

PERSPEKTIV- NOTAT



Tillit og styring



Innledning

Dette notatet drøfter styring og ledelse i offentlig sektor. I framtida får vi flere utgifter og lavere inntekter ettersom befolkningen blir eldre og oljeinntektene reduseres. Da har vi to viktige utfordringer: For det første må vi øke inntektene – altså løfte og beholde flere i arbeidslivet. For det andre må vi levere offentlige tjenester mer effektivt. Her tar vi for oss det siste.

Vi vet at det blir flere og større krav til velferden i tiårene som kommer. Selv om velferdstjenestene i Norge all hovedsak er gode, er også variasjonene i kvalitet og kostnader betydelige. Skal vi bevare tillit, betalingsvilje og ikke minst betalingsevne for velferd i framtida også, må vi tenke nytt. Alt er ikke bra nå. Men alt var heller ikke bedre før. Vi trenger en velferdsstat som er rustet til å møte mangfold, kompleksitet og uforutsigbarhet. En sterk velferdsstat har gitt oss sterk vekst, med høy produktivitet og små forskjeller. En sterk velferdsstat også i framtida er dermed ikke bare rettferdig – det er fornuftig også.

De siste hundre årene har vi i Norge utvidet det offentlige velferdstilbudet betydelig. Tilbudet omfatter barnehager, utdanning, helse- og omsorgstjenester. Utbygging av ulike inntektssikringsordninger har også vært viktig, blant annet for å sikre nødvendig omstillingsevne i næringslivet. Disse ordningene førte til en betydelig økning i utgiftene frem til begynnelsen av 1990-tallet. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge har offentlige utgifter økt fra om lag 10 prosent i 1910 til 58 prosent i 2011¹.

Over tid har også styringsprinsippene endret seg. Fra tradisjonell administrasjon på seksti- og syttitallet ble beslutninger gradvis desentralisert og målstyring innført gjennom åtti- og nittitallet. Mindre direkte kontroll av offentlige enheter ble erstattet med mål og rapportering på mål. I Norge er alle offentlige enheter styrt etter mål- og resultatstyringsprinsippet, som skal sikre at vi har øye på målet og kan justere underveis, og at de ansvarlige holdes ansvarlig. Men mål- og resultatstyring har også gitt oss uløste utfordringer. Vi måler for mye og ikke de riktige tingene, vi tenker for lite nytt og vi skaper unødig byråkrati, er blant innvendingene. Internasjonal forskning peker på at andre modeller som for eksempel nettverksstyring eller *New Public Governance* er i ferd med å overta styringsfilosofien. Det er et paradoks at mens både ledelsesfaget og internasjonal forskning på offentlig forvaltning ser til nye løsninger, er norsk forvaltning påfallende lojal til hierarkiske strukturer og tanken om det rasjonelle økonomiske individ.

I Danmark har man lansert begrepet *Tillitsreform* som operasjonaliseringen av en revidert styringsform, innenfor rammen av mål- og resultatstyring. Tillitsreformen har som mål øke kvalitet og trivsel i komplekse offentlige tjenester, men også å spare kostnader.

Tillitsreform er hverken frislipp av kontroll eller en enhetlig modell som kan vedtas innført. Det er et sett med prinsipper som flytter makt og kontroll. Noen endringer er konkrete og felles, andre må tilpasses den enkelte enhet. Erfaringene fra København er nyttige, men ennå ferske. Det er viktig å påpeke at også København er i en fase med prøving og feiling.

Hvordan vi organiserer arbeidsprosessene i offentlig sektor får også betydning for trepartssamarbeidet. I Danmark har partene i arbeidslivet sammen etablert hovedprinsippene, og

lokale tillitsvalgte opplever å få en viktigere rolle. Det kan styrke rekruttering og fagbevegelsens relevans lokalt. Samtidig vil mer desentraliserte beslutninger også flytte makt til mindre enheter og kan i prinsippet svekke arbeidstakernes forhandlingsposisjon. Dette kan håndteres, men de ulike rollene må vurderes nøye av alle parter, slik at verdiene i den norske modellen videreføres og styrkes.

En stor fordel med en tillitsreform er at den ikke krever sentrale utredninger eller vedtak. Bare modige ledere og politikere. Erfaringer og læring underveis vil være en verdifull del av slike prosesser.

Vi har råd til gode og effektive velferdstjenester i framtida - hvis vi innretter oss riktig. Da må vi begynne med det som er viktigst. Alle, uavhengig av økonomi og sosial bakgrunn, skal ha tilgang på god og gratis velferd. Men vi må antakelig tenke nytt om finansiering, roller og organisering. I oktober 2015 publiserte Tankesmien Agenda notatet «Vi har råd til velferd», der vi peker på de viktigste politiske utfordringene som må løses de neste tiårene for å sikre varig sterk velferdsstat. I dette notatet drøfter vi styring og organisering. I det videre arbeidet må vi også se nærmere på aktørbildet i velferden.

Vi drøfter i dette notatet utfordringene med dagens styringsmodeller i Norge, og presenterer tillitsreform som ett av flere grep vi kan ta for å gjøre velferdsstaten bedre og mer effektiv. Notatet har følgende oppbygging: Første del handler om produktivitet og effektivitet i offentlig sektor, samt utfordringer med mål- og resultatstyring. Temaene drøftes med utgangspunkt i norsk og internasjonal litteratur. I notatets andre del rettes blikket mot Danmarks erfaringer og vi spør om tillitsreform kan være relevant for norsk velferdsorganisering.

INNHOOLD

Innledning	2
INNHOOLD	4
1 En bedre offentlig sektor	5
2 Hva er problemet med mål- og resultatstyring?	7
2.1 Fra detaljstyring til målstyring til ...?	7
2.1 Mål- og resultatstyring under press	8
2.2 Offentlig forvaltning er kunnskapsorganisasjoner	12
2.3 Kan vi gjøre det bedre?	13
3 Er tillitsreform et alternativ?	13
3.1 Operasjonalisering av tillitsreform	13
3.2 Utdringer i implementering	16
2.3 Hva er en tillitsreform <i>ikke</i> ?	16
2.4 Relevant for Norge?	17
3 Konklusjon og veien videre	19
4 Sluttnoter	20



1 En bedre offentlig sektor

Dette notatet er motivert av en absolutt nødvendighet: vi må gjøre mer for mindre i offentlig sektor. Vi kan de neste tiårene forvente økte utgifter til helse og omsorg, utløst av økt antall mottakere og økt forventning til kvalitet. Mens vi i 1970 hadde fem yrkesaktive per pensjonist, vil vi i 2060 bare ha 2,5. Og selv om oljeinntektene blir viktige i lang tid framover, vil de avta.

Hvert fjerde år legger Regjeringen fram en analyse av landets langsiktige økonomiske utvikling. Den siste Perspektivmeldingen ble lagt frem av Regjeringen Stoltenberg i 2013 (Meld. St. 12 2012-2013). Perspektivmeldingen viser at dersom pensjonsalderen ikke øker, yrkesdeltakelse fordelt på kjønn, alder og landbakgrunn forblir uendret, og vi ikke lykkes med å effektivisere offentlig sektor; da har vi en utfordring. Utfordringen består ifølge Finansdepartementet i et finansieringsgap på seks prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) i 2060 – og da er økt kvalitet i velferdstilbudet ikke medregnet. Det betyr at vi har to særlig viktige oppgaver. Den ene er å øke arbeidstilbudet. Pensjonsreformen har bidratt til dette, men flere må inn i arbeidslivet. Den andre oppgaven er å effektivisere offentlige tjenester.

Regjeringen etablerte i februar 2014 en produktivitetskommisjon, inspirert av den danske produktivitetskommisjonen. Norge er en liten åpen økonomi, og høy produktivitet er avgjørende for internasjonal kjøpekraft og vår velstand. I sin andre utredning skal Produktivitetskommisjonen nettopp ta for seg blant annet arbeidstilbud og produktivitet i offentlig sektor.

