



Fagfelleurdert artikkel

## Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulike alternativer eller kunstige motsetninger?

Karl Hagen Bjurstrøm\*

### Sammendrag

Forvaltningspolitikk har i økende grad kommet på dagsorden. Særlig diskuteres behovet for å erstatte mål- og resultatstyring med tillitsbasert styring. I denne artikkelen argumenteres det for at motsetningen mellom mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring er kunstig og at tillitsbasert styring er fullt forenelig med mål- og resultatstyring. Heller enn å diskutere mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring som ulike dikotomier bør vi studere hvordan behovet for politisk kontroll og faglig autonomi og handlingsrom kan og bør balanseres i utøvelsen av mål- og resultatstyring. Artikkelen viser hvordan ulike teoretiske tilnærminger til styring, samt forskning på etatsstyring i Norge, kan brukes for å forstå ulik praktisering av mål- og resultatstyring. Slik får en et mer nyansert bilde av, og økt bevissthet om, hvordan offentlig styring gjennom mål- og resultatstyring kan utøves.

**Nøkkelord:** Mål- og resultatstyring, tillitsbasert styring, kontroll, autonomi, detaljstyring

\*Denne artikkelen er basert min doktorgradsavhandling *Principals and agents or principals and stewards? Performance management of agencies in Norwegian state administration*, Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap, 2020. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-82470> og foredraget «Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulike alternativer eller kunstige motsetninger?», nyttårsforedraget for Nordisk administrativt forbund, 27.01.2021.

E-post: Karl Hagen Bjurstrøm: [kjbjurstrom@gmail.com](mailto:khbjurstrom@gmail.com)

Tidligere stipendiat ved Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Nå seniorrådgiver i Finansdepartementet. Tlf: 46 42 04 63. <https://orcid.org/0000-0002-3845-1347>

## Innledning

Mål- og resultatstyring (MRS) brukes i dag som hovedprinsipp for styring i staten. Dette er et styringssystem der en overordnet myndighet, for eksempel et departement, delegerer en oppgave til en underordnet enhet, for eksempel et direktorat. Overordnet myndighet setter mål for hva underordnet myndighet skal oppnå og den underordnede myndigheten gis autonomi og handlingsrom i selve oppgaveløsningen.

Mål- og resultatstyring forbindes gjerne med New Public Management (NPM). Selv om MRS opplevde økt popularitet under NPM-reformene, både i Norge og i den vestlige verden, har prinsippene i MRS vært gjeldene både før, under og etter NPM. I norsk sentralforvaltningen, kan MRS-tankegang – altså målorientering i sentralforvaltningen – spores tilbake til 1950- og 60-tallet (Grønlie & Flo, 2009 s.106). Fra 1980-tallet utviklet MRS i staten seg til det systemet vi har i dag. I 1986 og 1997 ble det gjennomført budsjettreformer som stilte større krav til departementer for å sette mål for underliggende virksomhet og koble disse til budsjettarbeidet. Fra 2003 kom krav til tildelingsbrev og innhold. I dag reguleres MRS i staten i økonomiregelverket.

I mål- og resultatstyring ligger det en iboende spenning mellom overordnet myndighets behov for kontroll og underordnet myndighets behov for handlingsrom og autonomi. En utfordring med MRS i statlig styring er at det kan bli for kontrollorientert, noe det også finnes flere eksempler på. Kritikere av MRS peker gjerne på at MRS blir for omfattende, detaljorientert, kontrollerende og et uttrykk for mistillit. Som en reaksjon på dette har det blitt satt et økende fokus på tillit og tillitsbasert styring. Dette har ført til at forvaltningspolitikk har kommet på den politiske agendaen og særlig venstresiden i norsk politikk har argumentet for en tillitsreform med mindre mål- og resultatstyring og mer tillit til, og handlingsrom, for fagfolk. Mer fokus på tillitsbasert styring og ledelse er også et svært aktuelt tema i flere av de andre nordiske landene. For eksempel har «tillitsbasert styring og ledelse» blitt lansert som et svar på utfordringer med overdreven detaljstyring, kontroll og rapportering i offentlig administrasjon de senere årene. Særlig kjent er «tillitsreformen» med utspring i København kommune i 2012 (Bentzen, 2018) og utforskningen av tillitsbasert styring og ledelse i den svenske offentlige sektoren, utført innenfor rammene av Tillitsdelegationen (Bringeslius, 2018).

