

NPM som skyteskive (igjen)



Det er målstyringsregimet som presser de tradisjonelle byråkratiske verdiene, ikke reformbølgen NPM. Kritikerne bør derfor rette kritikken mot dette styringsregimet, som er den viktigste endringen i norsk forvaltning på 300 år, og ble innført nesten uten offentlig debatt.

Av Odd Gunnar Skagestad

New Public Management er i skuddet – eller rettere sagt, i skuddlinjen. Slik har det riktignok vært en god stund: Allerede i 2006 utstedte Bent Sofus Tranøy en bannbulle mot NPM med sin bok *Markedets makt over sinnene*.¹ Temaet ble tatt opp i noe mer beherskede, men fortsatt kritiske vendinger i et intervju med daværende førsteamanuensis Anne Lise Fimreite i artikkelen *NPM – problemløser eller problemskaper* i *Stat & Styring* i 2006. I Arne Klyve og Jon Severuds *Ordbok for underklassen* som utkom i 2013² er NPM bokens hatobjekt nummer en.

Blant nyere eksempler finner vi at Aftenposten i fjor høst brakte en kronikk signert professor Tom Karp (*Risikabelt korstog mot norske kommunegrensener*),³ som blant annet kritiserte regjeringen for å føre «En politikk farget av New Public Management ideologi». Samtidig dukket ovennevnte Anne Lise Fimreite (nå prorektor og professor emeritus ved UiB) opp igjen i Dagens Næringsliv med artikkelen *Paradokset offentlig ledelse*.⁴ Igjen er det NPM som skal til pers, idet Fimreite tilkjenner sin innsikt i noe som hun betegner som et paradoks: «Tradisjonell offentlig ledelse kan vise seg bedre egnet til å håndtere dagens store samhandlingsrelaterte reformer enn det den nye ledelsesformen basert på New Public Management, har vist seg å være».

«Tradisjonell offentlig ledelse?»

I denne sammenheng er det av særlig interesse å se på hva Fimreite legger i begrepet «tradisjonell offentlig ledelse»? Hun gir selv noen stikkord: Politisk nøytralitet, lojalitet til politiske overordnede og faglig uavhengighet. Og hun gir et hint idet hun, nærmest *en passant*, viser til «det vi lærte var viktig ved offentlig embedsutførelse i pensumartikkelen fra 1960-tallet».

Konteksten gir skjellig grunn til å anta at den pensumartikkelen hun sikter til, er Knut Dahl Jacobsens klassiker *Lojalitet, nøytralitet og*

faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen.⁵ Dette reiser flere interessante perspektiver. La gå at Jacobsen – til forskjell fra Fimreite – overhodet ikke uttalte seg om offentlig «ledelse» eller «ledere», men om forvaltningen og embets- og tjenestemenn (den pompøse leder-/ledelse-terminologien er noe som senere har sneket seg inn i takt med byråkratiets inflaterte selvforståelse, fra å være samfunnets tjener til å bli såkalte «ledere» på alle nivåer). Men om vi nå dropper «ledelse»-flosklene og holder oss til det saken dreier seg om – nemlig den offentlige forvaltning – hva er egentlig forskjellen mellom «den tradisjonelle» og den som hevdes å være «NPM-basert» eller «farget av NPM-ideologi»?

Det er ingen tvil om at målstyringsprinsippet i sin praktiske anvendelse medfører et jevnt press på «tradisjonelle verdier» som lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet.

Her må vi så å si gå tilbake til røttene – dvs. i første omgang til Knut Dahl Jacobsens artikkel fra 1960. Her sier tittelen det vesentligste om hva tradisjonell offentlig forvaltning går ut på: En tradisjon basert på eller kjennetegnet ved lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. For å kunne fornemme denne tradisjonens sammenheng med historiens lange linjer, må vi imidlertid gå vesentlig lenger tilbake i tid. Jacobsens artikkel ble raskt en klassiker – ikke fordi den sa noe banebrytende nytt, men fordi den satte ord på en tradisjon som hadde vært der «hele tiden», i prinsippet siden 7. august 1661, da den norske forvaltningsstaten ble etablert. Vi snakker her om en kontinuerlig tradi-

sjon som hadde overlevet i innpå 300 år, stort sett uberørt av de store politiske hendelser og reformer som i mellomtiden fant sted, – det være seg det nasjonale frigjøringsverket med Grunnloven i 1814, det kommunale selvstyre med formannskapslovene av 1837, knesettelsen av parlamentarismen i 1884 og unionsoppløsningen i 1905.

