

## En sammenligning av etablerte og institusjonaliserte styringskonsepter i kommunene

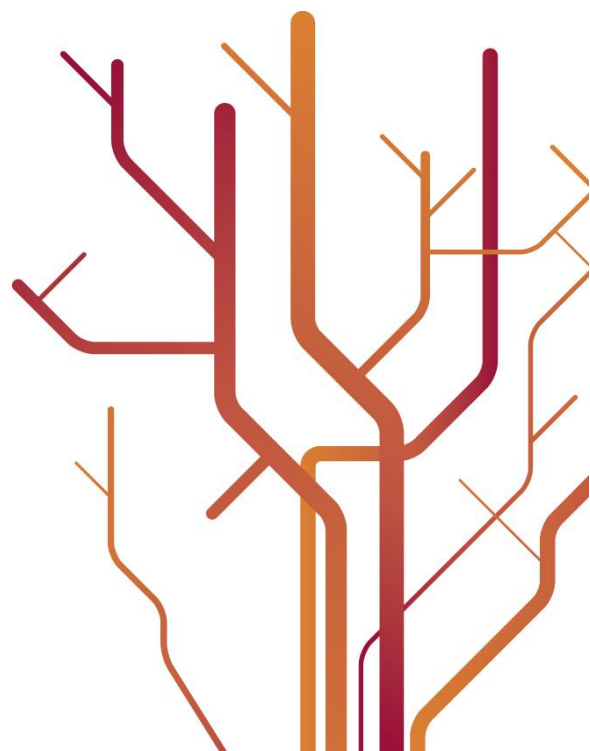
Mål- og resultatstyring, balansert målstyring og utflating og fleksibilisering



**Rita Sætre**

Masteroppgave i STV-3906 Strategisk ledelse og økonomi (MBA)  
30 studiepoeng

November 2011



## Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn .....	1
1.2 Problemstilling .....	2
1.3 Tilnærming og disposisjon .....	4
<b>2 Teorigrunnlag</b> .....	<b>4</b>
2.1 Et instrumentelt og rasjonelt perspektiv .....	5
2.1.1 Organisasjonen som instrument - teknisk og funksjonell rasjonalitet .....	5
2.1.1 Organisasjonen som tilpasningsdyktig aktør i omskiftelige omgivelser .....	7
2.2 Beskrivelse av styringskonseptene .....	9
2.2.1 Valg av parametre og analytisk tilnærming .....	9
2.2.2 New Public Management som felles teoretisk fundament .....	10
2.2.3 Mål- og resultatstyring .....	12
2.2.4 Utflating og fleksibilisering .....	14
2.2.5 Balansert målstyring .....	17
2.2.6 Oversikt over styringskonseptene .....	20
<b>3 Undersøkellesdesign og metode</b> .....	<b>21</b>
3.1 Kvalitativ metode .....	21
3.2 Fortolkende beskrivelse .....	21
3.3 Temasentrert analyse .....	22
3.4 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet .....	24
<b>4 Analyse</b> .....	<b>25</b>
4.1 I hvilken grad er styringskonseptene komplementære eller kontradiktoriske i forhold til hverandre? .....	25
4.1.1 Konseptets formål .....	26
4.1.2 Organisering .....	28
4.1.3 Ledelse .....	30
4.1.4 Styring og kontroll .....	32
4.1.5 Oppsummering .....	34
4.2 Hvorfor og hvordan kan ulike og kontradiktoriske styringskonsepter leve side om side i en organisasjon? .....	36
4.2.1 Organisasjonen som et funksjonelt instrument .....	36
4.2.2 Organisasjonen som en rasjonell og tilpasningsdyktig aktør .....	38
<b>5. Konklusjon</b> .....	<b>40</b>
<b>Litteraturliste:</b> .....	<b>43</b>

## 1. Innledning

Dette er en studie av tre etablerte og institusjonalisert styringskonseptene ”mål- og resultatstyring”, ”utflating og fleksibilisering” og ”balansert målstyring”. Dette er konsepter som både kan forstås som styringskonsept og som organiseringsmodeller. Her vil imidlertid begrepet ”styringskonsept” bli brukt som samlebegrep for de tre modellene/konseptene som skal studeres. De tre styringskonseptene kan sies å være rådende styringsmodeller i norske kommuner, hvor disse konseptene i flere tilfeller er innført og praktiseres samtidig i kommuneorganisasjonen. Tidligere har disse konseptene blitt forsket på og kritisk drøftet hver for seg. I denne studien ønsker jeg imidlertid å se nærmere på hvordan de ulike styringskonseptene forholder seg til hverandre. Dette gjøres gjennom en teoretisk studie av styringskonseptene. Studien bygger videre på tidligere empirisk forskning av disse konseptene i bruk i norske kommuner.

### 1.1 Bakgrunn

New Public Management (NPM) trekkes ofte frem som inspirasjon og drivkraft til innføring av nye styringskonsepter og organisasjonsmodeller i offentlig sektor og i kommunene. Imidlertid er det også andre forhold enn NPM som trekkes frem når man skal forklare denne utviklingen. Dette må også ses i sammenheng med utviklingen av et mer moderne syn på organisasjon og ledelse, trender i skandinavisk kultur og arbeidsliv, samt skandinavisk forvaltningstradisjon preget av idealet om konsensus, likhet og medbestemmelse (Pedersen 2009). Allerede i en norsk offentlig utredning (NOU) av 1974 ble desentralisering, demokratisering og effektivisering formulert som hovedmål innenfor norsk offentlig forvaltning. Det er også uenighet om næringslivets ”farskap” til resultatenhetsmodellen, som også hevdes å ha solide røtter i svenske og danske kommuner. Norske kommuner har i stor grad har hentet inspirasjon fra Sverige hvor det har vært en bølge av desentralisering av beslutningsmyndighet i offentlig forvaltning og i kommunene (Torsteinsen 2006).

Innføring av nye styringskonsepter har også blitt legitimert og forsterket av ulike reformprogrammer for fornyelse av staten og statsforvaltningen. I Stortingsmelding nr 23 (1992 – 93) ”*Om forholdet mellom staten og kommunane*” tar man for seg nye former for styring hvor staten innfører virksomhetsplanlegging som styrende konsept i staten, og ovenfor kommunene. Samtidig åpnet den nye Kommuneloven av 1993 opp for nye organiserings- og styringsformer i kommunal sektor. I samme periode understreker både Kommune og regionaldepartementet (KRD) og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

(KS) at mål- og resultatorientering er et sentralt element i det kommunale reformarbeidet. Dette ble fulgt opp av flere programmer og pilotkommuneforsøk i regi av KS (Kleven et.al 2002). Kommunelovens § 23 krav om ”betryggende kontroll” har også bidratt til økte krav til kontroll og virksomhetsstyring<sup>1</sup> (Agenda 2008). NPM har også blitt artikulert prinsipielt og ideologisk fra Regjeringens side ovenfor Stortinget gjennom Stortingsmelding nr 15 (2004 – 2005) som åpnet for konkurranse og konkurranselignende mekanismer for levering av offentlige tjenester (Hernes 2007). I tillegg gjorde innføringen av rammebudsjettering og hovedutvalgsmodellen det mulig med etatsorganisering av kommuneadministrasjonen. Dette er grep man mener la til rette for en ny type organisering og utflating av organisasjonsstrukturene i kommunene (Torsteinsen 2006).

I kommunene er målstyring en rådende styringsfilosofi hvor om lag tre av fire norske kommuner praktiserer dette styringskonseptet. I 2004 meldte hver fjerde kommune at de har tatt i bruk balansert målstyring innenfor enkelte eller samtlige tjenesteområder, mens man i 2008 ved tilsvarende måling, finner at vel halvparten av kommunene har tatt i bruk balansert målstyring, i sin helhet eller innenfor enkelte tjenesteområder. Når det gjelder utflating og fleksibilisering finner man ved målinger i 2004 og i 2008 at om lag 42 % av kommunene har innført en flatere organisasjonsstruktur, hvor hele 34 % av kommunene har innført den såkalte to-nivå modellen eller resultatenhetsmodellen, der det ikke er noe ledernivå mellom rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene (resultatenhetene) (Hovik og Stigen 2008).

## 1.2 Problemstilling

Flere kommuner praktiserer mål- og resultatstyring eller balansert målstyring, samtidig som de har innført en flatere organisasjonsstruktur. Ut fra dette skulle man kunne forvente at de ulike styringskonseptene er utfyllende og komplementære i forhold til hverandre. Det at styringskonseptene også sies å ha felles opphav i skandinavisk forvaltningstradisjon, og at de er inspirert av samme styringsfilosofi New Public Management, skulle styrke en slik forventning. Frem til nå har det fremkommet få studier hvor man har sammenlignet disse styringskonseptene i forhold til hverandre, mens de hver for seg er grundig er beskrevet og

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23.2 angir at administrasjonssjefen skal ha betryggende kontroll og stiller krav til internkontroll, kvalitetssystemer, og virksomhetsstyring. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Betryggende kontroll fortolkes (blant annet Kommuneforlaget som leverer løsninger til KS) til å innebære systemer for internkontroll, kvalitetsstyring, risikostyring, avviksrapportering, informasjonssikkerhet, hms-system, og delegasjon.

kritisert. Tidligere forskning av målstyringsmodellen og innføring av flat struktur i kommunene, har vist at det er stor variasjon i lokal tilpasning, samt at man har problemer med å få konseptene til å fungere i praksis. Her pekes det på innbyrdes motsetninger, paradoks og inkonsistens innenfor de enkelte styringskonseptene. Eksempler på dette er svake koblinger innefor målstyringskonseptet (Kleven et.al 2002), og at balansert målstyring kritiseres for å inneha manglende balanse og kausalitet (Nørreklit 1998/99), og for å være skjevvriddende (Hansen 1999/2000). Mens det innenfor utflating og fleksibilisering hevdes å være et paradoks mellom sentralisering og desentralisering (Opedal mfl. 2002, Torsteinsen 2006, Pedersen 2009).

Formålet med denne studien er ikke å se på spenninger og motsetninger innenfor de enkelte styringskonseptene, men å se nærmere på hvordan styringskonseptene forholder seg til hverandre dersom disse praktiseres samtidig i kommuneorganisasjonen. Det som her er interessant er i hvilken grad de rådende styringskonseptene mål- og resultatstyring, utflating og fleksibilisering, og balansert målstyring prinsipielt sett er kompletterende eller kontradiktoriske i forhold til hverandre. Motivasjonen er å skaffe til veie mer kunnskap om hvordan de ulike styringskonseptene står i forhold til hverandre. Dette for å delta i diskusjonen om de ulike styringskonseptene på en konstruktiv måte. Videre kan denne undersøkelsen bidra til å revidere teoriene og være til hjelp for kommunene som praktiserer de ulike styringskonseptene.

Med dette som bakgrunn er problemstillingen i denne studien; *i hvilken grad er de ulike styringskonseptene mål- og resultatstyring, utflating og fleksibilisering og balansert målstyring komplementære eller kontradiktoriske i forhold til hverandre.*

Med kontradiktorisk menes her at noe er praktisk og prinsipielt motsetningsfylt ved at noe kommer i konflikt med noe annet. Med komplementært menes at ulike ting kan utfylle, overlappe, eller forsterke hverandre. Det at noe er ulikt betyr nødvendigvis ikke at dette er kontradiktorisk, da ulikheter også kan være utfyllende eller overlappende, og dermed komplementære.

De to målstyringskonseptene mål- og resultatstyring og balansert målstyring er basert på samme målstyringslogikk, hvor balansert målstyring ofte er en videreføring av mål- og resultatstyringen i en organisasjon. Selv om disse konseptene har mye til felles, er det her valgt å drøfte disse hver for seg. Dette fordi det ofte er slik at konseptet utflating og

fleksibilisering (flat struktur) enten sameksisterer med mål- og resultatstyring eller balansert målstyring.

### **1.3 Tilnærming og disposisjon**

Dette er dels en teoretisk studie av teoriene for styringskonseptene, og dels en empirisk studie av tidligere forskning av styringskonseptene.

For å undersøke om de ulike styringskonseptene prinsipielt sett er kompletterende/overlappende eller kontradiktoriske/inkonsistente, vil jeg først foreta en teoretisk studie av de ulike styringskonseptene. Teorier om organisasjons- og styringskonsepter, er ofte idealtypiske konstruksjoner og forenklede modeller med fokus på hovedpoeng og distinktive elementer (Scott 1998). Her vil det bli lagt vekt på å studere teorier, beskrivelser og sentrale kjennetegn ved de ulike konseptene. Dette gjøres ved hjelp av uvalgte parametere og organisasjonsteoretiske begreper som danner grunnlag for en strukturert sammenligning og temasentrert analyse av konseptene.

I analysen vil empiriske data fra studien av tidligere forskning på de ulike styringskonseptene bringes inn. Fra denne forskningen vil informasjon om opplevde motsetninger og problemer ved styringskonseptene som kan relateres til denne studiens problemstilling være av størst interesse.

Som bakgrunn og teoretisk plattform, og for å nærmere å kunne drøfte hvorvidt eller i hvilken grad man kan si at ulike modeller er kontradiktoriske eller kompletterende i forhold til hverandre, vil jeg anvende rasjonelle og nyinstitusjonelle teorier. Dette for å få en bedre forståelse for hvorfor organisasjoner tar i bruk ulike formelementer, og hvordan organisasjoner kan forholde seg til flere kanskje inkonsistente konsepter samtidig.

I neste kapittel redegjøres det for det teoretiske grunnlaget for studien, samt at det gis en nærmere presentasjon av de ulike styringskonseptene. I kapittel 3 redegjøres det for undersøkelsesdesign og metode. I kapittel 4 vil undersøkelsens funn presenteres, analyseres og drøftes, for så å konkludere undersøkelsens funn og resultat i kapittel 5.

## **2 Teorigrunnlag**

Det er ulike forklaringer på hvorfor organisasjoner innfører nye organisasjonsoppskrifter som er mer eller mindre konsistente med tidligere konsepter. Synet på om ulike styringskonsepter og ledelsesprinsipper er konsistente eller inkonsistente kan

også være forskjellig avhengig av hvordan man forklarer og forstår en organisasjon. Opplevd konsistens kan være avhengig ståsted, hvilken del av organisasjonen eller fra hvilket nivå i organisasjonen man ser dette fra. Styringskonseptene kan også ha ulike formål og kan være innført for å møte ulike behov i ulike deler av organisasjonen.

Et paradigme innenfor samfunnsvitenskapen kan forstås som en skole- eller tankeretning hvor man har felles normativ oppfatning, begrepsbruk, teoretiske perspektiv og metodisk tilnærming, som både kan ses på som konkurrerende eller komplementære til andre tankeretninger (Østerud m.fl red 1997, Ringdal 2001). Teoretiske perspektiver har således til hensikt å fungere som ”briller” for å forklare eller forstå et fenomen. I denne oppgaven skal jeg analysere styringskonsepter som tydelig kan innplasseres innenfor et instrumentelt og rasjonelt perspektiv.

## **2.1 Et instrumentelt og rasjonelt perspektiv**

### ***2.1.1 Organisasjonen som instrument - teknisk og funksjonell rasjonalitet***

Innenfor et instrumentelt og rasjonelt perspektiv har man et instrumentelt og optimistisk syn på at organisasjoner rasjonelt lar seg styre og endre. Grepene er planmessig design av formelle strukturelementer som er styrende for endring av adferd og resultat (Scott 1998). Organisasjonsutvikling og endringsprosesser styres fra toppen av organisasjonen gjennom direktiver ovenfra og ned i organisasjonen, hvorpå endringen skjer gjennom planlagte og styrte sekvenser eller steg. Beskrivende begreper og kjennetegn er inkrementell utvikling (den små skritts metode) og lineær evolusjon mot en planlagt forbedring (Alvesson og Sveningsson 2008). Hovedantakelsen er at endringen blir ”installert” og raskt koplet til, og at den nedfelles som ny praksis i organisasjonen (Røvik 1998).