Det er likevel viktig å påpeke at diskusjonen rundt tillit versus kontroll ikke er ny. Denne spenningen er en konsekvens av det politisk administrative systemet, og hvordan en har valgt å organisere sentralforvaltningen. Den norske sentralforvaltningen består av organisatorisk adskilte og faglig uavhengige forvaltningsorganer. Dette styrker den faglige uavhengigheten, men skaper samtidig en spenning mellom politisk kontroll, med et tilhørende behov for styring, og faglig autonomi, som ofte oppfattes som et uttrykk for tillit.

Denne artikkelen tar for seg diskusjonen rundt mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring. Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring settes i flere sammenhenger opp som to ulike modeller eller alternativer for styring. Denne artikkelen spør om dette er tilfelle, eller om dette er kunstige motsetninger.

## Delegeringsproblemet

Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring tar begge sikte på å løse et delegeringsproblem, ofte omtalt som et prinsipal-agent problem. Dette problemet oppstår når en overordnet prinsipal delegerer en oppgave til en underordnet agent under informasjonsasymmetri, som gjør det vanskelig for prinsipalen å verifisere agentens oppgaveløsning. Det sentrale spørsmålet er da, hvordan kan prinsipalen være sikker på at agenten handler i tråd med prinsipalens interesser? Og at ikke agenten forfølger egeninteresse på bekostning av prinsipalen? I den hierarkiske relasjonen mellom prinsipal og agent ligger det en iboende spenning mellom kontroll og autonomi. Hvor mye skal prinsipalen kontrollere? Og hvor mye autonomi, i betydning handlingsrom og skjønnsutøvelse, skal agenten ha?

I dag anvendes mål- og resultatstyring som styringsmodell for å håndtere delegeringsproblemet. Tanken bak MRS er at prinsipalen setter mål for hva utfører skal oppnå – altså spesifiserer oppgaven og evaluerer resultatoppnåelsen. Videre skal den underordnede få autonomi til å løse oppgaven på en mest mulig hensiktsmessig måte. Samtidig er det viktig å presisere at det er mange andre former for styring som også inngår i prinsipalens styring av agenten, herunder for eksempel regelstyring og budsjettstyring. Se for øvrig Askim (2015) for en studie av MRS sin rolle i etatsstyringen.

Studier av mål- og resultatstyring i offentlig sektor har gjerne tatt utgangspunkt i prinsipal-agent teori. Hierarkiske relasjoner, for eksempel mellom et departement og en etat, blir her sett på som en prinsipal-agent relasjon der mål- og resultatstyring sees på som et verktøy for å ansvarliggjøre den underordnede (eksempel etaten) som antas å handle ut i fra egne interesser som delvis avviker fra den overordnedes (eksempel departementet) interesser.

## Prinsipal-agent teori

Prinsipal-agent teori er et mye brukt teoretisk rammeverk i studier av delegeringsproblemer og har hatt en sterk påvirkning på studier av offentlig administrasjon. For eksempel har teorien blant annet blitt brukt for å forklare utkontraktering (Marvel & Marvel, 2008; van Slyke, 2007) og etatsstyring (Binderkrantz & Christensen 2009a, 2012; Schillemans, 2013; Verhoest 2005). Teorien beskriver hierarkiske relasjoner der det antas (til dels) avvikende interesser og informasjonsasymmetri mellom prinsipal og en opportunistisk agent (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976). Under slike omstendigheter vil det være utfordrende for prinsipalen å verifisere hva agenten faktisk gjør, og det kan oppstå et gap

mellom prinsipalens forventning og agentens leveranse, et såkalt «agency loss». For å minimere moralsk risiko fra agentens side, anbefaler prinsipal-agent teori at prinsipalen innfører kontrollmekanismer, for eksempel resultatkrav, incentivordninger og sanksjoner (Eisenhardt, 1989), og slik begrense eller legge føringer på agents atferd og handlingsrom.

