

Bokrecension

Politisk styrning av kommunal tjensteproduktion i egen regi.

– *En flerfallstudie av sjukvård och äldreomsorg*

(Ak. avh.)

Göteborg: Handelshögskolan Göteborgs universitet. (2008). (453 sidor).

Boken är skriven av: Leif Anjou

Recensionen är skriven av: Åge Johnsen¹

Virker politisk styring av offentlig tjensteproduksjon?

Dersom offentlig administrasjon skal være vitenskapelig, bør forskerne ta for seg de store spørsmålene i faget, hevdet Behn (1995). De store spørsmålene er: for det første, *mikrostyrings spørsmålet* om hvordan offentlige ledere kan endre fokuset fra regler og prosedyrer til resultater, slik at en unngår stadig reformulering av nye regler som medfører dårlige resultater som igjen utløser nye runder med reformulering av reglene; for det andre, *motivasjonsspørsmålet* om hvordan offentlig ledere kan anspore offentlig ansatte til oppnå bedre resultater for fellesskapets beste; og for det tredje, *resultatmålingsspørsmålet* om hvordan offentlige ledere kan måle resultatene på en slik måte at dette forbedrer offentlige virksomheters resultater og de beslutningene lederne står overfor. Det finnes flere store spørsmål, og Leif Anjous store spørsmål i sin akademiske avhandling for doktorgraden i foretakøkonomi (Anjou 2008) kan ses som et fjerde: *makrostyrings spørsmålet* om hvordan offentlige, politisk valgte ledere kan påvirke resultatene i offentlig sektor. Behn (1995) ser imidlertid dette som en prinsippal-agent-teori utgave av motivasjonsspørsmålet,

¹ Professor Åge Johnsen var fakultetsopponent ved Leif Anjous doktoravhandling, Handelshögskolan, Göteborgs universitet, 19 september 2008.

nemlig hvordan lovgivende (folkevalgte) forsamlinger kan styre forvaltningen, og hvordan politiske ledere kan styre offentlig ansatte.

Anjous doktoravhandling har politisk styring i offentlig sektor som tema. Avhandlingen kan gi grunnlag for faglig diskusjon innen flere fag utover foretaksøkonomi, særlig organisasjonsteori og offentlig politikk og administrasjon. I Norden er det i praksis ofte få skiller mellom nettopp disse tre fagene (Døving & Johnsen 2005), og jeg vil diskutere Anjous avhandling i forhold til disse tre fagene og spørre: virker politisk styring av offentlig tjenesteproduksjon?

Politisk styring i svenske kommuner

Anjous (2008) avhandling stiller et grunnleggende forskningsspørsmål: Har politisk og administrativ løpende styring i politiske institusjoner noen *virkning*? Avhandlingen utvikler teori gjennom å lage nye begreper og variabler som styringens gjennomslagskraft og styringens intensitet. Avhandlingen kan beskrives som «stor» i flere betydninger også utover det å ta for seg grunnleggende spørsmål – dette er en stor avhandling i omfang, og i det empiriske grunnlaget som konklusjonene hviler på. Avhandling består av 12 kapitler og 453 sider, og datainnsamlingen består av 185 intervjuer av 200 personer fra tre kommuner og to regioner over en periode på henholdsvis fire og åtte år. Doktoranden har hatt mye og mangeårig praktisk erfaring fra offentlig sektor. Han har vært revisor, partner i et revisjons-selskap, leder og konsulent. På en måte er avhandlingen en vitenskapelig analyse av en del av Anjous arbeidserfaringer. Et slikt grep på en doktorgradsavhandling er dristig, og stiller klare utfordringer i forhold til nærheten til datagrunnlaget og behovet for analytisk avstand.

Avhandlingens teoretiske utgangspunkt er at kommunene er viktige demokratiske og økonomiske institusjoner i den moderne velferdsstaten. Kommunene skal iverksette statlig politikk, utøve selvstyre og organisere produksjonen i henhold til lokale behov. Mesteparten (90 prosent) av den kommunale produksjonen skjer i egen regi. Når avhandlingen er avgrenset til å se på den politiske styringens innvirking på nettopp produksjon i egen regi, er dette et område som har stor teoretisk og praktisk relevans.

Det teoretiske rammeverket som er valgt er som referanseramme for den empiriske analysen, er den demokratiske/politiske styringskjeden. Folket sørger for politisk representasjon gjennom valg, de valgte politiske representantene skal utforme og iverksette en politikk gjennom forvaltningen, forvaltningen skal på en kompetent og lojal måte produsere de tjenestene som politikere ønsker innenfor de rammevilkår forvaltningen har, og dette systemet har tilbakeføringsløyper av informasjon om resultater som påvirker valgattferd og politikernes styring av forvaltningen. Dette rammeverket er en idealmodell, og som mange oppfatter som normativ.

