

Fra instrumentell rasjonalitet til tvetydighet

En analyse av utviklingen av Statskonsults tilnærming
til standarden Mål- og resultatstyring (MRS)
1987-2004

av

Atle Raa

En avhandling innlevert til Handelshøyskolen BI
for PhD graden

Series of Dissertations 3/2011

Handelshøyskolen BI

Institutt for Innovasjon og økonomisk organisering

Atle Raa

Fra instrumentell rasjonalitet til tvetydighet:

En analyse av utviklingen av Statskonsults tilnærming til standarden Mål- og resultatstyring (MRS) 1987-2004

© Atle Raa 2011

Series of Dissertations 3/2011

ISBN: 978-82-8247-025-4

ISSN: 1502-2099

Handelshøyskolen BI

0442 Oslo

Tlf: 4641 0000

www.bi.no

Trykk: Nordberg

Avhandlingen kan bestilles fra BIs nettside: www.bi.no

(Forskning/Forskningspublikasjoner)

Forord

Et motiv for å sette i gang med dette arbeidet var en nysgjerrighet på hva som skjer når folk konfronteres med faste standarder eller mål, som er ment å skulle endre adferd i organisasjonsmessige og andre samfunnsmessige sammenhenger. Det har slått meg at beskrivelser av slike standarders virkninger ofte har karakter av å være øyeblikksbilder. Det kan være en entusiastisk konsulents eller håndboksforfatters varme anbefaling av et nytt og hittil uprøvd konsept. Eller det kan være høyst pessimistiske beskrivelser av hva man på bestemte tidspunkter i ettertid mener å ha sett som virkninger av å ha innført en standard. Slike analyser gir neppe hele sannheten. Denne avhandlingen har gått en annen vei. Det er en longitudinal studie av en standard. Den bygger empirisk på tilnærmingen over tid til denne standarden fra en organisasjon som, i alle fall i en periode, var dypt involvert i den.

Jeg er takknemlig for at Handelshøyskolen BI gjennom Institutt for Innovasjon og økonomisk organisering har stilt kontorlokale og andre fasiliteter til rådighet, og også bidratt med økonomisk støtte. Jeg er glad for støtten som har kommet fra de jeg omgås med på instituttet, og ellers på BI. Takk også for all hjelp fra biblioteket på BI.

En stor takk går til professor Tor Hernes. Hans veiledning har vært både konstruktiv, kreativ, oppmuntrende og utfordrende. Uten hans sterke og pådrivende engasjement i dette prosjektet, ville avhandlingen ikke blitt til. En rekke personer i og utenfor BI har også bidratt med faglige råd, støtte og oppmuntrende kommentarer. Jeg vil spesielt takke professor Tore Bakken, førsteamanuensis Per Ingvar Olsen og direktør i BI Drammen, Trond Østgaard.

Takk for innspill også til professorene Ole Trond Berg, Nils Brunsson og Jan Svennevig, tidligere seniorrådgiver i Statskonsult Per Bremer, samt studierektor Roald Nomme, høyskoleforeleser og fagbokforfatter Knut Wollebæk, standardutvikler dr. ing. Tore Audun Høie og forsker Trond Bergh. I tillegg har Jon Erland Lervik, Harald Rinde, Gerhard E. Schjelderup, Mona Solvoll og Martin Austnes på ulike tidspunkter gitt meg hjelp og tilbakemeldinger. Jeg er takknemlig for at mine informanter var villige til å stille opp til det som ofte ble lange samtaler. Til sist, men ikke minst, vil jeg takke familie og venner for støtte i den tid som arbeidet har pågått.

Nydalen, oktober 2010

Atle Raa

Innhold

Kap. 1	
Introduksjon.....	12
1.1. Innledning.....	12
1.1.1 Tema og innhold.....	12
1.1.2 Behov for et longitudinalt perspektiv på standarder.....	14
1.1.3 Organisatoriske standarder.....	16
1.1.4 Statskonsults forhold til standarder.....	16
1.1.5 Mål- og resultatstyring (MRS)som standard i offentlig sektor	17
1.1.6 Bakgrunn for avhandlingen.....	18
1.2 Teoretisk ramme og metodisk tilnærming.....	20
1.2.1 Bakgrunn.....	20
1.2.2. Standarder som diskurser.....	22
1.2.3 Foucaults kunnskapsarkeologi (KA).....	24
1.2.4 Hvorfor Foucault benyttes som tilnærming til studiet av standarder.....	26
1.3 Avhandlingens mål, bidrag og problemstillinger.....	27
1.3.1 Mål og bidrag.....	27
1.3.2 Problemstillinger.....	28
1.4 Kort skisse av de neste kapitlene i avhandlingen.....	28
Kap. 2 Teoretisk og metodologisk ramme	31
2.1 Innledning.....	31
2.2 Diskursanalyse som samfunnsteori.....	31
2.3 Nærmere om Kunnskapsarkeologien som metode for å studere standarder.....	33
2.3.1 Introduksjon.....	33
2.3.2 Utsagnets betydning.....	34
2.3.3 Definerings av diskurser.....	34
2.3.4 Reglene for dannelse av diskursene.....	36
2.3.5 Objektdannelsen.....	38
2.3.6 Dannelse av utsagnsmodaliteter.....	39
2.3.7 Begrepsdannelsen.....	41
2.3.8 Strategidannelsen.....	44

2.4 Noen perspektiver på Kunnskapsarkeologien.....	47
2.4.1 Bakgrunnen.....	47
2.4.2 Diskurs, subjekter og agentskap	48
2.4.3 Foucaults senere utvikling	50
2.5 Metodologi og kildemateriale	52
2.5.1 Tekstanalyse.....	52
2.5.2 Metodikk i tekstanalysen	54
2.5.3 Annet kildemateriale.....	57
2.5.4 Samtalene	59
2.6 Oppsummering.....	60
Kap.3 Den diskursive bakgrunnen for Statskonsults tilnærming til Mål- og resultatstyring.....	61
3.1 Innledning	61
3.2 Den budsjettmessige diskursen.....	62
3.2.1 Innledning	62
3.2.2 Perioden før 1945.....	62
3.2.3 Utviklingen etter 2. verdenskrig	63
3.2.4 Sosialøkonomenes betydning og Programbudsjetteringen på 1960-tallet	65
3.2.5 Utviklingen på 1970-tallet	68
3.2.6 1980-tallet: De 12 edsvorne menn og Haga-utvalget.....	70
3.2.7 1990-tallet: Et nytt økonomireglement ble satt i verk.....	71
3.3 Den instrumentelt-organisatoriske diskursen.....	74
3.3.1 Innledning	74
3.3.2 Læreinstitusjoner, bedriftskonsulenter og guruer	74
3.3.3 Utviklingen i Norge fra 1970-tallet.....	77
3.3.4 New Public Management og de politiske programmene på 1980-tallet	79
3.3.5 Spredning av diskursen på 1980-tallet.....	82
3.3.6 Endringer i diskursen på 1990-tallet.....	84
3.4 Den kritisk-organisatoriske diskursen.....	86
3.4.1 Innledning	86
3.4.2 Rasjonalitet og styring	86
3.4.3 Myter, isomorfi og oversettelse	90

3.4.4 Frakopling, rasjonalitet og hykleri.....	91
3.4.5 Den filosofiske kritikken.....	92
3.4.6 Kritikken av Programbudsjettering og målstyring på 1970-tallet	94
3.4.7 Den akademiske stormen mot virksomhetsplanleggingen på slutten av 1980-tallet.....	95
3.4.8 Nordiske akademiske nettverk og fellesarbeider	96
3.5 Oppsummering.....	98
Kap 4 Mål- og resultatstyring i Statskonsult 1987- 1990: Den instrumentelt-rasjonelle tilnærming	103
4.1 Innledning	103
4.2 Bakgrunn.....	104
4.2.1. Organisasjonens tidligste historie	104
4.2.2 Utviklingen fra starten av 1980-tallet	106
4.2.3 1986 - 1988: Fra moderniserings- til fornyelsesprogrammet.....	108
4.2.4 1987: Fra Rasjonaliseringsdirektoratet til Statskonsult	110
4.3. Organisatoriske forhold og ytre samfunnsmessige tilknytninger	112
4.3.1 Innledning	112
4.3.2 Lederskap og medarbeidere	115
4.3.3 Erfaringer og tilbakemeldinger	116
4.4. Tekstanalyse av veiledningene	120
4.4.1 Veiledning i virksomhetsplanlegging	120
4.4.2 Veiledning i virksomhetsplanlegging for universiteter og høyskoler	126
4.4.3 Veiledning i virksomhetsregnskap.....	129
4.4.4 Resultatmåling og resultatanalyse- en veiledning.....	132
4.5 Oppsummering.....	137
Kap 5 Mål- og resultatstyring i Statskonsult 1991- 1997: Den pragmatisk-rasjonelle tilnærming	141
5.1 Innledning	141
5.2 Organisatoriske forhold og ytre samfunnsmessige tilknytninger	143
5.2.1 Den forvaltningsmessige rammen.....	143
5.2.2. Interne forhold i direktoratet.....	151
5.2.3 Andre påvirkningsfaktorer	159

5.3 Tekstanalyse av rapportene.....	163
5.3.1 Innledning	163
5.3.2 Kartlegging av virksomhetsplanlegging og resultatstyring i statlige virksomheter)	163
5.3.3 Resultatstyring på regjeringens satsningsområder – erfaringer .	165
5.3.4 Evaluering av arbeidet med å forbedre St.prp. nr. 1	166
5.3.5 Tildelingsbrevene som styringsverktøy	168
5.4. Tekstanalyse av temaheftene	170
5.4.1 Innledning	170
5.4.2 Organisering av etatsstyringsfunksjonen i departementene	171
5.4.3 Etatsstyring – erfaringer og utfordringer	173
5.5 Oppsummering.....	175
 Kap. 6 Mål- og resultatstyring i Statskonsult 1998- 2004: Den tvetydige tilnærming	178
6.1 Innledning	178
6.2 Organisasjonsmessige forhold og ytre samfunnsmessige tilknytninger	180
6.2.1 Den forvaltningsmessige rammen.....	180
6.2.2 Endring i organisatoriske strategier	181
6.2.3 Etikk, demokrati og effektivitet	184
6.2.4 Regelorientert målstyring og kritiske perspektiver på de nye metodene	187
6.2.5 Endringer i Statskonsults praksis med hensyn til organisatoriske standarder	190
6.3 Tekstanalyse av rapportene.....	191
6.3.1 Innledning	191
6.3.2 Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen	192
6.3.3 Balansert målstyring i offentlig sektor.....	196
6.4 Tekstanalyse av temaheftene	197
6.4.1 Innledning	197
6.4.2 Styring til besvær	197
6.4.3 Som man roper i skogen, får man svar	200
6.5 Oppsummering.....	201

Kap. 7. Sammendrag og hovedfunn.....	204
7.1. Innledning	204
7.2 Den historiske utviklingen av Mål- og resultatstyring som diskursivt objekt	204
7.3 Endringene i Statskonsults tekster om Mål- og resultatstyring 1987-2004	205
7.4 Diskursens organisatoriske tilknytninger.....	209
7.5 Diskursens brede samfunnsmessige tilknytninger	211
7.6 Hovedfunn	212
 Kap. 8 Generelle implikasjoner for utviklingen av standarder over tid.....	216
8.1 Innledning	216
8.2 Tidligere studier av standarder som utgangspunkt for avhandlingen.....	216
8.3 Standarders utvikling over tid sett om diskursive prosesser	222
8.3.1 Organisasjonsinterne diskurser	222
8.3.2 Interorganisatoriske diskurser	223
8.3.3 Diskurser på overorganisatorisk nivå.....	224
8.3.4 Sammenfatning	225
8.4 Forslag til videre forskningsarbeid	226
Informanter, stilling, oppgitt om ansatt Statskonsult tidligere, dato for samtale..	228
 Litteratur.....	229

Kap. 1 Introduksjon

1.1. Innledning

1.1.1 Tema og innhold

I dette kapitlet presenteres først temaet for avhandlingen og bakgrunnen for å studere det. Deretter gis det en oversikt over den teoretiske og metodologiske framgangsmåten, samt en begrunnelse for valget av denne. Så følger problemstillingene, en redegjørelse for hva som er avhandlingens mål og bidrag og et kort riss av de empiriske kapitlene.

Standarder har i de senere tiår blitt innført i stadig flere organisasjoner, både innenfor privat og offentlig sektor.¹ For eksempel vedtok regjeringen i 1987 at alle statlige virksomheter skulle ta i bruk Virksomhetsplanlegging (VP) som en standard for å sikre bedre planlegging, politisk styring og service til publikum. De samme prinsippene ble senere fremmet under betegnelsen Mål- og resultatstyring (MRS). På 1990-tallet kom det en rekke standarder med betegnelsen kvalitet i seg. I 1998 vedtok regjeringen at innen slutten av tiåret skulle alle tjenesteytende statlige virksomheter ha tatt i bruk standarden Serviceerklæringer (Reite et al. 1999, s. 3).

Denne utviklingen mot å ta i bruk standarder innen offentlig sektor kan knyttes til det som kalles New Public Management (NPM). Det var et sett av administrative idèer med sterke nyliberalistiske trekk som ble fremmet av OECD, og som inntok mange land fra midten av 1980-tallet. Virksomhetsplanlegging var en del av dette. Oppslutningen om slike tiltak var imidlertid varierende. Mange ansatte i for eksempel utdanningssektoren ga uttrykk for undring over hvordan disse tankene brått var blitt legitim kunnskap, og at det nærmest ble tatt for gitt at de var den beste måte å styre etter i offentlig forvaltning.

Blant forskerne fantes det også ulike synspunkter. Noen tolket utviklingen av standarder som en motepreget spredning av ferdigutklekkede styringsideer mellom organisasjoner i ulike land. Andre la mer vekt på innflytelsen fra nasjonale forvaltningsmiljøer og forvaltningsentreprenører. Var det for

¹ Standard betyr egentlig rettesnor, nivå eller målestokk. Standarder setter bestemte krav til hvordan noe skal være (Smolan 2009, s.70). De baserer seg på fagkunnskap. For eksempel kan en standard være en kombinasjon av visse teorier, strategier, faglige metoder osv.

eksempel Finansdepartementet som sto bak innføringen av Virksomhetsplanlegging i statsforvaltningen, og skjedde det på bakgrunn av initiativ fra ledende forvaltningsstrateger som for eksempel Tormod Hermansen og Christian Hambro.²

Avhandlingens empiriske grunnlag er den offentlige organisasjonen Statskonsults tilnærming til standarden Mål- og resultatstyring. Statskonsult hadde en tredelt rolle som gjør dens forhold til organisatoriske standarder ytterst interessant. For det første var den selv en statlig virksomhet som måtte innføre disse prinsippene i sin egen organisasjon. Statskonsult var også en sentral kompetanseorganisasjon for utvikling av offentlige styringsprinsipper innenfor et institusjonelt felt som omfattet hele statsforvaltningen. For det tredje hadde Statskonsult, i alle fall i perioder, karakter av å være en standardorganisasjon.

Organisasjonens rolle når det gjaldt å fremme Mål- og resultatstyring vil her bli fulgt gjennom en tidsperiode fra midten av 1980-tallet og fram til den ble avviklet som et direktorat i 2004.³ Dette er altså en longitudinal studie. Det er ikke gjort så mye samfunnsvitenskapelig forskning på standarder ut fra et longitudinalt perspektiv, og målet med studiet er å innhente faktiske kunnskaper om og vinne forståelse for hvordan standarder opprettholdes eller endrer seg over tid. Gjennom å gjøre en longitudinal studie av en organisasjons forhold til en standard, ønsker en å føye ny kunnskap og innsikt til den som allerede i dag finnes om slike standarder.

Standarder har fra langt tilbake vært benyttet for tekniske innretninger, som maskiner og mobiltelefoner, dimensjoner på tømmerstokker og jernbanelinjer, systemer for TV- og radiosignaloverføringer osv. Fordelene

² Om Hermansen er det blant annet blitt skrevet:

”Tormod Hermansen har handlet ut fra et ideologisk program: å gi markedsideologien et sterkere gjennomslag i stat og forvaltning. Det som har vært kalt ”økonomenes paradigmeskifte” fra plan til marked, var viktig for det nye tankesett som slo gjennom i den administrative eliten fra slutten av 1980-tallet” (Slagstad 1998, s. 437).

³ En av dem som understreket Statskonsults betydning var den mangeårige redaktøren på 1990-tallet i Stat & Styring, Bjørn Talén. Ved sin avgang som redaktør i 1990 uttalte han:

”Jeg synes forøvrig at Statskonsult har spilt en meget viktig rolle som premissleverandør i forbindelse med omstillingene. Det er ikke så ofte det synes kanskje, men utredninger og analyser og slikt har jo ofte vært banebrytende” (Stat & Styring 1/1999, s. 44).

med å ha standarder på slike områder kjenner alle som har forsøkt å lade mobiltelefonen sin på hotellrommet i utlandet, for så å oppdage at det tilhørende støpselet ikke passer i veggkontakten. Begrunnelsen for å innføre standarder kan imidlertid være ulik. Noen standarder har bakgrunn i lovgivning og kan være strengt utformet, for eksempel reglene i Veitrafikkloven.⁴ Andre standarder er frivillige å innføre, men likevel ytterst formelle, slik som de svært utbredte ISO-standardene. Visse standarder kan ha både en mer uformell bakgrunn og utforming, som for eksempel ulike bedriftsinterne standarder.

Utformingen av en standard bygger generelt på bestemte paradigmer, begreper, regler, oppskrifter og retningslinjer. Den berører et helt spekter av forhold fra det som innebærer positive konkurransemessige muligheter til å gardere seg mot risikoen for skade på omdømmet til de organisasjoner som tar standarden i bruk. Bruken av standarder kan i det ene ytterpunktet være påvirket av de juridiske rammer som samfunnet pålegger aktørene. I den andre enden kan den være påvirket av kulturelle forhold, normer og verdier og taus kunnskap.⁵

1.1.2 Behov for et longitudinalt perspektiv på standarder

Longitudinale studier benyttes ofte for å følge personer over tid, særlig innen medisin og andre humanvitenskaper og kan være både kvantitative og kvalitative. De er anvendt innen sosiologi generelt, i studier av teknologisk utvikling og forretningsdrift, men også i utviklingen av offentlig administrasjon.⁶ Slike studier utforsker dynamikken bak kontinuitet, endringer, overganger eller vendepunkter over tid. På sin nettside beskriver The UK Longitudinal Studies Centre longitudinale studier slik.⁷

“These studies provide an understanding of social change, of the trajectories of individual life histories and of the dynamic processes that underlie social and economic life. Their fundamental role in social science and policy research is the core rationale for the continued investment in longitudinal studies in the UK.”

⁴ Notat fra seminar september 2009 ved Tore Audun Høie, Handelshøyskolen BI, september 2009

⁵ Kilde: Innlegg på seminar ved Handelshøyskolen BI september 2009 av Knut Wollebæk. Han har lang erfaring fra næringsliv og offentlig forvaltning og har vært foredragsholder og kursleder innen ledelse og personalspørsmål. Han har skrevet en bok om standarden Jobbsamtaler (Wollebæk 2000).

⁶ Kilde: <http://herbergerinstitute.asu.edu/directory/selectone.php?ID=293>

⁷ Kilde: <http://www.iser.essex.ac.uk/survey/ulsc/about/what-are-longitudinal-studies>

Et mål for denne avhandlingen er å vise at et longitudinalt perspektiv også kan styrke forståelsen av hva standarder er, og hvordan de utvikler seg som samfunnsmessige fenomener. Mye av den eksisterende faglitteraturen som har vært gjennomgått, har gitt det inntrykk at en standard er noe konstant, fastfrosset og gitt en gang for alle. Avhandlingen ser imidlertid en standards innhold og utforming som resultatet av en dynamisk og pågående prosess som skjer både før og etter det øyeblikket som vi observerer den på. Også beslutninger og forventninger som angår fremtiden kan nemlig ha betydning for hvordan man utformer standarden. I et longitudinalt perspektiv er det grunnleggende nettopp å forstå hvordan tidsepokene relateres til hverandre, og hvordan de ulike aktørenes tilnærming til en standard i en epoke kan forstås i lys av hvordan man har forholdt seg til den i en tidligere periode, eller hvordan man ønsker å forholde seg til den senere i tid.

De løpende prosessene stopper heller ikke opp som følge av at vi observerer standarden. De fører til at standarden vil fortsette å endre karakter framover i tid. En longitudinal analyse må empirisk søke å følge samspillet mellom de ulike elementene i prosessene så langt som det mulig, med henblikk på å se hvordan de påvirker og driver utviklingen framover både i rom og tid. Dette kan være organisasjonsinterne prosesser, dvs. en organisasjons forhold til en standard kan forstås ut fra hvordan den i ulike sammenhenger har vært involvert i den. Slike prosesser kan også spilles ut gjennom relasjoner mellom flere organisasjoner, og de kan inngå i prosesser på overorganisatorisk og høyt samfunnsmessig nivå.

Avhandlingen går nærmere inn på hvordan organisatoriske idèer vinner oppslutning. Som innfallsvinkel til dette anvendes en teori og metode utviklet av den franske idèhistorikeren og filosofen Michel Foucault. Han ville vise hvordan utsagn kom til å bli oppfattet som gyldige i store deler av samfunnet, og dermed dannet bakgrunn for det som ble oppfattet som legitim kunnskap. Til dette formålet studerte han språkbruken til aktørene, i form av begreper, resonnementer, forutsetninger og retoriske teknikker. Språkanalysen hans var imidlertid ikke primært lingvistisk. Den ble knyttet til de omkringliggende organisatoriske og bredere samfunnsmessige forholdene. Et sentralt poeng hos Foucault er at det han kaller diskurser endrer seg over tid, og han søker å forklare dette som sammenhengende prosesser.

1.1.3 Organisatoriske standarder

Standarder omfatter altså ikke bare tekniske forhold, men benyttes også i stor grad for å regulere organisasjoner og andre former for mellommenneskelig samkvem. Slike standarder vil her bli kalt organisatoriske standarder. Hensikten med disse er å fremme produktivitet, effektivitet og kvalitet innenfor den enkelte organisasjon, og i samfunnet for øvrig. Gjennom at en organisasjon velger å følge en slik standard, har dens omgivelser tilsynelatende større muligheter til å vite hvordan den fungerer og hva den kan utrette. I et stadig mer komplekst samfunn med desentralisering av innflytelse til ulike organisatoriske enheter har derfor slike kontrollmekanismer blitt utbredte. Organisatoriske standarder ses på som å kunne gi referanseramme, retning, mål og metodikk for å oppnå praktiske resultater. De er også blitt oppfattet som verktøy for å oppnå økt velferd, modernisering, globalisering, kontroll, lov og orden, transparens og samarbeid (Flydal 2009).

Organisatoriske standarder kan være mer eller mindre detaljert utformet. ISO 9000 standardene for kvalitetsledelse er ofte svært spesifiserte, og revideres med jevne mellomrom.⁸ ISO (International Organization for Standardization) tar mot innspill fra nasjonale standardiseringsorganer i over 150 medlemsland. Den har arbeidet med standarder på de fleste områder, og har totalt laget nesten 18.000 standarder.⁹ Organisatoriske standarder har også blitt omtalt som administrative doktriner, organisatoriske oppskrifter eller konsepter. Administrative doktriner er blitt beskrevet som idéer som har hatt suksess i debatten om hvordan man kan organisere (Hood and Jackson 1991). De omhandler blant annet hvilke strukturer som bør velges, og hvilke prosedyrer som bør følges i organisasjonene.

1.1.4 Statskonsults forhold til standarder

Statskonsult var en sentral kompetanseorganisasjon når det gjaldt forvaltningspolitikk, og begynte fra midten av 1980-tallet å få større betydning når det gjaldt å utvikle og stimulere til at statsforvaltningen skulle ta i bruk Organisatoriske standarder. Først og fremst gjaldt dette Mål- og resultatstyring, men etter hvert også Total Kvalitetsledelse, Business Process Reengineering, Serviceerklæringer og Den Europeiske Kvalitetsmodellen (EFQM). Dette var standarder som Statskonsult arbeidet aktivt med å

⁸ http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_standards/iso_9000_iso_14000.htm.

⁹ Kilde: Einar Flydal, ekspertmedlem av ISO 26000 Working Group, foiler til foredrag i Innovasjon Norge 8.12.2009.

tilpasse og fremme overfor statsforvaltningen. Som en statlig virksomhet måtte direktoratet også selv ta i bruk Mål- og resultatstyring.

Det er likevel ikke bare Statskonsults erfaringer med standarder anvendt på egen organisasjon som vil bli studert her. Avhandlingen vektlegger også Statskonsults betydning som et senter for innhenting, bearbeiding og spredning av kunnskaper om standarder på vegne av hele offentlig sektor. Organisasjonen arbeidet med dette på flere måter. Medarbeiderne var rådgivere og drev annen kompetanseutvikling overfor de statlige virksomhetene. Det ble produsert utredninger og analyser og skrevet veiledninger, temahefter og rapporter. Statskonsult deltok også i arbeidsgrupper og hadde annet samarbeid med statlige aktører på sentralt og lokalt nivå. Man hadde også kontakt med akademiske miljøer som var opptatt av organisasjons- og forvaltningsspørsmål og med konsultantselskaper og ledere innenfor privat sektor. Dette skjedde gjennom seminarer, konferanser og gjennom deltakelse i offentlige utvalg og i arbeidsgrupper av ulik karakter.

Organisasjonen fikk etter hvert en rekke formelle og uformelle tilbakemeldinger på den denne delen av sin virksomhet, og tok selv initiativ til å evaluere MRS og andre standarder. Avhandlingen tar utgangspunkt i et utvalg av tekster om Mål- og resultatstyring som ble publisert av Statskonsult gjennom ulike faser over en periode på over 15 år. Disse tekstene bygget på organisasjonens egen og andre aktørers evalueringer og tilbakemeldinger. Tekstene settes i sammenheng med ulike prosesser som ellers påvirket organisasjonen. Denne longitudinale analysen har dermed som mål å skaffe økt innsikt i hva som lå bak endringene over tid i tilnærmingen til MRS fra Statskonsult sin side, slik den framgikk av tekstene.

1.1.5 Mål- og resultatstyring (MRS) som standard i offentlig sektor

Mål- og resultatstyring har mange likhetspunkter med standarden Management- by-Objectives (MBO) som ble presentert allerede på 1950-tallet av **Peter F. Drucker** (1909-2005). Hans idèer om å sette mål og følge opp resultater i organisasjoner eksisterte imidlertid også tidligere, både i praksis og som idè.¹⁰ MBO innen offentlig sektor ble etter myndighetenes ønske etter hvert fremmet i mange land, for eksempel i USA og Sverige.

”Management by objectives- which was a popular standard for organizations some time ago, have now been incorporated as a directive into Swedish national legislation about local government,

¹⁰ Ifølge filosofen Hans Skjervheim var dette en idè som var velkjent også i det gamle Hellas (Skjervheim 1992).

and quality standards have been incorporated into the legislation of health care “ (Brunsson and Jacobsson 2000, s.14).

I likhet med Sverige, ble direktiver og lover benyttet for å fremme denne standarden også i Norge. Ulike organisatoriske standarder fikk stor oppmerksomhet i forvaltningsmiljøer på 1980-tallet og utover på 1990-tallet. Oppmerksomheten har vedvart, selv om standardene har endret karakter eller blitt skiftet ut. På 1990-tallet kom for eksempel Balansert målstyring, som Statskonsult etter hvert også engasjerte seg i.

1.1.6 Bakgrunn for avhandlingen

Standarder utbrer seg i den grad at det har vært uttalt at vi i dag lever i en verden av standarder (Brunsson and Jacobsson 2000). De skaper koordinering i samfunnet på linje med hierarkisk organisering og bruk av markedsmekanismer, og står ofte i samspill med de to andre koordineringsmåtene. For eksempel kan lover og direktiver være med på å fremme bruken av standarder. Standarder danner spilleregler for kommunikasjon og samhandling og bidrar til å bedre informasjonsgangen mellom ulike deler av samfunnet. Produktstandarder kan være med på å gjøre at markedsmekanismene fungerer bedre.

I et stadig mer regionalisert og globalisert samfunn er det bruk for standarder, fordi mellomstatlige relasjoner ikke lovreguleres på samme måte som forhold innenfor nasjonalstatenes grenser. EU har i de senere år lagt vekt på å utvikle standarder for regulering av helse- og utdanningsvesenet. Nasjonale myndigheter er også i stor grad med på å fremme bruken av standarder, både innen privat og offentlig sektor. Internasjonale og nasjonale aktører er i samspill, for eksempel ved at internasjonale standardiseringsmyndigheter ofte har knyttet til seg nasjonale arbeids- og referansegrupper.

Standarder vil i motsetning til lover og andre reguleringer ofte innebære svakere inngrep fra eksternt hold i organisasjoner og individers tilværelse. En standard er i alle fall tilsynelatende noe som tas i bruk frivillig, og synes derfor ofte å være mer tilpasset det moderne samfunns uttalte preferanser for individualisering, desentralisering og deregulering. Utviklingen i retning av at standarder erstatter tradisjonell lovgivning har blitt karakterisert som en overgang fra hard til myk regulering (Higgins and Hallstrom 2007). Koordineringsformene i samfunnet flyttes altså i noen grad over fra det juridiske og byråkratiske til bruk av standarder.

Standarder utformes gjerne av folk med fagkunnskaper innen ulike områder, og kan ses på som ekspertkunnskaper i form av regler for adferd (Haas 1990). Standarder for organisering og ledelse blir ofte betegnet som 'best practice', det vil si teknikker, metoder, prosesser, aktiviteter osv. som

oppfattes som å ha fortrinn framfor andre måter å styre og organisere på, uansett i hvilken type organisasjon de introduseres. Eksperters forslag til hvordan verden bør organiseres får dermed vidtrekkende konsekvenser for de fleste menneskers tilværelse i samfunnet, både i privatlivet, på arbeidsplassene og andre områder.

I utformingen av standarder søker man likevel å ta hensyn til en rekke gruppers interesser, både ansatte, brukere og miljø- og andre samfunnsinteresser. Ulik vektlegging av disse interessene over tid, kan endre standardenes innhold. I den senere tid har bedrifters samfunnsansvar og etiske prinsipper og verdier har fått en stadig større oppmerksomhet, blant annet gjennom ulike konferanser for miljø og utvikling. ISO 26000 som er en standard for bedrifter og andre organisasjoners samfunnsansvar reflekterer denne utviklingen.

Det finnes rivaliserende standarder på de fleste områder. Standarder byttes ut og innholdet i eksisterende standarder endrer seg ofte, ut fra for eksempel introduksjon av ny teknologi, nye metoder og nye krav fra samfunnet.¹¹ Det er mange ulike synspunkter på hva som er en god standard for ledelse, eller om det i hele tatt kan utvikles en slik til bruk overalt. Det diskuteres altså om standarder på alle områder av samfunnet er velegnet, og om hvordan ulike standarder eventuelt bør utformes.

På 1980-tallet fant organisatoriske standarder som særlig hadde vært benyttet innen privat markedsrettet sektor også sin vei til offentlig sektor. Dette var som nevnt en del av det som kalles New Public Management (NPM), et program fra OECD for forvaltningsutvikling som nasjonale politikere og byråkrater i mange land var med på å fremme. NPM bygget blant annet på styringsideer tatt fra næringslivet, og ble lansert som et generelt virkemiddel for å forbedre det man oppfattet som en ineffektiv og lite målrettet offentlig sektor i mange land. Programmet er beskrevet som:

”en global diagnose og en standardmedisin for å lege det som ble oppfattet som sykdomstrekk ved offentlig forvaltning” (Christensen and Lægred 1997, s.374).

Det ble imidlertid straks stilt spørsmål ved om innholdet av styringsformer i NPM faktisk var like velegnet innen offentlig sektor, og mange hadde liten tiltro til at disse hadde en bærekraftig framtid i offentlig forvaltning. Spørsmålet ble tatt opp av så vel akademikere som byråkrater og politikere

¹¹ Kilde:http://www.iso.org/iso/standards_development/processes_and_procedures/how_are_standards_developed.htm

og i massemediene gjennom mange år.¹² Denne avhandlingen tar opp Statskonsults tilnærming til MRS for på den måten å bidra til økt forståelse av hvordan organisatoriske standarder utvikler seg mer generelt. Den analyserer således hvordan Mål- og resultatstyring, som en del av NPM, har utviklet seg over tid i norsk statsforvaltning. Behovet for å innta et langsiktig perspektiv i empiriske studier av standarder understrekes av Nils Brunsson. Han skriver:

“... it becomes important to explain how the organizational discourse evolves over time and how its perceived relevance for how various organizations develops. All these questions call for empirical studies at a higher level than that of the individual organization” (Brunsson 1997, s. 320).

Hvordan standardsettere organiserer seg selv, og hvordan de skaffer seg legitimitet blir trukket fram som eksempler på nyttige empiriske studier (Brunsson and Jacobsson 2000). Det pekes også på at slike undersøkelser bør gjøres på et høyere nivå enn den enkelte organisasjon. I denne avhandlingen er utgangspunktet den tilnærmingen Statskonsult som standardsetter hadde til MRS. Denne tilnærmingen bygget på erfaringene med standarden i hele statsforvaltningen, og ikke bare i Statskonsult.

1.2 Teoretisk ramme og metodisk tilnærming

1.2.1 Bakgrunn

Blant organisasjonskonsulenter og ansatte innen administrasjonsavdelinger ses ofte standarders potensielle suksess som å være avhengig av om de introduseres og designes på den rette måten, og at dette går sammen med kontinuerlige korrigerende læringsprosesser i organisasjonene. Det er et syn som også man finner i håndbøker og lærebøker om organisasjon og ledelse, rettet mot både privat og offentlig sektor. Det bygger på hva som her vil bli kalt en rasjonelt-instrumentell organisasjonsmodell. Ifølge den kan organisasjonene formes nærmest som man vil, når de riktige grep eller

¹² Professor Per Selle rettet en skarp kritikk mot både standarder, konsulenter og økonomer i *Stat & Styring* 1/2003, s. 3. Han uttalte ifølge tidsskriftet:

”Standardisering er noe konsulenter helst vil levere etter, og jo lettere slike konsulenter kommer seg inn, jo mer standardiserte løsninger og mindre kontekstavhengig kunnskap får vi. Resultatet er ofte det rene tullball, men konsulentene får ture fram fordi de andre føler seg avmektige. Og økonomene forteller alltid at de har en løsning, og at de vet best. Dette er en profesjon som har skjult godt hvor lite de egentlig vet om de langsiktige effektene av det de foreslår.”

instrumenter tas i bruk. En organisatorisk standard kan ses på som et slikt grep eller instrument. Det har imidlertid skjedd endringer over tid i hva man oppfatter som de riktige måter å utforme standarder på. De er til en viss grad blitt tilpasset det som er karakteren av og forutsetningene i de ulike organisasjonene. Overgangen fra effektivitetstankegang til å legge større vekt på kvalitet kan for eksempel oppfattes som at man tilpasser standarden til nye krav blant konsumentene.

En annen tradisjon som har konsentrert seg om spredningen av styringsformer er amerikansk sosiologisk institusjonalistisk teori (Meyer and Rowan 1977). I denne hevdes at idèer om organisasjon har en tendens til å bre seg som myter innenfor institusjonelle felter, bestemt av regulative, normative og kognitive faktorer (Scott 1995). Styringsideene er gjerne utviklet i innflytelsesrike akademiske miljøer, i suksessrike selskaper eller i andre prestisjefregede miljøer. De blir overtatt isomorfisk, dvs. stort sett i uendret form over alt. Adopsjonen skjer likevel på en symbolsk og overfladisk måte og dekoblet (løsrevet) fra det som ellers skjer i organisasjonen. Denne tilnærmingen er relevant for studier av standarder, men en begrensning er at den er i liten grad har sett på utviklingen over tid.

Styringsidéer har av norske organisasjonsforskere blitt sett på som påvirket av brede samfunnsmessige rammebetingelser (Christensen and Læg Reid 2001). Det kan være det politiske systemet og den nasjonale politiske historien. Empirisk har man konsentrert seg om å undersøke hva som skjer med de ulike standardene når spres og blir tatt i bruk i den enkelte organisasjon, og i likhet med den amerikanske institusjonalismen har man ikke vært særlig opptatt av å studere utvikling over tid. Det finnes knapt noen empiriske studier innen disse tradisjonene som har sett på hvordan en bestemt standard har endret seg over tid, og som har søkt å sette denne utviklingen inn i en helhetlig teoretisk ramme.

Det har hevdet at det finnes en dikotomi innen organisasjonsforskningen som kan karakteriseres som å bygge på planlagt innovasjon eller som tilpassing til omgivelsene (Czarniawska and Joerges 1996b). Den første tradisjonen inkluderer ulike former for strategisk endring og beslutningsteori, og den andre blant annet nyinstitusjonalisme og annen institusjonalistisk teori.

”The modernist dichotomies mentioned above finds their reflection in two dominating images of organizational change: as planned innovation and as environmental adaptation. Under the first label approaches such as strategic choice, decision making, and organization may be grouped: under the second, contingency theory,

population ecology and, at least in certain of neoinstitutionalism, institutional theory” (Czarniawska and Joerges 1996b, s. 14)

Den første tradisjonen er blitt sagt å henfalle til det som har vært kalt ”snake-oil” anbefalinger. Det er en slags form for voluntarisme, der man tror at man nettopp kan forme en organisasjon slik en vil, bare de riktige grepene og metodene tas i bruk. Den andre tradisjonen har lite å si til praktikerne, fordi den oppfatter utviklingen som bestemt utenifra. Begge har imidlertid store problemer med å forklare endringer over tid.

Problemet blir da å velge mellom å lytte til strategens overoptimistiske ”snake oil” anbefalinger eller til den institusjonalistiske organisasjonsforskeren som ikke har så mye å si til praktikerne, siden det ifølge den siste teorien hovedsakelig er omgivelsene som bestemmer. Denne avhandlingen vil søke å finne en annen vei, nemlig å studere utviklingen av standarder over tid ved hjelp av diskursanalyse. Denne innfallsvinkelen innebærer å studere standardene gjennom studier av tekster som settes i sammenheng med de samfunnsmessige forhold. Teksternes utforming er et resultat av aktive handlinger eller inngrep fra aktører, noe som kan avsløres gjennom å se på hvordan en bestemt tekst knytter seg til andre tekster og diskurser. Denne utformingen er imidlertid ikke tilfeldig eller løsrevet, men skjer i samspill med de organisasjonsmessige og samfunnsmessige betingelsene. Diskursanalyse blir her sett på som en alternativ teori og metode til de ovenfor nevnte som kan bidra til økt forståelse av hvordan standarder endrer seg over tid.

1.2.2. Standarder som diskurser

En diskurs defineres ofte som en måte å snakke (eller skrive) om og forstå verden på (Winther Jørgensen and Phillips 1999). Standarder blir vanligvis publisert i dokumenter som inneholder mer eller mindre presise kriterier eller spesifikasjoner. Disse dokumentene kan da analyseres som tekster som hører til bestemte diskurser om standarder. Diskursanalyse legger vekt på at språk i form av tale eller skrift er med på å konstituere eller legge viktige premisser for utviklingen av samfunnsmessige fenomener. Standarddokumentene er i seg selv del av den praksis som omfatter utvikling, spredning og implementering av standarder i organisasjoner.

Det hevdes ikke her at alt i verden er diskurs. Diskursene ses imidlertid som å gi mening til og være en forståelsesramme for de fenomener som er omkring oss. Organisasjoner og standarder er eksempler på slike fenomener. Ut fra denne tilnærmingen vil en standard være med på å påvirke organisasjoner og verden for øvrig, men dens utforming over tid vil også være påvirket av den virkelighet som den skal operere innenfor. Diskursene er med på å påvirke de som representerer dem, men de blir også utviklet

under restriksjoner i form av menneskelige egenskaper og tilbøyeligheter og institusjonelle tilknytninger i form av økonomi, politikk og ideologi.

Mål- og resultatstyring i offentlig sektor har også tidligere blitt sett i et diskursivt perspektiv. I forbindelse med de såkalte PISA- undersøkelsenes betydning for norsk skoledebatt har man tatt utgangspunkt i Michel Foucaults syn på makt og disiplinering (Hammer 2009), jf. kapittel 2 om Foucault. Tilsynelatende nøytrale målingsteknikker ses som en del av diskurser, altså som strømninger som fører samfunnet i nye retninger og transformerer våre praksiser. Innvendingene er at man tar det for gitt at måling av kvalitet i tjenesteyting kan reduseres til et begrenset antall entydige indikatorer, og dermed gi eksakt informasjon om hva man oppnår. Det stilles spørsmål om forutsetningene for at slike målinger og sammenligninger vil motivere medarbeiderne til å utvikle seg kontinuerlig og virkelig sikre en forbedring av de offentlige tjenestene.

Andre organisasjonsforskere har hevdet at styringsformer kan endre seg ut fra et samspill mellom form, retorikk i innføringen og de erfaringene man gjør i reformfasen av innføringen (Brunsson 1997). En annen svensk studie som har tilnærmet seg ledelse som retorikk er gjort av Staffan Furusten (Furusten 1996). I det som kalles den populære managementdiskursen konsentrerer den seg om måter å snakke om ledelse på, nemlig det som etter den amerikanske samfunnsforskeren Deidre Mc Closky kaller institusjonelle former for konversasjon. Furusten definerer diskurs som:

”den ram inom vilken produksjon, spridning och konsumtion av uttryck för vissa händelser, företeelser eller saker skjer” (Furusten 1996, s. 22).

Ifølge Furusten består den generelle managementdiskursen av skriftlige og muntlige uttrykk som blir skapt av mennesker gjennom ulike former for handlinger. Deltakerne i denne konversasjonen er lærere og forskere ved handelshøyskoler og universiteter, såkalte management-guruer og andre som skriver om emnet. I tillegg til disse gruppene kommer ledelseskonsulenter som gjør praktisk arbeid og utfører rådgiving, samt praktikere innen organisasjoner som seg imellom utveksler erfaringer om ledelse og styring. Endelig består deltakerne i diskursen av politikere og andre profesjonelle grupper som bransjeorganisasjoner, som alle er med på å utvikle lover, regler og profesjonell etikk i samfunnet. Ut fra dette identifiserer Furusten det han kaller fire ulike ”institusjonaliserte retoriske strømmer”, den populære, den akademiske, den praktiske og den politiske diskursen.

1.2.3 Foucaults kunnskapsarkeologi (KA)

Furustens beskrivelse av sin analyse har mye til felles med innfallsvinkelen til den franske filosofen Michel Foucault (1926-84). Han kom i 1969 med boken *The Archeology of Knowledge*. Tittelen har til norsk har vært oversatt både som kunnskapsarkeologi og vitensarkeologi. Her vil benyttes begrepet kunnskapsarkeologi, fra nå av også forkortet til KA. KA er blitt karakterisert som Foucaults metode for diskursanalyse (Downing 2008). Det grunnleggende er å studere samspillet mellom ulike tekster, og hvilke restriksjoner samfunnet for øvrig legger på disse. Et utgangspunkt er at i en diskurs er det noe som kan sies, og noe annet som ikke kan det. Ved hjelp av KA ville Foucault skape forståelse for hvorfor det er slik.

KA vil danne rammen omkring den empiriske analysen av Statskonsult tilnærming til standarden MRS. I selve tekstanalysen vil imidlertid Foucaults tilnærming også suppleres med elementer fra Kritisk Diskursanalyse (KDA). KDA er her representert ved den britiske språk- og diskursanalytiker Norman Fairclough. Fairclough bygger i noen grad på Foucaults tilnærming i KA. Han har imidlertid også utviklet en metode for nærstudier av tekster, hvor han blant annet viser hvordan begreper og tankemåter fra markedsøkonomiske omgivelser er blitt hentet inn til andre områder av samfunnet, for eksempel til offentlig sektor. Dette ligger nært opp til det som denne avhandlingen dreier seg om.

KA vil bli gjennomgått grundig i kap. 2. Her gis bare en kort introduksjon til hovedelementene. De tre sentrale begrepene i KA er utsagn, diskurs og diskursiv formasjon. Utsagnet er de uttrykte påstander og andre ytringer som hører til diskursen, ofte kalt diskursens minste atom. Diskursen i seg selv er selve systemet for hvordan disse utsagnene blir spredt. En såkalt diskursiv formasjon inneholder en begrenset mengde utsagn som man kan definere eksistensbetingelsene for (Foucault 2007). Målet med KA er å identifisere det som kalles reglene for hvordan diskurser blir dannet. Disse "reglene" kan ses på som restriksjoner eller betingelser som i utgangspunktet er skjulte, men som kan avdekkes gjennom diskursanalyse. De bestemmer hvilke formuleringer, påstander og andre uttalelser som får status av utsagn med gyldighet innenfor en diskurs.

Avdekkingen av en diskursiv formasjon skjer som en relasjon bestemt av fire ulike faktorer som er i gjensidig samspill. For det første må det gis en beskrivelse av hvordan det kan oppstå meningsfylte utsagn om forhold innenfor et saksområde. Dette vil her si å analysere hvordan standarden MRS ble dannet som et diskursivt objekt. Det må gjøres gjennom å identifisere hvilke nettverk av instanser som har fått autoritet til å uttale seg om denne standarden, og hva som kjennetegner disse nettverkene og instansene. Det kan være organisasjonsvitenskapelige miljøer,

konsulentmiljøer, nettverk av offentlige byråkratier osv. Eksempler på aktører som har innflytelse på utviklingen av standarder på ulike områder i dag er organisasjonene WWF, ISO, FIFA, ILO og OECD (Brunsson and Jacobsson 2000). De miljøer som har autoritet til å uttale seg kan ifølge KA endre karakter og skiftes ut over tid.

I tilknytning til denne delen av analysen må man finne ut hvordan de diskursive objektene avgrenses og defineres rent kunnskapsmessig, dvs. hva som gjør det mulig å utskille, klassifisere og beskrive de objektene som er gjenstand for diskursen.

Det må også gis en beskrivelse av fra hvem, fra hvor og på hvilke måter utsagnene kan framføres som legitime. De egenskaper som gjør det mulig for subjektene å presentere yringer med autoritet innenfor et saksområde må avdekkes. Det kan for eksempel være at de er i besittelse av relevant utdannelse eller erfaring. Denne delen omfatter også en beskrivelse av de institusjonelle ståsteder til dem som er diskursens subjekter. Hvordan kan for eksempel tilgang til hjelpemidler som arkiver og databaser være med på å styrke subjektens autoritet? Det må også beskrives hvilke posisjoner som inntas av subjektene. De kan for eksempel opptre som rådgivere, ledere, regnskapskontrollører osv.

Metodisk er en analyse av de begreper og teorier som tekstene består av viktig i KA. Det må undersøkes hvordan beskrivelser og argumentasjoner er utformet, hvor begreper er hentet fra og hvordan de er bearbeidet. Diskursens strategier, dvs. hvordan dens temaer og teorier blir dannet, må også analyseres. En må se på hvilken sammensetning og gruppering av begreper strategiene utledet fra, og hvilke andre forhold som er med å bestemme dem. Man må finne brytningspunktene i diskursen, dvs. de ulike innbyrdes uforenlige alternativer eller veivalg som den inneholder. Man må også analysere hvordan ulike aktører og grupper av aktører og institusjonelle praksiser er med på å legge premisser for diskursen. En diskurs om MRS i statsforvaltningen kan for eksempel ha ulike syn på hvordan målene skal utformes, for eksempel om dette skal skje gjennom en toppstyrt eller mer gjensidig dialogpreget prosess mellom de ulike byråkratiske nivåene. Den kan også påvirkes av hvilke andre institusjoner som er involvert i dette saksområdet.

1.2.4 Hvorfor Foucault kan benyttes som tilnærming til studiet av standarder

Foucault har oppnådd en spesiell status, dvs. blitt en guru innenfor økonomistyring og revisjon (Åkerstrøm Andersen 2003).¹³ Hva er det med Foucaults tilnærming som er attraktivt når det gjelder å studere standarder eller økonomisk og organisatorisk utvikling generelt? Det sentrale er hans analyse hva som over tid etableres, endrer seg og til slutt forsvinner som autoritativ eller legitim kunnskap om et saksområde. Slike endringer ser man ikke minst i samfunnsøkonomien og i andre vitenskaper over tid.

Foucault drøftet endringer i det han kaller den økonomiske verdilære fra 1700-tallet og utover. Et nyere eksempel på hvordan det som er autoritativ økonomisk kunnskap skifter over tid, er utviklingen fra laissez-faire teori til keynesianisme. John M. Keynes avviste ikke, uten betydelig motstand fra ledende økonomiske miljøer i mellomkrigstiden Says lov om automatisk likevekt mellom tilbud og etterspørsel i markedet. Etter hvert fikk han gjennomslag for sin alternative teori om statsinngrep for å øke den samlede etterspørselen og på den måten redusere massearbeidsledigheten.¹⁴ Fra 1970-tallet kom det igjen en tilbakevending til markedsorientering og nyliberalisme.

Innenfor organisasjonsforskningen har vi hatt en tilsvarende utvikling. Det har over tid skjedd en rekke skiftninger fra idèer om full rasjonalitet, deretter Herbert Simons begrenset rasjonalitet etter 2. verdenskrig og organisasjoner som anarkier (garbage can modeller) på 1970-tallet. Når det gjelder organisatoriske standarder man over tid hatt taylorisme, målstyring, kvalitetsstyring osv.

KA bidrar til å forstå hva som gjør at vi får disse skiftningene og transformasjonene. Den gir en forståelsesramme som ikke ensidig bygger på individuelt agentskap eller press fra omgivelsene som bakgrunn for

¹³ Guru er et ord som kommer fra det gamle indo-europeiske språket sanskrit (gu betyr mørke og ru lys). Det betegnet en lærer eller mester med store kunnskaper, visdom og autoritet, altså en person som har evne til å sette det dulgte og mørke inn i et klart lys eller perspektiv. Det har blitt tatt i bruk på andre områder, ikke minst i organisasjonslitteraturen. Her betegner det personer som har opparbeidet stor status på et kunnskapsområde, ofte gjennom sine evner til å popularisere kompliserte spørsmål. Kilder: Merriam -Webster Free Dictionary og Wikipedia.

¹⁴ Says lov som den franske økonomen J. B. Say framsatte i 1803 kan kort oppsummeres som at tilbudet skaper sin egen etterspørsel. Ifølge loven vil det ikke skje noen generell etterspørselsvikt i økonomien og overproduksjon er dermed umulig (Samuelson and Nordhaus 1985).

gjennomføring av reformer i organisasjoner. Den søker å vise hvordan makt og kunnskap henger sammen. Denne metodikken kan gi en forståelse av hvordan kunnskap blir benyttet i makthavernes tjeneste, men Foucault framholdt etter hvert også at kunnskap kan produsere motmakt. Den dramatiske folkeavstemningen om EEC i Norge i 1972 er et godt eksempel på dette. Tilhengerne bygget på St. mld. nr 50 (1972-73), mens motstanderne produserte sin ”grønne” motmelding til denne.

1.3 Avhandlingens mål, bidrag og problemstillinger

1.3.1 Mål og bidrag

Standarder har i dag stor utbredelse i og betydning for mange deler av samfunnet. Likevel er kunnskapene om hvordan standarder utvikles, spres og implementeres begrenset. Standarder har faktisk vært lite studert som et generelt samfunnsmessig fenomen (Brunsson and Jacobsson 2000). Den forskning som har vært utført, har dertil vært lite opptatt av hvordan den enkelte standard har endret seg over tid. Her gjøres dette gjennom å studere Statskonsult som utvikler og leverandør av en spesifikk standard til statsforvaltningen. Direktoratets relasjoner til de statlige virksomhetene som skulle implementere standarden blir også trukket inn. I egenskap av for eksempel rådgiver og kursleverandør, fikk organisasjonen kontinuerlige tilbakemeldinger på sin egen innsats på dette og andre fagområder.

Avhandlingen vil bidra til forståelse av hvordan styrings- og ledelsessystemer i staten har utviklet seg fra 1980-tallet og fram til i dag. I brosjyren *Plattform for ledelse i staten* utgitt av Fornyings- og Administrasjonsdepartementet fra 2008 er mål, resultater og brukerorientering markert som et fokusområde for utøvelse av statlig lederskap.¹⁵ Det pekes følgende på side 9 i dokumentet:

”Mål- og resultatstyringen har skjerpet oppmerksomheten rundt resultater og har etter alt å dømme gitt større effektivitet og bedre måloppnåelse, i første rekke innenfor den enkelte etat. Offentlig forvaltning kjennetegnes samtidig av lange og komplekse verdikjeder, ofte konflikt mellom ulike målsettinger, og resultater som sjelden kan måles etter enkle kriterier”.

Ledere i staten ble i dette programmet oppfordret til å reflektere over de viktigste utfordringer når det gjelder å prioritere mål, hva som er styrker og svakheter med Mål- og resultatstyring i egen virksomhet og hvorvidt MRS bidrar til å begrense handlingsrommet for dem. Dette er spørsmål som har

¹⁵ Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad.html?id=339>

tilknytning til de problemstillingene som blir behandlet i denne avhandlingen.

1.3.2 Problemstillinger

Avhandlingens problemstillinger er følgende:

Hvordan oppsto og endret Statskonsult sin tilnærming til standarden Mål- og resultatstyring (MRS) fra 1987 og fram til organisasjonen ble nedlagt i 2004?

Hvordan kan denne utviklingen i organisasjonens tilnærming til standarden forstås i et diskursivt perspektiv?

Hvilke generelle implikasjoner har denne analysen av Statskonsults forhold til Mål- og resultatstyring for utvikling, spredning og implementering av organisatoriske standarder?

1.4 Kort skisse av de neste kapitlene i avhandlingen

I **kap. 2** blir det redegjort for det teoretiske perspektivet og for hvordan avhandlingen metodisk er lagt opp. Det søker å forklare hva som forstås med diskursanalyse, og da med spesiell vekt på de ulike elementene i Michel Foucaults tilnærming i hans bok *The Archeology of Knowledge*. Begrepet arkeologi henspeiler på hvordan det over tid danner seg lag på lag med kunnskap i samfunnet. Foucault legger nettopp vekt på å studere utvikling av samfunnsmessige forhold over tid, og gir på den måten et godt grunnlag for det longitudinale perspektivet i avhandlingen. Hans diskursanalyse bygger på fire sentrale elementer; diskursive objekter, utsagnsmodalitet, begreper og strategier. Hver av disse vil bli forklart i kapittel 2, og senere benyttet til å strukturere deler av avhandlingen. Dette kapitlet vil i tillegg gjøre rede for den metodiske delen av avhandlingen. Foucaults diskursanalyse suppleres med lingvistiske teknikker basert på KDA utviklet av Norman Fairclough. Det beskriver hvilket kildemateriale som er tatt i bruk, herunder også hvordan det ble benyttet muntlige kilder.

Kapittel 3 benytter beskrivelsen av et diskursivt objekt fra Foucaults kunnskapsarkeologi som ramme for å beskrive hvordan MRS utviklet seg som en standard med relevans for styring av offentlig sektor, både internasjonalt og i Norge. Kapitlet beskriver tre ulike diskurser om MRS. De blir betegnet som henholdsvis den budsjettmessige, den instrumentelt-organisatoriske og den kritisk-organisatoriske diskursen. For hver av diskursene beskrives den historiske utvikling og nettverkene av instanser som de ble båret fram gjennom. Det ses på hvordan det ble skapt autoritet for ulike syn og hvordan diskursene ble utpenslet rent kunnskapsmessig.

Kapitlene 4, 5 og 6 omhandler Statskonsults tilnærming til MRS over tid med bakgrunn i hver av de tre diskursene som gjennomgås i det foregående kap. 3. Direktoratet publiserte en rekke veiledninger, rapporter og temahefter som omhandlet MRS. De avdekker hvordan organisasjonen gikk fram når det gjaldt å fremme MRS gjennom tre ulike perioder. Tekstanalyser av utvalgte dokumenter fra direktoratet som omhandlet MRS på ulike tidspunkter tas i bruk til dette formålet. Tekstene blir analysert ved hjelp av det diskursanalytiske rammeverket i form av begrepet og strategier. Ut fra dette søker man å skape forståelse for de longitudinale prosessene som gjorde at organisasjonens tilnærming til MRS endret seg over tid.

I tekstanalysen blir så vel form som innhold i tekstene analysert. Tekstene hadde ofte megetsigende titler og illustrasjoner på forsidene, noe som også går fram av analysen. Den diskursive ramme i form av formål, produksjonsbetingelser, innhold og referanser blir beskrevet. Analyse av Statskonsults språkbruk i sine publikasjoner ses som et viktig redskap til å få økt forståelse for organisasjonens tilnærming til standarder.

I de tre kapitlene beskrives og begrunnes den språklige tilnærmingen i de ulike perioder. Det vises blant annet til hvilke argumenter, teorier og metaforer man støttet seg til, og hvordan dette skiftet over tid. Endringer i utforming og innhold over tid ses ikke som tilfeldig, men som å avspeile endringer knyttet til Statskonsult som organisasjon. Hva som var basis for tekstene, både interne forhold og eksterne relasjoner blir også tatt opp i disse kapitlene. De beskriver hvordan organisasjonen på ulike måter, og ved hjelp av sine ressurser og sitt nettverk utviklet sin diskurs om MRS.

Kap. 7 oppsummerer den empiriske analysen. Tematisk startet Statskonsult med å utforme et operativt planleggingssystem Virksomhetsplanlegging (VP) på slutten av 1980-tallet (Statskonsult 1988). Tekstene i denne perioden var gjerne illustrert med piler og bokser. De sentrale begreper var målhierarki, produksjon, produktivitet og effektivitet. Disse problematiseres i liten grad av Statskonsult på dette tidspunkt. Det instrumentelt-rasjonelle perspektiv tas for gitt. En statlig organisasjon oppfattes som å kunne styres gjennom formelle prosedyrer og tiltak, og føye seg etter dette gjennom å legge om kursen når resultatene ikke tilsvarer det forventede. Det kan benyttes belønning og straff som insitamenter, både for ledere og ansatte.

I tekstene om MRS fra 1990-tallet finner man også begreper og teorier som hører til det som har vært kalt et naturlig organisatorisk perspektiv (Egeberg 1984). Eksempler på dette er styringskultur, lede mennesker, kommunikasjon, respekt og tillit. Temaheftet *Erfaringer og utfordringer i etatsstyringen* som kom i 1997 ble illustrert med en forside av en vakker potteplante i full blomst.

Fra slutten av 1990-tallet skjedde det en ny diskursiv vending. Flere av Statskonsults publikasjoner i denne perioden gir mer preg av at organisasjonen er blitt en nesten nøytral og mer uavhengig analytiker. Nå benytter man også en rekke begreper fra sosiologisk-institusjonalistisk teori i Statskonsults publikasjoner (Statskonsult 1999, 2001, 2001). Eksempler på dette var irrasjonalitet, isomorfi, myte og seremoniell implementering.

Tekstene syntes etter hvert å avspeile at Statskonsult ønsket å finne en diskursiv mellomposisjon mellom den tidligere mer ureflekterte oppslutning om instrumentell- rasjonell organisasjonsteori, og enkelte akademikers sterke kritikk av denne. Dobbelttheten i synet gjennom de to motstridende tilnærmingene gjør at Statskonsults diskurs om MRS i den siste perioden karakteriseres som tvetydig.

Kap. 8 går tilbake til utgangspunktet for avhandlingen, nemlig å kunne si noe generelt om standarder, og da spesielt utviklingen av en standard over tid. Det søker å vise hvordan avhandlingen skiller seg ut fra annen forskning på standarder, blant annet av Nils Brunsson og hans kolleger i Sverige som over en lang periode har skrevet om dette. Kapitlet oppsummerer deretter hvilke generelle implikasjoner denne analysen har for utvikling, spredning og implementering av organisatoriske standarder. Et hovedpoeng er at dette skjer gjennom gjensidig avhengige organisatoriske, inter-organisatoriske og overorganisatoriske diskurser som i ulik grad er med på å bestemme utviklingen av standardene over tid. I én periode kan diskurser knyttet til en organisasjons indre liv og dens relasjoner til sine oppdragsgivere ha stor betydning. I andre perioder kan innflytelsen fra overordnede samfunnsforhold og brede ideologiske og kulturelle strømninger i samfunnet ha sterkere innvirkning.

Kap. 2 Teoretisk og metodologisk ramme

2.1 Innledning

Dette kapitlet går nærmere inn på den teoretiske og metodologiske rammen for avhandlingen, og legger vekt på å forklare hvorfor den representerer en fruktbar tilnærming til studiet av standarder over tid. Først vil begrepene diskurs og diskursanalyse bli redegjort for. Deretter vil elementene i Foucaults kunnskapsarkeologi (KA) bli gjennomgått. KA hører til det som har vært kalt den strukturalistiske fasen i Foucaults akademiske karriere, og han har vært tolket som å ha gått i en mer post-strukturalistisk retning etterpå. Det sies at Foucault selv tok avstand fra at han var strukturalistisk eller post-strukturalistisk. Han er blitt tolket på mange måter.¹⁶ Noen perspektiver på Foucaults utvikling før og etter KA som har betydning for denne avhandlingens tema, vil imidlertid også bli viet oppmerksomhet her.

Til slutt i kapitlet gis en presentasjon av de metodologiske innfallsvinklene. De bygger på KA, men er også inspirert av Kritisk diskursanalyse (KDA), i en variant som er utviklet av den engelske lingvisten og diskursanalytikeren Norman Fairclough. Hans metodikk er altså benyttet som et supplement til metodikken i KA når det gjelder selve tekststudiene.

2.2 Diskursanalyse som samfunnsteori

Diskurs kan defineres som en samfunnsmessig aktivitet eller praksis som har form av skriftlig eller muntlig språkbruk (Gee 2005). Begrepet anvendes likevel på ulikt vis. Det kan ganske enkelt bety diskusjon, samtale, tale eller vidløftig drøftelse (Neumann 2001). Det latinske ordet *discursus* betyr å løpe omkring, og man kan se på diskursanalyse som en tilnærming til kunnskap som erverves ved å gå fra begrep til begrep, for på den måten utforske og forstå betydningen av tekstene og de sammenhenger som de er oppstått i.

Diskurs er i utgangspunktet en betegnelse for muntlig tale eller ytringer i form av tekst osv. Språkbruken oppfattes imidlertid som en aktiv handling eller praksis som er med på å forme samfunnet. Den reflekterer ikke bare andre forhold i det (Potter and Wetherell 1987; Svennevig 2001). I den betydningen har diskursanalyse mye til felles med samfunnsvitenskapelige

¹⁶ Et synspunkt som har vært lansert er at man etter å ha jobbet en stund med Foucault gjerne skaper sin egen versjon av hans tilnærming, som da gjerne sier mer om en selv enn om Foucault (Åkerstrøm Andersen 2003).

tilnærminger, som for eksempel teorier om praksis-nettverk eller Bruno Latours aktør-nettverk teori (Gee 2005).

Begrepet diskursanalyse gir assosiasjoner til naturvitenskapelige metoder innen kjemi, medisin, biologi osv. Språkets primære oppgave er å skape mening. Virkeligheten forteller nemlig ikke i kraft av seg selv hva den betyr. Diskursanalyse kan nettopp ses som en måte å dissekere eller destillere tekster i den hensikt å finne hva som er meningen med disse (Jordheim 2001). Hva som er diskursanalyse kan likevel variere enormt (Dick 2004; Johnstone 2002). Det kan gå fra analyse av en enkelt ytring til å inkludere omtrent alt i samfunnet.

”For nogle er diskursanalyse et meget snævert område der fokuserer på en enkelt ytring, eller i ytterste fall en samtale mellom to personer. Andre oppfatter diskurs som synonymt med hele det sociale system, hvor diskurser bogstavelig talt utgjør den sociale og politiske verden” (Howarth 2005, s. 12).

Noen diskursanalytikere legger hovedvekten på å studere tale eller tekster i detalj, i tillegg til å analysere illustrasjoner, kroppsspråk etc. Man kan for eksempel studere bruk av metaforer, emosjonelle utsagn og andre måter å skape mening på ved hjelp av tekster. Diskursanalyse kan også bygge på kvantitative data (Keenoy, Grant, and Oswick 1998).

Språk og andre måter å ytre seg på ses altså ikke bare som en passiv gjengivelse av den øvrige sosiale virkelighet, men også som å være med på å forme denne. Det å føre en samtale, holde en tale, skrive et innlegg i avisen eller utforme et faglig dokument blir ansett som en aktivitet som er med på å endre samfunnet. Skriftlig språk er i dag blitt mer og mer dominerende som kommunikasjonsform. Også tegn og bilders innvirkning kan bli gjenstand for analyse.

Ernest Laclau og Chantal Mouffe ser på ”alt” som diskurs, i den forstand at fenomenene først gir mening for oss når man taler om dem (Winther Jørgensen and Phillips 1999). Det betyr ikke at de hevder at tingenes eksistens er avhengig av vår bevissthet. Poenget er at et fysisk objekt bare kan forstås i en eller annen meningssammenheng. For eksempel kan steiner gi mening for oss som våpen, dekorasjon, støttemurer, gravsteiner, kasterøys, hellig fjell osv.

Innenfor det brede diskursbegrepet er det utviklet ulike framgangsmåter for å studere hvordan tekstene henger sammen med de omkringliggende samfunnsmessige forholdene. Kunnskapsarkeologien er en slik framgangsmåte. Den analyserer tekster i en bred samfunnsmessig sammenheng, og ser

dermed språkbruk og andre samfunnsmessige forhold som gjensidig påvirket.

2.3 Nærmere om Kunnskapsarkeologien som metode for å studere standarder

2.3.1 Introduksjon

Kunnskapsarkeologien kan ses på som et begrepsapparat og en metode for å undersøke samfunnsforhold (Howarth 2000; Downing 2008). Hensikten er å finne fram til hvordan autoritativ eller offisiell kunnskap om et saksforhold blir dannet. Den kan også ses som en type idéhistorie. Begrepet arkeologi knytter seg til Foucaults syn på at vår kunnskap om et saksområde blir etablert gjennom lag på lag av tidligere kunnskap på ulike områder. Den er derfor et godt teoretisk utgangspunkt for en longitudinal studie av den art som gjøres her. Målstyring kan føres tilbake til Stortingets budsjettdiskusjoner fra slutten av 1800-tallet, og til filosofiske tekster med referanse helt tilbake til Aristoteles.

KA er ikke realistisk, positivistisk eller objektivistisk i den forstand at den forklarer utviklingen ut fra en gitt eksisterende ytre virkelighet. Den ser heller ikke utviklingen som følge av personlighetstrekk, intensjoner, innsats og samarbeid mellom de individuelle aktørene (Howarth 2000) (Downing 2008). Det er de underliggende og implisitte reglene for hva som er tillatt eller ikke tillatt å si innenfor en diskurs som er avgjørende, og som må avdekkes. Målet er ikke å bestemme hva som en gang for alle er objektiv og sann kunnskap, men å etterspore og skape innsikt i hvorfor kunnskap er kommet til å bli betraktet som sann.¹⁷

Statskonsults tilnærming til MRS over tid vil dermed ikke alene bli tilskrevet endringer i personlig erkjennelse fra ledere eller andre personer i organisasjonen. I 1987 hadde man i Statskonsult begrenset med kunnskaper om hvordan MRS ville virke på statsforvaltningen. På slutten av 1980-tallet hadde tilnærmingen til MRS sammenheng med det mandat som direktoratet fikk fra sin overordnede instans, altså hva det skulle utføre på vegne av departementet. Organisasjonens aktiviteter når det gjaldt å fremme MRS vil bli sett på som en diskursiv praksis, i egenskap av både å være et

¹⁷ Kunnskap har fra Platons tid blitt definert som et tredelt forhold. For det første er det en overbevisning som man får om noe. For det andre må denne overbevisningen stemme med virkeligheten. For det tredje må den være begrunnet på en riktig måte, se <http://www.theoryofknowledge.info/tripartite.html>. KA er innrettet mot å finne betingelsene for det første av de tre forholdene. Det er dermed ikke sagt at de to neste forholdene vil være uten betydning i denne sammenheng.

forvaltningsorgan og et kompetansesenter for statlig styring. De dokumenter som vil bli analysert i avhandlingen reflekterer i stor grad en sammenstilling av erfaringer og kunnskaper som Statskonsult hentet fra andre områder, dvs. det som i Foucaults kunnskapsarkeologi kalles sameksistens med andre felter av kunnskapsobjekter, jf. kapittel 2.3.7 nedenfor.

2.3.2 Utsagnets betydning

Utsagnet (l'énoncé) er den minste enhet i diskursen. Det er ytringer som har en bestemt plass innenfor en diskursiv formasjon. For å bli et utsagn, må en setning ha en autorisert plass innenfor et kunnskapssystem (Downing 2008 s. 48). Utsagnet ses på som en konkret og unik hendelse. Foucault hevdet at det alltid har en materiell bakgrunn i den forstand at det for eksempel må artikuleres via en stemme, eller uttrykkes gjennom tegn på papir eller lignende.

”The statement is always given through some material medium, even if that medium is concealed, even if it is doomed to vanish as soon as it appears” (Foucault 2007, s. 113).

Ifølge Foucault er utsagnet ikke bestemt av egenskaper ved det subjektet som utsier det, og det er heller ikke en følge av det man kan benevne som ”tidsperiodens ånd”. Det har å gjøre med underliggende strukturer, eller det Foucault kaller diskursive regler. Disse reglene må finnes fram til gjennom en metode. Man kan gjøre en analyse av hvilke teknikker som blir benyttet for å etablere og spre kunnskapen. Utsagnene må også knyttes til hvilke nettverk og institusjoner dette skjer i.

De måtene som Statskonsult kontinuerlig søkte å skape autoritet for sin tilnærming til MRS er en innfallsvinkel til analysen. Dette representerer et dynamisk perspektiv på samfunnsforhold, i motsetning til for eksempel nyinstitusjonell teori som er mer strukturelt orientert og lite opptatt av utvikling over tid. Institusjonell teori bygger ofte på visse forhåndsdefinerte og statiske begreper. Standarders utvikling vil derimot i diskursanalyse bli sett som et samspill av en rekke dynamiske faktorer som til sammen strukturerer eller danner den som et diskursivt objekt. For eksempel ses ikke normer, institusjoner eller diffusjon som tilstrekkelig til å kunne forklare utviklingen av en standard over tid.

2.3.3 Definerer av diskurser

Foucault setter først opp en del mulige måter å gjøre dette på som han likevel etter hvert forkaster. En måte å definere en diskurs kunne være å se på den som bestemt gjennom sitt innhold, dvs. at den er en samling av utsagn som refererer til et diskursivt objekt. Denne tilnærmingen forkastes imidlertid, fordi man ikke oppfatter det som at det finnes noe konsistent og

enhetlig diskursivt objekt over tid. Det som finnes er heller en hel samling av utsagn om et objekt som har vokst fram gradvis eller simultant opp gjennom historien. For å finne objektet for diskursen, må man heller finne samspillet av de utsagn som gjorde framveksten av det mulig. Samspillet mellom en hel rekke utsagn innen daglig praksis, rettsvesen, religiøs spissfindighet, medisinsk diagnose etc. er det som definerer utviklingen av visse objekter over tid, ifølge Foucault.

