

# STYRING I MEDIENES TID

Langsiktighet, faglighet og handlingsrom under press

---

*Hilde Singaas, direktør for Direktoratet for økonomistyring  
6. desember 2018*

# Samfunnsoppdraget

## Statens ekspertorgan for styring

DFØ skal, med utgangspunkt i regelverket for økonomistyring, legge til rette for **god styring i staten**

### Visjon

Effektiv ressursbruk i staten



# Reglement for økonomistyring i staten

## § 4 Grunnleggende styringsprinsipper

Alle virksomheter skal:

- a) Fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) Sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd.
- c) Sikre **tilstrekkelig** styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Departementene skal i tillegg fastsette **overordnede** mål og styringsparametere for underliggende virksomhet, jf. § 7.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens **egenart**, samt **risiko** og **vesentlighet**

# Utredningsinstruksen

- Enklere og mer konkrete bestemmelser
- Tydeligere minimumskrav
- Prinsipp om forholdsmessighet
- Tydeligere krav til tidlig involvering av berørte parter



*«Folk kastet hemningene og slapp gleden løs da den nye utredningsinstruksen ble lansert»*

# Seks spørsmål

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?



# Regelverket fremmer handlingsrom og faglighet

- Tydelige mål i kombinasjon med handlingsrom og frihet i oppgaveutførelsen
- Beslutninger skal bygge på et godt faglig grunnlag





# Gode prinsipper – men hvordan ser det ut i praksis?

**Dagens Perspektiv**  
LEDELSE SAMFUNNSSTYRING SAMFUNNSANSVAR NYSKAPING ARBEIDSLIV EKSISTENS SYNSPUNKT

## Når statlig målstyring skygger for målet

De sterke statlige hierarkiene og prinsippet om mål- og samordning og samarbeid.

Av Torstein N...

Min prins den h. Kritiket at profes Dette har. Måten stat samfunns

**Fontene**  
Nå leg måls å si

## Når målinger erstatter målene

Debatt

**Svein Sjøberg**  
professor emeritus, Universitetet i Oslo

I Aftenposten 19. september hyllet jeg Frank Aarebrot for hans innsats som formidler og forele- ser. Under overskriften «Null po- eng til Frank Aarebrot» pekte jeg på at han knapt nok hadde noen uttelling på den eneste indika- toren som måler kvalitet, det vi omtaler som «tellekantene» for vi- tenskapelige artikler. Det lille innlegget ble gjengitt i nær sagt alle universitetsaviser, og har også fått fire responser her i Aftenposten. I et kort tilsva- rer kan jeg bare fremme et prinsipi- elt standpunkt.

**Intensjonen var god**  
Alle er enige i at forskere skal forske, og at det er et problem at mange forskere ikke publisere- rer. Derfor ble «tellekantene» for vitenskapelige artikler innført for et drøyt tiår siden. Med på

lassen fulgte incentiver i form av penger, status og god plassering på resultatlistene. Intensjo- nen var god, men tiden har vist at denne indikatoren er behef- tet med mange problemer. Den brukes på måter som ikke var meningen.

Slik er det ofte når man vil måle en kvalitet man synes er viktig: Målingen lever sitt eget liv. I jakten på poeng oppstår også en instrumentell og strate- gisk adferd som grenser til triksing og fiksing. Det å stige på rangeringer blir målet i seg selv.

**New Public Management**  
En slik sammenheng har vært kjent i mange tiår, og omtales ofte som *Campbells lov*: Når en indikator brukes som grunnlag for beslutninger, vil den korrumpere og forvrengte det den var ment å måle.

Dette kjenner vi fra testing i skolen, fra offentlig helsepoli- tikk, fra politiet og annen offent- lig forvaltning. Det omtales som New Public Management. Målstyring blir til måling og måling blir til måling.

lige skjønnet, kan ledelsesrol- len overtas av folk som kan lese tall, budsjetter og rangeringer, og det profesjonelle skjønnet og dets idealer settes på gangen. Noen etterlyser alternativer. Alternativet er enkelt: Kutt ut målingene. La profesjonene overta vurderingene. Ikke bruk dårlige målinger som erstatning for profesjonell vurdering. I dagens tellekantsystem er det ikke

men ikke et system som bygger opp under konkur- ranse og rangering. Alle med kunnskap om skole- vet at undersøkelsen ikke er dekkende for skolens kvalitet, sier Lysbakken til NTB.