Regelstyring

Stikkordet for denne tradisjonen er *regelstyring*. Norge ble styrt i henhold til lover og regler, i begynnelsen forordninger utgått fra enevoldskongen og hans sentrale maktapparat, senere lover vedtatt av folkets valgte representanter. Og om lovene etter hvert skulle bli supplert med en stadig mer omfattende jungel av regler og forskrifter, var det fortsatt de politiske makthaverne som bestemte. Det var ikke meningen at den offentlige forvaltning skulle ta styringen og utøve ledelse: Når forvaltningen skulle fatte beslutninger, måtte det skje på grunnlag av regler, fastsatt av forvaltningens politiske overordnede. Slik var det iallfall – i grove trekk – ment å være, og slik var det fortsatt da Knut Dahl Jacobsens artikkel så dagens lys.

Slik er det ikke lenger. Et sted på veien skjedde det noe som førte til dagens tilstand, en tilstand hvor en ny tradisjon er blitt rådende: En tilstand som har utløst slike reaksjoner som nå kan observeres, reaksjoner som særlig har funnet en mer eller mindre velegnet skyteskive i NPM.

Stikkordet for den nye tradisjonen er *målstyring*. Et styringssystem hvor de politiske makthaveres beføyelser og prerogativer, nemlig ansvaret for – og makten til – å trekke opp målene for forvaltningens oppgaver og arbeid, i større eller mindre grad delegeres til forvaltningens ulike nivåer. Nøyaktig når omslaget fant sted, er det vanskelig å

tidfeste. Det var en prosess som gikk over flere år – overskriftens årstall 1990 er et vilkårlig valgt cirka-tall.

Men hva mer er:

1. Dette var den viktigste forvaltningsreform som hadde funnet sted i Norge siden 1661;
2. Den ble gjennomført så å si uten noen offentlig debatt.

Det er denne reformen – innføringen av målstyringsprinsippet – som også brakte med seg NPM-konseptet eller NPM-«ideologien» som noen foretrekker å kalle dyret. NPM er imidlertid ingen enhetlig teori eller idé, men snarere en sammenfatning av mange ulike elementer. I dette sekkebegrepet inngår mål- og resultatstyring som ett av elementene, likeledes en del næringslivs-inspirerte og markedsorienterte elementer med hensyn til organisering, produksjon og leveranser av offentlig tjenesteyting: Organisering av offentlige etater etter bedriftsøkonomisk mønster, konkurranseutsetting, bruk av private leverandører m.v. Alt dette er ikke nødvendigvis negativt, – i praksis. Med den enorme økningen i offentlig tjenesteyting som har funnet sted i løpet av det siste halve århundret, er det bare naturlig at myndighetene har måttet se etter hvordan denne leverandørfunksjonen kan utøves mest mulig rasjonelt og effektivt – herunder ikke minst kostnadseffektivt. At man i så henseende har søkt etter – og funnet – inspirasjon fra næringslivet, er heller ikke å undre seg over.

Offentlig forvaltning vs. næringsvirksomhet

Men ikke bare NPM-konseptet, men i realiteten hele målstyringsprinsippet, er samtidig basert på den fundamentale feiloppfatning at



Regjeringen Brundtland vedtok i 1987 fornyelsesprogrammet *Den nye staten*, hvor mål- og resultatstyring ble innført.

Foto: Morten Hvaal / NTB scanpix

offentlig forvaltning er en virksomhet som i bunn og grunn har sitt formål, sin virkemåte, ja hele sin *raison d'être*, til felles med næringslivets foretak. At så faktisk ikke er tilfelle, er vel noe den våkne leser for lengst har fått med seg, men fortjener likevel å poengteres i foreliggende drøftelse.