Forholdet mellom produktivitsvekst i offentlig sektor og næringslivet er særlig viktig fordi høy produktivitsvekst i næringslivet også legger press på lønnsutgifter i offentlig sektor og dermed øker utgiftssiden. Økt produktivitet i offentlig sektor har også noen andre utfordringer enn i næringslivet. En viktig forskjell er målene virksomhetene styres etter. Istedenfor en tydelig definert og målbar bunnlinje, skal offentlige enheter levere på sammensatte og lite målbare mål. Mens private virksomheter opplever press fra konkurrenter og hele tiden må være konkurransedyktige for å overleve, har offentlige enheter ikke det samme eksterne presset. Offentlige enheter er underlagt politisk styring og ofte kan mål dra i ulike retninger.

Likevel vil høyere produktivitet grunnleggende kunne styrkes på samme måte som i næringslivet: ny teknologi, nye arbeidsformer og ny kunnskap.

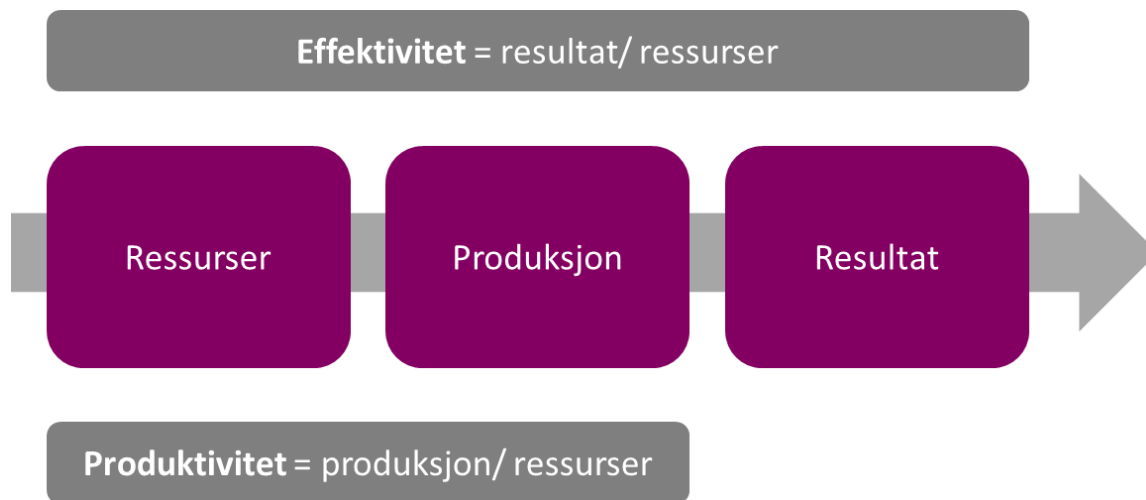
Det kan være nyttig å skille mellom effektivitet og produktivitet i offentlige tjenester. Forskjellen er hentet fra den danske produktivitetskommisjonen og illustrert under. Tilsvarende skiller man i etablert evalueringspraksis mellom relevans, effektivitet og måloppnåelse. Da er *relevans* om vi gjør de riktige tingene, *effektivitet* hvor mye vi produserer for en gitt innsats (antall undervisningstimer, operasjoner, selvangivelser), mens *måloppnåelse* handler om hvorvidt vi oppnådde det vi ville (læring, overlevelse, skatteinntang).

Den danske produktivitetskommisjonen bruker begrepene effektivitet og produktivitet litt annerledes. Det er nyttig å merke seg at begrepene brukes litt om hverandre i mye av litteraturen. Men skillet er viktig – og er med på å gjøre produktivitet i offentlig sektor mer komplekst. For eksempel kan det være slik at man produserer mange rapporter eller underviser mange timer uten at læringen øker. Motsatt



kan ny teknologi og nye løsninger gjøre at man produserer mye mindre av noe som var viktig før, men likevel oppnår bedre resultater.

Figur 1: Forskjellen på produktivitet og effektivitet i offentlig sektor



Kilde: Inspirert av Produktivitetskommissionen²

2 Hva er problemet med mål- og resultatstyring?

En viktig oppgave for offentlige myndigheter er å forvalte fellesskapet slik at vi får mest mulig ut av tilgjengelige ressurser. De fleste reformer og omorganiseringer har som mål enten å øke kvaliteten, redusere kostnadene, eller begge deler.

Staten, fylkeskommunene og kommunene har ansvar for en rekke underliggende enheter som hver for seg og i samarbeid skal levere offentlige tjenester. Stadig mer omfattende og kompliserte oppgaver gjør at dette ikke kan sentralstyres fra departementene, men må delegeres ut i de utøvende enhetene. Spørsmålet er hvordan rapportering og kontroll på den ene siden kan balanseres med tillit og fleksibilitet på den andre.

2.1 Fra detaljstyring til målstyring til ...?

Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter i Norge. Overordnede mål skal fastsettes politisk og konkretiseres slik at de kan følges opp med nødvendige utviklings- og forbedringstiltak – og dessuten ansvarliggjøre den som er ansvarlig³.

Gjennom nittitallet ble grepet om stadig flere offentlige etater løsnet – og beslutninger desentralisert⁴. Staten skulle ikke detaljstyre, men sette mål og delegere til ansvarlig enhet å nå dem. For å være sikker på at skattepengene likevel ble brukt til å løse samfunnsoppgavene satte man mål og avkrevde rapport. I mange tilfeller ble også ressurser knyttet til måloppnåelse – og til aktiviteter man anså som ønskelige. Staten ga på den måten fra seg kontroll. Og tok den tilbake.

Åtti- og nittitallet var også inspirert av New Public Management i offentlig forvaltning. Mål- og resultatstyring (MRS) er ikke det samme som New Public Management (NPM). NPM er et bredere og mer omfattende begrep. Mål- og resultatstyring kan sies å være ett av elementene i NPM og handler om å delegere en oppgave med et klart resultatmål, og med store frihetsgrader i utøvelsen av virkemidlene. Til New Public Management knytter det seg i tillegg en vektlegging av insentiver og markedsmekanismer innad i og mellom offentlige enheter. Det finnes ingen enhetlig og omforent definisjon av NPM, men begrepet ble introdusert av Christopher Hood i 1991. Grunnleggende handler NPM om å låne etablerte mekanismer fra markedet for å drive frem nødvendig effektivisering i offentlig sektor⁵. Rolledeling, konkurranseutsetting, fritt brukervalg og stykkprisfinansiering er sentrale virkemidler. Dagens mål- og resultatstyring springer likevel ut av samme tradisjon som NPM, og er i praksis ofte knyttet til forutsetninger om at prinsipper fra markedet kan anvendes i offentlig forvaltning.

Mål- og resultatstyring (MRS) er godt ment. Alle vil ha bedre resultater for pengene. Likevel blir det stadig tydeligere at MRS ikke nødvendigvis oppfyller sitt løfte om en bedre stat. Tvert imot kan styring etter måling pervertere egentlige mål, stjele tid fra kjerneoppgaver til rapportering – og i verste fall redusere måloppnåelse. En av innvendingene har vært at prinsippene i for stor grad ser på arbeidskraft som bare summen av enkeltprestasjoner og undergraver tillit og sosial kapital – nettopp mye av styrken i den norske modellen⁶. Mange peker på behovet for nye modeller og løsninger som kan avløse instrumentell styring inspirert av NPM uten å gå tilbake til detaljert sentralstyring fra gamle dager⁷.

Endringer i statlige styringsprinsipper over tid er analysert av mange forskere. Benington og Hartley (2001) beskriver tre paradigmer som de kaller Traditional Public Administration, New Public Management og New Public Governance⁸. Det samme gjør Osborne (2010)⁹, som i sin bok *“The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance”* påpeker at hverken gamle eller gjeldende modeller har lyktes med å fange opp «*the complex reality of the design, delivery and management of public services in the twentyfirst century*». Gudmund Hernes stilte liknende spørsmål i 2007 og minnet om betydningen av tillit og sosial kapital i den norske modellens høye produktivitet. Jan Erik Støstad har etterlyst en «fjerde vei for velferden» som kan avløse Tradisjonsveien, Markedsveien og New Public Management-veien¹⁰. Støstad peker særlig på det problematiske med å etablere kvasi-markeder der det ikke er et marked, måle det som kan måles istedenfor det vi lurer på og som ikke kan måles, og tendensene i dagens forvaltning til å undergrave de lokale faglige vurderingene. Blant mulige navn på en slik fjerde vei lanserer Støstad begrepet Samskapsmodellen. De ulike paradigmene kan forenklet illustreres som i tabellen under¹¹.

