php?emne=Tillit>

## 7 Litteraturliste

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. *Makt og demokrati*. (NOU 2003: 19). Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsavdelingen.

Bakken, T., Neset, N. (1999-2000). *Mål, trenger kommunene det?* Oppgave i forbindelse med studiet ”Operasjonell revisjon og administrativ kvalitetssikring”, BI-1999/ 2000.

Baldersheim, H., Rose, L. (red.) (2005). *Det kommunale laboratorium*, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Busch, T. (2012, 15. november). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. [lysbilder fra forelesning].

Busch, T, Johnsen, E, Vanebo, JO. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*, 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, E., Klaudi Klausen, K., Vanebo, JO. (2005). *Modernisering av offentlig sektor*, 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Vanebo, JE. (2003) *Organisasjon og ledelse*, 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T, Wennes, G. (2012). Er verdiene i norske kommuner i endring? Artikkel i *Fagbladet Samfunn, Økonomi* (2-2012).

Butenschøn, D.G.R (13.10.2012). Nede for telling. *Dagens Næringsliv Magasinet*.

Christensen, T. (s.a.). New Public Management – utfordringer og erfaringer. *Radikalt økonominettverk*. Lokalisert på: <http://www.okonominettverket.no/Artikkel/1071.html>

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, Paul G., Røvik, KA. (2010), *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, 2.utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Direktoratet for økonomistyring (2010). *Resultatmåling. Mål og resultatstyring i staten*. Veileder 12/2010. Oslo: SSØ.

Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. (2012), *Organisation och organisering*. Upplaga 3. Malmö: Liber forlag

Finans- og tolldepartementet (1972). *Programbudsjettering*. (NOU 1972: 5). Oslo, Bergen, Tromsø: Universitetsforlaget.

Follestad, C.G., Johansen, J.A. (2012). *Virksomhetsstyring i Løten kommune*. (Masteroppgave Høgskolen i Hedmark). Lokalisert på: [http://brage.bibsys.no/hhe/bitstream/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_31747/1/FollestadJohansen.pdf](http://brage.bibsys.no/hhe/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_31747/1/FollestadJohansen.pdf)

Fornyings og administrasjonsdepartementet (2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. (St. meld. nr. 19, 2008-2009). Oslo: Departementet.

Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner. (med hjemmel i LOV-1992-09-25-107-§46).

Jensen, B. (2012, 28. august). *Forvaltningsøkonomi offentlig virksomhet* (del 2). [lysbilder fra forelesning].

Jensen, B. (2007). *Offentlige velferdsgoder*. Rapport nr. 12, 2007. Høgskolen i Hedmark.. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Johannessen, A., Tuft P.A., Christoffersen, L. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Johnsen, Å. (2012). Er målstyring i staten målstyring? Artikkel i *Rapport 2012:14 Ute av kontroll*. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Johnsen, Å. (2013). *Målstyring, medvirkning og muligheter*. Oslo: Unio. Lokalisert på: <http://www.unio.no/kunder/unio/cms2011.nsf/pages/publikasjoner>

Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen. Fagbokforlaget.

Johnsen, Å. (2012). *Mål- og resultatstyring i offentlig sektor – Hva er dette og hvilke alternativer har dette*. [PowerPoint lysbilder]. Lokalisert på [http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CEIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.afi.no%2Fstream\\_file.asp%3FiEntityId%3D6334&ei=Od2AUZj3KMiu4ASV2oH4Aw&usq=AFQjCNHAs9jDeBewljCN88Wk\\_MJxCrQOPw&bvm=bv.45921128,d.bGE](http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CEIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.afi.no%2Fstream_file.asp%3FiEntityId%3D6334&ei=Od2AUZj3KMiu4ASV2oH4Aw&usq=AFQjCNHAs9jDeBewljCN88Wk_MJxCrQOPw&bvm=bv.45921128,d.bGE)

Johnsen, Å., Larsen, A.C. (2013). *Mål- og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet?* Notat 10. desember 2013, 3. utgave. (ikke publisert enda).

Kommunal- og regionaldepartementet (2000). *Om lov om endringer i lov 25.september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.* (Ot. prp. nr. 43, 1999-2000). Oslo: Departementet.

Kommunal- og regionaldepartementet (2002). *Resultat og dialog – Veileder i Balansert målstyring i kommunal sektor* (BMS).

Kommunal- og regionaldepartementet (2007). *Resultatledelser for lokalpolitikere*. Veileder. Lokalisert på [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/veiledninger\\_brosjyrer/2007/resultatledelse-for-lokalpolitikere-.html?id=494975](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/veiledninger_brosjyrer/2007/resultatledelse-for-lokalpolitikere-.html?id=494975)

Kommuneloven. LOV-1992-09-25-107 om kommuner og fylkeskommuner.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen. *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om redegjørelse av statsministeren og justis- og beredskapsministeren i Stortingets møte 28. august 2012 om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen*. (Innst. 210 S 2012–2013). Oslo 19.2.13.

