



Målstyring i kommuner To casestudier

af

Peter Hansen
Niels Ejersbo
Olaf Rieper

AKF Forlaget
Oktober 2000

Forord

Denne caserapport er en del af et skandinavisk samarbejdsprojekt med titlen: Målstyring i nordiske kommuner – politisk retorik eller effektiv styring? Selv om rapporten indgår i et større projekt, er den i sin foreliggende form både tænkt og skrevet som en selvstændig publikation.

Det skandinaviske samarbejdsprojektet gennemføres af AKF, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, Norsk Institut for By- og regionforskning og NOVEMUS ved Örebro Universitet. Det er finansieret af Norges Forskningsråd og Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd i Danmark. Ud over casestudier i hvert land, gennemføres en fælles spør-ge-ske-maundersøgelse i Danmark, Norge og Sverige.

I denne rapport præsenteres resultaterne af casestudier i to danske kommuner. Resultaterne vil hovedsageligt finde interesse blandt praktikere og forskere med interesse for kommunale organisatoriske forhold.

Der skal rettes en varm tak til politikere og medarbejdere i kommunerne for deres positive medvirken i interview, og for ledelsens åbenhed og villighed til at drøfte tidligere materiale med os.

I den danske del af projektet deltager Olaf Rieper (projektansvarlig), lektor Niels Ejersbo, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense Universitet, samt Peter Hansen, projektassistent.

Olaf Rieper
Oktober 2000

Indhold

Sammenfatning og konklusion	7
1 Indledning	17
1.1 Et fælles skandinavisk projekt	17
1.2 Projektets baggrund: Målstyring som international tendens	17
1.3 En generel model for målstyring	19
1.4 Tre perspektiver på målstyring	22
1.5 Problemstillinger i casestudierne	24
2 Undersøgellesdesign og valg af dataindsamlingsmetoder	28
2.1 Casestudiet	28
2.2 Dataindsamlingsmetoder	30
2.3 Styrker og svagheder ved metoder og datagrundlag	35
3 Baggrund for de to casekommuner	39
3.1 Kommunernes størrelse og økonomi	39
3.1.1 Den »store kommune«	39
3.1.2 Den »lille kommune«	40
3.2 Kommunernes politiske og administrative organisering	40
3.2.1 Den »store kommune«	40
3.2.2 Den »lille kommune«	43
3.3 Målstyringssystemernes opbygning i de to kommuner	44
3.3.1 Den »store kommune«	44
3.3.2 Den »lille kommune«	47
4 Starten på målstyring: Initiativtager, begrundelser og holdninger	51
4.1 Den lille kommune	51
4.2 Den store kommune	56
4.3 Opsummering	62

5 Målstyring i praksis	66
5.1 Den store kommune	68
5.1.1 Ældre- og handicapområdet	69
5.1.2 Vejområdet	76
5.1.3 Opsamling	80
5.2 Den lille kommune	81
5.2.1 Ældre- og handicapområdet	81
5.2.2 Vejområdet	84
5.3 Den store og den lille kommune	86
 6 Oplevede virkninger af målstyring	 88
6.1 Målstyringens effekter på politikerrollen	89
6.1.1 Den store kommune	89
6.2 Målstyringens betydning for samspillet mellem politik og administration	97
6.2.1 Den store kommune	97
6.2.2 Den lille kommune	100
6.2.3 Sammenligning	102
6.3 Målstyringens betydning for samspillet mellem politik og serviceinstitutioner	103
6.3.1 Den store kommune	103
6.3.2 Den lille kommune	106
6.3.3 Sammenligning	109
6.4 Ændringer i det daglige arbejde	109
6.5 Opsamling	114
6.6 En teoretisk diskussion af analysens hovedresultater	116
 Bilag	
1 Gennemførte interview 1999	125
2 De anvendte interviewguider	128
3 Oversigt over anvendte analysekategorier til belysning af problemstillinger i kapitel 6	140
 Litteratur	 141
 English Summary	 147

Sammenfatning og konklusion

Baggrunden for målstyring i kommunerne

Målstyring er blevet ganske udbredt i danske kommuner fra sidst i 1980'erne. En baggrund herfor har været de strukturelle ændringer, som danske kommuner har gennemgået i samme periode. Især to træk har haft betydning for kommunernes arbejde med målstyring. Det ene er den udbredte decentralisering til institutioner (skoler, børnehaver mv.), som har betydet, at institutionerne har fået delegeret faglig, ledelsesmæssig og økonomisk kompetence fra kommunalbestyrelsen. Med alt hvad det indebærer af større motivation og mulighed for fleksibilitet fra personalets side. Dette har gjort, at politikerne har skullet styre institutionerne på anden måde end ved detaljerede regler og ad hoc indgriben, og her har styring ved mål tilbudt sig som en oplagt mulighed. Politikerne har dermed fået rum til at beskæftige sig med de overordnede linjer og visioner for lokalsamfundet. Det andet træk er, at brugerne af institutionerne (i flere tilfælde disses forældre) har fået mere indflydelse på institutionernes drift, bl.a. via brugerbestyrelser. Dermed er institutionernes selvstændighed blevet yderligere forstærket.

En anden baggrund er ændringen i holdningerne til udlicitering også på de såkaldte bløde områder som pleje og omsorg hos politikere og i befolkningen. Denne holdningsændring kan ses som led i en bred international tendens inden for offentlig forvaltning og organisation, under betegnelsen New Public Management.

Begrundelsen er, at konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver vil føre til større effektivitet i institutionerne forudsat, at de får fuld indflydelse på egen drift. Denne vidtgående selvstændighed for institutionerne afføder et behov for styringsredskaber som kontraktstyring. I denne styringstankegang bliver politikerne bestillere og institutionerne udførere af de pågældende opgaver. Det væsentlige er, at kommunalbestyrelsen beholder ansvaret for

institutionsområdets drift over for borgerne (vælgerne). Målstyring bliver et vigtigt element i denne ansvarsforpligtelse.

Tankegangen i målstyring

Målstyring er blevet en institutionaliseret standard, og man kan tale om en generel model for målstyring, som imidlertid ikke må forveksles med, hvordan målstyring foregår i praksis. Den generelle model for målstyring indeholder forestillingen om, at der fastsættes overordnede mål (af politikerne), som på det administrative niveau nedbrydes til delmål, der dernæst konkretiseres på det udførende niveau. Måltræet eller -hierarkiet betragtes som en måde at formidle de folkevalgtes intentioner på, dvs. at sikre, at udformningen af politikker kan omsættes til praksis, altså en del af den parlamentariske styringskæde. Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt. Det må også kontrolleres, at det udførende niveau i praksis efterlever målene, og der må etableres en proces, der muliggør, at institutionerne får mulighed for at lære og dermed selv korrigere deres opgaver.

Målstyringsprocessen omfatter således en række indbyrdes sammenhængende elementer: Mål fastsættes på det overordnede niveau, og under hensyntagen hertil formuleres delmål på de underliggende niveauer. På det udførende niveau formuleres mål, der er så konkrete, at det er muligt at vise, om institutionen i praksis har kunnet leve op til egne mål. Evaluering af målopfyldelsen efterfølges af opfølgning, der udløser konsekvenser i form af læring og sanktioner.

Dette kan lyde meget teknisk, men tankegangen er, at der foregår en systematisk proces med en cyklus på tre-fire år, fra de overordnede mål er vedtaget af politikerne til der tages konsekvenser af målopfyldelse i de udførende led. Tankegangen er videre, at der formidles værdier og normer under målformuleringsprocesserne på de forskellige niveauer, og at det er lige så væsentligt som det kontrollerende, opfølgende element.

Mens den generelle model er beskrevet i megen normativ litteratur i form af vejledninger o.l., er der kun beskeden grad forskning og undersøgelser, der viser, hvordan kommunerne griber målstyring an i praksis. Case studienes formål er derfor at belyse denne praksis.

Projektets perspektiver og problemstillinger

Der anlægges tre forskellige perspektiver på målstyring, og for hvert perspektiv formuleres en række problemstillinger i form af antagelser. Problemstillingerne vedrører både målstyringsprocessen og effekter af målstyring, som oplevet af aktører på forskellige niveauer af den kommunale organisation. Effekterne er afgrænset til målstyringens virkninger på politikernes rolle, på forholdet mellem henholdsvis politikere og administration og mellem politikere og institutioner, samt på det daglige arbejde på det udførende niveau.

Nedenfor redegøres kort for de tre perspektiver og hovedantagelserne. Det *instrumentelle perspektiv* kommer til udtryk i den generelle model for målstyring, som er omtalt ovenfor. Det instrumentelle ligger i, at hvert led i målstyringsprocessen er et instrument til at opfylde de foregående led, og i sidste ende de overordnede mål sat af politikerne. Hovedantagelsen er, at forventningerne i den generelle model efterleves hvad angår målformulering og etablering af delmål og operationelle mål, men at der er mangler i evaluering af målopfyldelse og opfølgning.

I *indflydelsesperspektivet* ligger, at målstyring vil påvirke indflydelsesfordelingen mellem politik, administration og det udførende led.

Antagelsen er, at målstyring vil koncentrere indflydelsen hos nøglepolitikere og den overordnede administrative ledelse, og at administrationen kan udnytte målstyring til at overtale politikerne til at påtage sig en overordnet ledelsesrolle, der kan skabe stabile arbejdsbetingelser for administrationen.

I det *institutionelle perspektiv* betragtes målstyring ikke som en rationel, instrumentel proces. Det antages, at hvert niveau i den kommunale organisation søger at tilpasse målstyring til sine egne normer og værdier, eller at hvert niveau afskærmer sig fra målstyring ved at gøre målformulering til et administrativt ritual uden betydning for praksis. For politikerne anvendes målstyring i forhandlinger om politikudformning, og forestillingen om fælles, overordnede mål brydes med forestillingen om en konfliktpræget, politiske proces. Ligesom den enkeltsagsorienterede politiker harmonerer dårligt med den visionære og generelt orienterede politiker. For den administrative ledelse antages målstyring at have en symbolsk funktion, derved at målstyring signalerer moderne og effektiv offentlig ledelse. På det udførende niveau antages, at målstyring bliver tilpasset den eksisterende praksis, og kun i beskedent omfang medfører ændringer i daglig praksis. Dvs. at mål-

styring i vid udstrækning indpasses i medarbejdernes eksisterende normer og værdier for arbejdsopgavernes udførelse.

På tværs af niveauer i den kommunale organisation antages at blive udviklet parallelle bevidstheder, således at man på den ene side kan give udtryk for et ideal om instrumentaliteten i den generelle målstyringsmodel, og på den anden side kan leve med en afvigende praksis.

Metode

De to casekommuner er udvalgt på baggrund af, at de begge har varierende erfaring med at praktisere målstyring i hele kommunens virksomhed, samt at de er forskellige med hensyn til størrelse (antal indbyggere) og geografisk beliggenhed. Casestudiet blev afgrænset til to sektorområder, ældreområdet og vejområdet, ud fra et ønske om forskellighed i opgavernes karakter (de bløde versus de hårde) og sammenhængende hermed forskellige faglige traditioner i medarbejdergrupperne.

Projektets data er hovedsageligt indsamlet ved interview, enkeltpersonsinterview såvel som fokusgruppeinterview. Der er i alt gennemført 28 interview omfattende 43 personer i den store kommune og 24 personer i den lille kommune. Interviewene blev gennemført i første halvår 1999 med borgmestrene, formændene for og udvalgte menige politikere i de to udvalg, hvorunder ældre- og vejområdet sorterede. Af det administrative personale interviewedes kommunaldirektørerne og forvaltningschefer samt mellemledere på de to sektorområder. Af personalet på det udførende niveau (ældreområdet) deltog ledere af plejehjem og hjemmehjælp, og udvalgte medarbejdere på disse områder. På vejområdet deltog sektorleder samt udvalgte medarbejdere.