I virkeligheten er det mange trekk som gjør at dette idealbildet ofte forblir nettopp et ideal, og en kan nok også til en viss grad diskutere hvor ønskelig det er å alltid ha idealmodellen om den demokratiske styringskjeden som en norma-

tiv modell. Schumpeter (1942) utviklet som kjent sin teori hvor demokratiet er en metode som består av at politiske eliter konkurrerer om goder som gjenvalg. Hans poeng er at dette demokratisystemet virker godt, og er en bedre beskrivelse av virkeligheten enn den klassiske og normative modellen hvor demokratiet er et sluttresultat. I virkeligheten er videre skillet mellom politikk og forvaltning (administrasjon) uklart. De politiske organene er konfliktfylte, og mest makt kan ligge hos administrasjonen (*styrelsen*) og ikke i hos politikerne (*fullmåttige*). Videre forutsetter idealmodellen for den demokratiske styringskjeden et klart skille mellom beslutning (prat) og iverksetting (handling) og styringskjedens effektivitet. Videre forutsetter idealmodellen styringens reliabilitet: iverksetting er i henhold til beslutning. Dette bygger på at politikken er tydelig, og at administrasjonen er kompetent og lojal. Idealmodellen forutsetter også styringens rasjonalitet. Politiske beslutninger er legitime når de uttrykker folkeviljen («styring av folket»). Administrativ iverksetting er legitim når virkningene er i henhold til folkeviljen («styring for folket»).

Vi kan på mange måter analysere idealmodellen om den demokratiske styringskjeden og dens bristende forutsetninger som vi analyserer idealmodellen om frikonkurransemarkedet og dens bristende forutsetninger. Begge idealmodellene er stort sett å finne i lærebøker, men idealmodellene er likevel nyttige som referanserammer. Noen mener de er normative, mens andre mener de er mest nyttige for å vurdere alternativer. Anjou har valgt å oppfatte idealmodellen som normativ, og dette valget har i stor grad påvirket konklusjonene hans.

Anjous posisjonering er at perfekt (administrativ) iverksetting av (politiske) beslutninger er et idealbilde. Årsakene til at perfekt iverksetting forblir et idealbilde er flere. Offentlig sektor er et sammensatt (komplekst) system bestående av mange mennesker. Disse menneskene har ulike roller, noe som innebærer at det er arbeidsdeling og spesialisering. Disse (administrative) menneskene er også begrenset rasjonelle. Videre er det løse koplinger i systemet, noe som for eksempel kan bety at menneskene handler først, for så å «beslutte» og ikke omvendt (Brunsson 1989) som en ofte forespeiles i rasjonelle beslutningsmodeller. Dette sammensatte systemet består også av mange politiske konflikter, og her kan helsevesen og sykehus være særlig vanskelig å styre på grunn av at sterke profesjoner kommer i tillegg til politikk og administrasjon. I alt dette forblir budsjettet viktig – budsjettet kan faktisk betraktes som viktigste verktøy (Wildavsky 1986).

Anjou har valgt to teoretiske perspektiver i sin posisjonering: iverksettingsteori og nyinstitusjonell organisasjonsteori. I iverksettingsteorien er i dag en sentral antagelse at det er mye som skjer fra en sentral beslutning blir fattet til noe blir iverksatt lokalt (Pressman & Wildavsky 1984). Her er det en stor litteratur allerede, men fremdeles er det uklart hvordan politiske organ og forvaltningen fungerer i praksis.

Fra nyinstitusjonell organisasjonsteori utnytter Anjou særlig teorien om frikopling (Powell & DiMaggio 1991). Her ses politikk og forvaltning som to verdener, og myter om rasjonalitet er viktige for å legitimere at politiske beslutninger er

rasjonelle, men disse beslutningene er ikke nødvendigvis samtidig rasjonelle for praksis. Institusjoner som politiske systemer, økonomiske markeder, «økonomisk forståelse» og rutiner er viktige, men tar tid å utvikle. Videre er institusjoner viktige både for å bevare og for å forandre. Reformen utfordrer rådende institusjoner og fordeling av samfunns-goder, og derfor er det naturlig at reformer både foreslås og motvirkes. Teorien om frikopling har fått bredt gjennomslag i nordisk organisasjonsforskning (Brunsson & Olsen 1993). En kan spørre seg – noe Anjou har unnlatt – om den nyinstitusjonelle organisasjonsteorien har hatt for mye forskningsmessig oppmerksomhet på frikopling, og samtidig for mye vurdert fri- og løs kopling opp mot tett kopling som idealmodell.

Styring handler om hvilke spørsmål og/eller områder som styres, og grunnene for dette, skriver Anjou, men det mangler studier om politisk styring i løpende drift og ikke bare i reformer, virkninger av styring over tid, og hindringer for styring. Avhandlingens forskningsspørsmål er ut fra denne posisjoneringen: *Hvordan påvirker den politiske styringen den kommunale produksjonen i løpende drift, og hva forklarer den politiske styringens påvirkningskraft?*

Avhandlingens teorikapittel tar for seg styring i kommuner. *Styring* defineres som en aktørs (den styrende) tiltak for å påvirke en annen aktør (den styrte) om å gjøre det den styrende ønsker. I dette ligger at de styrte må vite hva som skal oppnås, de styrte må ville dette, og de styrte må ha forutsetninger for å kunne oppnå dette. Styring skjer i relasjon mellom to aktører, men dette er en forenkling av kollektive organ og hierarkier. Styringsprosessen består i følge den rasjonelle beslutningsmodellen for det økonomiske mennesket av en sekvensiell prosess. Beslutning fattes forut for valg av styringsmiddel som får en mottakelse i et (administrativt) system, som gir et utfall (virkning).