- Læg Reid, P., Nordø, A.D., Rykkja, L.H. (2013). *Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives*. Country Report as part of the COCOPS Research Project. COCOPS Work Package 3. Lokalisert på: [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway\\_WP3-Country-Report.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway_WP3-Country-Report.pdf)
- Madsbu, J.P. (2012, 12. oktober). *Del 1: Grunnlaget for kvalitativ forskning* [lysbilde fra forelesning].
- March, James G. (2008) *Fornuft og forandring- ledelse i en verden beriget med uklarhed*. 2. utg. Frederiksberg C: Forlaget Samfundslitteratur.
- Moe, H. (2013). *Effektivisering av kommunene. Bruk av statistikk – fallgruver*. KS-konsulent AS. [PowerPoint lysbilder]. Lokalisert på: [http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Kurs\\_og\\_konferansepdf-er/KU-konf-14/2-1245-Moe.pdf](http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Kurs_og_konferansepdf-er/KU-konf-14/2-1245-Moe.pdf)
- Pollitt, C., Bouchaert, G. (2004). *Public Management Reform*, 2. utg. Oxford: Oxford University press.
- Riksrevisjonen (2012-2013). *Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål*. (Dokument 3:7 (2012-2013)). Lokalisert på: [http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2012-2013/Dokumentbase\\_3\\_7\\_2012\\_2013.pdf](http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2012-2013/Dokumentbase_3_7_2012_2013.pdf)
- Ringstad, V. (2011). *Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk for turbulente tider*. 5. utg. Cappelen Damm Akademisk.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former den 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skog, O.J. (2010). *Å forklare sosiale fenomener*. 2 utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Strand, T (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wahl, A. (2010) *Velferdsstatens vekst – og fall?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Østre, S. (2007a). *Resultatstyring i offentlig forvaltning*. Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 13, 2007. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Østre, S. (2007b). *Analyse av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning*. Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 14, 2007. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

## Vedlegg 1 - Spørreskjemaer Kongsvinger og Nittedal

(5 sider)

### Mål – trenger kommunene det?

|              |  |
|--------------|--|
| Intervju med |  |
| Bakgrunn     |  |
| Hvor         |  |
| Når          |  |

1. Hvordan styres din kommune (flere valg mulig)?
  - Budsjetstyring
  - Regelstyring
  - Mål- og resultatstyring
  - Målstyring
  - Profesjonsstyring
  - Verdistyring
  - Annet
  - Usikker
2. Ot. prop. nr. 43 (1999-2000) bruker begrepet «mål- og resultatstyring. I hvilke grad har kommunen iverksatt dette?»
  - Ikke tatt i bruk
  - I liten grad
  - I noen grad/På noen områder
  - I stor grad
  - Helt gjennomført
  - Vet ikke
3. Hvis svaret er «ikke tatt i bruk» eller «i liten grad», angi kort hvorfor.
4. Kommuneloven § 46 nr. 4 sier at budsjettet bl.a. skal bygge på målsettinger, i hvilken grad er det formulert målsettinger i din kommunes budsjett?
  - I liten grad
  - I noen grad/På noen områder
  - I stor grad
  - På alle områder
  - Vet ikke
5. Hvis svaret er «i liten grad», angi kort hvorfor.
6. Når målene i din kommune skal legges, hvem deltar i målformuleringsprosessen (flere valg mulig)?

- Rådmannen
- Enhetsleder
- Avdelingsleder
- Tillitsvalgte
- Alle ansatte
- Politikerne i komiteene/utvalgene
- Formannskapet
- kommunestyret
- Andre
- Ikke aktuelt

7. Hvem er de viktigste aktørene?

- Rådmannen
- Enhetsleder
- Avdelingsleder
- Tillitsvalgte
- Alle ansatte
- Politikerne i komiteene/utvalgene
- Formannskapet
- Kommunestyret
- Andre
- Ikke aktuelt

Det opereres ofte med en målstruktur når det fastsettes mål, det vil si overordnede mål, underordnede mål, delmål, aktivitetsmål osv., vi kaller det målhierarki i denne sammenhengen.

8. Når målene formuleres, har kommunen et målhierarki?

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- Ikke aktuelt

9. Har kommunen fastsatt både kvalitative og kvantitative mål?

- Ja
- Nei, bare kvantitative
- Nei, bare kvalitative
- Ikke aktuelt

10. Hvor ofte oppstår konflikter mellom ulike mål?

- Aldri
- Sjelden
- Noen ganger
- Ofte
- Ikke aktuelt

11. Har din kommune tatt i bruk egne hjelpemidler/verktøy for mål og resultatstyring (flere valg mulig)?

- Målstyring (målhierarki)
- Balansert målstyring
- CAF (Common Assessment Framework)
- ABC (Activity Based Costing)
- Annet
- Ikke aktuelt

12. Hvis din kommune har formulert kvantitative mål for sine tjenester, hvordan vurderes måloppnåelsen (flere valg mulig)?