I den store kommune er der foretaget observation ved møder i de to politiske udvalg med det formål at supplere interviewene med egne iagttagelser.

Det dokumentariske materiale har primært omfattet kommunernes egne beskrivelser af målstyringssystemet, budgetdokumenter, serviceinformationer mv., samt målbeskrivelser på alle niveauer, inklusive virksomhedsplaner.

Der er tale om casestudier af to kommuner på to sektorområder. På den baggrund er der ikke tale om, at projektets resultater kan være dækkende for andre kommuner. I de to kommuner har vi som sagt ikke interviewet samtli-

ge aktører på de to sektorområder, det ville have været praktisk uoverkommeligt. Men vi har fået relativt indgående beskrevet nøglepersoners opfattelse og vurdering af, hvordan målstyring »ser ud« fra deres position. Styrken ligger i at målstyring er belyst i et vertikalt snit gennem hele den kommunale organisation.

Starten på målstyring og målstyringssystemet som sådant

Den store kommune havde i 1992 formuleret mål på alle forvaltningsområder, men haft en proces i gang siden 1989. Den lille kommune startede med målstyring i hele kommunen i 1997. I begge kommuner kan drivkraften til at indføre målstyring henføres til borgmester og kommunaldirektør. Kommunalbestyrelserne vedtog den nye styringsform, men der var delte holdninger hertil blandt politikerne. I begge kommuner var de fremherskende begrundelser for målstyring af instrumentel art, nemlig begrundet i bedre økonomistyring, fastholdelse af politiske prioriteringer og synliggørelse af ydelser. På det udførende niveau blev nævnt nogle begrundelser, der peger i retning af det institutionelle perspektiv, nemlig at man ønsker at følge en tidstrend, og at det er moderne at efterligne den private sektor. Nogle begrundelser har også relation til indflydelse, idet det nævnes, at politikerne skal kunne hamle op med en professionel forvaltning, og at administrationen skal kunne styre det udførende, decentrale niveau. I begge kommuner havde man anvendt et konsulentfirma med speciale i målstyring i den kommunale verden, og man kan sige, at det er en institutionaliseret standard, der har været udgangspunktet.

Det instrumentelle perspektiv, som kommer til udtryk i kommunernes målstyringssystem, er blevet analyseret ved at gennemgå måldokumenter og beskrivelser af procedurer. Det viser sig, at systematikken i processen med formulering af mål på de forskellige niveauer, fremtvinger overvejelser over, hvad der skal prioriteres, og hvordan aktiviteterne synliggøres. På både ældreområdet og vejområdet tilpasser man sig et systematiseret målstyringssystem, men på vejområdet konkretiserer man mål i større grad end på ældreområdet. Den sammenhæng mellem styringssystemets elementer (målformulering på de forskellige niveauer, evaluering af målopfyldelse og opfølgning), som den generelle målstyringsmodel foreskriver, er ikke generelt til stede.

Hver af de to casekommuner har udformet deres egen model for målstyring, som i større eller mindre grad afviger fra den generelle målstyringsmodel. I den store kommune har man lagt sig fast på en model, hvor resultattilbage meldingen fra institutionsniveauet er afkoblet det politiske niveau. Det hænger sammen med, at virksomhedsplaner først og fremmest opfattes som et ledelsesredskab for den administrative ledelse, og ikke som et anliggende for politikerne. Til forskel herfra har man i den lille kommune valgt at lægge sig fast på en model, hvor såvel mål som resultater er genstand for en formel drøftelse mellem politikere og institutionsledere. »Dialog-budgettering« som kommunens målstyringsystem også kaldes, fremhæves som en stor styringsgevinst af samtlige partnere, bl.a. fordi systemet har betydet, at der i dag er en langt større forståelse mellem aktørerne om, hvad der er realistiske mål, og hvilke krav, man kan stille til hinanden. Casekommunerne var netop udvalgt med henblik på at afdække en variation, hvad angår store og små kommuners måder at praktisere målstyring på. Det var forventet, at nærhed og en kortere kommandovej i det kommunale hierarki kunne have en understøttende effekt i forhold til at øge politikernes opmærksomhed omkring målstyringsprocesserne på udførerniveau. Casestudiet bekræfter i nogen grad denne forventning. Hvorvidt det så skyldes den lille kommunes størrelse, eller det forhold, at man i kommunen har valgt en målstyringsmodel, der netop sætter dialogen mellem de organisatoriske niveauer i centrum, kan være vanskeligt at afgøre præcist. Begge forhold synes at have en understøttende effekt.

Ligesom der er forskelle, er der også visse ligheder i den måde, kommunerne har valgt at organisere deres målstyringssystemer på. I begge kommuner indgår målene i større planlægningsmæssige systemer. I den store kommune formuleres der mål med afsæt i en syv-årig visionsplan for den samlede kommunale virksomhed, og i den lille kommune er afsættet de langsigtede visioner, der er indskrevet i den 12-årige kommuneplan. I begge kommuner har man også valgt at koble budgetlægning og målstyring sammen. Det betyder bl.a., at det ikke er muligt at vedtage og implementere mål, uden at der er en budgetmæssig dækning for målene. Særlig i den lille kommune oplever nogle politikere denne kobling som meget stram. Ifølge deres opfattelse gør det målstyringssystemet fattigt, fordi det afskærer muligheden for at signalere over for borgerne, hvilke visioner politikerne

ønsker at arbejde henimod på lidt længere sigt. Også selv om der ikke umiddelbart er økonomi til det.

Effekter af målstyring

De oplevede virkninger på politikernes rolle peger på, at målstyring ikke rokker væsentligt ved rollen som enkeltsagspolitiker. Den generelle ledelsesrolle finder kun støtte på symbolplanet, og kun i den lille kommune. Der er forskel i opfattelsen af politikerrollen i de to kommuner. I den store kommune vil politikerne drive enkeltsager, og dette opfattes som en fornuftig praksis og et ideal. I den lille kommune giver politikerne udtryk for gerne at ville væk fra »enkeltsagspolitikeren«, men det er vanskeligt i praksis. Politikerne ser imidlertid nogle muligheder i målstyring. I den store kommune giver målstyring enkelte politikere taktiske muligheder i forhold til det (parti) politiske spil. I den lille kommune ser politikerne mere målstyring som et redskab til at få bugt med den tidligere overbudspolitik i kommunen, hvor politikerne lover mere, end de kan holde økonomisk.

Målstyringens virkning på forholdet mellem politik og administration er forskellig i de to kommuner. I den store kommune oplever flere politikere, at administrationen har fået mere indflydelse, idet den administrative ledelse har en fremtrædende rolle i målformuleringsprocessen. I den lille kommune mener samtlige interviewede politikere, at der ikke er ændret på indflydelsen, men det forhold, at administrationen er bemyndiget til at ændre de politiske mål peger i en anden retning. Disse resultater er i og for sig tankevækkende. I den normative litteratur om målstyring prædikes det, at målstyring vil indebære en styrkelse af den politiske styring og en fornyet politisk indflydelse. På grundlag af casestudierne synes der ikke at være belæg for disse påstande. Tværtimod peger det på, at det i langt de fleste tilfælde er administrationen, der er blevet styrket. Det er tvivlsomt, om det samme gør sig gældende for politikerne. Eksempelvis oplever nogle politikere det som et overgreb på deres demokratiske legitimitet, at forvaltningen har ret til at ændre i de politiske mål, såfremt økonomien ikke står mål med de politiske ønsker (den lille kommune). Dermed viser casestudiet, at målstyring i praksis kan betyde tab af politisk indflydelse. Eksemplet viser også, at målstyring, koblet med budgetstyring, kan have en disciplinerende effekt i de kommuner, hvor de økonomiske ressourcer er knappe og de politiske ønsker mange.

I begge kommuner giver både politikere og administration udtryk for, at målstyring har bidraget til, at administrationen kan holde politikerne i snor, således at man undgår en slingrekurs.

Effekten på relationen mellem politikere og udførende niveau viser, at der ikke er tale om, at målstyring opfylder et styringstomrum for politikerne, som decentraliseringen til institutioner har efterladt. Hverken ledere eller medarbejdere på det udførende niveau oplever, at de politiske mål virker særligt styrende på de mål, der formuleres i institutionernes virksomhedsplaner. Mens man ud fra den generelle målstyringsmodel skulle forvente, at mål formuleres »forlæns« ved, at politikerne formulerer mål, som nedbrydes på institutionsniveau, er der tegn på, at det i praksis også foregår »baglæns«, dvs. at lederne på det udførende niveau formulerer input til den politiske målfastsættelse. Det sker enten gennem en planlagt proces, hvor administrationen efterspørger mål og videregiver disse til politikerne, eller ved at institutionsledere og politikere mødes direkte, fx ved temamøder eller dialogmøder.

Målstyringens effekter på det daglige arbejde er, ud fra det ovenfor beskrevne, ganske beskedne, hvis vi ser på de politiske mål og deres »nedslag« på det udførende niveau. Der er kun en begrænset sammenhæng mellem målene. Men institutionerne formulerer mål, som nedskrives i virksomhedsplanerne, og spørgsmålet er, hvordan disse mål omsættes til praksis i det daglige arbejde i institutionerne og den service, der ydes. I begge kommuner oplever lederne på det udførende niveau virksomhedsplanen som et godt ledelsesredskab, der muliggør ændringer. Det var forventningen, at institutionaliseringen af målstyring ville være mere problematisk på ældreområdet end på vejområdet. Denne forventning var begrundet i en antagelse om, at vejområdet er præget af en teknisk rationalitet, hvor mål og resultater traditionelt har spillet en stor rolle. Ældreområdet er derimod et mere »blødt« område, og har ikke samme tradition for at »måle« eller kvantificere de ydelser, som leveres til brugerne. Forventningen viste sig ikke at holde stik. Tværtimod var det lederne på kommunernes ældreinstitutioner som var de mest positive og begejstrede for målstyring. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at målstyring ikke var noget nyt for dem. Fra deres faguddannelse såvel som på forskellige lederkurser uden for organisationen, havde mange af dem lært målstyring. Og i flere tilfælde havde lederne praktiseret en eller anden form for målstyring, før målstyring officielt blev

indført i kommunen. Selv om institutionslederne forholder sig positivt over for målstyring, nævnes der dog problemer med at få medarbejderne til at tage målene i virksomhedsplanerne til sig. Imidlertid ser medarbejdere, der har deltaget i målformuleringerne, virksomhedsplanen som en måde at få indflydelse på. Især i den lille kommune opfattes arbejdet med virksomhedsplanen som et stykke administrativt pligtarbejde, der tager tid fra de egentlige opgaver. På vejområdet i den store kommune kan kendskabet til virksomhedsplaner ligge på et meget lille sted.

De tre perspektiver

På kort formel, hvordan kan de indhøstede erfaringer i casestudierne fortolkes ud fra de tre perspektiver: Det instrumentelle-, det institutionelle perspektiv og indflydelsesperspektivet?