Anjou utvikler også to sentrale, og kanskje nye, begreper med tilhørende variabler. *Styringens gjennomslagskraft* defineres som *fullmæktiges* og *styrelsens* grad av påvirkning på virksomhetens handlinger eller resultater, og denne kan måles som en dikotom variabel med verdier null og en. *Styringens gjennomslagskraft* påvirkes av valg av styringsverktøy, hyppighet, duplisering og engasjement. *Styringsintensitet* defineres som styrken på den styrendes handlinger for å styre. Begge variablene er kontinuerlige, men vanskelig å måle nøyaktig. Styringsmidler er for eksempel politikker, budsjetter, planer, regler, instruksjoner, mål, mål- og resultatoppfølging og møter. Faktorer som forklarer styringens intensitet og gjennomslagskraft er behandlet i økonomisk organisasjonsteori/politisk økonomi, nyinstitusjonell teori og systemteori, og omfatter forhold som aktørens vilje og før-forståelse, aktørens egeninteresse, institusjoner (normer, kriser, reformer), kultur/motstand, løse koplinger og oversettelser, og selvreferanse i lukkede systemer.

Avhandlingens forskningsmetode tar utgangspunkt i at det finnes en virkelighet uavhengig av forskeren, og en «objektiv sannhet» om denne virkeligheten men som er vanskelig å fange. Forskningsopplegg består av en førstudie med testing av metode og teorier, og fallstudie (*case*) med fem fall. Den avhengige variabelen er styringens gjennomslagskraft, og studien har to uavhengige variabler: styrings-

områder/midler (agenda, verktøy) og styringsintensitet (vilje/egeninteresser). I tillegg til dette benyttes en rekke kontrollvariabler som skal fange opp variasjon i styringsforutsetninger som nivå (region/kommune), organisasjonens levetid (ny/gammel), organisasjonsstørrelse (stor/liten), profesjonaliseringsgrad (sykehus, eldreomsorg), politisk kultur (flertalls-/mindretallsstyre, konflikt/samarbeid), politisk regime (partier), organisasjonsmodell (bestiller–utfører-organisering, kommunedelsnemder, tradisjonell nemdmodell), sentralisering (høy/lav) og økonomi (balanse/ubalanse ved studiens begynnelse).

Datainnsamlingen er meget omfattende til å være en doktorgradsavhandling. Anjou har intervjuet 200 personer gjennom 185 intervjuer. I tillegg er det gjennomført dokumentstudier av budsjetter, planer og regnskaper. Studiens utvalg er to regioner og tre kommuner. Begge regionene, Skåne og Västra Götaland, var store, nye og profesjonaliserte virksomheter. I tillegg hadde begge regionene en viss grad av konflikt gående, begge brukte bestiller–utfører-organisering, var desentraliserte og hadde finansiell ubalanse i sine økonomier. De tre kommuner var alle gamle, lite profesjonaliserte, og hadde finansiell balanse i sine økonomier. Borås var en stor kommune, hadde en pågående konflikt, var organisert med kommunedelsnemder og var sentralisert. Strömstad kommune var liten, preget av samarbeid, brukte tradisjonell nemdmodell og var desentralisert. Tidaholm var liten, var også preget av samarbeid, og hadde en tradisjonell nemdmodell. Forskningsopplegget kan på denne bakgrunnen karakteriseres som pragmatisk, og med forholdsvis god variasjon i de uavhengige variablene.

Hovedresultatene i studien kan oppsummeres i tre punkter. For det første, den kommunale politiske styringen har liten påvirkningskraft på tjenesteproduksjonen i egen regi. For det andre, styringsområdet dekker bare noe av virksomheten. For det tredje, selv når styringsintensiteten er sterk er ofte styringens påvirkningskraft lav. Avhandlingen fortsetter med en diskusjon av hvorfor det er slik.

Hvorfor blir styringsintensiteten svak? Når sensitiviteten i sakene øker, avtar styringsintensiteten. Aktørene drives av egeninteresser (politisk gjenvalg, administrativ karriere), og påvirkes av institusjonene de virker innenfor. Dette behovet for å ta hensyn til gjenvalg begrenser politikernes handlingsrom, for øvrig et klassisk tema i politisk økonomi (Downs 1957).

Hvorfor dekker styringsområdet bare deler av virksomheten? De politiske aktørene søker bare å styre det de forstår, og det de finner passende. Aktørene styrer mest kostnader gjennom budsjettstyring, produksjonsvolum og overgripende strukturelle forhold, og enkelte konkrete saker. Også dette er klassiske tema i budsjetteori (Wildavsky 1986) og nyinstitusjonell organisasjonsteori (March & Olsen 1989).