Med begrepet ”rasjonell” forstås her teknisk og funksjonell rasjonalitet, hvor organisasjonen designes for å nå sine mål med maksimal effektivitet (Scott 1998). Rasjonalitet i denne settingen har som sådan ikke noe med det ”å være rasjonell” i betydningen fornuftig eller strategisk, eller at målene til organisasjonen eksempelvis er rasjonelle i et samfunnsperspektiv. Her brukes begrepet rasjonalitet om organisasjonen som et rasjonelt system, som består av ulike deler og formelementer som bringes sammen til en mest mulig effektiv og funksjonell helhet. Helheten eller systemet anses også å være av større betydning enn individet. Dette fordi enkeltmennesket vil ha kognitive begrensninger som gjør det vanskelig for et individ å inneha kompetanse og full oversikt over alle

virksomhetsområder. Systemet skal muliggjøre og sikre gode beslutninger gjennom strukturering, formalisering og standardisering av roller, ansvar og oppgaver (Scott 1998).

Et ”rasjonelt hegemoni” gjør at innføring av et nytt konsept eller reformgrep helst må bygge på en instrumentell og rasjonell begrunnelse, samt adressere et konkret behov eller et problem, for å bli akseptert (Røvik 1998, s 40). Dette kan være et problem som har oppstått i organisasjonen av ulike grunner, men utelukker ikke at behovet kan oppstå som en konsekvens av tidligere reformgrepers svakheter eller problemer. Scott (1998, s 46) henviser her til Webers byråkratiteori (1947) hvor Weber anså ethvert nytt byråkratisk element som løsningen på et problem, eller for å rette opp en svakhet fra et tidligere administrativt system. Svaret på et problem eller en svakhet, vil for organisasjoner være å reparere det eksisterende systemet, eller å erstatte dette med et nytt system. Innenfor en rasjonell logikk, hvor organisasjonen består av deler som bringes sammen til en funksjonell enhet, vil utfasing av det som ikke virker, og innføring av et annet mer funksjonelt element være den mest hensiktsmessige løsning. Derfor kan man forvente at organisasjonsmodeller eller styringskonsepter som ikke er komplementære, vil bli utfaset, ”avinstallert” og erstattet.

I den grad en organisasjon lever med innbyrdes inkonsistente modeller kan forklaringen på dette være ”begrenset rasjonalitet” av ulike grunner og former. En forklaring er at enkeltmennesket har begrenset kognitive kapasitet, kompetanse og oversikt. Selv om man har systemer som skal sikre gode beslutninger, kan menneskelige feil oppstå og systemet kan ha svakheter. En annen forklaring, som ofte fremmes som kritikk av rasjonelle systemer, er at systemer som skal forhindre uheldige eller utilstrekkelige individuelle beslutninger, i seg selv er begrenset rasjonelle. Systemer som skal sørge for rasjonell adferd, vil være mangelfulle og kan lede til faktisk ikke-rasjonell adferd. En tredje forklaring inspirert av postmoderne teorier er multippel rasjonalitet. I differensierte omgivelser og i ulike kontekster vil det oppstå spenninger mellom ulike interesser, hensikter og mål, som fører til at beslutninger som fattes i beslutningssystemer vil være kompromiss med innebygde motsetninger og svakheter (Scott 1998). I store organisasjoner hvor man har ulike parter i arbeidslivet, mange interessenter, flere kanaler og arenaer for medvirkning og påvirkning, er beslutningene som tas ofte kompromiss mellom ulike interessekonflikter og hensyn. Dette fører ofte til formålsrasjonelle valg hvor man toner ned hensynet til konsistente løsninger for å få tatt en beslutning (Christensen et. al 2004, s 41).



### *2.1.1 Organisasjonen som tilpasningsdyktig aktør i omskiftelige omgivelser*

En annen form for ”rasjonalitet” enn det som forklares av tradisjonell rasjonell teori, kan man finne i nyinstitusjonell teori. Her ser man på organisasjonen som åpne systemer omgitt av omskiftelige omgivelser med ulike former for påvirkning og press. Strukturelle endringer, politiske og kulturelle idéstrømminger tvinger organisasjoner til strategisk tilpasning og endring, og får betydning for utforming av nye organisasjonsmønstre og tiltak. Dette har medført et press som gjør at moderne organisasjoner ofte innfører godt etablerte og utprøvde styringskonsepter, som igjen fører til at de blir mer formaliserte og like (Scott 1998, Røvik 1998). Nyinstitusjonelle teorier forklarer hvordan institusjonaliserte, rasjonelt legitimerede og sosialt aksepterte formelementer kan føre til økt stabilitet og legitimitet for organisasjoner (DiMaggio og Powell 2001, s 12-13). Her er ikke formelementene nødvendigvis funksjonelt rasjonelle eller kompatible med organisasjonen, men de oppleves som hensiktsmessige og rasjonelle fordi de løser noen behov og fører til flere fordeler. En opplagt fordel er at kjente konsepter forenkler ledelse, samarbeid, koordinering og kontroll fordi mange ledere og ansatte kjenner prinsippene og organiseringen av arbeidet gjennom utdanning eller tidligere arbeid. En annen fordel er at man kan oppnå en slags ”forhåndsgodkjenning” i forhold til ekstern kontroll og revisjon ved at man kan vise til at man har de riktige og gode kontrollsystemene (Meyer og Rowan 2001).

Nyinstitusjonelle teorier forklarer også hvorfor og hvordan organisasjonen pragmatisk tilpasser seg ulike og inkonsistente modeller, og lar disse leve side om side (Meyer og Rowan 1991, Brunsson 2002, Røvik 1998). Moderne organisasjoner er under kontinuerlig ombygging hvor man forholder seg til mange institusjonaliserte formelementer samtidig, og hvor noen er på vei ut, er under omdanning eller fornying (Røvik 1998). Introduksjon av nye styringsmodeller fortrenger nødvendigvis ikke andre overlappende eller inkonsistente oppskrifter. Moderne og store organisasjoner er multistandard organisasjoner som består av *”et konglomerat av mange og ofte løst sammenknyttede institusjonaliserte komponenter der noen er av ny dato, mens andre er arv fra tidligere perioders populære ideer”* (Røvik 1998, s 283). De ulike elementene kan være løst sammenkoplet på grunn av en stor omsetningshastighet, og de kan de sameksistere, lagres og reaktiveres ved behov. I store komplekse og diversifisert organisasjon trenger ikke inkonsistente oppskrifter nødvendigvis komme i berøring med hverandre, eller blir stilt opp og sett i sammenheng da de løser ulike behov i ulike deler av organisasjonen (Røvik 1998). En annen mer ideologisk forklaring på hvorfor inkonsistente oppskrifter lever side om side er at dette nettopp er

multistandardorganisasjonens rasjonale og en ønsket tilstand. Man ser omstillingstakt og mangfold som et sunnhetstegn, hvor man klarer å forholde seg til flere ting samtidig, og anser dette som et nødvendig grunnlag for prøving, videreutvikling og læring. Man er i stand til å håndtere flere oppskrifter samtidig og man bestreber seg på å tilpasse, kompromisse, føye sammen og videreutvikle systemer (Røvik 1998).

Formaliserte og institusjonaliserte strukturelementer kan være inkonsistente på grunn av at innføringen har vært en situasjonsavhengig prosess hvor organisasjonen har hatt begrensede muligheter. Organisasjonen kan således være begrenset og "situasjonsavhengig rasjonell" hvor man tilpasser seg fordi det lønner seg å ha en tidsriktig organisering, samt et legitimt, allment akseptert og forstått styringssystem. Dersom formelementet er inkonsistent eller forstyrrende i forhold til kjernevirksomhet, kan dette løses gjennom taktiske løse koblinger eller "frikopling" mellom system og praksis (Røvik 1998, Brunsson 2002). En utfasing eller av-institusjonalisering av en institusjonalisert formelement, skjer enten som følge av politisk press, modellen taper legitimitet, status og oppmerksomhet, eller på grunn av negative erfaringer eller svak strukturell forankring (Røvik 1998).

Teorier med bakgrunn i en instrumentell og rasjonell tankeretning har spesielt bidratt til utvikling og beskrivelse av konsepter for administrative og formelle koordinerings-, ledelses- og styringssystemer. Eksempler på kjente teorier og skoler som ser på organisasjoner som rasjonelle systemer er Scientific Management, klassisk administrasjonslære, byråkratiteori, og mer nyrasjonelle teorier som New Public Management (NPM) (Scott 1998, Røvik 2007). Røvik (2007, s 159) hevder at man nå ser en "klar nyrasjonalistisk dreining i samtidens organisasjons- og ledelsestenkning" som har mye til felles med den instrumentelle og rasjonalistiske tenkningen som var dominerende fra 40-årene og frem til 1970-tallet. Kjennetegn på dette er en økende styringsoptimisme, top-down orientering, vitenskapsorientering og et mer individualiserende og rasjonalistisk menneskesyn. Man mener å se en styringsbølge hvor oppmerksomheten dreies fra ledelse til styring, samt en re-hierarkisering og avbyråkratisering i morderne organisasjoner<sup>2</sup>. Utrykk for dette finner man blant annet i fremveksten og utviklingen av formaliserte styringssystemer

---

<sup>2</sup> Begrepet hierarki og byråkrati må ikke forveksles. Hierarki viser til en lagdeling og klare kommandolinjer hvor det er en tydelig over- og underordning. Hierarki er fremtredende trekk i beredskapsorganisasjoner og i politiske og offentlige organisasjoner. Hierarkibegrepet er ofte forbundet med byråkratibegrepet. Byråkrati betyr opprinnelig kontorstyre. I organisasjonsforskningen knyttes begrepet byråkrati til en organisasjonsform med en indre oppbygging og funksjonsform, som bygger på arbeidsdeling og spesialisering i kontorer eller avdelinger (Østerud et.al 1997). Re-hierarkisering (som for eksempel fjerning av et ledelsesnivå) kan derfor forekomme samtidig med en av-byråkratisering (eksempelvis endring i arbeidsmåter, fleksibilisering og økt endringstakt)(Røvik 2007).

som gjennom ”cockpit” lignende styringskart med kvantitative data og styringsinformasjon, og i innføring av organisasjonsmodeller med sentralisert avgjørelsesmyndighet, samt kortere og mer effektive styringslinjer (Røvik 2007).

Mål- og resultatstyring, balansert målstyring og utflating eller fleksibilisering kan her ses på og forstås som formaliserte styringssystemer, preget av en slik nyrasjonell dreining og styringsoptimisme. Dette er også styringskonsepter som ofte relateres til reformbevegelsen New Public Management. Nedenfor beskrives disse styringskonseptene nærmere.

## **2.2 Beskrivelse av styringskonseptene**

Før de tre styringskonseptene presenteres hver for seg, vil det her blir redegjort for hvordan beskrivelsen legges opp og struktureres ved bruk av teoretiske begreper og parametere. Deretter vil styringsfilosofien New Public Management også kort bli beskrevet da dette er en tankeretning eller en samling av ideer som har hatt betydning for det teoretiske grunnlaget i de konseptene som skal analyseres og sammenlignes.

### **2.2.1 Valg av parametre og analytisk tilnærming**

Teori som foreskriver organisasjons- og styringskonsepter er gjerne utformet som idealtypiske konstruksjoner og forenklede modeller med fokus på hovedpoeng og distinktive elementer (Scott 1998). Videre er innholdet i institusjonaliserte standarder og organisasjonsoppskrifter sjelden totalløsninger for hvordan man skal utforme hele organisasjonen, men en beskrivelse av hvordan deler av organisasjonen bør utformes. Den enkelte oppskrift kan derfor betegnes som et formelement eller byggestein, hvor dette ofte er en oppskrift på for eksempel formell organisasjonsstruktur, god organisasjonskultur, god ledelse, eller konkrete programmer, rutiner eller prosesser (Røvik 1998, s 14).

De styringskonseptene som her skal undersøkes i denne oppgaven er oppskrifter som i hovedsak er rettet mot organisasjonsstruktur, ledelse og styring. Begrepet organisasjonsstruktur kan sies å omfatte arbeidsdeling, fordeling av autoritet, og systemer for styring, koordinering og kontroll av oppgavene i organisasjonen (Jacobsen og Thorsen 2002, s 71). Når vi her skal gå nærmere inn på styringskonseptene som analyseobjekt og sammenligne disse med hensyn til om de er komplementære eller kontradiktoriske, er det hensiktsmessig å velge faktorer eller parametre for analyse og sammenligning som både er generelle nok, men også objektive og såpass presise slik at det er mulig å gjøre sammenligninger. Organisasjonens kjernefunksjoner og sentralt for organisasjonens indre liv

er organisasjonsstruktur, organisasjonskultur og ledelse. Når vi her skal sammenligne styringskonsepter er det i denne sammenheng ikke vurdert som relevant å bruke organisasjonskultur som sammenligningsgrunnlag, men heller se på formell struktur og ledelse. Organisering, styring og kontroll er kjerneelementer i virksomhetsstyringskonsepter og kan beskrives og forklares som strukturelle elementer. Ledelse er både struktur og prosess. Her vil det både bli sett på hvilke ledelsesprinsipper og verdier som legges til grunn, og fordelingen av autoritet, myndighet og ansvar.

Redegjørelsen for styringskonseptene vil her bli en beskrivelse av teoriene for konseptene med fokus på kjerneelementer innenfor organisasjonsstruktur og ledelsesprinsipper. Beskrivelsen vil gjøres ved bruk av følgende valgte parametre; konseptets formål, organisering, ledelse, styring og kontroll. Parameteret *konseptets formål* er her hva man ønsker å oppnå med innføringen av konseptet og hva som er konseptets grunnleggende ide. Innenfor *organisering* vil det her bli sett på krav til struktur, arbeidsdeling og koordinering, mens *ledelse* vil omhandle grunnleggende ledelsesprinsipper og verdier, samt prinsipper for fordeling av autoritet, myndighet og ansvar. *Styring og kontroll* er her slått sammen og omhandler konseptets kjerneprinsipper og systemer for styring, kontroll og oppfølging.

De valgte parametrene og begrepene skal både hjelpe til med å strukturere beskrivelsen av konseptene, og fungere som analytisk tilnærming når konseptene senere skal sammenlignes nærmere i forhold til hverandre. Det vil imidlertid bli vanskelig å unngå noen overlappende diskusjoner innenfor og mellom de ulike parametrene. Dette fordi temaene og begrepene er nært relatert til hverandre og kan ses i sammenheng.

### ***2.2.2 New Public Management som felles teoretisk fundament***

New Public Management (NPM) sies å være vokst frem på bakgrunn av kritikk av byråkratiet og organisasjonsprinsippene i offentlig forvaltning. Her ble en rekke problemer adressert innenfor personalpolitikk, regelstyring, organisering, kvalitetsutvikling, ressursbruk, innovasjon og avhengighet. NPM lanseres som løsning av disse problemene og danner grunnlag for en ny offentlig forvaltning (Hernes 2007). Forskjellene mellom privat og offentlig sektor tones ned, hvor man hevder at forretningsinspirerte ideer med fordel kan overføres til offentlig sektor. NPM kan både beskrives som et sett administrative doktriner (Røvik 1998), og som en slags fellesbetegnelse på forsøkene på å overføre

forretningsinspirerte ideer og ulike bedriftsmodeller til offentlig forvaltning. (Røvik 2007, Christensen et al 2004).