Et styringsregime fullt i tråd med anbefalinger fra prinsipal-agent teori, vil være et styringsregime med en underliggende antakelse om mistillit, altså at prinsipalen ikke fullt og helt kan stole på agenten. Derfor vil det gjerne være behov for relativt sterk styring for å begrense agentens handlingsrom (og dermed mulighet for opportunistisk atferd). Dette kan gjøres ved å ta en «ovenfra-ned» tilnærming i styringen og innføre resultatmålinger for å redusere informasjonsasymmetri. I tilfeller hvor resultater kan være vanskelige å måle, kan prinsipalen i større grad styre agentens atferd gjennom styring på innsats og prosess (Eisenhardt, 1989). En potensiell fallgrube ved en prinsipal-agent tilnærming er imidlertid at styringen blir for detaljert og at en dermed ikke fullt ut får utnyttet agentens kompetanse.

## Forvalterteori

Forvalterteori (*stewardship theory*) har vokst fram som en kritikk av prinsipal-agent teoriens antakelser om målkonflikt og en opportunistisk agent (Davis mfl., 1997). Det har blitt argumentert for at antakelsen om den opportunistiske agent har liten empirisk støtte (Pierre & Peters, 2017). Olsen (2015) argumenterer for at prinsipal-agent teorien ikke tar inn over seg hvordan institusjonelle omgivelser og normer legger begrensninger på opportunistisk atferd. Istedenfor å anta avvikende interesser og opportunistisk atferd hos agenten, antar forvalterteori at agenten opptrer som en lojal forvalter (*steward*) på vegne av prinsipalen og handler etter beste evne i tråd med prinsipales interesser (Davis mfl., 1997; Schillemans, 2013; Van Slyke, 2007). Den hierarkiske relasjonen mellom prinsipal og forvalter er derfor i større grad preget av sammenfallende interesser og fravær av målkonflikt. Heller enn å begrense forvalterens handlingsrom gjennom kontrollmekanismer, anbefaler forvalterteori teori at forvalterens vises større grad av tillit og delegeres mer autonomi.

Et styringsregime i tråd med forvalterteori innebærer en mer avslappet og tilbakeholden tilnærming til styring. Når interessene mellom prinsipal og forvalter i hovedsak er sammenfallende, er det ikke behov for sterk styring og kontroll. Isteden bør forvalteren gis autonomi og handlingsrom. Den hierarkiske relasjonen mellom prinsipal og forvalter er derfor preget av en «nedenfra-opp» tilnærming, involvering og samarbeid. Styring er således basert på tillit og dialog (Davis mfl., 1997). En slik tilnærming til styring kan høres forlokkende ut, men en potensiell fallgrube er at prinsipalen er naiv og at forvalteren opptrer (til dels) opportunistisk uten at prinsipalen har metoder for å oppdage dette.

## Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring

Før vi går videre er det hensiktsmessig å gå noe mer inn på begrepene kontroll og tillit. Kontroll handler om å påvirke atferd. Så når en prinsipal (for eksempel et departement) utøver kontroll over en underordnet (for eksempel en etat), handler dette om å påvirke dens atferd. Det er mange måter å utøve kontroll på. Det kan for eksempel være gjennom lover og regler, direkte instruksjon, detaljeringsgrad i budsjetter eller gjennom resultatmåling. MRS sin primære oppgave (i hvert fall i teorien) er kontroll gjennom resultatkontroll, selv om det ikke alltid er slik i praksis (artikkelen vil komme nærmere inne på dette senere). Ulike former for kontroll har sine styrker og svakheter og det er omfanget av ulike kontrollverktøyene som utgjør det totale omfanget av kontroll.

Tillit, på den annen side, kan forstås som fraværet av kontroll og dermed villighet til å gjøre seg sårbar. I programbrosjyren for Program for bedre styring og ledelse i staten står det at «[d]etaljstyring og økt rapportering og kontroll kan bli oppfattet som uttrykk for mistillit overfor faggrupper og medarbeidere». Gitt en slik forståelse av tillit, handler tillit om faglig autonomi, handlingsrom og skjønnsutøvelse. Tillit kan også forstås som fravær av resultatkontroll (Pierre & Peters 2017) eller fravær av kontroll på prosesser. Like fullt kan tillit også omfatte samarbeid og involvering.