En annen måte å bestemme diskursen kunne være å etterspore hvilke utsagn som ligner seg imellom, heller enn at de refererte til det samme objektet. Utsagn som benytter seg av en bestemt framstillingsform, det samme vokabular, eller de samme metaforer vil da ses som å høre til den samme diskurs. Dette blir imidlertid også forkastet, fordi en diskurs kan benytte seg av mange ulike typer utsagn. For eksempel vil ikke en medisinsk diskurs bare inneholde symptombeskrivelser, men også etiske valg, terapeutiske avgjørelser, institusjonelle reguleringer, pedagogiske modeller osv. (Foucault 2007). Beskrivelser er heller ikke konstante over tid, men endrer seg etter hvert. Istedenfor å individualisere en gruppe av utsagn etter deres likhet, vil Foucault heller spesifisere betingelsene for hvordan spredte og heterogene utsagn kan sameksistere. Det betyr å finne det systemet som regulerer inndelingen av dem, og som gjør at de sammenkobles med eller blir ekskludert fra hverandre.

En tredje måte kunne være at en diskurs kunne ses som bestående av en rekke metodiske begreper, som for eksempel subjekt, verb eller andre ordtyper innenfor grammatikken. Disse vil imidlertid heller ikke være stabile. Begrepene endrer sitt innhold og omfang over tid, og det dukker opp antiteser til hva som har vært gyldig tidligere. KA vil derfor spesifisere hva som styrer disse transformasjonene, likhetene og forskjellene, heller enn å ta utgangspunkt i selve begrepene.

Den fjerde måte kunne være at diskurser ble sett på som noe som omfatter de samme temaene eller teoriene. For eksempel ville da alle utsagn om evolusjon eller økonomi puttes ned i samme ”diskursive sekken”. Dette forkastes også av Foucault, fordi temaet evolusjon i likhet med andre temaer kan inneholde mange ulike og til og med motstridende diskurser. Evolusjon på 1700-tallet inneholdt en diskurs om hvordan artene utviklet seg, mens den på 1800-tallet var opptatt av artenes forhold til sine omgivelser (Foucault 2007). Diskurser om økonomi som benytter seg av de samme begrepene, kan operere med ulike verdidannelser. Strategiene er heller ikke konstante over tid, og KA vil igjen konsentrere oppmerksomheten om hva som forårsaker skiftene og ulikhetene heller enn selve temaene og teoriene.

2.3.4 Reglene for dannelse av diskursene

Istedenfor å benytte seg av disse fire hypotesene for å komme fram til en enhetlig diskurs, vil Foucault heller finne en lov for utsagnetenes indre sammenheng og spredning.

“ ... the law of such series is precisely what I have so far called a discursive formation, if I succeed in showing that discursive formation is really the principle of dispersion and redistribution, not of formulations, not of sentences, not of propositions, but of statements (in the sense that in which I have used this word) the term discourse can be defined as the group of statements that belong to a single system of formation; thus I shall be able to speak of a clinical discourse, economic discourse, the discourse of natural history, psychiatric discourse” (Foucault 2007, s. 121).

Diskursene blir altså bestemt gjennom å finne regularitet i spredningen av autoritative utsagn om ulike forhold. Det er denne regulariteten som utgjør de underliggende betingelsene for eksistens, sameksistens, opprettholdelse og forsvinning av diskurser. Dette er samfunnsmessige betingelser for at kunnskap kan oppstå, opprettholdes, endres over tid eller forsvinne. Disse betingelsene kaller Foucault formasjonsregler, eller regler for dannelse av diskurser.

“The rules of formation are conditions of existence (but also of coexistence, maintenance, modification, and disappearance) in a given discursive division” (Foucault 2007 s. 42).

Det å avdekke disse reglene kan sammenlignes med psykoanalytikerens graving i et individs fortid tilbake til dets barndom for å finne svaret på hva som bestemmer personlighetstrekkene (Gutting 2005). Diskursanalyse kan også sammenlignes med et spill der reglene ikke er kjent på forhånd, men heller framkommer i løpet av analysen (Jordheim 2001).

De fire gruppene av regler, dannelsen av objekter, hvem som får legitimitet for sine utsagn, hvilke begreper og hvilke strategier som dannes, utgjør en diskursiv formasjon, jf. tabell 2.1. Det skal nå gås nærmere inn på hver av gruppene. Det er imidlertid viktig å understreke at KA ikke vil se hver av gruppene av regler for seg, men at det er samspillet mellom det hele som er avgjørende.

Regler for dannelselse av	Eksempler	Metode
Diskurs-Objekter	Mål- og resultatstyring	Finne nettverkene av instanser hvor dette objektet har kommet opp Beskrive de instansene som gis autoritet til å avgrense og definere dem Beskrive hvordan MRS spesifiseres kunnskapsmessig
Utsagns-modaliteter	Statskonsults posisjon når det gjaldt fremme utsagn om MRS og andre standarder overfor statsforvaltningen.	Finne egenskaper til dem som fremmer utsagn med autoritet om objektene. Beskrive hvor de taler fra (institusjonelle ståsteder). Beskrive deres posisjonering.
Begreper	Mål og resultat Produktivitet Kvalitet	Analysere tekstene om MRS for å finne: -rekkefølge (suksesjon) - sameksistens - intervensjonsprosedyrer
Strategier (temaer og teorier)	Ledelse og budsjettspørsmål Instrumentell rasjonalitet Mytedannelser	Analysere tekstene om MRS for å finne -brytningspunkter - den diskursive formasjons økonomi - andre uttynningsinstanser

Tabell 2.1: Kunnskapsarkeologiens fire hovedelementer

2.3.5 Objektdannelsen

Forståelse av denne delen av diskursanalysen krever at det må gis en beskrivelse av hvordan det kan oppstå meningsfylte utsagn om forhold innenfor et saksområde (dannelse av diskursens objekter). Diskursive objekter, eller også kalt kunnskapsobjekter er hva diskursene dreier seg om. Dette er mer eller mindre komplekse saksforhold eller begreper innenfor et kunnskapsområde. For eksempel begrepet galskap, slik det ble beskrevet innenfor psykiatriens språk (Foucault 1991). I avhandlingen blir Mål- og resultatstyring sett på som et diskursivt objekt. Innholdet i standarden vil derfor ikke være stabilt over tid. Den dukker opp på et tidspunkt, gjennomgår transformasjoner og kan til slutt forsvinne. Dette vil skje gjennom et samspill mellom ulike diskurser og formasjonsreglene for diskursene.

Det er tre ulike forhold som må undersøkes for å kunne fastslå hvordan diskursive objekter blir dannet. For det første må det kartlegges hvor objektene trer fram, dvs. finne deres første frambruddsflater (Foucault 2007). Dette må gjøres ved å identifisere de nettverk og sosiale relasjoner av instanser som kan uttale seg om dem. En gruppe av individer som utgjorde legeprofesjonen på 1900-tallet fikk den viktigste autoritet når det gjaldt å avgrense, bestemme, navngi og etablere galskap som et objekt. Den var imidlertid ikke alene om dette. Jurister og presteskap hadde makt til å definere galskap i kraft av sine posisjoner i samfunnet. Objektet galskap kunne for eksempel dukke opp på ulike områder, for eksempel som nevroser, psykoser, degenerering osv (Schaanning 2000).

For utvikling av standarder finnes det i dag instanser som for eksempel Den internasjonale Standardiseringsorganisasjon (ISO) som står i forbindelse med nasjonale organer. Standarder har en historie tilbake til de formelle organisasjoner som for alvor begynte å vokse fram på 1800-tallet. I den sammenheng ble det allerede på slutten av 1800-tallet etablert handelshøyskoler og andre læreinstitusjoner som begynte å presentere teorier og anbefalinger om hvordan bedrifter og andre organisasjoner burde organiseres, styres og ledes.

For det andre må de egenskapene ved disse instansene som gjør at de får en autoritativ status som avgrensede instanser beskrives. Det kan være deres kunnskapsgrunnlag og erfaringer. De bygger også på at de har oppnådd anerkjennelse fra lovgivende og utøvende myndigheter og fra den allmenne opinion. Mange standarder spres i dag over store deler av verden gjennom organisasjoner som FN, UNESCO, OECD og EU. Når det gjelder å fremme standarder innen offentlig sektor har dette gjerne vært gjort av byråkrater innenfor sentraladministrasjonen, ofte på oppdrag fra spesielt interesserte politikere. Det tidligere Rasjonaliseringsdirektoratet som senere ble

Statskonsult, dets overordnede departement, Finansdepartementet, Riksrevisjonen har vært sentrale. Enkelt personer innen byråkatiene kan ha hatt varierende innflytelse.

For det tredje så må man analysere hvordan objektene blir lokalisert, klassifisert og spesifisert kunnskapsmessig gjennom visse kriterier eller symptomer, dvs. det som Foucault kaller spesifikasjonsnett (grids of specification). Et eksempel er de svært spesifiserte klassifikasjonsskjemaer DSM-IV eller ICD-T som i dag finnes innen den psykiatriske vitenskap. Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO utarbeider også svært presise og detaljerte spesifikasjoner for sine standarder. Det trengs naturlig nok spesialkunnskap på ulike områder for å kunne gjøre slikt. Lærebøker, håndbøker og manualer vil som oftest gi en mindre detaljert, men likevel en systematisk beskrivelse av ulike organisatoriske standarder.

2.3.6 Dannelse av utsagnsmodaliteter

Foucault benyttet seg av begrepet utsagnsmodalitet for å gi en omfattende beskrivelse av fra hvem, fra hvor og på hvilke måter utsagnene om et diskursivt objekt kunne framføres med det han kalte autoritet.

Analytisk må man da finne fram til hvem som kan uttale seg med autoritet, og hva som gjør at de blir kvalifiserte til dette. Den som får utsagnsmodalitet har ofte utdanning, erfaringer eller prestisje opparbeidet på bestemte områder. En lege får status gjennom sin kompetanse og sine kunnskaper, og via institusjoner og systemer, pedagogiske normer og lovmessige forhold. Uttalelser om medisin og helse kan altså ikke komme fra hvem som helst.

”The status of a doctor involves criteria of competence and knowledge, institutions, systems, pedagogic norms, legal conditions that give the right – though not without laying down certain limitations - to practice and to extend one’s knowledge” (Foucault 2007, s. 56).

Autoritative uttalelser om standarder og på andre fagområder vil vanligvis kreve lang utdanning og erfaring. Generelt bør dette være relevante kunnskaper, men det er ikke alltid slik. Særlig i massemediene kan man se eksempler på at en akademisk tittel innenfor et fagfelt kan gjøre at en person tilsynelatende kan uttale seg med autoritet også på andre fagfelter enn sitt eget. Dette fungerer likevel ikke alltid så bra.

Det å uttale seg med autoritet om standarder er gjerne basert på naturvitenskapelig, økonomisk eller organisasjonsvitenskapelig utdanning. Standarder kan også fremmes av personer som har praktiske erfaringer med å jobbe i private eller offentlige organisasjoner, for eksempel som ledere, rådgivere eller konsulenter. Det kan også være akademikere innenfor

universiteter eller høyskoler. Fordelene og ulempene med Mål- og resultatstyring har i mediene og andre steder hele tiden blitt kommentert av personer med ulik bakgrunn og ulike kvalifikasjoner. Det er et område hvor en rekke fagpersoner og andre aktører har fått utsagnsmodalitet.

Ifølge Foucault er også utsagnsmodaliteten knyttet til hvilke institusjonelle ståsteder de som frambringer utsagnene taler fra (Foucault 2007). Uttalelser om sikkerhetsnivået i et land kan gjerne framføres med større autoritet av politimyndighetene enn av tilfeldige enkeltpersoner. Det er en styrke å ha tilgang på ulike ressurser og hjelpemidler. Et eksempel på dette er et legekantor med sine måleapparater og annet diagnostisk utstyr, og med sine tilknyttede laboratorier. Et konsulentfirma, et direktorat eller en akademisk institusjon har ressurser i form av kompetent arbeidskraft, arkiver, databaser og annet. Det å fremme autoritative utsagn om en bestemt standard vil oftest kreve opplysninger om hvordan den tidligere har vært utformet og har virket. Tilgang til arkiver med kvantitative data i form av statistikk eller kvalitative data i form av verbale beskrivelser er viktig. Den som sitter på et slikt forråd av hjelpemidler, vil kunne styrke sin evne til å fremme utsagn med autoritet. Statskonsult var ut fra sin posisjon i staten og fra sine organisatoriske ressurser generelt i stand til å uttale seg med større faglig autoritet om MRS enn hva de fleste andre aktører innen statsforvaltningen kunne gjøre, eller ikke minst sett i forhold til tilfeldige kritikere som skrev innlegg i avisene.

For å skaffe seg autoritet må, ifølge Foucault, aktørene også opptre på spesifikke måter i ulike situasjoner, og ut fra hvem de henvender seg til:

”The position of the subject are also defined by the situation that it is possible for him to occupy in relation to the various domains or groups of objects” (Foucault 2007, s. 57).

Utsagnene framsettes til enhver tid i en bestemt form eller stil. Foucault bruker ofte legene som eksempler på dette. Legen kan gå fram på ulike måter overfor sine pasienter, sier han. Den medisinske autoriteten kan gjerne stille spørsmål, være lyttende eller observerende. Doktoren kan også benytte seg av ulike tekniske hjelpemidler for å studere sitt objekt, for eksempel å kikke inn i kroppen ved hjelp av moderne teknologi. I tillegg til disse framgangsmåtene, inntar de diskursive subjektene ulike posisjoner i informasjonsnettverkene. Legene kan også drive teoretisk undervisning, gjøre studier av case og skriftlige dokumenter, være utsendere eller mottakere av observasjonsdata. De lanserer også teoretiske påstander i forbindelse med deltakelse i prosjekter og gjennom andre konkrete beslutninger som tas i ulike sammenhenger.

De kvalifikasjoner, hjelpemidler og posisjoner som trengs for å uttale seg om et saksområde kan endre seg over tid. For eksempel kan den utdanning som

gir autoritet innenfor en bestemt diskurs endre karakter. Det å uttale seg om spørsmål innen offentlig forvaltning var en gang juristenes boltreplass. Etter 2. verdenskrig kom sosialøkonomene for fullt, og på 1970-tallet kom det inn personer med en hel rekke andre samfunnsvitenskapelige og økonomiske utdanninger til statsforvaltningen. For eksempel ble det til statsforvaltningen rekruttert siviløkonomer og andre med økonomisk utdanning primært rettet inn mot private bedrifter. Endringen i utdannings- og annen bakgrunn til dem som ble rekruttert var også med å påvirke utviklingen av MRS og andre standarder.

De institusjonelle ståsteder og den måten diskursenes subjekter posisjonerer seg kan endre seg over tid. Legevitenskapen endret for eksempel totalt karakter på 1800-tallet. Den utviklet et helt nytt felt av begreper, nye metoder og teknikker, nye måter å undervise og spre informasjon. Den knyttet seg til fagområder som naturvitenskap og filosofi og til andre institusjoner, både politiske, administrative og økonomiske.

Statskonsult endret, som vi allerede var inne på i forrige kapittel karakter over tid. Fram til midten av 1980-tallet var man organisert etter hvilke departementsområder medarbeiderne hadde kontakt med. Da jobbet ofte dens medarbeidere ute i de statlige virksomhetene med å gjennomføre praktiske rasjonaliseringstiltak. Senere ble direktoratet organisert mer funksjonelt etter fagområder som styringsformer, organisasjonsanalyse, ledelsesproblematikk osv. En større del av ressursene ble da benyttet til å fremme nye styringsformer i statsforvaltningen på en mer indirekte måte. Det kunne være å gjøre utredninger og analyser, innkalle til seminarer og konferanser, skrive rapporter osv.

De måter man opptrer på, eller den posisjon eller situasjon man er i kan altså endre seg over tid. Det å være allmennlege er annerledes i dag enn for femti år siden. Den moderne lege vil sannsynligvis være mindre autoritær og kategorisk i sine uttalelser overfor mange av sine pasienter, og til tider agere mer i retning av en samtalepartner for de som har ”lest seg opp” på sine sykdommer på internett før de ankommer legekontoret. En privat konsulent vil kanskje innta en mer veiledende og forsiktig posisjon i den organisasjonen som hun er ute i. Et departement vil forvente lojalitet og kan dermed opptre mer bestemmende og belærende. Dette kan også gjelde en personal- eller administrasjonssjef i en bedrift. Et akademisk organ vil kanskje i større grad være kritisk og spørrende.

2.3.7 Begrepsdannelsen

Ifølge Foucault omfattet reglene også selve innholdet i tekstene. Betydningen og forståelse av begrepsdannelsen er et gammelt filosofisk problem, og det å identifisere begrepene er en viktig innfallsvinkel til

tekststudiene. De ses i KA ikke som utledet gjennom mental erkjennelse eller akkumulering av empirisk kunnskap, men som følge av det Foucault kalte prosedyreregler i diskursen. De må etterspores ved hjelp av innholdsanalyse av tekstene. Det er imidlertid ikke alltid mulig å gjenskape den deduktive arkitektur eller det logiske byggverket bak en tekst. Den er ikke bygget opp "stein på stein". Man må derfor heller beskrive organiseringen av utsagnene i de feltene hvor de framtrer og sirkulerer:

"rather than wishing to replace concepts in a virtual deductive edifice, one would have to describe the organization of the field of statements where they appeared and circulated" (Foucault 2007, s. 62).

Det diskursive spredningssystemet for begreper knyttes til tre ulike forhold. For det første involverer det at teoretiske og empiriske utsagn blir gruppert i en **bestemt rekkefølge eller suksessjon**, jf. tabell 2.2 Resonnementer, plassering av hendelser i tid og rom, samt påstander og kritikk av påstander finner sine bestemte plasser i teksten. Utsagn ordnes ut fra om de er avledet av eller spesifisert gjennom andre utsagn. Det kan også dreie seg om retoriske teknikker som kombinerer og knytter sammen beskrivelser, resonnementer og definisjoner på bestemte måter, i den hensikt å overbevise mottakerne. I Statskonsults veiledninger om MRS fra slutten av 1980-tallet finnes en klar logisk inndeling i kapitler som omhandler begreper som organisering, målstrukturer, funksjoner, planer og oppfølgingsrutiner. Det benyttes logoer og bakgrunnsfarger for å gjøre budskapet klart og oversiktlig (Statskonsult 1988).

For det andre dreier det seg om hvordan en tekst ut fra Foucaults terminologi **sameksisterer med** andre tekster. Det skjer en inntrengning i teksten fra andre tekster og diskurser. De kan komme fra det han kaller tre ulike felter, jf. tabell 2.2. Først fra et såkalt **tilstedeværelsesfelt** av andre eksisterende diskurser om det samme objektet. I Statskonsults tekster om MRS bygges det inn elementer fra for eksempel lærebøker og andre akademiske bidrag om emnet. Det finnes også et **ledsagelsesfelt** som består av andre eksisterende diskurser som er mer fjerntliggende fra den aktuelle diskursen, men som det også er hentet analogier og modeller fra. Statskonsults tekster ble knyttet til vedtak i Stortinget og til regjeringens arbeid med budsjettforslag. Det hentes også begreper fra generelle økonomiske, organisasjonsvitenskapelige og pedagogiske diskurser. I én tekst har Statskonsult tatt inn et vedlegg angående regler for prosjektsamarbeid, møteledelse og tips for oppstartseminarer.

Det tredje området som det kan hentes begreper fra kalte Foucault **erindringsfeltet**. Dette består av fortidens diskurser (forløpere til den

eksisterende) som man så å si påkaller for å skaffe seg autoritet, enten i form av å videreføre den, eller være i opposisjon. I en tekst fra Statskonsult trekkes for eksempel inn tidligere diskurser om behovet for bedre kontroll fra sentralmyndighetenes side av statsforvaltningen. Man benyttet til dette et eksempel fra debatten om den alvorlige gruveulykken i Kings Bay på Svalbard på 1960-tallet.

Statskonsult viser ofte til tidligere dokumenter fra Stortinget eller regjeringen, hvor det ble trukket opp hovedlinjer for statlig styring. Det kan dreie seg om direkte gjengivelse av tekster i form av sitater eller utdrag fra andre tekster. Tekstene kan inneholde direkte litteraturhenvisninger, eller mer implisitt overta resonnementer, årsakskjeder eller teorier fra andre dokumenter. I én tekst kan ulike temaer bli satt sammen til en helhet. For eksempel blir MRS i varierende grad knyttet til budsjett- og ledelsesspørsmål.

”the configuration of the enunciative field also involves forms of coexistence, by which is understood all statements formulated elsewhere and taken up in a discourse , acknowledged to be truthful, involving exact description, well-founded reasoning, or necessary presumption; we must also give our attention to those that are criticized, discussed, and judged, as well as those that are rejected or excluded” (Foucault 2007, s. 64).

Det er også viktig å identifisere hva som *ikke* kan bli sagt innenfor en bestemt diskurs, og hvordan det skapes alternative diskurser, såkalte utelukkelsesmekanismer (Foucault and Schaanning 1999). Det kan være å se på hvordan synspunkter som er framsatt andre steder blir avvist i den teksten man analyserer. I Statskonsult fantes det medarbeidere som var kritiske til MRS, men slike synspunkter kunne, i alle fall i perioder, ikke inngå som en del av den generelle diskursen i organisasjonen.

For det tredje vil en tekst være bearbeidet gjennom såkalte **intervensjonsprosedyrer**, jf. tabell 2.2. For eksempel kan en type språkbruk omformes til en annen. En teoretisk framstilling kan omformes til en populærvitenskapelig eller pedagogisk tekst. Visse språklige operasjoner utføres for å skape nye utsagn. Det dreier seg om måter å oversette, systematisere, omskrive, redefinere, forenkle osv. Kvantitative data kan omformes til kvalitative, og vice versa. Utsagnenes nøyaktighet og det område som de skal dekke, kan variere. Begreper kan overføres fra et område til et annet, eller de kan omgrupperes internt. Måten dette gjøres på kan variere fra én diskurs til en annen. Innholdet i Statskonsults tekster veksler mellom verbal analyse, bruk av figurer, skjemaer, tabeller og forslag

til skjemaer for utfylling. Noen av tekstene er utpreget pedagogiske, andre er mer utredende og en tredje gruppe kan være drøftende.

Rekkefølge	Hvordan utsagn ordnes i forhold til hverandre (avledning, bekreftelse/avkreftelse, retorikk)
Sameksistens	<p>Tilstedeværelsesfelt: Andre diskurser om samme emne som man kan låne begreper fra,</p> <p>Ledsagelsesfelt: Andre diskurser som kan virke fjerntliggende, men hvor man henter analogier og modeller fra</p> <p>Erindringsfelt: fortidige diskurser man forholder seg til – enten i form av videreføring eller opposisjon</p>
Intervensjonsprosedyrer	Måter å omskrive og benytte allerede eksisterende materiale på (gjenskrivningsteknikker, transkribering, oversetting, tilnærming, avgrensning, overføring, systematisering))

Tabell 2.2: Diskursens begrepsdannelse

2.3.8 Strategidannelsen

Den fjerde gruppen av regler omfatter en analyse av hvordan strategier ble dannet. For denne gruppen sier Foucault at han ikke går så langt i detaljeringsnivå som for de tre første gruppene, fordi hans oppmerksomhet i størst grad hadde vært på å utlede regler for disse. Analysen av strategier var derfor mer en indikasjon på i hvilken retning forskningen måtte gå videre (Foucault 2007).

I begrepet strategi inkluderte Foucault to ulike fenomener, nemlig det han kalte **temaer og teorier**. Temaer er noe mindre koherente, rigorøse og stabile enn teorier. Et eksempel på en teori som Foucault bruker er fysiokratenes verditeori på 1700-tallet. Landbruket ble ut fra den sett på som den eneste verdiskapende næring, og de andre næringene som sterile eller uproduktive.

”Such discourses as economics, medicine, grammar, the science of living beings give rise to certain organizations of concepts, certain regroupings of objects, certain types of enunciations, which form

according to their degree of coherence, rigour, and stability, themes or theories...Whatever their formal level may be, I shall call these themes and theories strategies” (Foucault 2007, s. 71).

Reglene for hvordan strategiene dannes bygger på samspillet mellom reglene for dannelse av objektene, for hvordan utsagnene presenteres av de diskursive subjektene og hvilke begreper som anvendes. MRS, slik Statskonsult presenterte standarden på slutten av 1980-tallet, inneholdt begreper som mål, resultat, produktivitet og effektivitet. Som det senere i avhandlingen vil bli vist, ble disse begrepene anvendt for å danne en strategi i form av en utpreget instrumentelt-rasjonell styringsmodell. Det ble implisitt lagt til grunn at det ville oppnås konsistens mellom mål, virkemidler, måling av produksjon og effekt, og at organisasjonene i ettertid faktisk ville justere sine mål og virkemidler etter dette.

Dannelse av strategier foregår ifølge Foucault i tre steg. For det første må man finne det han kaller **brytningspunkter**. Dette er ulike utsagn som er mulige ut fra de samme regelbestemte objekter, utsagnstyper og begreper, men likevel ikke forenlige. De prøver å oppta den samme plassen i diskursen. Det å identifisere slike brytningspunkter fungerer som knagger for systematisering av diskursene. Statskonsult la i sine tekster på slutten av 1980-tallet stor vekt på å etablere et system for kommunikasjon mellom forvaltningsnivåene ved hjelp av forslag til skjemaer og rutiner. En alternativ strategi kunne være å mer understreke betydningen av uformell dialog mellom nivåene, og mulighetene for selvkontroll for de underliggende nivåene. De to strategiene kunne vanskelig eksistere på samme tid.

Strategiene bestemmes også av diskursens forhold til samtidige og tilgrensede diskurser, dvs. til organiseringen av det som i KA kalles den **diskursive konstellasjonen** som den tilhører. Denne er med på å bestemme hvordan diskursen uttynnes.¹⁸ Dette skjer blant annet gjennom at visse instanser kan legge restriksjoner på hva som sagt eller skrevet om et objekt. Statskonsults diskurs om MRS ble i ulike perioder i varierende grad bestemt av for eksempel departementsbyråkratiet, politikernes, den akademiske eller den organisasjonspraktiske diskurs om standarden.

En annen form for uttynning av diskursen skjer gjennom den funksjonen den har i et felt av **ikke-diskursive praksiser**, jf. det som ble sagt tidligere om grammatikken som pedagogisk praksis, og rikdomsanalysens plass innenfor myndighetenes politiske og økonomiske beslutninger på 1700-talet. Disse

¹⁸ Uttynning tenkes her som analogi til det å tynne ut et blomsterbed, slik at det blir færre planter tilbake. Altså ikke uttynning i form av for eksempel det å tynne ut en væske som saft med vann, slik at mengden blir større.

praksisene utgjør et autoritetsfelt som delvis bestemmes av restriksjoner på hvor folk kan uttale seg, og hva de kan si og gjøre på de enkelte steder. Ulike diskurser er vanligvis begrenset til bestemte sosiale grupper (Schaanning 2000).

”the determination of theoretical choices that were actually made is also dependent upon another authority. This authority is characterized first by the function that the discourse must carry out in a field of non-discursive practices” (Foucault 2007, s. 75).

Det dreier seg om hvem som får anledning til å tilegne seg og benytte diskursen. Diskursen kan være et sted hvor bestemte personer får tilfredsstilt sine ambisjoner eller behov. Dette feltet har også å gjøre med forholdet mellom begjær og diskurs (Schaanning 2000). Begjæret har å gjøre med det som Foucault kalte **kroppliggjøringen av agentskapet**. Begjæret er en plass for fantasien, for det forbudte og for tilfredsstillelse av den enkeltes lyster (sublimering). Dette er ikke noe som er inne i eller utenfor diskursen, men som eksisterer i forkant av den. Diskursen om MRS kan som funksjon knyttes til at personer, ledere og andre innenfor ulike organisasjoner fremmer sine egne interesser og karrierer. Den sterke oppmerksomheten om MRS satte det tidligere Rasjonaliseringsdirektoratet på nytt i en sentral posisjon i statsforvaltningen. En kan heller ikke se bort fra at den sterke avstand fra visse akademiske grupper mot Statskonsults versjon av MRS hadde å gjøre med at man fryktet at den ville svekke deres egen kontroll over sine arbeidsoppgaver. De som lykkes i diskursene er generelt de som klarer å få sine egne interesser til å bli hele samfunnets, eller i alle fall bredere grupper i samfunnet sine interesser. For å ta et aktuelt eksempel. En diskurs som handler om bygging av kraftlinjer i Hardanger kan gjøre motstanden sterkere om man klarer å få dette til å bli en mer omfattende diskurs om utkant mot sentrum, og gjerne i tilknytning til hvor man hevder at verdiskapingen rent geografisk foregår.

Skillet mellom det diskursive og det ikke-diskursive hos Foucault blir sagt å være noe uklart (Winther Jørgensen and Phillips 1999). Laclau og Mouffe hevder at det er overflødig (Downing 2008). Det er vanskelig å identifisere hvor det diskursive slutter, og hvor det ikke-diskursive trer inn. Diskurser kan ses på som en mellomting mellom språk og øvrig virkelighet. De opererer innenfor et ”felt som går på tvers av og gjennomløper – våre begreper om språk og virkelighet” (Neumann 2001 s. 84).

Standarder er skriftlige dokumenter, men de har en institusjonell tilknytning i form av at de skal fungere i en materiell virkelighet, en virkelighet som ikke kan bearbeides i ubegrenset uten at den så å si ”slår tilbake”. Materielle forhold kan både gi muligheter for eller legge restriksjoner på å fremme

diskurser. Virkeligheten kan altså ”gjøre motstand” når en søker å forandre den. Institusjonell teori har pekt på at styringsformer som er utviklet til bruk på ett område, og som innføres i en annen type organisasjon, kan bli endret eller endatil frastøtt (Christensen et al. 2004; Røvik 1998). Jo flere ressurser en organisasjon har for å markedsføre og gi opplæring i en standard, jo større er mulighetene for at den skal kunne bli tatt i bruk. Effektiv og kreativ ledelse, gode alliansepartnere og et bredt nettverk vil kunne øke sjansene for suksess i implementeringen. For å kunne fremføre utsagn om Mål- og resultatstyring som ble betraktet som autoritative, benyttet Statskonsult ressurser som kompetent arbeidskraft og ledelse, undervisningslokaler, trykkeri, kontorer, faglitteratur, datautstyr etc.

2.4 Noen perspektiver på Kunnskapsarkeologien(KA)

2.4.1 Bakgrunnen

Foucaults kunnskapsarkeologiske tilnærming til diskursanalyse bygger på hans tre tidligere arbeider *Sinnslidelse og Personlighet* (1954), *Galskapens historie* (1961) og *Klinikkens Fødsel* (1963) som dreide seg om hvordan psykologi, psykiatri og anatomi etablerte seg som vitenskaper på begynnelsen av 1800-tallet. Deretter kom *Tingenes Orden* i 1966.¹⁹ Dette var en historisk studie av endringene i det han kalte epistemer, dvs. den vestlige verdens grunnleggende tanke sett fra renessansen til vår egen tid. Den handler om forholdet mellom ord og ting, et sentralt og komplekst tema innenfor studiet av samfunnet.

I KA supplerer eller i noen grad erstatter Foucault begrepet episteme med diskurs (Downing 2008). Diskursene blir beskrevet som en form for praksis som systematisk former de objektene som de omtaler. Identifisering av diskursene synes imidlertid å være en sisyfoslignende aktivitet. Når man har avdekket en diskurs, vil dette straks medføre at den endrer seg. Selve diskursanalysen ser ut til å kunne endre premissene for og karakteren av det som undersøkes.

”Words and things is the entirely serious title of a problem; it is the ironic title of a work that modifies its own forms, displaces its own data, and reveals at the end of the day, a quite different task. A task that consist of not – of no longer – treating discourses as groups of signs (signifying elements referring to contents or representations)

¹⁹ Foucaults opprinnelige tittel fra 1966 var *Les mots et les choses*, men i den engelske utgaven endret han dette til *The Order of Things*. Endringen er blitt sett i sammenheng med at han oppfattet at det er språket som er virkelig, snarere enn at virkeligheten er språklig (Jordheim 2001).

but as practices that systematically form the objects of which they speak)” (Foucault 2007, s. 54).

Kunnskapsarkeologien bygger ikke på at sannheten har grunnlag i bevisstheten til det individuelle subjektet. Den søker å finne fram til et ”ubevisst nivå” i sin forståelse av samfunnsutviklingen. Det sentrale begrepet er formasjon eller dannelse av diskurs. Diskurser på ulike tidspunkter sammenlignes, for på den måten å se hvordan en spesifikk måte å tenke på blir dominerende i en bestemt historisk periode. Diskursene påvirker altså subjektene bevisstheter og praksiser i de ulike historiske periodene.

KA analyserer dermed samfunnsforholdene gjennom å finne ut hvordan kunnskapsformidlerne snakker eller skriver når de opptrer på sine handlingsarenaer, altså omfatter diskursene også praksisen. Diskursene avslører seg også gjennom handlingsregler, etablerte tekster og institusjoner (Smith 1998). De nedfeller seg i en kompleks blanding av akkreditiver, protokoller, fagsjargong og spesialisert kunnskap, teori og praksis innenfor humanvitenskapene psykologi, sosiologi, medisin osv. (Rohmann 2002). Språklige fenomener som lærerens karaktersetning, fengselsreglementer eller en lærebok i idéhistorie må knyttes til bestemte institusjonelle settinger, dvs. skolen, fengslet og universitetet. Foucault studerte imidlertid også historiske begivenheter, brede prosesser og samfunnshistoriske variabler.

Diskursene endrer seg over tid. Et eksempel på dette er hvordan begrepet galskap endret betydning fra middelalderen til moderne tid (Foucault 1991). Etter hans syn var det gale i middelalderen mer integrert i det øvrige samfunnet, mens de senere, under det som kaltes fornuftens verden, ble utstøtt.

Etter at han hadde skrevet boken *The archeology of knowledge*, la Foucault mer vekt på å studere forholdet mellom diskurs og makt i samfunnet. Han søkte å vise hvordan diskurser konstituerte eller konstruerte de sosiale subjektene, både de som sendte ut og de som mottok ytringer. I en analyse av seksualitet hevdet han at begrepet homoseksualitet oppsto på 1960-tallet. Fra da ble begrepet homoseksuell adferd en del av en medisinsk eller psykiatrisk diskurs, og sett på som et avvik eller en perversjon, heller enn som tidligere en religiøs synd (Foucault and Schaanning 1999). Et trekk ved samfunnet er likevel at fortidens syn på dette og annet ikke deles av alle. Ulike diskurser kan eksistere på samme tid. Det fantes ulike diskurser om Mål- og resultatstyring, både innenfor og utenfor Statskonsult.

2.4.2 Diskurs, subjekter og agentskap

Et mye omtalt tema i samfunnsvitenskapen gjennom mange år er det dikotomiske forholdet mellom struktur og agentskap, dvs. spørsmålet om

samfunnsmessige endringer skjer som følge av omgivelsenes innflytelse eller individenes bevisste og målrettede adferd (Sztompka 1994). For eksempel bygger den nyklassiske økonomiske teori på den siste posisjonen, ved å ta utgangspunkt i det nyttemaksimerende eller profittmaksimerende individ. Den andre posisjonen, at de omkringliggende omgivelser, institusjoner, normer, sosiale og økonomiske forhold osv. utøver en sosial restriksjon på våre handlinger er en viktig forutsetning i for eksempel Émile Durkheims teori om samfunnet (Giddens and Birdsall 2001).

KA er blitt sett på som en historie om subjektløse praksiser. Innen anglosaksisk sosiologisk tradisjon har denne mangelen på tradisjonell agentskap gjort at man har kritisert Foucault for ikke å kunne forklare forandring over tid. Dette har betydning for synet på om det er mulig å gjennomføre planlagte og rasjonelle reformer innen organisasjonene, eller om utviklingen bare skjer i et kaos (Caldwell 2005).

Anthony Giddens struktureringsteori ser endring som en todelt prosess, der vi former vår sosiale verden gjennom våre egne handlinger, samtidig som vi blir formet av samfunnet omkring (Giddens and Birdsall 2001). Med struktur forstår Giddens at folk i samfunnet opptrer på regelmessige og ganske forutsigbare måter. På den andre side er handling bare mulig, dersom hver og en av oss, som individer, har en svært stor mengde av sosial strukturert kunnskap (Giddens and Birdsall 2001, s. 668). Strukturering betyr at samfunnet altså er i en prosess i form av hele tiden å bli rekonstruert av de "byggesteinene" det består av, nemlig de enkelte individene (Giddens and Birdsall 2001, s. 5). Denne teorien bygger på ontologisk og epistemologisk individualisme, individuell rasjonalitet og selvrefleksjon som en moralsk basis. For Foucault som var inspirert av Nietzsches genealogi, var dette en farlig metafysisk illusjon (Gutting 1994). Likevel trenger ikke det innebære at han har fjernet subjektet, og dermed all agentskap. Det kan ses som å ha en annen basis, det som har vært kalt desentralisert agentskap. Da må det undersøkes hva det er som gjør at vi oppfatter verden slik vi gjør, og hvilke metoder eller regler som ligger bak denne oppfattelsen.

Foucault ønsket å gi en redegjørelse for vår tenkning uten å anta en privilegert status for individets evne til å tilegne seg objektiv kunnskap om verden gjennom sin bevissthet. Nøkkelen til dette for ham var å avdekke de strukturelle restriksjoner som språket legger på de som benytter seg av det. Da ikke bare formelle (syntaktiske og semantiske) strukturer, men også restriksjoner i form av det omkringliggende og materielle. Agentskapets betydning og status er likevel blitt sett på som uavklart område hos Foucault. Han har også vært tolket som at han etter hvert utviklet seg i retning av å ville utvikle en selvrefleksiv etikk (Caldwell 2005).

2.4.3 Foucaults senere utvikling

Utover på 1970-tallet endret Foucault oppmerksomheten i retning av å bli mer opptatt av hvordan diskurser hadde oppstått. Dette blir gjerne betegnet som hans genealogiske fase (Howarth 2005). Her står han i gjeld til den tyske filosofen *Friedrich Nietzsche* (1844-1900) og hans verk om moralens opprinnelse (Downing 2008). Foucault ble mer opptatt av å studere forholdet mellom kunnskap og makt, dvs. hvordan individer og grupper fikk trumfet gjennom sine mål mot andres interesser. Han trakk inn institusjoner, politikker og materielle gjenstander i sin tilnærming til sosiale og politiske fenomener (Howarth 2005).

Strukturalismen er en kulturell forståelse som legger vekt på at individuelle fenomener bare kan forstås innenfor en ramme av overordnede strukturer (sosiale, politiske, økonomiske, tekstuelle, matematiske etc.). Den hadde sin storhetstid fra midten av forrige århundre og fram til ca 1970. Den var særlig innflytelsesrik i Frankrike, og utviklet seg fra den sveitsiske lingvisten Ferdinand de Saussure (1857-1913) sine teorier. Han hevdet at det enkelte tegn bare ga mening i interaksjon med den overordnede struktur i språket. Post-strukturalismen sto i opposisjon til dette ved å benekte at språk og litteratur hadde statiske underliggende strukturer, og konsentrerte seg heller om å vise tingenes fragmenterte, flerfasetterte og motsetningsfylte karakter (Rohmann 2002). Utviklingen fra arkeologien til genealogien hos Foucault henger sammen med en overgang til en mindre strukturalistisk teori. På bakgrunn av dette er Foucault også blitt omtalt som poststrukturalist.

I genealogien trakk Foucault inn forholdet mellom makt og kunnskap som en viktig faktor. I *Disiplin og straff* og *Seksualitetens historie* midt på 1970-tallet blir diskursene lokalisert i en kontekst av maktutøvelse (Foucault and Schaanning 1999). Makt og kunnskap blir knyttet til overvåkings-, tvangs- og disiplineringsteknologier. Makt kunne også fremmes gjennom å skape populære holdninger omkring fenomener som kriminalitet, galskap og seksualitet. Utgangspunktet var ofte ekspertdiskurser fra aktører med stor autoritet. Parallellen til diskurser omkring styring og ledelse er lett å få øye på. Et fenomen som humoristisk er blitt omtalt som ”*Heathrow Management Academy*” er de bøkene som ledere og andre tar med seg fra de sentrale flyplassers bokhandlere når de passerer på vei til møter og konferanser.

Den senere Foucault la større vekt på at det også kan oppstå alternative diskurser. Diskursene kan i tillegg til å fremme og styrke makten, også være med på å undergrave, blotte, skrøpeliggjøre og spre den (Foucault and Schaanning 1999). Skiftet til genealogi representerte en desentralisering av diskursen, dvs. det skjedde endringer i hans oppfatning av hvilke dimensjoner av diskursen som ble de framstående. På 1980-tallet ble Foucault opptatt av å videreføre sin analyse av subjektens identitet, dvs.

hvordan de disiplinerte seg gjennom å knytte seg til identiteter som var gjort tilgjengelige fra psykologiske og medisinske diskurser. Et sentralt begrep ble da Regjering (gouvernementalité). Dette ga en beskrivelse av hvordan makt ble utøvet i det moderne samfunnet.

Foucault beskrev tre ulike typer maktrelasjoner (Foucault and Neumann 2002). For det første åpne dominansforhold, der det ikke er tvil om hvem som er herre og hvem som er underlegen. De underlegne subjektene er likevel "frie" i den forstand at de kan utøve motstand. De kan for eksempel drepe sine herskere. En annen type maktrelasjon er strategi, som ble sett på som et spill mellom viljer. Spørsmålet om hvem som er hersker er da ikke alltid klart.

Disiplinering som styringsteknikk kan være virksom, både innenfor maktformen dominans og maktformen strategi. Resultatet av disiplineringen er imidlertid at individet utvikler en ny evne som gjør at det blir i stand til å innta en ny posisjon. Det er fortsatt fritt i den forstand at det har en vilje som kan brynes mot andre viljer. Det kan synes mer medgjørlig, men er fortsatt mentalt i stand til å kunne gjøre åpen motstand eller handle strategisk.

Gouvernementalité er en maktrelasjon som funksjonelt står midt mellom de to førstnevnte. Den er knyttet til det refleksive - til hvordan selvet regjerer seg selv. Individet styrer her seg selv ved hjelp av sin egen oppfatning av sannhet. Dette har sitt grunnlag i dets erfaringer og utdanning, fra andres forsøk på å regjere en og på teknikker som meditasjon og bønn osv. Begrepet *biomakt* oppstår. Det omfatter alle former for moderne makt rettet mot individene (Gutting 2005). Biomakten manifesterer seg på to plan. På et individnivå som en slags definisjon av hva som anatomisk kjennetegner en "sunn sjel i et friskt legeme". På et samfunnsmessig nivå i form av hva som må gjøres fra myndighetenes side for å optimalisere befolkningens helse.

Denne siste typen maktrelasjon sies å ha utbredt seg i det moderne samfunn. Biomaktbegrepet har vært knyttet til den bølge av nye styringsformer som ble introdusert i statsforvaltningen i mange land fra midten av 1980-tallet, og som her er omtalt som New Public Management. Den er for eksempel blitt sett på som en måte å forstå framveksten av kontrollmekanismer gjennom for eksempel egenrapportering i arbeidslivet. Peter F. Druckers kalte sitt styringsprinsipp Management-by-objectives and self-control (Drucker 1979). Det kan ses i dette perspektivet.

"Sentraladministrasjonen, ytre etater, fylkeskommuner og kommuner legger i stigende grad opp sitt arbeid i henhold til doktrinen om New Public Management, der det er et hovedpoeng at de statsansatte skal være sin egen kontrollinstans. Hva statens regjering av samfunnet angår, utøves den i stigende grad indirekte

etter at handlinger har funnet sted, i form av revisjon og annen form for kontroll, snarere enn som direkte og vedvarende kontroll av og med planlegging og utøvelse. I forsknings- og utdanningssektoren, men også i en rekke andre sektorer, har kontroll post festum i form av egenrapportering grepet så sterkt om seg at det fyller en vesentlig del av arbeidsdagen. Med Foucault kan dette leses som en stadig tiltagende orkestrering av hin enkeltes handlinger, en internalisering av styringsprinsipper, eller om man vil, styring av styring” (Foucault and Neumann 2002, s. 20).

Dette perspektivet fra Foucault har relevans for Statskonsults tilnærming til forholdet mellom overordnet og underordnet forvaltningsnivå når det gjaldt innholdet i MRS. Etter hvert utvikles en strategi som bygger på en mer eksplisitt dialog mellom departementene og de underliggende etater. Forholdet mellom de to nivåene ble i et foredrag av Statskonsults direktør Christian Hambro beskrevet analogisk som et forhold mellom foreldre og barn, der barna måtte læres opp til å ta ansvar for egne handlinger og gjøremål. I den statlige forvaltningen ble det ikke desto mindre innført et system med økende grad av formell kontroll fra toppen og nedover i systemet. Slike kontroller ble blant annet institusjonalisert gjennom at det ble opprettet en egen enhet for såkalt Forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen på begynnelsen av 1990-tallet.

2.5 Metodologi og kildemateriale

2.5.1 Tekstanalyse

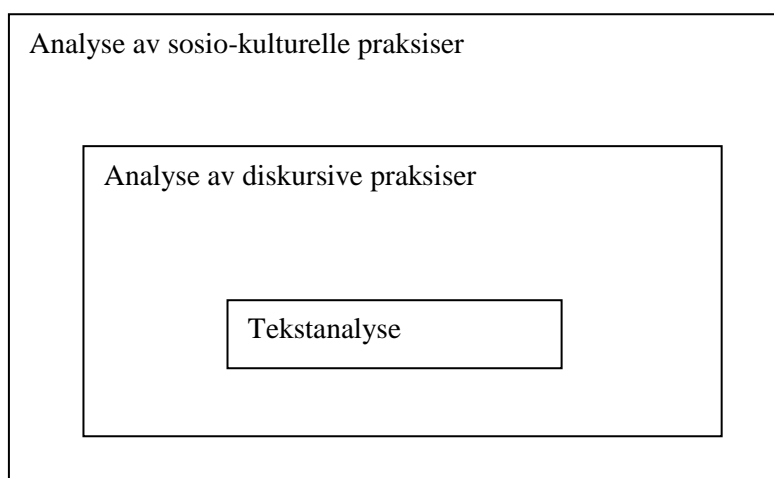
Diskursanalyse har sitt eget begrepsapparat og benytter seg av lingvistiske teknikker for mer i detalj å se på hva som skrives eller sies (Bergstrøm and Boréus 2005). I tekstanalyse konsentrerer man seg ofte om innholdsanalyse og utpeking av visse nøkkelord. Foucaults tilnærming vil her bli supplert med metodiske teknikker fra Kritisk diskursanalyse (KDA), i en versjon som er utviklet av den engelske lingvisten Norman Fairclough. Fairclough er inspirert av Foucault, og har utviklet en metode for å studere tekster mer i et nærperspektiv enn hva Foucault la opp til.

Fairclough har for eksempel studert språkbruk hos Tony Blair og “New Labour” i Storbritannia. Der søker han å vise hvordan Labour knyttet sammen nyliberalistiske begreper, for eksempel effektivitet, med det tradisjonelle sosialdemokratiske rettferdighetsbegrepet. Nøkkelord som han fokuserte på var modernisering og reform. Kritikken gikk på at mye av det Labour sa og skrev var vag og uklar retorikk. Vi kan finne spor av en slik språkbruk også i tekstene til Statskonsult, og målet med å benytte noen av teknikkene til Fairclough er å gi tekstanalysen flere dimensjoner.

Fairclough er ikke bare lingvist, men setter som Foucault tekstene inn et samfunnsmessig perspektiv, jf. figur 2.1. De oppfattes som innhyllet eller integrert i det han velger å kalle diskursive og sosiokulturelle praksiser (Fairclough 1992). Med diskursiv praksis forstås under hvilke forhold tekstene er blitt produsert, og hvordan de er blitt distribuert og mottatt av sine målgrupper. Den sosiale praksisen har å gjøre med de overordnede samfunnsmessige rammene eller betingelsene. I KDA oppfattes det slik at diskursanalysen godt kan kombineres med andre analyser, for eksempel fra økonomisk eller politisk teori. Den går altså inn for en multidisiplinær tilnærming til analyse av samfunnsmessig endring (Fairclough 2005). Denne metoden vil ikke bli fulgt her.

KDA er også benyttet for å analysere utvikling av kunnskaper om ledelse (Fairclough and Hardy 1997). Diskurser ses da som måter å konstruere eller konstituere samfunnsmessige praksiser, og det finnes ofte alternative eller konkurrerende diskurser på de ulike områdene.

”For example there are various discourses which construct the social practice of management in various ways, for instance a Taylorist or scientific management discourse or a discourse of management” (Fairclough and Hardy 1997, s. 147).



Figur 2.1 Faircloughs tredelte skjema for analyse av diskurser

I KDA ses agentskap (agency) som å manifestere seg gjennom tekstenes tilblivelse, som dermed oppfattes som unike sosiale hendelser. Utformingen av tekstene påvirkes av sosiale strukturer og sosial praksis. Den sosiale

praksis kalles i KDA diskursens orden,²⁰ en tredelt affære bestående av sjanger (måter å handle på) diskurser (måter å representere på) og stil (måter å opptre på). Denne teoretiske inndelingen er inspirert av Foucault, men i KDA anvendes andre begreper, eller de samme begrepene på en annen måte.

2.5.2 Metodikk i tekstanalysen

Her gis en oversikt over begreper, metodikker og framgangsmåte som er benyttet i selve tekstanalysen.

Sjanger defineres som måter å handle på, eller framstille ting i en diskursiv sammenheng. Eksempler på sjangere kan være møtesnakk, intervjuer, avisartikler, ledere i avisene, bokanmeldelser, lærebøker etc. Tekstens sjanger er et uttrykk for den situasjon som tekstforfatterne befinner seg i, og sier dermed noe om det diskursive subjektet. Sjangerbegrepet kan knyttes til analysen av utsagnsmodaliteten. Derfor er også formålet med tekstene blitt understreket i kapittel 4- 6. I Statskonsults tekster endret sjangeren seg fra pedagogiske veiledninger til mer problematiserende temahefter. De viser at Statskonsult etter hvert søkte å skaffe seg autoritet gjennom å uttrykke seg i en mer vitenskapelig preget sjanger. Etter hvert som man utover på 1990-tallet i økende grad ville etablere et faglig kompetansemiljø, måtte man også legge inn eksplisitte referanser til vitenskapelig forskning i sine tekster.

Analyse av **motsetninger** går på hvordan de ulike syn på en sak settes mot hverandre. Det er blitt undersøkt om tekstene la opp til å få fram slike motsetninger, eller om de søkte å glatte over dem. Var Statskonsults tekster dialogpreget, eller mer egnet til å spisse motsetningene? Over tid endret man seg i retning av større grad av forsoning med andre aktørers syn på MRS. Dette økte samtidig motsetningene til sitt eget tidligere syn. Det utgjorde brytningspunkter som kan knyttes til reglene om dannelse av strategier hos Foucault. I starten forsvarte Statskonsult ” med nebb og klør ” sitt eget syn på Virksomhetsplanlegging også i mediene. På slutten av 1990-tallet søkte man i tekstene å få fram det syn at både Statskonsult og de kritiske akademikerne som tidligere hadde stått forholdsvis langt fra hverandre, etter hvert hadde nærmet seg hverandre i sitt syn på MRS.

Begrepet **intertekstualitet** knytter seg til Kunnskapsarkeologiens regler for analyse av begreps- og strategidannelse. I Kritisk Diskursanalyse formuleres det som hvilke stemmer som høres i tekstene, og på hvilke måter disse er inkludert eller ekskludert. Ingen tekster kan ses isolert. De vil på ulike måter trekke inn begreper og teorier fra andre tekster. I KDA skiller det mellom **manifest intertekstualitet** som betegner at andre tekster eller stemmer går

²⁰ Diskursens orden var tittelen på Foucaults tiltredelsesforelesning ved Collège de France i 1972.

direkte inn i teksten og **latent intertekstualitet** som betyr at de er omformulert eller integrert på en mer indirekte måte. De ulike synspunktene kan for eksempel være assimilert eller infiltrert i hverandre. Dette er blitt benyttet som en innfallsvinkel til analyse av Statskonsults tekster. I noen av organisasjonens tekster om MRS fant man at den manifeste intertekstualitet manglet nesten fullstendig. Det virket som om Statskonsult ikke så det som formålstjenlig å vise til andre tekster som opprinnelse. Man ville heller understreke sin egen originalitet og det helt nye i innfallsvinkelen. I senere tekster er ”stemmene” til toppledere i staten satt i bokser, øyensynlig for å skaffe seg autoritet for egne synspunkter. Her anvender man altså manifest intertekstualitet. Over tid gikk man i noen grad over til manifest intertekstualitet. Både antallet ”røster” og hvem som ”hørtes” i tekstene til Statskonsult endret seg i betydelig grad.

KDA undersøker hvilke **forutsetninger** som tekstene bygger på. Det kan være ideologiske elementer, eller visse sammenhenger, verdier eller årsakskjeder som tas for gitt. Det er søkt å identifisere hvilke forutsetninger tekstene fra Statskonsult bygget på, og om dette skiftet over tid. Mål- og resultatstyring tenderte i de tidligste tekstene fra Statskonsult til å bli oppfattet som en rasjonell og verdinøytral teknikk. Dette i motsetning til dens kritikere på slutten av 1980-tallet som oppfattet den som å ha ideologiske forutsetninger. Senere gjorde Statskonsult forsøk på å møte denne kritikken gjennom å drøfte forutsetningene i større grad. Til dette trakk man inn begreper som rasjonalitet, symbol og sosial konstruksjon i tekstene. Perspektivet på MRS ble da bredere.

I KDA søker man også å undersøke omfanget av det som betegnes som **nominalisering** av tekstene. Det betyr at det handlende subjektet fjernes, noe som kan skjule at det er bevisste aktører bak det som skjer, men heller gi inntrykket av at ting skjer uanvendelig og uten agentskap. Ved for eksempel å si; ”MRS ble innført” istedenfor at ”MRS ble innført av ... eller gjennom ...” gis det inntrykk av at prosessene var nødvendige, nøytrale og ikke avhengig av bestemte gruppers ønsker eller interesser. New Public Management kan ses på som omforming av et bestemt politisk vedtak til teknokrati eller byråkrati, og kan på den måten gi seg ut for å være verdinøytralt. De fleste av Statskonsults tekster var preget av en viss nominalisering, uten at man her klarte å identifisere helt åpenbare endringer over tid.

Endelig ble det sett på et aspekt hentet fra KDA som går på å undersøke det som kalles tekstenes **modalitet**. Dette innebærer hvordan teksten engasjerer seg når det gjelder syn på budskapetets sannhet. Er den kategorisk eller mer forbeholdende (modalisert) i sine utsagn? Kategorisk betyr at den slår ting fast uten forbehold. Motsatt kan den bli moderert på ulike måter. Man kan

for eksempel bruke uttrykk som i ”denne kan være”, ”i noen tilfeller”, ”etter vårt syn” for å moderere utsagnene. I tekstene til Statskonsult fant man en utvikling fra kategoriske til mer modererte utsagn over tid. Dette kom også til uttrykk gjennom selve betegnelse på tekstene, og også i illustrasjonene på forsiden. Betegnelsene ble endret fra veiledninger til rapporter og temahefter. Forsidene endret seg fra piler og bokser til mer tvetydige og uklare illustrasjoner.

I avhandlingen analyseres tekstene fra Statskonsult ut fra fire ulike dimensjoner som inngår som retoriske deler av en helhetlig diskurs. Disse dimensjonene er **formål**, **produksjon**, **innhold** og **referanser**, jf. tabell 2.3. **Formålet** knytter tekstene til beslutningsprosesser innen egen organisasjon, eller andre steder. De kan være svar på oppdrag fra andre aktører, eller være egeninitierte. **Produksjon** innebærer en beskrivelse av hvordan de er kommet i stand. Hvilke aktører innen Statskonsult har bidratt, og har man eventuelt hatt assistanse fra annet hold? **Innhold** viser de diskursive begreper og strategier som man bygger på til enhver tid. **Referanser** angir andre tekster og diskurser som Statskonsults tekster trekker på. Til sammen gir disse fire dimensjoner et mer utfyllende bilde av de prosessene som drev fram utviklingen av Statskonsults tilnærming til MRS over tid.

Dimensjon	Eksempler
Formål	Hva er hensikten med teksten? Del av hvilken intern oppgave, eller oppdrag fra andre?
Produksjon	Av hvem og hvordan er den blitt laget? Har det vært ekstern bistand? Hvordan er den utformet? Hvilken sjanger og modalitet? Er den nominalisert?
Innhold	Hvilke begreper og strategier inneholder den? Hvilke motsetninger etableres? Hvilke forutsetninger bygger den på?
Referanser	Hvor er innholdet hentet fra? Manifest eller latent intertekstualitet?

Tabell 2.3 De ulike elementer i analysen av tekstene

2.5.3 Annet kildemateriale

I tillegg til analysen av tekstene fra Statskonsult har det vært benyttet annet kildemateriale, slik som offentlige utredninger, arkivmateriale i form av brev og notater, artikler i tidsskrifter og andre medier. Det ble gjennomført samtaler og man hadde e-post kontakt med til sammen 19 personer innenfor og utenfor Statskonsult. De var alle på en eller annen måte involvert i arbeidet med MRS i den perioden som ble undersøkt. Samtalene varte fra 1-2 timer, og for de fleste ble det gjort lydopptak. I noen grad har også egne observasjoner som tidligere ansatt i Statskonsult, og i den forbindelse mer korte og uformelle samtaler med ulike personer i organisasjonen gitt et grunnlag for tolkninger.

Et viktig kildemateriale i noen perioder er fagtidsskriftet *Administrasjonsnytt* som ble utgitt av Statskonsult fram til 1989, og spesielt dets oppfølger *Stat & Styring* som ble utgitt fra 1991 av Universitetsforlaget. Fram til 1999 var Bjørn Talén redaktør for tidsskriftet. Hans store interesse for MRS går fram av de mange artikler og intervjuer med sentrale personer om MRS og andre standarder som finnes i hans periode. Hva personene sa til redaktøren er i avhandlingen ofte gjengitt som sitater. Dette kan selvfølgelig ikke ha den samme grad av sikkerhet som om man hadde intervjuet personene selv. Det har imidlertid vært gjort stikkprøver på om de intervjuede personer i senere utgaver har krevd at noe måtte dementeres, uten at man har klart å finne eksempler på dette. Etter at Talen sluttet i 1999, sank antall relevante artikler i tidsskriftet kraftig, men tok seg etter en tid noe opp igjen. Da nærmet man seg imidlertid nedleggelsen av Statskonsult som direktorat, og innholdet i disse har dermed mindre betydning for denne analysen.

Medarbeidere i Statskonsult og fra andre deler av statsforvaltningen var representert i redaksjonen i *Stat & Styring*. Tidsskriftet er gjennomgått systematisk fra sin oppstart i 1991 og fram til 1999. I perioden 1991-99 hadde det opp mot 200 artikler som direkte eller mer indirekte omhandlet standarden Mål- og resultatstyring, jf. tabell 2.4. De er her klassifisert etter en vurdering av innfallsvinkel, og fordeler de seg på følgende måter:

År	Økonomisk rasjonell tilnærming	Kvalitets-tilnærming	Kritisk-organisatorisk tilnærming	Totalt antall innlegg
1991	8	3	0	11
1992	15	2	4	21
1993	15	2	2	19
1994	12	7	5	24
1995	16	8	6	30
1996	19	6	5	30
1997	7	8	4	19
1998	9	3	6	18
1999	6	4	5	15
Total	107	43	37	187

Tabell 2.4. Antall innlegg om standarder i Stat & Styring 1991- 1999

Tabell 2.4 viser at totalt antall innlegg økte utover på første halvdel av 1990-tallet, men sank igjen noe på slutten av 1990-tallet. Det var flest innlegg innenfor det vi her har kalt en økonomisk- rasjonell tilnærming. De omfattet stort sett artikler og intervjuer med ansatte innenfor statsforvaltningen eller private konsulenter. Det samme gjaldt kvalitetstilnærmingen. Den kritisk-organisatoriske tilnærming kom gjerne fra akademikere innenfor samfunnsvitenskap eller humaniora.

De innlegg som omhandlet kvalitetsstandarder økte på 2. halvdel av 1990-tallet. Dette kan tyde på at interessen for effektivitetsstandarder i forvaltningen i noen grad ble avløst av mer fokus på kvalitetsorienterte standarder utover på 1990-tallet. Det henger sammen med andre data som også tyder på at oppmerksomheten i Statskonsult rundt MRS etter hvert ble mindre enn den hadde vært i den første perioden.

Antallet innlegg innenfor det som er kalt en kritisk-organisatorisk tilnærming utgjorde bare ca 20 prosent av totale. Andelen var over 30 prosent de to siste årene. Dette styrker det inntrykk at perspektivet på MRS i Statskonsult ble bredere etter hvert.

2.5.4 Samtalene

Samtalene med informantene bygget på prinsipper i boken *Qualitative Interviewing. The art of hearing data* (Rubin and Rubin 1995). De legger vekt på hvordan de medmenneskelige prosessene under intervjuer eller i mer ustrukturerte samtaler kan virke inn på svarene. Kunsten å gjennomføre intervjuer er ikke å være for unnvikende når det trengs oppfølging, men heller ikke presse intervjuobjektet eller samtalepartneren når en bør trekke seg tilbake, sier forfatterne.

Man søkte å gjøre spørsmålene så konkrete og korte som mulig, og ikke bestå av for mange deler. Informantene ble stimulert til å legge fram egne synspunkter på saken. Det ble lagt vekt på å forstå hvorfor ulike reaksjoner kom under samtalsens løp. Det ble ”lest mellom linjene”, i den forstand at mangel på konsistens i det som ble sagt ble sett som å kunne bety noe bestemt. Det ble vurdert om dette også kunne skyldes måten å spørre på. Det ble vurdert om informantene virket tilbakeholdende med å gi fra seg informasjon. Her var det store ulikheter. Noe pekte på at det var lenge siden de hadde vært involvert i dette, og at det derfor var vanskelig å tenke tilbake i tid.

Man søkte generelt å unngå å virke korrigerende underveis. Spørsmål som en ikke fikk svar på i første omgang, ble likevel gjentatt for å få utdypet uklarheter. Ordene ’fordi’ og ’hvorfor’ ble spesielt søkt lagt merke til. Det ble vurdert om svar som ikke passet med spørsmålene kunne innebære en form for kritikk. Rubin og Rubin hevder at menn og kvinner kan ha ulike måter å svare på. De sier at fra kvinner kan ofte kritikk komme mer indirekte, og gjennom mangel på lovprising. Tegn på slike svar forekom imidlertid både i samtalene med både menn og kvinner. Da en av samtalepersonene ble spurt om en kritikk av at Statskonsult ikke la stor nok vekt på resultatoppfølging tidlig i den første perioden, ble han plutselig opptatt av dokumenter på sin pult istedenfor å svare. Dette kan skyldes at han i bunn og grunn var enig, men ikke ville innrømme det. Det kan også ha vært en tilfeldighet.

De ulike informantene hadde ulik adferd. Noen var styrende, mens andre overlot mer av initiativet til den som spurte. De fleste samtalene, om enn ikke alle, ble lengre enn på avtalt på forhånd. Noen få samtalepartnere var svært prateglade og doserende, andre ga presise og korte svar. Mange av opplysningene som kom var kjente fra før, men det ble likevel gitt en del

konkrete opplysninger som utfylte og i noen grad korrigerende inntrykk man hadde hatt før samtalen.

2.6 Oppsummering

Diskursanalyse som teoretisk tilgang legger vekt på språkets betydning for samfunnsutviklingen. Språk og øvrig samfunnsutvikling ses som gjensidig konstituert. Analyse av tekster og andre måter å ytre seg på står derfor sentralt i denne tilnærmingen til studier av samfunnet. Det finnes ulike innfallsvinkler med hensyn til hvordan man skal gå fram i en diskursanalyse. Her er det spesielt lagt vekt på å presentere Foucaults kunnskapsarkeologiske tilnærming (KA). Den søker å finne de kalte regler for hvilke språklige utsagn som oppstår innenfor en diskurs. Dette knyttes til de nettverk av instanser som har fått autoritet til å fremme utsagn om et saksområde, hvilke egenskaper og ressurser de er i besittelse av og hvordan de opptrer som diskursive subjekter.

Reglene knyttes til en retorisk prosess som innebærer en bestemt måte å bygge opp utsagn på, gjennom å innhente begreper fra tilsvarende og andre diskurser. Diskursene bestemmes også av regler for dannelsen av strategier som ifølge Foucault omfatter temaer og teorier i tekstene. Strategiene bygger på et samspill mellom regler for hvordan objekter, utsagnsmodaliteter og begreper blir dannet. Begrepene omgrupperes gjennom at det dannes brytningspunkter, og diskursen uttynnes ytterligere gjennom restriksjoner i form av hvem som har rett til å uttale seg om den, og av andre materielle forhold.

Kunnskapsarkeologien bygget på Foucaults tidligere arbeider om hvordan fagdisiplinene medisin, psykiatri og psykologi vokste fram på 1800-tallet og senere. I *Tingens Orden* som kom i 1966 beskrev han hvordan vårt kunnskapsgrunnlag endret seg fra middelalderen til moderne tid, gjennom det han kalte tre epistemer. *The archeology of knowledge* var en videreutvikling av den tidligere boken gjennom ytterligere å granske hvordan utsagn om et saksområde blir oppfattet og etablert som sann kunnskap i en periode. Målet synes ikke å ha vært å slå fast hva som var sant en gang for alle. Denne avhandlingen vil i tråd med dette undersøke hvordan Statskonsult søkte å få autoritet for sin tilnærming til MRS, heller enn å slå fast om denne tilnærmingen i seg selv var god eller dårlig ut fra bestemte kriterier.

Kap. 3 Den diskursive bakgrunnen for Statskonsults tilnærming til Mål- og resultatstyring

3.1 Innledning

Dette kapitlet presenterer den diskursive bakgrunnen for Statskonsults tilnærming til Mål- og resultatstyring i perioden fra 1987 til 2004. Perspektivet er longitudinalt. Det dreier seg altså om å gjøre en innledende genealogisk undersøkelse av denne standardens utvikling. Begreper, teorier og måter å forholde seg til den fra ulike aktører presenteres. Målet med kapitlet er å danne grunnlag for en forståelse av de tilnærmingene til standarden som Statskonsult utviklet gjennom de tre ulike faser etter 1987 som avhandlingen dekker, jf. kapitlene 4, 5 og 6.

Kapitlet er inspirert av Foucaults kunnskapsarkeologi som ble gjennomgått i kapittel 2. Det bygger på den delen av KA som omhandler måten diskursive objekter utvikler seg over tid. MRS blir søkt analysert i sin egenskap av å være et slikt objekt. De tre neste kapitlene vil på bakgrunn av dette spesielt undersøke hvordan Statskonsult som aktør forholdt seg til denne standarden.

Den historiske gjennomgangen omhandler de bestrebelsene som ble gjort for å etablere autoritative eller legitime utsagn om MRS som standard for styring i offentlig sektor. Det kunne være både i positiv eller negativ forstand. De ulike nettverkene av instanser som var involvert i standarden innenfor offentlig og privat sektor blir presentert, og det gis en analyse av samspill, egenskaper, handlemåter og virkemidler innenfor nettverkene.

Tre ulike diskurser vil bli utpenslet; en budsjettmessig diskurs, en instrumentell-organisatorisk diskurs og en kritisk-organisatorisk diskurs. For hver av de tre beskrives hvordan språkbruken i sammenheng med praksis utviklet seg over tid. Den budsjettmessige diskursen knytter MRS til arbeidet med å utvikle statsbudsjettet fram til et nytt økonomiregelverk ble vedtatt på midten av 1990-tallet. Målet med å innføre MRS i budsjettsammenheng var å sørge for bedre allokering av de statlige midlene i samfunnet. Den instrumentell-organisatoriske diskursen satte Mål- og resultatstyring inn i en bredere organisatorisk sammenheng. Den omfattet også aktører som ikke spesielt var opptatt av budsjettspørsmål, men som arbeidet med organisatorisk utvikling mer generelt. I mange tilfeller var det imidlertid overlapping av aktører og tema innen de to diskurser. Den kritisk-organisatoriske diskursen hadde et annet utgangspunkt. Den tok det ikke for gitt at det verken var mulig eller ønskelig å innføre MRS i statsforvaltningen, og stilte derfor grunnleggende spørsmål ved de to andre diskursene.

3.2 Den budsjettmessige diskursen

3.2.1 Innledning

Diskursen har å gjøre med hvordan MRS vokste fram som et prinsipp for utforming av statsbudsjettet. Sentrale begreper i diskursen er formål, produktivitet og effektivitet. Den ble først og fremst skapt gjennom nettverk av aktører innenfor statlig forvaltning, hvor spesielt Finansdepartementet sto sentralt. Både politikere og statlige byråkrater var viktige aktører. Fra vektlegging av detaljert kostnadskontroll på 1800-tallet vokste det etter 2. verdenskrig fram et ønske blant politikere og byråkrater om å skape mer oversikt over, kontrollere og påvirke effektene av tildelingen av de offentlige midler på en bedre måte. For å forberede og gjennomføre dette, ble det benyttet ulike virkemidler. Man utarbeidet skriftlige dokumenter som proposisjoner, meldinger, utredninger etc. Diskursen omfattet også debatter i Stortinget og arbeid i statlige råd og utvalg og ulike typer arbeidsgrupper. Utviklingen av denne diskursen kan følges helt fra 1814 og fram til i dag.

3.2.2 Perioden før 1945

Statsbudsjettet har sine røtter tilbake til Grunnloven av 1814 (Bingen 1990). Den ga Stortinget den bevilgende og regjeringen den utøvende makt. Forholdet mellom Storting og kongemakt kom til å prege budsjettpolitikken utover på 1800-tallet. Stortinget søkte å begrense kongemakten, gjennom å la være å bevilge midler til visse av de tiltakene som den utøvende makten foreslo. Det var vanskelig å få totaloversikt over pengebruken, fordi de statlige bevilgningene ble gitt fra en rekke øremerkede separate kasser ("eskesystemet"). Detaljert regelstyring ble prioritert framfor Mål- og resultatstyring i denne perioden. De viktigste aktørene var ledende politikere og høyere embetsmenn. Embetsmennene hadde som regel juridisk bakgrunn.

Etter parlamentarismens innføring i 1884 ble "all makt" samlet i den folkevalgte forsamlingen. Vekten på budsjett detaljer var fremdeles sterk. Et sitat fra en stortingsrepresentant fra en debatt i 1904 illustrerer dette:

"Jeg tænker, at hvis vi skal spare noget, og hvis vi skal holde administrasjonen lidt i tømme med hensyn til at skrue sine budgetter op, saa faar vi se lidt på det i detaljer; hvis det tages altfor meget i store klumper, saa går det visselig lettere at faa os utover rimelig begrænsning med hensyn til budgettets størrelse" (Bingen, Jørgensen, and Martinsen 1988, s.14).

Problemene med å forene detaljkontroll og helhetsoversikt over budsjettet ble imidlertid etter hvert mer og mer påtrengende. Bingen skriver:

”budsjettpolitikken i årene under og etter 1. verdenskrig åpenbarte at vårt budsjettssystem var modent for en omfattende reform” (Bingen 1990, s.30).