Tabell 1: Styringsmodeller og hovedprinsipper

	Public Administration	New Public Management	New Public Governance
Teoretiske røtter	Weber	Rational choice teori	Nettverksteori Sosial kapital teori Stewardship Kvalitetsledelse
Styringsmekanisme	Hierarki og regel	Marked og konkurranse	Relasjoner og tillit
Styringsideal	Autoritær Avstand til makt	Ekstern styring Avstand til makt	Selvstyring Kort vei til makt
Syn på medarbeidermotivasjon ¹²	Indre motivasjon og prososial motivasjon (lojalitet)	Målorientering	Indre motivasjon, prososial motivasjon (lojalitet), målorientering
Organisasjonens og medarbeiderens interesser	Felles interesser	Konfliktuelle interesser	Felles eller overlappende interesser
Incitament	Jobbsikkerhet Faglig identitet	Finansiell Status	Mening Anerkjennelse

Kilde: Tina Øllgård Bentzen (kommer), inspirert av Osborne (2006) og Schillemans (2013) og Pollitt og Bouckaert (2011, s. 11).

2.1 Mål- og resultatstyring under press

Men hva er problemet med mål- og resultatstyring? I prinsippet skulle styringsformen nettopp gi nødvendig autonomi til å håndtere økende kompleksitet. Mye av utfordringen ligger ikke nødvendigvis i hvordan det var tenkt, men hvordan det ble.

Det er mange gode grunner til å måle og undersøke hva vi bruker offentlige penger på og hva vi får igjen. En viktig begrunnelse for måling og rapportering er kvalitet. Vi – det vil si vi som benytter

velferdstjenestene og også er skattebetalere – vil være sikre på at vi får det beste. For politikere og ledere i offentlig sektor er måling og rapportering dermed nødvendig for å kunne svare på om jobben er gjort og tjenesten levert.

Det er ikke bred enighet om hva dagens styringsmodell er. Offisielt er Mål- og resultatstyring det bærende prinsipp. Sammen med MRS brukes varierende grad av markedsmodeller, som økonomiske insentiver, stykkprisfinansiering og konkurranse. Mange vil likevel være uenig i at norsk forvaltning grunnleggende styres etter New Public Management. Vi forholder oss her til Mål- og Resultatstyring, og peker i det følgende på fem innvendinger mot dagens forvaltningsmodell.

For mange mål som ikke lar seg prioritere undergraver alle målene

Målstyring i teorien er som sagt ikke like problematisk som målstyring i praksis. Problemet oppstår når det blir for mange mål, eller når det er aktiviteter og ikke mål som måles. Det store bildet som tegnes i forskningslitteraturen er av en offentlig sektor som generelt har latt MRS bety mye kontroll og mange mål¹³, noe som dermed også har påvirket hva resultatene faktisk blir – ofte ulikt hva man egentlig ønsket. De som kan mest om styringssystemet mener altså at mye kan gjøres ved å bruke det bedre. Eksplosjonen i antall mål og instruksjoner gjennom tildelingsbrev har kunnet skje fordi systemet MRS tillater det – og i så måte fordi politikere og toppledere i offentlig sektor ikke behersker systemet godt nok¹⁴.

Når stadig flere mål kommer til uten at ressursene øker tilsvarende, svekkes forvaltningens evne til å prioritere og å utnytte egen effektivitet, samtidig som oppnåelse av mål ofte handler om kvantitet framfor kvalitet i offentlig sektor¹⁵. Mål kan også komme i konflikt med hverandre.

Det lar seg ikke måle så vi måler noe annet

En annen utfordring er målenes sammenheng med det man vil oppnå. Det er alltid lettere å måle produksjon enn effekt. I fravær av gode mål, måler vi det som er enklest. For eksempel er størrelse på rom og antall måltider lettere å dokumentere enn kvalitet på samvær og tid til den enkelte. Vi antar – ofte med god grunn, en sammenheng mellom overordnede mål og målbare mål, men det er krevende å treffe. Det er vanskelig å formulere gode mål og ofte er måldokumenter preget av langt mer detaljerte mål og aktivitetsindikatorer enn det tanken opprinnelig var.

Mål står i veien i stedet for å vise vei

En nesten uunngåelig konsekvens av målstyring er at det som ikke kan måles blir nedprioritert. Jo mer detaljerte mål, jo mindre plass til uforutsette hendelser og tilpasning til situasjonen. Mer overordnede målsetninger betyr imidlertid også i noen grad at politikerne gir fra seg makt. Det kan være betryggende for ansvarlige politikere å i stedet etablere og måle konkrete indikatorer. Selv om systemet er basert på profesjonalisering og delegering har ikke politikerne gitt fra seg ansvaret i den grad det opprinnelig var ment. Det er heller ikke så vanskelig å forstå ettersom de uansett stilles ansvarlig i siste instans - for stadig større og vanskeligere ansvarsområder. Men kan målene fortrenge kjerneoppgavene? Og kan detaljerte mål øke risikoen for at faktiske mål ikke møtes?

Rapporten fra 22/7-kommisjonen (NOU 12:14) viste til hvordan deler av målstyringen i politiet førte til flytting av fokus til det som er enkelt å måle¹⁶. Taperen ble helheten. «Ressursene som ikke fant hverandre» ble en ofte gjengitt betegnelse. I etterkant av rapporten virker det å være en bred anerkjennelse av at denne utviklingen er et problem. Likevel har studiene vist at mål og instruksjoner har fortsatt å øke – også i ettertid.

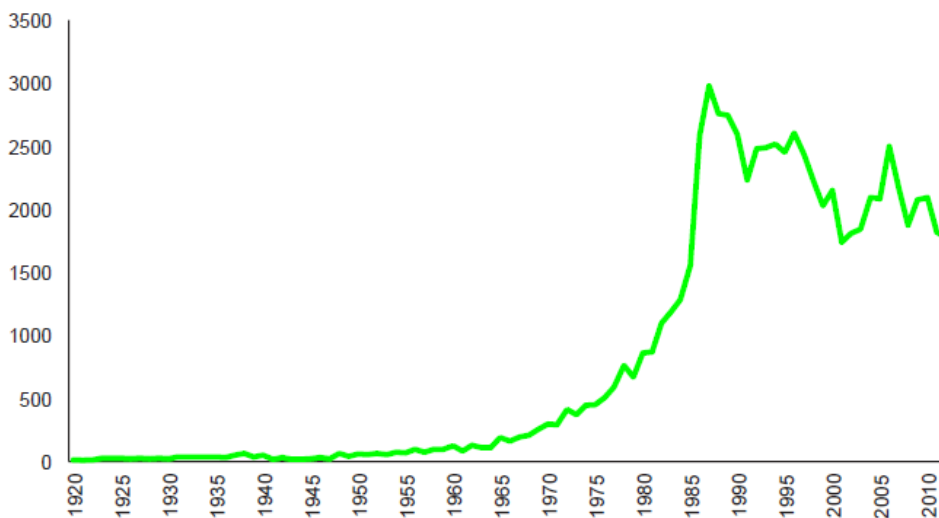
Vi klarer ikke begrense styringen til mål

Når målstyring ikke nødvendigvis gir økt handlingsrom i praksis, handler det også om at de overordnede målene ikke bare suppleres av flere mål, men også parallelle instruksjoner og regler.¹⁷ Ønsket om å vise initiativ og handlekraft resulterer ofte i nye tiltak, regler og prosesskrav fra ledelse – uten at man egentlig har forstått hva som førte til at resultatene uteble – eller feil skjedde. Statistiker W. Edwards Deming pekte på at hyppig måling og rapportering ofte leder til feilslutninger når man ikke forstår prosessen bak. Tilfeldig variasjon blir feiltolket som årsakssammenhenger, og resultater belønnet når man egentlig ikke har innflytelse på dem¹⁸. I Norge kjenner vi diskusjonen igjen fra skolen, der skoleledere åpenbart har begrenset innflytelse på hvilke resultater elevene oppnår på nasjonale prøver med mindre man kontrollerer for sosioøkonomisk bakgrunn og for tilfeldig variasjon. Dermed blir det meningsløst å belønne lærere og rektorer for resultater på de samme prøvene¹⁹. Demings poeng er at resultater blir svekket hvis en prøver å justere prosesser med utgangspunkt i tilfeldige utslag.