Som nevnt over er tillit og kontroll to relativt komplekse fenomener. Det kan være fristende å se på en prinsipal-agent teoretisk tilnærming til styring som mål- og resultatstyring og en forvalterteoretisk tilnærming til styring som tillitsbasert styring. Med en slik tilnærming, settes det imidlertid likhetstegn mellom prinsipal-agent teori og MRS. Dette blir en forenkling og for lite nyansert. MRS handler om å delegere, for så å sette mål som skal oppnås og styre på resultater. Samtidig skal utfører få delegert nødvendig handlingsrom i oppgaveløsningen. Både en prinsipal-agent tilnærming og en forvalterteoretisk tilnærming til styring er fullt forenlig med MRS. MRS forutsetter en balansegang mellom kontroll og tillit. Dersom tillit er totalt fraværende, må kontrollen være såpass omfattende at kostnadene ved kontroll overgår nytten ved å delegere.

En prinsipal-agent eller en prinsipal-forvalter tilnærming til styring omhandler balansen mellom kontroll og autonomi i et styringsregime. Dette styringsregimet kan fint være MRS. Således kan vi se på MRS som strukturene som strukturerer en hierarkisk relasjon og prinsipal-agent teori og forvalterteori som ulike tilnærminger til å fylle denne strukturen med innhold. Altså hvordan MRS praktiseres. MRS kan praktiseres som et strengt «kontroll- og måletyranni», men det kan også praktiseres som en løs konstellasjon av tillit og dialog rundt overordnede visjoner og den underordnede vises stor grad av tillit. Diskusjonen og debatten rundt MRS og tillitsbasert styring bør derfor bevege seg bort i fra en dikotomi med MRS på den ene siden og tillitsbasert styring på den andre, og heller diskutere praktisering

av MRS og balansen mellom kontroll og autonomi i offentlig styring. MRS er, i utgangspunktet, en fornuftig tilnærming til delegeringsproblemet, men krever et bevisst forhold til utøvelse og praktisering.

Artikkelen argumenterer altså for at diskusjonen rundt tillitsbasert styring og MRS bør omhandle balansen mellom kontroll og tillit i utøvelsen av MRS. Således kan vi si at en styringsrelasjon basert på MRS kan beskrives som et kontinuum fra mye formalisert kontroll og lite tillitt på den ene siden, til liten grad av formalisert kontroll og mye tillit på den andre siden (se for eksempel Amirkhanyan mfl., 2010; og van Thiel & Yesilkagit, 2011). I kontraktslitteraturen brukes gjerne begrepene «harde» eller «fullstendige» kontrakter og «myke» eller «relasjonelle» kontrakter om ytterpunktene (Amirkhanyan, 2011; Amirkhanyan mfl., 2010; Brown mfl., 2007; Greve, 2000). I offentlig styring kan vi derfor skille mellom hard og myk praktisering av MRS, der en hard praktisering av MRS gjenspeiler en hierarkisk relasjon mellom overordnet og utøver som likner en prinsipal-agent relasjon, og en myk praktisering av MRS gjenspeiler en prinsipal-forvalter relasjon.

## Kontroll og tillit i norsk etatsstyring

For å illustrere hvordan tillit og kontroll balanseres i MRS, og hvordan studiet av denne balansen gir en bedre forståelse av styring enn en dikotomisering av tillitsbasert styring og MRS, kan vi se på etatsstyringspraksis i Norge i dag. Askim mfl. (2019) har gjennomgått et utvalg på 142 tildelingsbrev og kodet henholdsvis resultatorientert/effektorientert styringskrav og innsatsorientert/proessorientert styringskrav i tildelingsbrevene. Bakgrunnen for denne kategoriseringen er at selv om MRS i statlig styring var tenkt som et skifte fra styring på innsats og prosess til resultater og effekter (og således gi underliggende etater mer handlingsrom i valg av virkemidler), viser forskning at denne mer tradisjonelle formen for styring eksisterer side om side med styring på resultat og effekt (Binderkrantz & Christensen 2009b). Denne mer tradisjonelle formen for styring blir på mange måter enda mer synlig enn den var før. Ved å kombinere de ulike typene styringskrav konstruerer forfatterne en typologi over ulike styringspraksiser (se figur 1). Disse ulike kategoriene av styringspraksis er alle MRS, men representerer ulike praktiseringer. De ulike praksisene viser varierende grad av balanse mellom kontroll og autonomi. Det er også interessant at selv om strukturelle faktorer forklarer en del av variasjonen i praktiseringen av MRS, finner Askim mfl. (2019) mer variasjon i styringspraksis enn strukturelle faktorer kanskje skulle tilsi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De statlige virksomhetene i utvalget varierer med hensyn på størrelse, politiske oppmerksomhet, alder og oppgaver. Disse variablene har studien hensyntatt.