Konflikten mellom detaljer og helhet ble bemerket av en budsjettkomité fra 1924, noe som senere ble referert til i andre dokumenter om budsjettreformer. Budsjettkomitéen av 1924 ledet imidlertid til det første bevilgningsreglement i 1928 (Trålim, Axelsen, and Meland 1998).²¹ Det inneholdt en kontoplan og andre regler for oppstilling av budsjettet. Dette hjalp til med å utvikle bevissthet og forståelse for hva man som helhet skulle utrette for samfunnet ved hjelp av de statlige midlene.

3.2.3 Utviklingen etter 2. verdenskrig

Etter 2. verdenskrig fortsatte arbeidet med å reformere budsjettssystemene. Virkemidlene var blant annet nedsettelse av komitéer og utvalg, innstillinger, stortingsmeldinger, proposisjoner og utarbeiding av regelverk. Påvirkningen skjedde også gjennom at utredninger og andre dokumenter ble sendt ut på høring. Dermed fikk flere grupper innenfor og utenfor statsforvaltningen anledning til å komme med synspunkter.

Komitéene og utvalgene ble i stor grad bemannet av byråkrater, selv om også noen politikere deltok. Byråkratiet er legitimerende instanser knyttet til de til enhver tid sittende politikerne, og de kom i stadig større grad inn i statsforvaltningen etter krigen. De har lojalitetsplikt til politikerne, men forventes også å være faglig uavhengige og nøytrale og ha selvstendig vurderingsevne (Eriksen 1988). Budsjettpolitikken ble dermed utformet i et samspill mellom mange aktører. Finansdepartementet og fagdepartementene var viktige aktører, men også andre sentrale, regionale og lokale instanser i det statlige hierarkiet kunne ha innflytelse. Innenfor de enkelte fagdepartementer, for eksempel mellom administrative og faglige medarbeidere kunne det være ulike oppfatninger. Ekspedisjonssjef i økonomiavdelingen i FIN, Arne Øien, fortalte i et intervju under tittelen *Den økonomiske politikk 'skapes'* i tidsskriftet *Norges Industri* nr. 21/1975 at avdelingens medarbeidere var representert i rundt 40 utvalg.

Økt innvirkning fra keynesianisme gjorde at statsbudsjettets betydning for makroøkonomien, dvs. dens effekter på landets samlede etterspørsel, kom mer i forgrunnen etter krigen. Dermed ble spørsmålet om prioritering mellom ulike formål stående i andre rekke. I en innstilling fra en

²¹ Stortingsrepresentanten Henrik Ameln ble fra 1913 en drivende kraft i arbeidet med å få endret måten Stortinget behandlet budsjettet på (Bingen 1990).

budsjettkomité på midten av 1950-tallet, ble imidlertid prioriteringshensyn framhevet sterkere. Det het:

”Det har ofte vist seg vanskelig å besvare så vidt enkle spørsmål: Hvor store er statens samlede lønnsutgifter? Hvor store beløp nyttes til undervisningsformål? Hvor stor er statens bygge- og anleggsvirksomhet? (Finans- og tolldepartementet 1957, s. 11).

Forslag til løsning på dette kom også. En standard for klassifikasjon av ulike formål i budsjettet ble lagt fram som et vedlegg til denne innstillingen. Man leser videre på samme side i dokumentet følgende:

”Budsjett- og regnskapsordningen bør vise fordelingen av statens utgifter og inntekter etter **formål**, på grunn av den store interessen som knytter seg til slike oppgaver. Grupperingen av inntekter og utgifter etter departementer er i så måte ikke tilstrekkelig.”

Budsjettrevisjonsprosessene på 1950-tallet resulterte i en større revisjon av bevilgningsreglementet i 1959, som blant annet brakte med seg en formålsskategorisering av budsjettet. Da dette reglementet ble behandlet politisk, var imidlertid politikerne mer interessert i inndelingen etter distrikt enn i den rent formålsmessige klassifikasjonen.

Et unntak fra den labre interessen fra de fleste politikerne for budsjettspørsmål var bakgrunnen for å opprette et eget økonomireglement for departementene i 1970. Dette økonomireglementet kom i stand etter anbefalingene fra en komité som ble nedsatt etter den alvorlige gruveulykken i Kings Bay på Svalbard i 1962. Ulykken fikk store politiske konsekvenser på midten av 1960-tallet, og det ble det satt fram krav om bedre kontroll og oversikt over den virksomheten som politikerne i siste instans hadde ansvaret for. Dette var en viktig bakgrunn for vedtaket i 1970. Økonomireglementet slo fast følgende prinsipper:

”Budsjettarbeidet skal legges opp slik i departementet og de underliggende etater at det gir grunnlag for tilfredsstillende prioritering mellom de oppgaver som faller inn under departementets arbeidsområde, sikrer nødvendig samordning av arbeidet i departementet og bidrar til at virksomheten på de forskjellige områder gjennomføres på en effektiv og økonomisk måte” (Finansdepartementet 1984, s. 42).

Videre ble det understreket at departementene skulle føre kontroll med at bevilgningene ble brukt formålstjenlig og økonomisk, i samsvar med Bevilgningsreglementet og forutsetningene i stortingsvedtakene. Økonomi-

reglementet av 1970 representerte dermed et betydelig skritt på veien mot innføring av Mål- og resultatstyring i statsforvaltningen.

3.2.4 Sosialøkonomenes betydning og Programbudsjetteringen på 1960-tallet

En faggruppe som i økende grad kom inn i statsforvaltningen etter 2. verdenskrig var sosialøkonomenene.²² Erik Brofoss som var finansminister rett etter krigen bidro til dette (Erichsen 1999). De ble særlig benyttet i Finansdepartementet (FIN), Norges Bank og Statistisk sentralbyrå, og utgjorde et faglig nettverk som av og til ble karakterisert som et jerntriangel. Per Kleppe var sosialøkonom og ble på 1970-tallet finansminister i en arbeiderpartiregjering. Han eksemplifiserer en aktør som kombinerte sosialøkonomisk utdannelse med sentrale politiske posisjoner. Kleppe ble leder av *Det Finanspolitiske utvalg* som ble nedsatt i 1962. Framtredende sosialøkonomer som Odd Aukrust, vinner av Nobels minnepris i økonomi Trygve Haavelmo og senere Leif Johansen ble trukket inn i arbeidet med å utvikle budsjettssystemene. Haavelmo var i en kortere periode rett etter krigen ansatt i FIN, og ble deretter såkalt teknisk konsulent for departementet.

På 1960-tallet fikk budsjettdiskursen i større grad internasjonale impulser gjennom en bølge av Programbudsjettering (PB) som bredte seg fra USA og over store deler av verden. Dette budsjettssystemet var blitt tatt i bruk av Robert McNamara, forsvarsministeren i USA. I 1965 besluttet president Lyndon B. Johnson at PB etter mønster av det systemet som var i forsvarsdepartementet skulle innføres i hele den føderale, sivile forvaltning (Finans- og tolldepartementet 1972). I Sverige ga regjeringen Statskontoret, som tilsvarte det norske Rasjonaliseringsdirektoratet, i samråd med Riksrevisjonsverket i oppgave å foreta en utredning om bokføring, kostnadsregnskap og programbudsjettering i svensk statsadministrasjon (Finans- og tolldepartementet 1972).

Den norske statsforvaltningen ønsket også å vurdere om dette systemet var noe å ta i bruk som budsjettprinsipp. FIN opprettet en egen Planleggingsavdeling (PA) i 1963, og det var særlig i denne at man kom til å bli engasjert i PB. De andre avdelingene var fra starten mer tilbakeholdende. PA var mer internasjonalt og teoretisk orientert.²³ Avdelingslederen hadde tjenestegjort i utlandet en periode. En av de viktigste oppgavene var å jobbe

²² Økonomenes betydning i Finansdepartementet etter krigen og forholdet til juristene som hadde dominert til da, er grundig behandlet i (Lie 1995, s. 450).

²³ Et problem som etter hvert viste seg var imidlertid at avdelingen var litt isolert fra resten av departementet (Erichsen 1999).

med å utvikle et system med flerårige budsjetter. Sosialøkonomen og spesialrådgiveren Jan Madsen ble en drivkraft i dette arbeidet, og han kom også til å engasjere seg sterkt i Programbudsjetteringssystemet rent faglig. Det heter i en bok av den tidligere finansråden Erichsen.

”Et eksempel (...) var Planleggingsavdelingens forberedende arbeid med flerårige budsjetter. Planleggingsavdelingens arbeid ga Finansavdelingen et opplegg som denne avdelingen kunne føre videre slik at flerårs budsjettering kunne bli et fast ledd i budsjettarbeidet. Det bør nevnes at det i utgangspunktet var Jan Madsen i Planleggingsavdelingen som var drivkraften i dette arbeidet. Avdelingens arbeid med de mer metodiske sidene ved budsjettarbeidet var med på å legge grunnlaget for at Finansavdelingen fikk en egen planseksjon. Her bør nevnes at Thorvald Moe, som hadde arbeidet i Planleggingsavdelingen fra 1970, var sjef for Finansavdelingens planseksjon fra 1975 til 1977. Han gjorde der en fremragende innsats” (Erichsen 1999, s. 64).

Madsen dro til USA for å studere Programbudsjetteringen nærmere. Senere fikk man over en ekspert til å forelese for statsforvaltningen om det. Madsen tok kontakt med norske forskere, og søkte å få midler til å utrede PB videre. Han redigerte i tillegg en bok om budsjettssystemer og planlegging. I den ble systemets teoretiske perspektiver behandlet (Madsen 1970).

Den budsjettmessige diskursen spilte seg altså ut på mange måter og mange arenaer fra 1960-tallet. *Det Finanspolitiske utvalget* gikk i 1965 inn for å få utredet programbudsjetteringen videre. I 1968 ble det opprettet et eget utvalg, *Programbudsjettutvalget*, for å gjøre dette. Daværende direktør i Rasjonaliseringsdirektoratet, Leif H. Skare, ble formann for dette utvalget. Det fikk en relativt bred deltakelse fra forvaltningen, og hadde også med en høyskolelektor fra NHH, Knut Boye. Madsen deltok fra starten, men gikk ut etter en kort tid. Han ga uttrykk for at han ikke hadde vært helt fornøyd dets arbeidsmåte, og med at han oppfattet det slik at Skare gikk lengre i retning av å promotere systemet enn det FIN så som hensiktsmessig på dette tidspunktet.²⁴ Fra nå av var det Skare som engasjerte seg sterkest for PB.²⁵

²⁴ Kilde: Samtale med Jan Madsen. Han pekte på at det ikke var lett å overbevise hverken de andre avdelingene i FIN, eller for den saks skyld departementene om programbudsjetteringens muligheter. Ifølge Madsen hadde ”rasjonaliteten mange fiender og ingen naturlige forbundsfeller.”

²⁵ Skare var i tillegg til sitt arbeid med norsk forvaltningspolitikk også involvert i en rekke oppdrag for FN. Kilde: Aftenposten 1. februar 1990.

Han skrev for eksempel en lengre tidskriftsartikkel som tok opp en del motforestillinger mot systemet, og søkte å tilbakevise disse²⁶ (Skare 1973).

Programbudsjettutvalget la fram NOU 1972:5 *Om Programbudsjettering* som ledet til St. meld. nr 37 (1973-1974). NOU'en var ganske omfattende i sin behandling av emnet, se tabell 3.1. Den hadde blant annet flere tekniske vedlegg skrevet av spesialister. Begreper som program, mål, produktivitet og effektivitet for statlig virksomhet ble grundig gjennomgått. Innføringen av PB ble knyttet til langtidsplanlegging og langtidsbudsjettering i staten. Målet var et nytt prestasjonsorientert budsjettssystem som skulle avløse det tradisjonelle utgiftsorienterte.²⁷

<p>Problemnotat Programanalyse</p>	<p>Planleggingsdokumenter</p>
<p>Programnotat Budsjettforslag med programavsnitt</p>	<p>Budsjettdokumenter</p>
<p>Programregnskap Programrapport Bevilgningsregnskap og finansrapport</p>	<p>Regnskaps- og rapportdokumenter</p>

Tabell 3.1: Skisse av Programbudsjettutvalgets forslag til planleggings-, budsjett- og regnskapsdokumenter (Moe 1976, s. 173).

I NOU'en vises blant annet til Langtidsprogrammet 1970-73 som ga en grov framstilling i seks punkter av innholdet i et integrert planleggings- og

²⁶ Det var motforestillinger som at man hadde hatt dårlige erfaringer med den i andre land, at den ville bli for komplisert, at mål i staten ikke kunne kvantifiseres, at systemet ville føre til ytterligere byråkratisering og sentralisering og gi mer makt til ekspertene (Skare 1973 s. 159- 162). I sin artikkel søker han å imøtegå disse én for én.

²⁷ De aller første utkast til forslag om nedsettelse av utvalget benyttet betegnelsen Prestasjonsbudsjettutvalget.

budsjetteringssystem for norsk statsforvaltning. De var punktvis satt opp på følgende måte:

”En mest mulig presis formulering av oppgaver og mål
Identifisering av alternative fremgangsmåter for å nå disse mål
Analyser av effektivitet og kostnader ved alternative løsninger
Valg av alternativer og fastlegging av ressursallokering for
programperioden, langtidsbudsjettering
Utforming av detaljerte arbeidsprogrammer og budsjetter for det
kommende år
Ajourføring og revidering av analyser og programmer; rullering”
(Finans- og tolldepartementet 1972, s.11).

Da denne meldingen ble debattert i Stortinget, var flere ledende politikere positive, men man ønsket ikke, i tråd innstillingen fra FIN, å innføre systemet på kort sikt. Det endte derfor opp med at man beholdt det gamle budsjettssystemet, og bare noen få elementer av det nye ble innført. Departementene ble instruert om å lage såkalte programnotater, hvor de blant annet skulle formulere mål i forbindelse med innsending av sine budsjettforslag til FIN. Det ble også satt i verk en prøveordning i enkelte virksomheter i 1974.²⁸

3.2.5 Utviklingen på 1970-tallet

På slutten av 1960-tallet ble det opprettet et utvalg med Truls Glesne som formann. Han var ekspedisjonssjef i finansavdelingen og fungerte da som departementsråd. Direktør Skare var med her, og det private næringslivet var også representert. Dette utvalget fikk betydning for den videre utvikling av budsjettarbeidet på 1970-tallet. Mandatet var utredning av hvordan departementene burde være organisert for best mulig å kunne løse sine oppgaver når det gjaldt planlegging og budsjettutvikling for framtiden. Utvalgets anbefalinger førte til at fagdepartementenes planleggings- og økonomifunksjoner ble betydelig styrket, gjennom at det ble ansatt flere folk med utdannelse og interesse for budsjettspørsmål i egne planleggings- og budsjettavdelinger.

²⁸ Rasjonaliseringsdirektoratet hadde allerede på slutten av 1960-tallet vært ute i enkelte virksomheter for å få tilbakemeldinger. Et internt notat LSæ/ LMS av 24.2.1969 gir et referat fra et møte mellom Professor Knut Mykland og amanuensis Herstad på Historisk Institutt i Bergen. Mykland avviste ikke tanken om prestasjonsmåling, men stilte seg svært skeptisk til om prestasjonsbegrepet hadde noen relevans for undervisningen, fordi det kvalitative aspektet spilte en så stor rolle. Han pekte på at hovedfagsundervisningen ved instituttet var meget tidkrevende, og faglærerne ble belastet meget uensartet, avhengig av den enkelte students hovedoppgave og personlige kvalifikasjoner.

I FIN fortsatte arbeidet med PB på 1970-tallet i en seksjon som ble ledet av ekspedisjonssjef Thorvald Moe. Han hadde doktorgrad i økonomi fra Stanford i USA. Moe ble forespurt om å ta denne jobben av daværende finansminister Per Kleppe personlig.²⁹ Videreutviklingen av nye budsjettssystemer fortsatte, blant annet på teoretisk basis, noe Madsen tidligere hadde etterlyst. Et av resultatene ble en håndbok for statsforvaltningen i Programanalyse (Finansdepartementet 1983).³⁰ Den var utarbeidet i samarbeid med økonomer ved de regionale høyskolemiljøene. Publikasjonen var relativt teknisk, men inneholdt flere konkrete eksempler på bruk av samfunnsmessig nytte-kostnadsanalyse innenfor ulike områder av statlig virksomhet. For eksempel var det en analyse av et vaksinasjonsprosjekt. Arbeidet bygget på mikroøkonomisk teori, som blant tar utgangspunkt i forutsetningen om rasjonelle aktører. Denne måten å vurdere offentlige tiltak og prosjekter på har i økende grad også blitt forsøkt utviklet for offentlig sektor senere, spesielt innenfor transportsektoren. Den er imidlertid krevende rent teknisk. Søknader om støtte til forsøksvirksomhet som kom til Statskonsult på slutten av 1980-tallet viste at mange statlige virksomheter ikke hadde klart å utføre slike analyser, selv om dette var kravet i forbindelse med søknadene.³¹ Politikerne ønsket heller ikke alltid å være bundet av konklusjonene i slike analyser. Intensjonen var likevel at de skulle fungere som et grunnlag for beslutninger i staten (Finansdepartementet 1983, s. 5).

Andre aktører sto også sentralt i diskursen i denne perioden. Riksrevisjonen tok initiativ til arbeidsgrupper med FIN og Rasjonaliseringsdirektoratet for å utrede videreutvikling av styringssystemene i staten (Eriksen 1993). Rasjonaliseringsdirektoratet jobbet med Programbudsjettering gjennom blant annet å undersøke effektene av forsøksvirksomheten, og det ble skrevet notater om dette. De problemene som man så med programbudsjetter ble også tatt opp gjennom den øvrige kontakten som direktoratet hadde med forvaltningen.

²⁹ Samtale med Thorvald Moe.

³⁰ Programanalyse ble definert vidt og omfattet ifølge FIN analyser som gikk ut på å klargjøre aktuelle problemer og mål, å gi en systematisk oversikt over virkemidler eller tiltak som kan tas i bruk og klargjøre konsekvensene av tiltakene. Det het:

”En kan derfor si at programanalyser også dekker det som betegnes som konsekvensanalyser, nytte-kostnads-analyser, investeringsanalyser, o. l.” (Finansdepartementet 1983 s. 5).

³¹ Jf. kap. 4 nedenfor

3.2.6 1980-tallet: De 12 edsvorne menn og Haga-utvalget

På 1980-tallet kom det et nytt initiativ i arbeidet med å få til endringer i budsjettssystemene i staten. 12 toppledere i staten (de ble kalt de "12 edsvorne menn") tok på en konferanse i 1981 opp det som man oppfattet som alvorlige problemer med de statlige økonomistyringssystemene.³² Etter konferansen ble det sendt et brev til FIN, hvor man foreslo en oppmykning i budsjettregelverket (Sand 1996). I brevet pekte man på at budsjettssystemene hindret effektiv drift av de statlige virksomhetene. For eksempel måtte stillingsbesettelser på relativt lavt nivå og mindre innkjøp i virksomhetene ofte sendes inn til sentralt nivå for godkjenning, noe som førte til ekstraarbeid og tok tid.

Initiativet fra de 12 lederne var med på å føre til nedsettelse av et nytt utvalg, Haga-utvalget, som la fram *NOU 1984:23 Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem* (Finansdepartementet 1984). Dette pekte på at bakgrunnen for utvalget var at statens budsjettssystem måtte bli mer resultatorientert. Det het:

"Gruppen har fri adgang til å foreslå de endringer den finner hensiktsmessig, men bør spesielt se på muligheten for å legge inn i systemet insitamentet til rasjonell drift. Forslagene må ta behørig hensyn til budsjettets konstitusjonelle, finanspolitiske og administrative funksjon" (Finansdepartementet 1984, s. 5).

Utvalget anbefalte å fjerne unødige bindinger og gjøre fordelingen av midler over budsjettene mer fleksibel. I den forbindelse ble det også vist til det nevnte brevet fra topplederne (Finansdepartementet 1984). Haga-utvalgets hovedanliggende var altså en oppmykning av budsjettssystemet i form av økte muligheter for etatene til å overføre midler mellom budsjettposter og mellom år. Det uttrykte målet med dette var å skape økt produktivitet.

Som resultat av en mindre detaljert inndeling av budsjettet, trengte imidlertid FIN en bedre kontroll med hva som ble resultatet av budsjettmidlene. For å oppnå dette, foreslo utvalget at det ble utviklet systemer for kostnadssammenligninger, kontrollordninger, beskrivelse av planlagte resultater og virksomhetsplaner. Det het:

"det instruksfestes at statlige virksomheter skal utarbeide virksomhetsplaner med utgangspunkt i vedtatt bevilgning. Planen skal vise hvilke ressurser som planlegges brukt til de forskjellige oppgavene. Det må lages systemer for rapportering i løpende termin,

³² Kilde: e-post fra direktør i Statskonsult fra 1987- 1992, Christian Hambro, som bekreftet at han var en av de "12 edsvorne" menn.

der også resultatene i forhold til budsjetterte formål, kontrolleres” (Finansdepartementet 1984, s. 8).

I likhet med de foregående budsjettutvalg, hadde Haga-utvalget med seg erfarne byråkrater på ledelsesnivå. Formannen Per Haga var departementsråd og hadde tidligere kommet fra den sentrale jobben som ekspedisjonssjef i Finansavdelingen i FIN. Den nye rasjonaliseringsdirektøren fra 1981, Inger Louise Valle, deltok også. Hennes direktorat kom til å gjøre utredninger for utvalget. Det ble blant annet igangsatt et prosjekt som skulle utvikle nye metoder for kartlegging av resultater i offentlig virksomhet. Haga-utvalget benyttet imidlertid et privat konsulentfirma til å skissere et system for Mål- og resultatstyring i budsjettet. I vedleggs form ble det i forbindelse med dette presentert et forslag til ulike skjemaer.³³

Haga-utvalgets utredning kan knyttes til at mangel på insitamenter til effektiv drift var blitt et nøkkelord, ikke minst inspirert av de mikroøkonomiske inspirerte og nyliberalistiske strømningene på 1980-tallet. Et forslag om fordeling av de ansattes arbeidstid på såkalte sluttprodukter ble her presentert. Dette var i tråd med systemene som private konsultentselskaper har for å fakturere sine kostnader på kundene. Målkrav og målstyring fikk et eget kapittel i utredningen, men FIN presiserte at den økonomiske rammen måtte holdes, uansett hvor gode formålene var.

For å støtte innføring av det nye budsjettssystemet, ble det ble satt i verk en rekke utadrettede tiltak. De to etatene Rasjonaliserings- og Personaldirektoratet arrangerte sammen flere økonomistyringskonferanser med mange hundre deltakere fra statsforvaltningen. Det ble arrangert en rekke kurs og seminarer, og i tillegg opprettet et *Forum for resultatrettet økonomistyring*. Etter forslag fra Haga-utvalget ble det også bevilget midler til 27 nye økonomikonsulenter i staten. Disse fikk som hovedoppgave å følge opp de nye systemene. Rasjonaliseringsdirektoratet fikk delegert oppgaven til seg med å administrere en såkalt *Produktivitetspott* som statlige virksomheter kunne søke om midler fra, i den hensikt å gjennomføre reformtiltak. Det viste seg at en stor del av disse midlene kom til å gå til anskaffelse av moderne datautstyr.

3.2.7 1990-tallet: Et nytt økonomireglement ble satt i verk

Haga-utvalget resulterte i *St. prp. nr. 52 (1984-85)* som tilrådte endringer i bevilgningsreglementet i tråd med utvalgets forslag. Det var likevel en viss nyanseforskjell mellom de to dokumentene. Mens man i Haga-utvalget skrev at ”de mål som tilsiktes oppnådd”, hadde man i proposisjonen endret dette til

³³Forslaget inneholdt skjemaer for registrering av hovedfunksjoner, ressursinnsats på pr. hovedfunksjon, produksjonsmengde og brukere pr. sluttprodukt.

”de resultater som tilsiktes oppnådd” (Finans- og tolldepartementet 1984, s. 8). Proposisjonen presiserte at det skulle formuleres resultatmål for hver hovedaktivitet (programkategori). Det skulle også utarbeides resultatmålings- og rapporteringssystemer som gjorde resultatrapportering mulig. Rapportering om formålseffektivitet skulle, ifølge rundskriv, vise sammenhengen mellom ressursbruk, planlagte og oppnådde resultater.

Stortinget vedtok bevilgningsreglementet i 1986, og det ble deretter avtalt en administrativ arbeidsdeling mellom Finansdepartementet og Rasjonaliseringsdirektoratet for å gjennomføre de nødvendige tilpassinger. FIN skulle ta seg av de budsjettmessige sidene ved reformen, mens Rasjonaliseringsdirektoratet fikk som oppgave å utvikle den organisatorisk. På 1990-tallet ble arbeidet med å utforme et nytt økonomireglement med utgangspunkt i Bevilgningsreglementet av 1986 intensivert, blant annet gjennom et mer aktivt samarbeid mellom Statskonsult og FIN, jf. kap. 5 i avhandlingen.

Et annet sentralt bakgrunnsdokument i den budsjettmessige diskursen var NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* som ble lagt fram av et offentlig utvalg nedsatt i 1987 (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1989). Leder var sosialøkonomen og den sentralt plasserte forvaltningsbyråkraten Tormod Hermansen, tidligere departementsråd i Kommunal- og arbeidsdepartementet og daværende finansråd. Utvalget hadde en relativt bred deltakelse. Fagorganisasjonene AF, LO og YS var med. Selskapet Norsk Hydro var representert, og både direktør i Statskonsult Christian Hambro og forskeren Johan P. Olsen deltok. Utvalget sørget for å få innhentet informasjon gjennom spørreskjemaer, gjennomførte besøk i virksomheter, møtte folk fra forvaltningen og engasjerte arbeidsgrupper og enkeltpersoner fra administrasjon og akademiske miljøer til å utrede saker. Blant annet var LOS-senteret i Bergen involvert i dette arbeidet.

Hermansen-utvalget beskrev statsforvaltningen som preget av mangfold. Inntrykket var at den hadde mange og ulike oppgaver og mange og konfliktfylte hensyn, både mellom og innenfor virksomhetene, og styringsformene måtte også reflektere dette. Man kom fram til at staten ikke bare var tjenesteyter som kanskje var den rollen som MRS passet best for. Den var også samfunnsstyrer og myndighetsutøver, interesseavveier og konfliktløser, verdi- og kulturforvalter, fordelingsadministrator og næringsdrivende. I tillegg var staten samarbeidspartner for andre aktører. I de andre rollene kunne det være mer krevende å gjennomføre MRS.

Hermansen-utvalget hadde noen reservasjoner til Fornylsesprogrammet fra 1987, *Den nye staten*.³⁴ Se også kapittel 4 for mer om dette. Det gikk likevel sterkt inn for å videreutvikle systemer for mål- og resultatorientering. Det skulle blant annet skje gjennom å fokusere på resultatkrav og på effektnivå i fagproposisjonene fra departementene. Dette forslaget ble så endelig besluttet på politisk nivå gjennom at det ble fattet et regjeringsvedtak om Mål- og resultatstyring på den årlige budsjettkonferansen til regjeringen på Halvorsbøle i 1992 (Reite and Myhren 1999).

Hermansen-utvalget ble fulgt opp av *St. prp. Nr. 87 (1989-90) Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem*, en tilråding fra Finansdepartementet av 27. april 1990, og godkjent i statsråd samme dag (Finansdepartementet 1989, s. 3). Her pekes det på at NOU'en hadde vært ute på høring, og at

”de fleste høringsinstansene støtter de generelle prinsipper og ideer som utredningen legger til grunn, herunder prinsippet om at statlige virksomheter bør få større handlefrihet innenfor overordnede rammer og retningslinjer” (Finansdepartementet 1989, s. 8).

Riksrevisjonen som er Stortingets kontrollorgan av forvaltningen kom også til å få stor betydning på 1990-tallet i debatten om behovet for et nytt økonomireglement. Den kom med sterk kritikk av statsforvaltningens håndtering og kontroll av tilskuddsordninger til private organisasjoner, og av dens evne til mål- og resultatoppfølging generelt. Massemediene ble etter hvert oppmerksom på misbruket av offentlige midler til disse organisasjonene. Det skjedde også institusjonelle endringer i den folkevalgte forsamlingen gjennom at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité fikk økt ansvar for resultatoppfølging. I 1996 etablerte Riksrevisjonen en egen *Avdeling for Forvaltningsrevisjon* (Reite and Myhren 1999). Denne avdelingen skulle gi Stortinget informasjon om både iverksettelse og effekter av budsjettmidlene.

³⁴ I NOU'en som kom fra Hermansen-utvalget ble det understreket at fornyelsesprogrammet ”*Den nye staten*” hadde gitt en viktig stimulans til statlige virksomheter, men den kritiserte det samtidig mot å være for ensidig innrettet mot den tjenesteytende del av disse, og dermed ikke ta hensyn til den store heterogeniteten mellom de statlige virksomhetene. Det het blant annet:

”Fornylsesprogrammet tar heller ikke tilstrekkelig hensyn til at de ulike statlig virksomhetene inngår i en komplisert vekselvirking mellom politiske hensyn og mål, organiserte interesser og virksomhetenes egne interesser, der forutsetningen for målstyring gjennom fastlegging av entydige mål og resultatkrav vanskelig lar seg oppfylle (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1989 s. 43).

Det nye økonomiregelverket ble fastsatt av regjeringen ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, altså rundt ti år etter at det nye bevilgningsreglementet kom. Det trådte i kraft fra 1997. Utviklingen tilsvarer den tidligere fasen med Bevilgningsreglementet av 1959 og Økonomireglementet for departementene av 1970, men nå var man kommet lengre. Økonomireglementet var det overordnede dokumentet som skulle gi generelle føringer for økonomiforvaltningen.

To grunnleggende prinsipper ble slått fast, i det som gjerne ble kalt faneparagrafen.³⁵ For det første skulle de resultater som tilsiktes oppnådd omtales i budsjettforslaget. For det andre skulle opplysninger om oppnådde resultater i regnskapsåret omtales i den etterfølgende budsjettproposisjonen. De statlige virksomheter måtte fra da av også forholde seg til et økonomiregelverk som ga utdypende kommentarer til selve reglementet, i form av funksjonelle krav fastsatt av Finansdepartementet. Dette regelverket inneholder også senere revideringer og presiseringer i form av rundskriv fra Finansdepartementet. MRS var dermed definert som et objekt knyttet til praksis innen en budsjettmessig diskurs.

3.3 Den instrumentelt-organisatoriske diskursen

3.3.1 Innledning

Denne diskursen handler om MRS som et virkemiddel til å forbedre styring og ledelse av organisasjoner. Dens tilknytning til organisatorisk teori og praksis, både internasjonalt og nasjonalt følges fra slutten av 1800-tallet og fram til i dag. Diskursen ble båret fram gjennom nettverk av aktører innenfor privat og offentlig sektor, blant annet av akademikere, bedriftskonsulenter, forfattere av håndbøker i organisasjon og ledelse, samt utøvende ledere og rådgivere innen privat og offentlig sektor. Noen sentrale begreper var mål, resultat og ledelse. Innenfor statsforvaltningen ble regelstyring og målstyring i en periode sett på som motsetninger, et forhold som etter hvert ble mer problematisert og modifisert. Virkemidlene i diskursen var rådgivning, undervisning, lærebøker, håndbøker, brosjyrer, temahefter, arbeidsinstrukser osv. Mediene har også vært involvert, særlig i enkelte perioder. Innen offentlig sektor har det vært produsert en rekke politiske og forvaltningsmessige dokumenter knyttet til denne diskursen de siste 20-30 årene.

3.3.2 Utdanningsinstitusjoner, bedriftskonsulenter og guruer

Denne diskursen var basert på behovet for prinsipper og tiltak for å få formelle organisasjoner til å fungere bedre på kort og lang sikt. Historisk kan

³⁵ Samtale med Dag Omholt.

den føres tilbake til utviklingen av større bedrifter på slutten av 1800-tallet, og til framveksten av utdanningsinstitusjoner i forbindelse med dette.³⁶ I Norge kom NHH i Bergen i 1933, og Bedriftsøkonomisk Institutt (BI) i Oslo i 1943. Senere etablerte de regionale høyskolemiljøene studieretninger for økonomi og administrasjon. Handelshøyskolen BI (tidligere Bedriftsøkonomisk Institutt) etablerte et eget institutt for offentlig styring hvor det ble forsket, undervist og gitt ut fagbøker om styringsproblemer i statlig sektor. Kjell Eliassen og Jan Grund var personer innen BI- miljøet som markerte seg sterkt på dette fagfeltet. I Grunds bok *Politikk og marked – om mangfoldet i offentlig sektor* ble målstyring satt i kontrast til aktivitetsstyring og regelstyring. Målstyring ble identifisert som et system som skulle vektlegge måloppnåelse, effekter og resultatansvar. De andre formene konsentrerte seg mer om handling, framdriftsansvar, regler, prosedyrer og rutiner (Grund 1995). Grund skrev blant annet ut fra at han var opptatt av hvordan styrings- og effektiviseringsproblemer innen helsesektoren kunne forstås og løses.

Internasjonalt har også mange enkeltpersoner og bedrifter hatt stor betydning. I 1911 lanserte F. W. Taylor *Vitenskapelig arbeidsledelse* som la vekt på tiltak for utvelgelse av medarbeidere, kontroll og sanksjoner for å oppnå effektivitet. Han adskilte lederne og de andre ansattes funksjoner. Lederne skulle organisere og dirigere arbeidet, og de ansatte først og fremst følge de instruksene som ble gitt. Taylors idéer fikk også betydning for offentlig administrasjon, blant gjennom franskmannen Henri Fayol (Merkle 1980). Han hadde erfaring fra praktisk organisatorisk arbeid, og førte prinsippene om vitenskapelig arbeidsledelse over på administrativ virksomhet (Scott 1981).

Peter F. Drucker (1909-2005) var sterkt inspirert av både taylorismen og Human Relations skolen (Thorsvik 1991). Han utviklet den kjente standarden for ledelse kalt *Management-by-objectives* (MBO). Han er blitt betegnet som den aller største guruen innenfor ledelsesvitenskapen, litt spøkefullt den som alle de andre guruene gjorde kow-tow for (Micklethwait and Wooldridge 1997). Drucker kom opprinnelig fra Østerrike og emigrerte til USA på 1930-tallet (Myklebust 1997). Han forente sin mellomeuropeiske kulturelle bakgrunn med arbeidspraksis innen et amerikansk miljø, og bøkene hans avslører stor evne til å formulere seg lettfattelig og slående. I 1954 ga han ut *The Practice of Management* som baserte seg på erfaringene som konsulent, blant annet i selskapet General Electric. Drucker fikk etter hvert professorstillinger innenfor flere fag. Han vurderte selv idéene sine

³⁶ I USA vokste det fram en rekke slike miljøer på slutten av 1800-tallet. London School of Economics kom i 1895. I Sverige kom den første handelshøyskole i 1909, i Finland 1911 og i Danmark 1922 (Engwall 1992).

som svært relevante for styringen av offentlig virksomhet. En annen person som var tidlig uten med å beskrive MBO som styringsystem mer praktisk var Georg Odiorne. Odiornes bøker ble anvendt som grunnlag for innføring av målstyring av norske konsulenter som hadde oppdrag innenfor statsforvaltningen på 1980-tallet.³⁷

Drucker så ledelse og styring i et helhetlig perspektiv, og la stor vekt på den menneskelige dimensjonen. Det å ha mål var positivt for den enkelte medarbeider, ikke minst for å sette sine arbeidsoppgaver inn i en helhet, slik at betydningen av denne for virksomheten som helhet ble forstått. Arbeidsdelingen og oppsplittingen i spesialiserte funksjoner i det moderne arbeidslivet førte nemlig lett til isolasjon og vanntette skott på arbeidsplassene, hevdet Drucker.

Drucker er blitt tolket som at målstyring skulle forbedre informasjonsflyten oppover og nedover i systemet, og bringe linjelederne inn i planleggingsprosessene i hele virksomheten (Swiss 1991). MBO som ledelsesprinsipp skulle gi rom for individualitet, men likevel innenfor rammen av et team. Drucker føyde også til begrepet selvkontroll i sitt konsept. Det å kontrollere seg selv ble sett på som viktig for å skape motivasjon. På 1950-tallet ble målstyringen faktisk sett på som for demokratisk (Flaa et al. 1995). Drucker advarte for eksempel mot omfattende rapportskjemaer oppover i systemet. De kunne bli farlige herrer. Han skrev:

”Management by self-control requires complete rethinking concerning our use of reports, procedures and forms. Reports and procedures are necessary tools. But few tools can be so easily misused, and few can do as much damage. For reports and procedures, when misused, cease to be tools and become malignant masters (Drucker 2001, s. 122).

Drucker hadde en lang karriere. Hans idéer fascinerer fremdeles mange ledere og andre som arbeider med organisatoriske problemer. Det å operere med mål er blitt sett på som viktig i seg selv for å skape innovasjon i organisasjoner (Behn 1999). Statskonsult forholdt seg også til Druckers idéer på slutten av 1990-tallet, jf. kapittel 6 nedenfor. På et seminar som direktoratet arrangerte i 2001 holdt for eksempel en ekstern konsulent et

³⁷ Kilde: Samtale med Richard Knoff.

engasjert foredrag om hva Drucker hadde betydd for ham, både faglig, som organisasjonskonsulent og endatil i sitt privatliv.³⁸

Sammen med New Public Management (NPM) bølgen fra midten av 1980-tallet ble økonomisk orienterte styringsprinsipper hentet fra markedsrettede bedrifter et mer aktuelt tema også i styringen av offentlig sektor, både blant byråkratene og i det politiske miljøet.³⁹ Dette ble senere utdypet av en gruppe økonomer ved Senter for ledelse, organisasjon og styring (LOS-senteret) i Bergen. I *Offentlig Politikk og Private Incitament* satte de nytt søkelys på Adam Smiths 200 år gamle begrep ”den usynlige hånd” som et mulig instrument for å styre samfunnsøkonomien i riktig retning (Sandmo 1992). Nøkkelen var, i likhet med det som Haga-utvalget anbefalte, å utforme bedre insitamentsystemer, både på organisasjons- og individnivå. Begrepet insitament kom fra den økte vektleggingen av betydningen av forventninger innen mikroøkonomisk og dynamisk makroteori på 1970-tallet.⁴⁰

3.3.3 Utviklingen i Norge fra 1970-tallet

Målstyring ble tatt i bruk i norske statlige bedrifter på 1970-tallet, for eksempel i Postverket og Televerket (Røvik 1998). Beskrivelser av erfaringene fra Televerket fant sin vei til *Administrasjonsnytt*, Statskonsults eget tidsskrift på 1980-tallet. Målstyringen ble av flere ledere i Televerket gitt æren for betydelige produktivetsforbedringer, blant annet i form av nedkorting av ventelister for å få tildelt telefon (Rasjonaliseringsdirektoratet 1983). *Administrasjonsnytt* ble lest av mange ledere og ansatte i statsforvaltningen, og slike positive beskrivelser kunne bidra til å bygge opp om troen på systemets fortreffelighet også i statsforvaltningen.

³⁸ Kilde: Jan H. Heitmann Hva Peter F. Druckers tanker om Management by objectives and self-control har betydd for meg som konsulent overfor offentlig sektor. Innlegg på halvdagsseminar: Intern styring i komplekse kunnskapsorganisasjoner, Statskonsult 11.10.2001

³⁹ Kilde: Revidert nasjonalbudsjett 1982. *Om Langtidsprogrammet 1982-85*. Det omtalte tiltak for å styrke tilbudssiden i norsk økonomi. Det ble vist til at tilbudssidepolitikk hadde fått økt oppmerksomhet i hele den industrialiserte verden de senere år. Bakgrunnen for dette var lavere vekst, lavere produktivitet, økende arbeidsledighet og økt inflasjon. Deregulering og forenkling av lover og forskrifter ble også vektlagt i dette dokumentet (Kilde: *St. meld. Nr. 86 (1981-82)* s. 3, s. 108 og s. 110-112. Stortingsforhandlinger 1981-82. Samlebind 3f)

⁴⁰ Senere økonomisk forskning har også pekt på uheldige virkninger av sterke økonomiske insitament, for eksempel i forbindelse med Enron-skandalen og finanskrisen i 2008 (Friedman 2008).

Målstyring ble også fremmet gjennom økte kontakter mellom staten og den private konsulentbransjen, for eksempel i Rasjonaliseringsdirektoratet. Direktøren Leif Skare hadde sin utdanning fra NHH i Bergen. Han utviste stor interesse for å introdusere nye idéer om styring og ledelse i statsforvaltningen, og hadde mange kanaler for å oppnå dette. På slutten av 1970-tallet redigerte han boken ”*Forvaltningen i samfunnet*” som inneholdt bidrag fra et bredt spekter av samfunnsvitere (Skare and Bakkevig 1989). Interessen for styringssystemer delte han med Reidar Danielsen som også hadde vært rasjonaliseringsdirektør i en periode.⁴¹ Danielsen ble senere direktør i arbeidsmarkedsetaten, en pionéretat innen staten for innføring av målstyring på 1980-tallet. Diskursen kunne også spres gjennom nettverk av spesielt interesserte og skolerte personer.

På 1970- og 1980-tallet økte mengden praktisk rettet litteratur på norsk som omhandlet planlegging, styring og ledelse. Boken *Strategiutvikling, Plan og ledelse* ble gitt ut på 1970-tallet av en sivilingeniør og en siviløkonom med utdanninger fra Norge og USA, samt arbeidserfaring innenfor forskning og ledelse. En revidert utgave kom i 1986 (Lund and Lorentzen 1986). Forlaget beskrev det som at ”*Lund og Lorentzen*” var blitt et begrep og at den hadde vært mye benyttet, både i undervisning ved høyskoler og innen kursvirksomhet i næringslivet. Boken definerte strategisk planlegging som å sikre en langsiktig konkurransevne gjennom bevisstgjøring av forretningsidéer, klarlegging av styringsmål og balansering, utvikling og utnyttelse av ressurser (Lund and Lorentzen 1986, s. 36). Disse tankene fant man igjen, som vi skal se senere, også i Statskonsults årsmeldinger og veiledninger fra slutten av 1980-tallet. Slagord som ”*Man må gjøre de riktige tingene og man må gjøre tingene riktig*” var eksempler på dette. Det fantes den gang ikke mye praktisk rettet litteratur på norsk om de nye styringsformene, spesielt beregnet på offentlig sektor. Håndbøker rettet inn mot privat sektor ble derfor i utstrakt grad benyttet som grunnlag for nyorienteringen i offentlig sektor.

Finn Mikalsen er annen en aktør som kjennetegnes av å ha gjensidig ”befruktet” statlig og privat virksomhet med idéer om styring og organisering. Han var ansatt i Rasjonaliseringsdirektoratet på slutten av 1970-tallet, og skrev der en håndbok i organisasjon og ledelse (Mikalsen and Statens rasjonaliseringsdirektorat 1981). Deretter gikk han inn i privat virksomhet, skaffet seg mer erfaring som gjorde at han også kunne tale med større autoritet. Så ble han på midten av 1980-tallet igjen engasjert av sin gamle arbeidsplass i et prosjekt for å utvikle målstyring. Siden har han hatt

⁴¹ Samtale med Tormod Hermansen.

en lang karriere innenfor offentlig og privat styringsvirksomhet, og dokumentert sine erfaringer gjennom nye bokutgivelser.

3.3.4 New Public Management og de politiske programmene på 1980-tallet

På midten av 1980-tallet ble den instrumentelt-organisatoriske diskursen mer internasjonalt inspirert. OECD publiserte en rekke anbefalinger om de nye styringsformer gjennom sin komité for offentlig styring og ledelse og administrasjon (PUMA). European Institute of Public Administration (EIPA) var et annet internasjonalt organ som fikk betydning. Statskonsult fikk etter hvert mer kontakt med, og også større muligheter til å delta på møter i disse organisasjonene. Direktoratet sendte også folk på opplæringsprogrammer i EIPA. Statskonsult beskrev PUMA på denne måten midt på 1990-tallet.

”Gjennom sitt arbeid bidrar PUMA-sekretariatet til å standardisere begrepsbruken, sette forvaltningspolitiske problemstillinger på dagsordenen og distribuere løsninger på forvaltningsproblemer. På denne måten fungerer PUMA som en ”clearing-sentral” for idéer på det forvaltningspolitiske området. Denne rollen styrkes ved den nære kontakten med tjenestemenn i de forvaltningspolitiske apparatene i medlemslandene” (Statskonsult 1996, s. 35).

Det kom etter hvert flere fagbøker i organisasjon og ledelse som var spesielt rettet mot offentlig sektor og som øyensynlig vakte oppmerksomhet i Statskonsult. Den danske professor og ledelseskonsulent Erik Johnsen ble på 1980-tallet invitert som foredragsholder til Statskonsult, og hele Avdelingen for Økonomistyring dro senere til København for å høre mer på hans budskaper.⁴² Johnsen hadde skrevet om mål innenfor et ledelsesteoretisk perspektiv allerede på 1970-tallet (Johnsen 1975). Han hadde da gjort grundige analyser av målstyring, og ga mange konkrete eksempler på hvordan den kunne praktiseres. Det het:

”Man vil normalt tilstræbe tre sett av formål gennem den organisatoriske virksomhed, der skal give sig udslag i en organisationstruktur.

Det første kunne man kalle de ytre mål der skal nås. For helheten dreier det seg om at tilfredsstillte omverdens krav hvis man skal overleve som organisme. De ydre mål for organisationen som helhed bliver altså de strategiske målsettinger, at tilfredsstillte et bæstemt sæt av behov på bestemte måder.

⁴² Kilde: Samtale med Roar Hind

De indre målsætninger i en organisatorisk struktur knytter seg til relasjonene mellom enhedene. Disse relationer skal opretholdes, utbygges og hele tiden ændres. Det er en målsetning i sig selv å få dette samspill til at fungere tilfredsstillende

Endelig er det en målsætning i seg sig selv, at den organisatoriske helhet skal tilgodese de enkelte enheders målsætninger. Enhedene kan være det enkelte individ og/eller gruppe.” (Johnsen 1975, s. 96-97).

På 1980-tallet publiserte Erik Johnsen en bok om offentlig styring sammen med de norske økonomene *Tor Busch og Erik Vanebo*.⁴³ De tre forskerne satte den økonomiske styringen inn i et bredt perspektiv. Det utviklet seg et skandinavisk akademisk nettverk, blant annet et samarbeid mellom Høgskolene i Nord- og Sør-Trøndelag og Handelshøjskolen i København om Masterstudier i Public Administration.

Også Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) kom til å bli en sentral representant for den instrumentelt- organisatoriske diskursen på 1980-tallet. Etter initiativ fra statsråd Astrid Gjertsen ble en ny seksjon, som senere ble *Plan- og dataavdelingen*, opprettet i 1984. Den ble gitt gode arbeidsvilkår, plassert litt unna resten av departementet og fikk et fagmiljø av spesialister, blant annet den erfarne byråkraten Tor Saglie. Han hadde tidligere vært ansatt i Planleggingssekretariatet under Per Kleppe. Saglie hadde også et faglig opphold i utlandet bak seg. Denne avdelingen utarbeidet et *Program for Modernisering av den statlige forvaltning* under den borgerlige regjeringen, som ble presentert våren 1986 (Sand 1996). Her ble målstyring fremmet. Programmet bygget på tanker fra OECD og ikke minst på erfaringer fra andre skandinaviske land. Det het der:

⁴³ I et paper av Tor Busch fra 1988 drøftes hvorvidt nyinstitusjonell sosiologisk teori kan gi ny innsikt i økonomistyringens funksjon med hensyn til legitimitet og effektivitet i moderne organisasjoner (Busch 1998). Han konkluderer med at det er interessant når den viser at økonomisystemer likeså godt kan være utviklet med hensyn på å skape legitimitet som hensynet til instrumentell effektivitet. Fokus på frikobling kan også gi viktige innsikter i viktige betingelser for at formelle økonomisystemer kan fungere. Den kan også klarlegge konfliktområder som kan oppstå i forbindelse med forandringer, og vise at instrumentell lederadferd kan ha klare begrensninger. Busch pekte imidlertid også på behovet for mer empirisk forskning, for eksempel om hva som skjer i offentlig sektor når teorier om instrumentell rasjonalitet hentes inn og konfronteres med den kontekstuelle rasjonaliteten som ligger i de normative systemene.

”Regjeringen vil legge økt vekt på å justere økonomistyringen i offentlig sektor med sikte på å:

-styre gjennom fastsettelse av mål og ressursformer for virksomhetene

- øke resultatbevisstheten på alle plan i forvaltningen” (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1986, s.50).

Deler av liberaliseringstankegangen, som for eksempel privatisering av offentlig virksomhet, var spesielt fremme hos den borgerlige regjeringen og kan knyttes til den såkalte høyrebølgen på 1980-tallet. Man begrunnet behovet for modernisering i en sterk vekst i de offentlige utgifter på 1960- og 1970-tallet, men også i faktorer som utviklingen av elektronisk databehandling (EDB). Det ble også i denne forbindelse hevdet at de offentlige ansatte i framtiden ville kreve mer av innholdet i arbeidsdagen. Det ble framhevet at til tross for stor tillit i befolkningen til offentlig sektor, så viste også undersøkelser at:

”mange fremdeles oppfatter forvaltningen som pengeslukende, tungrodd og sendrektig byråkrati” (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1986, s.6).

Tendensen til nytenkning omkring forvaltningen kom allerede i Arbeiderpartiets langtidsprogram for 1978-82 (Lind 1999). Utover på 1980-tallet gikk det imidlertid raskere. I et foredrag som Saglie holdt på Norsk statsvitenskapelige forenings årlige konferanse i 1992, oppsummerte han sine erfaringer på følgende måte:

”Jeg kan ennå huske de problemer vi hadde i det som en gang het forvaltningspolitisk gruppe i Forbruker- og administrasjonsdepartementet, da vi skulle sette oss ned og lage det aller første utkastet til regjeringens moderniseringsprogram. Mandatet var vagt for å si det mildt, og det ble en slags gjettekonkurranse å finne ut hva våre politiske arbeidsgivere ville falle for...

.. Likeledes det å overføre management-teknikker fra privat sektor over på offentlig sektor var et åpenbart potensiale. Tilsvarende moderniseringspotensiale fra andre land var fullt av mål og tiltak som gikk akkurat på dette. Særlig målstyring var en gjenganger. Likevel hadde vi våre kvaler: enhver som hadde lest litt organisasjonsteori, visste at målstyringskonseptet var beheftet med betydelige svakheter. På den annen side var det min personlige overbevisning den gang at det ikke kunne skade å konfrontere nokså

tradisjonsbundne ledere med ulike management-teknikker. Det kunne sette i gang positive utviklingsprosesser, ikke en ukritisk adopsjon av teknikker, men en utfylling av og innpassing til inspirasjon og nytte” (Saglie 1993, s.63).

Saglie beskrev videre at han ble forbauset over hvor raskt og sterkt politikerne og lederne i forvaltningen etter hans syn ukritisk gikk inn for et konsept som var delvis forlatt i næringslivet. Man ignorerte hvilke faktorer som måtte være på plass for å få det til å virke. Sagliess beskrivelse av hvordan idéer fra privat sektor ble forsøkt implementert i offentlig sektor på 1980-tallet hadde mange felles synspunkter med den kritisk-organisatoriske diskursen, som blir gjennomgått senere i dette kapitlet.

3.3.5 Spredning av diskursen på 1980-tallet

Mål- og resultatstyring som prinsipp for statsforvaltningen ble fremmet på flere måter i denne perioden. Brosjyrer og håndbøker ble produsert på løpende bånd, et fenomen som man hadde sett i Sverige årene før. I 1979 utga det svenske Riksrevisjonsverket *Målstyring – Er det svært?* Brosjyren bygget på erfaringene fra den svenske statsforvaltningen og var pedagogisk utformet med punktvis stikkord og bokser. Den ble frisket opp med hjelp av farger, bilder og humoristiske tegneseriepregede illustrasjoner. Man inkluderte en rekke sitater fra personer i statsforvaltningen som hadde utprøvd systemet. Det hadde karakter av å være et propagandahefte for de nye idéene.

På 1980-tallet kom det tilsvarende brosjyrer fra norsk statsforvaltning.⁴⁴ For eksempel ga Rasjonaliseringsdirektoratet i 1985 ut en brosjyre i flere farger ”*Til deg som er statsansatt: Virksomhetsplanlegging - en ny måte å styre på.*” På baksiden ble det reklamert for en veiledning, som man kunne kjøpe til en pris av 65 kr. Også departementene tok i bruk nye virkemidler i sine publikasjoner, blant benyttet man seg av reklamebyråer for å få bedre layout.⁴⁵ Ledere og andre ansatte i statsforvaltningen ble engasjert i de nye idéene, og mange jobbet aktivt ute i virksomhetene med å fremme disse. Tilsynelatende vellykkete forsøk på implementering, kunne resultere i invitasjoner til å holde foredrag på seminarer og konferanser. Ledere ble

⁴⁴ I lay-out og design var Statskonsults utadrettede dokumenter på slutten av 1980-tallet sterkt inspirert av de svenske publikasjonene. Kilde: Samtale med Roar Hind.

⁴⁵ Kilde: Samtale med Anne Kari Lande Hasle

intervjuet eller omtalt på andre måter i det interne tidsskriftet *Administrasjonsnytt*, eller dets etterfølger fra 1991, *Stat & Styring*. Det kom artikler i bøker og tidsskrifter og i andre massemedier.⁴⁶

Direktoratet for Brann- og eksplosjonsvern i Tønsberg ble trukket fram i materiale fra departementet som en organisasjon som hadde hatt gode erfaringer med de nye styringsformene. Direktøren, **Torstein Petersen**, som hadde realfaglig bakgrunn hadde jobbet med systemet helt siden Programbudsjetteringens dager på 1970-tallet.⁴⁷ Han fortalte at han likte strukturen i systemene, og at han hadde hatt gode erfaringer med disse. Da virksomhetsplanleggingen kom på 1980-tallet, oppfattet han denne som en videreføring av den tidligere Programbudsjetteringen, men mer praktisk lagt opp. Petersen var ikke alene om sin entusiasme. En rekke andre ledere i sentral- og lokalforvaltningen ble gode ”ambassadører” for de nye styringssystemene i denne perioden.

Private bedrifter, konsulentmiljøer, rådgivere og ledere i privat og offentlig sektor var også sentrale instanser i å bære fram diskursen. Fra 1988 finnes for eksempel *Virksomhetsplanlegging innen offentlig sektor, en*

⁴⁶ I *Stat & Styring* 1/1992, s. 40-41, finner man artikkelen *Kan Kirken målstyres?* I den pekes det på at arbeidet med innføring av virksomhetsplanlegging i Kirken har pågått siden 1987. Direktør i Kirkerådet Knut Andresen uttaler:

”Så langt har virksomhetsplanlegging vist seg å være et nyttig redskap. Det har lenge vært behov for å trekke opp klarere grenser mellom de forskjellige organene som har myndighet i Kirken på den ene siden, og statlige myndigheter på den andre siden.”

⁴⁷ Kilde: Samtale med Torstein Petersen. Han uttalte følgende:

”Starten på programbudsjetteringen for vårt vedkommende var på begynnelsen av 1970-tallet, hvor den kom dumpende ned på oss fullstendig overraskende. Departementet visste ingenting. Vi hadde ikke noen formening om hvordan vi skulle implementere det, men fant idèene gode, pratet internt om det på huset og det fenet. Til da hadde vi jobbet ut fra en beinhard risikovurdering, brukt alle våre ressurser på det som var farligst. Vi fant imidlertid en systematikk i det, og begynte å lage vårt eget system for å allokere ressurser dit de gjorde mest ut av seg. Svakheten med systemet var at det la for stor vekt på kroner og øre. Vi jobbet på et risikoområde, hvor den ultimate hendelse var dødsrisiko. Men hva er et menneske verdt? Hva er avkastninga av det? Om vi tenker slik, blir det jo helt ”i orden” at menneskeliv går tapt. Etter hvert fikk vi forespørsel fra andre om hva vi hadde gjort.”

arbeidsfilosofi for Virksomhetsplanlegging fra konsultentselskapet Habberstad Management. Dette var egentlig en kursbeskrivelse, hvor man gikk gjennom de ulike komponenter i et system for Mål- og resultatstyring. Heftet var utarbeidet av to siviløkonomer og en sivilingeniør. Denne perioden var sterkt preget av vedtaket i fornyelsesprogrammet *Den nye staten* om obligatorisk innføring av virksomhetsplanlegging innen 1991. Private konsultentselskaper og kursentre tilbød kurs og rådgivning og hadde stor etterspørsel fra de statlige virksomhetene som snart skulle innføre VP.⁴⁸

3.3.6 Endringer i diskursen på 1990-tallet

Politiske og mer veiledningspregede dokumenter fra departementene fortsatte å komme ut på 1990-tallet. Et sentralt dokument, hvor regjeringen gikk inn for målstyring, var *St.mld. nr. 35 (1991-92) om forvaltnings- og personalpolitikken i staten*. I tillegg til dette kom all praktisk dokumentasjon som iherdige medarbeidere i administrasjons- og personalavdelingene jobbet fram ute i virksomhetene. Reaksjonene på de nye idéene fra medarbeidere var likevel ikke alltid som forventet og håpet. En del mente at utfylling av de mange skjemaer ble mye ekstraarbeid til liten nytte.

Boken *Økonomistyring i det offentlige* var resultatet av et samarbeid mellom den tidligere nevnte trio Erik Johnsen ved Handelshøyskolen i København, Tor Busch ved Høyskolen i Sør-Trøndelag og Jan Ole Vanebo ved Høgskolen i Nord-Trøndelag. Den var en revidert utgave av *Ledelse, økonomi og ansvar i det offentlige* som kom ut fire år tidligere (Busch, Johnsen, and Vanebo 1990). Forlaget TANO reklamerte på omslaget med at forfatterne den gang hadde gjort et teoretisk nybrottsarbeid som nå var blitt videreført. Boken ga en systematisk presentasjon av alle elementer i et standardisert styringssystem, fra ren kostnadskodifisering til hvordan man skulle ivareta ledelse og kulturelle forhold. Den hadde også med case som skulle vise hvordan dette kunne gjennomføres i praksis. Disse forfatterne understreket at målstyring ikke måtte sees som en motsetning til regelstyring eller ressurs (budsjett) styring, men at den i virkeligheten var en blanding av flere styringsformer. Her var man på linje med synspunkter fra representanter fra den kritisk-organisatoriske diskursen. Boken hadde henvisning til Statskonsults egne arbeider om forholdet mellom ledelse og målstyring. Erik Johnsen hadde som nevnt vært i direkte kontakt med Statskonsult, og påvirkningen kan ha gått begge veier. Vi ser her en tendens til at Statskonsult kom i større inngrep med akademiske miljøer, noe det ble mer av senere.

⁴⁸ Kilde: Samtale med Richard Knoff. Et av kursentrene som tilbød kurs i MRS senere på 1990-tallet var *Confex*. Det ble av enkelte i Statskonsult oppfattet som en ”utidig” konkurrent til egen kursvirksomhet.

Den instrumentelt-organisatoriske diskursen ble også båret fram gjennom bidrag fra ulike forskningsinstitutter. *Administrativt Forskningsforum* (AFF) i Bergen fikk tidlig på 1990-tallet som oppdrag av Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS) å evaluere resultatstyringen i staten. Hovedmålet med prosjektet var å bidra til forbedring av mål- og resultatorienteringen i statsbudsjettet. Det skulle gjøres gjennom å undersøke hvordan statsbudsjettet fungerte i kjølvannet av rammebudsjetteringen, både som utgangspunkt for tildeling av midler og som et styringsverktøy med muligheter for oppfølging og tilbakemelding.⁴⁹ Leder for prosjektet var professor Tom Colbjørnsen, i dag rektor ved Handelshøyskolen BI. Han var siviløkonom og samfunnsviter. Det kom flere rapporter fra dette prosjektet utover på 1990-tallet, og disse ble viet behørig oppmerksomhet i Stat & Styring. Colbjørnsen var én av flere fra de akademiske miljøene som hadde oppdrag som foreleser i Statskonsults utadrettede kursvirksomhet. Spredningen av den instrumentelt-organisatoriske diskursen i statsforvaltningen innbefattet etter hvert mange aktører, nettverk og virkemidler.

Rapportene fra AFF var kritiske til visse deler av det statsvitenskapelige miljøet sine synspunkter, som var knyttet til den kritisk-organisatoriske diskursen. Man kritiserte statsviterne for å ha vært for opptatt av å skulle dokumentere at en rasjonell organisasjonsmodell absolutt ikke ville fungere i praksis. Ifølge AFF måtte en også kunne tillate seg å drøfte hvordan man gjennom å designe en modell for målstyring kunne nærme seg idealene. Dette kunne blant annet gjøres gjennom å knytte virksomhetsplanene til belønning for måloppnåelse, altså en såkalt resultatlønn. Hvis ikke kunne de bli ”skuffefyll”, ifølge professoren fra NHH.

Om statsviterne uttalte Colbjørnsen i det samme intervjuet i Stat & Styring nr. 3 1994, s. 5:

”Men her har jeg en høne å plukke med en god del av den statsvitenskapelige forskningen, som jeg synes er temmelig elendighetspreget og bare fokuserer på vanskelighetene... Forskerne burde nettopp forsøke å isolere problemfaktorene, og vise hvordan de kan elimineres, i stedet for å konkludere med at her går det ikke an å gjøre noe.”

Rapportene fra AFF hadde vist at et stort flertall av de som var blitt spurt innen statsforvaltningen fant at målstyring i mindre grad enn forventet var i konflikt med de tradisjonelle styringsprinsippene.

⁴⁹ Rammebudsjettering betyr at man delegerer innflytelsen over hvilke spesifikke formål budsjettet skal anvendes til nedover i systemet.

Balanced Score Card eller på norsk Balansert målstyring ble utviklet av Robert Kaplan og David Norton. Den ble på 1990-tallet en utbredt standard internasjonalt. Den la vekt på systematisk læring og utvikling innenfor organisasjonen (Kaplan and Norton 1996). Systemet koblet sammen begrepene lønnsomhet, kunder, interne prosesser, læring og innovasjon. Idéene ble opprinnelig lansert for private markedsrettede bedrifter som man mente hadde lagt for ensidig vekt på det rent finansielle. Strategien var å ha et helhetlig perspektiv på styringsproblematikken. Strategier skulle omsettes til handlinger og måling ble oppfattet som nødvendig for å oppnå resultater. Slogordet var *"you get what you measure"*.

Balansert målstyring vakte betydelig interesse i Statskonsult utover på 1990-tallet, og direktoratet søkte å innhente kunnskap om og vinne erfaringer med det. Til dette formål ble det arrangert seminarer, hvor man også trakk inn private konsulenter for å forelese. Noen medarbeidere dro også til utlandet for å studere systemet nærmere.

3.4 Den kritisk-organisatoriske diskursen

3.4.1 Innledning

Denne diskursen ble i stor grad båret fram i nettverk av akademikere ved universitetene og høyskoler, men enkelte personer innenfor statsforvaltningen og andre steder i samfunnet var også med på å fremme den. Sentrale begreper var målkonflikter, dekobling, institusjonelle myter osv. Strategien satte i motsetning til de to første diskursene spørsmål ved om MRS som standard i statsforvaltningen lot seg gjennomføre, eller om det var ønskelig å innføre den. Den ble sett på som et verdistandpunkt heller en ren administrativ teknikk.

Virkemidlene var ofte lærebøker og vitenskapelige artikler, og noen aktører kom også med i arbeidsgrupper og deltok i offentlige utvalg. Denne diskursen ble i tillegg fremmet gjennom innlegg i for eksempel aviser og på konferanser om offentlig styring. Den vokste særlig fram etter 2. verdenskrig, og ble intensivert i Norge på slutten av 1980-tallet.

3.4.2 Rasjonalitet og styring

Virksomhetsplanleggingens innføring i statsforvaltningen fra slutten av 1980-tallet gjorde at den kritisk-organisatoriske diskursen ble artikulert mer tydelig. En artikkel om målstyring av Per Læg Reid fra 1991 hadde følgende retoriske innledning:

”Då Columbus drog ut på den berømte reisa si, så visste han ikkje kvar han skulle, då han kom fram, så visste han ikkje kvar han var og då han kom tilbake, så visste han ikke kvar han hadde vore. Men

heile ekspedisjonen vart gjennomført med penger frå staten. Korleis hadde det gått for Columbus om han hadde vore underlagt målstyring og virksomhetsplanlegging?” (Lægneid 1991, s.7).

Den kritisk-organisatoriske diskursen var ikke ny på 1980-tallet. Idéene om at samfunnet kunne styres på en ingeniørmessig eller maskinell måte var i økende grad blitt satt spørsmålstejn ved langt tidligere. I mellomkrigstiden ble Elton Mayo en tidlig representant for det som ble kalt Human Relations bevegelsen. Den var delvis en oppfølging av taylorismen, men la i tråd med betegnelsen større vekt på å utvikle gode mellommenneskelige forhold. Den så altså på normer og kulturelle faktorer som viktige elementer i det å få en organisasjon til å fungere optimalt. En strategi var å fremme de ansattes egenmotivasjon. Etter 2. verdenskrig ble denne retningen videreført gjennom teorier om lærende organisasjoner og ulike typer kvalitetsledelse.

Diskursen ble styrket av at makroøkonomenes tradisjonelle keynesianske modeller ikke så ut til å kunne forklare 1970-tallets stagflasjonsøkonomi. Den styringsoptimismen man hadde fått etter den 2. verdenskrig, ble kraftig neddempet i det neste tiåret. Dette hadde også å gjøre med at økonomene og juristene ikke lengre var så enerådende i statsforvaltningen. Det kom inn flere grupper av akademikere, og med dette fulgte mer diffensierte synspunkter på hva som var riktig måte å styre på.

Ikke minst Herbert A. Simons tidligere banebrytende arbeid *Administrative Behaviour* hadde satt økt fokus på begrepet rasjonalitet i styringen av organisasjoner (Simon 1997). Hans begrep begrenset rasjonalitet fikk stor innflytelse på den videre utviklingen av organisasjonsforskningen. Det instrumentelt-rasjonelle perspektivet fikk i læreøkene konkurranse fra andre perspektiver, for eksempel at organisasjoner ofte fungerte som løst koblete systemer (Egeberg 1984; Scott 1981). I disse perspektivene hadde man ikke stor tiltro til at formelle tiltak og planleggingsprosedyrer alene kunne skape de ønskede endringer. Reguleringsmessige tiltak ble i alle fall sett som å virke i samspill med normer og kognitive faktorer (Scott 1995). Vekten på det normative og institusjonelle innen organisasjonene, heller enn at de utelukkende var målrettede redskaper, kan blant annet føres tilbake til sosiologen Peter Selznicks arbeider om ledelse på 1950-tallet (Selznick 1957). De norske organisasjonsforskere Christensen og Lægneid refererte ikke sjelden til Selznick i sine arbeider.

I Norge ble dette en viktig diskurs, ikke minst gjennom Johan P. Olsens innflytelse. Sammen med blant annet den amerikanske organisasjonsforskeren James G. March sto Olsen bak boken *Ambiguity and Choice in Organizations* på midten av 1970-tallet (March, Olsen, and Christensen 1976). Allerede i 1958 hadde March sammen med Simon gitt ut

boken *Organizations*, som er blitt en klassiker i organisasjonsteori (March, Guetzkow, and Simon 1993). Denne boken tar for seg hva som styrer våre handlinger og utvikler de to begrepene konsekvenslogikk og en logikk om "det som passer seg".

I boken blir de to begrepene forklart på følgende måte:

"The first, an analytic rationality, is a *logic of consequences*. Actions are chosen by evaluating their probable consequences for the preferences of the actor. The logic of consequences is linked to conceptions of anticipations, analysis, and calculations. It operates principally through selective, heuristic search among alternatives, evaluating them for their satisfactoriness as they are found."

"The second logic of action, a matching of rules to situations, rests on a *logic of appropriateness*. Actions are chosen by recognizing a situation as being of a familiar, frequently encountered type, and matching the recognized situation to a set of rules (sometimes called a performance program in the present book). The logic of appropriateness is linked to conceptions of experience, roles, intuition, and expert knowledge. It deals with calculations mainly as a means of retrieving experience preserved in the organization's files or individual memory." (March, Guetzkow, and Simon 1993, s.8).

March satte i en artikkel tidlig på 1970-tallet dertil spørsmål ved om ikke den fornuftsmessige logikk, dvs. det at individene alltid handlet målrettet, konsistent og rasjonelt egentlig var basert på tro. Den fornuftsmessige logikken var i selv et verdistandpunkt som fremmet et statisk samfunn, hevdet han.

Om det å ha mål, skrev March:

"The first idea is the *pre-existence of purpose*. We find it natural to base an interpretation of human choice behavior on a presumption of human purpose. We have, in fact, invented one of the most elaborate terminologies in the professional literature: "values", "needs", "wants", "goods", "tastes", "preferences", "utility", "objectives", "goals", "aspirations", "drives". All of these reflect a strong tendency to believe that a useful interpretation of human behavior involves defining a set of objectives that (a) are prior attributes to the system, and (b) make the observed behavior in some sense intelligent *vis-à-vis* those objectives" (March 1994, s. 70).

I artikkelen stilte han spørsmål om det ikke også var nødvendig å opptre med en "sensible foolishness", dvs. behandle mål som hypoteser, tillate intuisjon og hypocrisy (March 1994).

Konsekvenslogikken er knyttet til en mål-middel rasjonalitet, hvor det oppfattes som mulig å forutsi framtidige konsekvenser av de handlinger som utføres. Den inngår i det som vi her kaller den instrumentelt-organisatoriske diskursen. Logikken om det som passer seg innebærer at man handler ut fra tidligere erfaringer, og holder seg innenfor rammen av det som oppfattes som akseptabelt innen det miljøet organisasjonen er knyttet til. Denne tilnærmingen kommer fram gjennom det vi her kaller den kritisk-organisatoriske diskursen. Den tar blant annet for seg kognitive begrensninger ved rasjonalitet og peker på at begrenset rasjonalitet er en kraftfull måte å studere organisasjoner på som har blitt mer eller mindre standard i moderne beslutningsteorier, da utenom en hard kjerne av økonomer.

March er professor ved Stanford University og har vært en viktig inspirator for mange norske og andre skandinaviske organisasjonsforskere. Mange er de forskere som har vært på besøk og hatt studieopphold ved Stanford. Han har opp gjennom årene deltatt på mange konferanser og i andre sammenhenger i de nordiske land. Han innehar også en rekke æresdoktorgrader ved akademiske institusjoner i blant annet Norge, Sverige og Danmark. I Norge var han for eksempel en av hovedtalerne på den store konferansen til *European Group for Organizational Studies (EGOS)*⁵⁰ i Bergen 1996.

March og Olsens arbeider har blitt referert til av hel generasjon av norske akademikere innenfor organisasjonsvitenskapen. Eksempler på begreper som er benyttet innenfor denne tradisjonen er anarkiske organisasjoner, "garbage can" og tvetydighet. I garbage can modellen hevdes det at standarder eller idéer om styring like godt kan komme før problemene, og at løsningene kan måtte "lete etter" problemene, heller enn at det er omvendt. Standarder blir da ikke nødvendigvis rasjonelle svar på de utfordringer som organisasjonene virkelig står overfor. Det kan være mer snakk om hva som kulturelle forventninger, og dermed hva som passer seg utad. (Egeberg and Læg Reid 1999).