Et resultat av feiltolking eller styringsiver kan også være at nye regler legges oppå de gamle. Uten at de gamle tas bort. Siden nittitallet har antallet nye regler avtatt, men til gjengjeld er de stadig mer komplekse og detaljerte²⁰. I Norge er samme problemstilling grunnlaget for en lang rekke initiativer om forenkling i staten.

Figur 2: Akkumulering av regler

FIGUR 2: UDVIKLING I ANTALLET AF NYUDSTEDTE REGLER PER ÅR, 1920-2011



Note: Regler er love, bekendtgørelser, cirkulærer mv., der udstedes af ministerierne og de centrale statslige myndigheder. Alle dokumenttyper er medregnet.

Kilde: Retsinformation.dk.

Økningen i kontroll tas også opp i Produktivitetskomisjonens rapport:

«Utviklingen med mer rapportering og kontroll de senere årene, med flere rendyrkede statlige tilsynsorganer, har vært tilsiktet for å bedre kvaliteten av kontrollen. Ifølge Difi (2012b) er Riksrevisjonen det kontrollorganet som i størst grad har bidratt til dette. Ifølge Forvaltningsdatabasen økte antallet årsverk i Riksrevisjonen i løpet av tiårsperioden fram til 2010 med 107 årsverk, til 518.3 Forvaltningsrevisjonen er styrket, regnskapsrevisjonen har fått utvidet sitt oppgavetilfang og Riksrevisjonen har fått en mer aktiv mediestrategi. Riksrevisjonens rapporter behandles i Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité. Komitéen forholder seg i tillegg til henvendelser fra enkeltpersoner og ikke minst medieoppslag.»²¹

Gir målstyring grunnlag for fryktkultur?

Målstyring handler ikke bare om å følge med på om vi når fastsatte mål, men også om å holde de ansvarlige ansvarlig. I siste innsats står de ansvarlige politikere som ikke har forutsetninger for å vite hva som skjer i førstelinjen. Spesialiseringen som har skjedd både vertikalt (ansvarsnivå) og horisontalt (ansvarsområde) har ført mer administrasjon med seg. Koordinering av oppgaver som dekker flere fagområder blir med denne kompleksiteten mer krevende.

Det er ikke alltid enkelt å tolke resultater av måling eller å forstå hvorfor resultater varierer. Særlig når skandaleoppslag innenfor en sektor dominerer mediebildet kan fristelsen til å gi nye instruksjoner, opprette mål og vedta regler være stor. Politikere fortviler også selv over at de enda ikke har greid å tilpasse seg den mediestyrt agendaen uten å la enkeltsakenes tilfeldigheter gå på bekostning av langsiktig og helhetlig styring²². Offentlige innkjøpere skal og bør være risikoaverse. De forvalter fellesskapets midler. I søken etter trygghet på at jobben blir gjort kan det hende at noe som likner på jobben blir gjort, eller at de planlagte aktivitetene gjennomføres, men ikke helt bidro til å nå målet likevel.

Klassekampen hadde i september 2012 flere oppslag om Riksrevisjonens rolle i vurderingen av regjeringens politikk. Riksrevisjonen har i hovedsak to oppgaver. Mens *regnskapsrevisjonen* er ukontroversiell, kritiserte flere tidligere statsråder Riksrevisjonens arbeid i dens andre mandat, nemlig *forvaltningsrevisjonen*, som de mente bidro til et kontrollhysteri²³. Forvaltningsrevisjonen er kort fortalt en gjennomgang av måloppnåelsen til departementene og de underliggende etatene. Om departementene ikke har lyktes i å gjennomføre planer og tiltak som er vedtatt, vil kritikken fra Riksrevisjonen måtte komme.

Denne kritikken virker lammende på politikere og toppbyråkrater, mente bl.a. de tidligere statsrådene Erik Solheim, Kristin Clemet og Terje Riis-Johansen den gang. Konsekvensen blir at politisk ledelse vegrer seg for å sette høye mål i frykt for å få Riksrevisjonen på nakken om målene ikke nås, og at departementenes ressurser bindes opp av hovedprioriteten, nemlig å ikke gjøre noe feil, istedenfor å forsøke å utrette noe.

Forskningsrapporten *Innovasjon i offentlig sektor*, lagt fram av forskningsrådet i 2012, støtter også inntrykket av et økende kontrollregime: «Statsrådene belønnes ikke for nytenking og innovasjon, men mer for det motsatte – kontroll og regelverk. De senere år er fokuset på kontroll og regelverk blitt enda sterkere.»²⁴

Daværende Riksrevisor Jørgen Kosmo svarte med at problemet tvert imot ikke ligger i kontrollen, den er demokratisk nødvendig, men i målstyringen. Målstyringen i offentlig sektor setter så mange mål og krav at det blir vanskelig å håndheve og utydelig hva som faktisk prioriteres, ifølge Kosmo²⁵.

2.2 Offentlig forvaltning er kunnskapsorganisasjoner

Med økende kompleksitet og teknologi – og dessuten en stadig høyere utdannet befolkning, er offentlige virksomheter i stor grad kunnskapsorganisasjoner. Nyere forskning på organisasjon og ledelse – både i kunnskapsorganisasjoner og ellers, står til dels i kontrast med bildet av kontroll som tegnes over. Hva sier organisasjonsforskerne om effektiv forvaltning?

Produktivitetskommissjonen skriver i sin første utredning om medarbeiderundersøkelsen i staten fra 2013 at *«medarbeidernes engasjement først og fremst påvirkes av jobbinnhold, kultur, kompetanseutvikling, samspill og medvirkning (...). Dette er typisk ved kunnskapsintensiv produksjon, og vil dermed være relevant for svært mye av offentlig virksomhet.»*²⁶

«Kultur spiser strategi til frokost» skal organisasjonsforsker Peter Drucker ha sagt og siktet til at både kultur og strategi må vektlegges av ledere som vil lykkes. Tidligere konsernsjef i Wilhelmsen og leder i SAS Ingar Skaug har skrevet bok om ledelse og peker på at ansatte som får ansvar, tar ansvar, og at ledere som viser tillit, får resultater²⁷. Tankegodset harmonerer godt med moderne forskning på organisasjon og ledelse som peker på at når man gir medarbeiderne økt innflytelse og viser dem tillit gjennom ansvarlighet, forbedres også virksomhetens resultater²⁸. Kuvaas og Dysvik hevder at ansvarliggjøring av medarbeidere gir bedre økonomiske resultater, mer fornøyde ansatte, lavere fravær og mindre konflikter. Det representerer et perspektiv som verdsetter gode relasjoner på arbeidsplassen²⁹. Organisasjoner med relasjoner basert på tillit og forståelse vil ha mer motiverte og dyktige medarbeidere, enn der hvor relasjonene i hovedsak er basert på økonomiske motiver³⁰. Forskerne Kuvaas, Buch og Dysvik har også undersøkt sammenhengen mellom ansattes opplevelse av mål som absolutte og ansattes prestasjoner. De viser at medarbeidere som oppfatter mål som justerbare underveis presterer bedre enn de som tolker mål som absolutte og ufravelige størrelser. Og at mange oppfatter mål som nettopp absolutte. Følelsen av såkalt jobbauto-nomi styrker altså kvaliteten på arbeidet – men er ikke alltid tilstede³¹. En metaanalyse av forskningsresultatene om tillit til ledere fra 1960-tallet til 2002³² viser at det er en sammenheng mellom stor grad av tillit og en rekke positive faktorer for arbeidsforholdet, som turn-over-intensjon, trivsel og effektivitet.