Det instrumentelle perspektiv i form af den generelle målstyringsmodel, hvor politisk formulerede mål får direkte gennemslag for arbejdet på det udførende niveau gennem målnedbrydning og evaluering af målopnåelse og opfølgning har, som forventet, kun begrænset forklaringskraft. Derimod er målstyring instrumentel for forvaltningsledelsen, som får mere systematik i den politiske proces ved en bedre kobling mellem politiske ønsker og økonomi. Også på det udførende niveau ser institutionslederne målstyring som et værktøj til bedre at kunne prioritere opgaver og synliggøre institutionen over for forvaltningen.

Det institutionelle perspektiv synes at levere den bedste fortolkningsramme. Politikerne holder i praksis fast ved rollen som enkeltsagspolitikker, selv om nogle politikere også giver udtryk for målstyring som et efterstræbelsesværdigt ideal. Den politiske organisation med synliggørelse af egne standpunkter og forhandlingspositioner harmonerer dårligt med fælles mål. De udførende niveauer tilpasser målstyringsprocedurerne til deres virkelighed, og bidrager til, at deres ønsker bliver input til den politiske målfastsættelse. De eksisterende faglige værdier, normer og arbejdsrutiner er ganske robuste over for målstyringens instrumentalitet. Dette er man også bevidst om fra forvaltningsledelsen, idet man i den ene kommune har fravalgt tilbagemelding om målopfyldelse fra institutionerne til det politiske niveau. Anvendelse af målstyring som signal over for omverden for at tilkendegive, at kommunen ledes rationelt gør sig gældende i nogle situationer, men ikke i det omfang, man skulle forvente ud fra det institutionelle perspektiv.

Indflydelsen for nogle aktørgrupper synes at være styrket gennem målstyring. Det gælder for den administrative ledelse over for politikerne, og det gælder for ledere af institutioner over for egne medarbejdere.

1 Indledning

Denne caserapport er baseret på en del af et fælles skandinavisk forskningsprojekt om målstyring i kommunerne i Danmark, Sverige og Norge. I dette afsnit redegøres for de praktiske rammer for projektet, projektets baggrund og teoretiske perspektiver. Afsnittet afsluttes med problemstillingerne for casestudierne.

1.1 Et fælles skandinavisk projekt

Projektet blev igangsat i forlængelse af et tidligere gennemført fælles projekt om ændringer i kommunernes organisering og legitimitet, og hvilke konsekvenser dette ville have for politikerrollen (Kleven m.fl. 2000). Projektet er, som det tidligere fællesprojekt, gennemført i samarbejde mellem AKF, Danmark, ved Olaf Rieper, Niels Ejersbo (Statskundskab, Odense Universitet) og Peter Hansen; NIBR, Norge, ved Terje Kleven; Trine Monica Myrvold og Ståle Opedal og Örebro Universitet, Sverige, ved Stig Montin og Mikael Granberg.

Projektet omfatter casestudier af to kommuner i hvert land og en efterfølgende, fælles surveyundersøgelse, der gennemføres som spørgeskemaundersøgelse til et udsnit af kommunerne i de tre lande.

Perioden for projektets gennemførelse er fra august 1998 til juli 2001, i alt tre år.

1.2 Projektets baggrund: Målstyring som international tendens

Målstyring eller »management by objectives« går næsten 50 år tilbage, idet det blev lanceret for private virksomheder i 1950'erne (Drucker 1954), men fandt først vej ind i den offentlige sektor i de skandinaviske lande i løbet af 1980'erne og 1990'erne. Her blev målstyring hurtigt kædet sammen med en række beslægtede begreber i litteraturen om styring og ledelse: Mål og rammestyring, mål og resultatstyring, virksomhedsplaner, benchmarking, kontraktstyring, udlicitering, kvalitetsstyring og -udvikling (Rieper og Mayne 1997), bestiller-udfører styring, performance budgeting mv. Disse begreber afspejler den internationale tendens inden for offentlig styringsideologi, som har fået navnet NPM. Der kan peges på fire NPM strategier, som står centralt i den internationale reformdiskussion (Hagen og Sørensen 1997): Strategisk beslutningstagen, resultatrettet budgettering, kundeorientering og konkurrenceudsættelse af offentlige ydelser. Mål for den offentlige organisation forudsættes at være formuleret i hvert fald i de første to strategier, men indirekte også i de to andre, idet man kan hævde, at kunders ønsker og behov skal blive kendt i organisationen og bringes til at påvirke organisationens mål, lige som konkurrenceudsættelse forudsætter specifikation af mål for at kunne udarbejde licitationsmateriale og for at kunne vurdere, om producenten lever op til de ønskede mål.

Policyformulering og produktion anskues som to adskilte aktiviteter (Hood og Jackson 1992, p178), jf. bestiller-udfører modellen. Hermed søges intentionen med at kombinere kravet til effektivitet med demokratisk, parlamentarisk kontrol, indfriet. Ved at koncentrere den politiske virksomhed om at formulere mål for kommunens ydelser, søges ydelsesproduktionen forankret i demokratiske processer. Ved at overlade gennemførelsen af målene (ydelsesproduktionen) til delvis selvstændige enheder med handlerum for professionelle medarbejdere, søges effektiviteten fremmet. Og ved løbende evaluering af kommunens virksomhed på alle niveauer, søges en fleksibel, tilpasningsdygtig, »lærende organisation« fremmet.

Målstyring passer ind i denne styringstankegang og har som grundelement vundet indpas i de ovennævnte styringsredskaber. Styringstankegangen er blevet udnævnt til en »institutionaliseret standard«, som en udbredt opskrift på, hvordan dele af en organisations styring bør udformes, jf. Røvik 1998.

Det er derfor ikke underligt, at målstyringstankegangen også er slået ind i kommunerne i de skandinaviske lande. Og at målstyringspraksis har fundet udbredelse i kommunerne i løbet af 1990'erne.

Men der er beskeden viden om, hvordan målstyring praktiseres i de enkelte lande, og om evt. variationer landene imellem kan forklares ved fx forskelle i kommunestørrelse, de norske kommuners større afhængighed af staten, den forskellige decentralisering til institutioner og forskelle i valgdeltagelse. Dette er problemstillinger, som skal belyses i den fælles survey.

De forskelle, vi ved, der er mellem de tre lande med hensyn til målstyring, begrænser sig til det oversigtsmæssige (Rieper 1999). I Sverige har bestiller-udførermodellen som en ekstrem form for målstyring haft en vis udbredelse, men flere svenske kommuner er vendt tilbage til mere traditionelle målstyringsmodeller (SOU 1996:169). I Norge er målstyring knyttet til virksomhedsplanlægning i en form, som også er indført i statslige organisationer (St.meld. nr. 23 1992-93), og til indførelse af lovbestemte kontroludvalg. I Danmark er målstyring, mere end i de andre lande, knyttet til lovpligtige servicedeklarationer, ligesom den udbredte decentralisering til institutioner har været en begrundelse for målstyring (Ejersbo 1999).

Forholdet er imidlertid at empirisk forskning om, hvordan kommunerne gennemfører målstyring i praksis, er meget beskeden i forhold til den omfattende normative litteratur, der foreligger på området.

Alene fra Danmark kan nævnes en række publikationer fra bl.a. Kommunernes Landsforening om målstyring, fx FOKUS (1995, 1996a, 1996b, 1999), Kommunernes Landsforening (1994, 1998), Lond (1999). Af studier om kommunal målstyring i praksis, kan nævnes Madsen (1993).

Et overordnet sigte med casestudierne er at styrke kendskabet til, hvordan kommunerne praktiserer målstyring, til forskel fra de normative og ideelle fremstillinger af målstyring.

1.3 **En generel model for målstyring**

»Målstyring är precis vad man vill att det ska vara«. (Rombach 1991).

Ovenstående citat opfanger den uklarhed, der eksisterer omkring det nærmere indhold i målstyring. Der er ikke på nogen måde én autoritativ udlægning af, hvad målstyring egentlig er. Flere forhold bidrager til uklarhe-

den. For det første har målstyring gennem årene været iklædt adskillige forklædninger, haft forskellige mål og sat ind i forskellige styringsmæssige sammenhænge (Mouritsen 1997:10). For det andet kan målstyring betragtes både som filosofi og som teknik (Rombach 1991:18). Som filosofi er målstyrings enkle budskab, at medlemmerne af organisationen skal kende deres mål, og derigennem vil de forsøge at opfylde dem. Målstyring som teknik sætter fokus på de enkelte elementer i målstyringsprocessen og deres implementering, hvilket er forbundet med langt større vanskeligheder. Denne forskel holdes ikke altid for øje, hvilket bidrager til uklarheden. For det tredje er der to elementer i målstyring – mål og styring. Drucker (1976:13) påpeger netop, at »MBO is both management by *objectives* and *management* by objectives«. Der skal altså tages højde for begge elementer, men samtidig er der tale om to ikke veldefinerede begreber.

For at håndtere nogle af uklarhederne vil vi præsentere en procesforståelse af målstyring. Denne forståelse ligger i forlængelse af de oprindelige udlægninger af målstyring og understreger, at målstyring ikke kun handler om mål. Udgangspunktet for procesforståelsen af målstyring er, at styring omfatter mere end blot en styringsimpuls i form af mål. Styring og målstyring skal derimod opfattes som en kontinuerlig proces, som indeholder flere elementer, og som antages at forholde sig instrumentelt til hinanden.

Målstyringsprocessens indhold kan sammenfattes ved følgende punkter (Madsen 1993; Røvik 1998, Christensen & Lægreid 1997):

- Fastsætte overordnede mål
- Etablere målhierarki
- Planlægge og gennemføre nødvendige handlinger
- Måle resultater
- Drage konsekvenser/opnå læring.

Mål udgør naturligt et centralt element i målstyringsprocessen og skal opfylde flere krav. De bør være klare og entydige, operationaliserbare, stabile, tidsafgrænsede, realistiske og indebære en udfordring (Philgren & Svensson 1989:42; Christensen & Lægreid 1997:378).

Opstilling af et målhierarki forudsætter, at de overordnede mål nedbrydes til delmål – der skelnes mellem mål og midler. I sin rene form vil koordineringen af mål på forskellige niveauer ske ved, at lavere niveauer opstiller deres mål i forhold til niveauet umiddelbart over. Det forudsættes ligeledes,

at man på det overordnede niveau er i stand til at rangordne målene. En succesfuld opstilling af et målhierarki sikrer, at de mål, som den enkelte afdeling eller det enkelte individ har opstillet og forfølger, vil bidrage til en høj målopfyldelse på det overliggende niveau og i sidste instans fremme organisationens overordnede målsætning. Målstyringsfilosofien siger netop, at hvis den enkelte kender sine mål, vil vedkommende også forfølge dem. Hvis der samtidig er sikret en målmiddel relation mellem mål på de forskellige niveauer, vil det optimere mulighederne for at opfylde det overordnede mål.

Måling af resultaterne udgør også en af de helt centrale elementer i målstyringsprocessen. Når vi som her ønsker at skelne mellem det, at have mål og så målstyring, bliver resultatmåling en af de kritiske faktorer i processen. Resultatmåling kan sidestilles med en målevaluering og fra evalueringsforskningen ved vi, at en målevaluering skal svare på to spørgsmål (Vedung 1991:37): Stemmer resultaterne overens med målene? Skyldes dette den konkrete indsats?