Internasjonalt la sosiologen Amitai Etzioni vekt på betydningen av verdier og menneskelige egenskaper som et viktig grunnlag for hvordan organisasjoner fungerer (Etzioni 1978). Han tok blant annet opp begrepet

⁵⁰ EGOS en forening av forskere og lærere som fungerer som et profesjonelt nettverk med mål å fremme organisasjonskunnskap.

målforskyvning. Han mente det kunne oppstå om man setter sin egen organisasjon eller enhet foran helheten, eller det kan ha å gjøre med at man legger størst vekt på gjøre de tingene som man blir formelt målt på av sine overordnede. Begrepet er også blitt mye brukt i norsk organisasjonslitteratur om MRS.

I den kritisk-organisatoriske diskursen imøtegås det optimistiske synet at man ved hjelp av visse grep nødvendigvis vil få til endring i organisasjoner. Enkle oppskrifter for organisatorisk endring er blitt betegnet som snake-oil medisin (Czarniawska and Sevón 1996a). I dette ligger det at de kan være udokumenterte måter som aktørene, blant annet gjennom retorikk, blir overbevist om kan gjøre underverker.

De personene som representerte denne diskursen i større eller mindre grad fikk mer oppmerksomhet i Stat & Styring utover på 1990-tallet. Kjell Arne Røvik fikk stor spalteplass med en beskrivelse av den såkalte ”doktormodellen” basert på boken *Den syke stat* (Røvik 1992). Han beskrev der ”doktormodellen” som en idealmodell som blant annet bygger på:

”forestillingen om eksperten som besitter et avgrenset kunnskapsgrunnlag, og som er i stand til å gi en verdinøytral, objektiv beskrivelse av organisasjonsfenomener” (Røvik 1992, s.21).

Doktormodellen innebar at konsulentene stilte sine ”diagnoser” på et nøytralt og vitenskapelig grunnlag. De verdiavveieende, de teknisk-problembeskrivende og de virkemiddelorienterte fasene i arbeidet blir adskilt fra hverandre. Statskonsults arbeid med målstyring som en administrativ effektiviseringsteknikk ble sagt å være et eksempel på dette (Røvik 1992). Oppdragsgiveren ble først enig om hva som var problemene og utfordringene for de statlige virksomhetene. Statskonsult ble deretter gitt mandat til å definere og peke ut hva som måtte gjøres for å løse disse problemene.

3.4.3 Myter, isomorfi og oversettelse

Myter kan defineres ulikt. Det kan være oppfatninger som er usanne, eller som ikke nødvendigvis er sanne. Begrepet er sentralt innenfor den nyinstitusjonalistiske skolen (Christensen et al. 2004). Myter sprer seg og skaper likhet i styringsformer (isomorfi) innenfor det som det blir kalt institusjonelle felter. Feltene består av organisasjoner som etter hvert blir mer og mer oppmerksom på hverandre, og dermed får utstrakt interaksjon i form av for eksempel utveksling av informasjon og andre forbindelser (Meyer and Rowan 1977; DiMaggio and Powell 1991). Innenfor denne diskursen kan man tolke utbredelsen av idéene om Programbudsjettering på 1960-tallet og New Public Management på 1980-tallet som mytespredning, heller enn fundert i empirisk basert kunnskap. Statskonsult kan ses på som

en sentral organisasjon i et slikt spredningsfelt. Myte er også et begrep som er brukt av forskere som er mer positive til de nye idéene. For eksempel har påstanden om at resultatstyring skulle være spesielt nytt i offentlig sektor blitt karakterisert som en myte (Johnsen 2007).

Den amerikanske nyinstitusjonalismen understreket betydningen av isomorfi, dvs. spredning av idéer som ikke endrer seg, og dermed ville komme til å gjøre organisasjonene mer like over alt. Den skandinaviske institusjonalismen har lagt mer vekt på det man har kalt oversettelse av idéer i spredningsprosessene. Røvik søkte å vise hvordan det han kalte oppskrifter gjerne endret seg når de kom inn i nye organisatoriske sammenhenger (Røvik 1998). Den skandinaviske institusjonalistiske forskningstradisjonen har beskrevet idéene som mer å ha karakter av vokskuler enn kanonkuler (Borum 1999). Statskonsult kunne ses på som en oversetter eller viderebearbeider av Mål- og resultatstyring, heller enn som en formidler av ferdigdesignede systemer til forvaltningen.

Christensen & Lægred har et mer statsvitenskapelig perspektiv på spredningen. De har søkt å vise hvordan større nasjonale historiske bakgrunner og organisasjonsmessige særtrekk også kan være med på å påvirke (transformere) NPM idéer (Christensen and Lægred 2001). Denne tilnærmingen finner man også i internasjonal faglitteratur. Utviklingen av NPM over tid ses på bakgrunn av komplekse prosesser som har å gjøre med intra- og inter-organisatoriske forhold og bredere samfunnsmessige og historiske utviklingsprosesser (Pollitt and Bouckaert 2000).

3.4.4 Frakopling, rasjonalitet og hykleri

Innenfor nyinstitusjonell teori er frakobling betegnelse på at en standard for styring blir implementert symbolsk eller som dekorasjon, men ikke nødvendigvis tatt i bruk i organisasjonens daglige virksomhet (Meyer and Rowan 1977). Slike mekanismer har likevel blitt sett som å ha betydning for organisasjonen, fordi den symbolske bruken av standarden kan være med på legitimere dens eksistens utad. Brunsson benyttet begrepet hykleri ("hypocrisy") som betegnelse. Med det mener han at man ikke handler som man taler, altså en slags frakopling (Brunsson 2002). Hypocrisy kan imidlertid etter hans oppfatning også ha konstruktive virkninger, fordi offentlige organisasjoner ofte er preget av å ha motstridende forventninger rettet mot seg. Det å snakke og handle ulikt kan være en måte å håndtere denne inkonsistensen på (Brunsson 2002). Fra andre er det blitt hevdet at en organisasjons muligheter og evne til frakopling eller hykleri kan variere i stor grad, og at det neppe er slik at den i det lange løp kan snakke og handle svært ulikt (Røvik 1998). Frakobling er imidlertid også beskrevet som en løsning for organisasjoner, hvor det kan være vanskelig å måle hva som er

resultater og effekter. Det kan altså godt sies ha instrumentelle effekter å opptre slik som det passer seg i forhold til omgivelsenes forventninger.

Den kritisk-organisatoriske tilnærmingen kan altså omtolkes til å bli instrumentell. Synspunktet er at instrumentell rasjonalitet i tradisjonell forstand vil skape større problemer med å gjennomføre beslutninger i organisasjonen (Brunsson 2000). Argumentasjonen er at instrumentelt-rasjonelle beslutningssystemer er mer risikable for de ansatte, og dermed kan skape et organisatorisk klima hvor disse søker å unndra seg ansvar. En mer ”impresjonistisk” styringsmåte med større selvstendighet for den enkelte medarbeider kan skape større ansvarsfølelse og mindre usikkerhet. Den kan dermed gi positive virkninger på motivasjon, forpliktelse, engasjement og dertil skape større optimisme blant medarbeiderne.

Begrepet rasjonalitet knyttet til de organisatoriske reformenes framvekst innen offentlig sektor fra 1980-tallet har også vært studert historisk (Grønlie 2000). Innføringen av nye styringsformer ble sett på som resultat av et samspill mellom flere faktorer, og ikke bare som en systematisk og rasjonell tilpassing og avveining av reelle behov for endring. Den ble også drevet fram av rent ideologiske oppfatninger om hvordan samfunnet bør være, og dermed hvilken rolle staten bør ha i samfunnet. Reformene har ikke minst kommet som en tilpassing til sterke internasjonale styrings- og forvaltningspolitiske strømninger. Det het:

”Men mye tyder på at forvaltningspolitikk og utvikling over tid preges stadig mer av det siste settet av impulser, og stadig mindre av de to første. Internasjonale forvaltningspolitiske strømninger synes å ha fått et stadig mer hegemonisk preg. Ideologiske forskjeller i styrings- og forvaltningspolitikk blir stadig vanskeligere å finne. Og, kanskje på grunn av disse utviklingstrekkene, kan det se ut som om vår evne til rasjonell, systematisk og eksplisitt gjennomtenkning av balansen mellom de hensyn og verdier som offentlige styrings- og forvaltningsstrukturer skal tjene, er blitt stadig mindre” (Grønlie 2000, s.4).

Grønlie sin historiske analyse bygger opp om det syn at utviklingen av Mål- og resultatstyring ikke bare er drevet fram av hensynet til instrumentell rasjonalitet i de offentlige organisasjonene.

3.4.5 Den filosofiske kritikken

Andre innfallsvinkler har også vært trukket inn i debatten om MRS. Ifølge filosofen **Hans Skjervheim** (1926-1999) stammet målstyring fra et filosofisk program av Aristoteles, men da ikke som en løsrevet mål-middel problematikk. Det innbefattet også hva som var akseptable måter å gå fram på. De to aspektene hang sammen og måtte begge tas hensyn til (Hans

Skjervheim, 1992). Da først fikk det hos grekerne form av å være en dygd. Ifølge Skjervheim hadde Statskonsult gjort seg skyldig i et brudd på denne dygden, og han valgte å kalle direktoratets spesielle variant for MBO-målstyring. Den var ifølge Skjervheim utviklet for markedsrettede bedrifter, og måtte derfor betegnes som bedriftsøkonomenes 'semantiske imperialism'. Spesielt reagerte han mot at Statskonsult i sine veiledninger ikke skilte mellom materiell og immateriell produksjon, noe han mente var en illegitim utvisking av forskjeller. Han skrev:

"Tjenester er noe en utfører; varer er noe en produserer. Når en produserer noe, må ein føresetja at ein har kontroll over resultatet. Det same er på ingen måte tilfelle når ein utfører ei tjeneste." (Skjervheim 1992, s. 7).

Skjervheim mente at dette skillet var det samme som han fant igjen hos Aristoteles som skillet mellom poiesis og praxis. Det hadde ført tilhengerne av målstyringen inn i en subjektløs strukturalisme, og en slik illegitim utvidelse av produksjonsbegrepet var noe som kjennetegnet de totalitære politiske systemene i det 20. århundre. Man hadde glemt at det er myndige personer som skal styre, personer med visse rettigheter som de med rette kunne kreve vern for. På universitetene ville det nye systemet ifølge Skjervheim innebære at den enkeltes forskning måtte underordnes en kollektiv plan, og at den akademiske friheten dermed ville bli underminert. Han viste til at det også fantes en rekke motforestillinger mot et slikt system blant organisasjonsteoretikere, og kritiserte Statskonsult for ikke å trekke inn dette. Han hevdet at direktoratet hadde en ensidig tilnærming til det nye styringssystemet.

"Det er påfallande at dei ikkje tek omsyn til at MBO-systemet er sterkt omstridd, både i næringslivet og mellom styringsteoretikarar. Dette gjeld både for Norge, Sverige og USA" (Skjervheim 1992, s. 8).

Skjervheims kritikk på 1990-tallet ble kommentert av sosiologen og idéhistorikeren Rune Slagstad. Han tolket Skjervheim som at målstyringen ble en ny versjon av det 'instrumentalistiske mistaket', dvs. som en maktgrupperings forsøk på å 'overtale' andre til å gjøre hva den ville.⁵¹ Skjervheim hadde, ifølge Slagstad identifisert en ny vekkelse, nemlig målstyringsideologien. Den skulle Statskonsult benytte til å omforme de

⁵¹ Skjervheim skilte mellom 'overtale' som var basert på en manipulatorisk subjekt – objekt relasjon, og 'overtede' som var subjekt-subjekt basert. I det siste tilfellet var det i utgangspunktet åpent hvilke av de to subjektene som ville komme til å innta det andres synspunkter.

statlige institusjoner, inklusive utdanningsinstitusjonene. Skjervheim hadde ifølge Slagstad blitt overrasket over hvor lett det norske sosialdemokratiet hadde tatt over de nyliberalistiske tankestrømmene fra Margaret Thatchers England og Ronald Reagens USA. Dette hadde avideologisert politikken, og satt parentes omkring dialektikken til fordel for positivismen. Slagstad for sin del beskrev Statskonsult som en ”ideologisk transformatorstasjon” i norsk statsforvaltning på slutten av 1980-tallet (Slagstad 1998). Målstyring ble med henvisning til Skjervheim karakterisert som en mild form for leninisme for å skape endringer i statsforvaltningen. Hambro personifiserte økonomenes paradigmeskifte fra stat til mer vekt på marked på 1980-tallet, ifølge Slagstad (Slagstad 1998).

3.4.6 Kritikken av Programbudsjettering og målstyring på 1970-tallet

Forsøkene på å innføre målstyring i statsadministrasjonen i USA på 1970-tallet ble tatt opp i boken *The search for government efficiency : from hubris to helplessness* (Downs and Larkey 1986). Denne boken, som det også ble referert til av norske forskere anså disse forsøkene som mislykkede. Den gikk sterkt imot det som retorisk ble beskrevet som selvbestaltede og eksklusive kurer, baserte på mer eller mindre kloke uttalelser, alt fra baseballspillere, skuespillere og forfattere til amerikanske presidenter.

Kritikken mot de nye administrative idéene i Norge ble også fremmet av politikere, fagforeninger og til og med av personer innen forvaltningen, for eksempel gjennom innlegg i avisene og andre medier. Forvaltningsbyråkraten Kjell Eide representerte et framstående eksempel på dette. Han gikk som 19-åring inn i motstandsbevegelsen under 2. verdenskrig, tok etter krigen filosofi og psykologi ved UiO, før han på 1950-tallet utdannet seg til sosialøkonom. Senere studerte han en tid i utlandet. På 1970-tallet var Eide ekspedisjonssjef i Kirke- og undervisningsdepartementets (KUD) avdeling for utredning og planlegging. Han hadde tidligere deltatt i det allerede nevnte Glesne-utvalget, og der kommet med kritiske merknader mot Programbudsjetteringen. I to kronikker i Arbeiderbladet i mai 1973 gikk Eide sterkt ut mot de rasjonelle styringsmodellene. Han skrev artikler i Sosialøkonomen, holdt foredrag og ga senere ut bøker om offentlig styring. Eide var særlig interessert i utdanningspolitikken. Hans oppfatninger var tuftet på en rent personlig intellektuell overbevisning, men han representerte også en reaksjon mot Finansdepartementets innflytelse som man fant i fagdepartementene, og lengre ute i statsforvaltningen.

Eide var spesielt opptatt av hvordan forholdet mellom administrasjonen og politikerne burde være, og fryktet det han kalte teknokratisering av

politikken.⁵² Den tradisjonelle organisasjonstenkningens store vekt på å formulere mål så han som å være vanskelig og urealistisk å gjennomføre i praksis, og han ville heller bygge på det han kalte en *ufornuftig rasjonalitet* (Eide 1998). Motstridende interesser ville nemlig skape målsetningskonflikter, og slike virkemidler vil hemme betingelsene for internalisert læring i organisasjonene (Eide 1973).

Eides kritiske syn fikk motbør fra andre i statsforvaltningen på 1970-tallet. Han ble beskrevet som ”en ensom ulv og djevelens advokat”, og kritisert for å være lite konstruktiv og uten noen alternativer å sette inn.⁵³ Det er vanskelig å vurdere hvor stor innflytelse Eides innlegg i debatten om Programbudsjettering fikk. Den tid og konsentrasjon og ikke minst styrken av kritikk som han rettet mot PB må også ses i sammenheng med hans institusjonelle ståsted. Det kan stilles spørsmål ved om ikke en primært akademisk yrkesmessig plassering kunne gjort hans innflytelse større.

3.4.7 Den akademiske stormen mot virksomhetsplanleggingen på slutten av 1980-tallet

Den kritisk-organisatoriske diskursen får et videre omfang på slutten av 1980-tallet i forbindelse med innføring av virksomhetsplanlegging ved de høyere utdanningsinstitusjoner. Dens representanter benyttet seg i stor grad av massemediene for å fremme sine synspunkter. I Aftenposten 22/5-89 kan en lese:

”Uværet ved Universitetet i Oslo later ikke til å ville gi seg. Den vedtatte innføringen av et nytt styringssystem har satt de akademiske sinnene i kok, og motstandsbrief, mishagsytringer og protestnoter ankommer redaksjonen i et slikt omfang at det er umulig å bringe det hele videre på kronikkplass. I dag gir vi derfor forkortet spalteplass til professorene Hugo Montgomery (klassisk), Ivar Lie (psykologi) Johan Fredrik Bjelke (filosofi).”

Ved Universitetet i Oslo og ved andre høyere utdanningsinstitusjoner ble det på slutten av 1980-tallet arrangert en rekke seminarer og andre møter med foredragsvirksomhet og diskusjoner av det nye styringssystemet. Det var også en viss kommunikasjon mellom Statskonsult og dens akademiske kritikere. For eksempel ble det utgitt et eget nummer av et tidsskrift på Universitetet i Oslo i 1989, hvor en rekke kritiske artikler og foredrag om

⁵²I en artikkel i Stat & Styring 6/1992, s. 18 antydet Eide at departementene hadde visse likheter med den såkalte ”sir Humphrey modellen” fra den kjente britiske TV-serien.

⁵³ Kilder: Samtaler med Kjell Eide, Jan Madsen og Thorvald Moe.

virksomhetsplanlegging var samlet (Materialisten 1989). Her fantes imidlertid også et forsvar for systemet av direktør Christian Hambro i Statskonsult. Hambro og andre i Statskonsult skrev også innlegg i avisene som søkte å begrunne og forsvare innføringen av det nye styringssystemet.

På starten av 1990-tallet kom det flere mer organisasjonsteoretiske bidrag som var kritiske til Mål- og resultatstyring. Organisasjonsforskeren Tom Christensen beskrev i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift det han så som alvorlige begrensninger med virksomhetsplanlegging i statlig virksomhet (Christensen 1990). Det kom tilsvarende kritikk i en artikkel basert på et prøveforedrag for doktorgraden fra en annen organisasjonsforsker i samme publikasjon året etter (Thorsvik 1991). I denne artikkelen ble det referert til en rekke innflytelsesrike internasjonale personer, slik som Drucker, March & Simon, Selznick og Downs & Larkey.

3.4.8 Nordiske akademiske nettverk og fellesarbeider

Den kritisk-organisatoriske diskursen kan også knyttes til forskningen i de andre skandinaviske landene, og da spesielt til Sverige. I Sverige ble det lansert en bok med tittelen *Det går inte at styra med mål* (Rombach 1991). Den ga en bred kritikk av målstyring, og norske organisasjonsforskere henviste gjerne til denne. I Sverige kom for øvrig mange av de samme reformene som Norge innførte noen år tidligere. Dermed kom også kritikken av disse først i vårt naboland.

Det var også et utstrakt faglig samarbeid mellom skandinaviske forskere om emnet. Det ble gitt ut bøker og artikkelserier. Johan P. Olsen lanserte en bok om reformer i offentlig sektor sammen med Nils Brunsson på starten av 1990-tallet (Brunsson and Olsen 1993). Et annet eksempel på et felles nordisk arbeid var et paper av Bengt Jacobsson, Per Lægreid og Ove K. Pedersen.⁵⁴ Nordiske forskere deltok på seminarer og konferanser, og hadde annen faglig kontakt med hverandre. LOS-senteret i Bergen var et viktig forum denne kontakten.⁵⁵ Dette samarbeidet ga den kritisk-organisatoriske diskursen økt tyngde, og bidro til at dens utsagn ble vanskeligere å imøtegå.

En svakhet var at denne diskursens målbærere ofte hadde begrenset erfaring med gjennomføring av praktiske reformer. Deres praksis var hovedsakelig som forskere og lærere ved utdanningsinstitusjonene. Det var lite empiri å

⁵⁴ Jf. LOS-senter notat 9729, Bergen 1997. Det var opprinnelig var et paper til en skandinavisk konferanse om velferdsstatens utvikling.

⁵⁵ LOS-senteret ble etablert på midten av 1980-tallet som en forlengelse av Maktutredningen. Det ble tatt initiativ til av regjeringen Willoch, med statssekretær i FAD, Halvor Stenstadvold i en sentral posisjon. Kilde: Stat & Styring 6/1996

bygge på, også fordi Mål- og resultatstyring ennå ikke var utprøvd i særlig grad i offentlig sektor i Norge. Utover på 1990-tallet kom det imidlertid erfaringer fra andre land som Australia og New Zealand, som hadde vært tidlig ute med å innføre NPM tiltak. Disse erfaringene ble det referert til, både av de som var positive, og av de som var kritiske til disse tiltakene.⁵⁶

Enkelte aktører innenfor den kritiske diskursen kom i nærmere kontakt med forvaltningen. Noe av grunnlaget for dette ble lagt gjennom Maktutredningsprogrammet fra 1972-1982. Johan P. Olsen ble over lang tid mye benyttet som ressursperson av offentlig forvaltning. Han deltok blant annet i et utvalg som skulle drøfte Moderniseringsprogrammet på midten av 1980-tallet, og han ble senere medlem av Hermansen-utvalget, som behandlet styringsformer i staten på slutten av 1980-tallet. Olsen ble i et intervju med tittelen *Dr. Olsen advarer mot mirakelmedisiner og overdoseringer* i *Stat & Styring* i 1993 karakterisert slik:

”Skal man ha en kritiker av den kompakte moderniseringsfilosofien i Administrasjonsdepartementet og Statskonsult, er det bare å henvende seg til professor og trippeldoktor, Johan P. Olsen (53), kjent av utallige statsvitenskapsstudenter i Bergen, forfatter av vektige forskningsverk om politikk og forvaltning og medlem av diverse prestisjetunge utredningsutvalg, blant andre Maktutredningen og Hermansen-utvalget. Det betyr ikke at han er en fiende av effektivisering, målstyring og resultatorientering, men han spør hvorfor aldri de riktige diagnostiske spørsmålene ble stilt – før man kritikkløst gikk i gang med å skrive ut mirakelmedisiner.”⁵⁷

Organisasjonsforskeren ved UiO, Tom Christensen, fikk på starten av 1990-tallet som oppdrag å evaluere erfaringene med Virksomhetsplanlegging i høyere utdanningsinstitusjoner. Det ble finansiert av Statskonsult, og resultatene ble først publisert som en rapport fra direktoratet. I forordet til rapporten oppga Statskonsult at man fant rapporten interessant, og håpet at den ville stimulere til videre diskusjon om MRS i statsforvaltningen. Det ble imidlertid understreket at vurderingene og konklusjonen i rapporten var fullt ut forfatterens egne (Statskonsult 1991).

I et intervju i *Stat & Styring* 3/91 understrekte Christensen at han ”var betalt, men ikke kjøpt” av Statskonsult. Han ønsket seg for øvrig tilbake til de

⁵⁶ Anne-Lise Bakken, statsråd i Forbruker- og administrasjonsdepartementet foretok kort tid etter sin tiltreden i 1986 en reise til New Zealand for å studere systemet der. Kilde: Samtale med Anne Kari Lande Hasle.

⁵⁷ Kilde: *Stat & Styring* 2/1993, s. 36

gamle dyder i statsforvaltningen, og trodde ikke at høye lederlønner, desentralisering, målstyring og VP ville bringe lykke eller velstand. Siden ble rapporten gitt ut som bok av Christensen. Christensen, Læg Reid og Kjell Arne Røvik kom med en rekke bøker, rapporter og artikler om de nye styringssystemene i staten utover på 1990-tallet. Christensen og statsviteren Torodd Strand fra Universitet i Bergen ble på midten av 1990-tallet også gitt som oppdrag av Statskonsult å gi en innstilling til det svenske Statskontorets publikasjon 1994:4 *Verksamhetsanpassad Resultatstyrning - analysmodell og myndighetstypologi*.⁵⁸ I notatet fra de to forskerne ble det pekt på at differensiering mellom virksomheter med hensyn til utvikling av styringssystemene var positivt, men man savnet at diskusjonen ble satt inn i en større politisk og normativ kontekst. Torodd Strand mente at det var en slagside mot det bestående i rapporten, og at det var vanskelig å plassere virksomheter i de ulike kategoriene som var foreslått i den svenske rapporten. Forskerne reiste spørsmål om hvordan de politiske prosessene skulle tas hensyn til. Hvor presis informasjon ønsket for eksempel politisk ledelse, og hvordan kunne man bygge muligheter for politisk fleksibilitet inn i dette styringssystemet?

Christensen og Læg Reid sto bak *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*, som var beregnet på studenter og offentlig ansatte (Christensen and Læg Reid 1998). Boken bygget på et prosjekt som ble gjennomført på midten av 1990-tallet og var finansiert av forskningsinstituttet ARENA. Det involverte også Scancor ved Stanford, representert ved James G. March. I tillegg var LOS-senteret og de organisasjonsvitenskapelige og statsvitenskapelige universitetsmiljøene i Oslo og Bergen med i prosjektet. Det var altså en svært bred allianse. I forordet til boken pekte man også på at arbeidet inngikk i en forskningstradisjon med Johan P. Olsen som en sentral bidragsyter og inspirator. Prosjektet var basert på to store surveyundersøkelser i sentralforvaltningen i 1996. En hovedkonklusjon var at det ikke hadde skjedd noen forvaltningsrevolusjon i norsk sentraladministrasjon. De nye tiltakene var blitt tilpasset til de etablerte arbeidsmåtene og supplerte disse. Innad var det ledere og stabsavdelinger som gikk foran i dette, mens ansatte som arbeidet med lovsaker og enkeltsaker var mer skeptiske.

3.5 Oppsummering

Dette kapitlet har vist hvordan Mål- og resultatstyring vokste fram historisk som et diskursivt objekt gjennom tre ulike diskurser, jf. tabell 3.2. Den

⁵⁸ Kilde: Notater av Tom Christensen og Torodd Strand til Statskonsult (del av forberedt innlegg til møte i Statskonsult, 12.10.1994)

budsjettmessige diskursen ble helt tilbake fra 1800-tallet fremmet av forvaltningsbyråkrater og av enkelte spesielt interesserte politikere. Finansdepartementet, Riksrevisjonen og Rasjonaliseringsdirektoratet var diskursens sentrale instanser innenfor sentralforvaltningen. Et eksempel på en aktør som sto sentralt etter 2. verdenskrig var sosialøkonomen og arbeiderpartipolitikeren Per Kleppe. Virkemidlene var utvalg, utredninger, høringsrunder, stortingsmeldinger, innstillinger og utarbeidelse av lovforslag og regelverk. På 1980-tallet kom det mer popularisert materiale som brosjyrer og korte informasjonshefter, og det ble avholdt konferanser og seminarer som informerte om de nye reformforslagene. Ledere og andre ressurspersoner ble benyttet som forelesere på kurs og seminarer for å beskrive sine erfaringer med systemet. Det ble vedtatt en arbeidsdeling mellom FIN og Rasjonaliseringsdirektoratet om en praktisk oppfølging av virksomhetsplanleggingen etter 1986.

Typiske eksempler	Den budsjettmessige diskursen	Den instrumentelt-organisatoriske diskursen	Den kritisk-organisatoriske diskursen
Diskursive instanser	Politikk, offentlig privat administrasjon	Private konsulenter Guruer Administrative miljøer innen organisasjoner Forskningsinstitutter	Faglige miljøer innen organisasjoner Akademiske miljøer
Praksis	Politikk Budsjettutvikling	Organisasjonsutvikling Undervisning og rådgivning	Forskning, undervisning
Sentrale begreper	Programbudsjettering Mål og resultat Insitament Styringsdialog	Målstyring Strategisk planlegging Produktivitet Effektivitet	Irrasjonalitet Ufornuftig fornuft Dekobling / hypocrisy
Strategier	Skape oversikt og målrettethet i pengebruk	Løsningsorientert Finne måter å planlegge og styre på	Kritisk analyse av instrumentelle standarder
Motsetninger	Utgiftsbudsjettering	Den kritisk-organisatoriske diskursen	Den instrumentelt-organisatoriske diskursen

Tabell 3.2: Oversikt over de tre diskursene

Stortinget la vekt på detaljert utgiftskontroll med budsjettmidlene fram til 2. verdenskrig. Etter 2. verdenskrig begynte for alvor arbeidet med å konstruere et statsbudsjett som ga en mer helhetlig oversikt over de formål som midlene ble anvendt til. Sentrale dokumenter som tidlig ledet fram i retning av Mål- og resultatstyring i budsjettsammenheng var Bevilgningsreglementet i 1959 og Økonomireglement for departementene i 1970. I begge dokumenter ble det understreket at budsjettet i større grad måtte formålsorienteres. Programbudsjetteringen var en internasjonal bølge som kom på 1960-tallet. Det ble det lagt fram en utredning om denne i 1972, som definerte og foreslo et omfattende mål- og prestasjonsorientert budsjettssystem som et alternativ til det tradisjonelt utgiftsorienterte. Forslaget ble imidlertid ikke vedtatt av Stortinget.

På 1980-tallet ble Mål- og resultatstyring innenfor den budsjettmessige diskursen supplert med en strategi om økt produktivitet gjennom et mer fleksibelt budsjettssystem. Det dannet seg flere samhandlingsprosesser mellom de ulike delene av det statlige forvaltningssystemet som jobbet med MRS. Idéene om Mål- og resultatstyring hadde i løpet av 1970-tallet slått rot i flere aktørmiljøer, og særlig FAD og FIN var blitt mer samstemte. Det senere Haga-utvalget viste til koblingen mellom Finansdepartementet, og det arbeid som foregikk i Forbruker- og administrasjonsdepartementet med forvaltningspolitikken generelt. Det refererte til den såkalte FAD-modellen for utforming av råbudsjett og fagproposisjon (Finansdepartementet 1984, s. 5). I den hadde man søkt å få til en mer program- og resultatorientert budsjettering, blant annet ved å bruke plantall til å belyse virksomheten.

Et revidert bevilgningsreglement i 1986 med større mulighet for overføring av midler nedover i systemet mellom budsjettposter og år gikk sammen med et forslag fra FIN om å innføre virksomhetsplanlegging. Basert på prinsippene fra bevilgningsreglementet i 1986 ble det vedtatt et nytt økonomireglement i 1996. Mål- og resultatstyring var dermed blitt en institusjonalisert praksis i norsk budsjettpolitikk.

Den instrumentelt-organisatoriske diskursen ble båret fram av aktører innen bedriftsøkonomisk rettede utdanninger, konsulentmiljøer, og av ledere og andre innen private og offentlige bedrifter. Dette skjedde gjennom undervisning, lærebøker og håndbøker innen ledelse og organisasjon for privat sektor, men etter hvert også ved hjelp av håndbøker og lærebøker spesielt rettet mot offentlig sektor. På 1980-tallet ble diskursen stimulert av en nyliberalistisk bølge, blant annet gjennom impulser fra OECD og andre instanser i utlandet.⁵⁹ Slike begreper og handlingsstrategier fikk økende

⁵⁹Kilde: Samtale med Anne Kari Lande Hasle. Hun fortalte at enkeltpersoner og miljøer innen byråkratiet var viktige som initiativtakere og forslagsstillere til de nye styringssystemer, for eksempel hadde Tormod Hermansen vært det. Hun oppga at

innpass gjennom først det borgerlige moderniseringsprogrammet i 1986, og det senere Fornyelsesprogrammet "*Den nye staten*" fra Arbeiderpartiet. I det siste programmet vedtok Regjeringen at alle statlige virksomheter skulle innføre VP innen 1991. I forbindelse med dette ble mer populariserte virkemidler som brosjyrer og håndbøker i økende grad tatt i bruk.

Den instrumentelt-organisatoriske diskursen plasserte Mål- og resultatstyring inn i en videre sammenheng enn den rent budsjettmessige. Den knyttet budsjettutformingen til organisatoriske og ledelsesmessige forhold. Det å jobbe etter mål ble for organisasjonene oppfattet som positivt i seg selv. Diskursen bygde på at organisasjoner kunne styres rasjonelt-instrumentelt. Man skulle sette mål, velge tiltak, måle og analysere resultater og senere korrigere kursen på bakgrunn av de innhentede erfaringer. Man la stor vekt på produktivitet og effektivitet. En viktig strategi var å finne hvordan man kunne legge til rette for en vellykket styring ved hjelp av MRS gjennom å innpasse kulturelle faktorer, læringsmessige forhold og andre variabler i den. Senere kom dette til å bli tatt opp gjennom varianten Balansert målstyring.

Den kritisk-organisatoriske diskursen ble fremmet av akademikere, særlig innenfor samfunnsfag og humaniora. Den hadde også sine representanter blant byråkrater. En viktig bakgrunn var organisasjonsteori som satte spørsmål ved rasjonalitet. I noen grad bygget den på tolkninger av hvordan målstyring hadde fungert i statsforvaltningen, for eksempel i USA på 1970-tallet. På slutten av 1980-tallet kom det en bølge av innlegg i massemediene mot innføring av de nye styringsformene fra akademikere ved universitetene og høyskolene. Elementer i denne diskursen ble etter hvert fremmet gjennom forskningsinstitutter, kontakt mellom forskere og forvaltningen på 1980- og 1990-tallet. Den ble også båret fram i et faglig samarbeid mellom nordiske forskere.

Den kritisk-organisatoriske diskursen tok, i motsetning til den instrumentelle, ikke det for gitt at Mål- og resultatstyring var mulig, og heller ikke ønskelig å innføre i statsforvaltningen. Det ble argumentert for at

det var et nettverk av byråkrater som arbeidet for slike idèer på 1980-tallet, også gjennom å møte hverandre i mer eller mindre uformelle arbeidsgrupper. De jobbet entusiastisk med å utforme og få oppslutning om de nye idèene, også blant politikerne. Impulser fra utlandet, først og fremst andre nordiske land og fra OECD ble etter hvert en viktig inspirasjon for de nasjonale reformaktørene, uten at det var snakk om å kopiere utlandet direkte. De nasjonale reformatorene hadde en følelse av at deres forslag var fremmet for å løse innenlandske problemer, men oppdaget likevel at det i OECD og andre land fantes lignende tanker.

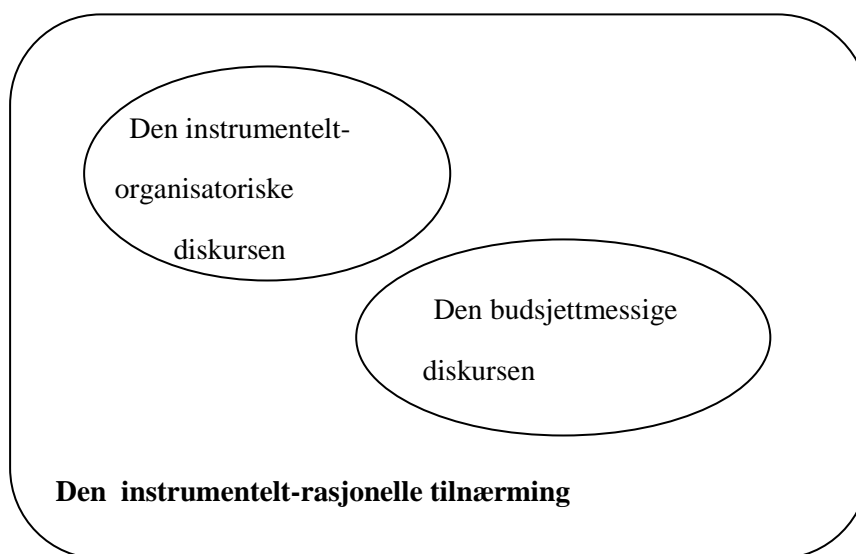
styring basert på denne standarden innebar en normativ orientering i retning av å prioritere økonomiske verdier, og at den ga byråkratene for mye makt på bekostning av politikerne og folk flest. Den ble også hevdet å bygge på institusjonelle myter heller enn å være fundert i empirisk kunnskap. Det ble argumentert for at organisasjoner ofte ble mindre styringsdyktige av å følge en instrumentell enn en mer ”impresjonistisk” styringsmåte.

De tre diskursene var ikke uavhengige av hverandre. Særlig var det en tendens til sammensmeltning av den budsjettmessige og den instrumentelt-organisatoriske diskursen på 1980-tallet. Det ble pekt på at Mål- og resultatstyring ikke sto i motsetning til budsjettstyring, og at økonomisk styring ikke kunne ses isolert fra organisatoriske forhold. Det skal nå utdypes hvordan forholdet mellom alle de tre diskursene, sett ut fra Statskonsult som det diskursive subjektet, utviklet seg videre på 1990-tallet og inn i det nye tusenåret.

Kap 4. Mål- og resultatstyring i Statskonsult 1987-1990: Den instrumentelt-rasjonelle tilnærming

4.1 Innledning

Dette kapitlet vil beskrive hvordan Statskonsult i denne perioden var preget av en instrumentelt-rasjonell tilnærming til Mål- og resultatstyring, jf. figur 4.1. Det vil bli vist hvordan dette hang sammen med at man i stor grad trakk på det som i forrige kapittel ble kalt den instrumentelt-organisatoriske diskursen. Det finnes også innslag av den budsjettmessige diskursen. Det mangler likevel en del på at de to diskursene ble skikkelig integrert i hverandre i denne perioden. De planleggings- og de budsjettmessige systemene fulgte i stor grad ulike diskursive løp. Når det gjaldt den kritisk-organisatoriske diskursen var denne så å si fraværende i Statskonsults utadrettede tilnærming i denne perioden. Det hindret likevel ikke at det fantes synspunkter internt i organisasjonen som var i tråd med denne.



Figur 4.1 Den diskursive bakgrunn for Statskonsults tilnærming til MRS 1987-1990

I dette kapitlet flyttes altså oppmerksomheten fra den historiske framveksten av Mål- og resultatstyring som et diskursivt objekt til hvordan Statskonsult ble et subjekt for diskursen om dette objektet i perioden 1987 til 1991. Foucaults kunnskapsarkeologi danner den teoretiske rammen om Statskonsults virksomhet når det gjaldt å fremme MRS. Ved hjelp av

diskursanalyse søkes det å beskrive og skape økt forståelse for direktoratets tilnærming til MRS i denne perioden. Metodisk settes tekstenes utforming og innhold i sammenheng med de omkringliggende forhold. Innholdet i dette kapitlet vil danne grunnlag for en sammenligning med tilnærmingen i de to neste periodene, jf. kapittel 5 og 6.

Kapitlet har tre hoveddeler. I 4.2 gis det en oversikt over bakgrunnen for tekstene. Den ser først på hvordan Statskonsult utviklet seg som organisasjon fram til 1987, fordi dette også kan ha betydning for dens tilnærming til MRS i perioden 1987- 1990. I 4.3 tas opp de styrker og svakheter Statskonsult som organisasjon hadde når det gjaldt å fremme utsagn om MRS. Dette omfatter en analyse av hvordan organisasjonen knyttet seg til andre diskursive instanser, samt hva som var dens institusjonelle ståsted og ressurser i form av materielle ressurser, medarbeidernes kompetanse osv. Også de virkemidler og framgangsmåter som Statskonsult benyttet i arbeidet med MRS blir beskrevet her.

I 4.4 kommer selve tekstanalysen. Her beskrives de sentrale begreper og strategier som ble benyttet av Statskonsult. Dette gjøres metodisk ved å studere fire sentrale publikasjoner fra Statskonsult fra denne perioden. I tråd med metoden for tekstanalyse som er benyttet, vil tekstenes tilknytninger til praksis i form av formål, produksjonsmåte og hvordan de ble mottatt bli redegjort for. Tekstenes form, samt de begreper og strategier som de inneholder blir også beskrevet. Hensikten med dette er å skape grunnlag for en sammenligning med tekstene i de to neste periodene, for på den måten å gi en empirisk dokumentasjon av hvordan Statskonsults tilnærming til MRS endret seg over tid. Analysen av dokumentene gir et retorisk uttrykk for direktoratets diskurs om MRS som standard for statsforvaltningen. Denne retorikken hadde sin bakgrunn i utviklingen av de omkringliggende forholdene, men var også med på å påvirke disse.

4.2 Bakgrunn

4.2.1. Organisasjonens tidligste historie

Statskonsults historie går tilbake til kort tid etter krigens avslutning i 1945. Regjeringen vedtok da å opprette et midlertidig kontor i Finansdepartementet, først kalt Rasjonaliseringskontoret, senere betegnet Statens Rasjonaliseringsdirektorat. Funksjonsområdet for dette kontoret skulle blant annet være følgende:

”undersøking, planlegging og bistand og iverksetting av tiltak av enhver art for å oppnå effektive arbeidsmetoder innen statsforvaltningen” (Eriksen 1993, s. 12).

Opprettelsen ble sagt å være foreløpig, men ”foreløpigheten” kom til å vare i over 50 år, altså fram til organisasjonens avvikling som direktorat i 2004. I 2006 gjenoppsto deler av det gamle direktoratet under det nye navnet Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).⁶⁰

Organisasjonen ble knyttet til Lønns- og prisdepartementet fra 1962 til 1972 på grunn av den nære sammenheng man oppfattet at rasjonaliseringsarbeidet hadde med personalforvaltning og opplæring. Den ga ut bladet Administrasjonsnytt fra midten av 1950-tallet og fram til 1989. I 1965 tok den initiativ til dannelsen av Statens informasjonstjeneste. Direktør Leif Skare i Rasjonaliseringsdirektoratet ble formann i Programbudsjettutvalget fra slutten av 1960-tallet. Dette gjorde at organisasjonen ble mer involvert i utvikling av effektiviseringsarbeid i staten på overordnet og prinsipielt grunnlag.

I 1972 ble Lønns- og prisdepartementet nedlagt, og Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) opprettet. Da ble organisasjonen et selvstendig direktorat under FAD. Fra 1970-tallet ble den mindre kontorteknisk orientert i sine arbeidsoppgaver, og i større grad orientert i retning av å bli en del av den generelle forvaltningspolitikken i staten (Wetlesen 1977). Bjarne Eriksen hadde en lang karriere i direktoratet, og var fra slutten av 1980-tallet også leder for Administrasjonsavdelingen. Eriksen formulerte seg slik:

”I tråd med utviklingen har politikernes interesse for direktoratets arbeidsfelt vært økende. Det gjelder først og fremst den mer strategiske delen av direktoratets virksomhet. Det skjedde en merkbar endring ved inngangen til 1970-årene. Et uttrykk for den sterkere interesse for feltet var etableringen av Forbruker- og administrasjonsdepartementet i 1972. I departementet ble det etablert en egen avdeling for blant annet å dekke direktoratets arbeidsområde. Direktoratet ble lagt under departementet som et selvstendig direktorat. Dette førte til en endring i direktoratets arbeidssituasjon (Eriksen 1993, s. 10).

På 1970-tallet ble organisasjonen i stadig større grad engasjert i spørsmål angående effektivitet, styring og budsjettutforming. Den etablerte blant annet en samarbeidsavtale med Riksrevisjonen (Eriksen 1993). Når det gjaldt bruk av datateknologi i effektiviseringsarbeidet i staten, sto Rasjonaliseringsdirektoratet spesielt sterkt. Allerede fra at Skare hadde sendt en henstilling til departementet om å være observant på de nye hullkortmaskinene på 1950-tallet, hadde man aktivt gått inn på spørsmålet

⁶⁰ Jf. nettsiden <http://www.difi.no/om-difi>

om å ta i bruk elektronisk databehandling. På 1970-tallet økte antallet medarbeidere som jobbet med dette saksområdet sterkt. Ca. halvparten av medarbeiderne var involvert i utvikling av slike løsninger på starten av 1980-tallet, blant annet elektronisk baserte lønns- og økonomisystemer. I 1980 fikk Rasjonaliseringsdirektoratet gjennom FAD et samarbeid med selskapet Norsk Data om å utvikle et søkesystem for fritekst (SIFT), som skulle benyttes i arkivsystemer og kunne anvendes på flere typer datamaskiner.⁶¹

Organisasjonen hadde relativt få medarbeidere fra oppstarten og fram til 1970-tallet.⁶² Lederskapet skiftet heller ikke ofte. Leif H. Skare var direktør gjennom to separate perioder i ca 20 år til sammen. I 1981 ble han avløst av Inger-Louise Valle, som hadde vært statsråd for Arbeiderpartiet på 1970-tallet.

4.2.2 Utviklingen fra starten av 1980-tallet

I Årsmeldingen for 1982 ble det presentert en oversikt over det man kalte de viktigste organer i Rasjonaliseringsdirektoratets (R-direktoratets) faglige kontaktflate innenfor og utenfor statsforvaltningen. Den viste at de faglige kontaktene på starten av 1980-tallet ikke bare omfattet andre statlige virksomheter, men også aktører innen forskningsverdenen, private konsulentfirmaer og nordiske rasjonaliseringsorganer. I tillegg til dette var dens formelle posisjon som direktorat av sentral betydning. Dette gjorde at organisasjonen kom i direkte inngrep med det politiske systemet og med statsforvaltningen, noe som ble spesielt viktig under de nye forvaltningspolitiske initiativene som den borgerlige regjeringen satte i verk på starten av 1980-tallet.

Forholdet mellom det politiske og administrative nivået på starten av 1980-tallet var også av betydning. Den nye direktøren, Inger-Louise Valles egen beskrivelse tilsa at hun til tross for ulik politikkorientering hadde samarbeidet godt med Astrid Gjertsen som var blitt statsråd i FAD:

”Jeg var spent på hvordan forholdet til Astrid Gjertsen ville bli. Vi var jo tidligere politiske motstandere, og jeg hadde til og med vært statsråd i hennes departement. Om vårt samarbeid er det bare én ting å si; det var godt. I de fleste spørsmål som vedrørte det offentlige, falt våre standpunkter også sammen. Mye av det hun arbeidet for,

⁶¹Norsk Data trakk seg ut av dette samarbeidet etter en tid. Kilde: Årsmeldingen, 1985.

⁶² Direktoratets bemanning hadde vokst fra 10 midlertidige stillinger i 1951 til 92 i 1977 (herav 56 faste), 125 i 1990 (herav 105 faste) og 144 i 1997 (herav 128 faste) Kilde: Årsmeldingen 1998

hadde vært lansert i tidligere langtidsprogrammer fra Arbeiderparti-regjeringer” (Valle 1989, s. 212).

Departementet delegerte en rekke oppgaver til Rasjonaliseringsdirektoratet i forbindelse med en såkalt *Produktivetskampanje* og en kampanje som ble kalt *Aksjon Publikum* på starten av 1980-tallet. Dette medførte også mer direkte kontakt med større deler av statsforvaltningen for en del av direktoratets medarbeidere. I Årsmeldingen for 1982, s. 16 het det om Produktivetskampanjen:

”Kampanjen i staten ble bygd opp på de tre hovedelementene: Informasjon- Opplæring- Forslag. Av opplysningsmateriale ble det produsert en brosjyre som gikk til alle statsansatte og fire temahefter til bruk for statsinstitusjonene i produktivetsarbeidet. Det ble satset mye på utadrettet informasjon i løpet av kampanjen. I tillegg til bred foredragsvirksomhet, ble det sendt ut løpende pressestoff og arrangert flere pressekonferanser og presseseminarer, delvis i samarbeid med sekretariatene for den private og kommunale del av kampanjen.”

I tillegg til dette søkte man å nå publikum direkte gjennom kampanjesekretariatene. Det ble laget en egen kampanjeavis som ble sendt til 120.000 husholdninger over hele Norge. Ca 400 statlige ledere deltok på seminarer om produktivitet.

I 1982 startet også et viktig komitéarbeid for å gjennomføre regelreformer. Det omhandlet de økonomiske og administrative konsekvensene av lover. Målene var avbyråkratisering, forenkling og deregulering. Statskonsults direktør Inger Louise Valle ble leder for utvalget. Man hadde også med seg daværende departementsråd Tormod Hermansen i Kommunal- og arbeidsdepartementet og ekspedisjonssjef Per Schreiner i Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet.

Regelreformutvalget ble senere løftet opp til statssekretærnivå gjennom det såkalte dereguleringsutvalget (Lind 1999). Dette regelreformarbeidet ble av Finansdepartementet omtalt som innføring av det som ble kalt alternative styringsteknikker, som et supplement til eller erstatning for de tradisjonelle styringsteknikkene (Finans- og tolldepartementet 1981). Dette gir uttrykk for at man nå oppfattet det slik at de ulike delene av forvaltningspolitikken hang sammen. Rasjonaliseringsdirektoratet hadde klart å oppnå en sentral posisjon innenfor dette området.

Det tidligere omtalte Haga-utvalget ga Rasjonaliseringsdirektoratet utredningsoppgaver og muligheter til å gi flere innspill i forvaltningspolitikken, jf. kapittel 3. Utvalget ble fulgt opp blant annet

gjennom veiledningen *Resultatrettet virksomhetsplanlegging* (Statens Rasjonaliseringsdirektorat 1985). Den ble utarbeidet av en prosjektgruppe i direktoratet, men man fikk også assistanse fra to private konsulenter for å få den slutført i tide.⁶³

4.2.3 1986 - 1988: Fra moderniserings- til fornyelsesprogrammet

Etter 1985 fortsatte bestrebelsene med å plassere direktoratet mer sentralt i den nasjonale forvaltningspolitikken, både gjennom intern omorganisering og utspill rettet mot dets politiske overordnede. I 1985 fremmet direktoratet forslag til departementet om egen omorganisering, noe som ble gjort gjeldende gjennom St. prp. nr 99 (1985-86). Omorganiseringen innebar en overgang fra en flat til noe mer hierarkisk organisasjon. Samtidig ble den forvaltningsmessige inndelingen etter departementsområder (kalt sektor-prinsippet) forlatt, og direktoratet fikk en organisatorisk struktur som i stedet fulgte de ulike innsatsområdene eller funksjonene. Det ble da opprettet en egen avdeling for økonomistyring.⁶⁴

I et prosjekt som forberedte disse endringene, ble det pekt på at man i større grad måtte jobbe strategisk med å utvikle forvaltningen, altså en oppfølging av den utviklingen som allerede hadde kommet i gang på 1970-tallet. Dette ble også stimulert av at Forbruker- og administrasjonsdepartementet hadde fått en stadig mer sentral posisjon i forvaltningspolitikken på 1980-tallet (Lind 1999).

Etter at Arbeiderpartiet kom tilbake til makten i 1986, startet regjeringen arbeidet med å utforme sitt fornyelsesprogram *Den nye staten* som skulle erstatte det borgerlige moderniseringsprogrammet som hadde blitt presentert det samme året. Forslagene om privatisering fra de borgerlige hadde avledet stor debatt og møtt motstand fra fagbevegelsen. Forslagene til nytt program utelot disse, men la desto større vekt på virksomhetsplanlegging. Den ble

⁶³ Kilde: Samtale med Richard Knoff som var en av de to konsulentene. Ifølge Knoff ville Valle vil gjerne ha veiledningen ferdigstilt før hun gikk av som direktør. Knoffs beskrivelse av hvordan man fikk inn de ulike komponentene i den er interessant som en illustrasjon av hvordan slike standardiserte systemer kunne bli til. Han fortalte at de to konsulentene laget rapportskjemaet for arbeidsmarkedsetaten en formiddag på kjøkkenbordet hjemme hos en av dem.

⁶⁴ Denne fikk som arbeidsområde planleggings- og styringssystemer, bl.a. virksomhetsplanlegging, strategisk planlegging, budsjettering og resultatevaluering (Eriksen 1993).

utpekt til å bli det sentrale virkemidlet for å effektivisere statsforvaltningen.⁶⁵

Et brev fra Statskonsult til Forbruker- og administrasjonsdepartementet på vårparten 1987 bekreftet direktoratets aktive innsats for å plassere seg mer sentralt i forvaltningspolitikken på dette tidspunktet.⁶⁶ I dette brevet ble det vist til et forslag fra departementet til fornyelsesprogram datert 26.1 1987. Direktoratet pekte på at det i forvaltningen ble stilt store forventninger til programmet. Det foreslo derfor at programmet burde gjøres mer forpliktende, og ba departementet vurdere dets synspunkter på dette.

Direktoratet uttalte på side 8 i brevet:

”Så vidt vi kan se er programmet så å si uten en eneste tidsfrist for når resultatene skal oppnås, når ulike arbeidsoppgaver skal være avsluttet og hvilke ressurser som skal brukes for å virkeliggjøre programmets intensjoner.”

Direktoratet anbefalte derfor en konkretisering av programmet. Det ble blant annet foreslått å gi økonomisk støtte til visse fornyelsestiltak, og at de statlige virksomhetene som hadde kommet langt i arbeidet med økonomistyring og personalforvaltning skulle få utvidede fullmakter i økonomiske spørsmål og i personalspørsmål. Når det gjaldt reform av økonomistyringen i statlig sektor, skrev man følgende på samme sted i brevet:

”Det synes nå å være bred enighet om at det er behov for å styrke økonomistyringen i staten. Vi synes derfor det må være grunnlag for regjeringen til å fastsette et helt konkret handlingsprogram på dette området, for eksempel at alle departementer og underliggende etater skal ha laget sin første virksomhetsplan innen utløpet av 1990. Det bør også bebudes at det vil bli gitt økonomisk støtte og faglig bistand til dette arbeidet.”

Virksomhetsplanleggingen ble også det sentrale virkemidlet i det endelige forslaget fra politisk hold. I *Program for fornyelse av statsforvaltningen godkjent gjennom Kgl. res. 22. mai 1987*, ble det vedtatt at alle statlige

⁶⁵ Tiltakene i ”*Den nye staten*” ble forventet å yte sitt bidrag til løsningen av den makroøkonomiske krisen som hadde oppstått etter jappetiden 1984-86, oljeprisens dramatiske fall og dermed stor økning i nasjonens gjeld til utlandet.

⁶⁶ Brev fra Statens rasjonaliseringsdirektorat 13. februar til Forbruker- og administrasjonsdepartementet v/Plan og dataavdelingen arkivnr. 402.10. 177/87-/6.2.87

virksomheter skulle innføre Virksomhetsplanlegging innen 1. januar 1991. Programmet hadde følgende hovedpunkter:

”Alle departementer og underliggende etater skal ha laget sin første virksomhetsplan innen utgangen av 1990.
Departementene vil aktivt følge opp de muligheter til fleksibilitet som de nye budsjettreformene gir.
Departementene vil aktivt bruke tildelingsbrevet for bevilgninger til å få fram klarere målstyring og resultatoppfølging.
Rasjonaliseringsdirektoratet setter i verk et program for å utvikle planleggings- og resultatrapporteringssystemer innad i virksomhetene” (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1987, s. 40).

Fornyelsesprogrammet beholdt altså Mål- og resultatstyring, og fulgte opp Statskonsults anbefalinger om en sterkere forpliktelse for å få dette gjennomført, med blant annet å sette en tidsfrist for implementeringen. VP ble gjort obligatorisk for alle statlige virksomheter med frist innen 1. januar 1991. Programmet ga også Rasjonaliseringsdirektoratet som oppgave å støtte regjeringen i å implementere dette. Det ble et viktig dokument som var med på å påvirke direktoratets tilnærming til MRS i årene framover. Det skapte økt legitimitet for direktoratets arbeid med innføring av VP, selv om organisasjonen formelt ikke hadde noen muligheter til å pålegge andre statlige organer å følge dens anbefalinger om hvordan de skulle opptre for å innføre det.

4.2.4 1987: Fra Rasjonaliseringsdirektoratet til Statskonsult

Direktoratets nye posisjonering ble støttet av at man også fikk satt en ny merkelapp på organisasjonen. På slutten av 1986 ble Valle avløst av Christian Hambro som ny toppleder. Han søkte etter kort tid FAD om å foreta en endring av navnet til Statskonsult, direktoratet for forvaltningsutvikling. Begrunnelsen var:

”Navnet Rasjonaliseringsdirektoratet gir negative assosiasjoner og sier for lite om etatens virksomhet. Derfor forelås det at navnet endres til STATSKONSULT,- Direktoratet for forvaltningsutvikling. Vi ber om departementets tillatelse til å bruke det nye navnet.”⁶⁷

I brevet ble det ellers pekt på at det var bred enighet om dette, og at forslaget skjedde i samråd med tillitsmennene. Man hadde lenge vært misfornøyd med

⁶⁷ Kilde: Brev fra Statens Rasjonaliseringsdirektorat til FAD av 29.1.87 ref. 87/42-1
Direktør Christian Hambro var selv oppgitt som saksbehandler for brevet.

navnet het det, men det hadde manglet en beslutning.⁶⁸ Grunnen til at man fremmet forslaget på dette tidspunkt var omorganiseringen av direktoratet og det engasjement man sto overfor når det gjaldt oppfølging av regjeringens fornyelsesprogram. Det het:

”Selve ordet rasjonalisering ble av mange oppfattet som negativt, - forbundet med oppsigelser og forenklete synspunkter på hvordan arbeidet bør organiseres. I tillegg sier det lite om etatens virksomhet.”

Navneendringen ble vedtatt av regjeringen i statsråd 18.9.87, og det nye navnet ble offisielt tatt i bruk fra 1. januar 1988. I pressemeldingen het det bl.a.:

”Bakgrunnen for navneendringen er at Rasjonaliseringsdirektoratet, som en del av regjeringens arbeid med fornyelse av offentlig sektor, ble omorganisert i desember i fjor. Ordet rasjonalisering gir gale assosiasjoner til den virksomheten direktoratet driver. R-direktoratet har som mål å bidra til bedre ressursbruk og service i statsforvaltningen” (Eriksen 1993)

Navneendringen ble altså lansert av Statskonsult selv. Bakgrunnen var at begrepet rasjonalisering ble oppfattet som foreldet. Med endringen ønsket man å signalisere en mer dynamisk og modernisert organisasjon, ikke minst inspirert av tanker hentet fra den private sektor. Man må anta at den kunne være til så vel innvortes som utvortes bruk.

Om Statskonsult uttalte den nye statsråden i FAD, Anne-Lise Bakken i et intervju gjengitt i Årsmeldingen i 1988 under tittelen ”Statskonsults oppgave er å vekke løven”⁶⁹

”I tråd med det nye navnet mener jeg at Statskonsult må være et kompetansesenter og en rådgiver i viktige spørsmål som angår offentlig virksomhet. Det betyr at Statskonsult må ligge i forkant av utviklingen – styre lansen som vekker løven, for å si det med forsideillustrasjonen til *Den nye staten*.”

⁶⁸ En historie som ble fortalt var at folk ringte til Rasjonaliseringsdirektoratet vinteren 1973/74, da det var oljekrise i landet, og etterlyste bensinrasjoneringskort. Et tegn på at navnet allerede den gang var noe avlegs.

⁶⁹ FADS *Program for Fornyelse av statsforvaltningen* som var et vedlegg til St. mld nr. 4 (1987-988) og ble godkjent ved Kgl. res. 22. mai 1987 hadde en løve i farger på omslagssidene med hel hær av ”Alice i Wonderland” utseende lilleputtbyråkrater som bar en diger nål som ble stukket i løvens bak. Se illustrasjon s.113.

Det ”foreløpige” rasjonaliseringskontoret fra 1945 hadde lyktes med å bestå også etter at begrepet rasjonalisering hadde blitt erklært som gammeldags og utrangert. Dette gjennom å bli utvikler og leverandør av mer teoretisk pregede løsninger på organisatoriske forhold. Det gjensto å vise hvilke forutsetninger man hadde og hva man kunne gjøre ut av disse.

4.3. Organisatoriske forhold og ytre samfunnsmessige tilknytninger

4.3.1 Innledning

Statskonsults praksis når det gjaldt å fremme MRS fra 1987- 2004 kom til uttrykk gjennom skriftlige og muntlige aktiviteter, for eksempel ved kurs- og seminarvirksomhet, konferanser, innlegg i aviser og gjennom sitt eget tidsskrift, *Administrasjonsnytt*. I tillegg gjennomførte man et begrenset antall rådgivningsprosjekter i ulike statlige etater. I Statskonsults Årsmelding for 1985, side 10, beskrives for eksempel et prosjekt som Rasjonaliseringsdirektoratet hadde hatt i ligningsetaten med det formål at den skulle arbeide mer målrettet. Det het:

”Innføring av virksomhetsplanlegging og systematisk prioritering ved ligningskontorene er ment å gi bedre kvalitet på arbeidet og mer penger i statskassa. Rasjonaliseringsdirektoratet har også hjulpet til med å lage en idékatalog som gir forslag til forbedringer på følgende områder...”



For årene etter ble det avtalt en administrativ arbeidsdeling for denne virksomheten. Finansdepartementet skulle følge opp arbeidet med Mål- og resultatstyring i fagdepartementenes budsjettproposisjoner, og Rasjonaliseringsdirektoratet skulle i sitt økonomistyringsprogram knytte arbeidet til de underliggende virksomheter.⁷⁰

Virksomhetene skulle imidlertid ha et selvstendig ansvar for å gjennomføre de forventede utviklingstiltak. Direktoratet var ment å være rådgiver, med ansvar for å samordne veiledning og overføring av erfaringer. Informasjonsvirksomhet som skulle øke forståelsen for bedre økonomistyring, ville være

⁷⁰ Kilde: Notat fra Rasjonaliseringsdirektoratet TP/shf (BSS, TJ, FNS) av 25.11. 1985. Plan for oppfølging av Haga-utvalget i R-direktoratet i 1985 - *Program for resultatorientert økonomistyring*.

det sentrale virkemidlet, fordi man bare i begrenset grad kunne yte direkte bistand til virksomhetene.

Noe rådgivnings- og veiledningsvirksomhet, samt deltakelse i lokale utviklingstiltak ønsket man likevel å være med på. Utarbeidelse av en veiledning i virksomhetsplanlegging var et viktig tiltak. Christian Hambro holdt selv i denne perioden en rekke foredrag og ga presentasjoner om emnet Virksomhetsplanlegging i staten.⁷¹ Statskonsult fulgte dette opp i årene etterpå med opplæringsprogrammer og rådgivningsprosjekter. I 1988 hadde man for eksempel et prosjekt i virksomhetsplanlegging i svineavl i Østfold.⁷²

⁷³

Fram til 1991 ble det satt i verk en rekke tiltak for innføring av virksomhetsplanlegging. Statskonsults arkiv i denne perioden⁷⁴ viser at man hadde jobbet med innføring av virksomhetsplaner ved fylkesmannsembeter, i Helsedirektoratet, ved sykepleierhøgskoler, fylkeslegekontorer og mange andre institusjoner innenfor helsesektoren. Andre virksomheter som fikk assistanse var fylkeslandbrukskontorer, Stabekk høgskole, Hærens forvaltningsskole. Lærerutdanningsrådet, Stavanger sosialhøgskole, Samisk utdanningsråd, Sogndal Lærerhøgskole for å nevne noen. Dessuten var man inne i mange departementer. I tillegg arrangerte man seminarer, såkalte temadager og det ble avholdt møter med private konsulenter.⁷⁵

⁷¹ Hambros egen tilnærming til forholdet mellom departement og etat ble i et foredrag som han holdt i 1991 beskrevet som analogt med forholdet mellom foreldre og barn, med prinsipper hentet barnepsykiatrien. Han refereres i Stat & Styring 1/1991, s. 24.

”Barn må få klare meldinger om sosial adferd, og i forvaltningen betyr dette å stille klare krav til hvilke resultater som skal oppnås, og normer for kvalitet og servicenivå.”

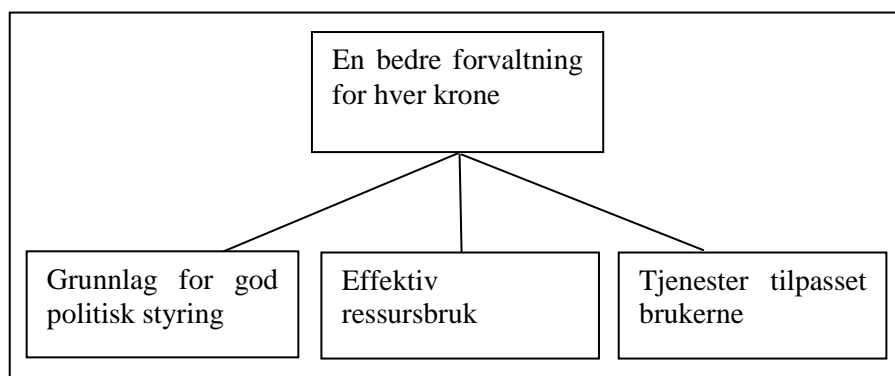
⁷² Kilde: Administrasjonsnytt Årgang nr. 33, nr. 1 februar 1988.

⁷³ Administrasjonsnytt ble avløst av Stat & Styring fra 1991. Det ble gitt ut av Universitetsforlaget i samarbeid med Statskonsult. Tidsskriftet hadde som formål å fremme kritikk og faglig debatt om effektivisering, fornyelse, offentlig ledelse og styring. Hovedmålgruppen var offentlige ledere. Det hadde 1800 abonnenter i 1991 (Eriksen 1993).

⁷⁴ Statskonsults arkiv Saksnr. 1987/ 0008 til 1989/00365

⁷⁵ Statskonsult hadde likevel ikke mulighet til å dekke det store behovet som oppsto for assistanse om virksomhetsplanlegging i denne perioden. De var derfor også behjelpelig med å henvise virksomheter til private konsulentfirmaer, som dermed også fikk et stort marked noen år framover. Kilde: Samtale med Richard Knoff

Ikke minst årsmeldingene ble en viktig måte å markedsføre budskapet om MRS på, både til eksternt og internt bruk. I årsmeldingene fra 1988 og langt fram på 1990-tallet ble Statskonsults målstruktur presentert på følgende måte, jf . figur 4.2



Figur 4.2: Statskonsults virksomhetsidé

Statskonsults egen virksomhetsidé var i 1988 blitt mer den marginalistisk inspirerte formuleringen ”mer forvaltning pr. krone”, tydeligvis inspirert fra mikroøkonomisk teori. Denne avledet igjen de tre hovedmålene politisk styring, effektiv ressursbruk og bedre tjenester til sine brukere.

4.3.2 Lederskap og medarbeidere

Statskonsult hadde som organisasjon betydelig erfaring med å gjennomføre konkrete rasjonaliseringstiltak innen statsforvaltningen, og medarbeiderne utviklet etter hvert sin kompetanse på de nye styringsprinsippene. Organisasjonen hadde i utgangspunktet en kombinasjon av medarbeidere med erfaringer fra praktisk arbeid innen de statlige virksomhetene, og en del nyansatte som hadde mer teoretisk samfunnsvitenskapelig og økonomisk bakgrunn. Organisasjonen som var hovedsakelig finansiert over statsbudsjettet hadde tilgang til ressurser i form av kontorlokaler, innkjøp av konsulenttjenester, bøker, reisebudsjetter, undervisningslokaler etc.

Statskonsult var også i besittelse av et lederskap som prioriterte det å jobbe med MRS høyt. Christian Hambro ble beskrevet som en leder som selv deltok aktivt i arbeidet med å fremme standarden. Ifølge en av de sentralt plasserte medarbeiderne skyldes dette at han mente å ha identifisert kompetanse på styring som et stort forbedringsområde i staten. Denne medarbeideren beskrev Hambro på følgende måte:

”For oss var det en styrke at direktøren så til de grader gikk inn for det, ikke bare gjennom retorikk. Han deltok på de viktigste arenaene og ga oss all den støtte vi trengte som konseptutviklere og rådgivere. Han var ute på alle mulige slags konferanser og skrev vel stort sett innleggene sine selv med god støtte fra fagavdelingen. Han leste alltid utkast til veiledninger og ga kommentarer.”⁷⁶

Hambros utdanningsbakgrunn var juss, og han hadde politisk erfaring. I 1986 var han statssekretær i Justisdepartementet i regjeringen Brundtland.⁷⁷ Han hadde vunnet erfaringer med å benytte VP som tidligere leder av Statens forurensingstilsyn (SFT)⁷⁸

Mål- og resultatstyring ble aktivt markedsført av direktoratet i denne perioden, blant annet gjennom årsmeldingene for de neste årene. De inneholdt intervjuer med ledere innen statsforvaltningen som uttalte seg om VP i stort sett rosende ordelag. For eksempel sa helsedirektør Torbjørn Mork at innføring av VP hadde gitt hans organisasjon bedre oversikt og styring, samt muligheter til å yte bedre service. Mork hevdet følgende:

”Fordelene med virksomhetsplanlegging er at det vil gi mulighet for bedre styring av direktoratet som helhet og for bedre oppfølging underveis” (Statskonsult 1989, s. 10).

4.3.3 Erfaringer og tilbakemeldinger

Det var imidlertid også visse begrensninger forbundet med Statskonsults evne til å fremme MRS i denne perioden. Noen av de intervjuede direktørene ga uttrykk for visse motforestillinger. Prisdirektør og sosialøkonom Egil

⁷⁶ Kilde: Samtale med Terje Haugli Nilsen.

⁷⁷ I Aftenposten 24.mai 1986 blir i artikkelen *Ap.skudd på Hambrostammen* (av Bjørn Talén) Hambro beskrevet som en ”hermelin blant katter og følgende anekdote presenteres:

”Om Gro Harlem Brundtland fortelles det at da hun for første gang ble kallet til regjeringsinnsats, ble hun dypt skuffet over ikke å bli sosialminister. – Men i miljødepartementet får du Statens dyktigste embedsmenn, trøstet Trygve Bratteli og hadde nettopp Christian Hambro og hans nåværende statssekretærkollega Hans Chr. Bugge i tankene.”

⁷⁸ I et intervju i *Stat & Styring* ved sin avgang som direktør i 1992 pekte Hambro på at gjennomføringen av VP var noe han var mest fornøyd med gjennom sin funksjonsperiode, men at han gjerne hadde sett at statsforvaltningen hadde kommet enda lengre med dette.

Bakke svarte for eksempel følgende på spørsmål om hvordan veiledningen var å bruke:

”Grei. Men selvfølgelig bærer den preg av å være en generell veiledning som ikke kan gi svarene på alle våre spesielle spørsmål. Et problem har vært at den introduserer et helt nytt begrepsapparat som presser alle inn i en fold, og som selv vi økonomer kan ha vanskelig for å sette oss inn i” (Statskonsult 1989, s. 11).

Bakke etterlyste også mer resultattretthet, og helsedirektør Torbjørn Mork pekte på samme sted på at innføringen av systemet hadde medført mye papirarbeid og tatt tid.

De mange relativt nyutdannede i avdelingen som arbeidet med VP i Statskonsult var teoretisk sterke, men skilte seg ut fra de gamle rasjonaliseringsfolkene gjennom å ha mindre praktisk erfaring med reformarbeid. Et par medarbeidere kom riktignok fra en etat som hadde vært pionérer med å innføre målstyring, og noen konkrete eksempler i veiledningene ble også hentet derfra.⁷⁹

Til tross for en del rådgivnings- og undervisningsvirksomhet, var likevel ikke de praktiske erfaringer man fikk med VP på denne tiden veldig store. Dette viste seg gjennom at man måtte ty til eksterne konsulenter i prosjektene.⁸⁰ Lederskapet ble av noen oppfattet som ”top-down” preget, og man følte at det var lite rom for diskusjoner om hvorvidt den innføring av styringsreformprogrammet man hadde lagt opp til virkelig var en god idé. Den oppgaven man hadde fått seg pålagt fra departementet ga legitimitet, men den var også et tveegget sverd. Dersom innføringen av VP i staten ble mislykket, vil dette kunne falle tilbake på Statskonsult, som hadde fått ansvar for implementeringen. Av hensyn til dette ble det lite populært å komme med kritikk av konseptet innad i organisasjonen.⁸¹ Konseptet ble tatt opp på ledermøte, men der avvist som diskusjonstema. Det hindret likevel ikke at det ”poppet opp” mer uformell kritikk av den store vekt på

⁷⁹ Kilde: Samtale med tidligere spesialrådgiver og avd. dir. i Statskonsult Terje Haugli Nilsen.