Redusert tro på individuelle og økonomiske insentiver har drevet internasjonale virksomheter som Microsoft, Motorola og Adobe til å skrote slike programmer fordi de ikke er lønnsomme³³. Arbeidstageres motivasjon stimuleres av mye mer sammensatte årsaker, der den indre faktorer spiller en mye større rolle enn ytre faktorer. Også i Norge og blant medarbeidere i staten ser vi altså dette.

Allerede på åttitallet lanserte Edward William Deming begrepet kvalitetsledelse som en motvekt til målstyring. Sentralt i Demings styringsfilosofi står den dialektiske prosessen med planlegging, utførelse, kontroll og korrigerende i en kontinuerlig eksperimenterende og lærende prosess. I boka «Out of the Crisis» fra 1986 presenterte Deming 14 prinsipper for styring med vekt på læring, prøving og feiling, ledelse framfor kontroll, kompetanse og tillit.³⁴

2.3 Kan vi gjøre det bedre?

Store deler av problembeskrivelsen er velkjent, og kan forklare noe av grunnen til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lansert programmet *Bedre styring og ledelse i staten* som en del av satsingen *En enklere hverdag for folk flest*. Programmet skal svare på utfordringene knyttet til økende kompleksitet, økende krav til IKT og kritiske forhold som ble avdekket av rapporten fra 22/7 kommisjonen. Fem tiltaksområder blir trukket fram: Bedre ledelse, bedre styring, bedre samordning, strategisk bruk av IKT, og bedre beslutningsgrunnlag. Tiltakene skal føre til mer gjennomføringsevne og resultatorientering.

Men er det nok? Klarer vi å forbedre mål- og resultatstyring innenfor dagens organisasjonsform? Eller må vi gå grundigere til verks?

3 Er tillitsreform et alternativ?

«Den grundlæggende udfordring er, at de rammevilkår, som ledere og medarbejdere arbejder under, giver mindre tilskyndelse til og færre muligheder for at effektivisere og forny den offentlige sektor, når man sammenligner med forholdene i den private sektor» Produktivitetskommissionen i Danmark, 2013³⁵

Dersom overdreven styring og kontroll er et problem, kunne et svar være å tone ned antallet mål og kontroller innenfor dagens system. Regjeringens tiltak for bedre ledelse i offentlig sektor griper tak i noe av dette, og er slik sett en start. En tilnærming som går lenger er prinsipper for New Public Governance – i Danmark operasjonalisert som en Tillitsreform. En tillitsreform er et sett av tiltak som systematisk flytter ansvar og endrer spilleregler for rapportering, organisasjon, økonomistyring og kontroll. Tillitsreform er ikke vedtatt tillit, men konkrete organisatoriske grep kombinert med gradvis kulturendring. Endringene gir muligheter – men også nye utfordringer som må håndteres. Vi vil i det følgende presentere noen slike prinsipper og erfaringer som en mulig løsning på noen av problemene med styringen i offentlig sektor. Erfaringene er hentet fra København kommune.

3.1 Operasjonalisering av tillitsreform

Ordet tillitsreform har dukket opp i norske medier de siste par årene, særlig i forbindelse med København kommunes forenklingsarbeid. I København vedtok de folkevalgte formelt tillitsreformen i 2013. København kommune har sju etater, og som en del av reformen er det forutsatt at de selv best vet hvordan organiseringen av tillitsreformen i egen etat bør foregå. To av etatene som kom i gang tidligst og har fått mest oppmerksomhet er Helse- og omsorg og Kultur- og fritidsforvaltningen. På nasjonalt nivå har myndighetene i Danmark inngått en avtale med fem arbeidstakerorganisasjoner om syv prinsipper for tillitsreform. Den forrige regjeringen i Danmark annonserte også at fem milliarder skal spares. På nasjonalt nivå er det i større grad stilt spørsmål til om eierskap og gjennomføringsevne for en nasjonal tillitsreform et bredt og sterkt nok³⁶.

Ettersom reformen har gitt resultater brukes begrepet også oftere her hjemme. Oslo bystyre vedtok i 2015 å prøve ut tillitsreform i fire bydeler. Likevel er innholdet ofte mer uklart i debatten. Tillit i seg selv kan ikke vedtas og tillitsreform handler ikke om å slippe hverken styring eller økonomikontroll, men om å endre den. Sosialborgermester i København, Ninna Thomsen, beskriver reformprosessen

som å snu styringen på hodet – fra en pyramide der ledelsen styrer nedover, til en opp-ned pyramide der ledelsen legger til rette for brukerne og førstelinjen får mer ansvar.³⁷

Tillitsreform kan generisk beskrives som endring langs tre dimensjoner: økonomi, organisasjon og dokumentasjon³⁸. Økonomisk autonomi innenfor rammen av absolutte budsjetter, flatere struktur med færre og mer involverte ledere, og opprensning i regler og rapporteringsrutiner.

Økonomisk autonomi

Økonomisk autonomi innebærer i en tillitsreform å frakoble enkeltaktiviteter og beløp, men holde fast på fastlagte rammebudsjetter. De forskjellige etatene og underenhetene i København kommune har fått rammebevilgninger med stor fleksibilitet og får overføre ressurser mellom år. Rammene kan ikke overskrides, men flyttes mellom poster etter behov, og ikke-oppbrukte midler kan overføres til neste år. En viktig forutsetning for at en tillitsreform skal være bærekraftig og beholde oppslutning er at budsjettene holdes. Alle ledere for institusjonene har fått utvidet *budsjettansvar*, slik at de selvstendig kan avgjøre hvordan pengene brukes. Om de går i overskudd står de fritt til å disponere pengene slik de mener det er best egnet. I København har tillitsreformen så langt vist positive økonomiske effekter.

Ett konkret tiltak er *Mandatkortet*. Ansatte innen kultur har muligheten til å realisere idéer de har fått. Om ledelsen har tro på en idé får den ansatte utdelt mandatkortet og har med det myndighet til å bruke ressurser til å gjennomføre idéen.

Flatere organisasjon

I København kommune ble også flere mellomnivåer fjernet til fordel for større enheter med mer direkte adgang til leder. Erfaringer så langt tyder på at denne typen organisering tvinger ledere til å kontrollere mindre, men frigjør også tid til å komme nærmere førstelinjen og i større grad være en rådgiver for medarbeidere. Ledere kan ikke ha oversikt over alle aktiviteter, men deres oppgave ligger i å formidle retning og forventninger, og være en sparringspartner for de ansatte. Nye roller stiller nye krav til kultur og kompetanse, en omstilling som ikke skjer over natten. Administrasjonen er samlet sentralt og omorganisering har ført til færre og større enheter.

Mindre kontroll vil på mange områder også innebære økt risiko, både opplevd og reell. Det ble på et tidspunkt også innført bonus for feil³⁹, en belønning for medarbeidere som fortalte om feil og lærte av dem – et grep for å undergrave tendenser til nullfeilskultur.

Innen helse og omsorg innebærer tillitsreformen også at man gir de ansatte større fleksibilitet (tillit) i hvordan de løser arbeidsoppgavene, sammenliknet med den spesifikke styringen som tidligere ble praktisert. Ett av de andre konkrete tiltakene er *fjerning av arbeidstidsregistrering*. Det tas dermed utgangspunkt i at de ansatte vet hva som forventes av dem og vet best selv hvordan de bør organisere arbeidsdagen.