Det teoretiske grunnlaget for NPM er sammensatt og inneholder elementer både fra nyere økonomisk organisasjonsteori og nyere ledelsesteori. De økonomiske teoriene er public choice-teori som vektlegger spesialisert struktur, prinspal-agent-teori som beskriver bruk av kontrakter og delegert myndighet, og transaksjonskostnadsteori med fokus på bytte, nytte og hierarki. Felles for de økonomiske teoriene er at disse tar som utgangspunkt at aktørene vil maksimere egennytten. Her er hierarki et alternativ til marked, hvor hierarkiet blir instrumentet for påvirkning av adferd gjennom belønning og sanksjoner. Elementene fra nyere ledelsesteori menes å være reviderte versjoner av taylorisme og scientific management, supplert med andre ideer som for eksempel serviceledelse og verdibasert ledelse. (Christensen et. al 2004, s 136). En utfordring er at elementene fra ledelsesteoriene som vektlegger autonomi og fleksibilitet, trekker i motsatt retning av de økonomiske teoriene som vektlegger styring og kontroll; *”NPM er med andre ord ikke en konsistent og integrert teori for modernisering av offentlig sektor, men kan mer karakteriseres som en reformbølge sammensatt av noen overordnede reformideer og et løst knippe med reformiltak som trekker i ulike retninger”* (Christensen et al 2004, s 137). Her ser man altså at det er spenninger og motsetninger mellom de økonomiske teorier og ledelsesteorier, og ulike ledelsesprinsipper.

I denne delen skal vi ikke gå nærmere inn på teorigrunnlaget for NPM, men kort peke ut de mest utbredte ideene fra NPM som man finner igjen i kommunene. Dette er i hovedsak desentralisering, mål- og økonomistyring, konkurranseutsetting, brukerperspektivet, og prestasjonsrettede belønningssystemer (Røvik 2007). Et sentralt element innenfor NPM er å innføre et skarpt skille mellom roller, samt desentralisering av beslutningsmyndighet. Man tar til orde for å innføre en ny arbeidsdeling hvor den sentraliserte og profesjonelle ledelsen skal ha fokus på mål, policy og helhet, mens den operative ledelsen skal ha delegert ansvar for gjennomføring og resultater. I kommunene har dette kommet til uttrykk gjennom oppsplittingen av sektorer i operativt autonome resultatenheter, og innføring av flate struktur og to-nivåmodellen. Et annet sentralt og utbredt element innenfor NPM er mål- og resultatstyring hvor grepene er styrking av lederrollen, streng budsjettdisiplin, service- og kundeorientering og konkurranseutsetting (Pedersen 2009).

Nedenfor skal vi gå nærmere inn på teori og prinsippene for mål- og resultatstyring, utflating og fleksibilisering, og mer helhetlige virksomhetsstyringsmodeller som balansert målstyring. Felles for disse styringskonseptene er at det i begrenset grad er gjort rede for grunnlagsteoriene, mens man finner utfyllende beskrivelser og anbefalinger av hva man skal

gjøre i utgivelser av konsulentbransjen, og i organisasjoner som har implementert styringskonseptene. Videre finner man konseptene beskrevet i flere empiriske studier av konseptene etter at disse er tatt i bruk i organisasjoner. Presentasjonen av de ulike styringskonseptene er her strukturert etter parametrene *formål, organisering, ledelse, styring og kontroll*. Her vil også bakgrunnen og utbredelse av konseptet også kort bli beskrevet, samt at det redegjøres for hvordan styringskonseptene typisk kommer til uttrykk i kommunene.

### **2.2.3 Mål- og resultatstyring**

Konseptet Management by Objectives (MBO) eller målstyring ble første gang publisert av Peter Drucker i 1954 "The Practice of Management" og er senere beskrevet av en rekke forfattere innefor ledelses- og management litteraturen. Konseptet målstyring kan også knyttes til ledelsesteknikker med fokus på motivasjon og en støttende lederstil, dobbelt-loop feed-back og den lærende organisasjon (Jacobsen og Thorsvik 2002). Målstyring har fått stor oppslutning som normativ modell og som institusjonalisert formelement, ved at konseptet er fremmet gjennom symboler og forbilder av ulike reformsentra, samt gjennom kraftfulle metaforer og åpenbart ettertraktede effekter som effektivitet, ansvarliggjøring, brukerorientering, profesjonalitet (Kleven et. al 2002).

I offentlig forvaltning har man gjennom innføring av mål- og resultatstyring ønsket å operasjonalisere mål for offentlig virksomhet, hvor målene blir styrende for handlingsalternativer og evaluering av resultater. Dette har kommet til uttrykk gjennom virksomhetsplaner med overordnede mål, operasjonaliserte mål, spesifisering av ansvar for å innfri målene, samt mekanismer for resultatrapportering, belønning og sanksjoner (Christensen et. al 2004, s 99).

#### ***Konseptets formål***

Den grunnleggende ideen er at mål er styrende, motiverende og samordnende for organisasjonens aktivitet. Målstyring er en prosess hvor man gjennom bred deltakelse definerer målene for organisasjonen på ulike nivå, som deretter blir gjennomgående og styrende for beslutninger og aktivitet i organisasjonen. Klare mål skal bidra til økt motivasjon, forpliktelse og etterlevelse, samt økt jobbtfredshet som følge av autonomi og selvbestemmelse. Målene skal også bidra til enklere og bedre kommunikasjon og koordinering (Jacobsen og Thorsen 2002). For kommunene har begrunnelsen for innføring av mål- og resultatstyring adressert to formål eller styringsbehov. Dette var behovet for en strammere økonomistyring og for endring av styrings- og organisasjonsform. I tillegg skal

målstyringsmodellen styrke den sentrale ledelsens dagsordenmakt og modellmakt. (Kleven et. al 2002).

### **Organisering**

Prinsippene i mål- og resultatstyring stiller ingen krav til en organisering eller organisasjonsstruktur. Men det stilles det krav til avklart eierskap til målene og klare ansvarslinjer for å oppfylle spesifiserte mål i målhierarkiet. Et målhierarki kan forklares som *”en systematisk gruppering og en hierarkisk ordning av arbeidsoppgaver basert på en mål-middel analyse”* (Jacobsen og Thorsen 2002, s 43), hvor mål – middel hierarkiet er en kjede av sammenhenger mellom mål og midler, som gjør at mål på ett nivå blir et middel for å nå mål høyere oppe i kjeden. En organisasjons målhierarki er dermed nært knyttet til strategi for å nå overordnede mål. Prosessen er først klarlegging av overordnede mål, deretter ordnes oppgavene i grupper etter analyser av innbyrdes forhold eller avhengighet, for så å lokalisere oppgaver og konkretisere mål på et lavere nivå i hierarkiet (Jacobsen og Thorsen 2002).

Organisering og strukturering av mål- og resultatstyring er i stor grad knyttet til behovet for klare ansvarslinjer og eierskap til mål. Dette har gjerne blitt løst gjennom å skille roller, desentralisering og intern delegering. Ett annet grep er oppsplitting i funksjonelle enheter eller virksomheter med ansvar for spesifikke mål- og ansvarsområder. I kommunene har innføringen av mål- og resultatstyring i stor grad blitt kombinert med endring i styrings- og organisasjonsform ved at man har innført flatere struktur og resultatenhetsmodellen (Kleven et. al 2002).

### **Ledelse**

Mål- og resultatstyring er nært knyttet til en ledelsesteknikk lansert av Latham og Locke (1979) basert på ideen om at det å arbeide utfra målsettinger og konkrete mål er motiverende (Jacobsen og Thorsvik 2002). Målstyring er også prosesskrevende hvor ledere og medarbeider på flere nivå formulerer felles mål, definerer individuelle ansvarsområder og hvilke resultater som forventes. Prosessen er i stor grad ledelsesstyrt og gjennomføres som en syklus som innebærer prosesser for planlegging, gjennomføring, måling og læring. Læringsprosessen er her ofte koblet til den lærende organisasjon (Kleven et. al 2002). Målene blir så styrende for beslutninger og for gruppens aktivitet. Lederen og de ansatte er i prinsippet fristilt og selvstendige i forhold til hvordan man når målet, så lenge målet nås. Lederen skal utøve støttende ledelse, veilede og gripe inn når det er behov for dette (Hoff og Holving 2002).

I kommunene defineres politiske ledelse som overordnet strategisk ledelse som skal etablere og formulere mål og overordnet strategi. Administrasjonen og utførende enheter er

delegert ansvaret for resultatene (måloppnåelse) og har administrativ fleksibilitet og profesjonell frihet og til å finne løsninger og utføre arbeidet. (Kleven et. al 2002).

### *Styring og kontroll*

Innenfor mål- og resultatstyringskonseptet legger man avgjørende vekt på evaluering for å bestemme hvordan de ansatte bidrar til realiseringen av overordnede mål (Jacobsen og Thorsvik 2002). Styringskjeden i mål- og resultatstyring er styring gjennom et spesifisert og desentralisert målhierarki (Kleven et. al 2002). Styring og kontroll består videre av å synliggjøre ansvars- og resultatområdene og evaluering. Effektiviteten måles i hovedsak ved å måle resultatoppnåelse, men ikke utelukkende relatert til de målene som er satt. Resultatvurdering utføres også i forhold til ulike indikatorer og standardiserte effektivitetsmål, som ikke nødvendigvis er målsatt, men gjøres gjennom en vurdering av ressursbruk (input), produksjon (output), samt standard og resultat (outcome). Konseptet krever at man har systemer eller verktøy for feed-back mekanismer og en regelmessig resultatrapportering, som igjen gir grunnlag for både intern og ekstern organisasjonsmessig vurdering av resultater (eksempelvis kommunerevisjon) (Kleven et. al 2002). Videre anbefales det bruk av arbeidskontrakter og et belønnings- og straffesystem for å korrigere adferd (Christensen et. al 2004) og for å få til en integrering av organisasjonens mål og de ansattes individuelle mål (Jacobsen og Thorsvik 2002).

De mer radikale elementene som økonomiske insentiver har fått mindre oppslutning og utbredelse i kommunene (Torsteinsen 2006). Halvparten av kommunene konkretiserer forventninger til ledere i form av lederavtaler, mens det er mindre vanlig med kontraktfestede resultatkrav. Det er også vanlig med fleksibel lønnsfastsetting og prestasjonslønn (30 % forekomst), mens det i liten grad (10 % forekomst) er delegert myndighet til å overføre økonomisk overskudd, eller plikt til å dekke underskudd på virksomhetsnivå (Hovik og Stigen 2008).

### *2.2.4 Utflating og fleksibilisering*

Fenomenet organisatorisk utflating er et meget utbredt reformgrep, først i USA og Storbritannia, og senere i resten av Europa. Så tidlig som fra 1920 – 1950-tallet har organisasjoner innført flat struktur hvor kjente eksempler er Sears, Roebuck and Company, General Electrics og Bank of America. Også her var bakgrunnen kritikk av hierarki og byråkratiske arbeidsformer, samt en sterkere tro på organisatorisk humanisme og demokratisering, samt at teknologi vil kunne erstatte ledere. (Pedersen 2009). Man tar til orde



for å ”rive pyramidene” og utforme organisasjonen slik at den er mer fleksibel og tilpasningsdyktig i forhold til omgivelsenes omskiftelighet (Torsteinsen 2006). Begrepet “utflating” i denne sammenhengen henviser til hierarkisk utflating og redusert vertikal differensiering, hvor man bygger ned antall ledelses- og myndighetsnivå i organisasjonen. (Torsteinsen 2006, Pedersen 2009). Begrepet ”fleksibilisering” kan knyttes til prosessen med å myke opp og gjøre organisasjonsstrukturene mer fleksible og tilpasningsdyktige. Det er også vanlig i denne sammenheng å knytte begrepet fleksibilisering til avbyråkratisering, høy omstillingstakt og temporære organisasjonsformer (Røvik 2007, s 125.)

På 1990-tallet ble kommunene stilt ovenfor en rekke krav og forventninger fra innbyggere, brukere, media og staten om å sikre en mer effektiv og rasjonell tjenesteproduksjon. En strammere kommuneøkonomi skapte også press for å etablere nye, mer kostnadseffektive organisasjonsløsninger (Opedal mfl. 2002). Pådrivere var konsulentfirma, akademiske miljø, kommunenes interesseorganisasjon (KS) og sentrale myndigheter. Spesielt konsulentfirmaene så på kommunene som stivbeinte, hvor det var behov for omstilling på grunn av mismatch mellom organisasjon og oppgaver, samt et behov for en mer tidsriktig arbeidsgiverpolitikk (Torsteinsen 2006).

### ***Konseptets formål***

Formålet med reformgrepet er flersidig. Hierarkisk utflating og avbyråkratisering skal bidra til økt fleksibilitet og tilpasningsdyktighet, bedre effektivitet og reduserte kostnader. Dette skal også bidra til bedre resultater, kvalitet og brukertilfredshet (Opedal mfl. 2002, Torsteinsen 2006). Videre er det et ønske om en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling, samt økt myndiggjøring og ansvarliggjøring av ledere (Opedal m.fl 2002) Man mener også at en utflating skal gi bedre styring ved at ledelsen, og dermed beslutningene, kommer nærmere brukerne og selve tjenesteproduksjonen (Opedal m.fl 2002, Torsteinsen 2006). På denne måten skal man oppnå økt brukerorientering og brukermedvirkning som igjen skal bidra til mer demokrati, folkelig medvirkning og engasjement (Torsteinsen 2006). Med andre ord forventer man både en effektivitetsgevinst, bedre kvalitet og styring, og mer demokrati.

### ***Organisering***

Reformgrepet er primært rettet mot endring av formell struktur. Man ser på organisasjonsstrukturen som et styringsredskap hvor man gjennom planmessig design av formell strukturer skal påvirke og til dels styre ansattes handlinger og holdninger (Røvik 2007). Utflating og fleksibilisering har tre strukturelle kjennetegn og krav til organisering. For det første handler det om *inndeling* (agentification) og økt horisontal differensiering gjennom oppsplitting av tjenesteapparatet i funksjonelle enheter i forhold til tjenesteproduksjon. For

det andre handler det om *fristilling* (autonomization) og økt operativ autonomi hvor forholdet mellom eier (prinsipalen) og utøvende (agent) er regulert av avtale eller kontrakt. Og for det tredje har man den hierarkiske *utflatingen* (delayering) og en redusert vertikal differensiering hvor man fjerner ledernivå og innfører myndighetsnivåer (Torsteinsen 2006, Pedersen 2009).

Det normative idègrunnet og forbildet for utflating av organisasjonsstruktur er privat sektors divisjonsorganisering og konsernmodellen, hvor man kombinerer den lille bedrifts fordeler med det større konsernets samordningsgevinster. Konsernet er den overordnede og sentraliserte ledelsen, mens organiseringen av konsernets bedrifter eller virksomheter er avhengig av formål og funksjon. Her organisert enten som et overskuddssenter, kostnadssenter (lave kostnader), ugiftssenter (budsjettet er styrende), eller markedsføringscenter (støtte). Det som anses som en den mest rendyrkede resultatenheten (RE) er overskuddssenteret (eller egeninntjeningsenheten), og kostnadssenteret eller ansvarsenheten (Torsteinsen 2006). I offentlig sektor finnes det ikke noen enhetlig og autoritativ beskrivelse av to-nivå modellen eller resultatenhetsmodellen. Imidlertid har konsulentbyrået KPMG fått stort gjennomslag for sin versjon, samt at kommunene har lært mye av hverandre i utviklingen av resultatenhetsmodellen<sup>3</sup> (Torsteinsen 2006).