⁸⁰ I et internt notat fra direktoratet TP/shf av 25.1.85, s. 3 pekes det på man oppfølgingen av Haga-utvalget krevde en viss omprioritering av virksomheten og nye krav til kompetanse, som ikke var tilstrekkelig dekket per dags dato.

⁸¹ Kilde: Samtale med daværende avdelingsdirektør Per Tronsmo.

virksomhetsplanlegging i mer uformelle sammenhenger innad i organisasjonen.⁸²

Den jobbmessige integrasjon mellom avdelingene sto også noe tilbake for det som kunne være ønsket.⁸³ Mens man i den ene Avdeling for økonomistyring jobbet energisk med rådgivning, rapportskriving, undervisningsvirksomhet og prosjekter som omhandlet VP, sto de andre avdelingene mer på sidelinjen. Medarbeidere i disse ga ikke alltid uttrykk for den samme entusiasme for den store vekten som ble lagt på VP som styringsvirkemiddel i organisasjonen.⁸⁴ Det ble av noen hevdet at VP var for ensidig opptatt av økonomisk effektivitet, og ikke la nok vekt på de kvalitetsmessige aspektene ved statens virksomhet.

Disse påstandene ble understøttet av en såkalt Brukerundersøkelse som Statskonsult fikk utført i 1989 (Administrativt forskningsfond 1989). Undersøkelsen var foretatt blant ledere, høyere embetsmenn, politikere og forskere. En del av dette materialet kunne nok tolkes som en kritikk av den linjen som Statskonsult hadde fulgt. Statskonsult ble betegnet som noe rigid, og som sterkt ledelses- og planstyrt og lite seniorkonsulentstyrt. Blant annet ble det presentert en rekke sitater fra de utspurte fra side 5-10 i rapporten:

”institusjonen virker som den er på leting etter sin rette form og innhold. Gamle ”R-direktoratet” er historie, det hersker en viss usikkerhet om hva som er kommet istedet utover virksomhetsplaner.

Sterkt Hambro-styrt og sterk planstyrt.

Institusjonen har fått en leder som bruker media på en uvant måte for en leder i det offentlige byråkrati.

Vi ønsker ikke de som tordner fra Olympen, men som arbeider med oss.

⁸² På juleborder og sommerfester i Statskonsult ble det i denne perioden levert humoristiske sanger om VP med formuleringer som at organisasjonen produserte ”veiledning på veiledning, og veiledning med fett”.

⁸³ Dette kan også være bakgrunnen for at brukerne av Statskonsult i 1989 ikke klarte å definere hva som var Statskonsults særegne kompetanse. Rapportens konklusjon var også at Statskonsult la vekt på avdelingskompetanse, men at man savnet en totalkompetanse (Administrativt forskningsfond 1989, s.13).

⁸⁴ Kilde: Samtaler med daværende avdelingsdirektør Per Tronsmo og rådgiver Tore Simonsen.

Lojal formidler av sentrale ideer utklekket av ”reformister” i forvaltningens øverste ledelse.”

Om virksomhetsplanleggingen ble det spesielt uttalt:

”Virksomhetsplanlegging er noe som gleder stabsfolk mer enn fagfolkene.

Virksomhetsplanleggingen som idé har mye for seg, men det som er utviklet til nå er for teoretisk, for enkelt, generelt og mekanisk.

Det er noe som skal presses på oss utenifra. Tankegangen og språkbruken passer ikke hos oss.

Statskonsult har et for dogmatisk og ’katolsk’ syn på virksomhetsplanlegging”.

Denne undersøkelsen formidlet det inntrykk at Statskonsult hadde vært for opptatt av å formidle idéer ukritisk fra toppnivå og nedover i det statlige hierarkiet. I rapporten var det laget en skisse som skulle illustrere hvordan mange av de intervjuede oppfattet Statskonsult. Den viste at organisasjonen ble oppfattet som et profesjonelt byråkrati. Hambro, Hermansen og co. ”svevde over vannene” med økonomer, edb-folk og samfunnsvitere under seg. Statskonsult ble kritisert for å snakke for mye ovenfra og ned til statsforvaltningen, og man savnet mer erfarne rådgivere innen organisasjonen. Det ble hevdet at det var for mange ”juniorrådgivere”, og for få folk med praktisk erfaring i Statskonsult. Disse hadde formidlet budskapet på en for rigid måte, noe man mente hadde å gjøre med liten erfaring om hvordan det egentlig sto til nede i grasrota i forvaltningen, altså der hvor ”skoen trykkes”. Man etterlyste derfor en mer behovstilpasset styring. Slett ikke alle hadde heller sansen for at organisasjonens ledere hadde benyttet massemediene til å forsvare sin versjon av VP på den måten som det hadde vært gjort på slutten av 1980-tallet. Ute i virksomhetene hevdet mange at det gikk mye tid til ørkesløse debatter, om for eksempel mål som skulle formuleres.⁸⁵ Som Egil Bakke hadde vært inne på i intervjuet i årsmeldingen, mente mange at det var for liten konsentrasjon om resultatoppfølging i veiledningen.

⁸⁵ Det ble fortalt at i et departement ble det uformelt nedlagt ”forbud” mot å diskutere hva som lå i begrepet resultatmål. Kilde: Samtale med rådgiver Roar Hind.

4.4. Tekstanalyse av veiledningene

4.4.1 Veiledning i virksomhetsplanlegging

Denne publikasjonen ble utgitt i 1988, vel halvannet år etter at Hambro hadde overtatt som direktør (Statskonsult 1988). Arbeidet hadde vært ledet av en gruppe som blant annet besto av direktøren i Avdeling for økonomistyring, samt en hospiterende spesialrådgiver fra Finansdepartementet. Flere av medarbeiderne i Avdeling for økonomistyring var viktige bidragsytere, og publikasjonen ga dermed preg av å være kollektivt produkt fra avdelingen. I forordet begrunnes veiledningen på følgende måte:

”Denne veiledningen erstatter vår tidligere veiledning Resultatrettet virksomhetsplanlegging, utgitt våren 1986. Vi har denne gang lagt vekt på å framstille et mer helhetlig planleggingskonsept. Det innebærer at alle deler av den tidligere veiledningen er bygget ut. Særlig gjelder dette analyser med et mer langsiktig tidsperspektiv (Strategisk planlegging)” (Statskonsult 1988)
Forordet.

Den nye veiledningen skulle altså erstatte den tidligere veiledningen *Resultatrettet virksomhetsplanlegging* fra 1986, som man mente hadde vært for lite helhetlig. Den nye publikasjonen adskilte spesielt fra den gamle i selve framstillingen. Den var ”frisket opp” med en bedre lay-out, og hadde luftige og oversiktelige kapitler, figurer, piler og fargelagte bokser. Forsiden hadde en illustrasjon av en tykk grønn pil med de fire elementene målstruktur, strategisk planlegging, virksomhetsplan og resultatoppfølging. Pilen pekte mot en rød kule som øyensynlig skulle være statsforvaltningen.



Bakgrunnen for veiledningen ble oppgitt til å være fremming av en mål- og resultatorientert statsforvaltning, slik som foreslått i Haga-utvalget og regjeringens Fornyelsesprogram, *Den nye staten*.⁸⁶

Denne veiledningen var utvilsomt Statskonsult viktigste svar på den utfordringen å skulle assistere de statlige virksomheter med å lage sin første virksomhetsplan innen utgangen av 1990.⁸⁷ Målgruppen var hele statsforvaltningen og den ble solgt til kostpris til statlige virksomheter, læreinstitusjoner, private konsulenter og rådgivere. Veiledningen ble en ”bestseller” og kom i fire nye opplag helt fram til midten av 1990-tallet.

⁸⁶ Haga-utvalgets betydning for den satsingen som Statskonsult gjorde på slutten av 1980-tallet ble også bekreftet gjennom samtale med daværende avdelingsdirektør Therese Johnsen.

⁸⁷ Et planleggings- og rapporteringsskjema fra Arbeidsmarkedsetaten fra en tidligere publikasjon fra 1985 ble tatt inn i den nye. Deler av skjemaet hadde tidligere medført en del negative reaksjoner fra ansatte i etaten. Kilde: Egne observasjoner som ansatt i Arbeidsmarkedsetaten på midten av 1980-tallet.

Publikasjonen ble selve flaggskipet for Statskonsults innsats når det gjaldt standarder for styring i denne perioden. Den fikk en uformell status som den offisielle versjonen av virksomhetsplanlegging.

Målet med veiledningen, som var oppgitt i forordet var:

”å gi en innføring i virksomhetsplanlegging og legge fram en metode som de fleste statsinstitusjonene kunne ha nytte av.”

Statskonsult understreket imidlertid at den først og fremst skulle være en mal og en hjelp til selvhjelp. Det het:

”Fordi vi har tatt mål av oss til å lage en veiledning som kan være til nytte for alle nivåer i statsforvaltningen, har den en forholdsvis generell form. Veiledningen er utarbeidet med sikte på at metoden skal kunne tilpasses den enkelte institusjons forutsetninger og behov” (Statskonsult 1988, s. 13).

Fra Statskonsults side gjorde man altså oppmerksom på at budskapet måtte tilpasses forutsetningene i den enkelte statlige virksomhet. Det overordnede departementet ble etter hvert likevel bekymret for at det klare og kategoriske budskapet kunne stimulere til en for en rigid og fastlåst framgangsmåte for innføring av de nye systemene.⁸⁸ Sammen med den oppgitte fristen for innføring gjorde dette at enkelte fryktet at de statlige virksomhetene kunne komme til å benytte den på en noe mekanisk måte.⁸⁹ Det gjaldt om å få på plass de formelle systemene og prosedyrene, slik som de var beskrevet i veiledningen. Hvis ikke dette skjedde, fryktet man å bli kritisert for ikke å ha oppfylt sine forpliktelser overfor de overordnede instanser. Druckers advarsel om ikke å legge for stor vekt på rapportskjemaer og innsendinger kom nemlig ikke fram i dette dokumentet.

De grunnleggende prinsipper i den nye veiledningen var ikke svært ulike de som var blitt fremmet gjennom Programbudsjetteringen på 1970-tallet. Det var likevel en teknisk forenkling av budskapet sammenlignet med 1970-tallets Programbudsjettering. Mye av den teoretiske tilknytningen som man hadde i Programbudsjetteringen var praktisk talt borte. Hovedelementene var

⁸⁸ Kilde: Samtale med departementsråd i FAD, Anne Kari Lande Hasle.

⁸⁹ Kilde: Samtale med konsulent Richard Knoff. Etter hans oppfatning var det svært uheldig å ha en slik frist for innføring av VP, fordi det førte til at virksomhetene først og fremst la vekt på å få på plass de formelle dokumentene, og ellers ikke lot systemet få særlig innvirkning på organisasjonens daglige drift.

målformulering, strategisk planlegging, virksomhetsplan og resultatoppfølging. I tillegg hadde man i veiledningen tatt med en del om hvordan virksomhetene mer praktisk kunne innføre systemet.

Utforming av målstrukturen var altså det som fikk størst plass i veiledningen, og man kom i langt mindre grad inn på resultatoppfølgingen. Målstrukturen skulle altså være dekkende for den utadrettede del av virksomheten, dvs. for de områdene der institusjonen måtte utrette noe for brukerne og samfunnet. For at statsinstitusjoner skulle kunne praktisere målstyring, krevdes det at formålet med virksomheten var tilstrekkelig klargjort. Det skulle tas utgangspunkt i formålene, slik de var formulert i politiske dokumenter m.m.

Målstrukturering skulle imidlertid i seg selv ikke medføre en prioritering mellom ulike deler av virksomheten. Den var heller utgangspunktet for å kvantifisere og presisere resultatmål, med andre ord et grunnlag for å prioritere ressursbruken. Målene var altså et hjelpemiddel for institusjonen til å planlegge og å styre sine egne aktiviteter. Men de skulle også være et instrument for kommunikasjon med overordnet nivå. I tillegg skulle de ha en informasjonsverdi for publikum.

Veiledningen hadde stor vekt på prosedyrer for planlegging. Man skulle starte med en visjon eller virksomhetsidé, og på bakgrunn av denne skulle man utforme et målhierarki med hovedmål, delmål og undermål.

En rekke eksempler på virksomhetsideer hentet fra ulike virksomheter ble presentert. Blant disse var:

”Sunne dyr i gode miljøer. (Veterinærinstituttet)

Et stoff-fritt Norge (Statens klinikk for narkomane)

Bidra til en moderne og endringsvillig statsforvaltning (Statskonsult)”

(Statskonsult 1988, s. 21)

Statskonsult anbefalte at arbeidet med målstrukturen måtte organiseres på en måte som sikret felles forståelse av målene, og bred oppslutning i organisasjonen. Det ble derfor sett som viktig at alle grupper av ansatte var representert i målformuleringsarbeidet.

Sentrale begreper som ellers ble framhevet i veiledningen var resultater, produkter og effekter. Man var også klar over betydningen av kvalitet og service. Det het:

”med resultat mener vi de produkter en institusjon tilbyr, målt i antall enheter eller produsert mengde, og de virkninger eller effekter disse produktene har for brukerne eller samfunnet for øvrig.

produktene er de tjenester eller varer som institusjonen yter eller overdrar til sine brukere

effekten er den nytte produktene har for brukerne. Kvalitetsmessige egenskaper ved produktet, og måten produktet formidles til brukerne på (service) kan ha betydning for produktets effekt.”

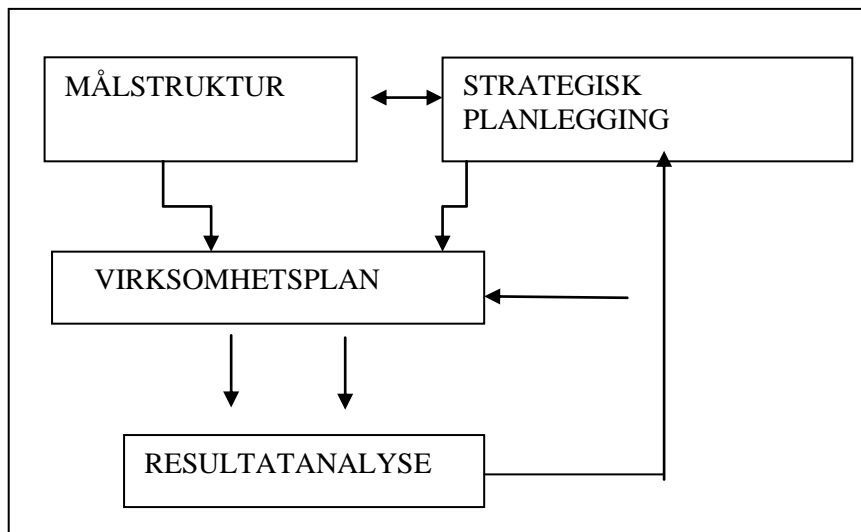
(Statskonsult 1988, s. 29-30).

Begrepene produktivitet og effektivitet ble altså vektlagt sterkt i denne veiledningen. Med produktivitet forsto man forholdet mellom antall produserte enheter som ble produsert av en tjeneste eller vare, og ressursinnsatsen benyttet til dette. Med effektivitet forsto man hvilke virkninger dette hadde gitt, sett forhold til den samme ressursinnsatsen.

Rent strategisk hadde veiledningen et klart preg av at en organisasjon ble sett på som en sammenhengende og konsistent kjede av elementer fra strukturering av mål, valg av virkemidler eller tiltak, gjennomføring og til resultatoppfølging av produkter og effekter, jf. figur 4.3. Dette ble også understreket i selve utformingen, dvs. at budskapet ble presentert gjennom den utstrakte bruken av skjemaer, piler og bokser.

Innholdsmessig var det en konsistent styringsmodell som trådte fram, eller som det ble betegnet muntlig i Statskonsult, en styringsløyfe. Resultatene fra en periode skulle danne grunnlag for justering av mål og tiltak for den neste. Publikasjonen bar dermed i form og innhold et klart preg av en rasjonell og instrumentell innfallsvinkel til organisasjoner. Det het også:

”Vi har lagt vekt på å omtale viktige elementer i den resultatrettede planleggingen. Til sammen kan elementene sies å utgjøre en modell for resultatrettet styring. Denne modellen vil Statskonsult legge til grunn for utarbeiding av mer praktisk rettet veiledningsmateriale for enkelte sektorer i statsforvaltningen og for ulike typer institusjoner.”
(Statskonsult 1988, s. 13).



Figur 4.3: Modell for virksomhetsplanlegging (Statskonsult 1988, s. 14).

Virksomhetsplanleggingen ble satt i kontrast til det som ble kalt regelstyring. Den ble presentert som en ny og bedre styringsmåte enn den man hadde hatt i staten til da:

”Vi er inne i en utvikling der regelstyring og styring i form av detaljerte direktiver om innsatsfaktorer fra overordnet nivå må vike for styring gjennom fastsetting av mål og krav om resultater. Denne nye linjen er basert på en erkjennelse av at den delen av organisasjonen som har ansvar for driften og som utgjør kontaktflaten med brukerne, har de beste forutsetninger for å planlegge og detaljstyre sin egen virksomhet.”

Formuleringen bringer assosiasjoner til økonomihistorikeren Alfred D. Chandlers teori om divisjonalisering, hvor det skilles mellom det overordnede kontor som trekker opp strategien og de underliggende divisjoner som tar seg av den daglige virksomheten. Man hadde tydeligvis et behov for å forklare hvorfor det var kommet noe nytt sett i forhold til det som var tidligere. Det het nemlig:

”Enkelte vil hevde at kravet om virksomhetsplanlegging ikke innebærer noe nytt; det er tross alt drevet planlegging tidligere også, kanskje særlig i tilknytning til de årlige budsjettforslagene. Vi mener imidlertid at det dreier seg om betydelige forskjeller. For det første er den alt vesentlige delen av de fleste institusjonenes budsjettarbeid knyttet til budsjettforslaget som sendes til overordnet nivå. Det

endelig vedtatte budsjettet er ofte forskjellig fra institusjonens budsjettforslag. Den planlegging som har ligget til grunn for budsjettforslaget, har derfor ikke egnet seg som grunnlag for praktisk styring. For det andre har institusjonene i budsjettforslaget nesten utelukkende konsentrert seg om ressursiden, med oppstillinger av faktiske og budsjetterte utgifter etter kostnadsart. Det har kun vært få og spede forsøk på å beskrive mål og tilsktede resultater. I virksomhetsplanen er det vesentlige av oppmerksomheten rettet mot resultatsiden og fordeling av ressurser på mål” (Statskonsult 1988, s.12).

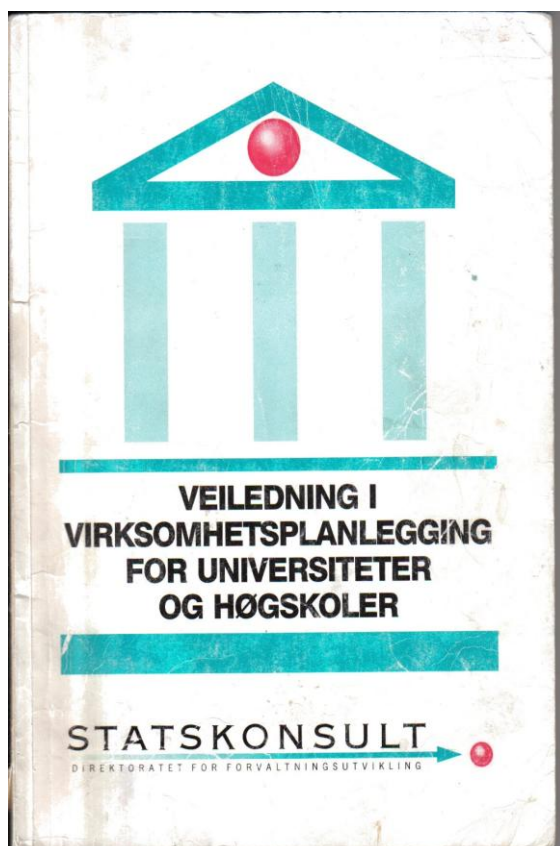
I en praktisk del på slutten tok man opp organisering av planleggingsarbeidet. Her ble det vist til prosjektverktøyet Gantt-skjema, som ble mye benyttet innenfor privat sektor. Gantt var for øvrig nært knyttet til utviklingen av taylorismen på 1920-tallet (Merkle 1980).

Veiledningen hadde ellers ingen referanser til litteratur annet enn en tidligere veiledning fra Rasjonaliseringsdirektoratet, og til offentlige dokumenter som Haga-utvalget og innstillingen som kom etter dette. I teksten trakk man imidlertid inn erfaringer fra ulike statlige virksomheter som Statens forurensingstilsyn (SFT), Arbeidsmarkedsetaten og Veterinærinstituttet.

4.4.2 Veiledning i virksomhetsplanlegging for universiteter og høyskoler

Denne veiledningen kom i 1989, og var innholds- og lay-outmessig svært lik den første veiledningen som vi har sett på. Begrunnelsen for å gi den ut var følgende:

”I tillegg til den generelle veiledningen har det vist seg å være behov for håndbøker som er rettet inn mot spesielle sektorer. Denne veiledningen er rettet inn mot universiteter og høyskoler og eksempel materialet er også hentet fra denne sektoren” (Statskonsult 1989). Forordet.



Statskonsult erkjente nå behovet for å utforme en mer tilpasset og virksomhetsspesifikk versjon av VP. Formålet ble oppgitt til å skulle lette det arbeid som universiteter og høyskoler sto overfor når de skulle utarbeide virksomhetsplaner og strategiske planer. At det var denne sektoren som ble valgt ut, var ikke tilfeldig. Det hadde kommet ganske høylytte innvendinger mot den planlagte innføringen av virksomhetsplanlegging, noe som viste at mange akademikere var svært kritiske til Statskonsults forslag. Veiledningen var et produkt av samarbeidet mellom Kultur- og vitenskapsdepartementet og Statskonsult. Den hadde også vært ute på høring til et begrenset antall universiteter og høyskoler. At Statskonsult hadde fått med seg departementet i utarbeidelsen, kunne i tillegg til den sektorspesifikke fagkompetansen også styrke publikasjonens legitimitet overfor undervisningssektoren.

Innholdsmessig var denne publikasjonen altså svært lik den første, men den gikk mer i detalj når det gjaldt å beskrive hvordan standarden skulle utformes. Den hadde en rekke konkrete eksempler på målformuleringer

innen utdanningssektoren, og drøftet detaljert forholdet mellom produktivitet og effektivitet i denne sammenheng. Det het:

”Vi kan skille mellom to hovedtyper resultatmål. Vi kan sette mål for omfanget av de produkter institusjonen yter (produktmål), for eksempel for uteksaminerte kandidater. Vi kan også sette resultatmål for hvilken nytte eller behovsdekning produktene gir (effektmål). Ser vi på samfunnet som bruker, kan eksempler på effektmål uttrykkes ved ønsket kunnskapsdekning innenfor spesielle arbeidsmarkedsområder. Ser vi på studenten som bruker, kan vi lage effektmål ut fra hvilken nytte han eller hun skal ha av utdanningen, for eksempel mål for kunnskap, ferdigheter og kompetanse hos den enkelte student” (Statskonsult 1989, s.38).

Det ble også gjort nærmere rede for hvordan oppgavene i undervisningssektoren kunne kvantifiseres. Eksempler på dette var antall kandidater som var blitt utdannet, fordelt på de ulike studiene, og antall anvendte ukeverk fordelt på de ulike oppgaver i virksomheten, for eksempel til informasjonsarbeid, forelesninger, seminarer, kurs osv. Det ble eksemplifisert hvordan ulik statistikk kunne utnyttes, og blant annet ble begrepet gjennomstrømning presentert. Denne veiledningen inneholdt også en rekke forslag til skjemaer som kunne fylles ut av de vitenskapelige institusjonene. Et eksempel på dette var en månedsrapport hvor den enkelte medarbeider for hver arbeidsdag skulle registrere og fordele sine timeverk. De skulle fordeles på de ulike eksterne resultatmål, men også internadministrasjon, virksomhetsplanlegging og sykefravær skulle registres.

Dette dokumentet tok i likhet med det foregående for seg organiseringen av planleggingsarbeidet, utforming av målstruktur, strategisk plan, virksomhetsplan og rutiner for planlegging og oppfølging. Virksomhetsplanleggingen måtte knyttes til den politiske virkeligheten, noe som tilsa at man måtte gjennomføre en analyse av de ulike politiske dokumenter fra sektoren. For eksempel ble det vist til at mål ofte ble formulert som aktiviteter i stortingsmeldinger og langtidsprogram. I denne veiledningen ble også forholdet til de regionale høgskolestyrene trukket inn.

En viktig motsetning som ble berørt i denne veiledningen gjaldt forholdet mellom de politiske myndighetenes styringsansvar og den akademiske sektorens autonomi. Det gikk altså på det som ble betegnet som den faglige friheten, en problemstilling som hadde vært berørt i den kritisk-organisatoriske diskursen, ikke minst av Kjell Eide.

Veiledningen framhevet følgende:

”Et hovedprinsipp for hvordan ansvar og myndighet skal fordeles mellom de sentrale myndigheter og universiteter og høyskoler, er at spørsmålet om det faglige innhold i forskningen og i det enkelte utdanningstilbud er institusjonenes ansvar. Når det gjelder spørsmålet om hvilke faglige oppgaver som skal tas opp, og hvilke yrkesmessige målsettinger et studium skal ha, kan både Stortinget og Kultur- og vitenskapsdepartementet gi bindende retningslinjer. I andre tilfeller kan det foreligge veiledende uttalelser som institusjonene kan stille seg friere til” (Statskonsult 1989, s.10).

Det ble pekt på at departementet kan overlate en del av de prinsipielle spørsmålene om valg av utdanningstilbud og forskningsfelt, målsetting for ulike yrkesutdanninger til de regionale høyskolestyrene.

4.4.3 Veiledning i virksomhetsregnskap



Denne veiledningen ble eksplisitt sagt å være en oppfølging av de to foregående, og var utseendemessig ganske lik disse. Med denne publikasjonen gikk Statskonsult lengre inn i det tekniske og metodiske. Målet var å vise hvordan virksomhetenes budsjetter, virksomhetsplaner og regnskapssystemer kunne integreres i statsbudsjett/ statsregnskapet (Statskonsult 1990). Veiledningen dannet et regnskapsteknisk supplement til gjennomgangen av planleggings- og oppfølgingsprosedyrer i de to første veiledningene.

Den representerte en annen praksis, nemlig det å få økonomisystemene til å fungere som et hjelpemiddel i virksomhetsplanleggingen, og introduserte dermed en rekke regnskapsmessige begreper. Den var utarbeidet av en privat konsulent med erfaring fra statsforvaltningen i samarbeid med en rådgiver i Statskonsult som også hadde spesiell kompetanse på elektronisk databehandling.

Målgruppen var todelt. I forordet ble den oppgitt til å være:

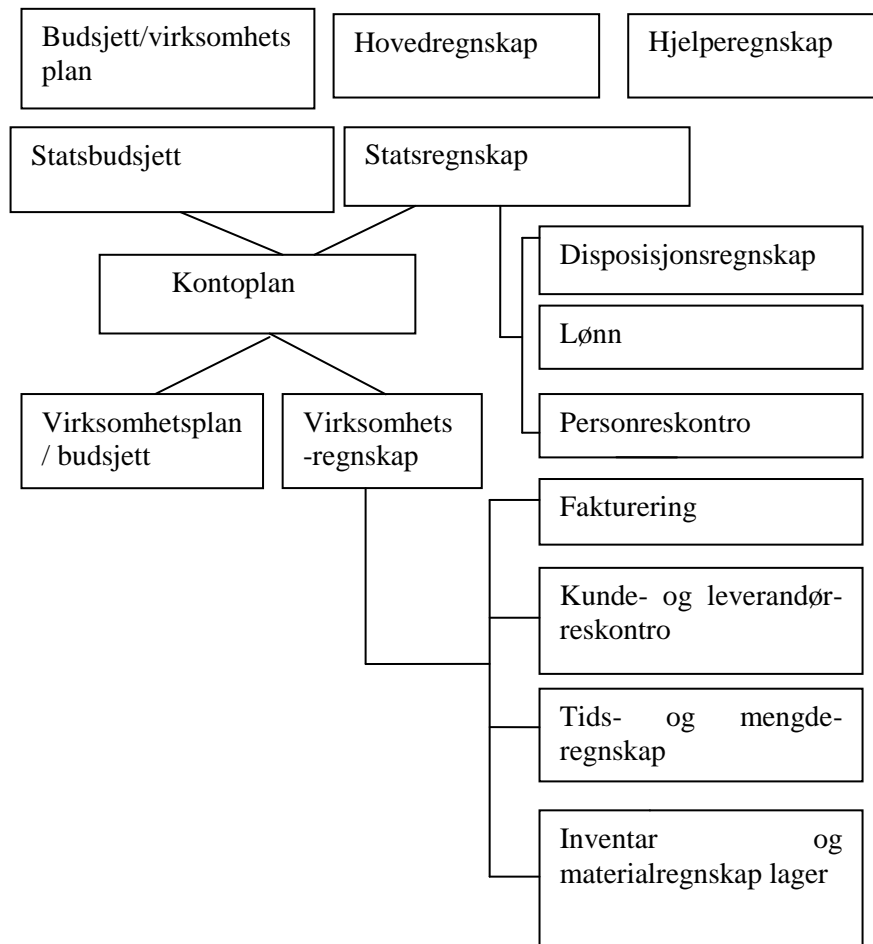
”Personale som arbeider med økonomi og planleggingsoppgaver i den enkelte virksomhet og mot de som skal utvikle økonomisystemer for statlige virksomheter” (Statskonsult 1990).

I tillegg til de statlig ansatte, var veiledningen rettet mot konsultselskaper og andre aktører innen privat sektor som kunne levere økonomisystemer for virksomhetsplanleggingen til bruk i staten.

Som vist i figur 4.4, var perspektivet på Mål- og resultatstyring betydelig mer utvidet enn i de to tidligere publikasjonene. Det ble presentert en omfattende modell som inneholdt en rekke mer tekniske regnskapsmessige begreper. Konkrete eksempler på dette var bilag, kontoplan, kostnadssted, kostnadsbærer, reskontro. For mange innen statsforvaltningen var dette noe man hittil hadde hatt liten praktisk erfaring med.

Virksomhetsplanleggingen ble knyttet opp mot statsregnskapet og mot et kontosystem. Virksomhetsregnskapet skulle også registrere informasjon om antall produserte enheter og om ressursinnsatsen (i timeverk o.l.) Denne informasjonen skulle brukes til å beregne virksomhetenes produktivitet og effektivitet, slik disse begrepene var definert i de to første veiledningene. Ved å fordele kostnadene til produktene, kunne man på den måten beregne det som kalles enhetskostnader pr. produsert enhet. Om produktiviteten het det på s. 27:

”Dette er et forholdstall som sier hvor mye virksomheten får utført med de ressursene den har til rådighet. Produktiviteten måles for hver enkelt tjeneste. Skal en ha et samlet produktivitetsmål for hele eller deler av virksomheten, må de enkelte produktivitetsmål veies sammen på en hensiktsmessig måte.”



Figur 4. 4: Virksomhetsregnskap – Kravspesifikasjon til økonomisystem for virksomhetsplanlegging.

Videre om det å finne effektiviteten het det på samme sted som ovenfor:

”Når det gjelder å finne effektiviteten, må institusjonen foreta en mer omfattende resultatanalyse. Dette vil bli nærmere omtalt i Statskonsults veiledning i resultatmål og resultatanalyse.”

En nærmere redegjørelse for resultatanalysen ble bebudet av Statskonsult i neste veiledning, og foreløpig het det på side 27 i dokumentet.

”Resultatanalysen skal gi svar på hvor godt institusjonen har utnyttet de tildelte ressursene. I en slik analyse står begrepene produktivitet og effektivitet sentralt.”

Igjen ser man altså hvordan Statskonsult var opptatt av de økonomiske sidene, og hvordan disse kunne innpasses i den statlige virksomhet, enten det nå gjaldt tjenesteyting eller annen offentlig virksomhet. Det ble understreket at innen offentlig sektor utgjorde arbeidskraft en stor del av den samlede ressursbruken. Løsningen på dette var å fordele tidsbruken for de ansatte på ulike såkalte sluttprodukter. Et forslag til skjema for en slik registrering ble presentert. Det fantes imidlertid ikke noen form for avveining av ulik tidsbruk med hensyn til viktighet. Det var for eksempel ikke noe forslag som pekte mot samfunnsøkonomiske marginalanalyser, slik man hadde på 1970-tallet i Programbudsjetteringen. Man hoppet nå over de samfunnsøkonomiske grunnspørsmål angående offentlig økonomi, noe som må ses ut fra den mer håndbokspregede sjangeren. Det var i den ikke rom for samfunnsøkonomiske betraktninger. Dette gjorde at den teoretiske basisen som veiledningen bygget på, kunne synes noe løs.

4.4.4 Resultatmåling og resultatanalyse- en veiledning

Dette var den siste i serien av veiledninger om virksomhetsplanlegging i denne perioden, og den kom i desember 1990. Veiledningen var et svar på at resultatdimensjonen i VP stadig var blitt etterlyst fra ulike deler av statsforvaltningen. Den lovet å ta opp resultatasppektet i sin hele og fulle bredde, noe det ble erkjent at ikke hadde vært tilstede i de tre tidligere veiledningene. Publikasjonen skulle også gi konkrete eksempler på prinsipper og metoder for å fremme MRS, og spesielt danne en faglig basis for å gjennomføre målinger og analyser av resultater for statlige virksomheter.



Den var utarbeidet av Avdeling for økonomistyring med avdelingsdirektøren i spissen. I siste omgang hadde et team på fem personer stått for utskrivningen. I forordet het det at dette var et forsøk på å systematisere til en veiledning noen av de erfaringene statlige virksomheter foreløpig hadde fra resultatmålinger og resultatanalyser, og flere institusjoner ble takket for at man hadde fått benytte deres data.

Målgruppen ble oppgitt til å være virksomheter som hadde tatt i bruk VP og som ønsket å videreutvikle sine styringssystemer. Personale som arbeidet med evalueringsspørsmål, oppfølgings- og rapporteringsrutiner og drift av ledelses- og informasjonssystemer ble sagt å kunne ha nytte av veiledningen for å bygge opp egne styringssystemer.

Denne publikasjonen gir i sin utforming et noe annet inntrykk enn de tidligere veiledningene fra Statskonsult som er analysert her, spesielt de to første. Den var mer analytisk og teknisk, og hadde mindre preg av en pedagogisk innføring. Kvantitative analysemetoder var i større grad enn

tidligere vektlagt. Den gir det inntrykk at Statskonsult nå søkte å skaffe seg legitimitet gjennom en mer teoretisk avansert måte å framstille stoffet på. Dette arbeidet var mer i sjangeren utredningsarbeid. Forsiden reflekterte også dette. Den røde kulen var blitt utformet som en slags "Rubik kubes" lignende figur, hvor de fire elementene Resultatansvar, Styringsinformasjon, Resultatmåling og Resultatanalyse var satt inn. Den gir uttrykk for en erkjennelse av at det å styre etter resultater ikke er trivielt, men at det vil kreve mye lirkning, feiling og prøving.

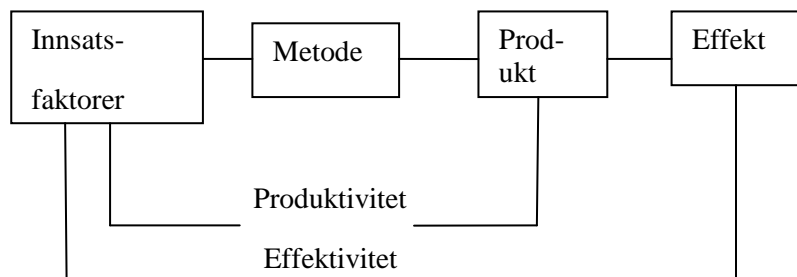
Innholdet bærer også preg av at Statskonsult allerede hadde fått et mer reflektert syn på Virksomhetsplanleggingens muligheter og begrensninger. For eksempel ble et begrep som målkonflikt, som omhandlet problemer med å gjennomføre Mål- og resultatstyring også vektlagt. Det het for eksempel:

"Det kan være vanskelig å fastslå resultater av statlig virksomhet. Dermed kan det også herske usikkerhet om statlige virksomheters resultatansvar. Målkonflikter kan forsterke denne usikkerheten. I slike tilfeller kan dialog mellom departement og underliggende virksomhet om innholdet i resultatbegrepet skape felles oppfatning av virksomheters resultatansvar" (Statskonsult 1990, s. 106).

Begrepet fleksibilitet ble i motsetning til de andre veiledningene fra denne perioden sterkt framhevet. Dette gikk på at ulike virksomheter måtte ha ulike innfallsvinkler til hvordan resultater skulle måles. I teksten introduseres begrepet avviksanalyse, og det presiseres at avvik fra mål ikke nødvendigvis er godt eller dårlig. Det kom an på om planforutsetningene hadde vært ambisiøse i for stor eller for liten grad.

Et annet begrep som ble framhevet i denne veiledningen var styringsdialog. Den gikk på kommunikasjonsprosessen mellom de ulike nivåene i statsforvaltningen, for eksempel mellom departement og direktorat og mellom direktoratene og sine underliggende enheter. I styringsdialogen skulle man fastsatte virksomhetens ansvar og dens behov for resultatinformasjon.

Når det gjaldt registreringssystemer og resultatmåling, bygget disse på de tidligere lanserte begrepene produkt, produksjon og produktivitet, effekter og effektivitet. De blir nå utdypet og eksemplifisert. Relasjonene mellom disse ble illustrert ved hjelp av en figur kalt produksjonsprosessen, jf. figur 4.5. Den beskrev statlig virksomhet på samme måte som man gjerne finner i lærebøker i bedriftsøkonomi og begreper som ressursinnsats, produksjon, effekt, produktivitet og effektivitet sto sentralt i den.



Figur 4.5: Produksjonsprosessen (Statskonsult 1990, s. 22).

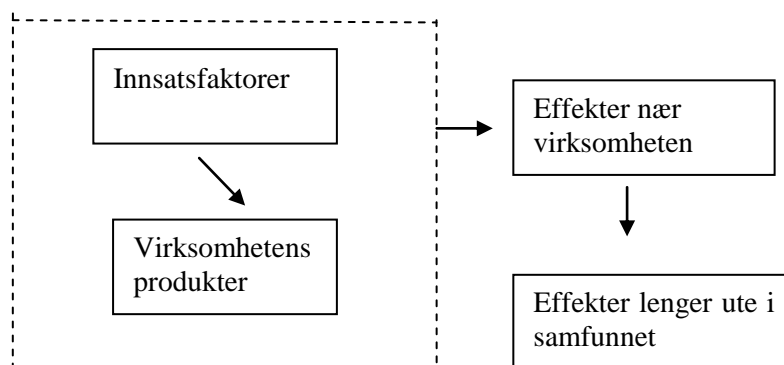
I resultatanalysen ble det på nytt understreket hvordan man over tid kunne forbedre virksomhetene gjennom å bygge på erfaringer om hva som hadde gått bra og hva som har vært dårlig, og hvorfor utviklingen hadde vært som den var. Den måtte derfor være en integrert del av bedriftens styringssystem, men likevel tilpasses til de behov som ledelsen hadde. Analyse basert på løpende oppfølging og mer dybdepregede undersøkelser av langsiktige effekter ble foreslått. Erfaringsinformasjonen skulle anvendes til å lage bedre planer, velge mer effektive virkemidler og sette i gang tiltak for å rette opp svakheter. Resultatanalysen ville komme til å forbedre kunnskapene om ulike årsaksforhold innenfor et målområde var argumentasjonen. Ulike typer resultatmål ble også presentert i denne veiledningen, se tabell 4.1 under.

Eksempel	Forvaltningstype	Resultatmåltipe
Rikstrygdeverket	Fordelingsadministrasjon	Produktivitet, kvalitet, service
Arbeidsmarkedsetaten	Tjenesteytende, individuell	Produktivitet, effektivitet, indikatorer
Sentralinstituttet for Habilitering	Tjenesteytende, individuell	Effektaggregert produksjon
Veterinærinstituttet	Tjenesteytende, individuell	Produktivitet, effektivitet, service
Distriktenes utbyggingsfond	Samfunnsstyring	Indikatorer for ekstern og intern effektivitet

Tabell 4.1 Eksempler på resultatmål i Statskonsults veiledning

Et annet sentralt begrep som ble lansert var effektkjeden.⁹⁰ Dette var et analyseredskap til hjelp for å skaffe seg oversikt over effektene av hva virksomhetene selv utførte, men også av innvirkningen fra andre forhold i samfunnet. Det ble beskrevet slik: Ved hjelp av innsatsfaktorer skapes produkter. De to forholdene danner til sammen virksomhetenes grenseflate mot brukeren og samfunnet. Effektene kan skje nær virksomheten eller komme lengre ut i samfunnet. Jo lengre ut i effektkjeden man kommer, jo større innvirkning vil andre virksomheter og forhold ha på resultatene, jf. figur 4.6 nedenfor.

Konsentrasjonen om dette fra Statskonsults side vitnet om en erkjennelse av det slett ikke var noen enkel oppgave å etterspore virkningene av et tiltak, og at man måtte analysere mange nivåer av aktører og virkninger for å danne seg et noenlunde realistisk bilde av dette. Dette skulle gjøres gjennom en såkalt dybdeanalyse, som med jevne mellomrom skulle supplere den løpende oppfølging av resultater i statsforvaltningen.



Figur 4.6.: Effektkjeden (Statskonsult 1990, s. 50).

⁹⁰ Effektkjedetenkningen fikk en del oppmerksomhet. For eksempel forteller to rådgivere i Barne- og Familiedepartementet i 1994 følgende:

” – Vi har metodisk tatt utgangspunkt i effektkjeden, og stiller hele tiden spørsmålet om hvor langt ut i kjeden departementenes innsats treffer. Ideelt sett bør det være så langt som mulig, men ikke lenger enn at vi vet at vi selv har kontroll. Ellers mister den politiske ledelse troverdighet. For eksempel er det et ønske å få bukt med konemishandlingen. Men statsråden kan ikke være ansvarlig for tallene på slik mishandling til enhver tid. Derimot er hun ansvarlig for de mål departementet har satt for tidligere ledd i kjeden, nemlig forebyggende arbeid og driftstøtte til kresentra.” Kilde: Stat & Styring 5/ 1992, s. 33.

Tiltross for at det kom til nye begreper og teorier i denne veiledningen, ble den oppgitt til å bygge på de tre foregående. Forskjellen var særlig at Statskonsult her i større grad bygget på empiriske data. Likevel var ikke alle eksemplene utprøvd i praksis. Mange av dem var tenkte eksempler på hvordan det kunne utvikles spesifikke målesystemer i de ulike virksomhetene.

En viktig og eksplisitt formulert bakgrunn for denne veiledningen var Hermansen- utvalgets NOU fra 1989. Det var spesielt i understreking av tilpassingen til ulike virksomheters karakter at man fant påvirkningen fra dette utvalgets arbeid. Noen deler bygget også på Veiledning om Virksomhetsregnskap.

Til denne veiledningen hentet man også erfaringer fra Sverige. Det ble pekt på at vårt naboland hadde gått lengre når det gjaldt å formalisere rutiner for resultatanalyse og rapportering (Statskonsult 1990, s.106). Som eksempel ble det oppgitt at man der hadde innført en treårig ”fördjupad anslagsframställning” og en ettårig ”förenklad anslagsframställning”. Det het:

”De virksomheter som følger Statskonsults konsept i virksomhetsplanlegging, skal i prinsippet gjennomføre analyser tilsvarende de tre analysetypene det stilles krav om i Sverige. I Statskonsults konsept betegnes framtidsanalysen som analyse av omgivelsene. Ressursanalysen finnes dels i analysen av organisasjon og ressurser, dels i prosessen for utarbeidelse av strategisk plan. Resultatanalysekonseptet er omtalt i denne veiledningen som analyse av omgivelsene. Det som da gjenstår, er at fagdepartementene stiller konkrete virksomhetsspesifikke krav til underliggende virksomheter om rapportering av resultatinformasjon. (I Sverige skal dette gjøres i de myndighetsspesifikke direktivene). Dette kan fagdepartementene gjøre i budsjett direktivene og tildelingsbrevene til underliggende virksomheter” (Statskonsult 1990, s.108).

4.5 Oppsummering

	Eksempler	Kommentarer
Diskurs-Objekter	Virksomhetsplanlegging Virksomhetsregnskap Resultatmåling Resultatanalyse	Klart mandat fra politisk hold Økonomisk krise på 1980-tallet fremmer krav om effektivitet i staten
Utsagns-Modaliteter	Kategorisk Pedagogisk Vekt på å lage skriftlige veiledninger. Rådgivning, seminarer, konferanser	Top-down styrt i Statskonsult Liten erfaring med standarden innen organisasjonen Innføring av standarden i egen virksomhet starter opp Relativt svake relasjoner til FIN
Begreper	Virksomhetsplan Strategisk plan Målhierarki Produktivitet Effektivitet	Trakk på den rasjonelt-instrumentelle diskursen og i noen grad på budsjett-diskursen
Strategier (temaer og teorier)	Bidra til å få på plass formelle dokumenter og prosedyrer i de statlige virksomhetene	Vekt på å presentere et sammenhengende styringssystem basert på den rasjonelt-instrumentelle diskursen. Kontrasteres mot tidligere regelstyring Behov for nye oppgaver i Statskonsult Målrettet, ambisiøs og dedikert ledelse

Tabell 4.2 Diskursiv analyse av Statskonsults tilnærming til MRS i perioden 1987-1990

Virksomhetsplanlegging var den betegnelsen som ble benyttet for standarden Mål- og resultatstyring i Statskonsult i perioden 1987- 1990, jf. tabell 4.2. Den knyttet sammen mål, virkemidler, resultater og oppfølgingsprosedyrer. Statskonsult hadde en lang tradisjon tilbake for å gi praktisk bistand til statsadministrasjonen, men det å jobbe mer strategisk med å fremme organisatoriske standarder hadde hatt mindre betydning før 1980-tallet. Innsatsen på dette området ble styrket gjennom etablering en ny avdelingsstruktur etter funksjon fra 1986.

Statskonsult legitimitet for å fremme MRS ble styrket gjennom beslutningen i regjeringens Fornyelsesprogram "*Den nye staten*" i 1987. Der het det at alle statlige virksomheter skulle innføre VP innen 1991, og Rasjonaliseringsdirektoratet (som Statskonsult da ennå het) fikk som oppgave å assistere regjeringen med dette. Vedtaket skapte stor etterspørsel etter dokumentasjon om standarden i de statlige virksomhetene og var bakgrunnen for de publikasjoner som ble produsert av Statskonsult i denne perioden. Fornyelsesprogrammet kom etter den akutte makroøkonomiske økonomiske krisen i 1986, og uttrykte et behov for at også statsforvaltningen måtte bidra til løsningen av denne ved å gjennomgå en effektivisering. Interessen for den nye styringsmåten ble også vekket gjennom den internasjonale bølgen NPM som kom via OECD.

Produksjon av skriftlige dokumenter som en måte å fremme VP dannet også grunnlag for seminar- og rådgivningsvirksomhet. De skriftlige dokumentene var i sjangeren pedagogiske veiledninger med illustrasjoner, figurer og bruk av flere farger osv. De presenterte en metode for hvordan man skulle innføre Virksomhetsplanlegging uten å stille grunnleggende spørsmål ved om dette var fornuftig og mulig. De la også spesiell vekt på å presentere idéer om planlegging og prosjektstyring. Innad gjorde det store ansvar som var pålagt direktoratet og tidsfristen for implementering innen 1991 at man fikk en sterk grad av top-down styring av denne delen av virksomheten. Direktøren og andre gikk ut i media og forsvarte direktoratets praksis på dette området. En brukerundersøkelse foretatt i 1989 viste også at mange ute i statsforvaltningen knyttet direktoratet virksomhet tett opp til VP.

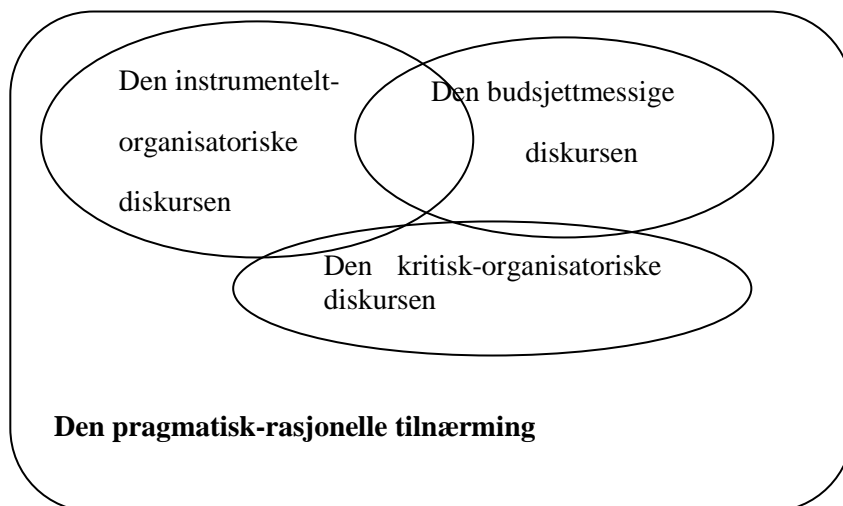
Man bygget derfor særlig på den instrumentelt- organisatoriske diskursen, som ble gjennomgått i kapittel 3. Organisasjonen identifiserte seg sterkt og ble av andre også identifisert med Virksomhetsplanlegging i denne perioden. Den budsjettmessige diskursen hadde i perioden også en påvirkningskraft på Statskonsults tilnærming til VP. Statskonsult foreslo økonomisk rettede modeller som prinsipper for styring av statsforvaltningen, og lanserte "*mer forvaltning pr krone*" som sin egen visjon i denne perioden.

Tilnærmingen til administrative eller organisatoriske standarder i Statskonsult i denne perioden kan betegnes som rasjonell- instrumentell. Det ble lagt stor vekt på å utvikle formelle planleggingssystemer og prosedyrer. Man brukte mye tid på å demonstrere hvordan målhierarkier og resultatmålingssystemer kunne utvikles. På slutten av perioden begynte man i noen grad å vurdere hvordan systemene kunne tilpasses ulike typer statlig virksomhet.

Kap 5 Mål- og resultatstyring i Statskonsult 1991-1997: Den pragmatisk-rasjonelle tilnærming

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil det beskrives hvordan Statskonsults tilnærming til Mål- og resultatstyring endrer karakter i forhold til perioden før. Den nye tilnærmingen er langt mer pragmatisk, men fremdeles i stor grad rasjonell. Det vil bli vist hvordan Statskonsult fremdeles i stor grad bygget på begreper og strategier fra den instrumentelt-organisatoriske diskursen, jf. figur 5.1. Vekten på den instrumentelle organisasjonstilnærmingen ble imidlertid moderert gjennom å ta inn elementer fra den budsjettmessige diskursen, da knyttet blant annet til et tettere samarbeid med Finansdepartementet. Man kan i denne perioden også spore elementer av den kritisk-organisatoriske diskursen. Dette er knyttet til noe mer kontakt med akademiske miljøer. Blant annet legges det større vekt på at organisasjoners utvikling ofte kan være mer organisk preget enn rent ingeniørpreget bestemt. Boksene og pilene fra forrige periode er på noen av tekstene er byttet ut med ”mykere” plantemetaforer.



Figur 5.1 Statskonsults tilnærming til MRS 1991- 1997

Kap. 5.2. tar først for seg hvordan de organisatoriske og bredere samfunnsmessige rammebetingelser omkring Statskonsult i denne perioden endret seg. Endrede holdninger til effektivitet i politiske kretser drøftes i 5.2.1. Av betydning er det at Statskonsult i denne perioden også fikk et tettere samarbeid med Finansdepartementet. I 5.2.2. blir interne endringer i direktoratet behandlet, og i 5.2.3 går man inn på andre påvirkningsfaktorer. Disse prosessene påvirket både Statskonsults praksis omkring og tolkning av innholdet i MRS som organisatorisk standard.

I likhet med forrige periode ses her på hva som var med på å bestemme Statskonsult som et diskursivt subjekt for å fremme Mål- og resultatstyring. Statskonsults relasjoner til resten av statsforvaltningen og til andre aktører blir analysert. Interne faktorer som ledelsens og de øvrige medarbeidernes egenskaper, samt andre ressurser som organisasjonen benyttet seg av, blir også trukket inn. Statskonsult fikk nye direktiver fra overordnet departement og ble påvirket av mer generelle økonomiske, politiske og kulturelle utviklingstrekk i samfunnet. I tillegg var nye idéer om hva som var synspunkter på styring og ledelse i nasjonale og utenlandske miljøer en faktor som påvirket direktoratets tilnærming til MRS etter 1991.

I delene 5.3 og 5.4 analyseres et utvalg av de sentrale tekster fra denne perioden, først rapporter og deretter temahefter. I tekstanalysen vil ulike formål og produksjonsbetingelser, innhold i form av sentrale begreper og strategier og hvor dette ble hentet fra, bli undersøkt. Endringer i utforming og innhold sett i forhold til tidligere periodes tekster vil bli identifisert. Det er viktig å understreke at rammebetingelser og utforming av tekster ikke kan ses adskilt, men henger sammen og konstituerer hverandre gjensidig, jf. den teoretiske rammen som ble presentert i kapittel 2. I oppsummeringen av kapitlet vil derfor de to delene bli knyttet sammen og sett på som en diskursiv helhet.

To ulike kategorier av tekster vil bli analysert her, nemlig rapporter og temahefter. Rapportene omhandler Statskonsults evalueringer av de tidligere erfaringene med MRS gjennom innføringen av VP. En rekke rapporter tok også opp hvordan man kunne få innpasset MRS prinsipper i de statlige budsjettssystemene. Dette omhandler prinsipper for og erfaringene med budsjettfullmakter, styringsdialoger, stortingsproposisjoner og tildelingsbrev. Temaheftene bygget til en viss grad på disse, og tok opp etatsstyring, dvs. forholdet mellom departementet og de underliggende etatene i full bredde.

5.2 Organisatoriske forhold og ytre samfunnsmessige tilknytninger

5.2.1 Den forvaltningsmessige rammen

Ny praksis etter at fristen for innføring av VP var ute

I 1991 var innføringsperioden for VP over. Statskonsult sitt mandat fra FAD når det gjaldt assistanse med dette var dermed ikke lengre aktuelt. De fleste statlige virksomhetene hadde i alle fall formelt innført VP. Den tidligere sterke satsningen på å skrive veiledninger og gi annen assistanse fra Statskonsult side måtte derfor avløses av en ny praksis. Statskonsult fikk i oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) å kartlegge og evaluere hvordan innføringen av virksomhetsplanleggingen faktisk hadde skjedd. Dette førte til en endring som omfattet både praksis og innhold når det gjaldt standarder etter 1991. Statskonsult sine tekster om MRS endret karakter fra pedagogiske veiledninger i innføring av VP til å bli mer utrednings- og analysepreget. De kom til å omfatte ulike aspekter ved resultatstyring, og forslag til hva som kunne gjøres for å få den til å bli mer vellykket. En nyopprettet Avdeling for kompetanseutvikling i Statskonsult sørget også for å gjennomføre en rekke opplæringstiltak på basis av de nye erfaringene.⁹¹

Effektiviseringsdebatten på 1990-tallet

Effektivisering hadde vært et argument for å fremme MRS fra midten av 1980-tallet. Den borgelige regjeringen Syse som kom til makten i 1989 fulgte opp dette. Den oppnevnte blant annet et utvalg ledet av økonomen Victor Norman som skulle beregne effektiviseringsmulighetene i offentlig sektor. Utvalget la fram NOU 1991:28 *Mot bedre vitende* i 1991. I denne utredningen ble det erklært at effektiviseringspotensialet lå mellom 115 og 130 milliarder kroner pr. år (Norman 1991, s. 8). For offentlig administrasjon alene var det, ifølge utvalget, et innsparingspotensiale på 4,3 milliarder. Dette kunne realiseres i form av 12.400 færre årsverk og 2 milliarder mindre i vareinnsats (Norman 1991, s. 63).

I 1991 kom en ny AP-regjering til makten, og det ble den som fikk Norman-rapporten i fanget. Oddny Aleksandersen, den nye administrasjonsministeren fra Tromsø, ble intervjuet i Stat & Styling ved sin tiltredelse i 1992. Hun ble bedt om å kommentere Norman-utvalgets rapport. Hun var positiv til

⁹¹ Personaldirektoratet ble nedlagt 1.1. 1991, og en stor del av virksomheten ble overført til Statskonsult. Dette gjaldt den sentrale opplæringsvirksomheten i staten, arbeidet med ledelse, Statens forvaltningshøyskole og en del andre utviklingsaktiviteter. Målet var blant annet ”å bruke opplæring som middel til å understøtte store og viktige omstillingsprosesser i staten” (Statskonsult 1992 s. 19).

rapporten, men pekte på at spørsmålet om effektivitet måtte ses i en større sammenheng. Hun uttalte:

”Rapporten er faktisk med som et meget nyttig grunnlagsmateriale i mye av det arbeidet vi gjør, blant annet på undervisningssektoren. Men bare som én del. Norman-utvalget legger stor vekt på den økonomiske siden av effektiviseringsarbeidet og har dermed et nokså ensidig premissgrunnlag. Men dette arbeidet har også andre og mer kvalitative sider. Vi må heller ikke glemme historien og tradisjonene.⁹²

I tillegg til at man hadde fått en ny regjering, kunne den makroøkonomiske utviklingen i Norge ha vært en bakgrunn for den noe reserverte holdning til rapporten fra den nye ministeren. Effektiviseringsmulighetene i offentlig sektor ble av Norman-utvalget anslått til å være enorme, men politikerne ble etter hvert mer opptatt av renter og bankkrise, og den for Norges vedkommende relativt høye arbeidsledigheten. Ut fra økonomisk teori kan det på kort sikt være en motsetning mellom effektivisering og å holde sysselsettingen oppe. At den nasjonale økonomien tok seg opp igjen utover på 1990-tallet, oljeinntektene økte og Norges utenlandsgjeld ble snudd til overskudd, gjorde også at presset for effektivisering av statsforvaltningen etter hvert ble mindre. Bevilgningene til offentlig sektor kom da også til å øke sterkt på 1990-tallet, noe som heller ikke i seg selv stimulerte til innsparinger.

Tidsskriftet Stat & Styring fikk utført en meningsmåling om holdningene til effektivisering blant befolkningen i mai 1992. Den viste at det var stort flertall for å prioritere arbeidsplasser framfor effektivisering av store offentlige virksomheter. Spesielt gjaldt dette blant eldre, kvinner, de med lave inntekter og lav utdanning og folk som stemte på partiene Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstreparti (SV).⁹³ Resultatene av denne undersøkelsen kan ha blitt oppfattet som en advarsel til politikerne om at var uklokt å legge for stor vekt på ensidig effektivisering.

Nye forvaltningspolitiske initiativer fra Administrasjonsdepartementet

Forbruker- og administrasjonsdepartementet ble delt i to i 1990, og Statskonsult ble tilknyttet Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Dermed måtte hensynet til effektivisering dele oppmerksomheten med sysselsettingsproblemene. Statskonsults overordnede instanser kom med nye signaler når det gjaldt forvaltningspolitikken etter 1991, noe som også fikk

⁹² Kilde: Stat & Styring 5/1992, s. 5.

⁹³ Kilde: Stat & Styring 3/ 1992 s. 4-5

konsekvenser for tilnærmingen til MRS i denne perioden. Statskonsult var likevel ikke bare en passiv mottaker av signaler fra departementet i denne perioden, men var selv med på å utforme disse. I mai 1995 kom for eksempel en brosjyre rettet mot statsforvaltningen som inneholdt retningslinjer for styring og oppfølging av etatene (Administrasjonsdepartementet 1995). Den var utarbeidet av en arbeidsgruppe med medlemmer fra Finansdepartementet, Statskonsult og Administrasjonsdepartementet.

Signalene ble presentert i en rekke dokumenter utover på 1990-tallet.⁹⁴ I mai 1991 ble det sendt ut et policyhefte som beskrev hvordan forholdet mellom departement og de underliggende etater skulle være, både når det gjaldt formell og uformell kontakt. På vårparten året etter la AAD fram St. mld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk – Fundament for et felleskap*. Samtidig ble det presentert en omstillingsplan for statlig virksomhet, i form av en brosjyre (Arbeids- and administrasjonsdepartementet 1991). I St. mld. Nr 35 (1991-92) ble Mål- og resultatstyring fortsatt pekt ut som et utviklingsområde i forvaltningen. Det skulle legges vekt på resultatstyring mellom Storting og Regjering. Det het blant annet:

”Departementene består av fagavdelinger, som hver for seg har ansvar for betydelige forvaltningsområder. Helhetstenkningen på tvers av fagavdelingene er ikke alltid godt nok utviklet. Resultatoppfølgingen blir lett usystematisk og styringssystemene er ikke alltid gode nok. Forsøkene skal støtte opp under departementenes arbeid og styrke helhetstenkning og oppfølging, og gi erfaring om hvordan resultatoppfølgingen i framtiden skal organiseres” (Arbeids- and administrasjonsdepartementet 1991, s. 37).

Det trengtes altså bedre resultatoppfølging og koordinering av den statlige virksomheten fra departementenes side. Man benyttet seg flittig av begrepet resultat i meldingen, og heller ikke målstyring var uteglemt. Det het videre:

”I sitt arbeide for å sette sterkere fokus på resultatene i offentlig virksomhet vil Regjeringen ta utgangspunkt i de målstyringsprinsippene som i dag er i bruk. Men disse må videreutvikles. Målstyring skal muliggjøre oversiktlig og helhetlig styring fra øverste nivå. Samtidig skal utførende nivåer gis maksimal

⁹⁴ Etter hvert kom også bilaterale dokumenter som tildelingsbrev, og prosesser i form av styringsdialoger til å danne basis for forholdet mellom disse to statlige aktørene.

frihet til å finne de løsninger som gir best effekt. Det skal bli en sterkere innretning mot resultater og resultatoppnåelse. Dette betyr bl.a. at forvaltningen må søke kunnskap om resultatene av sin virksomhet gjennom aktiv kontakt med brukerne. På dette punktet har forvaltningen mye å lære av fra privat sektor” (Arbeids- and administrasjonsdepartementet 1991, s. 8)

Målstyring ble altså begrunnet med desentralisering, og man oppga at den hadde vært benyttet med godt hell innen privat sektor. Kundefokuset, som man hadde i privat sektor, eller brukerkontakten, som man kalte det her, var også et argument. Det ble altså lagt vekt å framheve at man hadde mye å lære fra privat sektor. Det het også:

”Samtidig skal resultatorienteringen også balanseres mot andre hensyn knyttet til den enkelte organisasjons oppgaver, egenart og verdigrunnlag. En sterk bevissthet om hvilke krav til resultater og kvalitet som kreves ute på den enkelte arbeidsplass vil føre til at de ansatte samler seg om felles mål. Dette vil styrke lagånden og lysten til å yte sitt beste” (Arbeids- and administrasjonsdepartementet 1991, s. 8).

Her ble statens egenart trukket fram, og målstyringen aktivt knyttet til denne, i det departementet hevdet at det å jobbe etter mål og resultat ville styrke både lagånd og innsats i forvaltningen. Styrings- og resultatorientering hadde fått et eget kapittel i meldingen, og her ble det satt mer konkrete mål for arbeidet. Det ble blant annet vist til Norman-utvalget og Hermansen-rapporten, samt en rekke andre dokumenter som på starten av 1990-tallet var med å styre disse prosessene. Det var konsistens mellom dokumentene på de ulike forvaltningsnivåene om MRS. I for eksempel regjeringens langtidspprogram for 1994-97 ble resultatstyring trukket fram som et virkemiddel for å videreføre selve velferdsstaten, og der nevnes også Statskonsult som en viktig aktør i dette. Det het der:

”Større effektivitet i offentlig sektor krever også at det fokuseres sterkere på mål og resultater innenfor den enkelte virksomhet, og at brukernes behov blir satt i sentrum” (Finansdepartementet 1993, s. 229).

Kritiske merknader om MRS i de Forvaltningspolitiske redegjørelsene

Utover på 1990-tallet ble det hvert år lagt fram såkalte forvaltningspolitiske redegjørelser i Stortinget av administrasjonsstatsråden. Disse ble også trykt opp som hefter, og spredt rundt i statsforvaltningen. I 1994 pekte administrasjonsminister Nils Totland i sin redegjørelse på de tiltak som var gjennomført til da. Det gjaldt for eksempel Finansdepartementets arbeid med å gjøre budsjettproposisjonene og andre budsjettdokumenter mer

resultatorienterte og systematiske, og arbeidet med tildelingsbrevene som spesifiserte departementenes krav til sine underliggende virksomheter.

Totland advarte imidlertid også mot at det kunne by på problemer å gjennomføre disse prosessene, og det het:

”Resultatstyring er vanskelig, og det kan ha uheldige effekter om det ikke brukes med vett og forstand. Mange oppgaver i offentlige virksomheter er av en slik art at resultatene av dem ikke kan telles. Resultatoppgjør må vurderes på bakgrunn av skjønn. Man må også være på vakt mot at slike systemer kan bli ritualer uten innhold – skrivebordsøvelser. Faren for at en for sterk resultatstyring i praksis kan føre til at statlige virksomheter blir ”seg selv nok” og innsnevrer sitt ansvar for å bidra til andre resultater, må en også være på vakt mot. La meg derfor understreke at helhetsperspektivet ikke må gå tapt ved praktisering av resultatstyring.”⁹⁵

Administrasjonsstatsråden lanserte altså noen kritiske betraktninger om MRS som et virkemiddel for styring av statsforvaltningen. De gikk på problemene med måling, faren for ritualisme og den suboptimalisering som et slikt styringssystem kunne lede til. Dette var uttalelser som kunne gjenfinnes i den kritisk-organisatoriske diskursen. De nådde da Statskonsult fra dem som hadde den overordnede politiske styringen med organisasjonen.

Reaksjoner fra Stortinget mot resultatstyringen på midten av 1990-tallet

I debatten etter den forvaltningspolitiske redegjørelsen fra statsråden i Administrasjonsdepartementet i 1994 kom det også kritikk mot moderniseringspolitikken, både fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Ifølge Stat & Styring, sa SVs stortingsrepresentant følgende:

”Arbeiderpartiet har de siste årene vektlagt at offentlig virksomhet alltid må møtes med kravet om å være kostnadseffektiv. Det vil si at tjenester og oppgaver skal løses med minst mulig ressursinnsats. Resultatet av en slik nærmest blind og ukritisk tro på at mer kostnadseffektivitet er svaret på ethvert statlig problem eller enhver statlig utfordring, har fått mange negative konsekvenser.”⁹⁶

Her kom altså kraftige utfall mot ensidig vekt på effektivisering. I den tilsvarende debatten etter erklæringen i Stortinget i 1996 fremmet opposisjonen mye av de samme synspunktene. Både Kjell Magne Bondevik

⁹⁵ Forvaltningspolitisk redegjørelse (trykt hefte) av Administrasjonsminister Nils Totland i Stortinget 11.1 1994, s. 9-10

⁹⁶ Kilde: Stat & Styring 1/ 1994, s. 31

og Senterpartiets John Dale presenterte motforestillinger mot de ulike teknikkene i moderniseringsprosessen.⁹⁷ Dale hadde tre hovedinnvendinger mot MRS i sitt debattinnlegg:

”For det første opplever mange at målstyringen er en toppstyrt prosess, som ikke stimulerer til kreativitet. For det andre, i etater preget av tjenesteytelser og menneskelige relasjoner, for eksempel helse- og undervisningssektorene, står de ansatte overfor motstridende, uklare og ofte ustabile mål som i praksis bare kan møtes med den intuitive kreativitet som ingen målstyring kan fange opp. For det tredje, den velmente reformiveren som skal motvirke alt som er tungrodd, tregt og pirkete i offentlig saksbehandling, synes i dag å tendere i retning av et skjemavelde, et byråkrati og en toppstyring som kan komme til å utgjøre en større trussel mot offentlig sektor enn de mer tradisjonelle svakhetene jeg nevnte. Det kan bli for mye av strategiske planer, årsplaner, virksomhetsplaner, målformuleringer, resultatindikatorer, evalueringer, standardiseringer og rapporter. Det er blant annet dette som blir kalt det moderne og effektive styringssystemet i offentlig sektor.”⁹⁸

Senterpartirepresentanten Dale oppfattet det altså slik at målstyringen var toppstyrt og dermed ikke stimulerte til kreativitet. Han brukte argumentet om at det var vanskelig å formulere gode mål for store deler av statsforvaltningen, og at de nye styringssystemene førte til masse byråkrati (i negativ forstand) og papirarbeid. Også disse uttalelsene virket som hentet fra den kritisk-organisatoriske diskursen. Dale støttet seg også til det han kalte gulvplanet i offentlig sektor. For departementet kan disse holdningene fra opposisjonen ha vært en faktor som gjorde at en ville forholde seg mer pragmatisk til MRS.

Tettere samarbeid med Finansdepartementet

Forholdet til eget departement fra Statskonsult sin side var viktig for den nye tilnærmingen til MRS på starten av 1990-tallet. I denne perioden hadde imidlertid direktoratet også et aktivt samarbeid med Finansdepartementet.⁹⁹ Fra tidlig på 1990-tallet hadde Statskonsult gitt skriftlige og muntlige

⁹⁷ Bondeviks innlegg finnes i Stort. forhandl 1995-96, 7c, s. 2715. Dales innlegg i samme bind s. 2730.

⁹⁸ Stat & Styring 2/ 1996, s. 7.

⁹⁹ I en rapport fra en ansatt i Statskonsult på denne tiden, ble samarbeidet med FIN i 1994 når det gjaldt MRS beskrevet som tettere enn med dets eget departement, AD (Nordås 1995).

innspill til Finansdepartementet, i forbindelse med at FIN hadde intensivert arbeidet med å innføre et nytt økonomireglement. Dette var en oppfølging av de endringer i Bevilgningsreglementet som man hadde fått etter Haga-utvalget på midten av 1980-tallet. Statskonsult startet opp flere prosjekter i denne forbindelse som analyserte hvordan MRS hadde påvirket de hierarkiske relasjonene innen staten. Bruken av de nye fullmaktene som etatene hadde fått som følge av de budsjettmessige reformene ble undersøkt. Man gjorde undersøkelser av de såkalte tildelingsbrevene fra departementene til de underliggende enheter. Direktoratet tok også for seg hva slags endringer som hadde kommet i Stort. prop. Nr. 1, altså i regjeringens budsjettforslag til Stortinget. Disse aktivitetene ble samlet i et strategisk program som etter en tid ble knyttet opp mot et regjeringsvedtak om videreutvikling av resultatstyring på regjeringens årlige budsjettkonferanse i 1992.¹⁰⁰¹⁰¹

Det man så var et aktivt trekantsamarbeid mellom FIN, ADM og Statskonsult om videreutvikling av MRS i denne perioden.¹⁰² Særlig relasjonene til Finansdepartementet ble en viktig autoritetsfremmende faktor for Statskonsult i denne perioden. Ifølge Hambro hadde ”Hermansens folk” også representert en fornyelse som passet bra for Statskonsult.¹⁰³

Samarbeidet med den dynamiske og målrettede avdelingsdirektør Arild Sundberg i FIN ga direktoratet konkrete oppgaver som kompetanseleverandør og diskusjonspartner, og bidro også til utvikling av ny kunnskap i organisasjonen. Dette samarbeidet vedvarte også etter at økonomireglementet var innført i 1997. Statskonsults analyseavdeling ble hyret inn av FIN i forbindelse med oppfølging av Økonomiregelverket. jf. kapittel 6.