Hjemmehjelptjenesten i kommunen hadde tidligere pålegg om hvor lang tid de enkelte oppgaver skulle ta, mens det nå er innført *besøksblokker*, og innenfor disse pakkene får de ansatte selv vurdere sammen med brukerne hva det er behov for, slik at tiden disponeres mer fritt. Brukerne i hjemmetjenestene har ikke rigide programmer for hva de mottar av hjelp, men klassifiseres etter lett, moderat eller omfattende støtte, noe som gjør at hjelpepleierne i mye mindre grad trenger å forholde seg til administrasjonen om en brukers behov skulle forandre seg. Tidsskjemaene ble kuttet allerede i 2012.

Dette betyr ikke at de ansatte ikke har pålagte oppgaver, men at disse nå er videre definert innenfor de ulike pakkene (lett, moderat eller omfattende). Rapporteringen er redusert fra å omfatte alle

deloppgaver man utfører hos den enkelte bruker til de ting som dreier seg om sikkerhet, slik som medisinerer eller akutte besøk. Dersom pasienten eller den eldre trenger hjelp til noe annet enn det vanlige er dette en innarbeidet del av besøksblokkens fleksibilitet, og trenger ikke rapporteres. Først om behovet til en bruker permanent endrer seg (for eksempel at en som kun har hatt behov for hjelp på badet også behøver hjelp til å komme seg opp om morgenen), blir dette rapportert, slik at et nytt vedtak (ny besøksblokk, med mer tid og tilsvarende fleksibilitet) kan bli gjort. Kontrollen er altså endret og redusert og organiseringen av arbeidet skjer i dialog mellom innbyggere, ansatte og ledelse⁴⁰.

En viktig del av tillitsreformen, som er blant det mest kjente utenfor København, er at mottaker og pleier ved hjemmebesøk sammen finner ut hva som er nødvendig den dagen, framfor å følge en fast plan. Københavns hjemmetjenester har i flere år hatt en høy score på brukertilfredshet. Hvor positivt reformen blir tatt imot blant brukerne er derfor ikke lett å svare entydig på. Eldrerådet i byen påpeker⁴¹ at det ligger et forbedringspotensial i å gjøre overgangen mellom to besøksblokker mer smidig, mens brukerundersøkelsen samme år viste at stadig flere eldre mener de avgjør sammen med pleierne hva slags hjelp som skal gis⁴².

På opptreningsssentre har terapeuter mulighet til å vurdere hvilket treningsopplegg som er velegnet, istedenfor standardprogrammer som var malen tidligere.

Kultur- og fritidsforvaltningen i København har erfart at omleggingen har ført til bedre bruk av ressursene, hvor mer tid har blitt brukt på kjerneoppgaver, samtidig som man har greid å innspare 1 prosent av administrative kostnader årlig fra 2012-14. Den tillitsbaserte organisasjon er mindre byråkratisk. I tillegg gjør etaten det bedre i brukerundersøkelser. Trivselen blant ansatte og sykefravær er i positiv utvikling⁴³.

Mindre dokumentasjon og regler

Et viktig mål for reformen har vært å kutte ned på unødvendige kontrolltiltak og målinger og bruke mer tid på kjerneoppgaver. Regler og rutiner akkumuleres over tid. Noen har gode begrunnelser, andre ikke. Som en del av reformprosessen i København har enheter gjennomført sin egen dokumentasjonsrevisjon for å vurdere nytten av akkumulerte mål og indikatorer. En kritisk gjennomgang av hva som måles, hva det kan brukes til, og hva som kan droppes har gitt sterkere eierskap til rapportering og mål. Medarbeidernes aktive deltakelse i disse prosessene har vært avgjørende – og tidkrevende.

I hele København kommunes forvaltning er det arbeidet systematisk med å *forenkle både interne og eksterne* krav, noe som gjorde at over 200 planer og forskrifter i kommunens forvaltning ble forenklet i 2014.

Kostnader spart på mindre rapportering skal brukes til å utvikle og implementere flere tiltak som kan bidra til å eliminere feil i den daglige praksis.⁴⁴ *MeningsSamlingen* er et organ for forenkling av regler og prosedyrer som samler inn ideer, tilbakemeldinger og klager. Alle medarbeidere og ledere i forvaltningen kan melde ifra om praksis de mener gir liten merverdi.

Erfaringene i disse prosessene har vært at det ikke bare er en betydelig akkumulering av både regler og dokumentasjon pålagt ovenfra. Regler lages og oppstår like ofte nedenfra, og handler om å sikre forutsigbarhet og trygge rammer for medarbeiderne. Også slike regler og rutiner kan stå i veien for nødvendige faglige vurderinger og fleksibilitet⁴⁵.

3.2 Utfordringer i implementering

Omfattende endringer er ikke uten utfordringer. Tina Øllgaard Bentzen, som skriver doktoravhandling om implementering av tillitsreform i København, peker på at reformen både er strukturelt og kulturelt utfordrende, stiller nye krav til kompetanse på flere nivåer, og krever omfattende prosesser og tydelig kommunikasjon for å kunne spre seg og lykkes i hele organisasjonen⁴⁶. I enda større grad enn andre endringer krever tillitsreformens natur at alle forstår og deler endringenes prinsipper. Mange av endringene stiller også nye krav til kompetanse – både hos ledere og medarbeidere. Ledere skal i større grad delta i faglige drøftinger, og medarbeidere skal i større grad gjøre egne vurderinger. Begge deler kan utfordre og skape utrygghet.

Arbeidslivsorganisasjonene har vært avgjørende for å sikre bred involvering og eierskap. Ny organisering skaper også nye utfordringer for partene i arbeidslivet. Beslutninger og lov- og avtaletolkning på lavt nivå kan føre til større forskjeller og kan paradoksalt nok gi mindre makt til de ansatte – fordi de ikke kan stå samlet. Presset blir på de ansatte og den lokale tillitsvalgte. Samtidig blir lokale tillitsvalgte også mer relevante, fordi de involveres mer. Bentzen peker på at flere lokale prosesser mange steder har bidratt til å øke partenes relevans på arbeidsplassen – også i det faglige og organisatoriske utviklingsarbeidet.⁴⁷ Flytting av beslutninger og betydning for maktfordeling må vurderes nøye og arbeidstakerorganisasjonene vil også måtte se på egen organisasjon i disse prosessene.

Samtidig som Tillitsreform ikke kan gjøres over natten, kan det heller ikke gjøres halvveis. Tidligere innenriksminister Margrethe Vestager var den mest aktive pådriveren i regjeringen Thorning-Schmidt for å endre den politiske kulturen i Danmark med innføringen av en tillitsreform på nasjonalt nivå. Denne prosessen omtales om mindre vellykket enn endringene i Københavns kommune. Den danske regjeringen undertegnet en avtale om 7 prinsipper av moderniseringen av offentlig sektor med fagforeningene for de største arbeidstagergruppene i det offentlige. Styring basert på tillit var et av disse. Regjeringens arbeid mistet etter hvert oppslutning, som da Fagforbundet FOA (organiserer 200 000 offentlig ansatte) trakk seg ut fordi de mente det var et for stort sprik mellom hva regjeringen sa og gjorde. En av de fremsatte forklaringen på at tillitsreformen på nasjonalt nivå ikke har blitt noen suksess kan være at den ikke har vært skikkelig forankret i politikk og forvaltning⁴⁸.

2.3 Hva er en tillitsreform ikke?

Det er viktig å understreke at en Tillitsreform er en omfattende endring av prinsipper og regler – men ingen altomfattende alternativ modell for organisering av offentlige tjenester. En tillitsreform er *ikke* nødvendigvis noen fullstendig omveltning og farvel med MRS, slik eksempelet København viser. I København brukes fremdeles Mål- og resultatstyring, men tillitsreformen skal sørge for at den også gir rom for faglige vurderinger, ikke fører til et kontrollregime. Tillitsreformen skal forhindre at det styres på aktiviteter framfor mål.

Tillitsreform betyr heller ikke å slippe rattet. Begrepet tillit vil av noen assosieres med risiko for naivitet til hvor vanskelig det er å koordinere, finansiere og implementere offentlige oppgaver. Ingen ledere kan abdisere i en tillitsreform. Tvert imot. Ledere må følge med og følge opp, men medarbeiderne får også mer ansvar og økt fleksibilitet.