### *Ledelse*

Innføringen av flatere struktur sies å ha bakgrunn i erfaringene man gjorde seg med Human Relations bevegelsen, hvor man mente at fokuset på lederstil og kommunikasjonstrening ga liten effekt. Man rettet igjen blikket mot strukturelle grep for å påvirke adferd (Pedersen 2009). Utflating og desentraliseringsbølgen kan også relateres til den politisk-ideologiske bølgen på 1970-tallet (Røvik 2007) hvor man utviklet et positivt og optimistisk menneskesyn både gjennom utdanningsløp og allmenn kulturell påvirkning. Ledelsesprinsippene og verdiene i tråd med utflating og fleksibilisering er tillit, dialog, frihet, myndiggjøring og ansvarliggjøring. Man har også sterk tro på ledelse og lederens evne til å lede og styre egen virksomhet, og til å vurdere og fatte beslutninger i dialog med brukere og omgivelsene. Desentraliseringen, delegert ansvar og myndighet skal bidra til økt motivasjon, innovasjon og kvalitet (Torsteinsen 2006).

### *Styring og kontroll*

---

<sup>3</sup> Den typiske resultatenhetsmodellen i kommunene er den såkalte 2-nivå modellen med 2 myndighetsnivåer. Her er det overordnede nivået representert av rådmannen/administrasjonssjefen, mens det operativt autonome nivået er resultatenheterne. Ledelsen er sentralisert i et topplederteam, og hvor man har et knippe støtteenheter som løser overordnede administrative oppgaver og leverer tjenester til resultatenheterne. Resultatenheten er gjerne organisert som en egeninntjeningsenhet eller som en ansvarsenhet (informasjon hentet fra ulike storbykommuners nettsider).

Styringsideene for innføring av flatere struktur og resultatenhetsmodellen er hentet fra målstyring, styring gjennom avtaler, og verdibasert ledelse (Pedersen 2009). De to viktigste forutsetningene, som man kjenner igjen fra målstyringstankegangen, er det skarpe skillet mellom strategiske og operative oppgaver, og selve resultatvurderingen (Torsteinsen 2006). De formelle koordinerings- og styringstiltakene eller styringsprinsippene er dekopling og rekopling. Dekoplingen er fristillingen av resultatenheter som gir operativ frihet og selvstendighet. Rekoplingen er styring og kontroll gjennom en kontrakt eller lederavtale mellom ”prinsipal” og ”agent”. Her defineres ansvarsområder, eventuelle mål og krav til resultater, samt en beskrivelse av ulike koordinerings- og oppfølgingstiltak. Oppfølgingen skjer gjerne gjennom dialog og kommunikasjon (Torsteinsen 2006). Styringsideen kan således ses på som et strukturert frislipp, hvor man gjennom organisasjonsstruktur og avtaler søker å strukturere og kontrollere fristillingen av operativt autonome virksomheter.

### *2.2.5 Balansert målstyring*

Bakgrunnen for utviklingen av helhetlige virksomhetsstyringsmodeller var nye krav fra omgivelsene i form av globalisering, økt konkurranse og økt informasjonstilgang. Dette medførte at virksomheter i større grad vurderte innovasjon, strategisk ledelse og styring som sentrale faktorer for å overleve i omskiftelige omgivelser hvor den strategiske horisonten stadig blir kortere. Virksomhetsstyring i et strategisk perspektiv rettet derfor fokus mot styringsstruktur og styringsevne i forhold til virksomhetens langsiktige mål og strategier (Hoff og Holving 2002, 15). En av de første helhetlige styringsmodellene var ”Tableau de Bord”/Instrumentpanelet som ble utviklet innenfor fransk næringsliv av ledere utdannet i USA, etter andre verdenskrig. Etter dette er det utviklet flere helhetlige virksomhetsstyringsmodeller. Her nevnes ”The Performance Pyramid”/Prestasjonspyramiden av McNair, Lynch og Cross (1990) som er en kundefokusert modell nært knyttet til total kvalitetsledelse og ”Just in time”. LS Maisels Balanced Scorecard (1992) med fire perspektiver med utgangspunkt i forskning på hva ledere mener er viktigst å beherske. ”You are what you measure”/EP2M-modellen av Adams og Robert (1993) rettet mot total kvalitetsledelse og effektiv prestasjonsmåling. Fitzgerald og Moons modell for prestasjonsmålinger (1989 – 1996) er tilpasset tjenesteytende virksomheter med vekt på kundetilfredshet og tjenestekvalitet. Atkinson, Waterhouse og Wells modell for prestasjonsmåling (1997) fokuserer på virksomhetens interessenter, relasjoner og kontrakter. (Hoff og Holving 2002, Hoff mfl. 2009). Til sist nevnes konseptet Helhetlig styring levert av

KS-Konsulent (KS-K) og Kommuneforlaget (KF) i samarbeid med SAS-institute som er basert på en tradisjonell styringslogikk og balansert målstyring. Felles for disse modellene er at de kombinerer finansielle mål og ikke-finansielle mål, og at de måler/innhenter styringsinformasjon fra ulike perspektiver eller dimensjoner. Dette er ofte fire til fem dimensjoner som omfatter ulike effektivitets, kvalitets og prestasjonsmålinger relatert til virksomhetens mål og strategi.

### *Konseptets formål*

Formålet med helhetlige styringsmodeller er å etablere oversikt og kontroll over virksomhetens samlede ressurser og bedre styringsevnen. Dette gjennom innføring av systemer som raskt kan innhente tilgjengelig styringsinformasjon basert på oppdaterte resultatmålinger som viser om virksomheten holder kursen mot de strategiske målene. Den grunnleggende ideen med "The Balanced Scorecard" (det balanserte styrekortet) lansert av Norton og Kaplan i 1992, var å knytte kortsiktige finansielle og ikke-finansielle målinger av utviklingen opp mot virksomhetens visjon og strategiske mål. Det balanserte styrekortet eller balansert målstyring ble utviklet som et rammeverk og grunnlag for beslutninger utover tradisjonelle finansielle styringsparametre. Styrekortet ble organisert rundt de fire forretningsperspektivene; kundene, det finansielle perspektivet, interne forretningsprosesser, og innovasjon og læring. Utgangspunktet er at virksomhetens overordnede mål er å skape verdier på lang sikt, hvor dette rammeverket skulle balansere hensynet mellom kortsiktige og langsiktige mål (Hoff og Holving 2002).

### *Organisering*

Helhetlige virksomhetsstyringsmodeller krever i seg selv ikke spesielle former for organisering. Imidlertid er balansert målstyring et helhetlig og omfattende styringssystem, som kanskje i enda større grad enn innenfor tradisjonell mål- og resultatstyring, krever faste logiske strukturer, ansvarsforhold og systemer for å strukturere rapportering og resultatmåling. Konseptet innebærer omfattende strukturering og organisering av plan- og beslutningsprosesser og styringsdialog. Videre er en sentral del av konseptet innføring av etablerte systemer for rapportering, drift og oppfølging av disse (Hoff og Holving 2002).

### *Ledelse*

Balansert målstyring er et helhetlig styringssystem med en bevisst forankring i de strategiske valgene virksomheten har gjort, hvor iverksettelse og løpende styring av strategiene og læring har hovedfokus. Prosessen med å etablere balansert målstyring krever som vi har sett at virksomheten har en fastsatt struktur og styringssystemer. Videre er det en krevende og omfattende ledelsesprosess å etableres kritiske suksessfaktorer med krav til

sammenheng og kausalitet, etablere styringsperspektiver og omsette strategiene til operasjonelle planer. Videre skal man foreta ressursallokering, etablere taktiske handlingsplaner, samt foreta systematisk og periodisk oppfølging for å sikre evaluering og læring (Hoff og Holving 2002).

I 2001 lanserer Kaplan og Norton "The Strategy Focused Organization" hvor det i enda sterkere grad fokuseres på det balanserte styrekortet som del av et strategisk ledelsessystem i en kontinuerlig strategisk planprosess, med vekt på strategi, fokusområder og organisasjonen (Hoff og Holving 2002). Kaplan og Norton (2001) viser til resultater der det balanserte styrekortet gjorde virksomhetene bedre i stand til å koordinere utøvende team, forretningsenheter, menneskelige ressurser, informasjonsteknologi, og finansielle ressurser, og fokusere disse ressursene gjennom felles strategier og mål. Ved å studere virksomheter som har lykket med bruk av styrekortet finner Norton og Kaplan fem felles prinsipper i bruk; virksomhetene oversetter strategien i operative termer, knytter organisasjonen opp mot strategien, sørger for at strategien blir en del av medarbeidernes jobb hver eneste dag, lar strategiarbeidet bli en kontinuerlig prosess, og mobiliser endring gjennom toppledelsen. (Kaplan og Norton 2001). Man kan her se en utvikling og bevegelse fra et styringskonsept over mot et konsept som i større grad vektlegger strategisk ledelse og ledelsesprosesser, med fokus på koordinering og styring av organisasjonens ressurser.

### *Styring og kontroll*

Kaplan og Norton (1996) understreker at modellen Balanced Scorecard er et strategisk styringsverktøy for å klargjøre og kommunisere strategien nedover i organisasjonen. Måleparametrene representerer et konsekvent og innbyrdes avhengig sett av parametre som er avledet av en nedbrytning av virksomhetens visjon og strategier. Også her det et hierarki av mål, parametre og indikatorer, hvor ett sett med hovedmål på overordnet nivå brytes ned til spesifikke mål og indikatorer nedover i organisasjonen. Sentralt i balansert målstyring er identifiseringen av kritiske suksessfaktorer som gir utslag i forhold til virksomhetens mål og resultater, og styringsparametre som sikrer at man styrer rett i forhold til overordnede mål og resultater. Et kritisk faktor i styringssystemet er at de finansielle og ikke-finansielle styringsparametre er utviklet på basis av hypoteser om årsaks-/virkningssammenhenger (kausalitet), som er bygget opp etter virksomhetens strategier, og antagelser om hvordan resultater skapes. Dette er ofte en kombinasjon av ytelses- og resultatindikatorer som kan telles eller måles, og følges opp (Hoff og Holving 2002).

## 2.2.6 Oversikt over styringskonseptene

Ovenfor har de ulike styringskonseptene blitt beskrevet med fokus på idealtypiske kjennetegn og strukturert etter parametrene formål, *organisasjonsstruktur*, *ledelse*, *styring* og *kontroll*. Under er en oversikt over de sentrale kjennetegnene sammenstilt i en tabell:

Parametre	Mål- og resultatstyring	Utflating og fleksibilisering	Balansert målstyring
<b>Konseptets formål</b> (hva man ønsker å oppnå med konseptet)	Økt forpliktelse, og etterlevelse. Autonomi og selvbestemmelse. Styrke dagsorden- og rollemakt. Delegering. Målene er styrende og samordnende for aktivitet.	Fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. Tydeligere rolle- og ansvarsdeling. Effektivitet og reduserte kostnader, Bedre styring ved nærhet til bruker - bedre kvalitet og tilfredshet. Mer demokrati, folkelig medvirkning og engasjement.	Bedre innovasjon, strategisk ledelse og styringsevne. Bred samordning og styring av ressurser og innsats i forhold til mål og strategier. Knytte kortsiktige finansielle og ikke-finansiell mål opp mot strategiske mål. Skape verdier på lang sikt.
<b>Organisering</b> (krav til struktur, arbeidsdeling og koordinering)	Klart eierskap til målene og klare ansvarslinjer. Målhierarki. Gruppering og lokalisering av oppgaver. Målene forenkler kommunikasjon og koordinering.	Formell struktur er styrende for handlinger og holdninger. Sentralisert ledelse. Hierarkisk utflating. Funksjonell inndeling av virksomheter. Fristilling/operativ autonomi.	Faste og logiske strukturer og ansvarsforhold. Strukturering og organisering av plan- og beslutningsprosesser, og styringsdialog, drift og oppfølging.
<b>Ledelse</b> (ledelsesprinsipper, verdier, fordeling av autoritet, myndighet og ansvar)	Bred deltakelse ved målformulering. Målene er motiverende. Prosesser for planlegging, gjennomføring, måling og evaluering. Fristilling og selvstendighet i forhold til gjennomføring. Støttende ledelse.	Strukturelle grep påvirker adferd. Positivt menneskesyn. Verdier; tillit, dialog, myndiggjøring, frihet og ansvar. Sterk tro på lederen. Delegering og desentralisering.	Helhetlig fokus og forankring av strategiske valg. Toppstyring. Strategisk ledelsessystem. Omfattende og kontinuerlige ledelsesprosesser for planlegging, ressursallokering, oppfølging, evaluering og læring.
<b>Styring og kontroll</b> (prinsipper og systemer for styring, kontroll og oppfølging)	Evaluering, resultatmåling og resultatvurdering. Systemer for rapportering og evaluering. Kontrakt, belønning og straff, økonomiske insentiv.	Skille strategiske og operative oppgaver. Dekopling (fristilling) og rekopling (kontrakt/avtale). Krav til resultater. Koordinering, dialog og kommunikasjon.	Styringssystemer og styringsverktøy. Bruk av styringsparametre og styringsinformasjon. Hierarki av mål, parametre og indikatorer Hypotese om årsaks- og virkningssammenheng Løpende styring og resultatoppfølging. Insentiver.

I kapittel 4 vil styringskonseptene bli nærmere analysert og sammenlignet i forhold til hvorvidt de er kontradiktoriske eller komplementære i forhold til hverandre.

## 3 Undersøkellesdesign og metode

### 3.1 Kvalitativ metode

Denne studien er dels en teoretisk studie av etablerte teorier om styringskonseptene, og dels en empirisk studie av tidligere forskning av disse konseptene i bruk. Forskningsobjektet er etablerte og institusjonaliserte styringskonsepter, hvor det foretas en sammenligning av disse. Studien bygger videre på tidligere empirisk forskning som beskriver og kritisk drøfter styringskonseptene. Videre anvendes teori og teoretisk perspektiv i drøftingen av problemstillingen.

Som tilnærming er det her valgt kvalitativ metode. Kvalitativ metode er egnet for å beskrive, fortolke og få mer kunnskap og forståelse for et fenomen (Thagaard 1998). Oppgavens problemstilling har blitt utformet gjennom en innledende studie av rådende styringskonsepter og organisasjonsmodeller i kommunal sektor. Problemstillingen inneholder både induktive og deduktive elementer. Induksjon er utvikling av teoretiske perspektiv på grunnlag av data, mens deduksjon er å ta utgangspunkt i etablerte teorier og utvikle en analytisk ramme på bakgrunn av dette. I en studie beveger man seg ofte mellom induksjon og deduksjon i ulike faser av forskningen. Denne mellomposisjonen er abduksjon hvor man har et dialektisk forhold mellom teori og data. Analyse av data er sentralt for å utvikle ideer, mens den teoretiske forankring og perspektiver gir føringer for hvordan dataene skal forstås. Styrken med abduksjon er at teori utvikles gjennom systematiske og dyptpløyende analyser, samtidig som den kombineres med en empirisk forankring slik at teoretiseringen ikke blir feil. Tolkninger knyttet til tidligere teori kan betegnes som teoretisering, og danne grunnlag for nye teoretiske perspektiver og begreper, eller nyansering av etablert teori (Thagaard 1998).