¹⁰⁰ Dette var del av det som ble kalt Statskonsults strategiske program for resultatstyring. Det ble opprettet i 1991, og omfattet en rekke ulike resultatstyringsprosjekter (Eriksen 1993) (Statskonsult 1992 s. 11).

¹⁰¹ Disse årlige budsjettkonferansene samler regjeringens medlemmer på et sted utenfor Oslo, ofte Halvorsbøle i Oppland. De omfattes av stor mediedekning og er viktige i tautrekkingen mellom de ulike statsrådene om budsjettet.

¹⁰² Statskonsult notater: JAG/ THj 11.6. 92, Oppfølging av Regjeringens Resultatstyringsvedtak, JAG 12.8. 92 Oppfølging av Regjeringens resultatstyringsvedtak. JAG 21.8.92 Forbedret resultatstyring og rapportering i statsbudsjettet for 1994. JAG 26.8 Utvikling av tildelingsbrevene som styringsverktøy.

¹⁰³ Kilde: e-post fra Christian Hambro.

I tillegg arrangerte Avdelingen for kompetanseutvikling i Statskonsult en rekke kurser i virksomhetsplanlegging og statlig økonomistyring i Statskonsult med til sammen flere hundre deltakere. Foreleserne var gjerne folk fra FIN, samt egne medarbeidere fra Analyseavdelingen og ledere eller andre praktikere fra statsforvaltningen. Disse kursene ble etterspurte fra ulike deler av statsforvaltningen. De ga Statskonsult inntekter, og man fikk mange tilbakemeldinger under og etter kursene fra kursdeltakerne. Disse ble nedtegnet og brakt videre til foredragsholderne i og utenfor Statskonsult, og ga grunnlag for læring. Kursdeltakerne kom dessuten tilbake til sine respektive arbeidsplasser, forhåpentligvis bedre kvalifiserte og mer motiverte for å ta fatt på arbeidsoppgavene med å utvikle MRS ut fra Statskonsults anbefalinger.

Det mer aktive samspillet med FIN bidro også til at de uttalte svakhetene med VP i perioden 1987-1990 om at plan og budsjett fulgte to separate løp, ble mindre framtrepende. Dag Omholt som var ansatt i FIN beskrev ofte den delen som omfattet mål og resultater som ”faneparagrafen” i reglementet i sine forelesninger.¹⁰⁴ Reglementet gjorde at departementet og virksomhetene ble nødt til å ta MRS på alvor, fordi det ble satt konkrete krav om blant annet utforming av tildelingsbrev og til styringsdialogen mellom nivåene i statsforvaltningen. Tilknytningen til økonomiregelverket bidro til at MRS i staten i denne perioden ble mer enn symbolsk retorikk.

Oppfatningen i Statskonsult blant de som var involvert i dette arbeidet var at direktoratet hadde bidratt med verdifull kompetanse til FIN som resultat av det utredningsarbeidet som var blitt utført.¹⁰⁵ Statskonsult jobbet også med å fremme MRS i denne perioden ved hjelp av rådgivningsprosjekter i statlige etater.¹⁰⁶ Finansdepartementets samarbeid med Statskonsult og dets departement skapte en bredere allianse innenfor staten blant annet som jobbet på dette saksområdet. Dette styrket også FIN når det gjaldt å innføre et nytt økonomireglement.

Den store oppmerksomheten omkring tilskuddsforvaltning som kom på starten av 1990-tallet var også en viktig faktor som også med var med på å drive fram det nye økonomiregelverket. Riksrevisjonen kom med en sterk

¹⁰⁴ Kilde: Samtale med Dag Omholt og undertegnede tilstedeværelse på en av hans forelesninger i Statskonsult.

¹⁰⁵ Samtaler med Jens Gunvaldsen, Terje Haugli Nilsen og Roar Hind.

¹⁰⁶ I 1992 var direktoratet involvert i ca 30 prosjekter under Resultatstyringsprogrammet (Årsmeldingen 1993, s. 19).

kritikk av forvaltningens på dette området i 1994.¹⁰⁷ Her var også Statskonsult sterkt involvert gjennom seminarer, evalueringer og skriving av rapporter, blant annet i kontakt med Riksrevisjonen og med departementene.

5.2.2. Interne forhold i direktoratet

Endringer i organisasjon, strategi og ledelse

Også indre organisatoriske forhold i direktoratet fikk innflytelse på arbeidet med MRS i denne perioden. På slutten av 1991 ble Avdelingen for analyse opprettet (Eriksen 1993).¹⁰⁸ Dette både styrket og reflekterte endringene i måter å jobbe med MRS på, og var med på å fremme den nye praksis i form av større vekt på utredninger og analyser.

Christian Hambro forlot Statskonsult i 1992, og ble avløst av Tom Veierød i september 1992. Veierød hadde i likhet med Hambro lang politisk og forvaltningsmessig bakgrunn, og kom fra stillingen som departementsråd i KUF. Han var filolog av utdanning. Et intervju i *Stat & Styring* etter hans tiltredelse ga det inntrykk at han ikke var så fullt så entusiastisk når det gjaldt Mål- og resultatstyring som det hans forgjenger i direktørstolen hadde vært.¹⁰⁹ Veierød la vekt på å være i takt med departementet når det gjaldt å fremme forvaltningspolitikken. På spørsmål om hvor selvstendig Statskonsult burde være som direktorat, svarte han:

”Det er et spørsmål som regjeringen, og naturligvis AAD spesielt, i løpet av relativt kort tid bør ha en mening om. Dersom det er spørsmål om å være konsulent for statlige etater i omorganiseringsprosesser, ja da bør Statskonsult være meget selvstendig”¹¹⁰

Den nye direktøren skilte mellom det å jobbe strategisk og operativt. Det kunne virke som om han overlot til departementet å avgjøre om organisasjonen nå skulle jobbe mer strategisk, og mindre operativt. På

¹⁰⁷ Tilskuddsforvaltningen omfatter midler som blir bevilget over statsbudsjettet til kommuner, ikke-statlige organisasjoner og andre aktører, for eksempel til politiske ungdomsorganisasjoner eller ulike trossamfunn, skogeiere, bønder osv. Dette utgjorde til sammen et tosfret milliardbeløp over statsbudsjettet i denne perioden.

¹⁰⁸ Analyseavdelingen skulle bidra til omstillinger i offentlig sektor gjennom å fremme forslag til endringer som bygget på resultatanalyser, analyser av og forslag til strategier for utvikling av forvaltningens rammebetingelser. Målgruppen for avdelingen var regjering og departement/ sektorer (Eriksen 1993).

¹⁰⁹ *Stat & Styring* 4/1992

¹¹⁰ *Stat & Styring* 4/1992 s. 11

spørsmålet om Statskonsult burde være et drivende element i systemet, var han noe tvetydig. Han sa om dette:

Ja. Jeg føler nok at Statskonsult bør ha en såpass fri stilling at man kan stille spørsmål som av sittende regjering blir oppfattet som noe nærgående. Det er viktig at det offentlige har et organ som stiller ubehagelige spørsmål av strukturell og organisatorisk karakter. Samtidig er det for meg utenkelig at et direktorat skal være så selvstendig at det ikke lytter med begge ører til de beskjeder og signaler som kommer fra departement og regjering om overordnet tenkning i utviklingen av forvaltning. Men for alle i forvaltningen er det viktig at det politiske budskap er klart. Uklare politiske signaler vil det også for Statskonsult være vanskelig å forholde seg til.¹¹¹

Det ble også tatt nye organisasjonsmessige strategiske grep under Veierød. I 1992-93 ble det gjort et arbeid med å formulere verdier og normer for Statskonsult og dette ble presentert i årsmeldingen. En av de verdiene som ble sterkt fremmet var nettopp lojalitet mot politisk nivå (Statskonsult 1993, 3). I 1993 ble Statskonsults rolle og oppgaver utredet i samarbeid med Administrasjonsdepartementet (Statskonsult 1994). Utredningen slo fast at direktoratet skulle være statens ekspertorgan for effektivisering og fornyelse av statsforvaltningen. Som ekspertorgan skulle man bidra med strategiske innspill til forvaltningspolitikken.

Etter at han hadde sluttet i Statskonsult i 1996, hadde Veierød en anmeldelse i *Stat & Styring* av *Nordiske forvaltningsreformer*. Det var en bok som var redigert av Per Lægred og Ove K. Pedersen. Han skrev:

”Denne boken har rettet søkelyset mot forvaltningspolitikken og gir både beslutningstakere og administrasjonen ny kunnskap, men det er mange som ser fram til nye publiseringer fra det nordiske forskningsmiljøet som arbeider med forskning knyttet til det nye politikkområdet. Forfatterne av denne boken stiller kanskje like mange spørsmål som de gir svar. Men like fullt er den lesverdig for oss alle som enten arbeider med eller interesserer oss for forvaltningspolitikk.¹¹²

Bokanmeldelsen ga preg av at han oppfattet dette som et interessant forskningsfelt, men han trakk fortsatt ikke noen konklusjoner som viste egne synspunkter. Veierød hadde utvilsomt et mer distansert forhold til, og han

¹¹¹ Stat & Styring 4/1992 s. 11

¹¹² Stat & Styring 6/1995, s. 37

var neppe like overbevist om fortreffeligheten av MRS som sin forgjenger i direktørstolen hadde vært.

I 1995 ble Veierød avløst av Åge Danielsen som direktør. Danielsen var sosialøkonom, kom fra stillingen som departementsråd i Forsvarsdepartementet og hadde takket nei til stillingen som direktør i Statskonsult tre år tidligere.¹¹³ Artikkelen ”*Han skal gi Statskonsult en skarpere profil*” antydte at han mente at direktoratet hadde vært for vage de senere årene. På et spørsmål fra redaktøren Bjørn Talén i Stat & Styring om ”de senere års motebegreper som virksomhetsplanlegging, målstyring, resultatstyring og kvalitetssikring var keiserens nye klær”, svarte Danielsen ifølge tidsskriftet:

”Jeg har vært såpass lenge med i gamet at jeg kan se at alt det ”nye” ikke alltid er så nytt. For eksempel ble det for en del år siden lansert en ”Planleggings-, programmering og budsjetterings”-metodikk som ligner svært på det som vi i dag kaller virksomhetsplanlegging. Jeg tror det er nødvendig hele tiden å ha fokus på en del teknikker som kan gjøre store, tunge organisasjoner mer styrbare og bidra til større effektivitet. Det samme gjelder teknikker for resultatvurdering.”¹¹⁴

Henvisningen til Programbudsjetteringen viste også at den nye direktøren hadde vært lenge i statsforvaltningen, noe som tydeligvis hadde gitt ham et reflektert perspektiv på organisatoriske standarder. Han var positiv, men likevel nøktern til hva slike redskaper kunne utrette. Dette ble understreket av det han sa videre på samme sted:

”Når man vet hvilke begrensninger slike teknikker har, gjør man heller ikke så mange feil. Den som vet lite, kan derimot lett lage anvendelser med et latterlighetens skjær over seg. Jeg hører til dem som har et relativt avslappet forhold til disse systemene. Man bør ikke overdrive troen på hva man kan få ut av resultatindikatorer eller resultatmål, fordi de fanger bare opp en del av virkeligheten. På den annen side vet jeg ikke om vi har så mange alternativer. Vi må bare være dyktige nok og innse at alle systemer kan ha sine begrensninger. At det iblant kan dreie seg om keiserens nye klær, skal jeg være den første til å innrømme. Men jeg tror at disse klærne er blitt nokså mye mindre gjennomsluktige etter hvert.”

Danielsen gjorde oppmerksom på viktigheten av å kjenne til standardenes begrensninger, men pekte også på at det var vanskelig å finne alternativer.

¹¹³ Stat & Styring 6/1995 s. 28-31

¹¹⁴ Stat & Styring 6/1995, s. 31

Han satte i gang en bred intern strategiprosess som pågikk første halvår 1996, og som resulterte i et trykt hefte med tittelen *Statskonsults strategi mot år 2000 (Statskonsult 1996)*.

Styring og resultatorientering ble ett av fem arbeidsområder for direktoratet i henhold til den nye strategien, jf. tabell 5.1. Her ble også produkttyper spesifisert. De beskrev det spekter av praksis som man ønsket å utøve i tilknytning til hvert av innsatsområdene. Det omfattet skriftlige veiledninger, rådgivning, dokumentasjon, analyse og evaluering. I tillegg til dette kom kompetanseutvikling. I denne strategien ble det lagt betydelig vekt på uavhengighet for direktoratet. Det het:

”Statskonsult skal ha en uavhengig rolle i forvaltningen. Vi vil fremme synspunkter om relevante og aktuelle forvaltningspolitiske problemstillinger overfor Administrasjonsdepartementet og andre departementer, og i den offentlige debatt. Vi vil også kunne foreslå tiltak som vi mener forvaltningen vil være tjent med å iverksette, og utvikle faglige konsepter og produkter av betydning for den forvaltningspolitiske utvikling” (Statskonsult 1996, s. 5).

Strategidokumentet presenterte også målgruppene, og betingelser for øvrig. Man ville nå i særlig grad konsentrere seg om departementene. Det skulle samarbeides og ikke konkurreres med ”markedet” på områder, der det kunne tilby like gode produkter og tjenester som Statskonsults egne.¹¹⁵

Arbeidsområder	Styring og resultatorientering	Ledelse og lederutvikling	Informasjonsteknologi	Organisasjonsformer og omstilling	Internasjonalisering
Produkter					
Skriftlige veiledninger					
Rådgivning					
Dokumentasjon, analyse, evaluering					
Kompetanseutvikling					

Tabell 5.1: Statskonsults arbeidsområder og produkter (Statskonsult 1996, s. 10)

¹¹⁵ Statskonsults strategi mot år 2000, juni 1996, s. 6

I 1996 ”stæsjet” direktoratet seg opp, som det het i Stat & Styring.¹¹⁶ Ved siden av en spektakulær årsmelding av utseende, ga man ut den like fargerike brosjyren *Statskonsult - oppgaver og roller i forvaltningspolitikken*. Her ble det oppgitt at man hadde 121 besatte stillinger, deriblant 74 med høyere utdanning, samt tre med doktorgrad. Antallet medarbeidere hadde vokst fra 105 i 1990. I 1997 var man oppe i 128 medarbeidere, og med stadig flere faste stillinger. Direktoratet hadde også økte sine budsjetter, jf. tabell 5.2. Noen av de viktigste oppgavene var nettopp resultatstyring, og nytt økonomireglement. Satsningen på MRS var altså fortsatt en viktig del av direktoratets innsats for å stå sentralt innen statsforvaltningen.

Åge Danielsen hadde en kort funksjonstid som direktør. Han gikk av etter vel halvannet år og ble i en periode avløst av avdelingsdirektør Tore Lorentzen som fungerende direktør. Den nye strategiprosessen fortsatte under ham, og det ble vurdert tre ulike alternativer for hva som burde være Statskonsults rolle i forvaltningspolitikken framover, nemlig ”*Statskonsult som konsulentfirma*”, ”*Statskonsult som forlenget departementsavdeling*” og Statskonsult som ”*et selvstendig forvaltningspolitisk kjernemiljø*”. Valget falt på det tredje alternativet. Dette fikk, som vi skal se i neste kapittel, også betydning for direktoratets videre tilnærming til Mål- og resultatstyring.

År	Regnskapsførte utgifter (mill kr.)	Inntekter (mill kr.)	Antall medarbeidere
1988	52,8	18,1	98
1990	72,3	25,3	105
1994	75,3	12,2	121,5
1996	80,8	23,0	121
1997	81,6	19,4	128

Tabell 5.2: Statskonsult: Utgifter, inntekter og antall medarbeidere

(Kilde: Statskonsults årsmeldinger for de angjeldende år)

¹¹⁶ Stat & Styring 3/1997 s.44.

Endringer i synet på Mål- og resultatstyring i Analyseavdelingen

Statskonsult hadde tross alt en rekke ulike arbeidsområder, og tilnærmingen til MRS var også preget av hva som spesifikt skjedde innen den avdelingen som jobbet med dette. Terje Haugli Nilsen ble ny avdelingsdirektør for Analyseavdelingen i 1994. Han hadde vært ansatt i direktoratet fra midten av 1980-tallet, og stått meget sentralt i arbeidet med å skrive de tidligere veiledningene. Haugli Nilsen utarbeidet etter kort tid en programplan og en faglig plattform for et strategisk program for området Styring og ledelse. Denne ble sendt ut til alle ansatte etter at den var blitt vedtatt i ledermøte.¹¹⁷ I dokumentet ble det erkjent at det hadde vært vanskelig å få resultatstyringsprogrammene til å bli et felles løft på tvers av avdelingene. Det ble det også pekt på at den betydelige satsning på målstyring og virksomhetsplanlegging fra midten av 1980-tallet ikke hadde medvirket til å styrke evalueringsfunksjonen i forvaltningen, og man måtte derfor legge større vekt på oppfølgingsiden.

Det het:

”Når vi nå har gått over til å bruke begrepet resultatstyring, er det fordi vi ønsker å rette oppmerksomheten mot evaluering og resultatanalysedelen og aktiv bruk av resultatinformasjon i ledelsessammenheng. Dette fordi det har vist seg at den betydelige satsningen på målstyring og virksomhetsplanlegging helt siden midten av 1980-tallet ikke har medvirket til å styrke evalueringsfunksjonen i statsforvaltningen. Måling og rapportering av resultater står meget sentralt i de nye politiske retningslinjene for resultatstyring.”¹¹⁸

Overgangen fra å bruke målstyring til resultatstyring som merkelapp var altså et resultat av at man ønsket å legge større vekt på oppfølgingsdelen, og det hadde ikke forandret selve konseptet nevneverdig, ifølge avdelingsdirektøren. Han så på de to begrepene som nærmest synonyme, og at endringen i merkelappen nærmest var retorisk.¹¹⁹ Hva han la i resultatstyring gikk fram av følgende tre kulepunkter i hans definisjon:

¹¹⁷ Det strategiske programmet for styring og ledelse – Programplan og felles plattform Statskonsult 5.5 1994 THN/HT/alh

¹¹⁸ Internt notat Statskonsult 5.5.94 THN/HT/alh- *Plattform for Statskonsults arbeid med resultatstyring*, s.3

¹¹⁹ Haugli Nilsen bekreftet også dette i en LOS-rapport fra samme året (Nilsen 1994).

”Vi vil her gå ut fra at resultatstyring er en styringsform som innenfor rammen av regelverket legger vekt på å:

Klargjøre mål, resultatansvar og fullmakter.
Systematisk etterprøve om målene nås og aktivt skaffe seg kunnskap om hva som fører til resultater
Anvende informasjon om oppnådde resultater til å utøve ledelse, bl. a. ved bruk av incentiver og sanksjonsmidler.”

Haugli Nilsen hadde altså fremdeles tro på det å jobbe aktivt etter mål, måle resultater og anvende disse til å skape endringer. Han la spesielt vekt på det siste, og det het videre:

”Vi vil betegne det siste punktet som det dynamiske elementet i resultatstyringen. Det at ledere bruker resultatinformasjon aktivt i styringen av virksomheten og utviklingen av organisasjonen – til å sette nye mål, justere planer og virkemiddelbruk, omprioritere, gi tilbakemelding og belønne/ korrigere, anvende informasjon om oppnådde resultater systematisk i læreprosessene i virksomheten. Koplingen mellom systemsiden og atferdsiden er et kjernepunkt i Statskonsults prinsipielle tilnærming til resultatstyring.”¹²⁰

Avdelingsdirektøren var altså klart preget av den instrumentelt-organisatoriske diskursen. Han ga likevel sterkt uttrykk for at det var kommet en ny tilnærming til MRS fra Statskonsult på 1990-tallet. Dette fulgte han opp i et intervju under tittelen ”*Styringsverktøyene skjerpes*” i *Stat & Styring* i 1994. Her uttalte han:

”Vi har hatt et lite paradigmeskifte. På 80-tallet satset man mest på å utvikle interne styringssystemer. Nå konsentrerer man seg i større grad om budsjettdokumentene, altså beslutningsgrunnlaget for Stortinget, regjeringen og departementenes styring av underliggende virksomheter. Det legges større press på forvaltningen i retning resultatorientert virksomhet.”¹²¹

Paradigmeskiftet besto altså av å bevege seg fra å utvikle interne systemer i virksomhetene til å utvikle forholdet mellom nivåene. Statskonsult skulle være en støttespiller i dette arbeidet, både gjennom konsulent- og

¹²⁰ Det strategiske programmet for styring og ledelse, 1994. Plattform for Statskonsults arbeid med resultatstyring, s.3.

¹²¹ *Stat & Styring* 1/1994 s. 25.

evalueringsvirksomhet. På spørsmål om hvem som hadde forårsaket det overnevnte paradigmeskiftet, sa han følgende:

”Det er nok en utvikling flere aktører har medvirket til – Administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Statskonsult. Utviklingsarbeidet har solid forankring i Bevilgningsreglementet og regjeringens resultatstyringsvedtak.¹²²”

Etter Haugli Nilsens synspunkt hadde altså paradigmeskiftet blitt drevet fram av trioen FIN, AAD og Statskonsult, og ikke minst stimulert til gjennom regjeringens årlige budsjettkonferanser. Han erkjente for øvrig at det ikke alltid var like lett å konstatere de faktiske effektene av direktoratets innsats. For eksempel hadde det vist seg at de departementene som bare hadde fått litt hjelp av Statskonsult i forbindelse med budsjettproposisjonene hadde kommet like langt i arbeidet som de som hadde fått mye bistand.

Med Haugli Nilsen begynte de kritiske akademikernes bidrag å bli tatt inn i Statskonsults dokumenter. I strategidokument fra 1994 ble det vist til både Johan P. Olsen og Tom Christensen. På spørsmål fra intervjueren om deres bidrag var matnyttige, svarte avdelingsdirektøren:

”Så absolutt, spesielt fra Universitetet i Oslo og LOS-senteret i Bergen. De har hatt stor betydning for Statskonsults tilnærming i dette arbeidet”¹²³

Haugli Nilsen ble senere også invitert til å holde en gjesteforelesning ved LOS-senteret i Bergen, som også ble gitt ut som et notat (Nilsen 1994). I avslutningen av foredraget pekte han på at Statskonsult var avhengig av et godt samspill med forskningsmiljøene for å kunne lykkes med å gjøre resultatstyring til et formålstjenlig virkemiddel for statsforvaltningen (Nilsen 1994, s. 26). Statskonsult gjennom avdelingsdirektøren ble i denne perioden mer åpen for flere synspunkter på MRS enn det som gikk fram av den instrumentelt-organisatoriske diskursen. Haugli Nilsens opptreden på LOS-senteret i Bergen tjente nok til å fremme utveksling av kunnskaper mellom forvaltningen og de akademiske miljøene når det gjaldt MRS. Legitimiteten for Statskonsult skulle styrkes, også gjennom samspillet med de kritiske akademiske miljøene.

¹²² Stat & Styring 1/1994, s. 25.

¹²³ Stat & Styring 1/1994, s. 25

5.2.3 Andre påvirkningsfaktorer

Resultat og målstyring

Et av de begrepene som sto mest sentralt innen MRS diskursen i forvaltningen denne perioden var som vi har sett resultat. Det ble også benyttet av Statskonsult i stadig større grad, og man søkte på alle måter å knytte positive assosiasjoner til det. I en artikkel i *Stat & Styring* ”*Sneen som falt i fjor likevel interessant- Resultatkultur etterlyses*” søkte rådgiver Arild Broch å argumentere for betydningen av å følge opp hva som hadde skjedd tidligere.¹²⁴

Han skrev:

”Etter mitt syn må vi endre innstilling og holdninger på dette området. Alle som arbeider i offentlig sektor og alle som interesserer seg for styre og stell, bør skjerpe evnen til å se med kritisk blikk på fjoråret. Jeg mener konkret: Vi må lære oss å vurdere resultatene av fjorårets virksomhet.”

Ifølge Broch lå begrunnelsen for de bevilgede midler over statsbudsjettet i resultatene. Han foreslo derfor at Stortinget burde diskutere statsregnskapet i vårsemesteret, at man burde vurdere resultatlønn og at Riksrevisjonen måtte legge vekt på å studere resultatene. Broch gikk så langt at han slo til orde for å utvikle det han kalte en ”resultatkultur”, dvs. man måtte få det til å bli like interessant å diskutere fjorårets resultater som å gå inn i planene for neste år. Han appellerte til den morsomme og faglige utfordring i dette.

Kvalitet og målstyring

Fra starten av 1990-tallet oppsto flere fagmiljøer for utvikling av organisatoriske standarder innad i Statskonsult.¹²⁵ Dermed kunne man trekke på mer differensiert kompetanse på området. Organisasjonens måte å jobbe med standarder ble mindre ”top-down” orientert enn den hadde vært i innføringsfasen av VP. En del medarbeidere ønsket å arbeide mer med kvalitetsrettede standarder, og forholdet mellom kvalitetsstandardene og Mål- og resultatstyring ble diskutert.¹²⁶ En problemstilling som dukket opp

¹²⁴ *Stat & Styring* 1/1991, s. 33- 36.

¹²⁵ Samtale med rådgiver Roar Hind.

¹²⁶ Samtale med Tore Simonsen. Han gikk senere over til departementet, etter eget utsagn fordi han så at interessen for kvalitetstenkning var større der enn i Statskonsult.

var om de to typene organisatoriske standarder var alternative eller komplementære.¹²⁷

I en artikkel i *Stat & Styring* under tittelen *TKL - konkurrent eller supplement til målstyring* søkte den tidligere avdelingsdirektør i Statskonsult, den gang ansatt i Hartmark-Iras /PA Consulting Group, Inger Johanne Sundby, å imøtegå påstanden om at Total Kvalitetsledelse (TKL) og målstyring skulle være i motstrid med hverandre. Det het:

”vår hovedtese er at det ikke er noen grunnleggende motsigelse mellom total-kvalitetsledelse og mål- og resultatstyring. Derimot finner vi at kvalitetsledelsestilnærmingen tilbyr en begrepsmessig ramme og et sett av konkrete framgangsmåter som supplerer og utfyller målstyringskonseptet på noen av de områder som målstyringsfilosofien kritiseres for å overse.”¹²⁸

Noe av bakgrunnen for denne debatten var at mange ikke var like uforbeholden og opplødd som da VP ble introdusert på midten av 1980-tallet. For eksempel skrev en ekspedisjonssjef som hadde vært mye involvert i implementeringen en anmeldelse av boken *Resultatvurdering i offentlig sektor* i *Stat & Styring* i 1995. Anmeldelsen hadde tittelen *Falmet forelskelse*. Etter å ha gjennomgått bokens innvendinger mot resultatvurderinger i offentlig sektor, uttalte han:

”Hva er så konklusjonen? Er mål- og resultatstyring et bra system eller bør det forkastes? Svaret er ”tja og nei”. ”Tja” fordi både finansiering, produksjon og fordeling av offentlige goder foretas av et politisk administrativt apparat, et apparat som ikke møter konkurranse i et marked og et apparat som det ikke kan stilles ordinære effektivitetskrav til. Nei, fordi målstyring klart kan anvendes på offentlige virksomheter som er lite politisk kontroversielle og der man med en viss grad av sikkerhet kan måle ressursinnsats, tjenesteyting og effekter. Dessuten bidrar målstyring til økt oppmerksomhet om det som bør være i fokus: brukere og effekter. Denne konklusjonen kan nok mange av oss støtte oss til. Vi som en gang var lidenskapelig forelsket i Det Store Målstyringskonseptet, har nok merket at lidenskapen har falmet, men innerst inne er vi fortsatt glad i det.”¹²⁹

¹²⁷ Samtale med daværende rådgiver i Statskonsult, Tore Simonsen.

¹²⁸ *Stat & Styring* 5/1993, s. 28.

¹²⁹ *Stat & Styring* 5/ 1995 s. 33.

Anmeldelsen syntes å støtte det syn at troen på hva en bestemt standard kan utrette er størst i begynnelsen av dens virkeperiode. Etter hvert som standarden konfronteres med den organisatoriske virkelighet, blir en kanskje noe ukritisk tidlig entusiasme avløst av en mer nøktern innstilling. Det er typisk at man i Statskonsult allerede i denne perioden ble mer engasjert i nye standarder, slik som Total Kvalitetsledelse, Business Process Reengineering, Serviceerklæringer, Benchmarking, Balansert målstyring, Den Europeiske Kvalitetsmodellen (EFQM) osv. Som en skal se i kapittel 6, ble elementer fra disse standardene etter hvert mer aktivt integrert i tekstene om MRS.

Impulser fra USA

Internasjonale akademiske miljøer og enkeltaktører kunne også påvirke i ulike retninger. Et eksempel på det siste var at den erfarne avdelingsdirektør i Statskonsult, Per Tronsmo, sammen med en rådgiver i Administrasjonsdepartementet organiserte og ledet et seminar med den canadiske organisasjons- og ledelsesprofessoren Henry Mintzberg. Under tittelen *En guru i norsk fjellheim*, har man i Stat & Styring avfotografert Mintzberg i rød lue og ryggsekk ivrig på vei mot Jotunheimens topp. Det het i denne artikkelen:

”På en måte er Mintzberg kritisk til svært mye av de ledelsesfilosofier som hersker, og de tiltak for ledelsesutvikling som anvendes. Han påstår at den form for struktur som kan kalles maskinbyråkratiet dominerer vår tenkning og vår praksis. Maskinbyråkratiet er preget av spesialisering og standardisering av arbeidet, formaliserte prosedyrer, sterk kontroll gjennom regler, et klart autoritetshierarki, formalisert planlegging som kommer før gjennomføring osv.”¹³⁰

Mintzberg tok ifølge artikkelen altså avstand fra den store tro på standardisering og formaliserte prosedyrer som han mente å se innen mange ledelsesmiljøer. Av artikkelen fikk man også vite:

”Han er skeptisk til den ukritiske kopieringen av næringslivet som foregår i store deler av offentlig sektor, særlig i USA og mange land i Europa. Han er sterkt kritisk til forestillingen om at offentlig sektor kan reduseres til primært en leveranse av tjenester til kunder. Det finnes også andre dimensjoner som er mer viktige når man skal beskrive offentlig sektor på en differensiert måte.”¹³¹

¹³⁰ Stat & Styring 6/1994, s. 46

¹³¹ Stat & Styring 6/1994, s. 46

Her var det også en kritikk av selve overføringen av standarder fra privat til offentlig sektor. Mintzbergs argumentasjon, slik den framkom av Stat & Styrings artikkel, minte om den kritisk- organisatoriske diskursen. Den kunne ses på som en kritikk mot Statskonsult og andre innen offentlig sektor sin entusiasme for standarder som var utviklet av konsulenter til bruk i private bedrifter Dette var synspunkter som kunne svekke legitimiteten av Statskonsults daværende tilnærming til MRS, og særlig slik den hadde vært på slutten av 1980-tallet.

Sverige til støtte og advarsel

Under tittelen "*Mye å lære av svenske erfaringer*" refererte Stat & Styring i 1997 fra en prestisjefull svensk forvaltningspolitisk kommisjon bestående av kjente personer fra forvaltning, forskning og medier i vårt naboland. Den svenske kommisjonens rapport pekte på at det var ulike oppfatninger om hvor godt MRS fungerte, men anbefalte likevel ikke å gå tilbake til regelstyring. Statskonsult kunne altså her finne støtte i at det var riktig å arbeide videre etter de nye prinsippene.

Helt entydig var likevel ikke signalene fra vårt naboland. Kommisjonen pekte også på at moderniseringen hadde svekket tradisjonelle forvaltningsverdier, og at Mål- og resultatstyring hadde medført en fragmentering av offentlig sektor.¹³² Svenskene fryktet blant annet at viktige verdier i den tradisjonelle forvaltningskulturen hadde gått tapt. Det het i referatet fra Stat & Styring:

"Det er blitt en brist på indre, horisontal sammenheng i de statlige etatene. Vi ser en fragmentering. Etatene er blitt svært heterogene, de lever sitt eget liv. Den enhetlige forvaltningskulturen med følelsen av å være statens eller fellesskapets tjener er under forvitring. Tjenestemennene identifiserer seg bare med sin egen virksomhet - omtrent som medarbeidere i næringslivets konserner, fremholder Svante Nycander, og legger noe av skylden på mål- og resultatstyringen fordi den i så stor grad fokuserer på den enkelte etats problemer og ikke på helheten."

Som nevnt tidligere i dette kapitlet, hadde AAD i St. mld 43 (1991-92) appellert til de tradisjonelle forvaltningsverdier i sin argumentasjon for MRS. Den svenske kommisjonen, i likhet med mange andre innenfor den kritisk-organisatoriske diskursen mente å ha funnet at den heller hadde ført til den at enkelte medarbeider identifiserte seg med egen virksomhet istedenfor med staten som helhet. Dette ble beskrevet som fragmentering. Dette begrepet ble også tatt i bruk i den norske diskursen om MRS. I 2001 kom et en bok som het *Den fragmenterte staten* (Østerud, Tranøy, and Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 2001).

¹³² Stat & Styring 3/1997 s. 18- 19.

5.3 Tekstanalyse av rapportene

5.3.1 Innledning

Dokumentene fra denne perioden var av to typer. Den ene typen var rapporter som bygget på utredninger og analyser utført av direktoratets medarbeidere, og i varierende grad i samspill med Administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og andre aktører innen sentralforvaltningen. Rapportene hadde som formål å gi kunnskaper om hvordan innføringen av VP hadde foregått, og søkte også å vise hvordan MRS kunne tilpasses det statlige budsjettssystemet. I denne perioden ble det lagt større vekt på resultatstyring og -oppfølging, en oppfølging av den siste veiledningen fra forrige periode. Det ble fra 1991 og utover gjort analyser av erfaringer med budsjettfullmakter, budsjettproposisjoner og tildelingsbrev, i samarbeid med blant annet Finansdepartementet. På kort sikt var målet å bidra med kompetanse til FIN i forbindelse med budsjettkonferansen på Halvorsbøle i 1992, og på lengre sikt til det nye økonomiregelverket som kom i 1996. Dette skapte en bedre kobling mellom MRS og budsjettprosesser enn det en hadde hatt tidligere. I rapportene ble også MRS satt inn i en politisk ramme. Det ble hevdet at mål- og resultatorienterte styringsprinsipper i noen tilfeller kunne komme i konflikt med politikernes behov for handlefrihet.

Rapportene hadde et simplere utseende enn de tidligere veiledningene og temaheftene som kom senere. De var produsert i Statskonsults "hustrykkeri", og hadde vanligvis ikke noen illustrasjoner eller andre måter å "forskjønne" budskapet på. Vanlig pris var 50 pr. stk. De hadde mest preg av å være interne oppsummeringer av prosjekter for spesielt interesserte. Den første omhandlet erfaringer med innføring av Mål- og resultatstyring før og etter 1991. De neste rapportene bygget på analyser av tildelingsbrev og budsjettproposisjoner. Formålet med disse var å undersøke hvordan man hadde klart å integrere prinsippene om MRS i disse dokumentene. En rekke personer i Statskonsult var med på å skrive disse rapportene.

5.3.2 Kartlegging av virksomhetsplanlegging og resultatstyring i statlige virksomheter)

Denne rapporten var et resultat av et oppdrag fra AAD (Statskonsult 1991). Den bygget på en forholdsvis omfattende spørreundersøkelse om hvordan innføringen av Virksomhetsplanlegging hadde foregått.¹³³ Målet var å

¹³³ Rapporten bygget på en utvalgsundersøkelse etter prinsipper fra Statistisk sentralbyrå, og spørreskjema var blitt sendt til hele 864 virksomheter. Det inkluderte alle departementer, sentrale virksomheter og virksomheter på regionalt nivå og fylkesnivå, samt alle statlige virksomheter med et fylkesmessig og regionalt ansvar.

kartlegge status for dette arbeidet. Man ønsket å få mer kunnskap om hvorvidt de statlige virksomhetene benyttet VP aktivt som styringsvirkemiddel, og om de gjennomførte målinger og evalueringer av sitt arbeid. Den endelige svarprosenten var på ca 60 % av det opprinnelige utvalget. Teksten som bare var på vel 20 sider var utarbeidet av en avdelingsdirektør og en nyansatt rådgiver i Statskonsult som et bidrag til en konferanse som Statskonsult avholdt i februar 1990. Rapporten må sies å være en svært kort oppsummering av et forholdsvis stort empirisk materiale.

Man fant at antallet virksomheter som hadde tatt i bruk virksomhetsplaner hadde økt fra ca ti prosent av alle i 1987 til hele nitti prosent i 1991. Den gjennomsnittlige virksomhetsplan inneholdt en målstruktur med en relativt detaljert aktivitetsplan sortert etter hovedmål og delmål. Virksomhetene hadde også ført opp hvor mye tid som ville gå med til de ulike aktivitetene, og hvem som hadde ansvaret for disse. Virksomhetene mente at VP hadde ført til økt bevissthet om ressursbruken, om sammenhengene mellom mål og oppgaver og om brukernes behov. Ingen av virksomhetene kunne likevel dokumentere at de hadde oppnådd bedre resultater etter innføringen av VP. Det ble hevdet at dette skyldtes at det ikke fantes systemer for å registrere bruk av ressurser og resultater.

Det var store variasjoner i graden av innføring av VP mellom etater og virksomheter. I noen av departementsområdene var andelen som hadde tatt i bruk standarden mye lavere enn gjennomsnittet. Lavest var andelen i Utenriksdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet og Finansdepartementet. Svakheter med den gjennomsnittlige virksomhetsplan var at den ikke ga gode nok beskrivelser av problemer og utfordringer, og at den hadde lite analyse av endringsbehov. I tillegg var planen ikke godt koblet opp mot de langsiktige strategiene. Dette hadde å gjøre med at virksomhetene ikke hadde klart å operasjonalisere målstrukturen godt nok, slik at man kunne måle resultater på en sikker måte, het det.

Statskonsult var noe kritisk når det gjaldt kvalitet på prosessene, men konkluderte forsiktig med at det hadde skjedd positive forbedringer i virksomhetene etter innføringen av VP. Man måtte erkjenne at resultatorienteringen rett og slett ikke var kommet langt nok. Virksomhetene var kommet kort med å bruke planen som et styringsinstrument. De strategiske analysene ble ikke brukt som grunnlag for å sette opp langsiktige resultatmål eller strategier i noen av virksomhetene. Den interne koordinasjonen av arbeidet med VP var heller ikke tilfredsstillende. Bare én av fem virksomheter mente at VP hadde gitt større utveksling av idéer og erfaringer mellom avdelingene.

Noen av de intervjuede lederne hevdet at det var for tidlig å evaluere effektene av VP. Flere mente likevel at VP på sikt også ville gi økt produktivitet. Andre ga uttrykk for tvil om nytten av VP både som planleggings- og styringsverktøy, og som redskap for den enkelte medarbeider. To av virksomhetene mente at nytten var liten i forhold ressurser og tid avsatt til dette. Årsakene til dette ble sagt å være at man allerede hadde parallelle plandokumenter, at det hele tiden kom nye politiske utspill, og at det var manglende engasjement hos den politiske ledelsen.

I undersøkelsen hadde man også spurt om hva forvaltningen mente var forutsetninger for at VP skulle gi bedre resultater. Det ble oppgitt fire hovedgrunner. Den første var at innføringsfasen måtte ha forløpt med riktig grad av medvirkning blant medarbeiderne, og at ledelsen måtte være aktiv underveis. Den andre var at dokumentene og rutinene i planleggingssystemet skulle være skikkelig utarbeidet, og tilfredsstillende metodiske krav til kvalitet. Den tredje var at virksomhetene internt kunne oppleve at plandokumentene var nyttige styringsverktøy. Den fjerde var at målstyring ble praktisert i tilknytning til virksomhetsplanen.

Undersøkelsen refererte riktignok de kritiske kommentarer fra virksomhetene, men disse ble ikke fulgt opp gjennom noen drøfting av VP som system i den. Rapporten tok utgangspunkt i begrepene og strategiene som var utviklet i veiledningene fra den første perioden uten å stille grunnleggende spørsmål ved disse. Man holdt seg fremdeles trygt innenfor den instrumentelt-organisatoriske diskursen.

5.3.3 Resultatstyring på regjeringens satsningsområder – erfaringer

Denne rapporten var et resultat av et prosjekt på oppdrag fra Administrasjonsdepartementet som skulle utvikle resultatstyring på satsningsområdene miljøvern, arbeidsmarkedet og barn og unge (Statskonsult 1993). Målet var å gi generelle råd for utvikling av fagproposisjonene for 1994. Den var skrevet av én person i Analyseavdelingen i Statskonsult.

Rapporten satte først resultatstyringen inn i et politisk perspektiv. Den erklærte at spørsmålet om man skulle ha resultatstyring eller ikke var lite fruktbart i denne sammenhengen. Poenget var å drøfte hvordan de ulike elementene i resultatstyringen kunne tilpasses på en slik måte at de var i tråd med og bygget opp om under den politiske beslutningsprosessen. Rapporten gikk så grundig inn på temaet resultatanalyser, resultatindikatorer og andre elementer ved resultatstyringen, og satte dette inn i en politisk sammenheng. Det het:

”De elementene som inngår i resultatstyring, målfastsettelse, tilordning av ressurser, resultatoppfølging, og evaluering er alle elementer som til enhver tid vil være et viktig ledd i dialogen mellom Storting og regjering. Poenget med utvikling av resultatstyring på dette nivået er å videreutvikle de elementene som allerede ligger der i retning av et mer helhetlig grunnlag som bedre viser forvaltningens faktiske prioriteringer og resultater.” (Statskonsult 1993, s. 16).

Et viktig poeng var at MRS måtte respektere regjeringens behov for operativ handlefrihet. Derfor kunne man ikke ha for store ambisjoner når det gjaldt kvantifisering av resultater på det politiske nivået. Det het:

”Erfaringen fra resultatutviklingsprosjektet på regjeringens satsningsområder er at utvikling av resultatstyring i forholdet mellom regjering og Storting forutsetter at det blir tatt hensyn til regjeringens behov for operativ handlefrihet. Blant annet betyr dette at graden av kvantifiserbarhet i målformuleringer blir lavere enn det som er vanlig for administrativ resultatstyring” (Statskonsult 1993, s. 16).

Tilpassing var også et nøkkelord i denne i denne rapporten. Dette skulle skje gjennom å senke ambisjonene til nøyaktighet og detaljer i måleprosessene. Man måtte kunne tillate en mer løs angivelse av ressursbruk, både på grunn av mangelfullt utviklede målesystemer og igjen på grunn av faren for å binde opp regjeringen. Formen på MRS var nødt til å passe inn i regjeringens opplegg. Erfaringene fra prosjektet var nemlig at det kunne utvikle seg spenninger mellom det som MRS idéelt sett burde være, og det som lot seg innpasse i de politiske rammene. Det ble pekt på at politikken hadde sin egen logikk. Konklusjonen var at politikerne likevel ønsket en faglig debatt på tvers av partiskillelinjene.

Rapporten bygget på dokumenter fra tre departementer, og anvender effektkjeder og resultatindikatorer som en teoretisk innfallsvinkel. Den trakk også inn en undersøkelse blant stortingsrepresentantene foretatt av Administrativt Forskningsfond (AFF) i Bergen.

5.3.4 Evaluering av arbeidet med å forbedre St.prp. nr. 1

Bakgrunnen for rapporten var en interesse fra FIN og Statskonsult for å evaluere det betydelige arbeidet som hadde vært gjort med å utvikle budsjettproposisjonene til sentrale redskap for resultatstyring (Statskonsult 1993). Datagrunnlaget var vurderinger av samtlige budsjettproposisjoner for 1993 og 1994, samt intervjuer med ansatte i 12 departementer, og av ansatte i Statskonsult. Rapporten var del av et prosjekt som hadde deltakelse av i alt tre rådgivere.

Innholdet i rapporten var tredelt. Den tok opp hva som faktisk hadde skjedd av endringer etter det statlige rundskrivet R-23/92, og ga en analyse av disse prosessene. Den inneholdt også anbefalinger for videre oppfølging. Man fant at det var klare forbedringer å spore både når det gjaldt innslag av resultatmål, prioriteringssignaler og krav om resultatrapportering i proposisjonene. Dette hadde startet før R-23/92, men dette rundskrivet fra Regjeringen hadde hatt en sterk legitimeringsverdi. Departementene var blitt tydeligere på hvilke områder/ oppgaver som skulle prioriteres. Det var lite innslag av unødvendig detaljstyring, og store forbedringer med hensyn til struktur, omfang og lesbarhet i proposisjonene.

Budsjettproposisjonene hadde ifølge Statskonsult likevel noe varierende kvalitet. Mange var fremdeles meldingsaktige og var preget av aktivitetsbeskrivelser mer enn resultatbeskrivelser. Dette hadde sammenheng med at man ikke hadde funnet gode resultatmål og resultatindikatorer. Det svakeste punkt var mangel på konkretisering av resultatmål og resultatindikatorer. Den politiske virksomheten skapte problemer med å formulere gode resultatmål. Resultatrapporteringssystemene var fremdeles lite utviklet. Arbeidet med MRS hadde i liten grad endret organiseringen av budsjettarbeidet. Det var heller ingen forbedringer når det gjaldt tverrsektorielle perspektiver. Konklusjonen var at det fremdeles eksisterte for lav bevissthet omkring etatsstyringsrollen i departementene.

Rapporten pekte på at det var store forskjeller i motivasjon og kunnskapsnivå internt i departementene. Det var ikke uenighet om hovedprinsippene i MRS, men liten grad av problematisering. Det var også begrepsforvirring, for eksempel mellom hva som var drifts- og strategisk styring. Pilotprosjektene hadde hatt gode ringvirkninger, men arbeidet hadde ikke hatt nok forankring i fagavdelingene og i toppledelsen. Mange sa seg fornøyd med medarbeiderne i Statskonsult sin innsats, men ga likevel tilbakemeldinger om at direktoratets medarbeidere var for teoretiske. De trengte større sektorspesifikk kompetanse, det vil si å kjenne bedre til særegne behov i og forutsetninger for de ulike virksomhetene. Statskonsult burde også dreie bistanden til færre og tyngre prosjekter, mente man.

I sine anbefalinger pekte Statskonsult på at utviklingen av gode og helhetlige resultatoppfølgingssystemer var den viktigste utfordringen framover, men at dette nok vil ta noe tid å få realisert. Rapportens tendens er å ville holde litt igjen på tempoet i innføringen, og anbefale en justering av ambisjonsnivå og innholdet i resultatstyringen framover. Det het:

”Det er fortsatt forbedringspotensiale i mange departementer når det gjelder strukturen på budsjettproposisjonen. Dette arbeidet må videreføres, og det må legges vekt på behovet for individuelle

tilpassinger av strukturen. Det er viktig at eventuelle krav til en felles struktur ikke går på bekostning av individuelle tilpasningsbehov” (Statskonsult 1993, s.15).

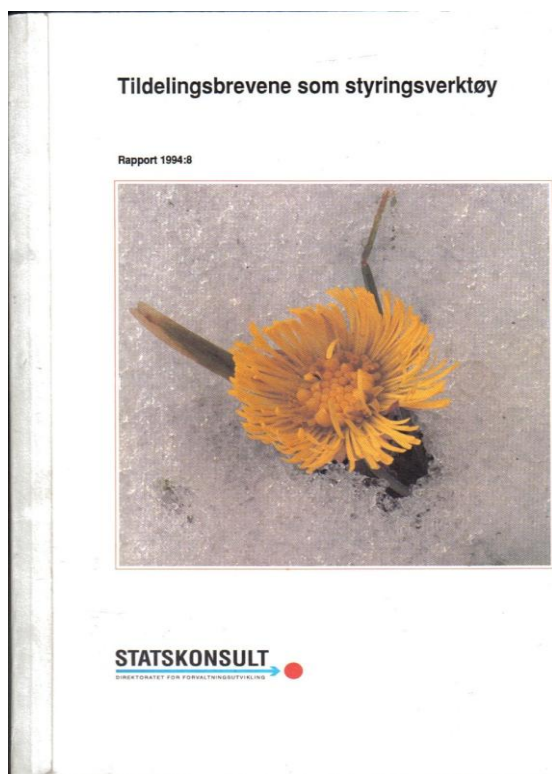
Rapporten bygget på analyse av budsjettokumentene og i noen grad på de tidligere rapportene fra denne perioden. Særlig er det referert mye til R-23/92. Det var også lagt relativt stor vekt på tilbakemeldinger fra de departementansatte om deres syn på MRS.

5.3.5 Tildelingsbrevene som styringsverktøy

Bakgrunnen for rapporten var et prosjekt som ble startet opp i 1992 (Statskonsult 1994). Omslaget var noe mer forseggjort enn på de foregående, med blant annet et bilde på forsiden av en løvetann som sprenge seg opp gjennom isen, se illustrasjon neste side. Målet var å gi prinsipielle synspunkter på bruken av tildelingsbrevene. Det var et kollektivt arbeid fra et relativt stort antall medarbeidere i Statskonsult, og arbeidet hadde strukket seg over en periode med skifte av avdelingsledere. Det ble oppgitt at man hadde hatt nær kontakt med FIN gjennom hele prosjektet, og man takket spesielt avdelingsdirektør Arild Sundberg i FIN for konstruktive bidrag underveis.

Statskonsult var her relativt kritisk i sin bedømming av hva som hadde vært oppnådd når det gjaldt innføring av MRS. Bare noe over halvparten av tildelingsbrevene ble vurdert som å ha akseptabel kvalitet. Man fant likevel forbedringer når det gjaldt innslag av resultatmål og krav om resultatrapportering. Det var imidlertid store variasjoner og et klart forbedringspotensial totalt.

Rapporten pekte derfor på at det fortsatt var behov for utviklingsarbeid i retning av bedre resultatstyring. Den var positiv til mulighetene for å utvikle tildelingsbrevene som gode redskaper for resultatstyring, og anbefalte å skape bedre balanse mellom fagproposisjoner og tildelingsbrev. Tildelingsbrevene måtte inngå som et ledd i en velutviklet etatsstyringsprosess og styringsdialog, ble det sagt. Det ble også pekt på at skulle man utvikle resultatstyring, måtte man klare å integrere den tradisjonelle økonomi- og budsjettstyringen med de faglige oppgavene som virksomhetens formål er begrunnet i. Departementene måtte bruke tildelingsbrevene mer aktivt, og virksomhetene måtte forplikte seg til å realisere de fastsatte målene.



Det burde spesielt legges større vekt på oppfølgingssiden, med utvikling av gode resultatrapporteringssystemer. Dette burde skje parallelt med utvikling av klare og etterprøvbare resultatmål og resultatindikatorer på de områder som egnet seg for dette. På andre områder kunne analyser og evalueringer i etterkant være mer hensiktsmessig. Et interessant poeng var at Statskonsult nå så vesentlige muligheter for å gjøre mål- og styringssignaler mer konkrete, uten nødvendigvis å gå veien om kvantitative størrelser. En sentral del av arbeidet framover ville bestå i å finne frem til et hensiktsmessig nivå og omfang på resultatinformasjonen. Det ble framholdt at det var vanskelig å gi et entydig svar på om i hvilken grad det var mulig og realistisk å sette konkrete resultatmål i budsjettproposisjonene.

Det var ifølge rapporten også viktig å få til forankring i toppledelsen, og de skarpe skillene mellom strategisk styring og driftsstyring måtte tones ned. Områder som tildelingsbrev, etatsstyring og ledelsesutvikling var viktige for å støtte opp om resultatstyringen. Konklusjonen var at tilbakemeldingene til departementene må bli mer diffensierte og tilpasset, og i større grad bygge på sektorkunnskap. For å oppnå dette, måtte Statskonsult utvikle opplæringstilbud i samarbeid med FIN.

Rapporten bygget på analyser av et stort antall tildelingsbrev for ulike år, og på den tidligere rapporten om St prp. Nr. 1. Den refererte til vedtak fra Storting og regjering og til Halvorsbøle- konferansen 1992.

5.4. Tekstanalyse av temaheftene

5.4.1 Innledning

Den andre typen dokumenter var temaheftene. De var mindre kategoriske og mer drøftende i innhold enn de tidligere veiledningene. De bygget i noen grad på innholdet i rapportene, men var mer forseggjort, særlig med hensyn til utseende. Målgruppen var noe bredere enn for de utseendemessig mer enkle rapportene. Betegnelsen temahefter signaliserte i seg selv en endring i tilnærming i forhold til forrige periode. I temaheftene om etatsstyring var balansering av det faglige og administrative nivået i praktiseringen av MRS sentralt. Det ble lagt fram ulike modeller for hvem skulle ha den styrende hånd om de administrative prosessene som bygget på MRS. Temaheftene om etatsstyringen la vekt på at MRS måtte tilpasses virksomhetenes forutsetninger og særtrekk. Statskonsult la stor vekt på at kulturelle faktorer var viktige for å få MRS til å fungere godt. Fleksibilitet og skreddersøm for standarden ble et diskursivt brytningspunkt i dette temaheftet.

Temaheftene var trykte publikasjoner i flere farger og med bilder og tegninger osv. I likhet med veiledningene benyttet man seg her av piler og bokser. En teknikk for å skape legitimitet for budskapene var at det ble satt inn bokser med sitater fra navngitte virksomhetsledere i teksten. De to temaheftene som analyseres tok opp bruken av Mål- og resultatstyring i relasjonene mellom de ulike hierarkiske nivåene i staten, nemlig det som ble betegnes som etatsstyring. Det omfattet blant annet tildelingsbrev og styringsdialoger som ble behandlet i rapporten fra denne perioden. Temaheftene bygger derfor i noen grad på rapportene, men setter problemstillingene inn i en større sammenheng.

I temaheftene var det også tatt inn humoristiske pennetegninger, tydeligvis for å gjøre poengene klarere. Noen av disse tegningene ga også preg av å være en refleksjon på budskapene, men kunne også ses på som en måte å avværpe eventuell kritikk på. Disse publikasjonene ga til sammen et ganske homogent inntrykk. Forsidene besto av Statskonsults gamle logo med pilen og den røde kulen, og de hadde illustrasjoner på forsiden. Forsidene var ikke i like stor grad dominert av bokser og piler som i den første perioden. I tillegg til temaheftene om MRS, publiserte Statskonsult i denne perioden flere temahefter om kvalitet og servicestandarder.

5.4.2 Organisering av etatsstyringsfunksjonen i departementene

Dette temaheftet hadde som mål å gi innspill til ledere i departementene om organiseringen av styringsfunksjonen overfor underliggende virksomhetene (Nilsen and Statskonsult 1997).¹³⁴ Det hadde også en illustrasjon på forsiden, en organisasjonsmessig figur bygget opp ved hjelp av strikk, fingertupper og lyssetting, et budskap som kanskje i større grad understreket behovet for kreativitet. Målet med heftet var å redegjøre for hvilke kriterier som burde vurderes i forkant av en beslutning om hvordan etatsstyringsfunksjonen skal organiseres. Det ble pekt på at det kunne være nyttig for rådgivere i styring av underliggende virksomheter, så vel innenfor som utenfor virksomhetene.

Heftet bygde på gjennomgang av dokumenter fra ulike departementer, og på intervjuer av nøkkelpersoner i forvaltningen, administrative og faglige ledere, utviklingspersonell og prosjektledere.



¹³⁴ De to temaheftene om etatsstyring hørte til de mest etterspurte i 1997, og ble til sammen solgt i over 2000 eksemplarer (Årsmeldingen, 1997).

Innholdsmessig tok man først opp grunnlaget for departementenes etatsstyring, og så på hva som var nedfelt i regelverket. To ulike modeller for organisering av etatsstyringen ble presentert. De adskilte seg ut fra om det var fagavdelingene eller administrasjonsavdelingen som skulle være hovedansvarlig for etatsstyringen. De to modellene ble vurdert ut fra kriterier som samordningsbehov, kompetansebehov, effektivitet og legitimitet. Man pekte på at i kompetansetunge etater kunne legitimiteten styrkes ved at fagavdelingen hadde hovedansvaret. Samordning var imidlertid lettere når administrasjonsavdelingen hadde hovedansvaret, var påstanden. Dette kunne nemlig gi stordriftsfordeler og sørge for bedre administrativ kompetanse. Det ble sagt:

”Departementet må organisere styringen på en slik måte at dobbeltkommunikasjon og dobbeltarbeid unngås. Arbeidsdelingen mellom politisk og administrativt nivå, og mellom fagavdelinger og administrasjonsavdelinger må klargjøres” (Statskonsult 1997, s. 15)

Et begrep som ble benyttet i dette temaheftet var konsulentveldet. Det het:

”En lite gjennomtenkt organisering av styringsfunksjonen kan bl.a. gjøre det vanskelig for departementet å få gjennomslag for overordnede styringssignaler hos underliggende virksomhet. Statskonsult har erfart at flere statlige virksomheter kan utsettes for sprikende og lite helhetlige styringssignaler og krav fra overordnet departement. Videre er det ikke uvanlig at statlige virksomheter klager over det såkalte ”konsulentveldet”, dvs. at overordnet departement ikke i tilstrekkelig grad følger linjeprinsippet i formidlingen av styringssignaler til virksomheten” (Nilsen and Statskonsult 1997, s. 14).

Temaheftet inneholdt begreper som styringsdialog, budsjettprosess, målfastsetting og resultatoppfølging. Resultatkrav og effektkjeder drøftes også. Det ble pekt på at man måtte utvikle felles prinsipper, standarder og rutiner for styringen av underliggende virksomheter. Dette ble knyttet opp mot bruk av IT-pregede systemløsninger. Det het:

”Det vil også være behov for å kontrollere at styringen utøves i samsvar med vedtatte prinsipper og standarder. (kvalitetssikring). Ansvar for å påse (kvalitetssikre) at virksomhetsansvarlig avdeling har tilstrekkelig kompetanse, ressurser, systemer og rutiner for styring ligger primært hos departementsråden, sekundært i den avdeling eller enhet som departementsråden bemyndiger og delegerer oppgaver til” (Statskonsult 1997, s.20).

I dette heftet ble det sterkt understreket at styringen måtte tilpasses den enkelte virksomhets særpreg, noe som ble oppgitt å være hentet fra Administrasjonsdepartementets retningslinjer.

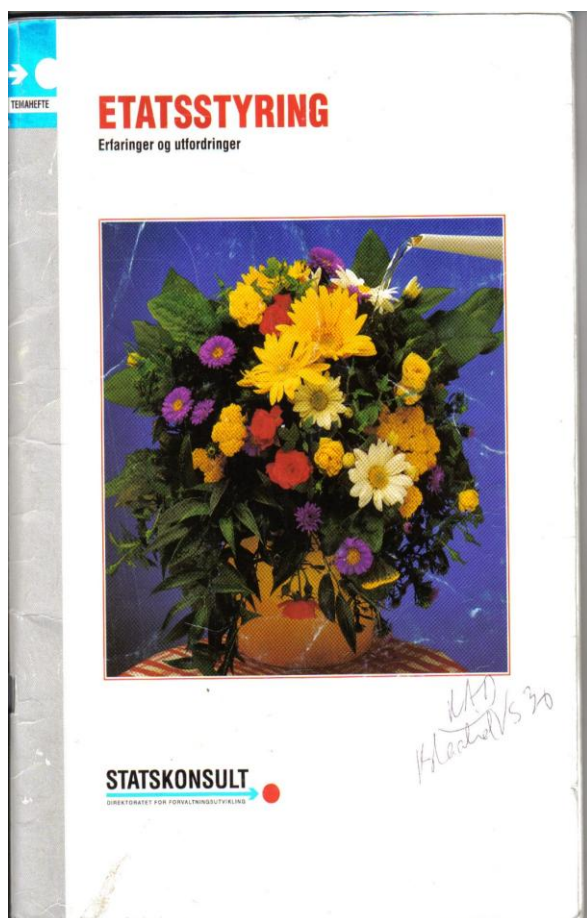
Det var det ingen eksplisitte referanser, men man hadde innhentet konkrete eksempler fra tre departementer. Man viste til Stortingets bevilgningsreglement, til det nye Økonomireglementet, samt til rundskriv og retningslinjene fra FIN knyttet til dette. Også de tidligere nevnte retningslinjer for etatsstyring fra Administrasjonsdepartementet i 1995 ble det vist til i dette dokumentet. Det trakk også inn begreper fra litteraturen om kvalitetsstandarder.

5.4.3 Etatsstyring – erfaringer og utfordringer

Det andre temaheftet var *Etatsstyring – erfaringer og utfordringer*, (Kvalvåg et al. 1997; Statskonsult 1997). Målgruppen for dette var ledere i departementer og underliggende virksomheter, og andre nøkkelpersoner på dette området. Hensikten med dette temaheftet var oppgitt på omslagets bakside:

”... å bringe videre forvaltningens erfaringer fra de seneste årenes arbeid med etatsstyring, og peke på utfordringene framover.”

I dette temaheftet benyttet man som illustrasjon på forsiden en vakker blomst med mange farger, jf. illustrasjon under. Dette bringer tanken på det utsagn at organisasjonsutvikling har mer med stell av kjøkkenhage enn ingeniørvirksomhet å gjøre. Her kom det til synes en viss reorientering fra Statskonsults side i forhold til de tidligste veiledningenes vekt på bokser og piler. Plantemetaforen signaliserte et mer organisk syn på hvordan organisasjoner fungerer. Også i dette temaheftet ble benyttet bokser med sitater fra navngitte ledere i forvaltningen, øyensynlig for å øke budskapets legitimitet.



Etatsstyring tok opp bakgrunnen for og prinsippene i etatsstyringen, herunder et helt kapittel om ” behovet for tilpasning og skreddersøm”. Etatsstyring ble definert på følgende måte:

”systematiske aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp underliggende virksomheters oppgaveløsning og resultater” (Statskonsult 1997, s.12).

I heftet ble det pekt på at den mer uformelle kontakt mellom nivåene falt utenfor denne definisjonen, men at den også har betydning, ja den kan være helt avgjørende for hva man oppnår med den formelle styringen. Dette må ses på som en utviding av diskursen i forhold til veiledningene som vi har sett på i den tidligere perioden.

Heftet tok til slutt opp viktige forhold i styringsprosessene, dokumentenes plass og hvilke andre forhold som har betydning for tilpassingen av styringen. Igjen ble det her viet mye plass til å understreke ”behovet for tilpasning og skreddersøm”, noe som må karakteriseres som ”den røde tråd” i Statskonsult standarddiskurser i denne perioden.

5.5 Oppsummering

I perioden 1991 til 1997 skjedde det en endring i Statskonsults tilnærming til standarden til Mål- og resultatstyring, både når det gjaldt praksis og innhold, jf. tabell 5.3. Man gikk fra betegnelsen Virksomhetsplanlegging til Mål- og resultatstyring, et skifte som av avdelingsdirektør Haugli Nilsen ble beskrevet som primært retorisk i den hensikt å understreke viktigheten av resultatorientering. Direktoratet hadde ikke lengre det klare mandatet i ryggen som ble gitt i Fornyelsesprogrammet *Den nye staten* i 1987, og det hadde kommet kritikk mot dets opplegg for Virksomhetsplanlegging i retning av å være for rigid og dogmatisk. Målgruppen for den tidligere *Veiledning i Virksomhetsplanlegging* hadde vært hele statsforvaltningen. Dette endret seg til at Statskonsults arbeid med MRS i denne perioden ble mer innrettet mot sentralforvaltningen. Organisasjonen ble i mindre grad en veileder, og mer en utreder og analytiker av erfaringene med innføringen av standarden MRS. Tematisk skjedde det en vridning fra fokus på intern styring i virksomhetene ved hjelp av MRS over til etatsstyring, dvs. hvordan disse prinsippene skulle benyttes i styring og samspill mellom de ulike hierarkiske nivåene innen statsforvaltningen.

Elementer	Eksempler	Kommentarer
Diskurs-Objekter	Mål- og resultatstyring	Mandat fra departementet om å evaluere VP. Tettere samarbeidsrelasjoner til FIN og mandat om å assistere ved innføring av MRS i budsjettsammenheng Mer oppdragorientert
Utsagns-Modaliteter	Mer utredning og analyse Mindre kategorisk Tar sitater fra ledere inn i tekstene i større grad for å skaffe seg legitimitet.	Større grad av kunnskap om hvordan MRS virker i Statskonsult Mer involvert i undervisningsvirksomhet En viss grad av kontakt med kritiske akademikere
Begreper	Tildelingsbrev Styringsdialog Budsjettfullmakter Tilpassing Prosess Kultur	Større grad av innslag fra budsjettdiskursen Noe glidning vekk fra den instrumentelt- organisatoriske diskursen Den kritisk-organisatoriske diskursen begynner å komme inn i tekstene.
Strategier (temaer og teorier)	Sørge for å innføre MRS i budsjettsammenheng Tilpasse MRS til ulike virksomheters særtrekk og bakgrunn	Pragmatisk og mer organisk tilnærming Kontrasteres mot tidligere tilnærming Mindre fokus på MRS fra Statskonsults ledelse sin side, mer på kvalitet og service

Tabell 5.3 Diskursiv analyse av Statskonsults tilnærming til MRS 1991- 1997

De skriftlige dokumentene var virkemidler som Statskonsult benyttet til å fremme sitt syn på MRS gjennom å legge fram dokumentasjon og mer overbevisende utsagn om standarden. Organisasjonen skaffet seg økte

kunnskaper om standarden i løpet av denne perioden. Man modererte dermed sine egne tidligere synspunkter på flere punkter. I dokumentene tok man også opp andre aktørers utsagn på ulike måter. Det kunne skje gjennom at man enten allierte seg med, eller tok avstand fra disse. Et eksempel på å knytte andre retorisk til egne synspunkter var at man i denne perioden i større grad integrerte sitater fra toppledere i statsforvaltningen i tekstene. Den nye innfallsvinkelen som la større vekt på analyser førte til større grad av samspill med de akademiske miljøene, også med dem som hadde vært kritiske til den tidligere tilnærming til MRS i Statskonsult. Man integrerte også synspunkter fra disse aktørene i egne dokumenter. Økte kunnskaper om MRS i Statskonsult gjorde at man fikk bedre grunnlag for kunne drøfte sine synspunkter med de kritiske akademiske miljøene, og også søke å påvirke disse miljøene gjennom sin egen tilnærming.

Endringene i diskursen i perioden skjedde gjennom et samspill mellom direktoratets egen og andres evne til å fremme legitime utsagn. Internt hadde de å gjøre med endringer i ledelse og strategier i Statskonsult. Nye ledere kunne i større grad løsrive seg fra tidligere strategier og tenke nytt for å tilpasse MRS til nye behov i statsforvaltningen. De kunne også ha en egeninteresse av å opptre på andre måter enn det som hadde vært gjort av tidligere ledere. Det kom også nye impulser nedenifra innen organisasjonen, fordi den enkelte medarbeider og miljøet som helhet fikk større kompetanse på standarden. Dette gjorde at Statskonsult kunne opptre med større autoritet utad. Økt satsing på opplæringstiltak ga også Statskonsult nye impulser som var med på å påvirke organisasjonens tilnærming til MRS.

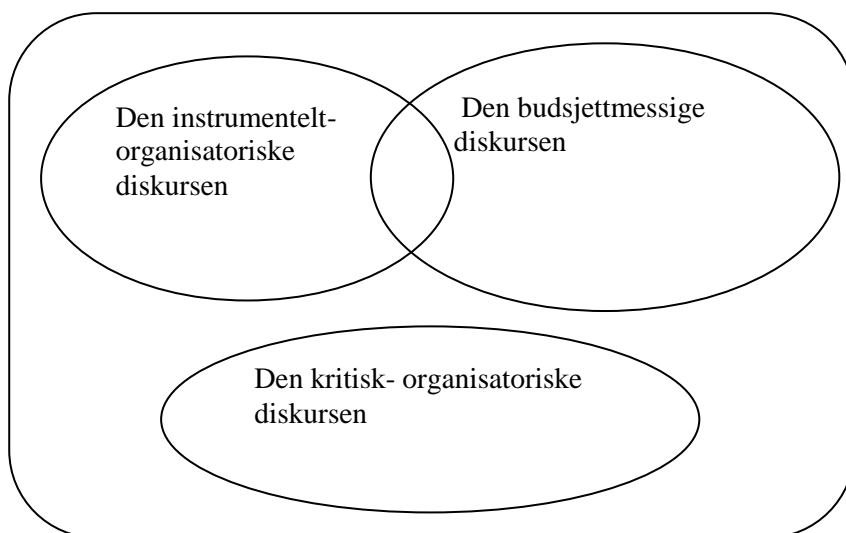
Effekten av bredere økonomiske, politiske og organisasjonsmessige diskurser ble også innpasset i egne strategier. Det skjedde politiske og økonomiske endringer som indirekte hadde effekt på tilnærmingen til MRS fra Statskonsults side. De nasjonaløkonomiske forholdene på 1990-tallet endret seg og gjorde interessen for å vektlegge effektivitet i statsforvaltningen mindre relevant og påkrevende. Det kom også impulser i form av nye standarder internasjonalt og nasjonalt. Noen begreper og strategier hentet fra kvalitetsrettede standarder ble i større grad benyttet også i diskursen om MRS, for eksempel brukerorientering, vektlegging av prosess og det å se på organisasjoner som mer organiske i karakter.

Tilnærmingen til MRS fra Statskonsults side i perioden 1991-1997 endret seg til å bli mer pragmatisk, men fremdeles overveiende rasjonell. Den økte grad av pragmatisme hadde å gjøre med at de ytre rammebetingelser og de indre forholdene hadde endret seg. Den var særlig preget av at man også hadde fått mer erfaring med standarden innen Statskonsult, og i større grad også trakk inn synspunkter fra andre miljøer, ikke minst fra Finansdepartementet.

Kap. 6 Mål- og resultatstyring i Statskonsult 1998-2004: Den tvetydige tilnærming

6.1 Innledning

I dette kapitlet analyseres Statskonsults tilnærming til Mål- og resultatstyring slik den framkommer av dokumenter publisert etter 1997. Det vil bli vist hvordan den igjen endrer seg i forhold til de tidligere periodene. De fire dokumentene som er analysert trekker på alle de tre diskursene som ble gjennomgått i kapittel 3. Den instrumentelt-organisatoriske diskursen er fremdeles til stede, særlig gjennom at det i økende grad vises til mer moderne standarder som Balansert målstyring, Benchmarking og den Europeiske Kvalitetsmodellen EFQM. Statskonsult la blant annet fram en egen rapport om Balansert Målstyring. Det gis et inntrykk av at direktoratets medarbeidere gjennom å ha engasjert seg i nye standarder har gjenvunnet noe av overbevisningen om fortrefeligheten med instrumentell-rasjonalitet som utgangspunkt for styring i staten. Fortsatt ser man også begreper og synspunkter fra den budsjettmessige diskursen i tekstene. Dette kan ikke minst knyttes til samarbeid med og oppdrag for FIN i forbindelse med det nye økonomireglementet som ble innført i 1997.



Figur 6.1 Statskonsult tilnærming til MRS 1998- 2004

Nå dukker imidlertid begreper og strategier som kan føres tilbake til den kritisk-organisatoriske diskursen langt mer hyppig opp i tekstene fra Statskonsult. I motsetning til den pragmatisk-rasjonelle perioden før, hvor man hadde integrert elementer av denne diskursen i de andre diskursene, får den nå et mer selvstendig rom i dokumentene. Dette ses særlig i en egeninitiert historisk analyse av utviklingen av Mål- og resultatstyring i staten som kom i 1998. Deler av denne diskursen gjenfinnes også i to temahefter som ble publisert noen år senere. Den representerte uforenlige alternativer, eller brytningspunkter i diskursen om MRS innen Statskonsult i denne perioden.