- Skoleforskere og psykologer har lenge advart mot måling og rangeringer av skoler går ut i seg selv. Målstyring. SV vil ha et

om hvor mye landets lærere, bidrar

Illustrasjonsfoto: Haug  
avhandlingen. Foto: N1

SAMFUNNSSTYRING  
**Rapport**  
Mer enn hver femte politiforskningsrapport. Ødeleggende, men

**kronikk**  
NPM: Målestyring er et demokrati

6 FREDAG 29. DESEMBER 2017 | KRONIKK

VERSTING: Tidligere Sunnmøre politidistrikt var en av verstingene blant talltrikserne i en undersøkelse om målstyringen i politiet fra 2013. FOTO: STIG VÅGNES

Leder, 4.januar 2017:  
Når målstyring fører til at man bommer på et mål

Målstyring kan være et effektivt redskap for ledere både i offentlig og i privat sektor. Men målstyring kan også føre til begrensninger.

## - Bidrar til kontroll- og testhysteri i skolen

Arkivfoto: EML W. BRESTEN

## Igsløs målstyring delegere tilliten

re resultat enn det strengt tatt var grunnlag for, i den hensikt å pynte på resultatene. For å få statistikkene til å se «pene» ut. Dette melder VG.

og såkalt «new public management», uten å ta hensyn til etatens grunnleggende rolle og oppgaver.

ha jobbet med hodet fra kollekt. Konsekvensen er i alle fall åpenbar: tilliten kan brytes ned. An- sattes mening og kunnskap er verdiløst. Om det ikke kan telles

# Styringsdialogen handler for mye om drift og detaljer

*Departementene bør se muligheter i større reformer og ikke være for konserverende. Mål- og resultatstyring kan være konserverende om den innrettes mot driftsparametere.*

*- Etatsleder*

*Styringsdialogen må være relevant, og ikke bare et ritual som foregår på siden.*