I denne studien veksles det mellom å studere teorier og tidligere empirisk forskning av styringskonseptene. Det teoretiske grunnlaget og rammeverket er utviklet på bakgrunn av dette. Den eksplorerende delen er her sammenligningen av teoriene, data og informasjon som kan gi grunnlag for utvikling av teoretiske perspektiver, eller nyansering av etablert teori. Videre skal bruk av teori og teoretiske perspektiv her bidra til en nyansering av den empiribaserte forståelsen.

### 3.2 Fortolkende beskrivelse

Fortolkende teoretiske tilnærminger kan tolkes og formidles på ulike nivå. En kvalitativ fortolkende beskrivelse er egnet for å sette fenomenene som skal studeres i en

meningssammenheng. Man kan også presentere fortolkningen gjennom bruk av modeller eller idealtypiske beskrivelser som fremhever sammenhenger og sentrale fellestrekk mellom data. En modell er gjerne en forenklet fremstilling av sentrale mønstre og sammenhenger. Modeller er egnet for å utvikle forklaringsmodeller som analyserer komplekse årsaksforhold (Thagaard 1998). Teori kan også sies å være en forenklet beskrivelse, modellering eller et bilde av virkeligheten basert på *”et sett observasjoner ved hjelp av et system av begreper og lovmessigheter som knytter begrepene sammen”* (Ringdal 2001, s 73). Med utgangspunkt i teori og teoretiske perspektiver kan man utlede hypoteser eller påstander som er logiske forutsigelser, eller beskrivelser av konkrete empiriske forhold og fenomen (Østerud et. al 1997, Berg 2001).

I denne studien ses det etter komplementære eller kontradiktoriske elementer og forhold mellom ulike konsepter eller fenomen som ofte sameksisterer i en organisasjon. Dette gjøres ved å beskrive analyseobjektene som idealtypiske konsepter med vekt på typiske trekk og kjerneelementer. For å gjøre sammenligninger er det formålstjenlig å gjøre en forenkling ved bruk av idealtypiske konseptbeskrivelser og kategorisere disse ved bruk av teoretiske begreper og parametre. En forenkling er noen ganger nødvendig for å skille ut og få tak i viktige elementer, som igjen kan danne grunnlag for en bedre helhetsforståelse.

### 3.3 Temasentrert analyse

*”Temasentrerte analyser belyser spesielle tema eller begivenheter ved å sammenligne informasjon fra alle informanter i en undersøkelse”* (Thagaard 1998, s 149). Den analytiske enheten er representert ved de enkelte temaene, hvor forskeren setter sammen og sammenligner informasjon om det utvalgte temaet (Thagaard 1998). Overført til denne studien er den analytiske enheten det enkelte styringskonsept, mens temaene og de sammenlignbare kategoriene er de valgte parametrene. Dersom materialet inneholder informasjon fra flere enheter er det viktig å finne frem til en systematisk måte for sammenligning. En tilnærming av Miles og Huberman (1994) er å anvende beskrivende matriser hvor man systematiserer og kategoriserer tema og innhold. Analysen av materialet kan inndeles i en beskrivende og tolkende fase. Den beskrivende fasen gir en orden og oversikt over materialet (beskrivende matriser), mens den tolkende fasen arbeider forskeren mot en dypere forståelse for å utvikle begreper og teorier (tolkende matriser). Formålet med tolkende matriser er å analysere dataene på måter som gir forståelse for mønstre i dataene, og knytte teoretisk relevante begreper til kategoriene for å tydeliggjøre tolkningsgrunnlaget



(Thagaard 1998). I denne studien er beskrivende matriser anvendt i kapittel 2.2 ved beskrivelse og oversikt over styringskonseptene, men tolkende matriser er anvendt som grunnlag for analysen og sammenligning av konseptene. Parametrene er her knyttet til organisasjonsteoretiske begreper og teorier som fremkommer i teorigrunnlaget (se pkt. 2.2.1). Funn fra analysen og utsnitt fra tolkende matriser presenteres i kapittel 4.

Temasentrerte analyser er egnet for å finne mønstre og sammenhenger som grunnlag for en helhetlig forståelse av fenomenet/problemstilling. En innvendig er at tilnærmingen ikke ivaretar et helhetlig perspektiv som er selve grunnprinsippet i kvalitativ metode. En løsning på dette problemet er å kombinere beskrivende matriser med helhetsorienterte tilnærminger. En annen fare er å overdimensjonere mønstrene man finner i undersøkelsen. (Thagaard 1998). Dette er utfordringer som her vil møtes ved kritisk drøfting og anvendelse av teori og teoretiske perspektiver, samt empiriske data som kan nyansere diskusjonen.

Presentasjon av kvalitative studier understreker også undersøkelsens teoretiske nivå. Deskriptive beskrivelser, også kalt beskrivende fortolkning, kan også være teoretisk orienterte hvor formålet er å fremheve en teoretisk ramme eller teoribaserte resonnementer. Typisk for kvalitative tekster er at det er vanskelig å inndele disse i separate deler etter fremstillingens teoretiske nivå, og at det er flytende overganger mellom fortolkende beskrivelser og mer teoretisk orienterte beskrivelser (Thagaard 1998). Her kan en temasentrert analyse være til hjelp ved at en fremstilling av en temasentrert analyse struktureres etter enheter og tema. Imidlertid kan det bli flytende overganger og overlappende diskusjoner når man skal diskutere og belyse ulike tema fra ulike teoretiske perspektiver og empiriske data.

Analyse av litteratur og dokumenter skiller seg fra data som er samlet inn i felten, gjennom at tekstene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dokumentene til (Thagaard 1998, s 56). Kildene må derfor vurderes i forhold til den konteksten de er skrevet i. Her er data hentet fra studie av teorier og faglitteratur, samt mer perifere verker og litteratur som omtaler og kritisk drøfter teoriene og temaet. Det er også innhentet data fra tidligere empiriske studier som har presentert og kritisert styringskonseptene i bruk i ulike kontekster. Dette er data som belyser ulike tema som har vært relevant for utvikling av problemstillingen, og for utvikling av en mer helhetlig forståelse og forankring i virkeligheten. Empiriske data kan bekrefte eller nyansere funn fra den teoretiske studien og sammenligninger som gjøres. Videre kan empiriske data kan også motvirke teoretiseringsfellen, og faren både i forhold til forenkling i analysen og overdimensjonering av mønstre i undersøkelsen.

### 3.4 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Troverdighet henspeiler til om forskningen utføres på en tillitsvekkende måte. Dette innebærer at forskeren skiller mellom informasjon, egne tolkninger av informasjonen, samt at man har fått nok informasjonen for å kunne belyse oppgavens problemstilling. Bekreftbarhet knyttes til kvalitet på tolkningen av resultatene og hvorvidt tolkningen er sannsynlig. Om tolkningen kan bekreftes av annen forskning avhenger at man spesifiserer grunnlaget for egen tolkning (Thagaard 1998). I denne studien er data hentet fra ulike teorier og beskrivelser om konseptene, samt tidligere forskning av konseptene i bruk. Dette er også en studie av begrenset omfang om hvordan ulike konsepter prinsipielt sett står i forhold til hverandre. Data og informasjon har blitt hentet inn fra et bredt spekter av teoretiske kilder, beskrivelser og omtale av konseptene i organisasjonsteorien, og fra større studier av konseptene i bruk (doktorgradsavhandlinger og OECD rapporter). Dette har vært data som er tilstrekkelig for å problematisere og svare på problemstillingen. Det er vanskelig å løsrive seg totalt fra eget teoretisk ståsted og antagelser, men man må bestrebe seg på å være kritisk til grunnlaget for egne tolkninger. Tolkningens troverdighet og bekreftbarhet er søkt synliggjort og sannsynliggjort gjennom fremgangsmåte, åpenhet og ulike kilder til informasjon, samt gjennom redegjørelser for bruk av teorier og data i beskrivelser, tolkninger og drøfting.

Overførbarhet er om tolkninger som er basert på en enkelt undersøkelse, også kan overføres og gjelde i andre sammenhenger. Det er forskeren selv som argumenterer for overførbarhet, og hvilken relevans studien har i en annen eller større sammenheng, og kan bare testes ved videre forskning. Det er fortolkningen man ender opp med som er grunnlaget for overførbarhet (Thagaard 1998). Denne fortolkning er gjort på grunnlag av sammenligninger av data og mønstre i dataene, og utfra en organisasjonsteoretisk forståelse om ulike elementer og prinsipper kan komme i konflikt med hverandre i organisasjoner. Avgjørende for overførbarhet og en konstruktiv diskusjon er bruken av begreper (begrepsvaliditet), slik at man prøver å sikre at man diskuterer det man ønsker å diskutere. Her anvendes derfor organisasjonsteoretiske begreper og teorier i sammenligningen av konseptene og i drøftingen. Videre er det lagt vekt på en teoretisk og konseptuel tilnærming og analyse av idealtypiske modeller i en bestemt kontekst, her i kommunene. Dette muliggjør videreføring av diskusjonen, og videre test av tolkninger og konklusjoner både teoretisk, og empirisk i forhold til hvordan konseptene faktisk forholder seg til hverandre i organisasjoner. Resultater av denne undersøkelsen kan kanskje også bidra til revidering og nyansering av

teoriene for styringskonseptene og teori om hvordan organisasjoner forholder seg til ulike konsepter.

## **4 Analyse**

I kapittel 2 ovenfor ble teoriene for styringskonseptene og sentrale kjennetegn ved konseptene redegjort for ved hjelp av utvalgte parametere. I dette kapittelet analyseres styringskonseptene nærmere gjennom en temasentret og strukturert sammenligning av styringskonseptene.

I den første delen vil det bli funnene av sammenligningen bli presentert og diskutert i forhold til hvorvidt styringskonseptenes elementer er komplementære eller kontradiktoriske. Her vil data fra tidligere forskning av konseptene bringes inn i diskusjonen. Dette er data og informasjon fra empirisk materiale som kan forankre og nyansere funn fra en teoretisk sammenligning, ved at tidligere diskusjoner og funn i forhold til spenninger, motsetninger og uavklarte spørsmål bringes inn.

I den andre delen vil funnene og styringskonseptenes kontradiktoriske elementer drøftes nærmere, og det vil bli sett nærmere på hvorfor ulike og kontradiktoriske konsepter blir innført i en og samme organisasjon, og hvordan disse kan leve side og side i organisasjonen. Dette drøftes med bakgrunn i det teoretiske grunnlaget i kapittel 2.1.

### **4.1 I hvilken grad er styringskonseptene komplementære eller kontradiktoriske i forhold til hverandre?**

I denne delen presenteres funn av sammenlikninger og tolkning av data. I forhold til beskrivelsene av styringskonseptene i kapittel 2 hentes det her inn flere elementer fra teoriene, samt empiriske data fra tidligere forskning og studier av de ulike konseptene. Her er det foretatt et dypdykk innenfor de ulike parametrene for en grundigere analyse og sammenligning av konseptene, hvor formålet er å identifisere elementer som er like (felles) eller ulike, for videre å diskutere og vurdere om disse er komplementære eller kontradiktoriske i forhold til hverandre. Når det gjelder diskusjonen om hvorvidt elementer kan anses å være kontradiktoriske, er det ikke slik at elementer som er ulike, nødvendigvis er kontradiktorisk. Ulikheter kan også være overlappende eller utfyllende, og dermed komplementære.

Presentasjonen og diskusjonen er strukturert etter de fire parametrene konseptets formål, organisering, ledelse, styring og kontroll. Som tidligere nevnt kan det forekomme noen flytende overganger og overlapping i diskusjonen da noen av begrepene og temaene er nært relatert til hverandre, både teoretisk og praktisk.

#### 4.1.1 Konseptets formål

Når det gjelder formål er det her sett på hva man ønsker å oppnå, og hva det nye styringskonseptet i hovedsak skal bidra til. Her er det også sett på hva man anser for å være den grunnleggende ide og det styrende prinsipp. Med dette menes hvilken logikk og prinsipp man har lagt til grunn for styring og samordning av aktivitet.

Konseptets formål	Mål- og resultatstyring	Utflating og fleksibilisering	Balansert målstyring
Hva ønsker man å oppnå?	Økt forpliktelse, og etterlevelse. Autonomi og selvbestemmelse. Styrke dagsorden- og rollemakt. Delegering.	Fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. Tydeligere rolle- og ansvarsdeling. Effektivitet og reduserte kostnader. Mer demokrati, folkelig medvirkning og engasjement.	Bedre innovasjon, strategisk ledelse og styringsevne. Skape verdier på lang sikt.
Hva er det styrende «prinsipp»	Målene er styrende og samordnende for aktivitet	Bedre styring ved nærhet til bruker – omgivelsenes krav. Medvirkning.	Bred samordning og styring av ressurser og innsats i forhold til mål og strategier.

Det som er felles for de tre styringskonseptene er at bakgrunnen for innføring av styringskonseptene har en rasjonell og instrumentell begrunnelse, som bygger på at man står ovenfor utfordringer hvor det er behov for bedre og mer effektiv styring av organisasjonen (Kleven et.al 2002, Opedal mfl. 2002, Pedersen 2009). Et annet fellestrekk er målet om tydeligere rolleinndeling, spesifiserte ansvarsforhold og fordeling av makt og myndighet som mål i seg selv og som middel for å oppnå en ønsket endring og bedre styring.

En annen likhet mellom de to styringskonseptene utflating og fleksibilisering og balansert målstyring er forholdet til omgivelsene. Man ser omgivelsene som sentrale for organisasjonens overlevelse, hvor organisasjonen må tilpasse seg omgivelsenes omskiftelighet gjennom større fleksibilitet og omstillingsdyktighet. Innenfor mål- og resultatstyring er ikke omgivelsene i like stor grad i fokus eller eksplisitt uttalt som en utfordring eller bakgrunn for innføring av for mål- og resultatstyring. Således kan man si at orienteringen i forhold til omgivelsene er en ulikhet mellom konseptene. Dette kan imidlertid forklares og forstås med bakgrunn i tidsperioden konseptene er utviklet i, og er ikke i seg selv en ulikhet mellom konseptene som er kontradiktorisk.

En likhet mellom mål- og resultatstyring og balansert målstyring er ideen om at målene er samordnende og styrende for organisasjonens aktivitet. Man bestreber seg på å finne sammenhenger hvor det etableres et målhierarki eller et balansert styrekort for å tydeliggjøre og strukturere årsaks-/virkningssammenhenger mellom mål og resultat. Målene og strategiene blir på denne måten gjennomgående og gjennomgripende for hele organisasjonen, som et styrende prinsipp. Dette er ulikt i forhold til tenkningen innenfor utflating og fleksibilisering, hvor ideen er at bedre styring, kvalitet og resultater best oppnås ved at beslutningene fattes nærmest mulig brukeren/kunden gjennom involvering og brukervedvirkning. Således kan man si at det er omgivelsenes krav og interessentenes behov som er det styrende prinsipp, og ikke ett sett med etablerte og spesifiserte mål.