Hvorfor blir styringens påvirkning svak selv når styringsintensiteten er sterk? Hver kommune er et komplekst system med mange delsystemer, og hvert system utvikler selvstendig sine egne strukturer for å forstå seg selv og sine omgivelser. Ikke all politisk styring fanges opp av forvaltningen, og tradisjonen er å styre kostnader etter budsjett. Dette er kanskje i tråd med Luhmanns systemteori, men

kunne like godt vært forklart med standard organisasjonsteori som strukturavhengighetsteori (Thompson 1967) og/eller budsjetteori.

Hva betyr disse funnene? Den kommunale styringen skjer ikke i forhold til den demokratiske (ideal)modellen, og målstyring virker ikke, hevder Anjou. Likevel gir dette ingen grunn til udelte svartsyn, framholder han. Kommuneforvaltningen utfører sine oppgaver, og løser oppdukkende problemer. Den lokaldemokratiske idealmodellen er urealistisk, sier han. Anjous foreslåtte botemiddel er at arbeidsdelingen og spesialiseringen bør styrkes: Politikerne bør konsentrere seg om politikk (verdier, prioriteringer, konflikter), og forvaltningslederne må ha frihet til lede selvstendig. Dette er i tråd med kjente læresetninger fra den nye offentlige styringen fra 1980- og 1990-tallet (Osborne & Gaebler 1992), så vel som utbredt tankegang i agentteori og klassisk offentlig administrasjon (Wilson 1887) som nærmest er en forløper for agentteori og politisk økonomi å regne.

Anjous egen vurdering av avhandlingen er at det er svak pålitelighet (presisjon) for flere av variablene, men studien har (trolig) likevel gyldighet for alle kommuner. Hans forslag til videre forskning er å bruke systemteori som hovedteori, integrere teoriene mer, og teste begrepene og forklaringene med avhandlingens metoder (fallstudier og intervjuer) på andre kommunale tjenester (replikasjon).

Diskusjon

Jeg skal i det følgende diskutere noen utvalgte forhold i Anjous avhandling for å analysere noen generelle problemer når en skal undersøke om den politiske styringen har noen virkning på iverksetting og tjenesteproduksjonen i forvaltningen. I denne diskusjonen skal jeg benytte meg av noen vanlige vitenskapskriterier.

Et viktig vitenskapskriterium er at de begrepene en bruker er presist definert, og dekkende for de fenomenene en ønsker å studere, altså *begrepsvaliditet*. Sentralt i avhandlingen er begrepet styring. Anjou har valgt å definere styring som en aktørs (den styrende) tiltak for å påvirke en annen aktør (den styrte) til å gjøre det den styrende etterstreber (Anjou 2008, s. 36). Videre definerer Anjou styring til å omfatte forholdet mellom (kun) to aktører, den styrende og den styrte. Dette er i og for seg en presis definisjon, men problemet er at denne forenklingen bryter med en ganske vanlig oppfatning av hva styring er. Vi kan i den forbindelse bruke definisjonen til en nå ganske utbredt lærebok om organisasjonsteori for offentlig sektor. Christensen mfl (2004) definerer *styring* som et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd (iverksetting) gjennom et sett eller system av formelle styringsverktøy. Anjous styringsdefinisjon ligner mer på Christensen mfl (2004) sin definisjon av *ledelse* som behandling av mellommenneskelige forhold og prosesser i de formelle systemene. Styring er, slik jeg oppfatter det, noe som blir utøvd av mange aktører gjennom mange tiltak på mange aktører. Dersom Anjou trekker sine konklusjoner om at den politiske styringen ikke virker fordi ikke alle *fullmæktiges* beslutninger påvirker forvaltningens iverksetting, tror jeg dette blir en for snever og for kortsiktig oppfatning av hva demokratisk styring er. Jeg tror, med mange nyinstitusjonalister, at politiske beslutninger og atferd over tid ikke bare

aggregerer velgernes preferanser, men også omformer preferanser og påvirker institusjonsutforming. Dette tror jeg over tid påvirker forvaltningens iverksetting og tjenesteproduksjon.

Et hovedfunn i avhandlingen er at målstyring ikke virker. Problemet er at avhandlingen ikke definerer presist verken hva som menes med mål eller målstyring. *Mål* kan defineres som beskrivelse av en framtidig ønskverdig tilstand (Jacobsen & Thorsvik 2007). For at målformuleringer skal kunne brukes i mål- og resultatstyringen, og ikke bare fungere som politisk «ønskemålstyring», må målene være operasjonaliserte. Operasjonaliseringen av mål til en målsetting kan skje ved å angi (1) hva skal endres (objekt), (2) for hvem objektet skal endres (målgruppe), (3) når dette skal endres (tid), og eventuelt (4) av hvem dette skal endres (ansvar).