Selv om målevalueringer på ingen måde er uproblematisk, vil en vurdering af, i hvilken udstrækning mål formuleret af folkevalgte forsamlinger er blevet opfyldt, udgøre et væsentligt input til den demokratiske debat (Vedung 1997:48). Resultatvurderingen skal benyttes til at afmåle konsekvenser af opfyldte/uopfyldte målsætninger. Konsekvenser kan være aftalt på forhånd og evt. være udtrykt i kontraktlige termer (tæt på en form for kontraktstyring), eller de kan iværksættes i den konkrete situation. Konsekvenserne kan tage flere former. De kan være økonomiske, således at afdelingen/institutionen vil få beskåret eller udvidet deres budget. Det kan også være i form af ændringer af opgavefordelingen eller i kompetence og ansvar for bestemte sager. Det er ligeledes tanken, at erfaringer fra processen skal indgå i en læreproces, hvor organisationen kan blive bedre til at håndtere konkrete opgaver, forbedre evnen til at imødekomme problemer o.l. Graden af målopfyldelse skal også bruges til at korrigere de opstillede mål samt formulere nye. Hermed er det også tydeligt, at der ikke er tale om en afsluttet proces, men derimod en kontinuerlig proces, der gennemløbes med faste intervaller.

1.4 Tre perspektiver på målstyring

I projektet har vi anlagt tre teoretiske perspektiver, som i det følgende bliver præsenteret et for et. Det drejer sig om et instrumentelt -, et institutionelt - og et indflydelsesperspektiv. I udgangspunktet antages det instrumentelle og det institutionelle perspektiv at være konkurrerende i betydningen, at hvis det ene perspektiv giver mening som fortolkningsramme, giver det andet perspektiv ikke mening. Derimod er det institutionelle perspektiv og indflydelsesperspektivet supplerende, idet de to perspektiver fremhæver forskellige sider af fænomenet, uden at anvendelsen af det ene perspektiv udelukker anvendelsen af det andet.

Det instrumentelle perspektiv er fremherskende i den normative litteratur om målstyring, og kommer tydeligt til udtryk i den generelle model for målstyring. Grundlaget for denne model er tankegangen om, at overordnede mål nedbrydes til mere konkrete mål, der skal være vejledende for handling (varetagelse af opgaver, levering af ydelser), dvs. opfyldelse af underliggende mål bliver instrument for opfyldelse af overordnede mål. Mål kan betragtes som et instrument for forskellige aktører i kommunen. For politikerne kan de være et instrument til at påvirke retning og indholdsrammer for forvaltning og udførende institutioner. For ledere i administration og institutioner kan mål anvendes som middel til at påvirke holdninger og handlinger hos medarbejderne. Denne påvirkning tænkes at ske gennem social kontrol via tilbagemelding om og opfølgning på målopnåelse, men også ved at målene bliver internaliseret, dvs. integreres i medarbejdernes værdier og forpligtende normer for arbejdet. For medarbejderne kan mål anskues som værdier og pejlemærker, der bør arbejdes hen imod og opgavefelter, der fortjener opmærksomhed og prioritet. De tekniske elementer eller delprocesser i den generelle model er præsenteret ovenfor.

Antagelsen er, at den generelle model- og målstyring i praksis afviger fra hinanden, og at det især er registrering af målopnåelse og opfølgning herpå, det skorter på i praksis.

Indflydelsesperspektivet medfører, at målstyring anskues som havende konsekvenser for indflydelsesforholdene i kommunen. Den generelle model lægger op til en skarp adskillelse mellem politik og administration, hvor politikernes indflydelse skal styrkes gennem, at de koncentrerer sig om de overordnede linjer, og at medarbejderne styrkes ved, at de får handlefrihed

til at anvende de mest egnede midler. Hvordan påvirker målstyring indflydelsesfordelingen, dels mellem politikere og forvaltning og dels mellem forvaltning og de udførende led? Er opfattelsen heraf forskellig for forskellige aktørgrupper?

Antagelsen er, at målstyring koncentrerer indflydelsen hos en mindre gruppe nøglepolitikere, og hos en mindre gruppe forvaltningsledere.

Det institutionelle perspektiv anvendt på målstyring indebærer, at målstyringsprocesser anskues som udtryk for andet end den instrumentelle intention, der ligger i den generelle model. Det forventes således, at sociale normer og værdier i kommunens omgivelser, blandt professioner i kommunen eller blandt politikere, bliver afgørende for, hvordan målstyring praktiseres, og hvilke effekter den får. Overordnede mål tilpasses lokalt. I det institutionelle perspektiv spiller symbolproduktion en vigtig rolle. Når målstyring ses som symbol, indebærer det, at fænomenet bruges over for omgivelserne (borgerne, samarbejdspartnere, interesseorganisationer, potentielle medarbejdere) til at signalere eksempelvis, at kommunen er moderne ledet, at politikerne har vilje til arbejde med overordnede principper og værdier, eller at institutionen drives rationelt, og at ydelserne er synlige over for borgerne. Hvis målstyring hovedsageligt bruges symbolsk, skulle man forvente stor indsats for at gøre opmærksomhed på målstyring udadtil, men ikke forvente, at målstyring gav konkrete effekter på det udførende niveau og på ydelserne over for borgerne. Ligesom man kan se målstyring som et politisk eller administrativt ritual. Der udvikles »parallelle« bevidstheder i den forstand, at man kan give udtryk for en opfattelse af målstyring som ideal og samtidig leve med, at praksis er anderledes. Det symbolske perspektiv vil næppe kunne udledes direkte fra interviewudsagn eller dokumenter, men perspektivet vil blive anvendt som en fortolkningsramme.

Antagelsen er, at sociale normer og værdier knyttet til fx faglige professioner i kommunen, politikerne og til relevante dele af kommunens omgivelser virker formende på, hvordan målstyring praktiseres, og hvilke virkninger målstyring får. Endvidere antages, at målstyring er et betydeligt symbol på rationalitet, som udnyttes især blandt ledere i forvaltningen og nøglepolitikere (Kleven, 1999).

1.5 Problemstillinger i casestudierne

I tabel 1.1 gives en oversigt over problemstillingerne i casestudierne. Problemstillingerne er formuleret som udsagn, der udtrykker studiets forventninger. Udsagnene er opdelt i henholdsvis temaer (svarende til delprocesser i målstyring) og de tre nævnte perspektiver.

Tabel 1.1 Oversigt over forventninger til målstyring og dens effekter

Perspektiv Tema	Instrumentelt perspektiv	Institutionelt perspektiv	Indflydelsesperspektiv
Indførelse af målstyring	Oplevet styringsproblem søges løst! Målstyring indføres ud fra et ønske om en øget politisk indflydelse på decentrale institutioner; bedre styr på økonomien mv.	Tilpasning til institutionelle omgivers krav om anvendelse af rationelle og moderne styringsredskaber. Målstyring indføres ud fra et ønske om at signalere evne og vilje til fornyelse.	Nogle aktører har særlige interesser knyttet til at få indført målstyring. Målstyring sikrer administrationen mere spændende opgaver såsom øget indflydelse på politikudformning og mindre vægt på rutinefunktioner. Desuden giver målstyring administrationen øget handlefrihed og større mulighed for at kontrollere indholdet af den politiske dagsorden.
Målstyringsprocesserne	Politikerne formulerer klare og entydige mål. Der etableres et synligt og sammenhængende målhierarki, og institutionerne implementerer og udfører loyalt overordnede politiske mål. Politikerne foretager kontrol af institutionernes målopnåelse og iværksætter om nødvendigt sanktioner.	Politikerne oplever usikkerhed over for kravet om at skulle formulere mål. Mål opleves at passe dårligt med det konfliktideal som er kernen i politik. Målene formuleres derfor uklart, vagt og flertydige, og man anvender ikke ressourcer til at følge op på målene. Politisk målevaluering er et ritual uden konsekvenser. Institutionerne oplever politiske mål som uvedkommende for deres daglige virke. Egne faglige norm- og værdisæt søges afskærmet i forhold til politiske mål. Mål formuleres med udgangspunkt i kendte faglige praksisser.	Administrationen dominerer processerne i målstyring på grund af deres ressourcemæssige overtag i forhold til politikerne. Målene afspejler i høj grad opgaver og projekter som administrationen ønsker fremmet.

Perspektiv Tema	Instrumentelt perspektiv	Institutionelt perspektiv	Indflydelsesperspektiv
Effekter på:			
Politikerroller	Politikerne ændrer deres rolleadfærd. Fra at fokusere på enkeltsagsbehandling og detaljer lægges i højere grad vægt på overordnede ledelsesfunktioner. Politikerne oplever det som meningsfuldt at være visionære og målfastsættende.	Politikerne ændrer ikke deres rolleadfærd. Dels har politikerne ingen interesse i at blive bundet af langsigtede målsætninger, dels er engagement i enkeltsager af helt central betydning for deres synlighed over for vælgerne. Endvidere er det gennem enkeltsagerne, at politikerne opnår en følelse af indflydelse og styring.	Administrationen har interesser i at overtale politikerne til at påtage sig en overordnet ledelsesrolle. Rollen sikrer administrationen handlerum; man ved, hvor man har politikerne!
Forholdet mellem politikere og administration	Målstyring etablerer en klar grænse mellem politiske og administrative opgaver, hvilket sikrer, at administrationen ikke politiserer. Mål og målevaluering er et stærkt redskab til at føre kontrol med administrationen.	Idealet om målrational handlen er vanskeligt at forene med en politisk rationalitet. En politisk rationalitet fordrer politiske kompromisser som er vanskelige at nedfælde som klare og entydige mål. Politisk rationalitet handler ligeledes om at signalere uenighed og forskellighed, og eksponere denne uenighed overfor omgivelserne. Mål er ikke et velegnet redskab hertil. Idealet om målrational handlen passer derimod godt til en administrativ rationalitet. Målstyring bliver derfor et administrativt redskab med en svag eller slet ingen kobling til politiske aktiviteter. I praksis optræder administrationen som den målformulerende aktør, politikerne »blåstempler« målene.	De normative rolleforestillinger i målstyringskonceptet udnyttes af administrationen til at definere nye grænser og roller. Med målstyring får administrationen mulighed for legitimt at kunne definere politikernes »rette« plads i målstyringssystemet som til at være en overordnet position, en armslængde væk fra den daglige drift.

Perspektiv Tema	Instrumentelt perspektiv	Institutionelt perspektiv	Indflydelsesperspektiv
Forholdet mellem politikere og institutioner	Målstyring anvendes som et redskab til at opnå en øget politisk styring af aktiviteter på decentralt niveau.	Politikernes styring af institutionerne foregår ved hjælp af kendte metoder som budgetstyring og sagsbaseret ad-hoc styring. Målene, hvad enten de formuleres af politikkerne eller administrationen, er vage og opleves derfor heller ikke forpligtende på institutionsniveau.	Politikerne oplever afmagt i forhold til at målstyre institutionerne. De besidder ikke de relevante ressourcer (tid, viden, faglig indsigt) til at kunne styre institutionerne ved hjælp af mål.
Det daglige arbejde på udførerniveau	Institutionernes egne mål formuleres i et tæt samarbejde mellem ledere og medarbejdere. Denne proces sikrer dels, at medarbejderne oplever en høj grad af ejerskab til målene, dels at målene virker som en »rettesnor« i det daglige arbejde.	Mål formuleres og nedskrives i formelle dokumenter. Dokumenterne signalerer over for omverdenen, at man arbejder målorienteret. I dagligdagen, hvor tiden er knap og arbejdet præget af rutineprægede opgaver, spiller mål en ubetydelig rolle.	Ingen forventninger.