Å bygge på tillit til de ansatte innebærer heller ikke å gå tilbake til den tradisjonelle veien, med regelstyring. Økende kompleksitet i oppgaver og brukere gjør antakelig at regelstyring verken vil lage bedre tjenester eller mer fornøyde brukere.



2.4 Relevant for Norge?

Tillitsreform slik det er utprøvd i København er på et tidlig stadium og består egentlig mest av prinsipper som må tilpasses den enkelte kontekst. Samtidig ser vi en rekke tegn til at reformen svarer på de spørsmålene som lenge er blitt problematisert med dagens system. I hvilken grad kan dette overføres til Norge?

Er tillitsreformen for krevende?

Konkret handler reformen også om å ansvarliggjøre nedover, som kan oppleves som belastende. Erfaringene fra København viser at de ansatte som i mange tilfeller føler de praktiske konsekvensene av å bli vist tillit overveldende, og særlig nyutdannede har fått opplæring for bedre å håndtere stort handlingsrom.

Usikkerheten blant mange av de ansatte kan delvis løses gjennom mer tillit. Ikke tillit ment som mer selvstendighet, men ansattes tillit til at ledelsen støtter dem. Uansett er det klart at endringer i oppgaver og ansvar også stiller nye krav til kompetanse.

Mister man kontroll over kostnadene?

Motivasjonen bak mange av reformene som danner grunnlag for hvordan det offentlige styres i dag ble i sin tid innført for å få kontroll på raskt økende kostnader. En helt klar forutsetning er ansvar og faste budsjettammer. Dette gjelder både de ansatte og ledere. Det er også viktig å huske at overforbruk er en betydelig utfordring i dagens styringsmodell.

Begrensede erfaringer tyder på at gevinsten ved å få mindre tid til rapportering og mer tid til omsorg kan være større enn risikoen for overforbruk.

Er tillitsreform tilstrekkelig?

Hva forhindrer målstyringen for å tilta igjen etter den første «bølgen av tillit»?

Innledningsvis beskrev vi grunnene til at MRS har tatt av. Med tanke på at det her ikke dreier seg om hverken en strukturendring eller et endelig farvel til MRS kan det innvendes at reformen ikke vil evne å skape reelle, varige endringer.

Erfaringene fra Danmark viser at man ikke kan vedta en Tillitsreform og anta at den vil materialisere seg. En endring av grunnleggende struktur og kultur krever involvering av flere aktører over lengre tid. Den er heller ikke gjennomført en gang for alle, men må, på samme måte som andre styringsformer, jevnlig oppdateres.

Går redusert måling og kontroll utover pasienter og innbyggers sikkerhet?

Et ankepunkt mot tillitsreform er lovgivning og brukerrettigheter. Mye av lovgivningen for eksempel innen helse og omsorg er motivert av pasientrettigheter og pasientsikkerhet, noe som betyr omfattende dokumentasjons- og rapporteringskrav. Hvor mye kan man redusere rapportering før det går utover rettssikkerheten? Et nødvendig prinsipp, og slik det også ble praktisert i Danmark, er at alle regler gjelder helt til de er tatt bort. Det vil si at man i en forenkling rydder der man kan. Bortfall av dokumentasjonskrav skal vurderes enkeltvis. I København ble det også åpnet for å søke dispensasjon fra gjeldende regler i en forsøksperiode, gjenstand for ny vurdering etter en tid.

Må tillit og kontroll være motsetninger?

I diskusjonen om tillitsreform – også i dette notatet – blir ofte kontroll framstilt som et hinder for tillit, og det kan fort framstå som mer kontroll automatisk fører til mindre tillit og omvendt.

Et komplementært syn på tillit kan i midlertid i mange tilfeller være hensiktsmessig. Det vil si at kontroll i mange tilfeller kan bidra til tillit, hvis den er utformet riktig. Dette avhenger av kvaliteten på kontrollen, og hva den gjelder⁴⁹. Og ikke minst av hvem som har definert behovet for kontroll. Kontroll kan virke positivt for ansatte i situasjoner som er spesielt risikofylt, som for eksempel dosering av

medisiner. I slike situasjoner kan det å ha stort ansvar alene også for godt opplært personal være en belastning som kan bli redusert med godt tilrettelagt kontroll.

Tillit og kontroll må balanseres. Noen kontroller kan også avlaste den enkelte medarbeider som gjennom kontroll ikke bærer ansvaret alene. Men hvis svaret på problemet med usikkerhet hos de ansatte bare er mer kontroll undergraves hensikten med tillitsreformen. Svaret bør være understøttende kontroll kombinert med investering i de ansattes kompetanse.

Kontroll- og rapporteringssystemer bør utvikles i samarbeid med ansatte som bruker dem, og på et så tidlig stadium som mulig. Dersom de ansatte involveres først i implementeringen er det for seint dersom rapporteringssystemet uansett ikke er designet på en måte som gir mening i det daglige arbeidet.

Tillitsreform kan tolkes ulikt

På initiativ fra SV vedtok Oslo bystyre i november 2014 å innføre en lokal tillitsreform som en prøveordning i utvalgte bydeler, inspirert av København. Bydelene Gamle Oslo, Grorud, Ullern og Østernsjø deltok i prosjektet.

Implementeringen har vært gjenstand for uenighet. Tidligere eldrebyråd i Oslo gikk inn for å innføre Nabolagsmodellen (Buurtzorg-modellen), som innebærer en strukturendring der eldreomsorgen drives av selvstyrte team av pleiere. Ifølge kritikerne er Nabolagsmodellen ikke en gjennomgripende forvaltningsendring, men snarere et strukturgrep som i realiteten innebærer forberedelse for videre konkurranseutsetting av omsorgen.

3 Konklusjon og veien videre

Offentlige tjenester må bli mer effektive dersom vi skal opprettholde en sterk velferdsstat i framtida. Mål- og resultatstyring har ikke holdt løftet sitt om mer effektiv styring og større frihet. Stadig flere stiller også spørsmålstegn ved om dagens modeller for offentlig forvaltning evner å levere stadig mer komplekse tjenester med økende grad av spesialisering, utvidete teknologiske muligheter, og en mer mangfoldig befolkning.

Mål- og resultatstyring og New Public Management er ofte begreper som brukes om hverandre, men de betyr ikke det samme. Likevel springer de ut fra en felles tradisjon som forutsetter at måling og kontroll, ofte koblet til insentiver og mekanismer fra markedet, også kan anvendes i offentlig sektor.

Forskningen på organisasjon og ledelse, og erkjennelsen av at offentlig forvaltning er kunnskapsorganisasjoner, stiller også hierarkisk forvaltning med mål- og avrapportering i et kritisk lys.

New Public Governance, nettverksstyring og samskapsmodell – kjært barn har mange navn. I Danmark har København kommune gjort alvor av innvendingene mot etablert forvaltningspraksis og implementert en tillitsreform. Tillitsreform er ikke en enhetlig modell som kan settes i verk på tvers av all offentlig forvaltning. Tilnærmingen er grunnleggende fleksibel og handler i stor grad om å desentralisere beslutninger og åpne for ulike løsninger. Tre konkrete grep er nødvendige komponenter: rammebevilgninger med frihet innenfor budsjettene og mellom år, flattere struktur med rådgivende ledere og mer autonome medarbeidere, og opprydding i regler og dokumentasjonskrav.

Den store fordelen med en tillitsreform er at den i utgangspunktet ikke krever store offentlige utredninger, lovendringer og sentrale beslutninger. Som en begynnelse kan kommuner og etater selv ta initiativ til – og oppfordres til å ta initiativ til, sine egne tillitsreformer.

Slike forsøk bør studeres i sanntid og læres av. Oslo kommunes nye byråd har uttalte mål om å implementere en tilsvarende reform. Erfaringene derfra bør dokumenteres grundig underveis til inspirasjon og lærdom for andre kommuner og enheter.

Notatet er skrevet av rådgiver Torgeir Holm og fagsjef Sigrun Gjerløw Aasland i 2015. Forfatterne står ansvarlig for alle eventuelle feil og mangler i dokumentet. Ta gjerne kontakt på sigrun@tankesmienagenda.no dersom du finner slike.