Et kommersielt foretaks formål og motiv er *lønnsomhet*, også benevnt *profitt*: Å tjene penger til å kunne betale leverandører, lønne de ansatte, skaffe eiere og investorer inntjening og avkastning – kort og godt *verdiskaping*. For disse formål, dvs. for ikke å stagnere og bli akterutseilt og utkonkurrert i markedet, må bedriften opptre dynamisk. Den må sette seg *mål*, enten det nå gjelder å bli bedre i å konkurrere på pris eller kvalitet, eller i form av innovasjon, produktforbedringer, nye markedsnisjer, økt produksjonsvolum (omsetning), økte markedsandeler, bedre (f.eks. hurtigere) leveringsbetingelser osv.

I fravær av styringssignaler er det en forventning til en tjenestemann om å utvise initiativ og kreativitet, dvs. selv komme opp med forslag til virksomhetsmål.

En offentlig etat eller forvaltningsorgan er *ikke* et kommersielt foretak, eller bør iallfall ikke være det (erfaringene fra land med kommandoøkonomi er eksempler som ikke tjener som mønster til etterfølgelse). Den offentlige forvaltnings formål og *raison d'être* er *ikke* inntjening, lønnsomhet, avkastning, profitt eller – for den saks skyld – (materiell) verdiskaping. Forvaltningens formål er å sørge for at de beslutninger (inkl. mht. offentlig tjenesteyting) som de politiske prinsipaler (makthaverne) har fattet, blir etterlevet eller gjennomført, – presumptivt på en best mulig måte. Dette gjøres tradisjonelt ved at man følger et utall av mer eller mindre klart definerte *regler* – dvs. at man følger prinsippet om *regelstyring*. Og i bunnen av dette styringsprinsippet ligger som nevnt en tradisjon tuftet på verdiene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet.

Virksomhetsplanlegging og virksomhetsmålenes dynamikk

Det er ikke med dette sagt at målstyring medfører at alt som er av regler (og verdier) blir borte på veien. Mitt poeng her er at målstyring i offentlig forvaltning vil anta en karakter som er essensielt annerledes enn målstyring i et kommersielt foretak – noe som samtidig også vil innebære et visst press på de tradisjonelle verdiene som ledsaget regelstyringsprinsippet.

Målstyring i offentlig forvaltning innebærer at den enkelte tjenestemann («leder» i tidens inflaterte motevokabular) jevnlig må foreslå nye mål for egen virksomhet, eller rette seg etter stadig nye virksomhetsmål som er trukket opp av vedkommendes overordnede. Slike virksomhetsmål skapes ikke i et vakuum. Dels blir de konsipert som respons på eller som oppfølging av diverse «signaler» fra overordnet politisk ledelse. I fravær av slike signaler består det uansett en forventning til vedkommende tjenestemann om å utvise initiativ og kreativitet, dvs. selv komme opp med forslag til virksomhetsmål. Normalt vil dette bety virksomheter som krever øket ressursbruk – i form av flere medarbeidere og flere budsjettmidler. Evnen til å vinne gjennomslag for slik ny ressurskrevende virksomhet vil samtidig være et mål for vedkommendes vellykkethet i sin karriere.

I dette perspektivet kan NPM betraktes dels som et integrert og naturlig aspekt av målstyringsprinsippet (ved å la markedsmechanismen bidra til å definere samt prioritere mellom konkurrerende mål-

settinger), dels som et forsøk på botemiddel mot målstyringsprinsippets mest uheldige utvekster (effektivisering og disiplinering av ressursbruk).

Med forbehold for de prinsipielle motforestillinger som er anført i det foregående, er det ikke undertegnede ærend å gå til felts mot enhver manifestasjon av NPM, i betydning av praktisk anvendelse av bedriftsøkonomiske erfaringer i offentlig forvaltning. Det overordnede perspektivet for denne diskusjonen bør imidlertid være målstyringsprinsippet som sådant. En sak for seg er prinsippets konsekvenser – hva det innebærer, i dagens samfunn og på lengre sikt. Samtidig skader det ikke på noen måte å ha en klar forståelse av hvordan og hvorfor det kunne skje at målstyringsprinsippet kom til å bli rådende i norsk statsforvaltning, til fortrenghet for regelstyringsprinsippet.