- Vha regnskapstall
- Vha KOSTRA-tall
- Brukerundersøkelser
- Medarbeiderundersøkelser
- Benchmarking
- Annet
- Ikke aktuelt

13. Ved svar «annet» i forrige spørsmål, oppgi hvordan måloppnåelsen vurderes.

14. Hvis din kommune fastsetter kvalitative mål, hvordan vurderes måloppnåelsen (flere valg mulig)?

- Vurdering vha kvalitetsindikatorer
- Skjønn
- Brukerundersøkelser
- Medarbeiderundersøkelser
- Annet
- Ikke aktuelt

15. Ved svar «annet» i forrige spørsmål, oppgi hvordan måloppnåelsen vurderes.

16. Hvordan rapporteres måloppnåelsen av kommunens hovedmål (flere valg mulig)?

- Til rådmannen, flere ganger pr. år
- Til formannskapet, flere ganger pr. år

- til formannskapet, en gang pr. år
- Til kommunestyret, flere ganger pr. år
- Til kommunestyret, kommunens årsrapport
- Annet
- Ikke aktuelt

17. Får eventuell manglende måloppnåelse (vesentlige) noen følger?

- Ja
- Nei
- Ikke aktuelt

18. Hvis ja, hvilke?

19. I hvilken grad benyttes resultatene for å fastlegge neste års målformuleringer?

- I liten grad
- Noe
- I stor grad
- Alltid
- Ikke aktuelt
- Vet ikke

20. I hvilken grad kommuniseres enhetenes resultater til de ansatte i enheten?

- I liten grad
- I noen grad
- I stor grad
- Alltid
- Ikke aktuell
- Vet ikke

21. Brukes resultatene som et ledd i belønning av ansatte? (lederlønninger)

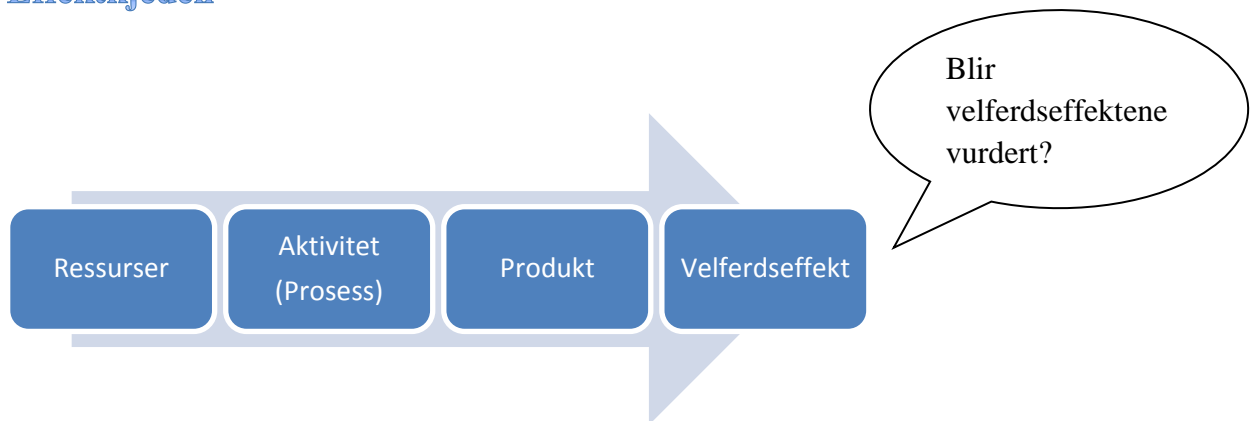
- Ja
- Nei
- I noen grad
- Vet ikke

22. Har du registrert at det forekommer «manipulering» av måloppnåelse i din kommune, slik at resultatet framstår bedre enn det i virkeligheten er?

- Ja
- Nei
- Vet ikke



## Effektkjeden



## Vedlegg 2 - Spørreskjema svenske kommuner

(1 side)

**Følgende spørsmål ble oversendt i forkant av intervjuene:**

|   |
|---|
| 1. Hvordan styres din kommune?  |
| 2. I hvilken grad har kommunen innført mål- og resultatstyring?   |
| 3. Når målene i din kommune skal fastsettes, hvem deltar i målformuleringsprosessen?  |
| 4. Hvem er de viktigste aktørene?   |
| 5. Er målene formulert som et målhierarki?  |
| 6. Har kommunen fastsatt både kvalitative og kvantitative mål?  |
| 7. Hvor ofte oppstår konflikter mellom kvalitative og kvantitative mål?   |
| 8. Har kommunen tatt i bruk egne verktøy for mål og resultatstyring?  |
| 9. Hvordan vurderes måloppnåelsen for kvantitative mål?   |
| 10. Hvordan vurderes måloppnåelsen for kvalitative mål?   |
| 11. Hvordan rapporteres måloppnåelsen?  |
| 12. Får eventuell manglende måloppnåelse noen følger?   |
| 13. I hvilken grad benyttes resultatene for å fastlegge neste års målformuleringer?   |
| 14. I hvilken grad kommuniseres enhetenes resultater til de ansatte i enheten?  |
| 15. Brukes resultatene som et ledd i belønning av ansatte?  |
| 16. Har du registrert at det forekommer manipulering av måloppnåelse i din kommune, slik at resultatet framstår bedre enn det i virkeligheten er? |

Effektkjeden