2 Undersøgelsesdesign og valg af dataindsamlingsmetoder

I dette kapitel redegøres for casestudiets design og valg af dataindsamlingsmetoder. I afsnit 1 begrundes, hvorfor undersøgelsen er tilrettelagt som et casestudie, og det nævnes, hvilke udvælgelseskriterier, der har været afgørende med hensyn til valg af casekommuner. I afsnit 2 redegøres for de anvendte metoder samt for hvilke typer af data, metoderne har genereret. Kapitlet afsluttes med en vurdering af styrker og svagheder knyttet til de anvendte metoder.

2.1 Casestudiet

Formålet med studiet er at øge forståelsen af, hvordan målstyring som et kommunalt styresystem opfattes i sin helhed i et komplekst socialt system samt at indfange den sammenhæng, hvori processerne omkring målstyring gennemleves, og deres virkninger viser sig. Generelt gælder det, at komplekse fænomener i deres helhed (i modsætning til afgrænsede variable) og sammenhæng studeres bedst ved hjælp af casestudier (Launsø og Rieper 1997). Med studiets formål for øje tilrettelægges undersøgelsen derfor som et casestudie med kvalitative interview som den primære dataindsamlingsmetode.

Valget af casekommuner er foretaget strategisk. Strategisk udvælgelse vil sige, at den eller de undersøgelsesenheder man vil studere, udvælges på grundlag af en forventning om informationsindhold, baseret på kontakt med andre forskere og nøglepersoner i øvrigt (Flyvbjerg 1991). Casekommunerne er netop udvalgt i et samråd med andre. Dels med forskere med kendskab til det kommunale område, dels på grundlag af indledende samtaler med centralt placerede informanter (kommunaldirektørerne) i de to kommuner.

Når casekommunerne er udvalgt strategisk, skyldes det et ønske om at undersøge såkaldte »kritiske« cases. Kommunerne er kritiske i betydningen af, at de begge har længerevarende erfaring med målstyring (for en mere uddybende baggrundsbeskrivelse af de to kommuner henvises til kapitel 3). Der er tale om kommuner, som på undersøgelsestidspunktet havde udviklet faste rutiner og procedurer omkring målstyring, og endvidere anvender kommunerne målstyring på samtlige af deres sektorområder. Herudover er kommunerne udvalgt med det sigte at opnå variation med hensyn til størrelse. Således er der i dette studie udvalgt en kommune med en typisk kommunestørrelse (ca. 9.500 indbyggere) og en forholdsvis stor kommune (ca. 35.000 indbyggere). Det er muligt at skabe variation på en lang række forhold, eksempelvis borgmesterparti, økonomisk og politisk stabilitet, men det antages, at det netop er størrelse, som kan have en afgørende betydning. Den generelle forventning er, at der i mindre kommuner er mulighed for at opnå en større politisk opmærksomhed omkring målstyringen på de kommunale serviceinstitutioner. Denne forventning er begrundet i en antagelse om, at forhold såsom nærhed og lokalt kendskab til de enkelte institutioner samt en kortere kommandovej i det kommunale hierarki kan virke fremmende for politikernes interesse i målstyringsprocesserne på de enkelte institutioner.

Af praktiske grunde har det ikke været muligt både at komme i dybden (flere organisatoriske niveauer) og i bredden (mange sektorområder) i kommunerne. I rapporten prioriteres det at komme i dybden, og der er af den grund foretaget en afgrænsning med hensyn til de områder, som søges undersøgt. Konkret undersøges to sektorområder; ældreområdet og vejområdet. Afgrænsningen er foretaget ud fra et hensyn om at afdække en vis form for variation i den måde, målstyring kan tænkes at blive praktiseret på inden for den enkelte kommune. De to områder er forskellige på en række dimensioner. Det kan forventes, at kulturen er forskellig på de to områder, idet områderne er befolket af forskellige professioner, der antagelig har forskellige opfattelser af samt holdninger til det, at skulle opstille operationelle mål og måle resultater. På grund af vejområdets tekniske karakter, må der forventes en vis erfaring med hensyn til at arbejde med mål og foretage resultatmålinger. Dette kan antageligt virke fremmende i forhold til en institutionalisering af målstyring. På ældreområdet må det derimod forventes, at målstyring har vanskeligere ved at blive institutionaliseret. Det skal ses i sammenhæng med, at ældrepleje og hjemmepleje har karakter af at

være »bløde« områder, hvor der ikke er den samme tradition for at opstille mål og måle resultater som på teknikområdet. Områdernes forskellighed muliggør altså at afdække en vis (forventet) variation. Dels med hensyn til den konkrete praktisering af målstyring, dels i omfanget og niveauet af virkninger.

2.2 **Dataindsamlingsmetoder**

For at opnå en nuanceret belysning af rapportens problemstillinger, er der anvendt forskellige og supplerende metoder til at generere data. Således er der gennemført indledende informantsamtaler, enkeltinterview, fokusgruppeinterview, observationsstudier og dokumentanalyser. I det følgende redegøres for de enkelte metoders konkrete anvendelse.

Interview

I undersøgelsen har vi valgt hovedsagelig at basere dataindsamlingen på kvalitative interview. Dette begrundes med, at det er forskellige aktørgruppers holdninger og meninger om deres adfærd og dens betydning i forbindelse med målstyring, som vi skal have frem. En velegnet metode hertil er netop det kvalitative interview.

Der er i alt gennemført 28 interview. Heraf er 18 gennemført i den »store kommune« og 10 i den »lille kommune« (for nærmere beskrivelse af, hvem og hvor mange der er interviewet, samt hvornår dataindsamlingen har fundet sted, se bilag 1). Inden for hvert sektorområde er der gennemført interview med udvalgsfolk, forvaltningschefer, i nogle (relevante) tilfælde mellemledere samt institutionsledere og institutionsmedarbejdere. Afgrænsningen af informanter er blevet foretaget ud fra det kriterie, at informanterne skulle have kendskab til processerne omkring målstyring. Langt de fleste informanter er blevet valgt ud fra en større population. Den konkrete udvælgelse af medarbejdere er foretaget i et samråd med de relevante forvaltningschefer. Udvalgelse af informanter på det politiske niveau er foretaget i et samråd med kommunaldirektørerne. Politikere er blevet udvalgt ud fra et ønske om variation med hensyn til partipolitisk tilknytning og position i byrådet. I det omfang politiske majoritetsforhold samt forskellige ideologier kan antages at have en betydning for politikernes forhold til målstyring, er politikerne valgt ud således, at de dækker de

toneangivende politiske holdninger i byrådet. I det omfang politikeres position i byrådet kan have en betydning i forhold til deres opfattelser af målstyring, er der i hver kommune foretaget interview med udvalgsformændene og menige medlemmer i begge udvalg. Politikerinterviewene er gennemført som enkeltinterview.

I den »store kommune« er der foretaget enkeltinterview med ældrechefen og et enkeltinterview med den ansvarlige leder af kommunens hjemmehjælp og hjemmesygeplejefunktioner. På ældreområdet er der på udførerniveau gennemført fokusgruppeinterview med samtlige af kommunens plejehjemsledere. Der er gennemført et fokusgruppeinterview med medarbejdere fra plejehjemmene samt et fokusgruppeinterview med medarbejdere fra hjemmehjælpen og hjemmesygeplejen. Disse medarbejdere er udvalgt således, at de repræsenterer samtlige af kommunens plejehjem og hjemmehjælpsområder. På vejområdet er der gennemført et enkeltinterview med den daglige leder af kommunens materielgård, hvorunder vejområdet er organiseret. Desuden er der foretaget et interview med to mellemledere, og endelig er der gennemført et fokusgruppeinterview med et udvalg af medarbejdere på vejområdet.

I den »lille kommune« er der på udførerniveau gennemført fokusgruppeinterview med samtlige ledere af kommunens plejehjem og ældrecentre, hvorunder også hjemmehjælp og hjemmesygepleje er organiseret. Herudover er der gennemført et fokusgruppeinterview med deltagelse af plejehjemsmedarbejdere, og medarbejdere inden for hjemmehjælp og hjemmesygeplejefunktionerne. I dette interview deltog også repræsentanter i brugerbestyrelser samt ældrerådets formand. Medarbejdere såvel som brugerrepræsentanter er udvalgt således, at de samlet set repræsenterer samtlige af kommunens ældreinstitutioner. På vejområdet har det ikke været muligt at gennemføre et fokusgruppeinterview med medarbejderrepræsentanter.

Enkeltinterviewene såvel som fokusgruppeinterviewene har taget udgangspunkt i semistrukturerede interviewguider. Der er udarbejdet tre forskellige interviewguider; en politikerguide, en forvaltningsguide samt en interviewguide til ledere og medarbejdere på udførerniveau (se bilag 2). I forbindelse med gennemførelsen af de første enkeltinterview blev det klart, at der var afsat for kort tid (en time). Dette havde bl.a. som konsekvens, at det ofte ikke var muligt at spørge ind til samtlige spørgsmål i interviewguiden, hvilket var utilfredsstillende. De efterfølgende enkeltinterview blev

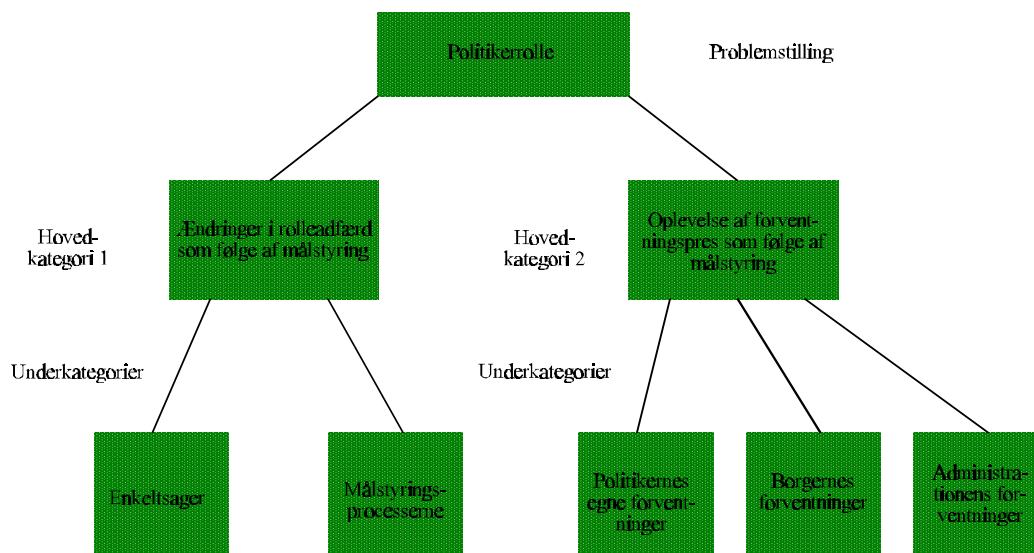
derfor udvidet til at vare 1½ time. Fokusgruppeinterviewene havde 2½ til 3 timers varighed.

Enkeltinterviewene såvel som fokusgruppeinterviewene er blevet gennemført af mindst to interviewere fra AKF. I et tilfælde er et enkeltinterview blevet gennemført af én interviewer. Der er blevet lovet anonymitet ved samtlige interview. Både enkeltinterviewene og fokusgruppeinterviewene er optaget på bånd, og der er efterfølgende foretaget et referat af samtlige interview. Det vil sige, at der ved udskriften er foretaget en udvælgelse af data fra forskerside. Referaterne er sendt til godkendelse hos informanterne, og dette har kun i ganske få tilfælde medført mindre korrektioner. Som forberedelse til analysen er informanternes udsagn blevet systematiseret på en række dimensioner, og til dette formål er anvendt et kvalitativt databehandlingsprogram, NUDIST.