*- Leder, departement*

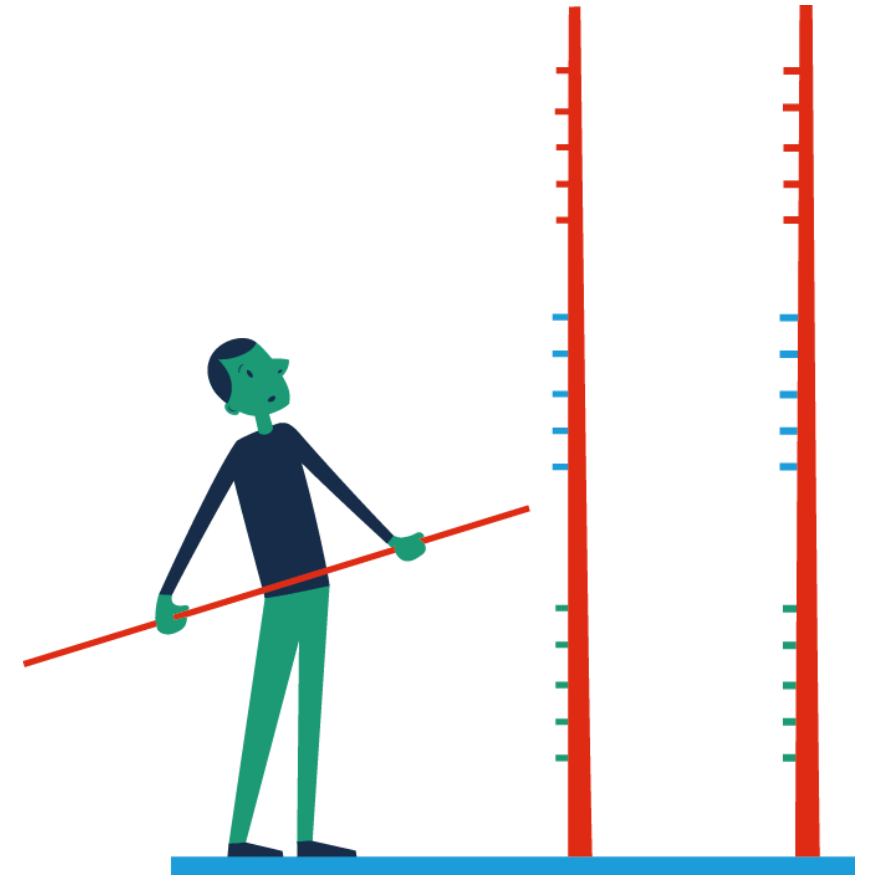




# Fokus på kortsiktig innsparing framfor langsiktige omstillingsgevinster

*Jeg skulle ønske at jeg hadde fått beskjed om å lage en plan for å redusere budsjettet 20 prosent over fire år. Det kunne vi fått til. Utfordringen nå er at det kommer plutselig og tilfeldig. I kombinasjonen med kutt fra Stortinget blir det hele blir så uforutsigbart. Departementet bruker oss ikke godt nok.*