**Figur 1**

*En typologi over styringspraksis. Oversatt fra, og basert på, Askim mfl. (2019).*

		Innsats/prosess/aktivitet-orientert styring	
		Lav	Høy
Resultat/ effektorientert styring	Høy	Resultatstyring	«Dobbelt opp» styring
	Lav	Relasjonsstyring	Atferdsstyring

Diagonalen fra nederst til venstre, *relasjonsstyring*, til øverst til høyre, *«dobbelt opp» styring*, viser til styringsintensiteten i etatsstyringen og sier således noe om handlingsrom. I relasjonsstyringskategorien styrer departementet relativt svakt på både aktivitet og resultat/effekt. Her har departementet et mer tilbakeholdent forhold til styring. Dette kan skyldes at en ønsker at virksomheten skal ha stor grad av autonomi, men det kan også skyldes stor grad av tillit og dermed lite behov for detaljstyring.

I «dobbelt opp» kategorien styrer departementet sterkt både på aktivitet og resultat/effekt. En kan hevde at departementet «koloniserer» virksomheten, eller ser på virksomheten som en forlenget arm. En potensiell fallgrube i denne styringspraksisen er at departementet detaljstyrer virksomheten og ikke viser nok tillit. Styringsrelasjonen kan bli for kontrollorientert.

Diagonalen fra *resultatstyring*, øverst til venstre, til *atferdsstyring*, nederst til høyre, representerer ulike former for kontroll, henholdsvis kontroll på resultater/effekter og kontroll på atferd gjennom å spesifisere aktiviteter og definerer prosesser. *Resultatstyring* er på mange måter MRS etter boka. Her fokuserer departementet på resultater og effekter, og er mer tilbakeholdne med å styre på hvordan virksomheten oppnår sine mål. *Atferdsstyring* er i større grad en «sminket gris». Her baserer departementet seg på mer tradisjonell styring på aktiviteter og prosesser, men kamuflert som MRS.

Som nevnt tidligere er det mange faktorer som kan forklare hvorfor departementet legger seg på den ene eller andre praktiseringen av MRS. Det trenger heller ikke nødvendigvis være et bevisst valg. Likevel viser typologien variasjonene i styring, som igjen representerer ulik balanse mellom tillit og kontroll innenfor rammene av dagens regelverk for etatsstyring, økonomiregelverket. Dette er nyanser som forsvinner ved å sette MRS opp imot tillitsbasert styring. Heller enn å arbeide ut ifra en slik dikotomi bør vi diskutere hvordan ulike former for kontroll og tillit kan kombineres og balanseres for å praktisere MRS mest mulig

hensiktsmessig overfor den enkelte virksomhet.

## MRS og tillit

Et annet problem ved å dikotomisere og sette MRS og tillitsbasert styring opp imot hverandre, er at det bidrar til et narrativ om at MRS per definisjon er mistillit. Christensen mfl. (2018, s.118) finner i en spørreundersøkelse blant ansatte i sentralforvaltningen at 70 % av de ansatte i departementene og 74 % av de ansatte i direktoratene karakteriserer det gjensidige tillitsnivået som meget godt eller nokså godt på eget saksområde (målt på en fempunktsskala: meget godt, nokså godt, både og, nokså dårlig, meget dårlig, og i tillegg kommer en «vet ikke» kategori). Gjensidig tillitsnivå mellom departementer og direktorater har blitt målt i undersøkelsen både i 2006 og 2016, og resultatene er tilnærmet identiske i de to undersøkelsene. Altså er det gjensidige tillitsnivået mellom departementer og direktorater stabilt høyt over tid. Dersom MRS og tillitsbasert styring skulle stått i et motsetningsforhold til hverandre, er det vanskelig å forklare et såpass høyt nivå av gjensidig tillit samtidig som MRS praktiseres som overordnet styringsprinsipp.

I samme undersøkelse ble det i 2016 imidlertid stilt spørsmål om ansattes oppfatning av praktiseringen av MRS. Resultatene er presentert i tabell 1.