NUDIST er et alternativ til at overstrege tekstblokke og interviewcitater med transparente overstregningtudser eller plastre gule papirlapper på interviewreferater. Når man arbejder med NUDIST, indlæser man sine interviewreferater i programmet, hvorefter sortering, udvælgelse og kategorisering af relevante interviewudsagn og citater foregår direkte på pc-skærmen. Således kan NUDIST sammenlignes med et elektronisk »klippe- og klistrebord«, der muliggør orden og systematik i de kvalitative data, man arbejder med. De kategorier man konstruerer (se nedenstående), fungerer som »kasser« eller »opslagstavler«, hvortil relevant interviewmateriale kodes, og de kan på den baggrund opfattes som en form for operationalisering af den problemstilling, man søger at belyse. Vi vil i det følgende eksemplificere, hvordan NUDIST konkret er blevet anvendt i rapporten.

En central problemstilling i kapitel 6 handler om, i hvilket omfang målstyring påvirker eller ændrer politikernes rolleadfærd. Med udgangspunkt i en rolledefinition, hvor der skelnes mellem rolle som adfærd, og de forventninger der rettes til en aktørs position i et givet socialt system (Scott 1995), har vi i NUDIST oprettet to hovedkategorier: 1) ændringer i rolleadfærd som følge af målstyring, 2) oplevelse af forventningspres som følge af målstyring (se figur 2.1).

Figur 2.1 Konkret eksempel på kategoriseringstræ i forhold til problemstillingen »politikerroller«



Under første hovedkategori »ændringer i rolleadfærd....«, er der blevet oprettet en underkategori, »enkeltsager«. Denne er blevet kodet med udsagn, der relaterer sig til, om politikerne, som følge af målstyring, har ændret deres holdning til at tage enkeltsager op til politisk drøftelse og behandling i det politiske system. Under samme hovedkategori er der oprettet en anden underkategori, »målstyringsprocesserne«. Denne er blevet kodet med udsagn, der relaterer sig til, om politikerne er blevet mere fokuseret på at formulere mål og foretage målevaluering som følge af målstyring. Den anden hovedkategori »oplevelse af forventningspres....« er blevet opdelt i en række underkategorier. Disse underkategorier er benævnt alt efter, hvilke aktører politikerne kan antages at opleve et forventningspres fra. I vores tilfælde har vi afgrænset os til »politikernes egne forventninger til deres rolle«, »borgernes forventninger« og »administrationens forventninger«.

I forbindelse med denne kodning og kategorisering af interviewmaterialet har vi anvendt en fremgangsmåde, hvor vi først har udvalgt de interviewreferater, der har relevans for rolleproblematikken. Referaterne er herefter

blevet indlæst i NUDIST og læst igennem på skærmen. Ved gennemlæsningen er tekstblokke eller citater med relevans for roller blevet markeret, hvorefter de er blevet »klippet« (kodet) over til de relevante kategorier eller underkategorier. Herefter er indholdet af de enkelte kategorier blevet kopieret direkte over i det tekstdokument, hvor analysen af rolleproblematikken er blevet skrevet.

I bilag 3 findes en oversigt over, hvordan de enkelte problemstillinger i kapitel 6 er blevet operationaliseret og kategoriseret i NUDIST.

Observationsstudier

I løbet af foråret 1999 har vi haft adgang til møder i begge de politiske udvalg i den »store kommune«. Af praktiske grunde, har dette dog ikke været muligt i den »lille kommune«. I den »store« kommune bliver der i udvalgene diskuteret mål to gange i løbet af foråret, og det er disse i alt fire møder, vi har observeret. Ved at have haft adgang til disse møder, har vi ved selvsyn fået en fornemmelse for, hvordan politikere i praksis forholder sig til det at formulere og diskutere mål. Samtidig har vi også fået en fornemmelse af, hvordan dette sker i et tæt samspil med, men nogle gange også i et modspil til administrationen. Som forberedelse til møderne havde vi udarbejdet nogle temaer med relevans for rapportens problemstillinger, og som vi var særlige opmærksomme på under møderne. Dette drejede sig om følgende:

- 1) Politikernes engagement i målformuleringsprocessen
 - hvor meget tid anvendes på de enkelte mål?
 - er engagementet forskelligt mellem politikere (centrale/perifere politikere)?
- 2) Enighed/uenighed mellem politikerne
 - mellem partierne?
 - mellem enkeltpersoner (på tværs af partiskel)?
- 3) Hvordan er reaktionen på forvaltningens udspil til mål og redegørelser
 - er der tale om accept fra politikerne?
 - er der tale om afklarende spørgsmål?

- er der kritik (konstruktiv/ikke-konstruktiv), og hvad handler kritikken i så fald om?

Under møderne er der skrevet notater og disse er efterfølgende blevet indtalt på bånd. Båndene er herefter blevet udskrevet. Udskrifterne har ikke været sendt til godkendelse hos mødedeltagerne. Indtrykkene fra observationsstudierne indgår primært som baggrundsviden i rapporten, men i effektanalyserne refereres enkelte steder til de iagttagelser, som er foretaget ved møderne i de politiske udvalg.

Dokumentarisk materiale

Dokumentarisk materiale har to funktioner i denne rapport. Dels anvendes dokumenter og lignende som baggrundsviden og som forberedelse til interview, dels foretages der i rapporten en indholdsanalyse af kommunernes måldokumenter (se kapitel 5). Som baggrundsviden og forberedelse til interview er der anvendt en række forskellige typer af dokumenter. For det første dokumenter, der kan karakteriseres som generelle beskrivelser af kommunen og dens aktiviteter. Her tænkes især på præsentationsmateriale, budgetdokumenter, serviceinformationer og lignende. For det andet dokumenter, der mere specifikt omhandler kommunernes målstyringssystemer. Det drejer sig om materiale, der beskriver målstyringssystemernes opbygning i de to kommuner og om materiale, der beskriver de formelle procedurer i forhold til målstyring. Herudover har vi gennemlæst aktivitetsbeskrivelser (måldokumenter) samt virksomhedsplaner (institutionernes operationelle mål) fra 1994 og frem til og med 1999. Dette med henblik på at danne os et billede af, om der over tid er sket ændringer i målenes indhold, og hvordan sammenhængen er mellem mål på forskellige niveauer.

2.3 **Styrker og svagheder ved metoder og datagrundlag**

Formålet med undersøgelsen har været at skabe et bredt og nuanceret billede af, hvordan der praktiseres målstyring i to danske kommuner, samt hvilke effekter det har på en række organisatoriske forhold. På den baggrund er undersøgelsen tilrettelagt som et casestudie af to kommuners

målstyringssystemer. I sagens natur kan to casekommuner ikke siges at være repræsentative for de danske kommuner, der anvender målstyring. Det forhold, at casekommunerne repræsenterer kritiske cases, gør det imidlertid muligt at antage, at de træk, som gør sig gældende på tværs af de to kommuner, sandsynligvis også gælder for en stor del af de kommuner, som anvender målstyring.

I begge kommuner er udvalgt to sektorområder til nærmere belysning, og inden for disse to sektorer er der foretaget en udvælgelse af informanter. Informanternes udsagn udgør det primære datagrundlag i undersøgelsen. Det forhold, at der er tale om et udvalg af informanter på to udvalgte sektorer i de to casekommuner, giver selvsagt nogle begrænsninger i forhold til generaliserbarheden af vores data og de deraf følgende analyser og konklusioner. Eksempelvis kan det være vanskeligt at sige noget generelt om politikeres og medarbejderes holdning til målstyring i de to kommuner. Det skal ses på baggrund af, at der for politikernes vedkommende kun er gennemført interview med lidt under en tredjedel af det samlede byråds medlemmer i begge kommuner. På det grundlag kan vi derfor ikke udtale os om, hvorvidt de interviewede politikere afspejler byrådets forskellige opfattelser af målstyring. Vi har dog, som ovenfor nævnt, anvendt nogle udvælgelseskriterier med hensyn til at sikre en vis variation i de interviewede politikeres holdninger til målstyring. Det er vores opfattelse, at vi af den vej har fået afdækket temmelig forskellige opfattelser af målstyring, hvilket også fremgår af analyserne i kapitel 4 og 6.

Hvad de interviewede medarbejdere angår, skal det understreges, at der kun er foretaget interview med en meget lille andel af den samlede medarbejderstab på de to sektorområder. I de tilfælde hvor det har været af interesse at få afklaret, om de interviewedes synspunkter også var dækkende for deres kolleger, har vi direkte spurgt de interviewede om dette. Dog skal man være forsigtig med at tillægge sådanne udsagn alt for stor vægt, idet der er tale om informanternes umiddelbare vurdering af deres kollegers holdninger og adfærd i relation til målstyring. Det kan betragtes som en styrke, at udvalget af informanter (på ældreområdet) repræsenterer samtlige af kommunens ældreinstitutioner. Dette sikrer en vis spredning med hensyn mere institutionsspecifikke holdninger til samt erfaringer med målstyring.

I forhold til den måde, hvorpå medarbejdere på udførerniveau er blevet udvalgt, kan der anføres to kritikpunkter. For det første er de interviewede

medarbejdere blevet udvalgt af deres overordnede. For det andet er de alle blevet udvalgt, fordi de har tilknytning til udarbejdelse af virksomhedsplanen, og flertallet af informanterne sidder desuden i SU (samarbejdsudvalget), hvor virksomhedsplanen diskuteres, og reelt udformes. Især sidstnævnte betyder, at informanterne har et væsentligt bedre kendskab til målstyring end deres øvrige kolleger. Informanternes kendskab til målstyring og de oplevelser, som er knyttet hertil, må antages at kunne påvirke informanternes opfattelse af målstyring. Deres udsagn er således næppe repræsentativt for samtlige medarbejdere i institutionerne.

Det forhold, at medarbejdere på udførerniveau er udvalgt af deres chefer, kan stille informanterne i en loyalitetskonflikt ved besvarelse af kritiske eller »følsomme« interviewspørgsmål. Dette kan resultere i »slørede« svar fra informanten, eller at informanten generelt er tilbageholdende med at udtale sig om emner, som har stor relevans for de problemstillinger, man søger at afdække. Det har dog ikke været vores opfattelse, at medarbejderne har lagt bånd på sig selv under interviewene. Tværtimod har de på godt og ondt givet deres uforbeholdne meninger om målstyring til kende og er ofte fremkommet med ret nuancerede beskrivelser af, hvilke muligheder og især begrænsninger som de oplever målstyring har. Det gælder i øvrigt generelt for de informanter, vi har talt med, at de ikke har holdt sig tilbage med deres synspunkter om samt erfaringer med målstyring. Kun i nogle få tilfælde har det været vores oplevelse, at informanter har været tilbageholdende med hensyn til at udtale sig om emner, som informanten har oplevet som kontroversielle. Det har i den forbindelse været en styrke, at vi har interviewet flere forskellige aktørgrupper, således at vi eksempelvis har kunnet få belyst kontroversielle emner og konfliktstof fra forskellige aktører. I det hele taget må det fremhæves som en styrke ved designet af undersøgelsen, at vi har fået belyst fænomenet målstyring fra mange forskellige synsvinkler. Det er vores vurdering, at synspunkterne langt hen ad vejen har stemt overens og understøttet hinanden, og i den forstand er der sikret en høj grad af validitet i undersøgelsen.