Det mest oppsiktsvekkende ved denne reformen – den viktigste i moderne norsk statsforvaltnings mer enn 300-årige historie – var at den fant sted så å si uten noen offentlig debatt. Det er rent så man kunne fristes til å si at «det bare ble sånn». I tidsrommet desember 1989 til mars 1990 brakte riktignok *Morgenbladet* en artikkel- og reportasjeserie hvor Lars Børke m/flere kastet et kritisk blikk på ulike aspekter av den prosessen som medførte at regelstyring ble avløst av målstyring.⁶ Dette var nettopp på denne tiden at denne prosessen var i ferd med å fullbyrdes, og temaet burde for så vidt ha vært brennaktuelt. Men *Morgenbladet* var den gang et ganske marginalt – for ikke å si marginalisert – presseorgan (eiet og redigert av to FrP-politikere, Hroar Hansen og Anne-Beth Moslet), og noen debatt ble det ikke til – hverken i Stortinget eller i media. I tilbakeblikk gir imidlertid *Morgenbladets* brede dekning av temaet et interessant og nyttig innblikk i sakens bakgrunn og prosessens karakter, så vel som en grundig analyse av reformens antatte konsekvenser. I tillegg til *Morgenbladets* artikkelserie må imidlertid også nevnes Tom Christensens artikkel *Målstyringskonseptets begrensninger* i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, hvor forfatteren peker på enkelte grunnleggende problemer ved konseptet, benevnt henholdsvis legitimitetsproblemet, avmaktsproblemet og målfastsettingsproblemet.⁷

I sin artikkel *Debatten som ble borte* fremholdt Lars Børke at «Det er bemerkelsesverdig at prinsippet om målstyring og virksomhetsplanlegging ikke er blitt møtt med konstitusjonell kritikk fra borgerlig hold. Selv om overgangen fra regelstyring til målstyring kan innebære større effektivitet i offentlig forvaltning, er det like meget som tyder på at reformen innebærer enda et skritt mot rettsstatens oppløsning».⁸ Til dette må bemerkes at selv om saken i første rekke var drevet frem på initiativ fra sosialistisk hold, var «de borgerlige» selv i høy grad med på ferden.

Det skader ikke å ha en klar forståelse av hvordan og hvorfor målstyringsprinsippet ble rådende i norsk statsforvaltning, til fortrenghet for regelstyringsprinsippet.

Når denne reformen vakte så liten oppmerksomhet som tilfellet var, skyldes det trolig at gjennomføringen skjedde på en så vidt gradvis og udramatisk måte. Det var en sak som hadde vært i kjømda i lengre tid og som hadde vært forberedt gjennom en serie utredninger og del-vedtak som mer eller mindre fikk sin fullbyrdelse i 1990. Mål- og resultatstyring ble første gang behandlet av Haga-utvalget, som avgav sin innstilling *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*.⁹ Dette ble fulgt opp ved at Stortin-

get i 1985 vedtok endringer i bevilgningsreglementet, som gjorde mål- og resultatstyring til et bærende prinsipp for statlig økonomistyring i tråd med Haga-utvalgets tilrådning. I 1987 vedtok regjeringen fornyelsesprogrammet *Den nye staten*, hvor statlige etater ble pålagt å innføre virksomhetsplanlegging og å bruke mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990. Nærmere detaljer om hvordan dette skulle gjøres ble utredet av Hermansen-utvalget, som i 1989 avgav sin innstilling *En bedre organisert stat*.¹⁰ Utvalgets tilrådninger ble deretter fulgt opp ved endringer i bevilgningsreglementet, som blant annet innførte krav om resultatmål i budsjettproposisjonene.

De mange utvalgene og rapportene forut for målstyrings gjenomslag vitner om at denne reformen var resultatet av en grundig prosess – en grundighet som også i sin alminnelighet må sies å være karakteristisk for norsk offentlig forvaltning og de politiske beslutningsprosesser som er innvevd i forvaltningen. Samtidig er det imidlertid påfallende hvordan den grundigheten som gjorde seg gjeldende i de utredende og beslutende organer, knapt var merkbar ute i det offentlige rom – i «samfunnsdebatten». Hva dette skyldtes, skal ikke undertegnede påberope seg å ha noe éntydig svar på.