Målstyring er (tilsynelatende) nesten like utbredt i politikk og forvaltning som budsjettstyring, men avhandlingen definerer heller ikke målstyring presist. Der som målstyring blir studert, ville en kunne forventet at en av de sentrale opphavsmennene til målstyring, Peter Drucker, ble referert, men det gjør avhandlingen ikke. Kanskje blir målstyring av mange oppfattet som så selvforklarende at dette begreper ikke trengs å defineres, men det ville i så fall være vitenskapelig uheldig. Det er i den forbindelse interessant å merke seg at i Sverige oppfattes mye styring som målstyring, mens i Norge blir målstyring definert smalere, og trolig mer i overensstemmelse med Druckers framstilling av det (Allern & Kleven 2002).

Målstyring og selvkontroll er i følge Drucker (1954, 1976) et styrings- og ledelsesverktøy som består av tre deler: målformuleringer, medvirkning av ledere og ansatte i målformuleringene og tilbakemelding av resultater. Videre presiserer Drucker at målstyring først og fremst er et administrativt verktøy. Målstyring er derfor ikke det samme som sentralplanlegging, eller at en virksomhets målstruktur blir definert (Johnsen 2007). At noen definerer mål for et tiltak eller en virksomhet uten at målstyringens to andre deler er med, betyr derfor ikke nødvendigvis at det er målstyring som blir utøvd. Når Anjou konkluderer med at målstyring ikke virker, er det derfor umulig å si om dette empirisk stemmer, eller om det er en annen form for styring, med eller uten formulering av målsettinger, som han konkluderer om.

Et annet sentralt vitenskapskriterium er *enkelhet*. Anjou har posisjonert seg i forhold til nyinstitusjonell organisasjonsteori og iverksettingsteori, men teoritilfanget i avhandlingen er bredere enn dette – kanskje for bredt. Han kunne med fordel ha kuttet noe ned på bredden i teoribruken, for eksempel kuttet ut Luhmanns systemteori, ikke fordi noen av teoriene er uinteressante, men for å kunne gå dypere inn i og utnytte bedre den teorien som Anjou i utgangspunktet uttrykt eller faktisk har posisjonert seg i forhold til, for eksempel den nyinstitusjonelle organisasjonsteorien. Nyinstitusjonell organisasjonsteori, for eksempel March og Olsen (1989, 1995), har tatt for seg hvordan logikken om den passende atferden eller regelen ofte brukes i stedet for logikken om analysen av en beslutnings konsekvenser. Den svenske (som den norske) velferdsstaten ble bygd ut under en tid med stort framtidshåp, og utpreget tro på rasjonell planlegging. Den nyinstitusjonelle orga-

nisasjonsteorien har sentrale forklaringsbegreper som *preging* av organisasjoners atferd/strukturer/kulturer fra etableringstiden og *sti-avhengighet*, som kunne ha blitt brukt i stedet for Luhmanns versjon av systemteori og selvreferanse.

Kanskje en delforklaring til at den politiske styringen tilsynelatende ikke virker et at den formelle, politiske styringen er preget av rasjonelle modeller og ovenfra-og-ned tenkning, men at den faktiske styringen etter mange års institusjonsutvikling i stor grad består av andre styringsformer. Disse andre styringsformene kan delvis være historisk og kulturelt betinget, tilpasset den skandinaviske likhetskulturen og nedenfra-og-opp tradisjoner, og delvis være en følge av nyere styringsreformer etter at velferdsstaten opplevde utbredt mistillit og kriser på 1970- og 1980-tallet. 1990-tallet var derfor ikke en «stillhet etter stormen», slik noen hevdet (Brorström & Rombach 1996), men en «stillhet før stormen». Dagens styring er mangesidig nå som de mange styringsformene har fått tid til å utspille seg, for eksempel ulike former for sammenligninger av den kommunale tjenesteproduksjonen (Siverbo & Johansson 2006). Dette bildet kan gi et inntrykk av at den politiske styringen ikke virker, men det kan faktisk være tvert imot. Innføringen av de mange andre styringsformene er politisk vedtatt, og utfyller denne.

I og med at avhandlingen er innenfor foretaksøkonomi kunne en ha forventet enda mer aktiv bruk av økonomisk organisasjonsteori, for eksempel agentteori om informasjonsulikhet (asymmetrisk informasjon). Det samme kan sies om budsjetteringsteori, hvor det allerede finnes interessante studier fra nordiske forskere. For eksempel har Olson og Rombach (1996) med hjelp av nyinstitusjonell organisasjonsteori studert regnskapsavdelinger som *buffer* mellom prat (politikk) og handling (administrasjonen), et tema som kunne ha vært brukt til å forklare hvorfor den politiske ledelsen tilsynelatende har liten virkning på iverksettingen i forvaltningen.

Samtidig som avhandlingen kunne ha kuttet ned på teoritilfanget og tjent på enkelhet, savner jeg annen relevant teori. Jeg savner referanser til litteraturen om offentlig styring (Pollitt & Bouckaert 2004) og politikkverktøy (Hood & Margetts 2007), fordi jeg tror begrepene intensitet og gjennomslagskraft, om ikke variablene, allerede er brukt der.