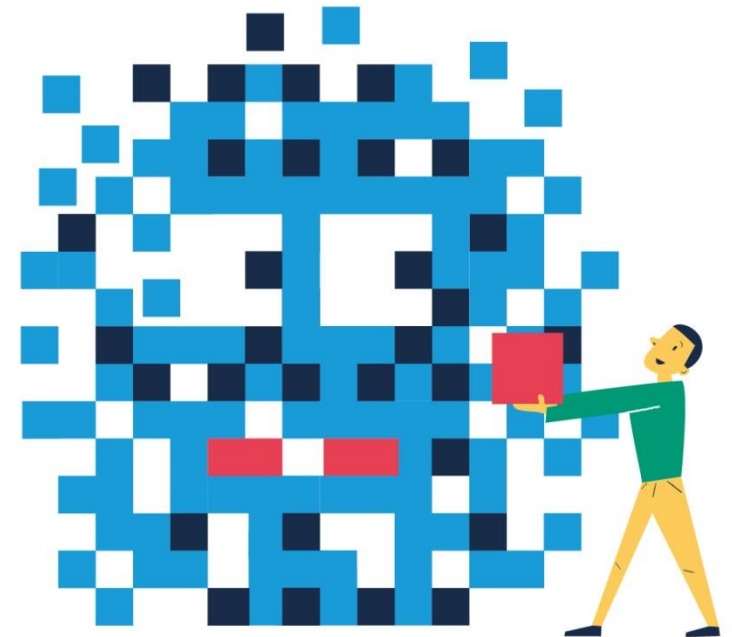
- Etatsleder



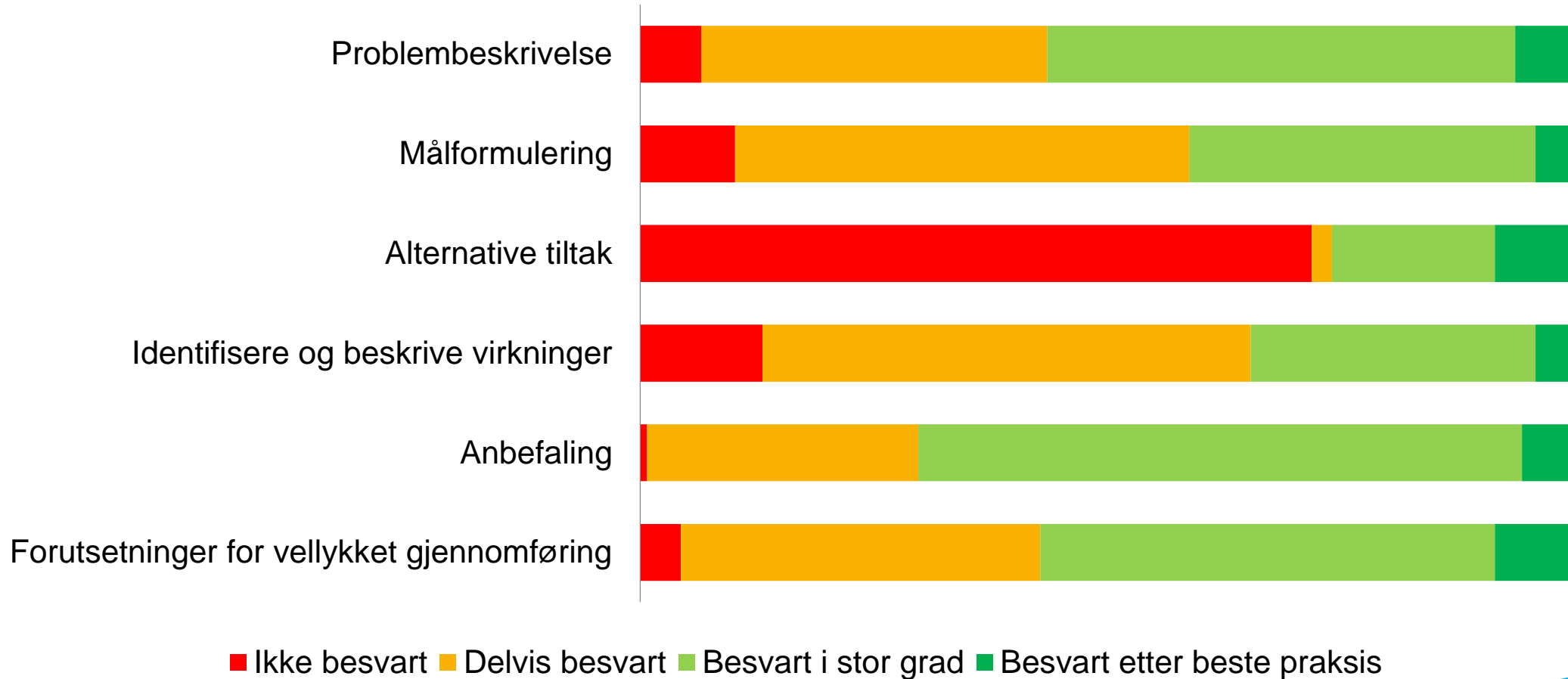
# Fagligheten settes under press

*Medieutviklingen har slått inn for fullt styrke.  
Et jag som ikke kan sammenlignes med  
hvordan det var for 10 år siden.  
Utspillskulturen er blitt veldig sentral, det gir  
utfordringer for langsiktighet og faglighet.  
Dette er jeg dypt bekymret for.*

*- Leder i departement*



# Mangelfulle beslutningsgrunnlag



# Utfordrende møte mellom fag, medier og politikk

- Styringsprinsippene i Økonomiregelverket vs statsrådets konstitusjonelle ansvar
- Mediene og opposisjonen krever raske svar og løsninger
- Partiene går til valg på mer enn overordnede mål
- Politiske problemer og samfunnsproblemer er ikke alltid identiske