Resultatene i undersøkelsen viser at flertallet av respondentene er enige i at utformingen av MRS skjer i et samarbeid mellom departement og direktorat. Altså er det et fokus på involvering, som kan være et uttrykk for, eller resultat av, det høye gjensidige tillitsnivået. Dette er interessant, særlig med tanke på at studier har funnet at der hvor gjensidig tillit er høy, oppleves MRS som viktigere og kan således være mer effektivt, dersom MRS praktiseres ut ifra en nedenfra-opp tilnærming (Bjurstrøm 2020). Videre viser resultatene at om lag halvparten av de ansatte i direktorater er enige i at MRS primært er et kontroll- og styringsverktøy. Det virker derfor ikke å være slik at MRS i norsk etatsstyring kjennetegnes av å være spesielt kontrollorientert.



### Tabell 1

*Ansattes oppfatning av MRS slik det kommer til uttrykk i tildelingsbrev og styringsdialog mellom departement og etat. Andel i prosent som er helt enig eller delvis enig i ulike påstander (fempunktsskala), Sentraladministrasjonsundersøkelsene 2016. Hentet fra Christensen mfl. (2018, s. 144).*

	Departementer	Direktorater
Utforming av mål- og resultatstyring skjer i samarbeid mellom overordnet og underordnet myndighet	63	65
Det [MRS] er først og fremst et kontroll- og styringsverktøy for overordnet myndighet	42	51
Det [MRS] gir stor fleksibilitet og autonomi til underliggende organer	36	25
Det [MRS] fremmer læring og forbedring i forvaltningen	30	22

Ser vi derimot på i hvilken grad MRS gir autonomi og handlingsrom, er det kun en fjerdedel av respondentene fra direktoratene som sier seg enig i dette. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er detaljstyring, men kan være en indikasjon på at direktorater ikke får nødvendig handlingsrom. Som tidligere nevnt er autonomi og fleksibilitet et viktig aspekt ved tillit i styringen. Videre er det også viktig at måling og rapportering framstår som relevant. Det at relativt få respondenter er enige i at MRS fremmer læring og forbedring kan være en indikasjon på at resultatindikatorer og rapportering framstår som lite relevante eller at de ikke følges opp/styres på. Dette er en svakhet, da et av løftene med MRS som system nettopp er fokuset på systematisk resultatmåling med sikte på forbedring. I så måte kan det hende at departementer ikke nødvendigvis skiller mellom styringsinformasjon som trengs i styringsdialogen og hva som kun er «kjekt å ha».

Resultatene fra sentraladministrasjonsundersøkelsene viser at diskusjonen mellom MRS og tillitsbasert styring er sammensatt. MRS og tillit sameksisterer. Tillit har også ulike dimensjoner og kommer til uttrykk i styringen på forskjellig vis. For å bedre styringen er det viktig å ha et bevisst forhold til hvordan tillit og kontroll kommer til uttrykk.

## Konklusjon og avsluttende refleksjoner

Utgangspunktet for denne artikkelen har vært diskusjonen rundt MRS vs. tillitsbasert styring. Budskapet er at dette er en kunstig motsetning, og at mer tillit i styringen er fullt forenelig med et mål- og resultatstyringssystem. Det er imidlertid viktig å ha et bevist forhold til hvordan MRS praktiseres da MRS handler om å balansere tillit og kontroll. MRS kan være kontrollorientert i tråd med prinsippal-agent teori, men også tillitsbasert i tråd med forvalter-teori. I realiteten er gjerne MRS en miks av ulike elementer fra de to ulike perspektivene på styring og dermed ikke enten kontrollbasert eller tillitsbasert. Å sette MRS opp imot tillitsbasert styring som to ulike modeller for styring der en enten har det ene eller det andre framstår derfor unyansert og skaper unødig polarisering mellom ulike hensyn i offentlig styring.