Et tredje sentralt vitenskapskriterium er *empirisk testbarhet*. For at noe skal kunne være empirisk testbart må vi vite hva som skal måles, hvilke mulige sammenhenger som kan måles, og hvor dette skal måles. En hjelp i dette arbeidet kan være å formulere hypoteser. Men, dersom en foreslår et slikt grep i skandinavisk (og britisk) organisasjonsforskning blir en ofte hensatt til hvordan 1960- og 70-tallets ulike kamper kunne ha forløpt seg, og anklaget for å være positivist og en enkel sjel. Følgen blir dessverre at mange ikke tør å formulere hypoteser, også dem som verken er positivister eller enkle sjeler. Anjou formulerte ikke hypoteser i avhandlingens teorikapittel, men han kunne med godt utbytte ha gjort det.

En rask omformulering av noen av avhandlingens teoriavsnitt gir følgende forslag til hypoteser: (H1) Duplisering av styringsmidler/-verktøy øker intensiteten (s. 46); (H2) En eksplisitt agenda øker styringens gjennomslagskraft (s. 47); (H3)

Bruk av både formelle og uformelle styringsmidler øker styringens gjennomslagskraft (s. 47); (H4) Flertall/majoritet øker styringens intensitet (s. 50); (H5) Ulike interesser (blant politikere/tjenestemenn) reduserer styringens gjennomslagskraft (s. 52); (H6) Klare institusjoner avgrensner den politiske styringens virkeområde (s. 55); (H7) Økende kompleksitet (for eksempel fra konflikt og desentralisering) reduserer styringens gjennomslagskraft (s. 64); (H8) Økt profesjonaliseringsgrad reduserer styringens gjennomslagskraft (s. 76); (H9) Økonomisk balanse øker styringens gjennomslagskraft (s. 76); og (H10) Styring i små kommuner har større gjennomslagskraft enn i store (s. 76). Hypoteseformulering innebærer ikke nødvendigvis en tro på at en teori kan «testes» gjennom enkeltstående empiriske undersøkelser. Hypoteseformulering er en praktisk måte å oppsummere teorien, kan støtte arbeidet med metoden og datainnsamlingen, og er ikke minst en praktisk måte å forenkle formidlingen av sentrale forskningsproblemer. Formulering av hypoteser bør oppmuntres mer i nordisk samfunnsvitenskapelig forskning.

Et fjerde sentralt vitenskapskriterium er *intern validitet*. Med det mener vi om variablene blir målt presist (pålitelighet), at antatt årsak kommer før virkning i tid (tidsrekkefølge), og at alternative forklaringer er kontrollert for. En kan spørre seg om det er realistisk å (kun) måle virkninger ved å studere måloppnåelse i dokumenter og intervju ledere. Videre kan en spørre seg om det er tilstrekkelig tid mellom måling av årsak og virkning. Hvor lang tid kan en forvente at iverksetting vil ta av konfliktfylte beslutninger i sterkt profesjonsstyrte virksomheter, eller hvor lang tid trenger iverksetting av komplekse styringssystemer som balansert målstyring (BMS) i komplekse organisasjoner? Kunne Anjou ha benyttet lengre studieperiode og alternative datainnsamlingsteknikker? I ethvert forskningsprosjekt må forskeren gjøre valg innenfor de tids- og ressursrammer som er tilgjengelig. Anjou har gjort fornuftige valg innenfor et meget ambisiøst forskningsprosjekt – ikke minst til å være en doktorgradsavhandling. Mine mulige innvendinger er derfor ikke til Anjous valg, eller til de konklusjoner han trekker i forhold til empirien i avhandlingen hans, men til å konkludere generelt at politisk styring av offentlig tjenesteproduksjon i egen regi ikke virker. Jeg er helt enig med Anjou når han sier at den lokaldemokratiske idealmodellen er urealistisk, og at den politiske styringen målt i forhold til denne modellen (jeg vil si utopien) ikke virker, men jeg tror den politiske styringen virker godt likevel – over tid, i spesielle situasjoner, og i forhold til alternativer.

Et femte vitenskapskriterium er *praktisk nytte*. Referanserammen er en idealmodell (utopi) om den demokratiske styringskjeden, og dette er om ikke av praktisk nytte så av teoretisk interesse for offentlig administrasjon. Selv om studien fant at politikerne ikke hadde noen særlig innvirkning på den kommunale tjenesteproduksjonen, var styringen likevel god. Med andre ord ble idealprosessen for demokratisk styring ikke fulgt, men resultatene ble gode likevel. Når resultatene på tross av at idealmodellen for den demokratiske styringskjeden ikke var oppfylt, var gode, er det da nødvendig å anbefale at praksis *endres*, slik Anjou gjør? Det store spørsmålet, som han ikke har studert, er om tjenesteproduksjonen ville ha

vært så god sammenlignet med *alternative* styringsformer i praksis. Dette kunne ha økt avhandlingens praktiske nytte for flere fag.