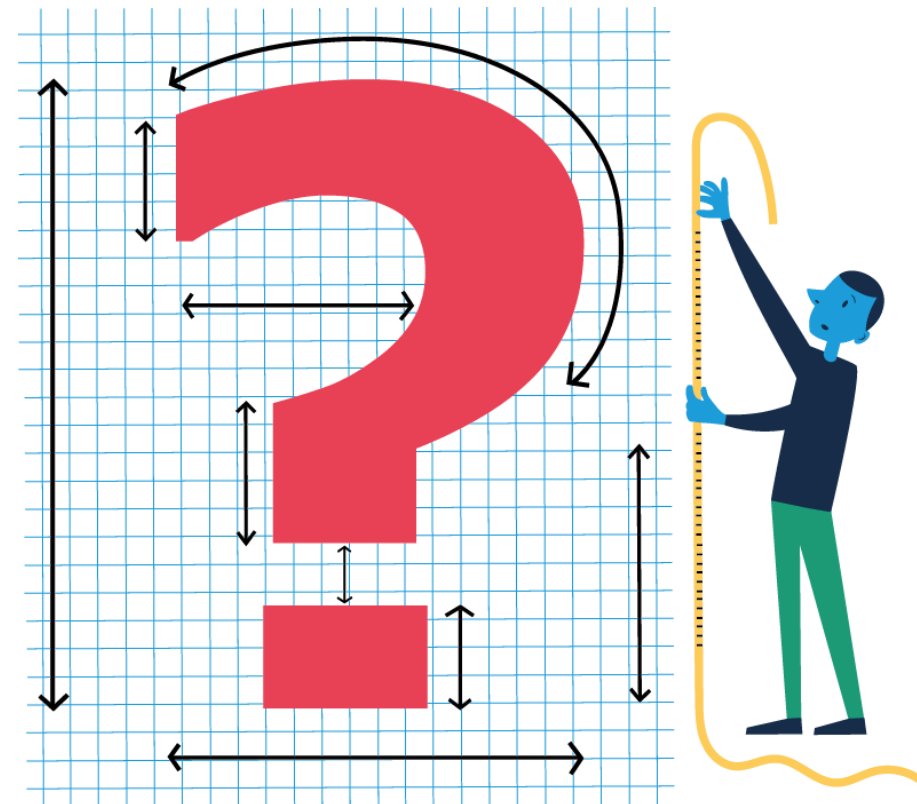
# Lav toleranse for feil og risikotaking

- Overdreven rapportering og kontroll i jakten på en feilfri forvaltning
- Frykten for å gjøre feil kan overskygge lysten til å teste noe nytt
- Manglende forståelse for at også statlige virksomheter må ta risiko



# Hvordan unngå detaljstyring?

- Departementene må gjøre så godt de kan for å gi handlingsrom.
- Virksomhetene må si ifra og invitere til dialog om styringen med departementet
- God virksomhetsstyring og omforent risikotoleranse kan redusere behovet for detaljstyring





# Hvordan skape rom for bedre beslutningsgrunnlag?

- Forvaltningen har en plikt til å si ifra. Politiske føringer er ingen unnskyldning
- Forsøk å få bredere mandat
- Finnes det alternativer – legg dem inn. Utred i det minste ulike varianter av tiltaket dere har fått på bordet
- Vær forberedt - ha utredninger og alternativer klare
- Minn om hvorfor gode utredninger er så viktige



# Klem en byråkrat!

Nye ministre skal snart få bryne seg på festbremsene i departementene. Takk og lov.

**A**lle hater det. Lærere hater det, forskere hater det, leger hater det og gründere hater det. Arbeidstagerne flest elsker å klage på det. Politikere fra SV til Frp kappes om å kutte vekk mest mulig av det, forrest mulig. Vi snakker om det svært populære hatobjektet: Byråkratiet - (hvori opptatt møter og mellomledere).

I dagligtalen er byråkrati gjerne synonymt med alle de små og store hindrene som står i veien for viktige saker - som om det er et fenomen funnet opp bare for å irritere driftige godtfolk. Da kan det være verdt å stoppe opp et øyeblikk og forestille seg hvordan verden ville sett ut uten. Et effektivt bilde på det byråkratifrie nirvana kan være en Donald Trump som utsteder sine dekreter og forvandler lovene i takt med humøret, kun inspirert av sin geniale magefølelse, uten å bli hindret av en eneste regel, et eneste system eller en eneste nitid, pliktoppfylgende administrasjonsansatt. Slik kan byråkratets og rettsstatens voktere - byråkraterne - brått fremstå som de vakreste og viktigste vesener på jord. Fordi de fortjener det.

Men vår alles Donald er som kjent født og oppvokst i det amerikanske næringslivet. Der elsker de kanskje enda mer enn i det norske å hate alt som smaker av kontroll og beskrankninger. Lower er utdelt statlig innblanding, regler er plunder og heft, og de aller taffeste der øverst på statusstigen setter uansett begge deler til side. Synet på byråkrati som ene og alene et skadelig biprodukt av menneskelig samhandling kommer tydelig til syne i en artikkel i Harvard Business Review fra august i år.