Som vi her ser forholder man seg innenfor de ulike konseptene til ulike elementer som styrende og samordnende for organisasjonens aktivitet, og som avgjørende for ulike handlingsalternativ. Innenfor mål- og resultatstyring er det organisasjonens mål som er styrende. Mål og strategier er også styrende innenfor balansert målstyring, men her orienteres også mot omgivelsene og konkurranseforhold. Innenfor utflating og fleksibilisering, og her spesielt relatert til innføringen av resultatenhetsmodellen, er man i større grad opptatt av brukervedvirkning og krav fra omgivelsene. Det som her blir ulikt er at man på den ene siden styrer etter fastsatte mål og strategier som organisasjonen selv etablerer, mens man på den andre siden fatter beslutninger og styrer etter signaler fra brukere og omgivelsene. Dette er prinsipielt sett ulike tilnærminger som kan være kontradiktoriske.

På den andre siden kan man argumentere for at de ulike styringsprinsippene kan overlapse og utfylle hverandre, dersom disse adskilles i tid og rom. Signaler, tilbakemeldinger fra brukere og styringsinformasjon fra omgivelsene kan bringes inn som input i planprosessen, som igjen danner grunnlag for nye målsetninger, strategier og handlingsplaner for gjennomføringen. Målene kan også være generelle, eller av en slik art eller utforming, at de ikke er begrensende for handlingsfrihet og handlingsalternativ. Utfra en slik forutsetning og premiss, hvor de ulike styringssignalene anvendes i ulike faser i styringssyklusen, kan de ulike styrende prinsippene sameksistere og overlapse hverandre. Imidlertid krever dette at det gjøres nødvendige avklaringer og at prosessen er oversiktlig.

Dersom man i en organisasjon praktiserer mål- og resultatstyring eller balansert målstyring, samtidig som man har innført flatere struktur kan man se for seg at det kan oppstå usikkerhet som egentlig er styrende for egne handlingsalternativ. Er det dette de satte og definerte målene, eller kan den myndiggjorte og operativt autonome lederen selv vurdere, og prioritere egne ressurser og innsats innenfor eget ansvarsområde gjennom brukervedvirkning.

Således kan man argumentere for de ulike styrende prinsipper for de to målstyringskonseptene i forhold til utflating og fleksibilisering, er logisk og prinsipielt sett er ulike og kontradiktoriske.

#### 4.1.2 Organisering

Begrepet organisasjonsstruktur omhandler planmessig design av formell struktur og prinsipper for organisering (Jacobsen og Thorsen 2002). Innenfor dette parameteret er det spesielt sett på prinsipper for organisering i forhold til av styringskonseptets krav til struktur, prinsipper for arbeidsdeling og koordineringstiltak.

Organisering	Mål- og resultatstyring	Utflating og fleksibilisering	Balansert målstyring
<b>Krav til struktur</b>	Tydelige ansvarslinjer Gruppering etter aktivitet	Funksjonell inndeling  Utflating/avhierarkisering	Faste og logisk struktur (ansvarsområder)
<b>Arbeidsdeling</b>	Delegert ansvar og eierskap til måloppnåelse/resultat	Sentralisert ledelse Fristilling/operativ autonomi	Ansvar og eierskap til målområder, parametre og indikatorer
<b>Koordineringstiltak</b>	Målene er koordinerende. Målhierarki Krav til resultater	Kontrakt/avtale Dialog	Planprosesser, styringsdialog Helhetlig styringssystem

Felles for de tre konseptene mål- og resultatstyring, balansert målstyring og utflating og fleksibilisering, er inndelingen av organisasjonen etter aktivitet eller funksjon, samt tydelige rolle- og ansvarslinjer. Tilnærming og grep er også i hovedsak strukturelle, enten ved tydeliggjøring og endring av organisasjonsstruktur, eller ved innføring av nye styringsprinsipper som skal virke samordnende for aktivitet og adferd. Konseptene mål- og resultatstyring og balansert målstyring stiller ikke bestemte krav til organisasjonsstrukturen, bortsett fra at ansvarslinjene og eierskap til mål og resultater er fastsatt og tydeliggjort. Innenfor konseptet utflating og fleksibilisering er derimot selve grepet design av organisasjonsstrukturen for etablering av nye roller og en endret arbeidsdeling.

Når det gjelder prinsipper for arbeidsdeling er en likhet mellom styringskonseptene at det er innført et skille mellom overordnet strategisk ledelse (bestiller), og de funksjonelle enhetene (utfører) som har delegert ansvar for en et spesifisert område med aktivitet og resultater. Imidlertid er det her ulikheter i forhold til hva man legger i delegering. Innenfor mål- og resultatstyring har man etablert eierskap til målene og delegert ansvaret for måloppnåelse/resultater. Her er man styrt av målene, men fristilt i forhold til *hvordan* man oppnår målene. Innenfor balansert målstyring er det også et eierskap og ansvar i forhold til målområder, samt at målene og strategiene skal være gjennomgående (Kaplan og Norton 2001). Videre stilles det krav til resultater i forhold til definerte mål eller bestemte ytelsesindikatorer. Innenfor utflating og fleksibilisering har man en sentralisert toppledelse,

samtidig som virksomhetslederen har delegert makt, beslutningsmyndighet og operativ autonomi (Torsteinsen 2006, Pedersen 2009). Dette innebærer at man er fristilt til å organisere og aktiviteten innenfor eget ansvarsområde, og at man er fristilt og myndiggjort både i forhold til å etablere mål (*hva*) og løsninger (*hvordan*). Med andre ord har man innenfor utflating og fleksibilisering desentralisert beslutningsmyndighet innenfor eget ansvarsområde, mens man innenfor mål- og resultatstyring og balansert målstyring er styrt av organisasjonens gjennomgripende mål og strategier. Det vil si at man har delegert ansvar for å nå mål, men ingen desentralisert beslutningsmyndighet i forhold til å sette egne mål. Ulikheten blir da arbeidsfordelingen og på hvilket nivå i organisasjonen man har myndighet til å definere *hva og/eller hvordan*. Dersom man praktiserer målstyring og utflating og fleksibilisering samtidig, vil det mellom konseptene være prinsipielle ulikheter i arbeids- og myndighetsfordelingen. Som leder i enhetene/virksomhetene vil man i henhold til målstyringskonseptet bare ha myndighet til å bestemme hvordan man skal utføre oppgavene, samtidig som man innefor flat struktur i prinsippet har myndighet til å beslutte både hva man kan gjøre innenfor eget ansvarsområde og hvordan man løser oppgavene. Dette er prinsipielt sett problematisk og kontradiktorisk.

Hva som er koordinerende for aktivitet er ulikt og kan her ses i sammenheng med diskusjonen i pkt 4.1.1 om hva som er det styrende prinsipp. Innenfor mål- og resultatstyring er de felles formulerte mål og *målhierarkiet* koordinerende for aktivitet. Mål og strategier er koordinerende innenfor balansert målstyring, samtidig som koordineringen også skjer i planprosesser og gjennom løpende styring basert på fortløpende resultater og styringssignaler (tilbakekopling i styringssystemet). Innenfor utflating og fleksibilisering er oppgaver og ansvarsområder nedfelt i en kontrakt eller avtale, hvorpå man har jevnlig oppfølging og dialog om utførelse og resultater innenfor eget område. Ulikhetene er her hva som er koordinerende, målhierarkiet, styringssystemet eller kontrakten/avtalen. Disse er ulike med hensyn til om den formelle styringsdialogen utøves ved hjelp av systemer, eller gjennom dialog og kommunikasjon. Dette trenger i seg selv ikke være kontradiktorisk da dette man både kan bruke systemer for rapportering og dialog uten at dette teknisk sett kommer i konflikt med hverandre. Dette temaet vil bli nærmere drøftet i pkt 4.1.4 Styring og kontroll.

### 4.1.3 Ledelse

Ledelse inneholder både strukturelle elementer og prosesser. Her er det sett både på de grunnleggende ledelsesprinsippene og ledelsesverdiene, samt de mer strukturelle elementene som fordeling av autoritet, myndighet og ansvar.

Ledelse	Mål- og resultatstyring	Utflating og fleksibilisering	Balansert målstyring
<b>Ledelsesprinsipp</b>	Målformulering gjennom bred deltakelse og prosesser Ledelsessyklus; plan, gjennomføring, måling, evaluering	Struktur, fristilling og sterk tro på lederen og medarbeiderens vurdering  Dialog. Tillit, frihet og ansvar	Helhetlig forståelse Forankring av strategi, gjøre strategien kjent og gjennomgående for hele organisasjonen Ledelses- og planprosesser
<b>Verdier</b>	Støttende ledelse Selvstendighet og motivasjon	Verdibasert ledelse Myndiggjøring	Helhetlig fokus Lærende organisasjon
<b>Autoritet, myndighet og ansvar</b>	Delegering av ansvar	Desentralisering/Sentralisering	Medansvar for strategi og helhetlig måloppnåelse

Innenfor konseptet mål- og resultatstyring legger man opp til bred deltakelse i planprosesser og involvering i det å formulere og definere mål, som skal motivere til felles og målrettet innsats. Prinsippene er selvstendighet og frihet i forhold til hvordan man når målene og en støttende ledelse.

Innenfor utflating og fleksibilisering har man sterk tro på lederen, ansvarliggjøring og myndiggjøring. Her er det innslag av verdibasert ledelse og menneskeorienterte ledelsesprinsipper (operativ handlefrihet og selvstendighet), samtidig som man har styrer gjennom hierarki og tydeliggjort ansvar nedfelt i kontrakter og avtaler (Torsteinsen 2006). Innenfor styringskonseptet er det i seg selv en utfordrende balansegang mellom sentral ledelse og styring på den ene siden, og desentralisert lokal handlefrihet for virksomhetene på den andre (Opedal m.fl 2002).

Balansert målstyring hviler på den tradisjonelle målstyringslogikken, men fokuserer i enda større grad på helhet og balanse mellom ulike innsatsområder i organisasjonen. Strategisk ledelse er nøkkelen, hvor strategiene forankres og er gjennomgående for hele organisasjonen. Styringskonseptet krever omfattende ledelses- og planprosesser for å identifisere innsatsområder, de riktige virknings- og årsakssammenhengene, for så å knytte sammen organisasjonens samlede ressurser og innsats. Læring og vekst er et eget perspektiv/måleområde, hvor læringsprosesser og organisatorisk læring er viktig for å utvikle nye strategier (Kaplan og Norton (2001, s 15). Det er også vanlig å knytte konseptet balansert målstyring opp mot Demings sirkel for læring og Peter Senges (2001) lærende organisasjon (Hoff og Holving 2002). Ledelsesverdiene og prosessene i de tre ulike styringskonseptene er ulike, men vil også være komplementære og overlappende i forhold til hverandre da man både kan praktisere verdibasert og støttende ledelse, samtidig som man arbeider for en lærende



organisasjon. Et annet forhold som er ulikt er hva man anser som motiverende for innsats, henholdsvis mål og insentiver versus selvbestemmelse og autonomi.

På den andre siden må det her trekkes frem at det, som tidligere nevnt under presentasjonen av New Public Management (i pkt 2.2.2), at det er spenninger og motsetninger mellom ulike perspektiver på ledelse, ved at man innenfor de ulike styringskonseptene både praktiserer elementer fra nyere humanistiske ledelsesteorier og økonomisk organisasjonsteorier basert på ulike antakelser om menneskelig adferd, hvor det oppstår et dilemma mellom menneskeorienterte ledelsesprinsipper, og formelle styringstiltak som kontraktstyring og bruk av økonomiske insentiver. Imidlertid er dette spenninger som man finner internt i det enkelte styringskonsept, og er som sådan ikke en ulikhet mellom de ulike konseptene. Dette vil bli nærmere diskutert nedenfor og relateres til forholdet mellom sentralisering og desentralisering.

På samme måte som under organisering ovenfor (pkt. 4.1.2) og diskusjonene om ulikheter i forhold til arbeidsdeling, kommer man i berøring med de samme elementene i forhold til fordeling av autoritet, myndighet og ansvar til lederen. Innenfor mål- og resultatstyring og balansert målstyring er det en mer gjennomgripende styring gjennom målhierarki og styringskort, mens det innenfor utflating og fleksibilisering og innføringene av flat struktur er en større fristilling og myndiggjøring av lederen. Innenfor balansert målstyring er det krav til sammenheng og balanse mellom perspektivene, herunder krav til prestasjoner etter definerte indikatorer, som utgjør stramme føringer for lederens handlingsalternativer. Dette står i motsetning til prinsippene ved utflating og fleksibilisering hvor lederen er fristilt og autonom i forhold til å løse sitt oppdrag innenfor gitte rammer. Rammene kan imidlertid også her være stramme i form av krav til standarder og streng budsjett disiplin. På lik linje med diskusjonen ovenfor under parameteret organisering (pkt 4.1.2) ser man her at virksomhets/enhetslederens handlingsrom for utøvelse av ledelse og myndighet her blir ulikt. En annet element som er ulikt er at man innenfor mål- og resultatstyring og balansert målstyring anvender ulike insentiver for å motivere og oppnå resultater (belønning/straff eller økonomiske insentiver), mens man innenfor resultatenhetsmodellen har basert seg på ansvarliggjøring og tillit til den operative lederens kompetanse og evne til å levere resultater.

Når det gjelder ledelsesprinsipper og verdier er det spenninger mellom ledelsesteorier og økonomisk organisasjonsteorier basert på ulike antakelser om menneskelig adferd og motivasjon. Dette er en motsetning mellom styringskonseptene som her kan relateres til to omdiskuterte og motstridende perspektiver, sentraliseringsperspektivet og desentraliseringsperspektivet, knyttet til New Public Management som styringsfilosofi. Ved

innføringen av flater struktur hevdes det å være inngått kompromiss mellom sentralisering av strategisk myndighet, og desentralisering av operativ myndighet. Samtidig som man avhierarkiserer og desentraliserer, beholder man en klar hierarkisk struktur hvor man får økt behov for hierarkiske og byråkratiske ordninger for kontroll og oppfølging (Torsteinsen 2006). Desentralisering av ansvar og myndighet, skjer parallelt med en klargjøring av at de viktigste beslutningene skal tas av toppledelsen. Utrykk for denne paradoksale utviklingen er ”desentral ledelse med sentral styring” og ”desentralisert sentralisering” (Opedal mfl. 2002). Med dette får man en innebygd spenning mellom menneskeorienterte ledelsesprinsipper (operativ handlefrihet og selvstendighet), og styring gjennom kontrakter (hierarki, byråkrati) når disse presenteres samtidig. Motsetningene har ikke blitt diskutert og det blir ikke foretatt en avveining mellom operativ frihet, strategisk styring og kontroll (Torsteinsen 2006).

Dersom man allerede ser motsetninger og paradokser mellom sentralisering og desentralisering innenfor utflating og fleksibilisering, vil denne motsetningen eller paradoksale utviklingen ikke bli mindre dersom man samtidig praktiserer mål- og resultatstyring eller innfører balansert målstyring. Paradokset blir her at man på den ene siden vil være fristilt og ha operativ autonomi innenfor eget ansvarsområde, samtidig som man er styrt av gjennomgripende mål og strategier. Dette kan kanskje løses ved at man gjør avveininger og avklarer hva som er gjeldende. En avveining kan være at man har delegert makt og myndighet innenfor et ansvarsområde, samtidig som man har ansvar for å nå enkelte spesifiserte mål i tråd med organisasjonens strategi og mål. Likevel, og selv om avveininger blir tatt, er dette to styringsprinsipper som er ulike, og som ikke fullt ut kan opptre samtidig, og vil derfor være kontradiktorisk.

#### 4.1.4 Styring og kontroll

Her er det spesielt lagt vekt på å sammenligne formelle styrings- og kontrolltiltak og systemer for rapportering, oppfølging og kontroll.