I Norge og andre steder kritiseres forretningslivets språk (økonomien) for å kolonialisere forvaltnings- så vel som foreningslivet (Røvik 2007). Denne avhandlingen vitner om at det også er andre «koloniherrer» ute og går: statsvitenskapens organisasjonsteori og sosiologiens kolonialisering av foretaksøkonomien. Med dette mener jeg at foretaksøkonomien kunne og burde bruke (samfunns)økonomiens alternativkostnadstankegang og fokus på *resultater* og effektivitet som referanseramme mer, og spurt seg om det kan være rasjonelle årsaker som forklarer et avvik fra en teoretisk eller normativ modell. I stedet er det ofte idealmodeller av *prosesser* som brukes som referanseramme for å studere avvik, og dette hører (bedre) hjemme i statsvitenskapen. Skjønt, offentlig administrasjon bruker også økonomiske (og politiske) forklaringer på avvik fra idealmodeller. Wilsons (2000) klassiske studie av hvorfor byråkratiet gjør så mange tilsynelatende uproduktive og lite effektive ting, er et godt eksempel på bruk av politisk-økonomiske forklaringer på avvik fra idealmodeller om demokratisk og rasjonell styring i så måte. Men, dersom avhandlingen er mer en organisasjonsteoretisk enn en foretaksøkonomisk studie, kan jeg forstå at valget av referanseramme er en idealmodell for en prosess, og ikke en økonomisk analyse av et resultat i forhold til alternativer. Organisasjonsteoretisk forskning kan være så mangt fordi den kan ta utgangspunkt i mange forskjellige «moderdisipliner» som psykologi, sosiologi, statsvitenskap og økonomi, og legge vekt på ulike metoder, vitenskapskriterier og perspektiver (Døving & Johnsen 2005). Dessuten er økonomisk analyse av resultater vanskelig å gjennomføre. Denne avhandlingen har i det minste gått et stykke på den veien.

Avhandlingen er som tidligere nevnt stor i antall sider og kapitler, dette gjelder spesielt de empiriske kapitlene, og har en del gjentakelser. På den annen side bidrar denne grundige dokumentasjonen til at forskningen blir lettere *etterprøbar*, noe som også er et viktig vitenskapskriterium.

Avhandlingen er kritisk, og er balansert i sin framstilling av ulike teorier og deres empiriske støtte. Avhandlingen har videre flere gode poeng med praktisk relevans, noe som kanskje skyldes at Anjou er en moden mann til å være doktorand, med mye egne erfaringer. For eksempel skriver han om styringsparadokset at reduksjon av informasjon øker systemets behandlingsskapasitet, men øker risikoen for gale beslutninger (s. 65). Denne typen paradokser er sentrale i klassiske bidrag som i Lindbloms (1959) «små skritts metode», og i Hofstedes (1981) rammeverk for økonomistyring i offentlig sektor. (Begge kunne for øvrig med fordel ha vært utnyttet i avhandlingen.)

Før jeg konkluderer vil jeg kort kommentere fagterminologi i nordisk språk med eksempler fra Anjous avhandling. De nordiske språk er forholdsvis små og dermed lett truet, og i vitenskap har det kanskje alltid vært mye bruk av fagbegreper fra det gjeldende akademiske språk som for tiden er engelsk. For eksempel skriver veldig mange konsekvent *new public management* (NPM) heller enn ny offentlig styring (NOS), *balanced scorecard* (BSC) for balansert målstyring (BMS), og *benchmarking* for

sammenligninger. Jeg ville likevel ønske at en bruker eller utvikler gode, og gjerne felles, nordiske faguttrykk når en skriver på de nordiske språkene. (Kanskje det kunne vært en god oppgave for det nordiske samarbeidet?)

Konklusjoner

Avhandlingen kunne vært skrevet teoretisk enklere med mer aktiv bruk av færre teorier, og vært lettere tilgjengelig og mer presist formidlet gjennom å formulere hypoteser. Videre kan de empiriske konklusjonene ha undervurdert politikken styringskraft over tid. I et forskningsprosjekt, spesielt dersom en bruker fallstudier eller intervjuer, må en ofte ha en forholdsvis kort studieperiode, typisk 2–4 år (mange vil kanskje mene dette er et langt tidsperspektiv i forskningen). Likevel vet vi fra praksis at iverksetting av styringsmodeller, for ikke å snakke om iverksetting av politikk, kan kreve betydelig lenger tid. Dermed er det en fare for å konkludere at politisk styring ikke virker dersom en ikke finner store endringer i organisasjonsatferd innen fire og til og med åtte år, som var avhandlingens analyseperioder. Kanskje er det riktig at den politiske styringen har lite innvirkning på tjenesteproduksjonen i kommunene i land som dagens Sverige, men det kan tenkes at politisk lederskap har stor innvirkning i spesielle situasjoner utover tjenesteproduksjon i egen regi i vanlig drift, i oppbygging av og reformer i velferdsstaten og ikke minst ha andre virkninger enn dem som gjelder vanlig tjenesteproduksjon. Dette har blant annet den nyinstitusjonelle organisasjonsteoretiske og statsvitenskapelige litteraturen allerede studert mye. Anjou har nettopp unnlatt å studere (men har nevnt) den politiske styringens mange andre roller og virkninger som åpenhet, representasjon, ansvarlighet og legitimitet, altså viktige virkninger for demokratiet utover å produsere tjenester som folket ønsker.