Tankesmien Agenda vil rette en stor takk til flere som har tatt seg tid til å svare på faglige spørsmål og utfordringer underveis:

*Tina Øllgaard Bentzen, stipendiat ved Roskilde Universitet
Bård Kuvaas, professor på BI
Jan Ubøe, professor ved Norges Handelshøyskole
Ingvar Skjerve, Fagforbundet*



4 Sluttnoter

¹ Meld St. 12 Perspektivmeldingen, s. 124

² Produktivitetskommissionen (2013): Styring, Ledelse og Motivation I den Offentlige Sektor. Analyserapport nr. 3.

³ Senter for statlig økonomistyring (2010) «Veileder: Resultatmåling» http://dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Maal_og_resultatstyring_i_staten.pdf

⁴ Se for eksempel Christensen og Lægveid (2001): New Public Management The effects of contractualism and devolution on political control og

⁵ Hernes, Gudmund 2007. Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen. Fafo-rapport 2007:9

⁶ Hernes, Gudmund 2007. Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen. Fafo-rapport 2007:9

⁷ Støstad, Jan Erik (2015): En fjerde vei for Velferden? Cappelen Damm

⁸ Benington og Hartley (2001):

⁹ Osborne, Stephen P. (Ed). (2010). The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Routledge

¹⁰ Støstad, Jan Erik (2015): En fjerde vei for Velferden? Cappelen Damm

¹¹ Berntzen, Tina Øllegaard: Tillidsreform: utfordringer og muligheter. Presentasjon for svenske Statskontoret. 2. September 2015

¹² <http://forskning.no/arbeid-ledelse-og-organisasjon-organisasjonspsykologi-sosiale-relasjoner/2010/06/engasjerte-jobber>

¹³ Askim, J. «The Role of Performance Management in the steering of Executive Agencies. Layered Embedded or disjointed?» Public Performance and Management Review. 38:3 365-394

¹⁴ Askim, J. (2012) «Målstyring i staten – feil oppskrift eller riktig oppskrift brukt feil?» <http://www.sv.uio.no/isv/forskning/aktuelt/blogg/ta-politika/2012/maalstyring-staten-askim.html>

¹⁵ NOU 2015:1 «Produktivitet» 286

¹⁶ NOU 2012:14 «Rapport fra 22. juli-kommisjonens» s. 335

¹⁷ Askim, Jostein; Eltun, Ragna & Fremstad, Eivind (2014). Mål- og resultatstyring. Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen?, I: Harald Baldersheim & Øyvind Østerud (red.), Det norske demokratiet i det 21. århundre. Fagbokforlaget. ISBN 9788245016147. Kap. 15. s 285 - 302

¹⁸ Deming, W. Edwards (1986): Out of the Crisis. Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study

¹⁹ Se for eksempel <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/her-er-de-nye-skjemaene-som-erstatte-reaktor-kontraktene/a/23413594/> og <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/oslo-reaktorer-beloennes-for-elevresultater/a/10107214/>

²⁰ Produktivitetskommissionen (2013): Styring, Ledelse og Motivation I den Offentlige Sektor. Analyserapport nr. 3.

²¹ NOU 2015:1 291

²² Thune, H. (2015) «Den nye styringskrisen», Morgenbladet nr. 39. 2-8. oktober 2016.

²³ Klassekampen (2012) «Vil vingeklippe Kosmo». 7.11.2012

²⁴ DAMVAD (2012): Innovasjon i offentlig sektor. Utarbeidet for Forskningsrådet <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition%3A&blobheadervalue1=+attachment%3B+filename%3DInnovasjonoffentligendeligwebNY.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1274506035797&ssbinary=true>

²⁵ Klassekampen (2012) «Kosmo vil kutte mål» 14.11.2012.

²⁶ NOU 2015:1 s. 289



- ²⁷ Skaug, Ingar (2015): Levende lederskap. Aschehoug
- ²⁸ Hva motiverer deg? Blogginlegg Arbeidslivspedagogene.
<https://arbeidslivspedagogene.wordpress.com/>
- ²⁹ Dysvik, A. og Kuvaas B. (2012): Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser: evidensbasert HRM. Fagbokforlaget
- ³⁰ Kuvaas, B., Buch, R. & Dysvik, A. (2012) «Economic and social leader-member exchange relationships and follower performance». *The Leadership Quarterly* 23 (2012) 756-765
- ³¹ Kuvaas, Bård, Robert Buch og Anders Dysvik (2014): Perceiving goals as invariable and implications for perceived job autonomy and work performance. *Human Resource Management*. Desember 2014
- ³² Dirks, K. T. & Ferrin, D. L. (2002) «Trust in Leadership: Meta-Analytic Findings and Implications for Research and Practice». *Journal of Applied Psychology*, 2002, Vol 87, 611-628
- ³³ Barry, L., Garr, S. & Liakopoulos, A. (2014) Performance Management is broken: Replace "rank and yank" with coaching and development. *Deloitte University Press*. 2014
<http://dupress.com/articles/hc-trends-2014-performance-management/>
- ³⁴ Deming, W. Edwards (1986): Out of the Crisis. Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study
- ³⁵ Produktivitetskommissionen (2013): Styring, Ledelse og Motivation I den Offentlige Sektor. Analyserapport nr. 3.
<http://produktivitetskommissionen.dk/media/151231/Analyserapport%20til%20web.pdf>
- ³⁶ http://www.ugebreveta4.dk/eksperter-let-at-slanke-offentlig-sektor-for-milliar_14316.aspx
- ³⁷ Foredrag på Kartellkonferansen 17. november 2015
- ³⁸ Intervju med Tina Øllgaard Bentzen, doktorgradsstipendiat ved Roskilde universitet og forsker på implementeringsutfordringer i en tillitsreform.
- ³⁹ <http://www.dr.dk/nyheder/indland/embedsmaend-faar-bonusloen-gode-fejl>
- ⁴⁰ København kommune. Notat om besøksblokker. <http://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/9167cf63-1f76-4519-9a58-ad7fc2fc4990/e6917c64-15b5-4a8a-90b5-e6b647c7fd81/Attachments/abdb26c1-7c22-4882-b7ec-21d148b85cd2.PDF>
- ⁴¹ København kommune. Høringssvar: Ædrerådet, København kommune.
<https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/44c92a1a-b1e7-4386-bb18-5901a8dd6edb/83fc3b18-1dd9-4f0a-87cb-7e066a3a89b3/Attachments/10631873-10548330-1.PDF>
- ⁴² København Kommune. Brugerundersøkelse 2014 Hjemmepleie
https://www.kk.dk/sites/default/files/BRUS_Hjemmepleje_SUF_2014.pdf
- ⁴³ København kommune. Resultater av den tillidsbaserte organisation.
<https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/daf2aec4-5b43-476f-8e15-6ea17ccaa115/f7fc9fbc-c0fb-4f5e-af81-738dbed8d273/Attachments/10340168-10104355-14.PDF>
- ⁴⁴ København kommune. Status på frisættelsesforsøg og øvrigt tillidsarbejde. <https://www.kk.dk/edoc-agenda/15014/d88bbb5c-dc88-4e31-8dfe-ffa7c9ad8f8/9852f65f-924c-4fee-984c-74ba6edb9896>
- ⁴⁵ Intervju med Tina Øllgaard Bentzen, doktorgradsstipendiat ved Roskilde universitet og forsker på implementeringsutfordringer i en tillitsreform.
- ⁴⁶ Intervju med Tina Øllgaard Bentzen, doktorgradsstipendiat ved Roskilde universitet og forsker på implementeringsutfordringer i en tillitsreform.
- ⁴⁷ ibid
- ⁴⁸ ibid
- ⁴⁹ Bentzen, T. Ø. (2015) «Der er brug for parterapi mellem tillid og kontroll». 02.02.15
<http://denoffentlige.dk/der-er-brug-parterapi-mellem-tillid-og-kontrol>