Kombinationen af enkeltinterview og fokusgruppeinterview har vi fundet frugtbar, idet kombinationen giver god mulighed for at udnytte fordelene i begge interviewformer. Fordelen ved at anvende fokusgruppeinterview er, blandt flere, at informanterne kan udfordre og spørge til hinanden undervejs, og det er derfor ofte muligt at få en mere detaljeret viden om det

fænomen, man undersøger (Rieper 1993). Samtidig giver gruppeformen mulighed for, at informanternes udsagn direkte sættes op mod og afvejes mod hinanden af informanterne selv. Det giver en form for gensidig vurdering af udsagnene blandt informanterne. Ulempen er omvendt, at man, på grund af deltagerantallet, ofte ikke har mulighed for at komme i dybden med enkelte emner. Her har det været en fordel at kunne supplere med enkeltinterview, hvis styrke netop er muligheden for at komme i dybden med udvalgte emner. En ulempe ved fokusgruppeinterview kan være, at nogle informanter, i højere grad end i et enkeltinterview, kan afpasse deres udtalelser efter, hvad der er »passende« at sige og mene i forhold til de øvrige deltagere i gruppeinterviewet. Dette problem er måske særligt udtalt i gruppeinterview, hvor der er deltagere fra meget forskellige positioner i den kommunale organisation (se eksempelvis Sehested 1996). Vi har ikke oplevet problemer af denne karakter, hvilket antageligt skyldes, at informanterne kom fra samme profession og/eller arbejdsområde, hvorfor flere af informanterne derfor også kendte hinanden. Dette skabte en tryk stemning blandt deltagerne. Umiddelbart efter interviewene fik vi ofte tilkendegivelser fra informanterne om, at de selv var blevet en smule klogere på, hvorledes kommunens målstyring egentlig hang sammen. På denne måde havde gruppeinterviewene også en værdi for informanterne selv.

3 **Baggrund for de to casekommuner**

I dette kapitel beskrives de to casekommuner ved hjælp af en række baggrundsoplysninger. Disse oplysninger har til formål at danne baggrund for de analyser, som gennemføres i de efterfølgende kapitler, og de er udvalgt med det sigte, at de kan antages at have betydning for de to kommuners måder at organisere og praktisere målstyring på. I det følgende ser vi nærmere på kommunernes størrelse, deres økonomiske situation samt kommunernes politiske og administrative organisering. Desuden foretages en kort beskrivelse af de områder, som i denne rapport er udvalgt til nærmere analyse, hvilket vil sige ældreområdet og vejområdet. Kapitlet afsluttes med en præsentation af målstyringssystemernes historik og opbygning i de to kommuner.

3.1 **Kommunernes størrelse og økonomi**

3.1.1 **Den »store kommune«**

Den »store kommune« er beliggende på Sjælland. Kommunen er en bykommune og dækker et areal på ca. 15.000 hektar. Med sine ca. 35.000 indbyggere må kommunen karakteriseres som en stor kommune set i forhold til, at den gennemsnitlige kommunestørrelse i Danmark er ca. 19.000, og at halvdelen af landets kommuner har mellem 5.000-10.000 indbyggere.

Kommunens økonomiske situation (beskrivelsen er baseret ECO-nøgletal samt på kommunens egne oplysninger) ser umiddelbart god ud. Der er et godt beskatnings- og ressourcegrundlag. Generelt har kommunen et lavere udgiftsbehov i 1999 end relevante sammenligningskommuner, og der er et faldende udgiftsbehov. Kommunen har oplevet en periode, hvor udgiftsbehovene udviklede sig hurtigere end de finansielle muligheder, men

det synes fra 1999 at være ændret. Generelt er det en velstående kommune med mange muligheder. Det eneste umiddelbare faresignal er stigningen i den langfristede gæld og efterfølgende stigning i renter og afdrag. Tillige hævede kommunen skatteprocenten i 1997 til 21,1%, hvilket nok vil vanskeliggøre yderligere stigninger de kommende år.

3.1.2 **Den »lille kommune«**

Den »lille kommune« er beliggende i Nordjylland og består af tre mindre byer. Kommunen dækker et areal på 25.000 hektar, og med ca. 9.500 indbyggere kan den karakteriseres som en typisk kommunestørrelse.

I modsætning til den store kommune, er den økonomiske situation ikke så positiv. Kommunen har ganske vist haft en stigning i beskatnings- og resourcegrundlaget, men det er væsentligt under landsgennemsnittet. Tillige har kommunen oplevet et stigende udgiftspres. I de foregående år har kommunen oplevet en resourceklemme, hvor udgiftsbehovene udviklede sig hurtigere end de finansielle muligheder. Den langfristede gæld er ligeledes vokset fra 1997.

Kommunen satte i 1998 skatteprocenten op til 21,4%, hvilket naturligvis også kan hæmme de finansielle muligheder. Generelt har kommunen været igennem en vanskelig økonomisk periode.

3.2 **Kommunernes politiske og administrative organisering**

3.2.1 **Den »store kommune«**

Kommunen har siden 1986 haft en socialdemokratisk borgmester, dog med undtagelse af perioden 1994-1997, hvor kommunen var under et Venstre/Konservativt styre, under ledelse af en borgmester fra partiet Venstre. Byrådet består af 21 medlemmer, der fordeler sig på seks stående udvalg. Dette drejer sig om et *økonomiudvalg*, der bl.a. varetager kommuneplanlægning og forvalter kommunens samlede økonomi, et *teknisk udvalg*, der bl.a. varetager den umiddelbare forvaltning af vejvæsen og miljøforhold samt udarbejder forslag og foretager indstilling til byrådet om bl.a. lokalplaner og anlægsplaner, et *skoleudvalg*, der bl.a. varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens undervisningsmæssige opgaver,

herunder bl.a. opgaver vedrørende folkeskolen, et *fritids- og kulturudvalg*, der bl.a. varetager opgaver vedrørende fritids- og ungdomsklubber og biblioteksforhold, et *familie og arbejdsmarkedsudvalg*, der bl.a. varetager opgaver vedrørende pasningsforanstaltninger for børn i alderen 0-6 år og drift- og vedligeholdelse af bygninger, anlæg og arealer inden for udvalgets område, og endelig et *ældre- og handicapudvalg*, der træffer afgørelser i sager om ydelser mv. til enkeltpersoner på ældre- og handicapområdet samt varetager den umiddelbare forvaltning af opgaver bl.a. vedrørende boliger og institutioner samt integrerede plejeordninger.

De udvalg, der i denne rapport ses nærmere på, er teknisk udvalg og ældre- og handicapudvalget. De to udvalg består i varierende grad af nye medlemmer. I ældre- og handicapudvalget, som i valgperioden 1994-1997 hed social- og sundhedsudvalget, er samtlige medlemmer nyvalgte. Kun udvalgsformanden, der repræsenterer socialdemokratiet, har erfaring fra det tidligere byråd (indvalgt til byrådet i 1994). Teknisk udvalg består af medlemmer med en længere erfaring, hvad byrådsarbejde angår. Tre ud af udvalgets fem medlemmer har mere end seks års byråds erfaring, og alle tre sidder de i kommunens økonomiudvalg. Et af disse udvalgsmedlemmer har tidligere været formand for teknisk udvalg. Udvalgets nuværende formand, der er medlem af socialdemokratiet, tiltrådte udvalget i 1997.

Den administrative organisation er bygget op efter en »direktionsmodel« bestående af en kommunaldirektør og tre direktører, som hver især er ansvarlige for følgende direktionsområder: »Børn og Kultur«, »Social og Skat« og »Teknik«. Ældre- og handicapområdet henhører under direktionsområdet »Social og Skat«, nærmere bestemt i afdelingen for Pension og Helse. »Social og Skat«, har de senere år været udsat for en del uro, hvilket bl.a. har udmøntet sig i en del lederskift. Chefen for Pension og Helse, der har det umiddelbare ansvar for ældre- og handicapområdet, har således tiltrådt sin stilling omkring årsskiftet 1999, og havde på den baggrund kun fem måneders erfaring omkring undersøgelsestidspunktet. Direktøren er ligeledes ny i sin nuværende stilling, men har haft en anden højt placeret stilling i kommunen siden 1988. Direktøren har således lang erfaring og har bl.a. været en af drivkræfterne bag at få indført målstyring i kommunen.

Ældre- og handicapområdet dækker over en lang række aktiviteter, herunder ældreinstitutioner og hjemmeplejen, som er de områder, der vil

blive sat fokus på i denne rapport. Området er bl.a. karakteriseret ved at være et relativt udgiftstungt område, hvilket kan aflæses ved, at områdets budgetramme i 1998 udgjorde ca. 25% af kommunens samlede driftsbudget. Kommunen råder over seks ældreinstitutioner, hvoraf den ene er ejet af en privat fond. Institutionerne omfatter dels almindelige plejehjem, dels bo- og aktivitetscentre for ældre. Hjemmeplejen, som også omfatter hjemmesygeplejefunktioner, foregår under ledelse af en ledende sygeplejerske, der har været ansat i sin nuværende stilling siden 1993 og som organisatorisk set har kontor i afdelingen for Pension og Helse¹. På udførerniveau er hjemmehjælpen organiseret i x antal områder, som er dækkende for den geografiske opdeling af kommunen. Hvert område er ledet af en sygeplejeuddannet områdeleder.

Vejområdet henhører under direktionområdet »Teknik«, nærmere bestemt i afdelingen for Vej, Park og Affald. Vejområdet dækker over en række aktiviteter, bl.a. vejvæsen, offentlige toiletter og kommunens Materielgård. Større opgaver såsom vejbelysning, større vejbelægninger mv., er udliciteret til private entreprenører. Vejområdet er den aktivitet, som udgiftsmæssigt vejer tungest på det tekniske område (23 mio.kr. i 1998), men som i det samlede billede kun udgør ca. 2,5% af kommunens samlede driftsbudget. På udførerniveau udgår de daglige aktiviteter fra kommunens Materielgård, som ledes af en driftschef med ansvar for administrationen af området.

I kommunen er der indført økonomisk decentralisering i starten af 1990'erne. Økonomisk decentralisering betyder en ret for samtlige institutioner til at råde over deres budgetterede midler på en særlig måde. Eksempelvis har institutionerne overførselsadgang fra det ene regnskabsår til det andet, og institutionerne har ligeledes ret til at skaffe sig alternative indtægter, og de må anvende de økonomiske midler i en samlet ramme. Økonomisk decentralisering blev indført, bl.a. som følge af et pres fra kommunens institutioner. En interviewperson beskriver den økonomiske decentralisering som en form for byttehandel, hvor institutionerne, som følge af den økonomiske decentralisering, fik mere indflydelse. Til gengæld betyder det også en pligt for den enkelte institution til at udarbejde virksomhedsplan, som efterfølgende er blevet et integreret og vigtigt element i kommunens målstyringssystem.

3.2.2 Den »lille kommune«

Kommunen har siden 1986 været ledet af en socialdemokratisk borgmester, og konstitueringen af byrådets udvalgsposter mv., har traditionelt foregået på tværs af de politiske fløje. Byrådet består af 17 medlemmer, der fordeler sig på fire stående udvalg. Det drejer sig om Økonomiudvalget; Udvalget for Børn, Skole og Kultur; Social- og Sundhedsudvalget og Udvalget for Teknik og Miljø. Ældre- og handicapområdet er placeret i Social- og sundhedsudvalget, som i valgperioden 1994/1997 blot hed Borgerudvalget. Vejområdet er placeret i Udvalget for Teknik og Miljø. De to udvalg består i vidt omfang af nye medlemmer. Således er formanden for Teknik og Miljø det eneste medlem, som også sad i dette udvalg i foregående byrådsperiode, og for Social- og Sundhedsudvalget er der kun to ud af udvalgets fem medlemmer, der tidligere har haft med området at gøre i en byrådspolitisk sammenhæng.