Når det gjelder videre forskning er jeg enig med Anjou at det er interessant å studere om funnene gjelder i andre kommuner, altså i kommunesektoren generelt (vitenskapskriteriet *ekstern validitet*). Jeg vil hevde at dette er interessant ikke bare i Sverige, men også i land med ulike former for lokalt selvstyre og andre varierende institusjonelle forhold. De nordiske landene er blant verdens beste land å bo i. Da spiller det kanskje ikke så stor rolle om forholdsvis små politisk ønskede endringer blir iverksatt eller ikke, fordi velferden i kommunene og samfunnet for øvrig likevel er veldig høy – i hvert fall på kort sikt. Anjous funn kan virkelig komme til sin rett som grunnlag for videre empirisk forskning i et sammenlignende perspektiv. Jeg synes imidlertid det er en dårlig idé å følge opp en omfattende fallstudie som allerede har gjennomført 185 intervjuer, med enda flere fallstudier og intervjuer. Da er det mer fruktbar og ikke minst økonomisk å satse på bredere studier med mange enheter, og samle inn data for eksempel med spørreskjema.

Likevel er det noen andre forslag til videre forskning som jeg synes er vel så interessante å forfølge som dem som er nevnt ovenfor. For det første er det interessant å studere om det for eksempel er en lineær sammenheng mellom styringsstyrke og gjennomslagskraft (påvirkning), eller om det er en avtagende eller tiltakende sammenheng mellom disse forholdene. For det andre er det interessant å

studere om det er noen kombinasjoner av styringsverktøy, intensitet og sted/tid som er mer effektive enn andre.

Behn (1995) påpekte viktigheten av å rette det vitenskapelige blikket på de store spørsmålene i faget, men han understrekte at det kan finnes flere svar på ett og samme spørsmål. Anjou har lett etter svar i iverksetting og atferdsendring, og konkludert med at politikerne ikke synes å ha noen særlig påvirkning på iverksetting og kommunale tjenesters resultater, i det minste i Sverige på 1990- og 2000-tallet. Om dette svaret blir stående, gjenstår å se. Det kan også tenkes at den politiske styringen har andre viktige virkninger – for eksempel åpenhet, representasjon og legitimitet – som kan utfylle dette bildet. Slike spørsmål kan videre forskning belyse, og Anjous doktorgradsavhandling har avdekket mange muligheter for dette. Uansett har Anjou våget å stille et av de *store* spørsmålene i offentlig administrasjon. Avhandlingens viktigste bidrag er en empirisk studie av den demokratiske styringskjeden i nordisk lokalforvaltning gjennom å vurdere iverksettingen og *virkinger*. Slik sett er denne avhandlingen i tillegg til å være forskningsmessig djerv også vitenskapelig «stor» og nyttig.

Referanser

- Allern, Elin Haugsgjerd & Terje Kleven (2002). Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 18(3): 195–224.
- Anjou, Leif (2008). *Politisk styrning av kommunal tjensteproduktion i egen regi: En flerfallsstudie av sjukevård och äldreomsorg*. Göteborgs universitet, Handelshögskolan.
- Behn, Robert D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4): 313–324.
- Brorström, Björn & Björn Rombach (1996). Lugnet efter stormen. *Økonomistyring & informatik*, 12(2): 111–125.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (eds.) (1993). *The Reforming Organization*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. & Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York, N.Y.: Harper Collins.
- Drucker, Peter F. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper Business.
- Drucker, Peter F. (1976). What results should you expect? A user's guide to MBO. *Public Administration Review*, 36(1): 12–19.
- Døving, Erik & Åge Johnsen (red.) (2005). *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hofstede, Geert (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3): 193–211.
- Hood, Christopher C. & Helen Z. Margetts (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. 2nd revised edition. Palgrave Macmillan.
- Jacobsen, Dag Ingvar & Jan Thorsvik (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lindblom, Charles E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2): 79–88.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

- Olson, Olov & Björn Rombach (1996). The treasurer's department as a buffer organization. *Financial Accountability and Management*, 12(3): 245–259.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1984). *Implementation*. 3rd edition. Berkeley: University of California Press.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schumpeter, Joseph A. (1976 [1942]). *Capitalism, Socialism and Democracy*. 5th edition. London: Routledge.
- Siverbo, Sven & Tobias Johansson (2006). Relative performance evaluation in Swedish local government. *Financial Accountability and Management*, 22(3): 271–290.
- Thompson, James D. (2003 [1967]). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Wildavsky, Aaron (1986). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Second revised edition. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Wilson, James Q. (2000). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. 2nd edition. Basic Books.
- Wilson, Woodrow (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197–222.