Det er en indre motsetning mellom noen av de strategiene som man står for i denne perioden. Man tar mer eller mindre avstand fra den tidligere instrumentelt-rasjonelle tilnærming, spesielt Virksomhetsplanleggingen på slutten av 1980-tallet. Samtidig vurderer man nye instrumentelle standarder som Balansert målstyring og Benchmarking. Tiltross for at de moderne standardene er noe endret og videreutviklet, får man det inntrykk at organisasjonen, i alle fall delvis, har falt som offer for å signalisere at ”ny emballasje også gir et nytt innhold.” Man benytter seg riktignok i noen grad av begreper som kan tyde på at man har oppnådd en større grad av refleksjon, men dette får ikke konsekvenser i form av en helhetlig strategi. Statskonsult tilnærming til MRS i denne perioden må derfor ses på som tvetydig. I figur 6.1 har en derfor valgt å la den kritisk-organisatoriske diskursen inngå som en løsrevet del av Statskonsult tilnærming til MRS i denne perioden. I likhet med perioden før er imidlertid de to andre diskursene blitt integrert i hverandre. Dette viser seg også i praksis gjennom at de begge inngår i tilnærmingen til MRS i oppdragsprosjekter for FIN i denne perioden.

Den kritisk-organisatoriske diskursen, som det altså i større grad trekkes på i dokumentene fra denne perioden, har mindre tilknytning til det man ellers driver med i direktoratet. Den egeninitierte, historiske og forskningsorienterte rapporten blir hengende noe i løse luften, og blir aldri et førende dokument for organisasjonen. Det har å gjøre med at direktoratet fremdeles er et forvaltningsorgan som ikke forventes å drive med forskning. Praksis henger altså sammen med og legger begrensinger på hva man kan uttale.

Dette kapitlet vil følge utviklingen av Statskonsults tilnærming til Mål- og resultatstyring under direktør Jon Blaaid fra 1998 og fram til organisasjonen ble nedlagt som direktorat i 2004.¹³⁵ I 6.2 knyttes denne til flere ulike

¹³⁵ Med unntak av en periode i 2000, da Blaaid var ”utlånt til” departementet for å assistere med omorganisering av Arbeidsdirektoratet (A-DIR). I denne perioden var avdelingsdirektør Vivi Lassen fungerende direktør i Statskonsult.

aspekter. Først ses det på endringer i ytre rammebetingelser og indre organisatoriske forhold. Deretter kommer en inn på betydningen av nyere idéer og impulser utenifra, samt hvordan måtene å jobbe i direktoratet endrer seg.

6.3 og 6.4 gir en dokumentasjon av endringene i denne perioden ved å analysere fire nye tekster som omhandlet MRS fra Statskonsults side. Det omfatter to rapporter og to temahefter. Den ene rapporten ga en historisk oversikt over utviklingen av Mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Den neste tok opp standarden Balansert målstyring. De to temaheftene bygget delvis på rapportene, men satte innholdet inn i en bredere organisatorisk sammenheng og knyttet dertil MRS til kvalitetetsmodeller.

I oppsummeringen blir de to hoveddelene av kapitlet sett i en diskursiv helhet. Den kontrasterer de ulike sidene ved tilnærmingen til MRS fra Statskonsults side etter 1997 i forhold til de to tidligere periodene.

6.2 Organisasjonsmessige forhold og ytre samfunnsmessige tilknytninger

6.2.1 Den forvaltningsmessige rammen

Flere regjeringsskifter førte til at direktoratet ble flyttet mellom ulike departementer i denne perioden.¹³⁶ AAD ble omorganisert i 1998, og uttrykket ”turbulent” ble benyttet i beskrivelsen av denne prosessen.¹³⁷ Forvaltningspolitikken ble på grunn av hyppige politiske ”kaballegginger” beskrevet som ikke å ha fungert så godt før denne omorganiseringen. Skiftet på politisk nivå kan ha ført til tvetydige signaler om hvilke gjøremål Statskonsult skulle prioritere, og muligens også gitt spillerom for mer uavhengige beslutninger om dette i direktoratet. Etter 2000 ble det dessuten stor fokus på Statskonsults framtid som organisasjon. Strategiprosessene ble langvarige, og dermed fikk direktoratet mindre tid til å utvikle de faglige områdene. I tillegg økte inntektskravene, slik at det ble mindre rom for utviklingsarbeid og generell kompetanseutvikling.¹³⁸ I 2001 ble Statskonsult

¹³⁶ Statskonsult lå under det nyopprettede Planleggings- og administrasjonsdepartementet i regjeringen Jagland 1996-97, men kom tilbake til Arbeids- og administrasjonsdepartementet under Bondevik i 1998.

¹³⁷ Stat & Styring 1/1998, s. 24.

¹³⁸ Dette gjorde at en del prosjekter ble forsinket. Man pekte også på at det hadde vært stor ”turn-over” i Statskonsult i denne perioden. Kilde: Halvårsrapport fra Statskonsult til AAD, datert 25.08.1999.

slått sammen med Statens informasjonstjeneste, og direktoratet flyttet til nye lokaler.

I AAD skjedde det også endringer. I 2002 ble det opprettet en Innovasjons- og moderniseringsgruppe i departementet som ble betegnet som en ”task force”. Den besto av ti personer som skulle ta seg av moderniseringsarbeidet i staten under den nye statsråden Victor D. Norman. Gruppen ble ledet av utviklingsdirektør Thorbjørn Overholt som tidligere hadde vært avdelingsdirektør. En person fra direktoratet ble ”utlånt” til gruppen.¹³⁹ Torbjørn Overholdt kunne senere meddele til Stat & Styring at hans ”task force” hadde avholdt 100 møter om modernisering og effektivitet med departementer og ytre etat. Man hadde også registrert 500 større moderniseringstiltak i en egen database.¹⁴⁰ Utviklingsdirektøren pekte på at han var imponert over kompetansen i departementene. Gruppen hans hadde hatt møter med over sytti ulike selskaper, og også lagt opplysninger fra disse inn i en database. Han kunne fortelle at det i liten grad hadde vært brukt utenforstående konsulenter i statsforvaltningen, men at han regnet med at det ble behov for å øke bruken av slike ekspertmiljøer. Han viste ikke minst til at det var viktig å fange opp erfaringer fra andre land. Det kunne virke som den nye utviklingsdirektøren fra sin posisjon i departementet hadde stor optimisme når det gjaldt nytten av så vel ren datainnsamling som bruk av eksterne konsulenter. Dette ga et inntrykk av at departementet ønsket å frakople Statskonsult fra deler av moderniseringsarbeidet i staten.

I 2002 ble det bebudet en ny omorganisering av direktoratet. Statsråden ønsket å trekke en del funksjoner som lå i det ytre apparatet inn til departementet. Statskonsults markedsrettede aktiviteter skulle skilles ut, eller legges ned. I 2003 ble det besluttet at Statskonsult skulle avvikles som direktorat og gå over til å bli et statlig selskap fra 1. januar 2004. En del av aktivitetene som gjaldt MRS ble tatt hånd om av en ny organisasjon, *Senter for statlig økonomistyring*, som formelt ble etablert 1. januar 2004. En analyse av denne organisasjonens videreføring av dette arbeidsområdet ville være interessant, men gå ut over rammen for denne avhandlingen.

6.2.2 Endring i organisatoriske strategier

Omdannelsen av direktoratet i 2004 kan følges tilbake til de strategiprosessene som startet allerede på midten av 1990-tallet. Statskonsult skulle riktignok ifølge strategidokumentet fra 1996 forbli et direktorat, men organisert og ledet som det man kalte ”*et selvstendig forvaltningspolitisk*

¹³⁹ Stat & Styring, 1/2002

¹⁴⁰ Stat & Styring, 5/2002

kjernemiljø” (Statskonsult 1996, s. 3). Det het på et senere sted i dette dokumentet:

”Vi skal generelt ikke konkurrere, men samarbeide med markedet på områder der det generelt kan tilby like gode produkter og tjenester som våre. Vår egenart og legitimitet som forvaltningspolitisk stabsorgan dannes gjennom den formelle forankring vi har mot høyere forvaltningsnivåer og gjennom den evne vi har til å følge utviklingsprosesser over tid og gjennom flere faser, for eksempel gjennom utredning, implementering, evaluering og oppfølging” (Statskonsult 1996, s. 6).

Prinsippet var altså følgende: Når en oppgave ble utført som et oppdrag, var det primært departementene som skulle være oppdragsgivere. Statskonsult ville også være en pådriver og initiativtaker i forvaltningspolitikken overfor disse. Direktoratet skulle i tillegg fokusere mer på å gi departementer og etater hjelp til selvhjelp, og dermed redusere behovet for konsulentbistand.¹⁴¹ Det skulle ikke konkurrere, men samarbeide med markedet på områder der dette kunne tilby like gode produkter og tjenester som Statskonsults egne.

Den nye strategien ble iverksatt fra 1. januar 1997.¹⁴² Avdelingsstrukturen endret seg nok en gang. Det skjedde en ny omorganisering og man fikk en egen avdeling kalt Styring og resultatorientering. Åge Danielsen sluttet allerede før sommeren 1997, og det kom til å bli fungerende direktør Tore Lorentzen som frontet strategien videre, inntil Jon Blaalid ble ansatt. I en artikkel i *Stat & Styring* ”*Statskonsult skifter vekt fra operativ til strategisk fot*” beskrev Lorentzen omleggingen slik:

”Statskonsult skal være et selvstendig fagmiljø. Vi skal altså bort fra konsulentfirmarollen. Det kan da oppstå den misforståelse at Statskonsult nå skal gå ut på et helt fritt grunnlag, uten kontakt med noen andre, og mene ting om forvaltningen. Slikt kan man kanskje gjøre én gang, men ikke flere ganger. Vi skal ikke leke forvaltningspolitiske rikssynsere, presiserer han”.¹⁴³

¹⁴¹ Ifølge intervju med Åge Danielsen i *Stat & Styring* 5/1996, s. 16

¹⁴² Disse prosessene fortsatte nesten kontinuerlig fram til Statskonsult ble nedlagt som direktoratet i 2004. Et viktig internt dokument var *Statskonsult framtid – en utredning om tilknytning og arbeidsform*, datert 6. mai 1997.

¹⁴³ *Stat & Styring* 2/1997, s. 6.

Lorentzen var svært nøktern med hensyn til hva Statskonsult kunne oppnå ved å bli det som enkelte hadde kalt ”forvaltningens frekke fetter”. Igjen var det balansen mellom å være et selvstendig forvaltningspolitisk miljø, og lojaliteten til den overordnede instans som var dilemmaet. Lorentzens uttalelser viste at han dro seg mot det siste hensyn, i likhet med det som Veierød hadde stått for.

I 1997 ble Lorentzen avløst av Jon Blaalid som ny direktør. Han var sosialøkonom med lang fartstid fra forvaltningen, sist som ekspedisjonssjef i KAD. I en kort artikkel i *Stat & Styring* under tittelen *Forvaltningens nye gartner* ga han uttrykk for at han ønsket seg et direktorat som klarte balansen mellom ”lydighet overfor departement og selvstendighet.”¹⁴⁴ Han uttalte:

”Ingen er tjent med et traust Statskonsult. Mitt ønske er at Statskonsult skal være akkurat så dristig at departementet kan leve med det.”¹⁴⁵

Under Blaalid ble rådgivning, utredningsvirksomhet og andre utadrettede tiltak på området MRS videreført. Det ble avholdt opplæringstiltak og konferanser. For eksempel ble det arrangert en større konferanse i Folkets Hus i Oslo i 1999. Den tok opp styringsproblematikker i staten.¹⁴⁶ Konferansen hadde flere hundre deltakere. I det pene trykte invitasjonsprogrammet med direktørens personlige navnetrekk og bilde, het det:

”Styring og ledelse av statlige virksomheter har endret seg betydelig i de senere 10-15 årene. Både rammebetingelsene for virksomhetene og styringsvirkemidler er i endring. Statskonsult retter fokus mot viktige styrings- og ledelsesutfordringer som toppledere i statsforvaltningen står overfor i dag.”¹⁴⁷

Programmets bredde og dybde i sin tilnærming til styring var egnet til å imponere. Det var innledere fra inn- og utland, og folk fra ulike steder i

¹⁴⁴ *Stat & Styring* 3/ 1997, s.3

¹⁴⁵ *Stat & Styring* 3/ 1997, s.3

¹⁴⁶ Konferansen var svært grundig forberedt, faktisk helt siden slutten av 1998. Flere grupper av rådgivere hadde på forhånd hatt samtaler med en rekke toppledere ute i sentralforvaltningen for å høre hvilke temaer de mente burde tas opp på konferansen. Kilde: *Konferanse om styringsutfordringer i staten – samtale med eksterne ressurspersoner*. Internt notat i Statskonsult av 4.11.1998.

¹⁴⁷ Kilde: Trykt informasjonsbrosjyre til konferansen fra Statskonsult.

forvaltningen, men også akademikere presenterte sine ulike perspektiver. Det deltok ledende stortingsrepresentanter og andre sentrale personer i det forvaltningspolitiske miljøet. For å skape enda større blest om konferansen, hadde man engasjert NRK- kjendisen Terje Svabø til å lede paneldebatten.

Et hovedtema på konferansen var nettopp hvilke erfaringer man hadde etter tiårs innsats med plan- og målstyring. Her var Per Læg Reid fra Universitetet i Bergen og avdelingsdirektør Vivi Lassen i Statskonsult hovedinnledere. Debatten etter foredragene var livlig, og mange fremmet synspunkter på emnet. Det kom for øvrig en del kritiske kommentarer til Læg Reids innlegg fra enkelte forvaltningsansatte. Blaalid tok selv seg av oppsummeringen på slutten av konferansen.

Denne konferansen ga inntrykket av at Statskonsult i denne perioden ble et forum for en bredere diskusjon når det gjaldt Mål- og resultatstyring i staten enn organisasjonen tidligere hadde vært. Direktoratet søkte å få fram et større spekter av synspunkter på MRS, uansett om disse var i tråd med statsforvaltningens offisielle oppfatning eller ikke. Dette var en fortsettelse av avdelingsdirektør Terje Haugli Nilsens strategiske linje fra 1994. Det hang også godt sammen med den endring i tilnærming som man hadde sett i de skriftlige tekster på 1990-tallet, nemlig en overgang fra pedagogiske veiledninger til rapporter og temahefter av mer rådgivende og drøftende karakter. Det kan ses som et uttrykk for de endringer som hadde skjedd når det gjaldt måten Statskonsult søkte å oppnå autoritet for sin tilnærming til MRS på. Man var mindre kategorisk og mer drøftende og problematiserende når det gjaldt tilnærming til MRS enn det som hadde vært tilfelle før 1991.

6.2.3 Etikk, demokrati og effektivitet

Øystein Blymke var i en periode på 1990-tallet ansatt som rådgiver i Statskonsult. Han hadde en sentral stilling i strategiprosessen i 1996, og hadde også utarbeidet skriftlig materiale om verdier i statsforvaltningen. Etter hans syn hadde også Mål- og resultatstyring aktualisert spørsmålet om etikk.¹⁴⁸ Årsaken til dette var at ved MRS ville flere beslutninger overlates til den enkelte tjenestemanns skjønn enn under regelstyring. Han eller hun fikk en større grad av frihet til å velge virkemidler. På spørsmålet om hva dreiningen fra regelstyring til Mål- og resultatstyring hadde å si for etikkdebatten, sa Blymke:

”Nye krav til organisering og arbeidsformer i forvaltningen en del steder har satt tradisjonelle, hierarkiske byråkratimodeller noe tilside. Tidligere var mønsteret at mottageren av offentlige ytelser møtte fortolkeren av et regelverk snarere enn en myndighetsperson

¹⁴⁸ Stat & Styring 3/ 1997, s. 30

med helhetlig forståelse og serviceinnstilling overfor brukeren og dennes behov, og med større fleksibilitet i valg av løsningsalternativer. Intensjonen er å overlate mer til byråkratene selv å velge virkemidler for å nå politisk oppsatte mål. Dermed beveger vi oss bort fra Webers klassiske byråkratimodell der et detaljert regelverk skulle sikre nøytraliteten og rettferdigheten. Nye prinsipper kan også rokke ved vår tradisjonelle egalitetstenkning. Målstyring kan vanskelig kombineres med millimeterrettferdighet, og kanskje må vi akseptere paradokset om noe større ulikhet for å nå de mål *de fleste* ønsker.¹⁴⁹

Blymke med sin overgang fra bedriftssektoren til statsforvaltningen brakte inn et annet element i diskursen om MRS. I næringslivet hadde det kommet en reaksjon på den ”shareholder value” innfallsvinkelen som hadde dominert mange steder siden 1980-tallet. Som følge av dette kom det mer fokus på næringslivets samfunnsansvar eller CSR som det ofte ble kalt. Sammen med dette kom også en oppblomstring av etikk som tema innen organisasjonsmiljøer. Det at etikk ble tatt inn i dokumentene fra Statskonsult om MRS hadde altså sammenheng med dette temaets økende popularitet innen privat sektor. Innad i Statskonsult kom det nå en økt vekt på verdisyndepunkter. Det ble for eksempel annet laget et internt hefte om temaet på starten av 1990-tallet.¹⁵⁰

Et annet element som ble framhevet i denne perioden var forholdet mellom MRS og de politiske aktørene, noe også hadde gått fram av rapportene fra forrige periode. Hensynet til effektivitet og produktivitet i statlig forvaltning måtte avveies mot den politiske logikken i et parlamentarisk system. En rådgiver i Statskonsult påpekte stor avstand mellom intensjonserklæringer gitt i offentlige dokumenter og den konkrete praksis. Mål- og resultatstyring ble kritisert for at staten framsto som en enhetlig aktør, og ikke som den multiaktør den ble påstått å være.¹⁵¹ Argumentet var at siden den både var et sektor- og et samordningsorgan, ble signalene ofte motstridende. MRS la for liten vekt på at styring også var politikk, og at politikk innebærer strategisk bruk av informasjon. MRS kunne også komme i konflikt med lokalstyret.

I Statskonsult ble imidlertid også hensynet til effektivitet understreket i denne perioden. I 2001 presenterte Statskonsult rapporten *Effektivitet i*

¹⁴⁹ Stat & Styring 3/1997, s. 31

¹⁵⁰1993:2 Verdier i Statskonsult. Intern brosjyre

¹⁵¹ Stat & Styring 1/1998. Staten som en aktør med flere roller sto også sentralt i Hermansen-utvalgets NOU fra 1989, jf. kap. 4.

offentlig sektor. Den var resultatet av et prosjekt som hadde arbeidet med å innskjerpe kravene til måling av effektivitet og produktivitet, blant annet i tildelingsbrev og tilnytningsdialoger.¹⁵² Den gikk inn for en mye sterkere kartlegging av produktivitet og effektivitet, tilsvarende den fokus man hadde hatt i perioden før 1990, og ikke minst i Norman-utvalgets rapport, NOU 1991:28. Det ble benyttet begrepet effektiviseringspotensiale, jf. kap. 5. Statskonsult var igjen sterkt preget av økonomisk argumentasjon, og terminologien var som hentet ut av en økonomisk lærebok. Det het:

”Ord som effektivitet (eller effektivisering) brukes ofte i diskusjoner om offentlig virksomhet. Betydningen kan variere sterkt, og dels framstå som uklar, men de fleste har en intuitiv forståelse av begrepet. Vi har i vårt notat om ” Effektivitet i statlig ressursbruk” tatt utgangspunkt i såkalt intern effektivitet. Hvordan får vi mer velferd eller verdiskaping ut av en gitt innsats, eller kostnadseffektivitet, som dreier seg om å frambringe tjenester billigere. Vi har valgt en begrenset del av problemstillingene knyttet til effektivitet i offentlig sektor. Derimot har vi ikke sett på to andre spørsmål som er minst like viktige: Er det mulig å oppnå overordnede politiske mål billigere ved å fordele innsatsen på ulike områder på en annen måte, og bør vi omprioritere fra områder der siste krone gir liten velferd, til områder der en ekstra innsats gir forholdsvis mer velferd.”¹⁵³

Andre dokumenter og uttalelser fra medarbeidere i direktoratet i denne perioden gikk også langt i retning av å legge vekt på resultater og måling av prestasjoner og effektivitet. I artikkelen *Departementene sover i timen. Verktøy for målstyring brukes ikke* uttrykte en rådgiver i Statskonsult sterk utålmodighet med statsforvaltningens tempo når det gjaldt å ta i bruk en organisatorisk standard¹⁵⁴ AAD og FIN hadde begge sovet i timen het det, og dette i motsetning til hva som skjedde i våre naboland. Det het i artikkelen fra Stat & Styring:

”I Statskonsult spurte vi oss selv hva som ville være framtidens prestasjonsmålingssystemer, og valgte blant annet å se nærmere på balansert målstyring, påpeker Hansen, som har ledet et prosjekt om dette i Statskonsult. Han har i tillegg samarbeidet tett med kolleger i de andre nordiske landene for å utveksle erfaringer. Med støtte fra

¹⁵² Stat & Styring 4/2001, s. 16.

¹⁵³ Stat & Styring 4/2001 s. 14

¹⁵⁴ Stat & Styring 1/ 2002

Nordisk Ministerråd blir det i oktober arrangert en større konferanse om balansert målstyring”¹⁵⁵

I forrige kapittel så vi at de mer kritiske synspunktene på MRS kunne oppnå økt legitimitet gjennom et nordisk akademisk nettverk. Her ser vi at et slikt samspill også kan benyttes av dem som ønsket å få gjennomslag for nye organisatoriske standarder. At Norge var bak Sverige når det gjaldt å ta i bruk den nye standarden Balansert målstyring, ble benyttet som et argument for å ”få opp dampen” også her hjemme. Det kunne i alle fall være to ting å innvende mot dette. For de første, hvorvidt Sverige eller andre land faktisk hadde tatt det i bruk i større grad enn her hjemme var neppe vitenskapelig dokumentert. For det andre syntes det å bli tatt for gitt at om dette så var, så måtte det kopieres av norsk statsforvaltning.

6.2.4 Regelorientert målstyring og kritiske perspektiver på de nye metodene

De mer kritiske perspektiver på organisatoriske standarder ble også i høy grad eksponert for Statskonsult og resten av statsforvaltningen i denne perioden. Det ene var det nyinstitusjonalistiske synet at organisatoriske standarder var en spredning av moter og trender. Det andre var det skandinaviske institusjonelle synet at standardene etter en tid og i sin ferd mellom organisasjoner, ble omdannet og mer tilpasset de nye miljøene.

Kjell Arne Røvik ble nok en gang intervjuet i *Stat & Styring* for å kommentere sin nye bok *Moderne organisasjoner. Trender ved tusenårskiftet*. Boken hadde preg av å være en taksonomi over hvordan styringsstandarder som rasjonalisering, målstyring og kvalitet hadde endret sin popularitet gjennom de siste 20- 30 årene.¹⁵⁶ Rasjonalisering som en gang var ledet av menn i lagerfrakker og tykke briller var nå bare komisk, ifølge Røvik. Kvalitetsbølgen på 1990-tallet var i ferd med å ebbe ut og et seminar om målstyring vil nå neppe fylle en telefonkiosk med deltakere.¹⁵⁷ En figur ble presentert som skulle vise at interessen for målstyring oppsto midt på 1970-tallet, fikk en topp på slutten av 1980-tallet og sank til bunns utover på 1990-tallet. På spørsmål fra intervjueren Bjørn Talén om det ikke var slik at målstyring nå var akseptert som en selvfølge, svarte forskeren:

¹⁵⁵ *Stat & Styring* 1/2002, s. 13.

¹⁵⁶ Røvik tok også avstand fra at standarder så lett lot seg innføre ovenifra i organisasjoner. Innovasjon kom ofte fra medarbeidere lengre nede i hierarkiet, sa han i intervjuet.

¹⁵⁷ *Stat & Styring* 2/1998, s. 4.

”Det er ikke mitt budskap at idéen nødvendigvis er død, selv om diskursen er stivnet. Men av og til er erfaringer en god domstol. Derfor ble idéen om kvalitetssirkler kortlivet. Du har nok likevel rett i at vi har en diversifiseringsprosess. Nye oppskrifter kommer til uten at de gamle nødvendigvis legges bort.”¹⁵⁸

Budskapet fra Røvik ble sannsynligvis mottatt med interesse i Statskonsult. Han ble i alle fall senere invitert til å holde en foredragsserie om innholdet i boken for alle medarbeiderne i organisasjonen. De fikk dermed en injeksjon med argumenter fra den kritisk-organisatoriske diskursen. Statskonsult hyret senere inn Røvik som foredragsholder om modeller og organisasjonskonsepter fra privat sektor på et heldagskurs for statsansatte. I invitasjonen het det at ” Temadagen retter seg spesielt mot ledere og andre som tolker og forsøker å inkorporere moderne konsepter i sin organisasjon.”¹⁵⁹

Røviks foredrag må ha vært en tankevekker for de mest entusiastiske tilhengerne av de nye standardene. Den ga preg av at Statskonsult på slutten av 1990-tallet hadde utviklet en mer differensiert tilnærming til denne type standarder gjennom å slippe til en såpass kritisk person. To år senere fikk Røvik mer oppmerksomhet i *Stat & Styring*. Han pekte denne gang på at ”fornyelsesepresset” i offentlig sektor var høyt, og det ikke var blitt mindre under Bondevik-regjeringen. Man evaluerer, omorganiserer, målstyrer og prosjektorganiserer, og det er grunn til å stille spørsmål ved de metoder som blir brukt, sa forskeren.¹⁶⁰

De to akademiske ”parhestene” innen diskursen om MRS fra slutten av 1980-tallet, Tom Christensen og Per Læg Reid, kom med en kronikk i *Stat & Styring* i 1998 kalt *Regelorientert målstyring*¹⁶¹ De tok utgangspunkt i sin nettopp publiserte bok *Den moderne forvaltning- om reformer i statsforvaltningen*, jf. kap. 4. Denne baserte seg empirisk på en større spørreundersøkelse blant ansatte i statsforvaltningen. Ifølge forskerne hadde det ikke skjedd noen revolusjon i styringsformer i forvaltningen. Det var mer snakk om en kontinuitet fra tiden før reformene kom på 1980-tallet. Virkningen på produktivitet og effektivitet av de nye styringsformene fant man også at var usikre. Entusiasmen for det nye var størst blant lederne, og ellers ble reformene ofte møtt med nølende skepsis. Forskerne hadde likevel

¹⁵⁸ *Stat & Styring* 2/1998 s. 6.

¹⁵⁹ Kursmelding nr. 63 *Temadag – trender i staten*, Statskonsult, 30.4.1998

¹⁶⁰ *Stat & Styring* 5/2001 s. 29.

¹⁶¹ *Stat & Styring* 2/ 1998

funnet en viss støtte i forvaltningen for å gå videre med en modifisert MRS. Utviklingen ble beskrevet som preget av en organisk framvekst, men det var i stor grad også et nytt "språk" som var tatt i bruk. De to forskerne mente derfor det var behov for en "keynesiansk forvaltningspolitikk" som aktivt motvirket konjunktursvingningene på idemarkedet. De uttalte:

"Når dei dominerande ideretningane seier management eller målstyring bør forvaltningspolitikken iallfall delvis stille spørsmålstekn ved dette. Vi treng ikkje først og fremst ein forvaltningspolitikk som forsterker dei ideane som alt er dominerande, men ein forvaltningspolitikk som stiller seg kritisk til den rådande ideologien og som kan generere alternative modellar for reformarbeidet." ¹⁶²

Forskerne pekte på at det var to hovedgrupper av synspunkter innen forvaltningen på utviklingen. Det var "modernistene" som ville gå fortest fram, og det var "reformskeptikerne", som var mer nølende. Pragmatisme, kontinuitet, gradvis lansering og ikke ensidig vekt på kostnadseffektivisering var beskrivelser av prosessene som ble benyttet. Begreper som mild oversettelse, kompromiss, tvetydighet og motsetninger ble også benyttet. Plantemetaforen ble tatt i bruk. Det het:

"Dei som vil reformere statsadministrasjonen må ikkje ha det for travelt, men bør være uthaldande og tolmodige. Små kursjusteringer er lettare enn å legge kursen radikalt om på kort tid. Vellukka reformarbeid har meir til felles med gartneridrift enn med ingeniørkunst, der det blir viktig å halda reformprosessane i live lenge nok til at mange små reformtiltak kan summere opp til meir omfattande omstillingar." ¹⁶³

Kronikken hadde statsforvaltningen som målgruppe og var nok preget av dette. Autoriten lå blant annet i det empiriske materialet som man hadde samlet inn. De to forskernes status som universitetsprofessorer med langt engasjement og mange bøker og artikler, både på nasjonalt og internasjonalt nivå, var også viktig. Samtidig var denne kronikken beregnet for ansatte innen statsadministrasjonen, og forfatterne forutså nok at noen der ville være skeptiske til den kritiske holdning til MRS som i mange artikler hadde kommet fra dem tidligere. Kronikken inneholdt mange empiriske data, men hadde også med en del tolkninger av funnene med utgangspunkt i forskernes teoretiske ståsteder. Den tok dermed litt ulike veier. I den ovenfor refererte

¹⁶² Stat & Styling 2/1998, s. 37

¹⁶³ Stat & Styling 2/ 1998 s. 37

delen om metaforer gis tilsynelatende nøytrale råd til hvordan reformene best kan gjennomføres – forvaltningen må for eksempel ikke gå for fort fram om den skal lykkes. Andre steder beskrives det nye som ideologi. Det går også fram av artikkelen at forskerne ikke trodde at MRS kunne gjennomføres uten store modifikasjoner, derav begrepet regelorientert målstyring.

6.2.5 Endringer i Statskonsults praksis med hensyn til organisatoriske standarder

Statskonsult jobbet med MRS i praksis på mange måter også i denne perioden. Man hadde en stor løpende kursportefølge, og det ble i tillegg arrangert mer ad hoc pregede seminarer og andre møter.¹⁶⁴ Direktoratet publiserte en rekke tekster som tok opp prinsipielle spørsmål om styrings- og kvalitetsspørsmål i denne perioden. Man skrev en rapport om de nyere standardene Balansert målstyring og Benchmarking.¹⁶⁵ Det ble også utarbeidet både en rapport og et temahefte om EFQM-modellen. De to temaheftene som analyseres i dette kapitlet bygget på disse arbeidene. Visse deler av de nye standardene ble altså integrert i Statskonsults tekster om MRS i denne perioden.

At Statskonsult fattet økt interesse for nyere internasjonale standarder i denne perioden kan ha hatt å gjøre med økende utveksling av informasjon med blant annet private konsulentselskaper. Representanter fra disse deltok ikke sjelden som innledere på kurser i direktoratet og vice versa. Et eksempel på dette var et seminar om Balansert målstyring som ble avholdt av firmaet Arthur Andersen i 2001. Det ble arrangert av en konsulent som tidligere hadde arbeidet i Statskonsult. Det var en viss mobilitet av ansatte mellom Statskonsult og de private konsulentselskapene. I flere tilfelle ble tidligere ansatte i Statskonsult rekruttert inn til selskapene, ofte i avdelinger som var rettet inn mot offentlig sektor. De tidligere medarbeidere beholdt også kontakten med offentlig sektor gjennom å bli invitert som foredragsholdere i Statskonsult, og gjennom å skrive innlegg i *Stat & Styring*.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Statskonsult hadde i perioden 1992- 98 utdannet 600 deltakere på et Mellomlederprogram (MLO). Dette var startet opp som følge av St. mld. nr 36 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*. *Stat & Styring* 3/1998, s. 40

¹⁶⁵ Direktoratet arrangerte også kurser i Balansert målstyring, og arrangerte i 2003 et lederprogram *Balansert målstyring og endringsarbeid*, bestående av tre samlinger á 2 dager.

¹⁶⁶ I *Stat & Styring* 5/2003, s. 40 er to konsulenter avbildet i forbindelse med en sterk anbefaling om bruk av CAF-modellen. De uttalte ifølge tidsskriftet:

Direktoratet tok på den andre siden ikke fullt så aktivt del i regjeringens arbeid med å fremme kvalitet og service i statsforvaltningen på slutten av 1990-tallet sammenlignet med hva det hadde gjort når det gjaldt innføringen av VP ti år tidligere. Mer av arbeidet med kvalitet var blitt overført til AAD. Det var likevel en rådgivningsaktivitet også på dette området fra direktoratets sin side, og man arrangerte møter og nettverkseminarer og ga ut temahefter.¹⁶⁷ I 2002 og 2003 kom det både en rapport og temahefte om Common Assessment Framework (CAF-modellen). En del av dette heftet hadde med en god del om resultatmåling. Det nevnte også Balansert målstyring og Benchmarking som mulige modeller for statsforvaltningen. CAF ble faktisk anbefalt som en standard til bruk overalt, og på baksiden av dokumentet het det:

”bruk av modellen betinger verken et bestemt forvaltningsnivå, oppgavetype eller størrelse på organisasjonen” (Statskonsult 2003).

Etter at man i lang tid hadde understreket tilpassing, gikk direktoratet altså her tilbake til en noe mer generisk innfallsvinkel til standarder. Man hevdet at en bestemt standard med fordel kunne brukes overalt. Dette avslørte en tiltro til at de nye og moderne standardene ikke hadde de samme svakhetene som dem man tidligere hadde utprøvd.

6.3 Tekstanalyse av rapportene

6.3.1 Innledning

Rapportene hadde et noe mer forseggjort utseende enn i den forrige perioden, noe som kunne tyde på at de hadde fått noe større status som utadrettede produkter fra organisasjonen. De var utstyrt med litteraturhenvisninger, og ga et mer akademisk preg enn tidligere. Det hadde altså skjedd en ny endring i diskursens stil eller sjanger. Statskonsult ga mer preg av å være et sted for anvendt forskning. Dette må ses på bakgrunn av at direktoratet over tid hadde fått flere medarbeidere med høyere utdanning.

”Dette er et fantastisk flott dialoginstrument som aldri lar organisasjonen hvile. Man begynner å arbeide med CAF på høyre side i modellen, brødet skjæres jo helst fra den side, sier konsulenten Rolf Barry-Berg med et smil”

¹⁶⁷ Arbeids- og administrasjonsdepartement ga i mai 2000 ut en liten veileder *Kvalitetsutvikling og serviceerklæringer -hvordan utvikle serviceerklæringer i staten?* Den var utarbeidet av Statskonsult på oppdrag fra departementet.

Det var for eksempel flere ansatte som hadde doktorgrad i direktoratet i denne perioden.¹⁶⁸

6.3.2 Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen

Rapport 1999: 19 *Erfaringer med mål- og resultatstyring* var innholdsmessig og i sin stil eller sjanger ganske ulik de tidligere publikasjonene fra Statskonsult. Det er en historisk preget oversikt som bygger på litteraturstudier og intervjudata. De siste var innsamlet gjennom tre delprosjekter som Statskonsult selv tok initiativ til og gjennomførte i tidsrommet høsten 1997 til høsten 1999 (Statskonsult 1999). Rapporten ble utarbeidet i felleskap av tre medarbeidere, men var også basert på innspill fra andre i Statskonsult. Man takket ti departementer og ti virksomheter for at de hadde latt seg intervjuet i prosjektet. En spesiell takk ble rettet til de to forskerne Tom Christensen og Per Lægreid for at de hadde stilt store deler av datamaterialet fra sin departementsundersøkelse i 1996 til disposisjon for Statskonsult.

Formålet med rapporten var følgende:

”hensikten er å oppsummere erfaringer med MRS i statsforvaltningen og å peke på noen utfordringer som Statskonsult mener er viktige i det videre arbeidet med å utvikle denne måten å styre på” (Statskonsult 1999, s. 3).

Troen på at det var nyttig å gjennomføre analyser kom fram som en svært eksplisitt målsetting i Statskonsult i denne perioden. Det var en også sterk overbevisning om at man kunne påvirke den videre utvikling av Mål- og resultatstyring i statsforvaltningen ved å få etatene og virksomhetene til selv å utføre analyser. Departementene måtte etterspørre mer data, og stimulere til at det ble gjort bedre analyser av forholdet mellom ressursbruk og virkninger, het det. Dette var en oppfølging av den utvikling som startet tidlig på 1990-tallet. På starten av 1990-tallet var man særlig opptatt av tilknytningen til budsjettreglementet, mens man nå så MRS i et bredere organisasjonsmessig og historisk perspektiv.

Rapporten hadde et eget kapittel om faglig metode og tilnærming, og det er også spesifisert hvilket undersøkelsesopplegg og datagrunnlag som er benyttet. Referanselisten bak vitner også om en helt annen og mer differensiert innfallsvinkel enn tidligere. Det er en fyldig litteraturliste med

¹⁶⁸ I Statskonsults årsmelding for 1999 ble det oppgitt at 60 % av de tilsatte hadde høyere utdanning, derav fire med doktorgrader. Det ble opplyst at man la vekt på å rekruttere medarbeidere med høyere utdanning, spisskompetanse og bredde og dybde i yrkeserfaring.

omlag 40 bokreferanser, samt en rekke offentlige dokumenter som er systematisert etter kategori. I god akademisk stil trakk man også fram det man oppfattet som begrensninger med rapporten.

Hovedkonklusjonen er at departementenes styring var blitt forbedret gjennom 1990-tallet. Den blir betegnet som mer konsentrert og fokusert enn tidligere. Man fant at tilpassingen til de nye systemene hadde vært skrittvis og forsiktig. Det oppgis å være store forskjeller mellom hva de ulike statlige virksomhetene har oppnådd. Man pekte på at introduksjonen av Mål- og resultatstyring i norsk statsforvaltning kunne betraktes som en reaksjon på en relativt sterk sentralstyring og standardisering når det gjaldt økonomisk-administrativ styring. Den var imidlertid også et forsøk på å forbedre og eller sikre hierarkisk og politisk styrbarhet og kontroll i en stadig mer differensiert og desentralisert statsforvaltning (Statskonsult 1999). Motsetningen til det nye synet på styring ses i rapporten som å være den tidligere hierarkiske regelstyring i staten, som også blir betegnet som sentralisert og standardisert. Samtidig er man opptatt av at det nye også skal sikre bedre hierarkisk kontroll. Denne tilsynelatende tvetydigheten ble imidlertid ikke drøftet i noen særlig grad.

Rapporten har likevel flere ulike perspektiver enn det man finner i tekstene fra de to tidligere periodene. Det tradisjonelle styringsperspektivet i staten blir ivaretatt gjennom så vel henvisninger til faglitteratur, som til en rekke ulike offentlige publikasjoner. Man hadde sin egen empiri, både fra tidligere undersøkelser og de prosjektene som rapporten spesielt bygget på. Erfaringer med Mål- og resultatstyring i flere andre land blir dertil gjennomgått. Rapporten trakk på informasjon innhentet gjennom medarbeideres studiereiser til andre land på midten av 1990-tallet. Det refereres til undersøkelser fra OECD og fra Sverige, Danmark og Finland som hadde vist at økt delegering krevde økt kontroll. Særlig OECD sine arbeider spilte en viktig rolle som kilde i rapporten. Begrepet New Public Management (NPM) ble blant annet tatt opp og grundig kommentert. Rapporten viste også til de tidligere nevnte rapportene i kap. 4 fra AFF i Bergen. Peter Druckers Management-by-Objectives hadde også fått sin plass.

Et grunnleggende synspunkt var at man vil styrke oppmerksomheten om det langsiktige perspektivet. Det ble framhevet at statsforvaltningen trengte insentiver for resultatoppnåelse. Insentivtankegangen som står sterkt i økonomisk tenkning ”gikk også sin seiersmarsj” i statsforvaltningen fra slutten av 1980-tallet. Lønnkontrakter ble i rapporten oppgitt som én av flere mulige løsninger for å oppnå dette.

I forhold til publikasjonene i de to tidligere periodene, fikk kritiske innfallsvinkler til MRS også en større plass. Mer enn halvparten av

bokreferansene var til litteratur som tilhører det vi har betegnet som den kritisk-organisatoriske diskursen. Kjell Arne Røvik ble sitert på det følgende:

”Mye tyder på at mål- og resultatstyring og andre ideer om styring spres raskt, slik at de oppstår mange steder samtidig” (Statskonsult 1999, s. 8).

Sitatet viste at Statskonsult, om man ikke hadde vært det før, nå var fullt oppmerksom på at organisatoriske standarder var noe som kom og gikk. Rapporten hadde hele ni referanser til Christensen & Lægreid i sin litteraturliste. Det var tre referanser til forfatterne Johan P. Olsen og Nils Brunsson, og Kjell Arne Røvik og den svenske forskeren Kerstin Sahlin-Andersson ble referert til to ganger. Det ble også vist til den tidligere nevnte artikkel av Jan Thorsvik om Målstyring av offentlig virksomhet. Rapporten Erfaringer med Mål- og resultatstyring hadde derfor en langt mer heterogen blanding av ulike synspunkter og perspektiver enn tidligere. I den hensikt å få autoritet, måtte man nå også inkludere og vurdere kritiske perspektiver på Mål- og resultatstyring som organisatorisk standard for statsforvaltningen i sine dokumenter.

Christensen og Lægreids oppfatning om at MRS er blitt tilpasset mer enn direkte innført blir for eksempel presentert direkte i teksten:

”Tiltakene filtreres, fortolkes og tilpasses til den arbeidssituasjonen den enkelte er oppe i, og noen ganger avvises de” (Statskonsult 1999, s.26).

Noe avstand til de to forskerne skapte man riktignok, gjennom å benytte seg av formuleringen ”forfatterne mener, forfatterne konkluderer med, forfatterne finner en klar sammenheng” (Statskonsult 1999, s.26).

I en senere oppsummering i teksten godtok man imidlertid i større grad de to forfatternes hovedsynspunkt gjennom følgende formulering:

”Christensen og Lægreids undersøkelse (1998) av generelle erfaringer med mål- og resultatstyring i statsadministrasjonen tyder på at vi ikke står overfor et sentralt forvaltningsapparat som har lagt fullstendig om til nye måter å styre på. Mål- og resultatstyring supplerer i større grad eksisterende regler, rutiner og tradisjoner enn at de fortrenger dem. Det er i første rekke ledere og administrativt personale som tillegger mål- og resultatstyring størst betydning.” (Statskonsult 1999, s. 34).

Rapporten ga dermed et inntrykk av en slags forsoning mellom de kritiske akademiske miljøene og Statskonsults syn på MRS. Den søkte å få fram at de to miljøene tidligere hadde stått på hver sin side, men at de nå hadde nærmet seg hverandre. Det var blitt en slags syntese om MRS som alle skulle kunne være enig i. Dette gikk også fram av et innlegg som en av forfatterne holdt på LOS-senteret i Bergen, og som ble publisert som et LOS-senter Notat i 2000. I innledningen til dette notatet, heter det:

”Mens Statskonsult gjennom sitt virksomhetsplanleggingskonsept nærmest kunne framstå som ’talibansoldater’, var vel - slik jeg ser det i dag- også mange motstandere og skeptikere til mål- og resultatstyring og virksomhetsplanlegging også nokså kategoriske og unyanserte. Det var nærmest en ” enten eller debatt”. Mitt personlige inntrykk er at i dag har forskningsmiljøene og Statskonsult nærmet seg hverandre, selv om det fortsatt kan være ulike syn og tilnærminger. Vi har kanskje alle blitt mer ”agnostikere” i forhold til mål- og resultatstyring. Jeg synes debatten har blitt mer nyansert og konstruktiv, ikke minst takket være den forskning som er utført de siste 5-10 år. Samtidig har jo også forvaltningen fått en god del erfaring med å bruke elementer fra dette konseptet” (Birkeli 2000, s. 3).

Begrepet talibansoldat som ble benyttet av denne medarbeideren i Statskonsult er oppsiktsvekkende. Riktignok sier han ikke at direktoratet opptrådte slik, men at de kunne oppfattes den vei, noe som må kunne oppfattes som en sterk kritikk av den tilnærming man hadde hatt tidligere. Også avdelingsdirektør Vivi Lassen benyttet i åpningen av sitt innlegg til å harselere ørlite med direktoratets tidligere strategier på den store styringskonferansen i 1999. Hun pekte på at hun hadde sett fra de gamle dokumentene at man den gang hadde funnet ”en ny og bedre styringsmåte”, dog ikke uten en viss godmodig tone i stemmen.¹⁶⁹

Den store troen på de organisatoriske standardenes fortreffelighet i Statskonsult syntes å ha blitt svekket. Fra en ortodoks til en pragmatisk tilnærming, hadde man nå nærmet seg en kritisk diskurs. Dette var en utvikling som hadde gått gradvis på 1990-tallet, og var blant annet et resultat av evalueringer som var gjort, og erfaringer som organisasjonen hadde skaffet seg. Den økte kontakt med de kritiske akademikerne hadde nok også bidratt, for eksempel gjennom Røviks foredrag i direktoratet om de organisatoriske standardenes skiftende popularitet over tid. Den

¹⁶⁹ Kilde: Undertegnede tilstedeværelse og kopi av avdelingsdirektør Vivi Lassens foredrag på konferansen Styringsutfordringer 28.april 1999.

longitudinale innfallsvinkel i rapporten fra 1999 hadde nok også i seg selv bidratt til å fremme et bredere perspektiv på MRS.

Denne utviklingen kan også ha hatt å gjøre med at de akademiske miljøene var blitt dyktigere til å argumentere overfor forvaltningen, og at man hadde mer empiriske data å komme med. Dette i motsetning til slutten av 1980-tallet, hvor deres motstand mot VP mer i større grad ga preg av å være knyttet til egne yrkesmessige interesser. Det kunne virke som om det utover på 1990-tallet hadde skjedd en form for ”co-opting” eller ”hertuginnens omfavnelse” mellom de to miljøene. Den økte kontakt som Statskonsult hadde fått med LOS-senteret og andre akademiske miljøer bidro utvilsomt til mer samsvar i syn og mer forståelse for hverandres argumenter om MRS.

6.3.3 Balansert målstyring i offentlig sektor

Rapport 2001:23 *Balansert målstyring i offentlig sektor* så nærmere på verktøyet Balansert målstyring (BM) og vurderte hvilken nytteverdi det kunne ha for offentlig sektor i internstyringen (Statskonsult 2001). Den var utarbeidet to rådgivere i Statskonsult. Målgruppen var ledere og andre i statsforvaltningen som påvirket utformingen av den interne styringen. Kilden til rapporten ble sagt å være utvikling av kurs og seminarer om Balansert målstyring som Statskonsult hadde gjennomført med ulike samarbeidspartnere. Dessuten hadde man hatt en dialog med virksomheter som hadde konkrete erfaringer fra utviklingsprosjekter på Balansert målstyring.

Med denne rapporten vendte Statskonsult tilbake til problematikken om hvordan den interne styring ved hjelp av MRS burde utformes. Den ga en presentasjon av hva BM var, både dens opprinnelse fra Kaplan og Norton i USA, så vel som dens innhold og metodikk. Man gikk nærmere inn på hvordan den kunne være med på å videreutvikle MRS. BM ble presentert som en metode som skulle tilpasses statsforvaltningen, men man skulle også beholde essensen i den. Det het:

”Balansert målstyring må tilpasses den enkelte virksomhet. Samtidig er det avgjørende for å oppnå gode resultater at virksomhetene er nøye med å følge de viktigste poengene som vist i rapporten” (Statskonsult 2001, s.3).

Denne rapporten hadde en omfattende referanseliste bestående av teoretisk litteratur, både fra USA og andre land. Den refererte også til en rekke forsøk med BM i de skandinaviske landene.

6.4 Tekstanalyse av temaheftene

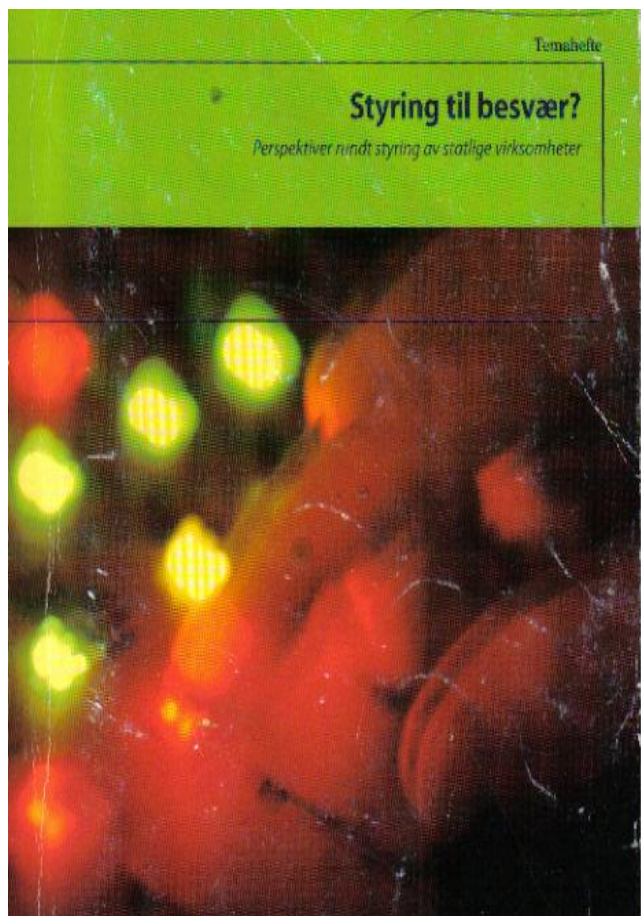
6.4.1 Innledning

Temaheftene i den perioden var som før trykte, hadde fargerike omslag og benyttet seg av illustrasjoner. Gjennom å gjøre de mer delikate og leservennlige, skulle man tydeligvis øke utbredelsen.

Både selve titlene *Styring til besvær* og *Som man roper i skogen, får man svar* og de uklare og grelle illustrasjonene på forsiden indikerte at MRS som styringsform hadde mer tvetydige og usikre virkninger enn man hadde oppgitt tidligere. Disse publikasjonene viste i likhet med rapportene fra denne perioden at Statskonsult etter hvert hadde utviklet enn mer bred og heterogen innfallsvinkel til organisatoriske standarder enn det man hadde hatt tidligere. Håpet var at dette skulle forbedre den eksisterende MRS.

6.4.2 Styring til besvær

Den uttrykte hensikt med temaheftet *Styring til besvær* fra 2001 var å skape fornyelse av statsforvaltningen. Det hadde som undertittel *Perspektiver rundt styring av statlige virksomheter*. På grunn av at forholdene varierte i de ulike virksomhetene, måtte de eksemplene som ble trukket fram ses på kilde til idéer, het det. Både tittel og undertittel antyder en mer drøftende holdning til styring enn tidligere, og spesielt gjaldt dette det som ble betegnet som Mål- og resultatstyring. Også EFQM og Balansert målstyring ble tatt opp, og man uttrykte større tiltro til disse standardene. Heftet var utarbeidet av tre rådgivere i direktoratet. Det var ikke et oppdragsprosjekt, men et resultat av direktoratets prioriteringer av egne arbeidsoppgaver.



I Styring til besvær finner man følgende formulering:

”I mål- og resultatstyring styres virksomheten gjennom å sette resultatmål og rapportere om de oppnådde resultatene. Oppmerksomheten rettes mot hvordan ressursene utnyttes, og hva som oppnås” (Statskonsult 2001, s.17).

Man viste så til at dette var hovedprinsippet i økonomireglementet. Det ble pekt på at grunnene til at økonomireglementet ikke inneholdt klare definisjoner, var vanskelighetene med å lage en enkel og presis definisjon av begrepet resultat som passet for alle statlige virksomheter. Man så det derfor som en fordel å ha en relativt åpen innfallsvinkel, slik at regelverket lettere kunne tilpasses hver enkelt virksomhet, i stedet for å få en firkantet fortolkning som det kunne være vanskelig å leve opp til. Her følges altså

direktoratets hovedsynspunkt på standarder fra forrige periode opp, nemlig en fleksibel tilpassing til virksomhetenes egenart og forutsetninger.

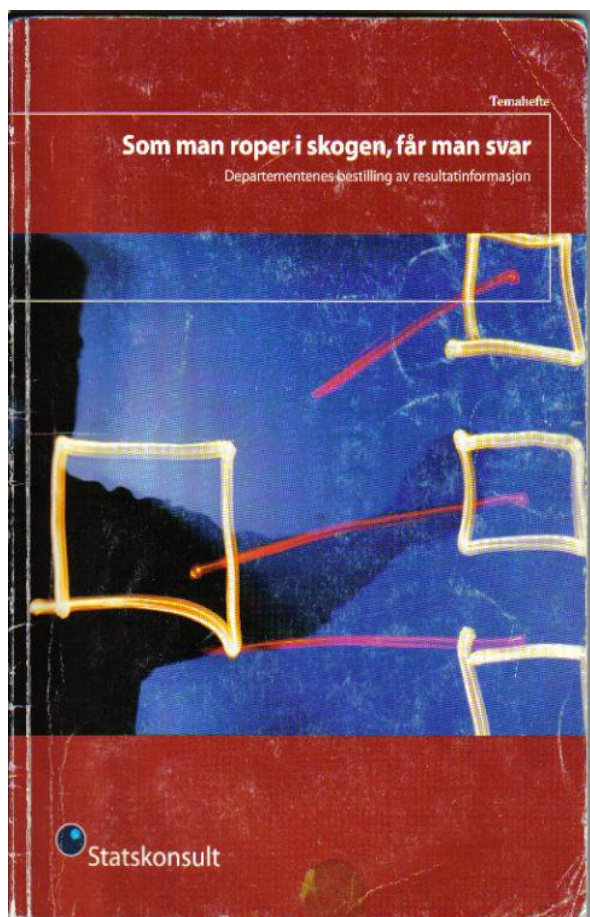
Denne publikasjonen knytter styringsprinsippene til tanken om fornyelse i staten, og peker på at det er et krav fra befolkningen og næringslivet at staten må levere gode produkter. Dette understrekes gjennom å dra fram eksempler fra offentlig virksomhet. Blant annet ble Veterinærinstituttet og Statens forurensningstilsyn (SFT) benyttet som case. Disse virksomhetene hadde utover på 1990-tallet ofte blitt dratt fram som gode forbilder når det gjaldt å praktisere MRS, og direktørene hadde ikke sjelden vært innledere på kurser og seminarer i direktoratet.

Man hentet også eksempler fra privat sektor i dette heftet. Nokia ble trukket fram som case, og i denne forbindelse ble begrepet innovativ benyttet. At suksessrike private produksjonsvirksomheter kunne være et forbilde også for staten, fant man også i temaheftene om kvalitet på 1990-tallet. Det ble gitt inntrykk av at det bare var små forskjeller mellom hvordan en offentlig og en privat virksomhet kunne styres. EFQM-modellen og Balansert målstyring var de to standardene som oftest ble nevnt i denne forbindelse. I dette temaheftet ble også det synspunkt fremmet at Norge lå etter Sverige og Danmark når det gjaldt å ta i bruk slike standarder.

Heftet har en tredelt innfallsvinkel til styring, der man skilte mellom struktur, prosess og kultur. Litteraturreferansene var brede og inkluderte kjente akademikere fra USA. På kulturperspektivet merker man seg den organisasjonsforskeren Edgar Schein. Det ble også referert til John P. Kotter fra Harvard Business School om endringsledelse. I dette temaheftet ble også Balansert målstyring i en modell utviklet av konsultentselskapet Arthur Andersen & Co. presentert.

Det var en rekke henvisninger til tidligere publikasjoner fra Statskonsult om kompetanseutvikling, endringsledelse og Benchmarking. Dette viste at Statskonsult på 1990-tallet var i ferd med å bygge opp en ”stamme av skriftlige artefakter” som man implisitt kunne trekke på i det videre arbeid med standarder.

6.4.3 Som man roper i skogen, får man svar



Temaheftet *Som man roper i skogen, får man svar* tok spesielt opp hvordan det skulle rapporteres inn resultater inn til departementene. Dette temaheftet er noe mindre i omfang enn det forrige. Departementenes bestilling av informasjon var undertittelen. Hensikten var å skissere mulige løsninger i forhold til bestilling av resultatinformasjon. Begrepet bestilling gir klare assosiasjoner til bedriftsøkonomisk tankegang. Heftet ble utarbeidet av et nytt team, bestående av fire rådgivere. Det ble oppgitt til å være resultatet av et prosjekt som var satt i verk på direktoratets eget initiativ. Den bygget også på inntrykk skapt gjennom en rekke andre prosjekter med målstyring.

Publikasjonen rettet seg mot departementene i deres rolle som etatsstyrere og til saksbehandlere og ledere med etatsstyringsansvar. Den kunne også være

av interesse for andre i departementene, blant annet de som arbeidet med forsknings-, evaluerings- og utredningsspørsmål.

Som man roper i skogen var noe annerledes enn Styring til besvær. Man tok utgangspunkt i Økonomiregelverkets krav om rapportering og drøftet mer inngående hvordan en kunne oppnå en god rapportering fra virksomheter til departement. Det relaterte seg i større grad til de tidligere arbeider fra Statskonsult, men også til erfaringer fra et prosjekt (ERFA) som Statskonsult på slutten av 1990-tallet var engasjert i på oppdrag fra Finansdepartementet. Dette prosjektet hadde som mål å evaluere det nye økonomiregelverket. Prosjektet konkluderte med det samme som man hadde gjort på starten av 1990-tallet, nemlig at det gjensto en del før man kunne snakke om at standarden Mål- og resultatstyring fungerte etter intensjonene. Den store mengde informasjon som ble innhentet, ble ofte ikke tatt i aktiv bruk i virksomhetenes styring, ble det opplyst. Hvordan man skulle få dette til, var temaet for dette heftet. Flere av påstandene i heftet vitner ellers om en mer refleksiv holdning til standarder. For eksempel ble det satt et skille mellom formell og uformell styring, og det ble framholdt at det første ikke må gå på bekostning av det siste.

Denne tredje og siste perioden hvor Statskonsults tilnærming til MRS er analysert, viste altså en ny vending i diskursen. De skriftlige dokumentene ga uttrykk for en mer tvetydig tilnærming til MRS. Særlig blir den tidligere rasjonelt-instrumentelle tilnærming kritisert, og man ser klarere impulsene fra de mer kritiske perspektiver på rasjonaliteten. Disse perspektivene har fått omfattende plass i litteraturreferansene i de nye rapportene og temaheftene. Man ser samtidig en viss fascinasjon for nye instrumentelle standarder i Statskonsult, tross for den kritiske holdningen til tidligere MRS. Tekstanalysen viser likevel at man presenterte motsetninger på en klarere måte enn tidligere, også mellom effektivitet og demokrati og mellom administrativt skjønn og etikk.

6.5 Oppsummering

I perioden 1998-2004 fortsatte Statskonsult å engasjere seg i MRS, men både tilnærmingen til standarden og måten å jobbe med den endret seg igjen, jf. tabell 6.1. Direktoratet hadde allerede i perioden før lagt om til en strategi som i større grad rettet seg mot å gi assistanse til departementene, og denne fortsatte etter 1998. Direktoratet skulle ha en kritisk rolle og ta opp problemer på eget eller andres initiativ, noe som ble bekreftet i en intern rapport fra 2001.¹⁷⁰ Når det gjaldt styring, økonomi og resultatorientering var

¹⁷⁰ Omorganisering av Statskonsult, Rapport juni 2002

om lag en fjerdedel av prosjektene egeninitierte. Departementenes interesse for å få assistanse fra direktoratet varierte en del.

Statskonsult fikk på slutten av 1990-tallet i noen grad preg av å drive med anvendt forskning på MRS. I forhold til forskningsinstitutter hadde man både fordeler og ulemper. Fordelene var at man gjennom sin spesifikke direktoratsrolle hadde nær kontakt med den øvrige statsforvaltningen. Direktoratet var jo selv en del av denne forvaltningen. Dette kunne imidlertid også være en ulempe. Det var tross alt bare få medarbeidere med vitenskapelig spisskompetanse i direktoratet, og organisasjonen hadde fremdeles mer tradisjonelle forvaltningsmessige arbeidsoppgaver å ivareta.

Det var særlig rapporten *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen* som i form og innhold adskilte seg fra det som hadde vært gjort før. Den hadde en bredere tilnærming til MRS enn det man hadde sett fra Statskonsult i tidligere dokumenter. Standarden ble satt inn i et historisk perspektiv. Publikasjonen viser at Statskonsults ambisjoner på analyseområdet hadde blitt større på slutten av 1990-tallet. Dette hadde sin bakgrunn i at man hadde fått flere høytutdannede og teoretisk kompetente medarbeidere som ønsket seg nye og utfordrende arbeidsoppgaver. Man fikk også stadig mer kontakt med de kritiske akademiske miljøene. Begrepspar fra den kritisk-organisatoriske diskursen som rasjonell/instrumentell, strategisk/symbolsk og sosial konstruksjon dukket opp i tekstene. De samme tekstene inneholdt imidlertid også begreper som insitament og bestilling av resultatinformasjon, som er knyttet til den instrumentelt-organisatoriske diskursen. Perspektivet fra Statskonsults side må derfor karakteriseres som tvetydig og motsetningsfullt. Strategien som utledes av organisasjonen søkte likevel å finne en vei ut av dette. Man beskrev både Statskonsults egen tidligere tilnærming til MRS og det man oppfattet som den akademiske tilnærming på starten av 1990-tallet som mer ekstreme, og lanserte det synspunkt at man nå har funnet fram til en ”gylden middelvei” mellom disse synspunktene.

Elementer	Eksempler	Kommentarer
Diskurs-objekter	Mål- og resultatstyring Balansert målstyring Benchmarking	Egeninitiert undersøkelse om historisk utvikling av Mål- og resultatstyring Oppdrag for FIN og for eget departement Større grad av internasjonale kontakter
Utsagns-modaliteter	Større vekt på å drive med utredning og analyse Mer akademisk innfallsvinkel Bygget mer eksplisitt på akademiske undersøkelser i tekstene	Større grad av kunnskap om standarder i Statskonsult Mer involvert i undervisningsvirksomhet Økende kontakt med kritiske akademiske miljøer
Begreper	Symbol Sosial konstruksjon Rasjonalitet Insitament Bestilling	Trekker både på den instrumentelt-organisatoriske og den kritisk-organisatoriske diskursen
Strategier (temaer og teorier)	Søke delvis å finne en "gylden middelvei" i til tidligere egne synspunkter og til de kritiske miljøenes innfallsvinkel. Integrerer elementer fra moderne standarder i MRS	Tvetydig tilnærming Kontrasteres mot det man oppfatter som eget og de kritiske akademikernes tidligere syn

Tabell 6.1 Diskursiv analyse av Statskonsults tilnærming til MRS 1998- 2004

Kap. 7 Sammendrag og hovedfunn

7.1. Innledning

I dette kapitlet gis et sammendrag av den empiriske del av avhandlingen. 7.2 tar opp den diskursive bakgrunnen for tilnærmingen til Mål- og resultatstyring i Statskonsult, slik den endret seg over tid. 7.3 omfatter hvordan Statskonsults tilnærming ga seg uttrykk i endringer i form og innhold i de tekstene som ble produsert i perioden 1987 til 2004. I tråd med det analytiske perspektivet knyttet analysen i 7.4 og 7.5 til de omkringliggende organisatoriske, økonomiske, politiske og ideologiske forholdene for å få fram den diskursive sammenhengen. Til slutt i 7.6 gis en oversikt over de viktigste empiriske funn i avhandlingen.

7.2 Den historiske utviklingen av Mål- og resultatstyring som diskursivt objekt

Kapittel 3 ga en beskrivelse av hvordan Mål- og resultatstyring historisk vokste fram, noe som i tråd med Foucault ble betegnet som framveksten av et diskursivt objekt. Det inkluderte tre ulike diskurser. For det første en budsjettmessig diskurs som gikk ut på å sette mål og følge opp resultater i den statlige budsjettvirksomheten. Fra 1960-tallet skjedde dette blant annet gjennom vurdering og en viss utprøving av en budsjetteknikk som ble kalt Programbudsjettering. Den la opp til en ny måte å utforme de statlige budsjettssystemene, for å skape bedre oversikt og styring. Diskursen omkring Programbudsjetteringen ble båret fram gjennom sentrale politiske og forvaltningsbyråkratiske miljøer. Virkemidlene var arbeidsgrupper og utvalg, utredninger, meldinger og lovforslag. Finansdepartementet hentet over en ekspert fra USA på slutten av 1960-tallet for å forelese i systemet.

Den andre diskursen som ble gjennomgått, og som etter hvert fikk stor betydning for statsforvaltningen ble kalt den instrumentelt-organisatoriske diskursen. Den hadde tilknytning til privat økonomisk virksomhet. Den budsjettmessige diskursen ble i den utvidet til å omfatte et mer helhetlig organisatorisk og ledelsesmessig perspektiv. Ledere, bedriftskonsulenter, lærebokforfattere osv. var med på å fremme denne diskursen. På 1980-tallet fikk den økt innflytelse i staten gjennom det internasjonale reformprogrammet som senere ble kalt New Public Management (NPM). Utgangspunktet var at organisasjoner kan styres ved sette mål, velge tiltak, måle og analysere resultater og senere korrigere sin måte å arbeide på. Dette skulle skje med bakgrunn i den informasjon som var innhentet gjennom styringsprosessene. I denne diskursen søkte man å beskrive og begrunne hvordan dette praktisk kunne gjennomføres.

Den tredje diskursen som ble gjennomgått i kapittel 3 var den kritisk-organisatoriske. Her ble det stilt grunnleggende spørsmål ved om Mål- og resultatstyring var egnet som standard i statsforvaltningen. Det ble hevdet at MRS var normativ i den forstand at den la for stor vekt på økonomi og effektivitet framfor andre mål med den statlige virksomheten. Dette synet ble særlig fremmet av akademikere innen organisasjonsvitenskap og humanistiske fag, men også av andre aktører. For eksempel skrev ekspedisjonssjef Kjell Eide som var ansatt i Kirke- og undervisningsdepartementet artikler og bøker, hvor han stilte mange av de samme spørsmålene.

7.3 Endringene i Statskonsults tekster om Mål- og resultatstyring 1987- 2004

I kapitlene 4, 5 og 6 ble Statskonsult som det diskursive subjekt for Mål- og resultatstyring fulgt gjennom tre ulike perioder fra 1987 til 2004, jf. tabell 7.1. I perioden 1987-1990 produserte direktoratet veiledninger til bruk for hele statsforvaltningen. Det var pedagogiske tekster som ofte benyttet bokser og piler for å illustrere et instrumentelt-rasjonelt syn på forholdet mellom tiltak og effekter. De sentrale begrepene var målstruktur, strategisk planlegging, virksomhetsplan og resultatoppfølging. Begrepene ble knyttet sammen og presentert som en konsistent styringsmodell, og tilnærmingen til denne var kategorisk og lite drøftende. Det ble etablert en motsetning mellom dette og det styringssystemet som man hadde fra før i staten, og som ble kalt regelstyring. Regelstyringen skulle for framtiden bli erstattet av den nye Mål- og resultatstyring. Det nye systemet ble beskrevet som en bedre måte å styre og organisere statsforvaltningen på enn det eksisterende. Tilknytningen til en instrumentell- organisatorisk diskurs ble begrunnet gjennom hyppig å anvende begreper som produktivitet og effektivitet. Den ble også klart illustrert gjennom Statskonsults visjon presentert i årsmeldingene fra slutten av 1980-tallet, nemlig *mer forvaltning pr. krone*.

I perioden 1991- 1997 endret både form og innhold i tekstene seg. Man gikk fra å benytte betegnelsen veiledning til rapport og temahefte for publikasjonene, noe som i seg selv uttrykte en mindre kategorisk og mer problematiserende tilnærming til standarden. Rapportene ble produsert i direktoratets kopieringssentral, og var stort sett enkle av utseende. Temaheftene var trykte dokumenter, som i likhet med de tidligere veiledningene hadde en mer estetisk utforming. De benyttet seg av farger og illustrasjoner for å fremme sitt budskap.

Rapportene tok særlig for seg undersøkelser av innføring av MRS, og beskrev mer detaljert hvordan disse prinsippene kunne tilpasses de statlige budsjettssystemene. Det var altså en oppfølging av den budsjettmessige

diskursen som allerede Programbudsjetteringen på 1960-tallet hadde bidratt til. Vekten på budsjettssystemene var et resultat av at man i den første perioden ikke hadde lykket med å knytte planlegging, budsjett og styring godt nok sammen. Statskonsult la nå større vekt på å nå sentralforvaltningen. Spesielt ble departementene viktige målgrupper for de tekstene som ble produsert i denne perioden. Bruken av de nye prinsipper i styringsforholdet mellom departementene og de underliggende etatene, det som ble kalt etatsstyring, ble et viktig tema.

Temaheftene avslørte også innholdsmessig at Statskonsult hadde fått en ny måte å forholde seg til standarden på. De trakk i større grad inn Statskonsults egne og andres empiriske undersøkelser og evalueringer. De hadde mange eksplisitte referanser, også av teoretisk karakter. Temaheftene bygget også på innholdet i rapportene.

Tilnærmingen til MRS fra Statskonsult i denne perioden la større vekt på tilpassing av standarden til de statlige virksomhetenes karakter og forutsetninger. Kultur, prosess og kommunikasjon var eksempler på begreper som ble trukket inn i de nye tekstene. Pilene og boksene fra den første perioden var byttet ut med illustrasjoner som signaliserte en mer organisk preget tilnærming til hva en organisasjon var for noe. Det nye inntrykket som ble skapt var at den gode organisasjonen ikke kunne designes ved hjelp av passer og linjal, men heller måtte ”dyrkes fram” som en plante i sine omgivelser. Dette ble illustrert gjennom temaheftet *Etatsstyring-erfaringer og utfordringer*. Det hadde en forside som var prydet med en vakker potteplante i full blomst. Temaheftene i denne perioden formidlet en motsetning mellom en tidligere ingeniørmessig, planleggings- og prosedyreorientert og en ny organisk, styringsorientert og mer pragmatisk tilnærming.

Rapportene trakk blant annet inn bidrag innenfor den instrumentelt-organisatoriske diskursen fra Administrativt Forskningsfond (AFF) i Bergen og Hermansen-utvalgets NOU *En bedre organisert stat*. Denne NOU'en ble det referert til i mange av tekstene fra Statskonsult i denne perioden. Den hadde lagt mer vekt enn *Den nye staten* på mangfoldet innen statsforvaltningen. Staten var ikke bare service- og tjenesteyter, men også for eksempel lovgiver og forvaltningsorgan. Styringsprinsippene måtte tilpasses til de ulike oppgavene som de statlige virksomhetene utførte.

Etter 1997 kom det igjen endringer i tekstene om MRS fra Statskonsult. Man finner også elementer fra den kritisk-organisatoriske diskursen i disse. Rapporten *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*, som direktoratet selv tok initiativ til, skilte seg sterkt ut fra tidligere tekster. Det var en historisk analyse som dekket en tiårsperiode med bruk av standarden.

I et foredrag på LOS-senteret i Bergen av én av rapportens forfatter, ble den tidligere måte å jobbe med standarden fra Statskonsults karakterisert som talibanvirksomhet. Det ble nå benyttet begreper som symbol, sosial konstruksjon, irrasjonalitet, isomorfi, myte og seremoniell implementering i tekstene. Den sentrale motsetningen var mellom Statskonsults tidligere tolkninger av MRS, og en ny versjon basert på et bredere teoretisk perspektiv enn man hadde hatt tidligere.