Styring og kontroll	Mål- og resultatstyring	Utflating og fleksibilisering	Balansert målstyring
<b>Prinsipp</b>	Resultatmåling Resultatvurdering Effekt	Definerte ansvarsområder og krav til resultat Budsjett disiplin	Resultater og produksjon som understøtter mål/strategi Hypotese om årsaks- og virkningssammenheng (kausalitet).
<b>System/verktøy</b>	Målhierarki Rapportering Insentiver	Kontrakt/avtale	Styringssystemer og styringsverktøy
<b>Oppfølging</b>	Støtte/Belønning/straff	Dialog og kommunikasjon	Resultatoppfølging Styringsdialog

Innenfor mål- og resultatstyring består styring og kontroll av å synliggjøre ansvars- og resultatområdene og evaluere disse, hvor resultatmåling og resultatvurdering er sentrale elementer (Kleven et. al 2002). Videre skal det etableres en eller annen form for insentiver knyttet til måloppnåelse og korrigerende av adferd (Christensen et. al 2004).

Innenfor balansert målstyring opererer man i enda sterkere grad med styringsparametre og indikatorer som styrende for adferd og innsats, og for å sikre at man styrer målrettet mot organisasjonens overordnede mål og strategier. Styringsindikatorene er en kombinasjon av ytelses- og resultatindikatorer hvor man har egne systemer og verktøy for å kontrollere og følge opp resultater, hente inn styringsinformasjon og for iverksettelse av styringsgrep (Hoff og Holving 2002).

Styringsprinsippene for innføring av flat struktur og resultatenhetsmodellen er dekopling ved fristilling og operativ autonomi, og rekopling gjennom kontrakt/avtale hvor man har definert ansvarsområder og krav til resultater. Oppfølgingen og kontroll skjer ofte gjennom dialog og formelle mål- og medarbeidersamtaler (Torsteinsen 2006). Utover dette baserer man oppfølgingen og kontrollen på etablerte rutiner og systemer for resultatrapportering som standardisert økonomirapportering og tradisjonell internkontroll (Opedal m.fl 2002).

Det som her er likt mellom konseptene er skillet mellom en overordnet sentral styring som bestiller resultater, og de funksjonelle enhetene som har delegert ansvar i forhold til å utføre og levere resultatene. Styring og kontrolltiltakene innenfor konseptene er i stor grad sammenfallende og kan virke utfyllende i forhold til hverandre. Dersom en virksomhet både praktiserer målstyring samtidig som man har innført en flat struktur, kan styring gjennom kontrakt/avtale og et instrumentelt styringssystem være overlappende.

Det som er ulikt er hvor omfattende, ”stramt” eller stringent styringssystemet og kontrollregimet er. Innenfor mål- og resultatstyring styrer man etter mål og et målhierarki, og innenfor balansert målstyring stilles det krav til sammenheng, kausalitet og understøttelse, hvor oppfølging, regelmessig resultatrapportering, styring og korrigerende er viktige elementer for tilbakekopling i styringssystemet. Innenfor utflating og fleksibilisering stiller man også krav til resultater, men man støtter seg her på et enklere system gjennom bruk av kontrakt/avtale og definerte koordineringstiltak (Opedal m.fl 2002). Styringskonseptene kan derfor anses for å være ulike og komme i konflikt med hverandre med hensyn til hvor stringente og omfattende styrings- og kontrolltiltakene er. Styringsregimet og forekomsten av instrumentelle styringssystemer og verktøy innenfor balansert målstyring er mer omfattende og systematiserte, enn innenfor styringskonseptet utflating og fleksibilisering. Om dette er

kontradiktorisk eller ikke, kan relateres til spørsmålet om hvor omfattende styringsregimet eller styringssystemet kan være, før dette går på bekostning av fristilling og operativ autonomi. Tidligere forskning har satt fokus på balanseforholdet mellom sentral ledelse og styring (helhetlig koordinering), og lokal handlefrihet for resultatenheter. Her mener man at det er grenser for hvor mange styrings- og koordineringstiltak man kan benytte før det går utover den delegerte ansvarsdelingen. En kan forvente at koordineringsbehovet øker med innføringen av flate strukturer og resultatenheter. På den andre siden er man opptatt av at delegering og desentralisering skal redusere koordineringsbehovet. Det er dermed ikke lett å fastslå om koordineringsbehovet øker eller minsker med innføring av flat struktur (Opedal mfl. 2002). Et annet funn man har gjort ved forskning på resultatenhetsmodellen er nettopp at organisatorisk enhet og koordinering svekkes, mens funksjonsdyktighet og problemløsningsevnen styrkes (Torsteinsen 2006).

Her ser man altså at en utflating og avhierarkisering kan medføre økt behov for samordning, styring og kontroll, samtidig som dette mest sannsynlig vil snevre inn friheten og ansvarsdelingen som bidrar til den ønskede utviklingen av problemløsningsevne, funksjonsdyktighet og tilpasningsevne. Dersom behovet for økt koordinering søkes løst ved innføring av mål- og resultatstyring eller balansert målstyring vil man her stå i fare for nettopp en slik innsnevring. En utfordring som påpekes innenfor konseptet for målstyring er at dette på den ene siden er et styringssystem som gir oversikt og informasjon, samtidig som det på den andre siden kan bli begrensende for handlefrihet og fleksibilitet ved at man binder seg til målene og langsiktige planer (Kleven et. al 2002).

De ulike styringssystemene og kontrolltiltakene kan isolert sett utfylle hverandre rent teknisk og funksjonelt. Imidlertid ser vi også her at man møter på dilemma og paradoks hvor det vil være grenser for hvor omfattende og gjennomgripende styrings- og kontrolltiltak man kan benytte innenfor en flat og desentralisert struktur, før dette kommer i konflikt med og opphever den delegerte ansvarsdelingen. Det som her blir kontradiktorisk er forholdet mellom et gjennomgripende styringssystem som eksempelvis balansert målstyring, og delegasjon og desentraliseringen av ansvar og myndighet innenfor flat struktur.

#### ***4.1.5 Oppsummering***

De ulike styringskonseptene har flere fellestrekk og elementer som kan være utfyllende og komplementære. Et fellestrekk er at dette er formelle styringskonsept og organisasjonsmodeller med en strukturell tilnærming hvor man anser struktur som styrende

for adferd. Likheter er en funksjonell inndeling, og at det gjøres et markert skille mellom overordnet strategisk og sentralisert ledelse og de operative og utøvende virksomheter, samt at tydelige roller og ansvarslinjer vektlegges. Dette er elementer som kan sies å være komplementære og overlappende i forhold til hverandre på tvers av styringskonseptene.

Av sammenlikningene og gjennom diskusjonen overfor finner man flere forhold som er kontradiktoriske i den forstand, at dersom man praktiserer de ulike konseptene samtidig, kan man oppleve motsetninger og at ulike prinsipper kommer i konflikt med hverandre. For det første er de styrende prinsippene ulike og kontradiktoriske. Innenfor mål- og resultatstyring og balansert målstyring er det de etablerte og definerte *mål og strategier* som er styrende ovenfra og ned i organisasjonen, mens man innenfor utflating og fleksibilisering har en brukerorientering hvor beslutningene fattes nærmest mulig brukeren gjennom medvirkning ute og ”nede” i organisasjonen.

For det andre er arbeidsdelingen og myndigheten ulikt fordelt ved at man innenfor mål- og resultatstyring og balansert målstyring kun er fristilt i forhold til *hvordan* målene nås, mens man innenfor utflating og fleksibilisering er fristilt både til å finne ut *hva og hvordan* man løser oppgavene innenfor eget ansvarsområde.

Som et tredje dilemma og paradoks har man motsetningen mellom sentralisering og desentralisering innenfor utflating og fleksibilisering, hvor det her hevdes at dette vil forsterkes, og være kontradiktorisk, dersom man i tillegg og samtidig praktiserer mål- og resultatstyring eller balansert målstyring. Dette ved at man da på den ene siden vil være *fristilt og har operativ autonomi* innenfor eget ansvarsområde, samtidig som man på den andre siden vil være styrt av *gjennomgripende mål og strategier*.

Sist men ikke minst hevdes også at det vil være grenser for *hvor omfattende og gjennomgripende* styrings- og kontrolltiltak man kan benytte innenfor en flat og desentralisert struktur, før dette kommer i konflikt med den delegerte ansvarsdelingen. Praktisering av utflating og fleksibilisering samtidig med balansert målstyring vil således være kontradiktorisk ved at balansert målstyring er et omfattende og gjennomgripende styringssystem som opphever den delegert ansvarsdelig og fristillingen innenfor flat struktur.

Som en oppsummering kan det her sies at de viktigste skillelinjene mellom styringskonseptene handler om hva som er det styrende prinsippet, arbeidsdelingen, fordeling av myndighet og hvor omfattende og gjennomgripende styringssystemet er.

Ikke uventet finner man her flere elementer som er kontradiktoriske mellom utflating og fleksibilisering og de to målstyringskonseptene, og at det er flere fellestrekk mellom mål- og resultatstyring og balansert målstyring. Som det tidligere har vært nevnt (i pkt 1.2) kan

dette henge sammen med at de to målstyringskonseptene er basert på samme målstyringslogikk, og at balansert målstyring ofte er en videreutvikling av styringssystemet i en organisasjon, fra mål- og resultatstyring til balansert målstyring. Her kan man innvende at disse konseptene kunne vært slått sammen og diskutert som ett konsept i denne drøftingen. Grunnen til at de er drøftet hver for seg er fordi det enten vil være mål- og resultatstyring eller balansert målstyring som eventuelt sameksisterer med flat struktur i kommunene. Det har derfor vært nødvendig å kunne sammenligne konseptet utflating og fleksibilisering, både i forhold til mål- og resultatstyring og balansert målstyring.

## **4.2 Hvorfor og hvordan kan ulike og kontradiktoriske styringskonsepter leve side om side i en organisasjon?**

Hvorfor er det slik at man innfører nye styringskonsept til tross for at disse kan være inkonsistente eller kontradiktoriske i forhold til tidligere styringskonsepter og organisasjonsmodeller. Og hvordan kan inkonsistente styringskonsept tilsynelatende leve side om side i organisasjonen. Det kan også være ulike på syn hvorvidt ulike styringskonsept er kontradiktoriske eller komplementære, i forhold til hva som vurderes å være kritisk kontradiktoriske elementer. Nedenfor vil dette drøftes nærmere med bakgrunn i det teoretiske grunnlaget som kan si noe om *hvorfor* organisasjoner tar i bruk ulike formelementer og styringskonsepter, og *hvordan* man kan forholde seg til flere konsepter samtidig. Dette for å etablere en bedre forståelse for problemstillingen og for å nyansere diskusjonen om i hvilken grad og hvorvidt styringskonseptene som her er diskutert, kan anses for å være kontradiktoriske eller komplementære.

### **4.2.1 Organisasjonen som et funksjonelt instrument**

En organisasjon sett i lys av et rasjonelt og instrumentelt perspektiv består av ulike deler som bringes sammen til en mest mulig effektiv, teknisk og funksjonell enhet. Således forventes det at organisasjonens styringsprinsipper er konsistente og kompatible. I den grad en organisasjon lever med innbyrdes inkonsistente modeller, og disse ikke blir utfaset, er forklaringen på dette begrenset rasjonalitet i form av begrenset forståelse og oversikt, eller en multipl rasjonalitet og kompromiss mellom ulike interesser (Scott 1998). Røvik (1998) hevder at det innenfor organisasjons og omstillingsarbeid er et rasjonelt hegemoni hvor omstillingsarbeid helst bør defineres som en utviklingsorientert, problemløsende og dermed

tvingende nødvendig rasjonell aktivitet. Begrunnelsen og legitimering av nye styringsprinsipper er derfor ofte instrumentell og følger en verktøylogikk (Røvik 1998).

Et mønster som kan ses i lys av funnene og drøftingen i denne studien om hva som er komplementært eller kontradiktorisk mellom styringskonseptene, er at det er flest komplementære elementer innenfor struktur og systemer, mens det er i større grad er motsetninger mellom ulike organisatoriske prinsipper og ledelsesprinsipp. Det er også her det er behov for avveininger og avklaringer dersom styringskonseptene eventuelt skal leve side om side. I tråd med et rasjonelt perspektiv på organisasjoner og et rasjonelt hegemoni er man kanskje mest opptatt av det som funksjonelt, instrumentelt og logisk, og at de praktiske verktøyene må stemme overens. Mens når det kommer til forhold som i større grad krever en utvidet forståelse for begreper, prinsipper og konseptets grunnleggende ideer, så blir ikke disse diskusjonene og de nødvendige avveiningene tatt. Innenfor utviklings- og endringsarbeid er det ofte flere diskusjoner samtidig, hvor det ikke er vanskelig å tenke seg at avklaringer innenfor en verktøylogikk og på ”praksisplanet” tvinger seg frem og må tas der og da, mens de vanskelige diskusjonene om ideer og prinsipper på ”prateplanet” blir utsatt eller skjøvet bort. Dette kan ha å gjøre med kognitiv kapasitet og begrenset rasjonalitet. Det kan også handle om hvem som er involvert i innføringen av et nytt konsept i organisasjonen, og hvordan denne prosessen planlegges, oversettes og gjennomføres. Noen ganger er ikke toppledelsen tilstrekkelig informert eller involvert, og man stoler kanskje i for stor grad på fagfolkenes, prosjektlederens og konsulentenes helhetsforståelse og innsikter. Det kan være andre årsaker til at diskusjonen ikke tas. Enten fordi det ikke oppdages, fordi det ikke anses som problematisk, eller fordi dette nettopp er så konfliktfylte og så fulle av mikropolitiske kompromisser mellom parter og interessenter, at problemet ikke lar seg løse, eller at det er for stor omkostninger forbundet med å løse dette. Dette kan forstås som multippel rasjonalitet (Scott 1998), hvor det at konseptene er teknisk og funksjonelt kontradiktoriske blir et underordnet problem som skyves til side, til fordel for kompromiss mellom ulike hensyn, behov og som rene strategiske tilpasninger.

Innføring av nye oppskrifter kan også ha sin bakgrunn i at dette skal løse et bestemt behov eller problem, hvor problemet også kan være svakheter eller problemer med tidligere eller eksisterende styringssystemer (Scott 1998). I denne studien er det flere forhold som tyder på at innføring av et nytt styringskonsept, gjerne er et svar på et problem eller som en videreutvikling av et eksisterende styringskonsept. En utfordring som er beskrevet i forhold til modeller med flat struktur, økt kontrollspenn og utstrakt delegasjon, er nettopp problemet med å få tilgang til tilstrekkelig styringsinformasjon, samt systemer for resultatoppfølging

(Opedal mfl. 2002). Torsteinsen (2006) stiller også spørsmål om reformen med innføring av resultatenhetsmodellen har introdusert en type ledelse i kommunal sektor som en per i dag ikke har gode instrumenter for å følge opp. Det hevdes å være mangelfulle systemer og rutiner for resultatvurdering i de norske kommunene, og man kan trenge et mer detaljert måle- og rapporteringssystem for å gjøre ledelsen bedre i stand til styring og kontroll. Videre finner Pedersen (2009) i sin studie at kommuneorganisasjonen kompensere for opplevde svakheter etter innføring av en flatere struktur, med innføring av nye styringsverktøy. Eksempelvis kompenseres større kontrollspenn av en sterkere avtalestyring eller balansert målstyring (Pedersen 2009).