**Endelig mandag**  
**Eva Grinde**

”



sine lesere. Tonen settes umiddelbart. Undersøkelsen skal nemlig måle graden av «byråkratisk sklerose» på deltagerenes arbeidsplasser. Til tross for at vi lever i automatiseringen og digitaliseringsens tid, rapporteres så godt som alle om vill vekst i jobbyråkratiet. Deltagerne svarer at de i snitt bruker 28 prosent av tiden på byråkrati definert blant annet som å forberede notater og rapporter, delta på møter og svare på interne henvendelser. Jobbe, med andre ord. Færre enn fire av ti synes budsjettering og måltyring i veldig stor grad er verd tiden det tar. HBR nevner verd tiden det tar. HBR nevner ikke hvor mange som for eksempel synes det stort sett er verd tiden. Mye tid blir også brukt på å løse konflikter, forhandle om mål og løse uensattede utfordringer og «andre



Jens Stoltenberg klemmer en byråkrat - kanskje fordi han vet at det er de som sørger for nødvendig system i galskapen. Bildet er fra regjeringsskiftet i 2013. Fra venstre: Erna Solberg, Nina Frisak (som får klemmen), Vidar Helgesen, Julie Brodtkorb, Lars Øy, Sigbjørn Aanes og Fredrik Fårber. Foto: Øyvind Elvsborg

HBR. Å løse konflikter og utfordringer høres ut som vel anvendt tid sammenlignet med å la det være.

Og byråkratisk sklerose har flere symptomer, skal vi tro businessmagasinet. Det struper innovasjon, lammer initiativ og skaper smålighet og usunn konkurranse. 70 prosent av ansatte i store organisasjoner rapporterer om dårlig arbeidsmiljø der folk kjemper om ressurser, skylder på hverandre og bedriver maktkamp fra sine respektive smålauer. Kan vi ikke bare fjerne uvesenet først som sist?

La det være sagt: Systemer og papirmøller kan fort vokse seg selvforsterkende og irrasjonelle hvis ingen passer på. Det er meningsløst at en byggesak skal innom et 20-tall offentlige instanser før den kan bli godkjent. Målstyring har en lei tendens til å ta av in absurdum,

og alle har opplevd at møter kan være ørkesløse og at mange sjefer fort blir til en tidkrevende propp på toppen. Det bør være en permanent lederoppgave å stoppe slike tillopp til tappende og ulønnsom hyperorganisering. Det betyr ikke at vi skal ønske alt byråkrati dit pepper'n grott.

I vid forstand handler byråkrati om å regulere makt, enten vi snakker om jusens beskyttelse av svake grupper, standardisering av medisinske metoder eller rollefordelinger på arbeidsplasser. Telle- og målesystemer kan bringe frem i lyset hva og hvem som egentlig fungerer på tross av ulike grunner sitter på definisjonsmakten.

Byråkratiske strukturer er langt fremskredne demokratiske rettsstaters motsvar til «den sterkeste retts». Så er det ikke dermed sagt at de uteukker all

maktmisbruk. Der det er mennesker, vil det alltid utøves kamp om innflytelse. Men formelle og helhetlige retningslinjer bidrar til å fordele felles goder rettferdig og behandle folk likt, beskytte «svake» individer og grupper, unngå favorisering av de mest høytstede og hindre utartede maktkamper mellom sterke personligheter.

Det er i alles interesse å holde byråkratiet nede på et smidig og effektivt nivå. Men å helle hele ideen ut med badevannet fordi det er så irriterende å inngå i en helhet der mange hensyn skal tas, er ikke noe godt alternativ. Dette er noe nyslåtte statsråder som regel lærer seg veldig fort. Det er et stort poeng å verne om systemet i galskapen.

eva.grinde@dn.no

«Klem en byråkrat!»

«Nye ministre skal snart få bryne seg på festbremsene i departementene. Takk og lov»