Tilbake til fremtiden – hva må gjøres?

Målstyringsprinsippet står ikke eksplisitt i motsetning til de «tradisjonelle verdier» som har vært målbåret i treenigheten lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Men det er samtidig ingen tvil om at målstyringsprinsippet i sin praktiske anvendelse medfører et jevnt press på disse verdiene. Når professor Anne Lise Fimreite uttrykker sitt mishag med New Public Management, burde hun således være klar over at kritikkens rette adressat heller bør være målstyringsprinsippet som sådant og det forvaltningssystemet som er tuftet på dette prinsippet.

Å reversere utviklingen og demontere målstyringssystemet vil neppe være aktuell politikk – snarere vil det være tale om å flikke på systemet med sikte på å forbedre dets funksjon og virkemåte. I Utdanningsforbundets Temanotat 4/2013 kan vi lese følgende interessante observasjon:¹¹ «I Norge er det ikke lenger noen forsvarere av NPM som styringsform, og således heller ingen mottakere av NPM-kritikk. Debatten har blitt mer målrettet og presis, og det er særlig styringspraksis knyttet til målstyring som er gjenstand for debatt».

Dette lyder i og for seg noenlunde plausibelt. Men, kan man spørre, hva er egentlig forskjellen?

I denne artikkelen har du lest at:

- Nok en gang blir New Public Management kritisert i offentlige debatter.
- Det viktigste elementet i NPM er mål og resultatstyring.
- Dette styringsregimet ble innført på 80 tallet uten offentlig debatt.
- Denne formen for styring medfører et jevnt trykk på tradisjonelle verdier i forvaltningen: lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet.

Artikkelforfatteren har i mange år vært embedsmann i Utenriksdepartementet, og arbeider nå blant annet som konsulent.

Referanser

- Bjørke, L. (1989). Desentralisert galskap. *Morgenbladet* 6.12.1989.
- Bjørke, L. (1990a). Debatten som ble borte. *Morgenbladet* 21.02.1990.
- Bjørke, L. (1990b). Målstyringsbegrensninger. *Morgenbladet* 6.03.1990.
- Christensen, T. (1990). Målstyringskonseptets begrensninger. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1/90: s.33-39.
- Fimreite, A.L. (2006). NPM – problemløser eller problemskaper. *Stat og Styring* 1/06: s.24-25.
- Fimreite, A.L. (2014). Paradokset offentlig ledelse. *Dagens Næringsliv* (11.08.2014).
- Jacobsen, K.D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 4/60: s.231-248.
- Karp, T. (2014). Risikabelt korstog mot norske kommunegrenser. *Aftenposten* (11.08.2014).
- Klyve, A. & Severud, J. (2013). *Ordbok for underklassen*. Oslo: Spartacus forlag.
- Kvalsvik, G. (2006). NPM og Keiserens nye klær. *Samfunnsviteren* 2/06: s.14-16.
- NOU 1984:23. (1984). *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystemer*.
- NOU 1989:5. (1989). *En bedre organisert stat*.
- Tranøy, B.S. (2006). *Markedets makt over sinnene*. Oslo: Aschehoug forlag.
- Utdanningsforbundet (2014). *Temanotat 4/2013*: s.12.

Noter

1. Tranøy 2006 jfr. også artikkelen «NPM og Keiserens nye klær» i *Samfunnsviteren*.
2. Klyve og Severud 2013
3. Karp 2014
4. Fimreite 2014
5. Jacobsen 1960
6. Se spesielt Lars Bjørkes artikler «Desentralisert galskap», «Debatten som ble borte» og «Målstyringsbegrensninger» i *Morgenbladet* henholdsvis 6. desember 1989, 21. februar 1990 og 6. mars 1990.
7. Christensen 1990
8. Bjørke 1990a, s.2.
9. NOU 1984
10. NOU 1989
11. http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Publikasjoner/Temanotat/Temanotat%202013/Temanotat_2013_04.pdf.