Det kan tyde på at man i kommunene har innfører nye styringskonsept for å kompensere for svakheter og problemer med et annet. Imidlertid, og som diskutert i denne studien (ref pkt 4.1.4), kan dette føre til enda større problemer og skjevheter (utover et teknisk og funksjonelt problem), da eksempelvis innføring av et mer omfattende kontrollsystem kan gå på bekostning av og oppheve det grunnleggende styrende prinsipp ved det tidligere styringskonseptet. Her kan man kanskje heller være tjent med erstatte det tidligere konseptet, heller enn å prøve å forsterke eller reparere noe som ikke virker, med noe som kan vise seg å være kontradiktorisk eller motsetningsfull med det eksisterende.

#### ***4.2.2 Organisasjonen som en rasjonell og tilpasningsdyktig aktør***

Andre forklaringer fra nyinstitusjonelle teorier på hvorfor man innfører inkonsistente styringskonsept er at organisasjonen er utsatt for ulike former for påvirkning og press og at man tilpasser seg. Man er også tilbøyelig til å innføre godt etablerte og utprøvde styringskonsepter, da dette kan bidra økt stabilitet og legitimitet (Scott 1998, Røvik 1998), forenkle koordinering og ledelse, og føre til en slags intern og ekstern forhåndsgodkjenning ved at man har de rette kontrollsystemene (Meyer og Rowan 2001). Organisasjonsoppskrifter kan være uavklarte og presenteres ofte i generelle former for å gjøre disse anvendbare og salgbare. Noen teknikker som anvendes er sosial autorisering, teorisering og universalisering, og harmonisering av oppskrifter. Teorisering og universalisering er typiske forenklinger hvor oppskriften fremstilles som et ”universalmiddel” som er innlysende riktig. Eksempler på dette kan være viktigheten av klare mål, effektivitet, kunde/brukertilfredshet, osv. Videre søkes det å harmonisere konseptet på en slik måte at det ikke utfordrer kjente gruppeinteresser eller konfliktlinjer i organisasjonen. En sosial autorisering forekommer gjerne ved bruk av forbilder og autoritative sentra (Røvik 1998). For kommunene er slike forbilledlige sentra



andre store og fremgangsrike kommuner, KS, anerkjente forskningsmiljøer, og myndighetene representert ved departementene, fylkesmannen eller ulike tilsyn og kontrollinstanser.

Organisasjoner kan pragmatisk tilpasse seg inkonsistente modeller, og la disse leve side om side (Meyer og Rowan 1991, Brunsson 2002, Røvik 1998). Den moderne multistandardorganisasjonen er under kontinuerlige omstillinger og består gjerne av flere komponenter hvor noen er på vei inn, mens andre er på vei ut, eller blir stedt til "hvile". I store komplekse og diversifisert organisasjoner er man også i stand til å håndtere mange oppskrifter samtidig. Disse trenger ikke komme i berøring med hverandre, eller bli sett i sammenheng ved at de befinner seg i ulike deler eller nivåer i organisasjonen. Det å håndtere flere konsepter samtidig kan også bli sett på som et sunnhetstegn for mangfold, utvikling og læring (Røvik 1998).

Innføring av kanskje inkonsistente styringskonsept kan også forklares av at innføringen har vært "situasjonsavhengig rasjonell", hvor beslutningen har blitt fattet på grunnlag av et behov for tidsriktig organisering (Røvik 1998). Eller som multipl rasjonalitet og kompromiss mellom ulike interesser, hensikter og mål (Scott 1998). Dette kan også forstås som en formålsrasjonell handling for å oppnå økt legitimitet, stabilitet, forhåndsgodkjenning, eller for å sikre fremtidig utvikling. Implementering av nye styringsmodeller er ofte tidkrevende og kan ses på som en fremtidig investering. Dersom formelementet er inkonsistent eller forstyrrende i forhold til kjernevirksomheten, kan dette løses gjennom taktiske løse koblinger eller "frikopling" mellom prat og praksis (Røvik 1998, Brunsson 2002).

I denne studien er det vist til flere konflikterende, inkonsistente og kontradiktoriske forhold mellom styringskonseptene. Det er også sett på hvordan man kan argumentere for at konseptene ikke er kontradiktoriske og hvordan de kan sameksistere. Disse forklaringene handler i stor grad om at man må skille mellom elementene og prosesser i tid og rom (ulike sykluser), og at man må foreta de nødvendige avklaringer og avveininger for å tydeliggjøre hvilke prinsipper som gjelder. Imidlertid krever dette bevissthet, kompetanse og kunnskap om de ulike organisatoriske prinsippene, og de reelle praktiske implikasjonene disse har for ledelse og styring i og av organisasjonen. Ved innføring av nye styringskonsept er det ikke alltid dette står i fokus eller gjøres. Et annet poeng er at behovet for kontinuerlige avklaringer og forklaringer av komplekse og kanskje inkonsistente prinsipper og systemer i det rådende styringskonseptet, både vil bli vanskelig og tungrodd i store organisasjoner. Ulike styringskonsept og systemer kan dekke ulike behov i ulike funksjonelle deler av organisasjonen. Imidlertid er et styringskonsept toppledelsens instrument for ledelse, styring

og kontroll, som bør også fungere som ett instrument eller ett helhetlig konsept uten vanskelige eller uløselige motsetninger som kan misforstås, og som til stadighet må avklares. Uavhengig av motivasjon eller bakgrunn for innføring av nytt styringskonsept bør det gjøres tydelige avklaringer i forhold motsetningsfylte forhold og hvilke praktiske implikasjoner konseptet kan medføre. Dersom innføringen er en formålsrasjonell handling bør man være like åpen og tydelig på dette, på samme måte som man ville ha gjort ved en instrumentell og rasjonell begrunnelse.

## 5. Konklusjon

I denne studien har målet vært å se nærmere i hvilken grad er de tre etablerte styringskonseptene mål- og resultatstyring, utflating og fleksibilisering og balansert målstyring er komplementære eller kontradiktoriske i forhold til hverandre. Videre har det vært et mål å få bedre forståelse for hvorfor organisasjoner tar i bruk ulike konsepter og hvordan organisasjoner kan forholde seg til flere ulike konsepter samtidig. For å undersøke om de ulike styringskonseptene er kompletterende eller kontradiktoriske har teorier og beskrivelser av sentrale trekk ved konseptene blitt studert, samt tidligere empirisk forskning av konseptene i bruk i kommunene. Som teoretisk grunnlag og perspektiver har det vært anvendt et instrumentelt rasjonelt perspektiv og nyinstitusjonell teori.

I undersøkelsen er flere likheter og ulikheter identifisert og drøftet. Det ble funnet flere ulike forhold mellom konseptene som her hevdes å være problematiske, og som er kritisk kontradiktoriske elementer dersom man i kommunene har innført en flatere struktur basert på ideen utflating og fleksibilisering, samtidig som man har innført mål- og resultatstyring eller balansert målstyring. Viktige skillelinjer og kontradiktoriske forhold mellom konseptene kan relateres til hva som er det styrende prinsipp, arbeidsdeling, myndighet og hvor omfattende og gjennomgripende styringssystemet er. Ett forhold som er kontradiktorisk er hva man styrer etter og som her har blitt kalt det styrende prinsipp. Mens man innenfor målstyringskonseptene styrer ovenfra og ned ved gjennomgående mål og strategier, vil man innenfor utflating og fleksibilisering innhente styringsinformasjon gjennom involvering og brukermedvirkning ute i organisasjonens ytterste ledd. Ett annet forhold er ulik grad av fristilling hvor man innenfor mål- og resultatstyring og balansert målstyring er fristilt i forhold til hvordan målene nås, mens man innenfor utflating og fleksibilisering er fristilt både i forhold til hva man skal gjøre og hvordan man løser oppgavene innenfor eget

ansvarsområde. Videre påstås det her at paradokset mellom sentralisering og desentralisering ytterligere vil forsterkes og være kontradiktorisk dersom man i tillegg til utflating og fleksibilisering, praktiserer mål- og resultatstyring eller balansert målstyring. Problemene man her ser i forhold til fristilling og operativ autonomi, vil ytterligere forsterkes i negativ retning ved innføring av målhierarkier og styringssystemer med gjennomgripende mål og kravet til prestasjoner. Det vil også være grenser for *hvor omfattende* og gjennomgripende styrings- og kontrolltiltak man kan benytte innenfor en flat og desentralisert struktur, før dette kommer i konflikt med og opphever den delegerte ansvarsdelingen.

Det også diskutert i hvilken grad styringskonseptene kan anses som kontradiktoriske med bakgrunn i rasjonell og nyinstitusjonell teori, og hvorfor og hvordan organisasjoner kan håndtere ulike og inkonsistente konsept samtidig. Organisasjoner som rasjonelle instrumenter etterstreber å koble sammen ulike forretningsområder på en slik måte at organisasjonen blir et mest mulig effektivt og funksjonelt instrument. De nyinstitusjonelle teoriene på den andre siden setter søkelys på en annen form for rasjonalitet og rasjonell adferd enn det som forklares av tradisjonell rasjonell teori. Her forklares organisasjoner som tilpasningsdyktige og rasjonelle aktører som innfører nye institusjonaliserte konsepter på grunn av ytre påvirkning, press, behov legitimitet og som kompromiss mellom ulike hensyn. Det å håndtere flere ulike og kanskje inkonsistente oppskrifter kan også ses på som en ønsket tilstand for fremtidig utvikling, læring og mangfold.

Når kommunene innfører ett styringskonsept som kompensasjon for tidligere svakheter, eller for å komplettere ett annet styringskonsept, står man i fare for at dette kan føre til enda større problemer og skjevheter. I en slik situasjon blir det særdeles viktig å ta de prinsipielt viktige og nødvendige diskusjonene og avveiningene for å avklare motsetninger og kontradiktoriske forhold mellom de ulike styringskonsept som eventuelt vil sameksistere. Dette er spesielt viktig dersom man holder fast på å innføre flere ulike konsepter fordi de kan fylle ulike funksjonelle behov eller av andre formålsrasjonelle grunner. Her må avklaringer gjøres både i forhold til teoriene om styringskonseptene og forholdet mellom etablerte styringskonsept, samt de praktiske implikasjonene styringskonseptene har for organisasjonen. Det at diskusjonen ikke tas kan skyldes begrenset rasjonalitet, multipl rasjonalitet, situasjonsavhengig rasjonalitet eller annen formålsrasjonalitet, enten ved at man ikke vet at man har et problem, eller at man ikke ønsker å ta diskusjonen fordi denne ikke lar seg løse, er ønskelig å løse opp i, eller vil medføre for store omkostninger. Organisasjoner er både enhetlige systemer, samtidig som den er bestående av flere enkeltenheter med ulike

funksjoner, og den består gjerne av ulike myndighetsnivå. Dette er i seg selv er motsetningsfylt og byr på mange problemstillinger som ikke lar seg designe bort eller smelte sammen uten problemer. Organisasjoner vil derfor måtte forholde seg til motsetningsfylte og kontradiktoriske problemstillinger uavhengig av hvilke organisasjonsmodeller eller styringskonsept man innfører.

Når det gjelder de nyinstitusjonelle teoriene er de kanskje noe optimistiske i forhold til at organisasjonens evne til å håndtere flere ting samtidig. Dersom avveininger og avklaringer må gjøres hele tiden på grunn av løse koblinger, blir dette både vanskelig og tungrodd. Det vil også være grenser for hvor mange spenninger og motsetninger man skal håndtere i daglig ledelse og styring før det undergraver organisasjonen effektivitet og funksjonalitet.

På den andre siden er det kanskje nødvendig å utvide de instrumentelle og rasjonelle teoriens rasjonalitetsbegrep utover teknisk og funksjonelt rasjonalitet, til også å diskutere og åpne for andre former for rasjonalitet. Organisasjoner er ikke bare instrumenter, men også rasjonelle samfunnsaktører som skal møte mange ulike behov, ta ulike hensyn og forholde seg til ulike politiske målsetninger og signaler.

## Litteraturliste:

- Alvesson, M og Sveningsson, S (2008): *Changing Organizational Culture. Cultural Change work in Progress*. USA. Routeledge.
- Berg. B. L (2001): *Qualitative Research Methods: For the Social Sciences*. Fourth Edition. USA. California State University, Long Beach
- Brunsson, N. (2002): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Second Edition. Oslo. Abstrakt forlag AS.
- Christensen, T. mfl. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. Oslo. Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P. J. og Powell, W. W (2001): *Introduction*. I Powell, W. W og DiMaggio, P. J. (red) (2001): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London. The University of Chicago Press.
- Hansen, A. (1999/2000): *Implementering af en balanceret rapportering – om arbejdet med at udvikle nye strategiske dimensioner i virksomhedens resultatmåling*. Økonomistyring & Informatik, 15. årgang, nr. 1.
- Hernes, G. (2007): *Med på laget: Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. Oslo. Fafo-rapport 2007:09.
- Hoff, K.G. mfl. (2009): *Strategisk økonomistyring*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Hoff, K.G. og Holving P.A. (2002): *Balansert Målstyring: Balanced Scorecard på norsk*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Hovik, S. og Stigen, I. M. (2008) *Kommunal organisering 2008: Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20. Oslo. Norsk Institutt for by- og regionforskning.
- Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Kaplan, R. S. og Norton, D. P (2001): *The Strategy Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the Business Environment*. Harvard Business School Press Boston, Massachusetts. USA.
- Kleven, T (red) (2002): *Målstyring i skandinaviske kommuner: Seks casestudier*. NIBR-rapport 2002:15. Oslo. Norsk Institutt for by- og regionforskning.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Internkontroll i norske kommuner: Status og utviklingsbehov*. Oslo. Agenda Utredning og Utvikling AS.
- Meyer, J. W. og Rowan, B. (2001): *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. Kap 2 i Powell, W. W og DiMaggio, P. J. (red) (2001): *The New*

Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago and London. The University of Chicago Press.

Nørreklit, H. (1998/99): *Det balancerede scorecard – Hvorfor er det så svært at holde balancen*. Økonomistyring & Informatik, 14. årgang, nr. 6.

Opedal, S, Stigen, I. M. og Laudal, T. (2002): *Flat struktur og resultatenheter: Udfordringer og strategier for kommunal ledelse*. NIBR-rapport 2002:21. Oslo. Norsk Institutt for by- og regionforskning.

Pedersen, T. H. (2009): *Fra kommunale forvaltninger til "forvaltningløse" kommuner: En komparativ og oversettelsesteoretisk studie av organisatorisk utflating I danske og norske kommuner*. Avhandling levert for graden philosophiae doctor. Det Samfunnsvitenskaplige fakultet. Universitetet i Tromsø.

Ringdal, K (2001): *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode*. Bergen. Fagbokforlaget.

Røvik, K.A. (2007): *Trender og Translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Røvik, K.A. (1997): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen. Fagbokforlaget.

Scott, R.W. (1998): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Prentice Hall International Inc. Fourth Ed. USA.

Thagaard, T. (1998): *Systematikk og innlevelse*. Bergen. Fagbokforlaget.

Torsteinsen, H. (2006): *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon: Instrument, symbol eller maktmiddel?* Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum. Institutt for Statsvitenskap. Universitetet i Tromsø.

Østerud, Ø (red) (1997): *Statsvitenskaplig leksikon*. Oslo Universitetsforlaget AS.

#### **Andre kilder:**

Kommuneforlagets og KS-konsulent sine nettsider

([http://www.kommuneforlaget.no/no/eprodukter/ledelsesprodukter/kf\\_bedrestyring/](http://www.kommuneforlaget.no/no/eprodukter/ledelsesprodukter/kf_bedrestyring/))

(<http://www.kskonsulent.no/templates/Page.aspx?id=52952>)