Det kan være mange gode argumenter for å innføre større grad av tillitsbasert styring innenfor dagens MRS-system. Samtidig er det viktig at ikke et sterkt jag etter å vise mer tillit leder til manglende og uthullet styring. Innføring av tillitsbasert styring ved ukritisk reduksjon av mål, rapporteringskrav og resultatindikatorer er ikke bare dårlig styring, det er også ansvarsfraskrivelse.. I mange tilfeller flyttes bare jobben med å spesifisere mål, resultatkrav og prioriteringer nedover i forvaltningshierarkiet. Et for sterkt fokus på tillit i styringen med dertil redusert kontroll, kan undergrave behovet for politisk kontroll. Det er alltid to sider av en sak. I norsk offentlig forvaltning er det en iboende spenning mellom hensynet til faglig autonomi og politisk kontroll. Dette er en spenning som alltid har vært der, og som alltid kommer til å være der. Å underkjenne den ene parts behov, enten for kontroll eller autonomi, kan føre til dårligere offentlig styring.

## Referanser

- Askim, J. (2015). The role of performance management in the steering of executive agencies: Layered, imbedded, or disjointed? *Public Performance & Management Review*, 38(3), 365– 394. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006463>
- Askim, J., Bjurstrøm, K. H., & Kjærvik, J. (2019). Quasi-contractual ministerial steering of state agencies: Its intensity, modes, and how agency characteristics matter. *International Public Management Journal*, 22(3), 470–498. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1547339>
- Amirkhanyan, A. A. (2011). What is the effect of performance measurement on perceived accountability effectiveness in state and local government contracts? *Public Performance & Management Review*, 35(2), 303–339. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350204>

Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulike alternativer eller kunstige motsetninger?

- Amirkhanyan, A. A., Kim, H. J., & Lambright, K. T. (2010). Do relationships matter? Assessing the association between relationship design and contractor performance. *Public Performance & Management Review*, 34(2), 189–220.  
<https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576340203>
- Bentzen, T. Ø. (2018). *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisationer*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Binderkrantz, A. S., & Christensen, J. G. (2009a). Delegation without agency loss? The use of performance contracts in Danish central government. *Governance*, 22(2), 263–293.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01435.x>
- Binderkrantz, A. S., & Christensen, J. G. (2009b). Governing Danish agencies by contract: From negotiated freedom to the shadow of hierarchy. *Journal of Public Policy*, 29(1), 55–78. <https://doi.org/10.1017/S0143814X09000968>
- Binderkrantz, A. S., & Christensen, J. G. (2012). Agency performance and executive pay in government: An empirical test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 31–54. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur039>
- Bjurstrøm, K. H. (2020). Principal–Agent or Principal–Steward: How Ministry–Agency Relations Condition the Impact of Performance Management in the Steering of Government Agencies, *Public Performance & Management Review*, 43(5), 1053–1077.  
<https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1739087>
- Bringselius, L. (2018). *Tillit – En ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor*. Helsingborg: KomLitt.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2007). Trust and contract completeness in the public sector. *Local Government Studies*, 33(4), 607–623.  
<https://doi.org/10.1080/03003930701417650>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægread, P., & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen: Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Universitetsforlaget.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20–47.  
<https://doi.org/10.2307/259223>
- DFØ (2019), *Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring?* Direktoratet for økonomistyring, 29.04.2019. <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57–74. <https://doi.org/10.2307/258191>

Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulike alternativer eller kunstige motsetninger?

Greve, C. (2000). Exploring contracts as reinvented institutions in the Danish public sector. *Public Administration*, 78(1), 153–164. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00197>

Grønlie, T., & Flo, Y. (2009). Sentraladministrasjonens historie etter 1945: Den nye staten? Tiden etter 1980: Vol. Bind 2 (Bind 2). Fagbokforlaget.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)

Olsen, J. P. (2015). Democratic order, autonomy, and accountability. *Governance*, 28(4), 425–440. <https://doi.org/10.1111/gove.12158>

Pierre, J., & Peters, B. G. (2017). The shirking bureaucrat: A theory in search of evidence? *Policy & Politics*, 45(2), 157–172. <https://doi.org/10.1332/030557317X14845830916703>

Schillemans, T. (2013). Moving beyond the clash of interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541–562. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>

Van Slyke, D. M. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157–187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>

Van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2011). Good neighbours or distant friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies. *Public Management Review*, 13(6), 783–802. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.539111>



© Forfatter(ne). Dette er en Open Access-artikkel utgitt i henhold til vilkårene i CC-BY 4.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Lisensen tillater tredjeparter å kopiere og viderefremde materialet i alle medier og formater, remikse, transformere og bygge på materialet til ethvert formål, også for kommersielle, forutsatt at originalverket er korrekt sitert og at lisensen er angitt.