Periode	1987-1990	1991-1997	1988- 2004
Formål	Veiledninger innrettet mot hele statsforvaltningen, og mot andre involverte aktører.	Rapporter som del av prosjekter på oppdrag fra eget departementet og FIN. Undersøke tidligere erfaringer med VP. Assistere med innføring av MRS i budsjettssystemet Temahefter rettet primært mot sentralforvaltningen.	Rapport for å studere MRS i et historisk perspektiv. Vurdere nye versjoner av MRS. Temahefter rettet mot hele statsforvaltningen. Historisk analyse av tidligere erfaringer.
Produksjon	Selvstendig. Kollektive arbeider fra en avdeling. Noe assistanse fra eksternt hold.	Del av prosjekter i sentralforvaltningen. Selvstendige initiativer. Større grad av initiativ fra ulike interne miljøer	Færre personer involvert. Selvstendig. Egeninitierte prosjekter. Lang produksjonstid. Mer akademisk orientert.
Innhold	Mål, Strategi Virksomhetsplan. Resultat. Virksomhetsplanlegging. Regelstyring satt opp mot Mål- og resultatstyring	Kultur, Kommunikasjon, Prosess. Lansere mer tilpasset versjon av MRS.	Rasjonalitet Bestilling Symbol Sosial konstruksjon Historisk perspektiv som pekte ut tidligere versjon som motsetning.
Referanser	Instrumentelt-organisatorisk diskurs dominerer. Budsjettmessig diskurs. Liten grad av manifest intertekstualitet	Instrumentelt-organisatorisk og budsjettmessig diskurs bedre integrert Noe innslag av kritisk-organisatorisk diskurs Større grad av manifest intertekstualitet	Instrumentelt-organisatorisk og budsjettmessig diskurs i et helhetlig perspektiv Kritisk-organisatorisk diskurs får større plass Akademiske og internasjonale referanser

Tabell 7.1 Sammenligning av Statskonsults tekster om Mål- og resultatstyring 1987-2004

Enkelte medarbeidere i Statskonsult ga etter hvert uttrykk for at det hadde kommet til en slags faglig forsoning mellom direktoratet og de kritiske akademiske miljøene i synet på MRS. Budskapet var at partene tidligere hadde stått langt fra hverandre når det gjaldt tilnærming til MRS, men at man nå hadde man nærmet seg fra hver sin kant. Likevel holdt tekstene seg fremdeles til den instrumentelt-organisatoriske diskursen, særlig i form av å behandle moderne standarder som Balansert målstyring og Den europeiske kvalitetsmodellen EFQM.

De to temaheftene *Styring til besvær* og *Som du roper i skogen, får du svar* illustrerte både gjennom sine titler og sine nesten surrealistiske forsideillustrasjoner denne tvetydigheten. Det var ikke lengre det klare budskap presentert ved hjelp av piler og bokser fra slutten av 1980-tallet som framkom. Det var heller ikke det vakre 1990-tallets håp om standardens organiske innpassing i de statlige organisasjonene. De to seneste temaheftenes forsider bar preg av at Statskonsult hadde endt opp med det syn at innføringen av organisatoriske standarder også kunne innebære uforutsigbare, motsetningspregede og uheldige bivirkninger. Samtidig uttrykte de nyeste tekstene håpet om at endringer i den eksisterende standarden MRS, gjennom å innføre elementer fra mer moderne standarder i den, kunne utbedre svakhetene. Denne tilnærmingen må derfor karakteriseres som tvetydig.

7.4 Diskursens organisatoriske tilknytninger

Endringene i Statskonsults tilnærming til MRS over tid hadde å gjøre med organisatoriske forhold innad i Statskonsult, så vel som relasjoner mellom Statskonsult og andre instanser, jf. tabell 7.2. Den første perioden var preget av at direktoratet hadde fått et klart mandat til å assistere statsforvaltningen med innføring av Virksomhetsplanlegging, en operativ variant av MRS. Siden de statlige virksomhetene hadde blitt gitt en tidsfrist for å innføre VP, la dette et press på Statskonsult i retning av å formidle et klart og utvetydig budskap om hva det gikk ut på. Arbeidet med dette ble lagt til en egen avdeling som var bemannet med flere yngre medarbeidere uten den praktiske erfaring med statlige reformer som man ellers hadde i direktoratet. Det kom i denne perioden kritikk fra andre ansatte mot det man oppfattet som en ensidig satsning på Mål- og resultatstyring.

Dimensjon	1987- 1990	1991- 1997	1998- 2004
Internt	Ledelses- styrt og avdelings- konsentrert Lite erfaring.	Større grad av Desentralisering. Oppdragskompetanse.	Strategi i retning av mer uavhengighet. Bredere kompetanse.
Eksternt	Klart mandat. Selvstendig.	Oppdrag. Trekantsamarbeid.	Oppdrag og egeninitierte prosjekter.

Tabell 7.2: Diskursens organisatoriske tilknytninger

Fra 1991 skjedde det en rekke endringer innen Statskonsult som fikk innvirkning på dets tilnærming til MRS. Skifte i lederskap, omorganisering av avdelinger og flere medarbeidere ble etter hvert trukket inn i arbeidet med MRS. Dette skapte grunnlaget for nye perspektiver på standarden. Denne utviklingen gikk klart fram av et strategisk program som den nytilsatte direktøren for den avdelingen som jobbet med MRS presenterte i 1994.

Utad utviklet det seg i denne perioden til et trekantsamarbeid mellom Statskonsult, eget departement og Finansdepartementet for å innpasse de nye styringsprinsippene i de statlige budsjettssystemene. Et vedtak av regjeringen om resultatstyring i budsjettproposisjonene i 1992 ble viktig som bakgrunn for dette. Dette arbeidet ledet fram til et nytt økonomireglement i 1996.

Fra 1998 gikk Statskonsult over til å skulle bli det man i strategidokumenter kalte *et uavhengig kjernepolitisk kompetansemiljø*. Man fikk mer kontakt med private konsulentmiljøer og ble i større grad internasjonalt orientert. Dette gjorde at oppmerksomheten om og interessen for nyere standarder, for eksempel kvalitetsstandarder økte. Utdannelsesnivået blant medarbeidere var blitt høyere, noe som bidro til en mer akademisk og drøftende tilnærming til MRS. Kontakten med de akademiske miljøer som hadde vært kritiske til visse deler av Statskonsults tidligere tilnærming til MRS økte. Flere medarbeidere ble utover på 1990-tallet invitert til LOS-senteret i Bergen for å legge fram sine synspunkter på MRS. De mer kritiske akademikerne ble også benyttet som foredragsholdere av Statskonsult. For eksempel holdt Per Lægred en hovedinnledning på en stor konferanse om statlig styring i 1999, og Kjell Arne Røvik ble invitert til å holde foredrag om sin nye bok for Statskonsults medarbeidere i denne perioden. I forordet til Statskonsults rapport *Erfaringer med Mål- og resultatstyring i statsforvaltningen* ble organisasjonsforskerne Tom

Christensen og Per Lægheid takket for at de hadde stilt sitt datagrunnlag til disposisjon for Statskonsult.

7.5 Diskursens brede samfunnsmessige tilknytninger

Den samfunnsmessige tilknytningen var i den første perioden preget av den nasjonale gjeldsøkning som fulgte av den sterke veksten i privat forbruk og import i 1984-86 kombinert med oljeprisfallet i 1986, jf. tabell 7.3. Behovet for effektivisering også av statlig sektor for å bedre samfunnsøkonomien ble understreket blant politikere og i mediene. MRS ble ideologisk båret fram gjennom 1980-tallets nyliberalisme og var del av et reformprogram fra OECD, senere kalt New Public Management (NPM).

Dimensjon	1987- 1990	1991- 1997	1998-2004
Makroøkonomisk utvikling	Økonomisk krise.	Arbeidsledighet, bank- og gjeldskrise.	Bedring fra midten av 1990-tallet.
Politisk utvikling	Høy vekt på effektivitet.	Kritikk av ensidig vekt på effektivitet.	Service-Erklæringer.
Sentrale idéer	Virksomhetsplanlegging.	Styring og resultat-orientering.	Balansert målstyring. Den europeiske kvalitetsmodellen (EFQM).

Tabell 7.3 Diskursens samfunnsmessige tilknytninger

På starten av 1990-tallet endret de økonomiske forholdene seg. Det kom en alvorlig bank- og gjeldskrise og arbeidsledigheten i landet økte, noe som medførte at effektivisering ikke lengre ble så høyt prioritert fra de politiske myndighetenes side. Fra opposisjonen i Stortinget kom det kritikk mot ensidig effektivisering utover på 1990-tallet. Etter hvert begynte også den nasjonale økonomien å bedre seg igjen, noe som også skapte mindre press i retning av effektivisering av offentlig sektor. Oppmerksomheten om MRS som standard i de politiske miljøene ble redusert til fordel for andre standarder utover på 1990-tallet, for eksempel Total Kvalitetsledelse og Serviceerklæringer.

7.6 Hovedfunn

Et sentralt funn i avhandlingen er at tilnærmingen til Mål- og resultatstyring fra Statskonsult hang sammen med organisasjonens **ulike diskursive praksiser** knyttet til standarden. Det var tre slike praksiser:

For det første kom Statskonsult i den første perioden til å operere svært likt en **standardorganisasjon** på vegne av de politiske myndighetene. Veiledningen i virksomhetsplanlegging fra slutten av 1980-tallet ga relativt detaljerte og pedagogiske framgangsmåter for hvordan MRS skulle implementeres, og disse publikasjonene fikk status som den autoritative versjonen av standarden. I tillegg til at de ble anvendt i Statskonsults egen rådgivnings- og undervisningsvirksomhet, ble de også tatt i bruk i høyskoler og av private konsulenter som gikk inn i de statlige virksomhetene for å assistere med innføringen av standarden. Andre statlige virksomheter benyttet igjen Statskonsults veiledninger som ”hjelp til selvhjelp”, for dermed å unngå å bruke eksterne konsulenter i implementeringen av standarden. Dette gikk sammen med en relativt stram og lite problematiserende tolkning av standardens innhold blant ledelse og medarbeidere. I ledelsen ble det gitt uttrykk for at man ikke måtte skape usikkerhet i de organisasjonene som skulle implementere den. Bakgrunnen for dette var også det vedtaket som var gjort i regjeringens fornyelsesprogram *Den nye staten* om at alle de statlige virksomhetene skulle ha tatt i bruk Virksomhetsplanlegging innen 1991. Det hadde å gjøre med det politiske behovet for å vise handlekraft i den vanskelige økonomiske situasjon som landet var kommet inn etter 1986.

For det andre gjorde dette vedtaket at tekstene fra Statskonsult fikk en isomorfisk virkning innen et felt av statlige organisasjoner som var involvert i utprøving og implementering av standarden. Statskonsult fikk som følge av sin rolle som tekstprodusent og rådgiver etter hvert en **sentral posisjon i dette feltet**, men relasjonene mellom Statskonsult og dens omgivelser var komplekse. Etter hvert begynte det å komme tilbakemeldinger til Statskonsult om standarden, noe som igjen var med på å endre den over tid. Det var følgende hovedtrekk i disse prosessene:

- a. Statskonsult forholdt seg til en rekke ulike instanser med ulik bakgrunn, forutsetninger og målsettinger. Det inkluderte statlige institusjoner på lokalt og sentralt nivå, og spesielt dets overordnede departement og Finansdepartementet. Dette inkluderte også aktører innen akademia og private konsulentmiljøer. Statskonsult fikk tilbakemeldinger via brukerundersøkelser, utredninger, gjennom sin undervisnings- og rådgivningsvirksomhet og gjennom deltakelse i arbeidsgrupper og utvalg.

- b. Statskonsult mottok instruksjoner fra sitt styrende departement. Signalene fra overordnet instans ble fortløpende endret ut fra hvem som satt med den politiske makten, og hvordan den sittende regjering til enhver tid ønsket å drive forvaltningspolitikk.
- c. Utover på 1990-tallet kom Statskonsult til å forholde seg til Finansdepartementet i stadig større grad. Den økte kontakten viser seg gjennom tekstene. Finansdepartementet har som primær oppgave å holde oversikt over og kontroll med tildelingen over budsjettmidler, og dets tilnærming til MRS var dermed pragmatisk og underordnet dets primære oppgave. FIN og Statskonsult fikk økt kontakt i forbindelse med et regjeringsvedtak om resultatstyring i budsjettsammenheng i 1992. FIN dro nytte av Statskonsults kompetanse og kapasitet på ulike områder. De to organisasjonene hadde felles arbeidsgrupper, også med henblikk på å få tilbakemeldinger i forbindelse med innføring av et nytt økonomireglement. Statskonsult fikk etter hvert også som oppdrag å informere om reglementet til statsforvaltningen. Endelig var organisasjonen med på å evaluere virkningene av reglementet med henblikk på revideringer. Dette ga Statskonsult en omfattende praksis knyttet til Mål- og resultatstyring utover på 1990-tallet og helt fram til 2004. Da ble det opprettet et eget Senter for statlig økonomistyring, og Statskonsult ble på dette tidspunkt også nedlagt som direktorat.
- d. Statskonsult forholdt seg altså til andre statlige virksomheter, på overordnet og underordnet nivå. Direktoratet hadde imidlertid selv ingen instruksjonsmyndighet overfor noen av disse. Dette gjorde at organisasjonen måtte gå fram med en viss forsiktighet og nennsomhet i sin måte å fremme standarden på. I den første perioden hadde man vært mer pågående, noe som man den gangen fra enkelte ledere ute i statsforvaltningen mottok kritikk for.
- e. Et annet sentralt funn er virkningene av den kontakt som Statskonsult etter hvert fikk med forskningsinstitusjoner som LOS-senteret i Bergen og Universitetet i Oslo. Fra starten var det få spor av dette i tekstene, men utover på 1990-tallet kom det flere referanser til den kritisk-organisatoriske diskursen i tekstene fra Statskonsult. Allerede på starten av 1990-tallet hadde imidlertid Tom Christensen gjort en analyse av innføringen av VP i høyere utdanningsinstitusjoner på oppdrag fra Statskonsult. Bakgrunnen var den sterke kritikk som hadde kommet fra akademisk hold mot innføringen av standarden i høyere læreanstalter. Christensens arbeid ble lagt fram som en rapport fra Statskonsult, selv om man i innledningen presiserte at resultatene var forfatterens egne og ikke Statskonsults. Utover på 1990-tallet ble kontakten med de akademiske miljøene ytterligere utvidet. Dette skjedde på flere

måter. Medarbeidere i Statskonsult la fram sine synspunkter på LOS-seminarer, akademikere ble invitert til å holde foredrag for ansatte i Statskonsult og noen ble engasjert av Statskonsult til å gjøre utredninger. De ble også foredragsholdere i Statskonsults undervisningsvirksomhet og deltok på seminarer og konferanser. Den økende kontakt og samhandling mellom de mer kritiske akademiske miljøene og Statskonsult som et direktorat er et av de mest overraskende funn i avhandlingen. Det var resultat av endringer innad i Statskonsult i retning av større erfaringer med standarden gjennom de tre periodene som vi har gjennomgått. De akademiske institusjonene måtte selv innføre standarden, noe som var med på å skape oppmerksomhet om den og gjøre den mer dagsaktuell som et objekt for forskning. Etter hvert ble slik forskning i større grad muliggjort gjennom tildelinger av statlige midler. Når resultatene av den ble lagt fram, var det ikke lengre mulig for Statskonsult å ignorere dette. Strategien ble da å integrere den i sin egen tilnærming og dermed gjøre tilnærmingen bredere gjennom å trekke inn flere diskursive elementer. Dette hang også sammen med et høyere utdanningsnivå og mer interesse for en akademisk tilnærming fra Statskonsults egne medarbeidere.

Den tredje formen for praksis hadde å gjøre med at **Statskonsult selv var en statlig organisasjon som var pålagt å innføre standarden**. Dermed fikk man også muligheten til å utprøve standarden innad. Særlig årsmeldingene og andre utadrettede dokumenter ga inntrykk av en mønstergyldig implementering. Det fantes likevel ulike synspunkter blant medarbeiderne på den praktiske nytten av MRS. Ikke alle tok den aktivt i bruk i den daglige aktiviteten der heller. Mål- og resultatstyring gjennomsyret ikke de konkrete arbeidsoppgavene fra dag til dag, og Statskonsult synes ikke selv å ha praktisert MRS helt etter den ”læreboka” som man hadde skrevet. Statskonsult drev med en type virksomhet som ikke var godt egnet for å benytte standarden. Oppgavene var ikke alltid så lett å definere, og det var problematisk å måle resultater på en entydig måte. Det kan også ha gitt som resultat den samme dekobling som hadde funnet i andre organisasjoner som skulle implementere standarden.

Andre faktorer var også med på å endre innholdet i standarden, slik som den ble praktisert internt i Statskonsult. Det kunne være lederskifter, nye strategier og avdelingsstrukturer og nye medarbeidere med et annet syn på standarden enn de som hadde jobbet med den fra før. Det kunne også ha å gjøre med at den interne implementering av MRS i direktoratet ble utført av andre personer enn de som jobbet utadrettet med å fremme standarden overfor de statlige virksomhetene.

I avhandlingen ble det innledningsvis stilt et spørsmål om hvordan den store oppmerksomhet om og tiltro til MRS som organisatorisk standard for statsforvaltningen kunne oppstå på slutten av 1980-tallet. Hvilken betydning hadde for eksempel enkeltpersoner som Christian Hambro og Tormod Hermansen når det gjaldt å bidra til dette? Analysen avviser ikke at aktive inngrep og handlinger fra nøkkelpersoner i visse situasjoner var viktig. De kan gjennom sine opparbeidede posisjoner, målrettethet, kunnskaper og tilgang på informasjon være katalysatorer i det å skape endringer. Hambro og Hermansen var eksempler på slike aktivt handlende aktører innenfor de diskursive rammer som eksisterte på slutten av 1980-tallet, både på organisatorisk og samfunnsmessig nivå. Ledelsen i Statskonsult under Hambro var ambisiøs og målrettet. Det ble skapt en overbevisning om at det trengtes reformer av typen MRS i statlig sektor. Hermansen-utvalget representerte et brytningspunkt i diskursen om MRS. Utredningen ga en korleksjon til den første tilnærmingen. Med sin understrekning av statens mangfold var den med på å vri tilnærmingen til MRS fra en mer generell og ortodoks tilnærming til å vektlegge at standarden i sin utforming måtte tilpasses karakteren av og forutsetningene for virksomhetene i større grad.

Kap. 8 Generelle implikasjoner for utviklingen av standarder over tid

8.1 Innledning

Kapitlet søker først å vise hvordan dette arbeidet teoretisk og metodisk skiller seg fra andre tilnærminger til studiet av standarder. Deretter tas opp hvilke generelle implikasjoner for utvikling, spredning og implementering av standarder som følger av den empiriske undersøkelsen. Til slutt foreslås et opplegg for hvordan standarder kan studeres videre.

8.2 Tidligere studier av standarder som utgangspunkt for avhandlingen

Som spesielt gjort rede for i kapittel 1 og også vist senere, er avhandlingens innfallsvinkel longitudinal. Utviklingen av en bestemt standard er blitt fulgt over en tidsperiode, hvor målet har vært å beskrive hvordan og forstå hvorfor den endret seg over tid. Den empiriske analysen viser at så vel aktørenes bakgrunn og egenskaper som organisasjonsmessige og kulturelle forhold også var i endring over tid. Standarden var et objekt i utvikling som ble påvirket av prosesser bestående av en rekke elementer som heller ikke var stabile over tid. Denne utviklingen ble dokumentert gjennom studier av skriftlige dokumenter og samtaler med personer som var involvert i disse prosessene. Det ble også analysert hvordan tilnærmingen til standarden hang sammen med den formen som dokumentene hadde. De ulike dokumentene hadde ulike formål, men hentet ofte elementer fra hverandre, noe som ble betegnet som intertekstualitet og interdiskursivitet i kapittel 2. De tre ulike diskursene som ble presentert i kapittel 3 strukturerte i varierende grad samhandlingsprosessene innenfor de enkelte organisasjonene. Disse prosessene ble påvirket av de ulike relasjonene mellom organisasjonene. Man fant også at diskurser på et overorganisatorisk nivå i perioder hadde innvirkning på tilnærmingen til standarden innenfor den bestemte organisasjonen som først og fremst ble studert i avhandlingen.

Diskurser om standarder omfatter generelt utvikling, spredning og implementering. Det ble vist at disse prosessene tok karakter av aktiviteter i form av produksjon av veiledninger, rapporter og temahefter med varierende innfallsvinkler over tid. I tillegg inkluderte de blant annet rådgivning, kurser, seminarer, konferanser og administrativ og annen møtevirksomhet. Et annet praksisområde som utviklingen av standarder ble knyttet opp mot, var forskning og undervisning innenfor de akademiske institusjonene.

Over tid var det varierende koblinger mellom det som skjedde på organisatorisk, interorganisatorisk og overorganisatorisk nivå. Brede økonomiske, politiske og kulturelle strømninger i samfunnet innvirket på ulike måter på tilnærmingen til standarden i de enkelte perioder. På samme måte som tekstene lånte fra hverandre, gjorde også ulike diskurser omkring standarden dette. I noen tekster ble det lagt vekt på at standarden måtte følges relativt detaljert. I andre tilfeller ble det i større grad understreket at den måtte tilpasses til lokale organisatoriske forhold. Overgangene mellom de to tilnærmingene var glidende, og preget av at man i varierende grad hadde tatt inn elementer fra flere av diskursene.

I den første perioden holdt organisasjonen seg mer eller mindre innenfor de to første diskursene som ble presentert i kapittel 3, men de var ikke godt integrert. I neste periode kunne det etterspores elementer av alle tre diskurser. Man fikk en mer pragmatisk tilnærming til standarden, men fremdeles overveiende rasjonell. Overgangen skjedde i sammenheng med at organisasjonen fikk relasjoner til et bredere spekter av miljøer som jobbet med standarden. Etter hvert fikk man stadig flere ulike diskursive elementer å forholde seg til. Til slutt endte man opp med å gi et tvetydig og uklart inntrykk av sin tilnærming til standarden.

Avhandlingen viser at en standard ikke er noe som er definert en gang for alle. I visse perioder kan den likevel utvise en relativt høy stabilitet. I andre perioder skjer det vendepunkter i form av endringer i tilnærmingen. Endringene skjedde ofte i sammenheng med at det ble utløst faktorer med institusjonelt preg. Det kunne være frister for implementering som var utløpt, en ny ledergruppe som ble innsatt, nye oppgaver som ble pålagt organisasjonen, eller nye populære idéer som organisasjonen hadde blitt oppmerksom på. Disse faktorene var imidlertid ikke selvstendige kausale faktorer, men en del av de ulike løpende prosesser i og rundt organisasjonen.

Den teoretiske tilnærmingen som er benyttet her er sterkt inspirert av Foucaults diskursanalyse. Diskursanalyse kan knyttes til det som er blitt betegnet som et relasjonelt perspektiv (Emirbayer 1997). Det relasjonelle perspektivet ser nettopp på prosessene som drivende krefter i utviklingen av samfunnsmessige fenomener over tid. Det bygger ikke på at det finnes faste substanser eller enheter, for eksempel i form av uforanderlige organisasjoner, idéer eller individer med egenskaper, holdninger og ønsker som er gitt en gang for alle. Disse enhetene blir heller sett som en del av diskursive prosesser og er dermed også i prosessuell endring over tid. Det relasjonelle perspektivet forklarer ikke utviklingen som bestemt av rasjonelle preferanser hos aktørene, eller gjennom at de er normstyrte i den hensikt å oppnå legitimitet i sine omgivelser.

Avhandlingen viser at organisatoriske vedtak, institusjonelle normer og bestemte personer i perioder hadde sterk innflytelse på utviklingen av standarden. Dette skjedde imidlertid ikke uavhengig av de øvrige prosessuelle forholdene. Det hadde å gjøre med individenes posisjoner i hierarkiene og i nettverkene. Det vises at de kreftene som skaper endring over tid ikke alene kan reduseres til motiver og ønsker fra enkeltaktører, eller til en interaksjon som skjer mellom aktivt handlende individer. Idéers, organisasjoners og enkeltpersoners utvikling er likevel en del av de diskursive prosessene. Som nevnt i kapittel 2.3.8, ser Foucault også på det han kalte begjæret som en faktor som kan være med på drive utviklingen framover. Personene er altså ikke uten ”agency”, men det er en ”agency” som ikke eksisterer uavhengig av de diskursive prosessene.

Hvordan forholder så denne avhandlingen seg til annen forskning på standarder? Nils Brunsson er kanskje den som selv, men også sammen med en rekke andre svenske forskere har skrevet mest om dette emnet i Skandinavia de senere år. Boken *A World of Standards* som ble tatt opp i innledningskapitlet analyserer hvordan standarder produseres, spres og tas i bruk (Brunsson and Jacobsson 2000). Den har på mange måter et institusjonalistisk perspektiv. Standarder blir sett som regler som utbres som følge av at organisasjoner retter seg etter organisatoriske moter, og søker å legitimere seg i forhold til normer i sitt omkringliggende miljø. Dette ses som et resultat av at man mener at organisasjonene ønsker å framtre som moderne. Spredningen av standarder blir også forklart med at det finnes en mengde selvbestaltede aktører som ønsker å påvirke andre. Standardene er de virkemidlene som de benytter for å gjøre dette (Ahrne, Brunsson, and Garsten 2002). Aktørene tar ofte utgangspunkt i idéer om organisatorisk rasjonalitet som blir oppfattet som selvinnlysende. Ifølge Brunsson kan aktørene drives av et håp om at disse idéene skal kunne gjennomføres i praksis (Brunsson 2006). Etter hvert som idéene om rasjonelle organisasjoner konfronteres med virkeligheten, sviner imidlertid dette håpet inn, og de opprinnelige standardene må endres eller forlates helt.

Denne avhandlingens tilnærming skiller seg fra både et rent formålsorientert og et institusjonelt syn. En har søkt å unngå å redusere utviklingen av en standard til dens overlegenhet i form av å være en ”best practice” løsning. En har heller ikke søkt å forklare den utelukkende ut fra en organisasjons behov for å legitimere seg overfor normer i sine omgivelser. Avhandlingen tar heller ikke utgangspunkt i bestemte psykologiske karaktertrekk ved de individene som jobber med standardene.

Disse faktorene inngår likevel som en del av de prosessene som driver fram endringene i standarder over tid. Det kan godt være at en standard har tekniske egenskaper som vil passe godt for en organisasjon, noe som da kan

styrke dens muligheter til å bli spredt og implementert. Dette er likevel ikke en tilstrekkelig forklaring på hva som skjer. Det benektes heller ikke at individers besluttsomhet, evne til strategisk adferd, håp og tro kan ha betydning når det gjelder å få gjennomført et tiltak. Man kan imidlertid ikke dra ut en eller flere faktorer, for så å se på disse som tilstrekkelige for å forstå utviklingen. De må settes inn i en total sammenheng. Det er denne sammenheng man ved hjelp av en mer finmasket empirisk analyse har søkt å finne fram til her. Et eksempel på dette var innvirkningen av den økende kontakt og samhandling mellom de mer kritiske akademiske miljøene og Statskonsult som direktorat. Det var et av de mest overraskende funn i avhandlingen. Det var resultat av Statskonsults interne erfaringer med standarden, så vel som tilbakemeldinger på dens rolle i en periode, da den fungerte som noe nær en standardorganisasjon. Det hadde også å gjøre med dens tilknytninger til et etter hvert bredere organisasjonsfaglig miljø.

Brunsson kritiserer også visse konklusjoner innenfor nyinstitusjonalistisk teori. Han tar for eksempel avstand fra det han kaller diffusjonsperspektivet, dvs. at idèer sprer seg over verden i institusjonelle felter, noe som av andre har vært hevdet å føre til at organisasjoner innenfor disse feltene etter hvert opptar de samme formene (DiMaggio and Powell 1991). Brunsson legger stor vekt på hva som skjer innen de enkelte organisasjoner som forklaring på hvordan de organisatoriske formene vil komme til å se ut. Over tid skjer det, ifølge Brunsson, både en homogenisering eller heterogenisering av formene. Han skriver:

”There is often a combination of homogeneity and heterogeneity within a single culture or organizational field: even if some organizations introduces a fashionable form, others do not” (Brunsson 2009, s. 106).

Organisasjonsformene kan over tid endres i retning av å bli mer like, men det kan også gå motsatt vei. Ifølge Brunsson kan det oppstå former på lokal basis som ikke er blitt spredt gjennom et felt av andre organisasjoner. Mens diffusjonsteoriene ser det som om idèene nærmest blåser som vinder over verden, oppfatter Brunsson det som at de utformes gjennom prosesser i og rundt de enkelte organisasjonene. En metafor kan være at de så å si spretter opp som sopp om høsten, avhengig av klima, jordsmonn eller andre betingelser der den finnes.

Brunsson forklarer i det han kaller en ’cropping-up’ modell utviklingen av formene over tid som en interaksjon mellom retorikk og reform (Brunsson 2009). Reform har å gjøre med de erfaringer som man gjør seg med implementeringen, og defineres av Brunsson som måter nye organisatoriske former blir presentert og forsøkt implementert på. I likhet med denne

modellen står også tilknytningen mellom retorikk og øvrig praksis sentralt i denne avhandlingen. Her ses det imidlertid ikke som et dikotomisk forhold, slik Brunssons modell synes å gjøre.

Røvik har fulgt det han kaller institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter fra 1960-tallet og fram til slutten av 1990-tallet (Røvik 1998). Også han tar utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv. Han legger vekt på at det skjer endringer i organisatoriske idèer når de trenger inn i de enkelte organisasjonene, et fenomen som han i likhet med andre skandinaviske organisasjonsforskere betegner som oversettelse. Oversettelsene kan ifølge Røvik være fundert i ulike hensyn, både instrumentelle og institusjonelle, noe som han knytter til det han kaller pragmatisk institusjonalisme (Røvik 2007). Røvik peker også på at idèer gis en historie. De blir tidsmarkert i form av en fortid, en samtid og en framtid som knyttes til dem (Røvik 2007). Dette synes å være en forutsetning hos Røvik for også å forstå hvordan de fungerer i en lokal kontekst.

Både Brunsson, Røvik og andre som har studert standarder over tid benytter seg av begreper som institusjon, kultur, myter, moter, virus, oversettelse etc. Brunsson betrakter relasjoner mellom tilstander i rom over tid. Dette svarer noenlunde til det Hernes kaller et korrelasjonelt perspektiv, altså at man deler opp verden i mer eller mindre presist forhåndsdefinerte enheter. Tilstander på ulike tidspunkter blir sammenlignet, og det dras så konklusjoner om hvilke faktorer som påvirker utviklingen. Hernes skriver:

“... a correlational view is made possible by chopping the world into pieces that the researcher can handle with some degree of accuracy. It also allows predictions to be made for what may happen under such and such conditions” (Hernes 2008, s. 12).

Denne avhandlingen har søkt å undersøke en standards utvikling empirisk uten alene å ta utgangspunkt i begreper som ideologi, regel, norm, institusjon, diffusjon, oversettelse eller transformasjon. Når for eksempel en organisasjon blir beskrevet som oversetter eller endatil transformatorstasjon, må det belegges rent empirisk hva dette innebærer og hva som gjør at den kan karakteriseres på disse måtene. En har her søkt å belyse prosessene empirisk, og unngå å bruke a priori abstraherte samfunnsmessige faste enheter som teoretisk utgangspunkt.

Dette arbeidet skiller seg derfor betydelig ut fra institusjonalistiske tilnærminger. Utformingen av standarder vil være en del av den totale praksis som utøves i forbindelse med å utvikle, spre og implementere disse. Utviklingen av standarder over tid kan ses som diskursive prosesser på tre nivåer, nemlig innen en enkelt organisasjon, mellom organisasjoner som har tilknytninger til hverandre og diskurser på et mer overorganisatorisk og bredt

samfunnsmessig nivå. Diskursene på de ulike nivåene henger imidlertid sammen. De indre organisasjonsinterne diskursene knytter seg til de interorganisatoriske diskursene, som igjen står i sammenheng med de brede samfunnsmessige diskursene.

Teoretisk skiller altså avhandlingen seg ut fra Brunsson gjennom at diskurs og reform ikke betraktes som separate og dialektiske enheter, men som en sammenhengende del av en diskurs sett i Foucaults betydning av begrepet. Det viktigste skille mellom denne avhandlingen og Brunssons og Røviks tilnærming går på de longitudinale perspektivene. Begge to har etter denne avhandlingens syn fokusert for lite på dette. Når for eksempel Brunsson argumenterer for at utviklingen kan preges av homogenisering eller heterogenisering, går han i liten grad inn i den dynamikk over tid som gir standarden sitt innhold. I et longitudinalt perspektiv er det grunnleggende å forstå hvordan tidsepokene relateres til hverandre, og hvordan de ulike aktørenes tilnærming til en standard i en epoke kan forstås i lys av hvordan man har forholdt seg til den i en tidligere periode, eller hvordan man ønsker å forholde seg til den senere i tid. Det er denne mer finmaskede dynamikk som denne avhandlingen har gjort et forsøk på å etterspore, og da blant annet ved hjelp av Foucaults diskursanalyse.

Et annet eksempel er Brunssons teori om organisatorisk hykleri ("hypocrisy") som går på at organisasjoner taler og handler forskjellig, fordi dette er en måte å forholde seg konstruktivt til situasjoner hvor man står overfor sprikende eller innbyrdes inkonsistente eksterne forventninger. Denne avhandlingen har søkt å unngå å forklare slike prosesser dikotomisk. Retorikken inngår som en integrert del av organisasjonens totale praksis, og må vurderes på bakgrunn av de prosesser som organisasjonen til enhver tid tar del i. Diskursen former de objektene som den omtaler, og står i inngrep med den øvrige virkeligheten. Hykleri blir heller ikke noe fast og uforanderlig over tid, men må i likhet med andre begreper ses i et longitudinalt perspektiv. Det kan ikke bare oppfattes som en enkelt organisasjons respons og forsvar overfor en komplisert omverden. Hykleriets dimensjoner er flere. Det kan også ha andre følger innad i organisasjonen, på andre organisasjoner og dertil i en videre sammenheng. En diskurs som tar opp i seg begrepet hykleri vil i seg selv være med på å endre forutsetningene for dets prosessuelle innvirkning på alle plan. Utformingen av standarder som tekster eller snakk vil hele tiden være en del av den totale praksis som utøves i forbindelse med å utvikle, spre og implementere disse. Den inkluderer prosesser som endrer organisasjonens forutsetninger og karakter over tid, og vil da også være med på bestemme hvilken grad av hykleri som til enhver tid er tilstede.

8.3 Standarders utvikling over tid sett om diskursive prosesser

8.3.1 Organisasjonsinterne diskurser

Avhandlingen har søkt å vise at standardenes retorikk utfoldet seg i tilknytning til praksisene innenfor organisasjonen, og da som diskurser i vid forstand. Retorikken omkring standarder hadde en bestemt hensikt og en egenvirkning i den totale praksis på området. En rekke faglige og administrative medarbeidere var på ulike måter involvert i disse prosessene, og det var til enhver tid ulike synspunkter på hvordan standarden burde være. Ledelsen hadde som oppgave få de ulike interne elementene i diskursene til å bli konsistente. Dette var med på å endre standardens utforming over tid. At det oppsto sprik mellom det retoriske bildet av standarden og hvordan den faktisk ble innpasset i organisasjonens indre liv, var med på å påvirke de prosessene som endret standarden over tid.

I tillegg til de skriftlige dokumenter, ble organisasjonsdiskursene fremmet gjennom møtevirksomhet og samtaler. Aktørenes mål, strategier og konkrete handlinger var til enhver tid med på å bestemme hvordan standarden ble tolket og presentert av organisasjonen. Over tid skjedde det klare endringer i oppfatningene blant ulike aktører innen organisasjonen. Det viste seg spesielt at utskiftning av ledere og andre sentrale medarbeidere som var involvert i arbeidet med standarden hadde betydning for organisasjonens tilnærming.

I en periode skjedde utviklingen av standarden innenfor én avdeling som ble aktivt fulgt opp fra toppledelsens side. Dette ga på overflaten en stabilitet i tilnærmingen til standarden innen organisasjonen. Det gjorde imidlertid prosessene omkring utviklingen av standarden mindre innovative. Den relativt sterke toppstyringen av tilnærmingen medførte at det også dannet seg uoffisielle og ”korridorpregede” diskurser på siden av de andre. Etter at en slik periode var over, kom det nye endringer.

Da ledelsen lot standarden i større grad utvikle seg gjennom horisontale diskursive prosesser på tvers av avdelingene i organisasjonen, måtte den strenge instrumentelt-rasjonelle tilnærmingen vike for mer pragmatiske tolkninger. På lengre sikt kom det etter hvert også mer tvetydighet i organisasjonens presentasjon av standarden. Den ble i større grad knyttet opp mot diskurser som hadde synspunkter i retning av at instrumentelt-rasjonelle standarder kunne være ideologiske og normative. Den tidligere tilnærmingen ble dermed møtt med skepsis og kritikk innad.

Organisasjonens generelle mål og praksis påvirket også dens tilnærming til standarden. I en periode var tilnærmingen preget av kravene til raskt å gi utadrettet bistand til en stor målgruppe. Det ble da presentert en relativt klart

definert standard gjennom dokumenter som var utformet for å lette operasjonaliseringen. Etter hvert som det kom kritiske reaksjoner på denne, ble behovet for tilpassing av standarden til ulike organisasjoners særpreg lagt større vekt på. Dette hadde også sammenheng med at organisasjonens overordnede mål og praksis endret seg over tid. Fra å være innrettet mot praktisk konsulentvirksomhet, utviklet den seg til å bli mer preget av utrednings- og analysevirksomhet.

8.3.2 Interorganisasjonelle diskurser

Avhandlingen viser at utviklingen av tilnærmingen til standarden også var påvirket av relasjonene til og tilbakemeldingene fra andre organisasjoner som var engasjert i den. Både vertikale og horisontale relasjoner mellom ulike organisasjoner hadde betydning. Organisasjoner som er overordnet gir formelle og lovbaserte direktiver om hvordan de underliggende organisasjonene skal opptre. Det minner om hvordan såkalte metaorganisasjoner sprer standarder til sine medlemsorganisasjoner. De kan gjennom generell innflytelse også være med på å spre standarder til andre organisasjoner enn sine egne medlemmer (Ahrne and Brunsson 2008). Det kan heller ikke utelukkes at Statskonsult hadde innflytelse også på andre organisasjoner enn de statlige, for eksempel på kommuner og private bedrifter.

Også mer løse og uformelle nettverk og spontane samarbeidsrelasjoner hadde betydning. Standarden ble utviklet gjennom samarbeid mellom medarbeidere fra organisasjoner på ulike hierarkiske nivåer. En fagperson på høyere nivå kan inngå i en faggruppe i en underliggende organisasjon for å sikre at den overordnede organisasjonens tolkning blir ivaretatt. Dette har ikke minst betydning, dersom standarden også skal spres nedover i det organisatoriske hierarkiet.

Visse organisasjoner som hadde allerede tatt standarden i bruk, fikk en pionérstatus på den. De bidro med fagkunnskaper gjennom rekruttering av medarbeidere og vikaropphold for disse, og de deltok gjerne i arbeidsgrupper. Et virkemiddel var å la praktikere fra andre organisasjoner som hadde erfaring med standarden delta på konferanser, seminarer og i kursvirksomhet for å "vitne" om sine erfaringer med standarden. Det som disse uttalte var også med på å legge premisser for den videre utvikling av standarden.

I de dokumentene fra Statskonsult som presenterte standarden, ble det benyttet uttalelser fra personer i andre organisasjoner som hadde fått et ry på seg for å ha innført den på en vellykket måte. Man refererte i tekstene til ulik faglitteratur om standarden. Etter hvert kom det flere internasjonale referanser. Dette var en måte å skape økt legitimitet for tilnærmingen. Det

kunne imidlertid også være med på å endre tilnærmingen noe for å skape konsistens med de nye tolkningene.

8.3.3 Diskurser på overorganisatorisk nivå

Prosessene for å utvikle standarder var ikke begrenset til de personer eller organisasjoner som var direkte involvert i å utvikle, spre eller implementere standardene. Utviklingen av standarden ble også påvirket av prosesser som gikk utover det organisatoriske nivået. Avhandlingen viser at en standards utvikling over tid kan påvirkes av brede økonomiske, politiske og kulturelle strømninger i samfunnet. Dette kan være alt fra generelle samfunnsmessige og filosofiske idèer, for eksempel idèer om formålsrasjonalitet og behovet for å prioritere økonomisk effektivitet. For eksempel kan det utvikle seg ulike syn på om det lar seg gjøre å skille mellom mål og virkemidler i en organisasjon. Det kan også være idèer om hvordan organisasjoner skal styres, som for eksempel Scientific Management eller mer Human Relations pregede synspunkter. I de senere år synes slike bølger av idèer raskere å få et internasjonalt nedslagsfelt, selv om denne type spredning slett ikke er noe nytt.

En oppfatning om at man er inne i økonomiske krisetider kan være med på å fremme standarder som legger vekt på effektivisering. Brede idéstrømninger i form av demokrati på arbeidsplassen, Bedrifters Samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility) og etikk kan stimulere til at det utvikles standarder for dette, og elementer fra disse kan også bli tatt opp i eksisterende standarder.

Tilbakemeldinger fra omgivelsene på en eksisterende standard kan være med på å påvirke dens utvikling. Positive tilbakemeldinger kan være med på å stabilisere utformingen av standarden, mens kritikk kan virke motsatt. Tilbakemeldinger fra ulikt hold kan komme på ulike måter og i ulike fora. Offentlige styringsorganer, store organisasjoner som fremmer brede samfunnsgruppers interesser og massemediene kan spille en viktig rolle som bærere av diskursene. Det finnes også en populær managementdiskurs, som gjerne formidles gjennom internasjonale flyplassers bokkiosker, konsulentselskaper og mer populærvitenskapelig ledelseslitteratur (Furusten 1995).

Tilbakemeldinger på samfunnsmessig nivå som omhandler standarder kan komme til organisasjonene på ulike måter. De kan formidles gjennom evalueringer og rapporter, eller gjennom uformelle signaler i forbindelse med rådgivingsvirksomhet, undervisning, seminarer, nettverksgrupper eller på konferanser. Akademikere kan oppnå en spesiell status og gjerne også bli trukket inn mer direkte gjennom arbeidsgrupper og deltakelse i utvalg. Grupper innenfor det sivile samfunn, som for eksempel organisasjoner som

arbeider for å fremme menneskerettigheter og miljøvernorganisasjoner kan benytte massemedier til å fremme sine synspunkter og få stor oppmerksomhet gjennom dette. Dette kan også være med på å fremme nye standarder, men også gjøre at andre synspunkter blir integrert i allerede eksisterende standarder, og dermed føre til at disse endres over tid.

Over tid kan det skje en utvidelse av interesseområdet for en standard. Den får mer oppmerksomhet og berører flere grupper innenfor samfunnet. Fra starten kan den være fremmet av et bestemt organisatorisk miljø, for eksempel en gruppe av organisasjonskonsulenter, og innføres innenfor et begrenset miljø av organisasjoner. Etter hvert kan den vekke interesse i bredere miljøer, for eksempel blant akademikere, slik at perspektivene på den blir utvidet. Det viste seg at den standarden som her ble undersøkt, også ble et tema for innspill fra fagfilosofisk hold. De nye perspektivene ble i noen grad integrert i den eksisterende standarden, og var med på å føre til at den endret seg over tid.

8.3.4 Sammenfatning

Avhandlingen har vist at dynamikk over tid uttrykt gjennom en rekke samfunnsmessige prosesser er viktig å ta hensyn til i studier av standarder. Denne dynamikken spilte seg ut gjennom det ”indre livet” i organisasjonen, men hadde også interorganisatoriske sider, særlig gjennom at den organisasjonen som spesielt ble studert, i en periode hadde karakter av å være en standardorganisasjon. Dens tilnærming til standarden forholdt seg til hva som hadde skjedd tidligere, og hva man antok kunne bli framtidige følger av de faktiske beslutninger som hadde vært tatt.

Standarder er over tid i stadig endring, i takt med endrede oppfatninger hos individer, med organisatorisk og interorganisatorisk utvikling og brede økonomiske, politiske og ideologiske strømninger i samfunnet. De trer fram som diskursive prosesser, både gjennom faser av utvikling, spredning og implementering. Erfaringer som ulike grupper gjør med standardene vil være med på å påvirke disse prosessene. Diskursene skjer i form av ulik praksis og på ulike arenaer, slik som forvaltning og utredningsvirksomhet, undervisning, seminarer og konferanser, vitenskapelig og populærvitenskapelig litteratur, konsulentvirksomhet og i massemediene. De ulike tekstuelle og muntlige framstillingene henter elementer fra hverandre, og over tiden avleirer det seg lag på lag av ulike tilnærminger til det samme diskursive objektet.

I visse perioder eller situasjoner kan en standard preges av liten eller ingen endring. Særlig gjelder dette standarder som ikke har vært utprøvd før, og som man da ikke har hatt erfaringer med. Dette kan gå sammen med andre sterke prosessuelle krefter i form av at noen elementer av diskursen er blitt

dominerende. Standardenes utforming holdes da relativt fast. Etter en tid vil det på nytt oppstå motkrefter som gjør at det skjer endringer i standardene.

De kreftene som virker i retning å skape bevegelse kan være knyttet til relasjoner mellom individer, organisasjoner eller brede økonomiske, politiske og kulturelle strømninger i samfunnet. Enkeltpersoner kan i visse situasjoner være i viktige nøkkelposisjoner til å kunne holde standarden fast, eller endre den. Det er imidlertid som del av og tilknyttet de diskursive prosessene at de utøver sin innflytelse.

8.4 Forslag til videre forskningsarbeid

Undersøkelsen har konsentrert seg om hvordan en organisasjon endret sin tilnærming til en standard over tid. Den tok i bruk denne standarden i egen virksomhet, men arbeidet også med å utvikle den på vegne av en rekke andre organisasjoner. Bakgrunnen for organisasjonens arbeid med denne standarden har også vært undersøkt.

Avhandlingen har ikke rettet seg direkte mot å undersøke hvordan standarden ble mottatt av de andre virksomhetene som tok den i bruk. Slike erfaringer har likevel blitt tatt hensyn til i forklaringene, både gjennom formelle og uformelle innspill som kom til organisasjonen, men også gjennom analyser som ble gjort av den selv og av andre aktører. Disse ble også lagt til grunn for organisasjonens tilnærming til standarden over tid. For eksempel fant man at noen organisasjoner ikke hadde implementert alle elementer av den, og man kom da senere til å vektlegge disse sterkere i sin tilnærming. En relativt høyrøstet kritikk av innføringen av standarden fra en sektor gjorde at det ble utformet spesielle tilpassinger og konkretiseringer for denne.

Det kunne være fruktbart å følge utviklingen av en standard over tid gjennom å gjøre en inngående studie av et utvalg av organisasjoner som har tatt den i bruk, for eksempel i en komparativ analyse. Komparasjonen kunne for eksempel gå mellom ulike typer av organisasjoner innen et land, gjerne mellom private og offentlige organisasjoner som har hatt i bruk standarden. Man kunne også sammenligne organisasjoner i ulike land. I disse analysene kunne en også studere utviklingen over tid av ulike typer standarder. Hvilke endringer har eventuelt skjedd over tid i de såkalte kvalitetsstandardene? Balansert målstyring er også en kandidat for en slik undersøkelse på grunn av den oppmerksomhet som den har fått de senere år. Hvordan har denne fungert i ulike typer organisasjoner? Følger den samme utvikling, eller er den forskjellig fra sine forgjengere?

Et annet tema ville være å se på bestemte aspekter av standarder. Et eksempel på dette er hvordan integrasjonen mellom budsjettssystemene, Mål- og resultatstyring og andre organisatoriske standarder har utviklet seg etter 1990-tallet og hvordan elementer som strategi og læring er blitt integrert i ulike standarder. Det kan også undersøkes hvordan MRS har vært praktisert i relasjonene mellom de ulike hierarkiske nivåene innen statsforvaltningen, og hvordan den har blitt kombinert med mer fleksible lønssystemer og andre insitamentstrukturer i statsforvaltningen.

Informanter, stilling, oppgitt om ansatt Statskonsult tidligere, dato for samtale

Bjarne Eriksen, pensjonist, tidl. avdelingsdirektør Statskonsult, mai 2002

Roar Hind, TNS Gallup, tidl. rådgiver Statskonsult, 23.05.2003

Richard Knoff, privat konsulent, 28.05.2002

Therese Johnsen, Riksrevisjonen, tidl. avdelingsdirektør Statskonsult, 18.06.2002

Vivi Lassen, avdelingsdirektør Statskonsult, 18.06.2002

Jens Gunvaldsen, ekspedisjonssjef Riksrevisjonen, tidl. rådgiver Statskonsult, 20.6.2002

Per Tronsmo, AFF, tidl. avdelingsdirektør Statskonsult, 26.06.2002

Tormod Hermansen, konsulent/ styreverv, tidligere blant annet finansråd, 23.11.2002

Jan Madsen, pensjonist, tidligere Finansdepartementet, 6.03.2003

Tore Simonsen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, tidligere rådgiver Statskonsult, 4.06.2003

Thorvald Moe, ekspedisjonssjef Finansdepartementet, 4.07.2003

Torstein Petersen, tidligere direktør Direktoratet for Brann- og eksplosjonsvern, 20.08.2003

Kjell Eide, pensjonist, tidl. ekspedisjonssjef Kirke- og utdanningsdepartementet, august 2003

Anne-Kari Lande Hasle, departementsråd, 28.08.2003

Terje Haugli Nilsen, konsulent, tidl. avdelingsdirektør Statskonsult, 9.10.2003

Per Bremer, seniorrådgiver Statskonsult, samtaler 2000-2005

Dag Omholt, rådgiver Finansdepartementet, samtaler 2003

Christian Hambro, Norges forskningsråd, tidl. direktør Statskonsult (telefon og e- postkontakt), 4.5.2004

Arild Broch, konsulent, tidl. rådgiver Statskonsult, 5.12.2007

Litteratur

- Administrasjonsdepartementet. 1995. Retningslinjer for styring og oppfølging av underliggende etater. Oslo.
- Administrativt forskningsfond. 1989. Brukerundersøkelse som grunnlag for Statskonsults virksomhetsplan 1990. Oslo.
- Ahrne, Göran, og Nils Brunsson. 2008. *Meta-organizations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ahrne, Göran, Nils Brunsson, og Christina Garsten. 2002. Standardization through organizations i *A World of Standards*. Oxford. Oxford University Press
- Arbeids-, og administrasjonsdepartementet. 1991. St. meld. nr. 35(1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk - Fundament for Fellesskap Oslo
- Behn, Robert D. 1999. Do Goals Help Create Innovative Organizations? I *Public Management Reform and Innovation*, red. av H. George Fredrickson og J. M. Johnston. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Bergstrøm, Göran, og Kristina Boréus. 2005. Diskursanalys. I *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, red. av G. Bergstrøm og K. Boréus: Studentlitteratur
- Bingen, Haakon. 1990. *Statsbudsjettet og budsjettbehandlingen i Stortinget*. Oslo: Stortinget.
- Bingen, Haakon, Brit Jørgensen, og Wiktor Martinsen. 1988. *Med Finanskomiteen i arbeid : artikler og oversikter utgitt ved Haakon Binges fratreden som komiteens sekretær*. Oslo: Stortinget.
- Birkeli, Lars. 2000. Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen. Bergen: LOS senteret.
- Borum, Finn. 1999. Omkring to skandinaviske bøger og nyinstitusjonell teori. *Nordiske Organisasjonsstudier* 1(1):s. 85-103.
- Brunsson, Nils. 1997. The standardization of organizational forms as a cropping-up process. *Scandinavian Journal of Management* 13 (3):307-320.
- . 2000. *A world of standards*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2000. *The irrational organization : irrationality as a basis for organizational action and change*. [2nd] utg. Bergen: Fagbokforl.
- . 2002. *The organization of hypocrisy : talk, decisions and actions i organizations*. 2nd utg. Oslo: Abstrakt forl.

- . 2006. *Mechanisms of hope : maintaining the dream of the rational organization*. København Oslo Malmö: Copenhagen Business School Press : Universitetsforl. : Liber.
- . 2009. *Reform as routine : organizational change and stability in the modern world*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, Nils, og Bengt Jacobsson. 2000. The contemporary expansion of standardization. I *A world of standards*, red.av N. Brunsson og B. Jacobsson. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, Nils, og Johan P. Olsen. 1993. *The reforming organization*. London: Routledge.
- Busch, Tor. *Økonomistyring: Fokus på effektivitet eller legitimitet* (TØH-serien 1998:12) <http://www.aoa.hist.no/~tor/forskning/inst.pdf>.
- Busch, Tor, Erik Johnsen, og Jan Ole Vanebo. 1990. *Ledelse, økonomi og ansvar i det offentlige lærerveiledning*. [Oslo]: [Tano].
- Caldwell, Raymond. 2005. *Agency and change: rethinking change agency in organizations*. New York, N.Y.: Routledge.
- . 2005. Things fall apart? Discourses on agency and change in organizations. *Human Relations* 58 (1):83-114.
- Christensen, Tom. 1990. Målstyringskonseptets begrensninger. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1990 6;, 1:33-39.
- Christensen, Tom, og Per Lægreid. 1997. Forvaltningspolitikk - Mot New Public Management? I *Forvaltningskunnskap*, red.av T. Christensen og M. Egeberg. Oslo: TANO.
- . 1998. *Den moderne forvaltning : om reformer i sentralforvaltningen*. [Oslo]: Tano Aschehoug.
- . 2001. A Transformative Perspective on Administrative Reforms. I *New Public Management, the transformation of ideas and practise.*, red.av T. Christensen og P. Lægreid. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Czarniawska, Barbara, og Guje Sevón. 1996a. Introduction. I *Translating Organizational Change*, red.av B. Czarniawska og G. Sevón. Berlin New York: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, Barbara, og Bernward Joerges. 1996b. Travels of ideas. I *Translating Organizational Change*, red.av B. Czarniawska og G. Sevón: Walter de Gruyter.

- Dick, Penny. 2004. *Discourse Analysis i Essential guide to qualitative methods in organizational research* red.av G. Symon og C. Cassell. London Sage Publications
- DiMaggio, Paul J., og Walter W. Powell. 1991. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. I *The new institutionalism in Organizational Analysis*, red.av W. W. Powell og P. J. DiMaggio. Chicago: The University of Chicago Press.
- Downing, Lisa. 2008. *The Cambridge introduction to Michel Foucault, Cambridge introductions to literature*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs, George W., og Patrick D. Larkey. 1986. *The search for government efficiency : from hubris to helplessness*. Philadelphia, Pa.: Temple University Press.
- Drucker, Peter F. 1979. *The practice of management*. London: Heinemann Ltd.
- .2001. *The essential Drucker, Selection from the Management Works of Peter F. Drucker*: Butterworth Heinemann.
- Egeberg, Morten. 1984. *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug, Tanum / Nordli.
- Egeberg, Morten, og Per Lægred. 1999. Johan P. Olsen: His Career, Professional Roles and Publications i *Organizing Political Institutions* red.av M. Egeberg og P. Lægred. Oslo Universitetsforlaget
- Eide, Kjell. 1973. *Planlegging og organisasjon, Scandinavian university books*. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 1998. Rasjonalitet uten fornuft. *Stat og styring* 4/98.
- Emirbayer, Mustafa. 1997. Manifesto for a Relational Sociology *The American Journal of Sociology* 103 (No.2):p. 281- 317.
- Engwall, Lars. 1992. *Mercury Meets Minerva. Business studies and higher education. The Swedish Case*. Oxford: Pergamon Press.
- Erichsen, Eivind. 1999. *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- Eriksen, Bjarne. 1993. Hovedlinjene i Statskonsults (Rasjonaliseringsdirektoratets) utvikling fra etableringen i 1948 til i dag. Oslo: Statskonsult.
- Eriksen, Svein. 1988. *Herskap og tjenere : om samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn i departementene*. [Oslo]: TANO.
- Etzioni, Amitai. 1978. *Moderne organisasjoner*. Oslo: Tanum-Norli.
- Fairclough, Norman. 1992. *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.

- . 2005. Critical discourse analysis. <http://www.ling.lancs.ac.uk/staff/norman/critdiscanalysis.doc>.
- Fairclough, Norman, og Ginny Hardy. 1997. Management learning as discourse i *Management learning integrating perspectives in theory and practice* edited by J. Burgoyne. London Sage
- Finans- og tolldepartementet. 1957. *Revisjon av statsbudsjettet og statsregnskapet. Innstilling IV fra Budsjett- og regnskapsutvalget*. Oslo: S. & Jul Sjørensens boktrykkeri A/S.
- . 1972. NOU 1972:5 Programbudsjettering. Utredning I om utvikling og innføring av programbudsjettering i staten. Oslo.
- . 1981. Langtidsprogrammet 1982-85.
- . 1983. *Programanalyse, veiledning for arbeid med programanalyser*. Oslo: Tanum-Nordli.
- . 1984. *St. prp. nr. 52(1984-1985)*
- . 1984. NOU 1984:23 Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem. Oslo.
- . 1993. *Langtidsprogrammet 1994-1997, St.meld.* [Oslo]: Departementet.
- Flaa, Paul, Dag Hofoss, Finn Holmer-Hoven, Thorstein Medhus, og Rolf Rønning. 1995. *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flydal, Einar. 2009. Bedrifters og andre organisasjoners samfunnsansvar: Ny ISO-standard underveis Innovasjon Norge, foiler til innlegg frokostseminar 8.12.2009
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet. 1986. *Program for modernisering av statlig forvaltning 1/4-86*. Oslo: Plan- og dataavdelingen.
- . 1987. Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen. Oslo.
- . 1989. NOU 1989:5 En bedre organisert stat. Oslo.
- Foucault, Michel. 1991. *Galskapens historie i opplysningens tidsalder*. 2. utg. red. Oslo: Gyldendal.
- . 2007. *Archeology of knowledge Routledge classics*. London Routledge
- Foucault, Michel, og Iver B. Neumann. 2002. *Forelesninger om regjering og styringskunst, Cappelen upopulære skrifter Ny rekke 42*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Foucault, Michel, og Espen Schaanning. 1999. *Diskursens orden: tiltredelsesforelesning holdt ved Collège de France 2. desember 1970*. Oslo: Spartacus.
- . 1999. *Seksualitetens historie*. [Oslo]: EXIL.

- Friedman, Daniel. 2008. *Morals and Markets. An evolutionary account of the modern world* New York Palgrave Macmillan
- Furusten, Staffan. 1995. The managerial discourse - A study of the creation and diffusion of popular management knowledge, Departement of Business Studies, Uppsala Universitet, Uppsala.
- . 1996. *Den populära managementkulturen om produktion och spridning av populär "kunskap" om företagsledning*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Gee, James Paul. 2005. *An introduction to discourse analysis theory and method*. 2nd ed. New York: Routledge.
- Giddens, Anthony, og Karen Birdsall. 2001. *Sociology*. 3. omarb. oppl. ed. Cambridge Polity Press.
- Grund, Jan. 1995. *Politikk og marked*. Oslo: Tano.
- Grønlie, Tore. 2000. Forvaltningsreform i historisk perspektiv. Norsk forvaltningsreform gjennom 50 år. Bergen: LOS-senter Notat 0034.
- Gutting, Gary. 1994. *The Cambridge companion to Foucault, Cambridge companions to philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2005. *Foucault : a very short introduction, Very short introductions*. Oxford: Oxford University Press.
- Haas, Ernst B. 1990. *When knowledge is power : three models of change in international organizations, Studies in international political economy*. Berkeley: University of California Press.
- Hammer, Svein. 2009. Resultatstyring: Rasjonell teknikk eller disursiv mekanisme. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1/ 2009.
- Hernes, Tor. 2008. *Understanding organization as process: theory for a tangled world*. London: Routledge.
- Higgins, Winton, og Kristina Tamm Hallstrom. 2007. Standardization, Globalization and Rationalities of Government. *Organization* 14 (5):685-704.
- Hood, Christopher, og M. W. Jackson. 1991. *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Howarth, David R. 2000. *Discourse, Concepts in the social sciences*. Buckingham: Open University Press.
- . 2005. *Diskurs - en introduktion*. København: Hans Reitzel.
- Johnsen, Erik. 1975. *Teorien om ledelse : introduktion til ledelseslære, Skriftrække / Handelshøjskolen i København. T*. København: Nyt nordisk forlag Arnold Busck.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforl.
- Johnstone, Barbara. 2002. *Discourse analysis, Introducing linguistics*. Oxford: Blackwell.

- Jordheim, Helge. 2001. *Lesningens vitenskap : utkast til en ny filologi*. Oslo: Universitetsforl.
- Kaplan, Robert S., og David P. Norton. 1996. *The balanced scorecard translating strategy into action*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Keenoy, Tom, David Grant, og Cliff Oswick, red. 1998. *Discourse and organization*. London: Sage.
- Kvalvåg, Marianne Iselin, Bodil Mølmen, Mette Haarstad, og Statskonsult. 1997. *Etatsstyring : erfaringer og utfordringer, Temahefte* Oslo: Statskonsult.
- Lie, Einar. 1995. *Institusjon, profesjon og politikk : Finansdepartementet 1945-1965*. [Oslo]: Universitetet i Oslo.
- Lind, Kristin. 1999. Modernisering og fornyelse. Forvaltningspolitikk i 1980-årene. I *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*, red.av T. Grønlie. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lund, Jan F., og Reidar Lorentzen. 1986. *Plan og leiing*.Oslo Universitetsforlaget
- Læg Reid, Per. 1991. Modernisering og målstyring i *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor* red. av P. Læg Reid. Bergen Alma Mater forlag AA.
- Madsen, Jan. 1970. Multi-Year Planning and Budgeting of Government Activities. I *Economic Planning in Norway. Methods and Models*, red. av L. Johansen og H. Hallaråker. Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget.
- March, James G. 1994. The technology of foolishness. I *Ambiguity and choice in organizations* red. av J. G. March og J. P. Olsen. Oslo. Oslo Scandinavian University Press
- March, James G., Harold Guetzkow, og Herbert A. Simon. 1993. *Organizations*. 2nd utg. Cambridge, Mass.: Blackwell Business.
- March, James G., Johan P. Olsen, og Søren Christensen. 1976. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Materialisten. 1989. Debatten om virksomhetsplanlegging. *Materialisten*.
- Merkle, Judith A. 1980. *Management and ideology : the legacy of the international scientific management movement*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Meyer, John W., og Brian Rowan. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I *The new Institutionalism in Organizational Analysis*, red.av W. W. Powell og P. J. DiMaggio. Chicago London: The University of Chicago Press.

- Micklethwait, John, og Adrian Wooldridge. 1997. *The witch doctors : what the management gurus are saying, why it matters and how to make sense of it*. London: Mandarin.
- Mikalsen, Finn, og Statens rasjonaliseringsdirektorat. 1981. *Organisasjonsanalyse en veiledning fra R-direktoratet*. [Oslo]: Tanum-Norli.
- Moe, Thorvald. 1976. Elementer i den videre utvikling av Statens planleggings-, budsjett og regnskapssystem. I *Planlegging og budsjettering i staten*, red.av T. Moe og P. Schreiner. Oslo: Tanum-Norli.
- Myklebust, Sissel. 1997. Ledelsesvitenskap som samfunnsteori - Taylor, Mayo og Drucker. I *Fra styring til ledelse*, red.av H. Byrkjeflot. Bergen: Fagbokforlaget.
- Neumann, Iver B. 2001. *Mening, materialitet, makt en innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforl.
- Nilsen, Terje Haugli. 1994. Fra målstyring til resultatstyring. Bergen: LOS-senter Notat 9414.
- Nilsen, Terje Haugli, og Statskonsult. 1997. *Organisering av etatsstyringsfunksjonen i departementene, Temahefte Statskonsult*. Oslo: Statskonsult.
- Nordås, Knut Ove. 1995. *Mål- og resultatstyring i Statskonsult og Riksrevisjonsverket, LOS-senter notat*. Bergen: LOS-senteret.
- Norman, Victor D. 1991. *Mot bedre vitende? : effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor, Norges offentlige utredninger*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Seksjon Statens trykning.
- Pollitt, Christopher, og Geert Bouckaert. 2000. *Public management reform : a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Potter, Jonathan, og Margaret Wetherell. 1987. *Discourse and social psychology : beyond attitudes and behaviour*. London: Sage.
- Rasjonaliseringsdirektoratet. 1983. *Administrasjonsnytt*.
- Reite, Torun med medvirkning fra Anders Myhren et al. 1999. *Sammenlignende analyse av statlig økonomistyring og økonomiregelverket i Norge, Sverige og Danmark, Arbeidsnotat / Finansdepartementet, Finansavdelingen Arbeksnotat nr 4*. [Oslo]: Finans- og tolldepartementet.
- Rohmann, Chris. 2002. *The dictionary of important ideas and thinkers*. London Arrow Books.
- Rombach, B. 1991. *Det går inte at styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Rubin, Herbert J., og Irene S. Rubin. 1995. *Qualitative Interviewing. The art of hearing data*. London: Sage Publications.

- Røvik, Kjell Arne. 1992. *Den "syke" stat : myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 1998. *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- . 2007. *Trender og translasjoner ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Saglie, Tor. 1993. 1980-årenes visjon og 1990-årenes praksis. I *Organisering av offentlig sektor red. av P. Læg Reid, J. P. Olsen og H. Baldersheim*.
- Samuelson, Paul A., og William D. Nordhaus. 1985. *Economics*. 12th ed. New York: McGraw-Hill.
- Sand, Inger-Johanne. 1996. *Styring av kompleksitet: rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*. Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Sandmo, Agnar. 1992. Public choice skolen om økonomi og politikk. I *Offentlig politikk og private incitamenten*, red. av A. Sandmo og K. P. Hagen. Oslo: TANO.
- Schaanning, Espen. 2000. *Fortiden i våre hender / Foucault som vitenshåndtør, Acta humaniora*. [Oslo]: Unipub.
- . 2000. *Modernitetens oppløsning : sentrale skikkelser i etterkrigstidens idéhistorie*. 3. utg. ed. Oslo: Spartacus.
- Scott, W. Richard. 1981. *Organizations : rational, natural, and open systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- . 1995. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks London New Dehli: Sage Publications.
- Selznick, Philip. 1957. *Leadership in administration: a sociological interpretation, A Harper international edition*. New York: Harper & Row.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organization*. 4th ed. New York: Simon & Schuster.
- Skare, Leif H. 1973. Programbudsjettering som styringsmiddel i den offentlige forvaltning. *Bergen Privatbank kvartalsskrift* s. 149-165.
- Skare, Leif H., og Knut Bakkevig. 1989. *Forvaltningen i samfunnet : en bok om byråkrati og demokrati, planlegging og effektivitet*. 4. utg. red. Oslo: TANO.
- Skjervheim, Hans. 1992. Målstyring av mange slag. I *Filosofi og dømmekraft: Universitetsforlaget*.
- Slagstad, Rune. 1998. *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Smith, Mark J. 1998. *Social Science in question*. London: Sage Publications.
- Smolan, Geir. 2009. *Kvalitetsstyring og internkontroll : styringssystemer for kvalitet, miljø, HMS og trygg mat*. Oslo: Yrkeslitteratur.

- Statens Rasjonaliseringsdirektorat. 1985. *Økonomistyring i offentlig virksomhet. Resultatrettet virksomhetsplanlegging. En veiledning*: Aschehoug/ Statens Rasjonaliseringsdirektorat.
- Statskonsult. 1988. En veiledning i virksomhetsplanlegging for fylkeslandbrukskontorene og jordskifteverket. Statskonsult.
- . 1988. Veiledning i virksomhetsplanlegging. Oslo: Statskonsult.
- . 1989. *Veiledning i virksomhetsplanlegging for universiteter og høyskoler*. Oslo.
- . 1989. Årsmelding 1988. Oslo.
- . 1990. *Resultatmåling og resultatanalyse : en veiledning, Statskonsults veiledninger*. Oslo: Statskonsult.
- . 1990. *Virksomhetsregnskap*
- . 1991. Kartlegging av virksomhetsplanlegging og resultatstyring i statlige virksomheter *Rapport 1991:16*. Oslo
- . 1991. Virksomhetsplanlegging i forskings-/utdanningsinstitusjoner. Myteskaping eller instrumentell problemløsning? Oslo
- . 1992. Årsmelding 1991. Oslo
- . 1993. Evaluering av arbeidet med forbedring av departementenes St. prp. nr. 1 (1993-94).
- . 1993. Resultatstyring på regjeringens satsingsområder. Statskonsult.
- . 1993. *Årsmelding 1992*. [Oslo]: Direktoratet.
- . 1994. Tildelingsbrevene som styringsverktøy i *Rapport 1994:8* Oslo
- . 1994. *Årsmelding 1993*.
- . 1996. Forvaltningspolitikken og dens rammebetingelser i *Rapport 1996:12*. Oslo
- . 1996. Statskonsults strategi mot år 2000.
- . 1997. Etatsstyring, erfaringer og utfordringer. Oslo.
- . 1997. Statskonsult. Roles and Tasks in Norwegian Administrative Policy.
- . 1999. Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen. Oslo: Statskonsult.
- . 2001. Rapport 23: Balansert målstyring i offentlig sektor. Oslo.
- . 2001. *Som man roper i skogen, får man svar. Departementenes bestilling av resultatinformasjon*. Oslo: Statskonsult.
- . 2001. Styring til besvær. Perspektiver rundt styring av offentlige virksomheter. Oslo:Statskonsult
- . 2003. *En Kvalitetsmodell for offentlige virksomheter : CAF - common assessment framework*. Oslo: Statskonsult.
- Svennevig, Jan. 2001. *Språklig samhandling : innføring i kommunikasjons-teori og diskursanalyse, LNUs skriftserie*. Oslo: Landslaget for norskundervisning (LNU) : Cappelen akademisk forl.

- Swiss, James E. 1991. *Public management systems : monitoring and managing government performance*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Sztompka, Piotr, ed. 1994. *Agency and Structure. Reorienting Social Theory, International Studies in Global Change*. Yverdon: Gordon and Breach.
- Thorsvik, Jan. 1991. Målstyring av offentlig virksomhet. *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift* 1991(7), 4:267-282.
- Trålim, Vibeke, Geir Axelsen, og Cathrine Meland. 1998. *Bevilgningsreglementet 70 år: Historikk og hovedprinsipper, Arbeidsnotat nr. 2* : Finansdepartementet.
- Valle, Inger Louise. 1989. *Dette står jeg for*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S.
- Wetlesen, Tone Schou. 1977. *Rasjonalisering og forvaltningspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Winther Jørgensen, Marianne, og Louise Phillips. 1999. *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag. Samfundslitteratur.
- Wollebæk, Knut. 2000. *Jobbsamtaler : et hjelpemiddel for personalutvikling og veiledning*. 4. utg. ed. Oslo: Næringslivets forl.
- Østerud, Øyvind, Bent Sofus Tranøy, og Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. 2001. *Den Fragmenterte staten : reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Åkerstrøm Andersen, Niels. 2003. *Discursive analytical strategies: understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. Bristol: Policy Press.