Den administrative organisation er bygget op efter en traditionel forvaltningsstruktur, bestående af en kommunaldirektør og fem forvaltninger. Det drejer sig om en Social- og Sundhedsforvaltning; Børn, Skole og Kulturförvaltning, Centralforvaltning, Teknik og Miljøforvaltning samt en Skatte og Inkassoförvaltning. Ældre- og handicapområdet henhører under Social- og sundhedsforvaltningen og Vejområdet under Teknik og Miljøforvaltningen. Begge forvaltningschefer havde også deres nuværende stillinger i forbindelse med indføringen af målstyring i kommunen.

Ældre- og handicapområdet dækker over en lang række aktiviteter, herunder ældreinstitutioner og hjemmeplejen. Området er et relativt udgiftstungt område, idet ca. 17% af det samlede kommunale driftsbudget er allokert til dette område. Kommunen råder over fire ældreinstitutioner, hvoraf den ene er et egentligt aktivitetscenter. De tre øvrige institutioner omfatter dels almindelige plejehjem, dels bo- og aktivitetscentre for ældre, og rummer desuden hjemmehjælpsfunktioner og hjemmesygeplejefunktioner. Institutionerne ledes af ledende sygeplejersker, som har mellem to og fire års anciennitet i deres nuværende stillinger.

Vejområdet dækker bl.a. over aktiviteter såsom kommunale veje og kloakker, men en lang række opgaver, som tidligere lå i kommunen, er nu udliciteret. Mindre og større vejreparationer, gadefejning, tømning af rendestensbrønde samt rabatafhøvlinger, er alle opgaver, som er udliciteret til private entreprenører. I en budgetmæssig sammenhæng er vejområdet

et relativt lille område, som kun råder over ca. 1,8% af det samlede kommunale driftsbudget.

I kommunen har man siden begyndelsen af 1990'erne haft økonomisk decentralisering, hvilket for ældreinstitutionerne har betydet en nærmere fastsat ret til at overføre budgetoverskud/budgetunderskud imellem to regnskabsår. Denne ret er fra midten af 1990'erne også blevet udvidet til at omfatte hjemmeplejen og hjemmesygeplejen.

3.3 **Målstyringssystemernes opbygning i de to kommuner**

²Hver af de to casekommuner har indført målstyring på forskellige tidspunkter, og hver har de udformet deres egen model for målstyring, som i større eller mindre grad afviger fra den generelle model. Hvor man i den ene kommune har udeladt nogle elementer fra den generelle model (jf. kapitel 1), har man i den anden kommune tilføjet nogle ekstra elementer. Som baggrund for den empiriske analyse foretages i det følgende en kort beskrivelse af de to kommuners målstyringsmodeller.

3.3.1 **Den »store kommune«**

Målstyring er indført som styringsredskab i 1992, med virkning fra budgetåret 1993. I den kommunale organisation praktiseres målstyring i to forskellige systemer, et administrativt og et politisk, men systemerne synes dog ikke at være kobledet til hinanden. I det følgende lægges vægten på en beskrivelse af det politiske målstyringssystem, hvorimod det administrative system kun beskrives ganske kortfattet. Målstyring er det overordnede styringsredskab ved såvel budgetlægning som den løbende styring i kommunen. Kommunens aktiviteter er opdelt i 15 aktivitetsområder, hvor to af disse er vej- og ældreområdet. For hvert aktivitetsområde er der udarbejdet en aktivitetsbeskrivelse, der med udgangspunkt i det samlede byråds visioner (den såkaldte »Vision 2002«) præsenterer aktivitetsområdets overordnede mål. Inden for rammerne af disse mål, formulerer udvalgene forskellige delmål og resultatkrav. Resultatkravene beskriver den indsats, der skal til for at opnå målene, typisk inden for det kommende budgetår. Til

hvert aktivitetsområde er der knyttet en bevillingsblok, der er den økonomiske ramme, inden for hvilken målene skal realiseres.

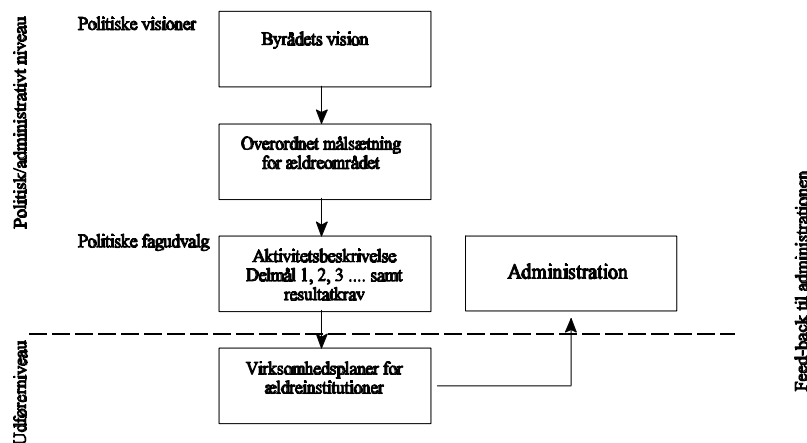
Målformuleringsprocessen starter i foråret, hvor udvalgene samtidig modtager de første bud på de økonomiske rammer, der vil blive stillet til rådighed i de kommende år. I forbindelse med de almindelige udvalgsmøder diskuteres der i løbet af foråret forslag til delmål og resultatkrav i udvalgene. Målenes videre færd i det politiske system afhænger i høj grad af, om der i forbindelse med efterårets budgetforhandlinger kan mønstres politisk flertal i forhold til de enkelte mål. De mål, hvorom der kan samles et politisk flertal, indskrives i hvert områdes aktivitetsbeskrivelse, og offentliggørelsen af målene heri er et vigtigt signal nedadtil i organisationen om, hvilke mål der skal arbejdes efter i det kommende år. Aktivitetsbeskrivelserne, med dertil hørende budgetrammer, udsendes som regel i midten af november måned, hvorefter det er administrationens og institutionernes opgave at gennemføre målene for deres respektive aktivitetsområder inden for den besluttede budgetramme. For at synliggøre dette arbejde skal samtlige institutioner, afdelinger og stabsfunktioner inden for det pågældende aktivitetsområde, udarbejde såkaldte virksomhedsplaner. I forbindelse med udarbejdelsen af deres virksomhedsplan først i det nye år, skal institutionerne forholde sig til indholdet af de udmeldte politiske mål. Eksempelvis skal en ældreinstitution i sin årlige virksomhedsplan oplyse om og redegøre for, hvordan institutionen fortolker og nedbryder de overordnede politiske målsætninger til konkrete delmål, samt hvilke midler og resultatkrav institutionen vil tage i anvendelse for at realisere delmålene. Virksomhedsplanen er også en tilbagemelding til det administrative niveau om, hvordan det forløbne år er gået. Heri oplyses bl.a. om sidste års mål er nået, hvad er gået godt, hvad er gået mindre godt og hvorfor, og hvad der ellers er sket på institutionen.

Til forskel fra den generelle målstyringsmodel foregår der ikke en formel politisk godkendelse i forhold til institutionernes virksomhedsplaner. Man har i kommunen bevidst valgt en model, hvor resultattilbagemeldingen så at sige går uden om det politiske niveau, men hvor afdelingschefer eller direktører til gengæld er forpligtet til at give institutionerne feedback på deres virksomhedsplaner. På nogle områder foretager administrationen en sammenskrivning af resultaterne fra virksomhedsplanen til udvalgene, og samtlige virksomhedsplaner opstilles på byrådets læseværelse. Selv om der

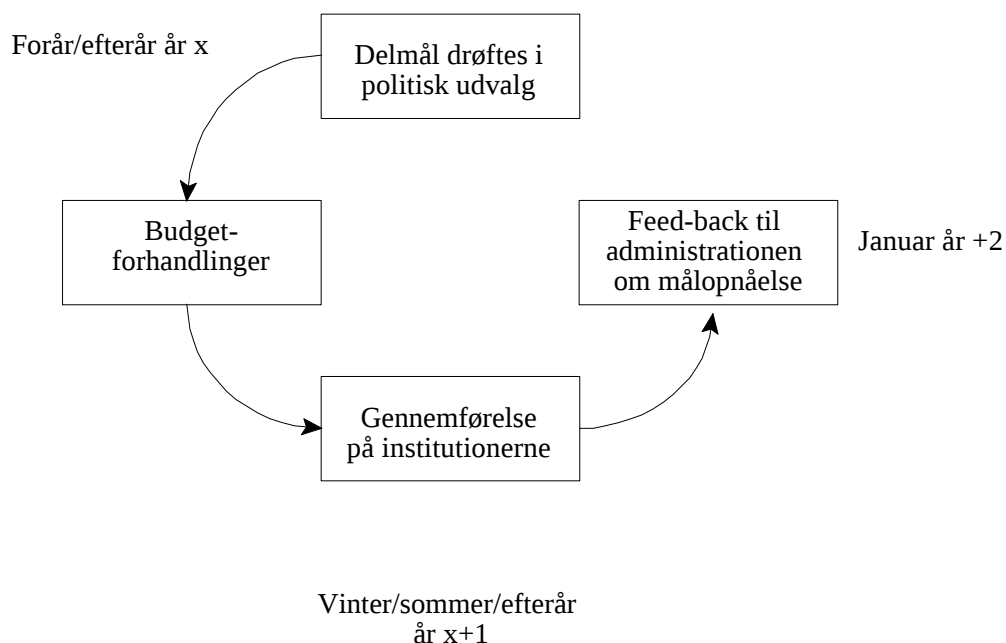
således ikke foregår en formel godkendelse i de enkelte udvalg, er der trods alt alligevel mulighed for, at politikerne på eget initiativ kan forholde sig til og eventuelt reagere på, hvordan institutionerne realiserer de politiske mål.

Figur 3.1 Den politiske målstyringsmodel i den »store kommune«

Eksempel: Ældreområdet



Figur 3.2 Den politiske målstyringsproces



Som nævnt praktiseres også målstyring i et administrativt system. Kort fortalt udpeger direktionen hvert år en række temaer (oftest tre), som det er obligatorisk for institutionerne at sætte særlig fokus på i virksomhedsplanerne for det kommende år. Som eksempel herpå kan nævnes, at direktionen i 1999 besluttede at samtlige institutioner skulle arbejde med Agenda 21 relaterede problemstillinger, udarbejde brugerundersøgelser og forholde sig til problemstillinger vedrørende vedligeholdelse af bygninger, inventar mv. Institutionerne skal, lige som i det politiske målstyringssystem, i deres virksomhedsplaner redegøre for, hvordan de vil opnå disse mål, lige som de skal udarbejde en årsberetning for, hvordan de opfyldte foregående års mål.

3.3.2 Den »lille kommune«

I den »lille kommune« er målstyring indført som generelt styringsredskab i begyndelsen af 1997. Her kaldes målstyring imidlertid ikke for målstyring, men dialogbudgettering. Med denne betegnelse forsøger man bevidst at distancere sig fra det traditionelle målstyringskoncept, og i kommunen opfatter man dialogbudgettering som en videreudvikling i forhold til målstyringskonceptet. I nedenstående redegøres nærmere for indholdet i »dialogbudgettering«. Af hensyn til ønsket om ens begrebsanvendelse i denne fremstilling, har vi i det følgende dog valgt at anvende betegnelsen målstyring i stedet for dialogbudgettering.

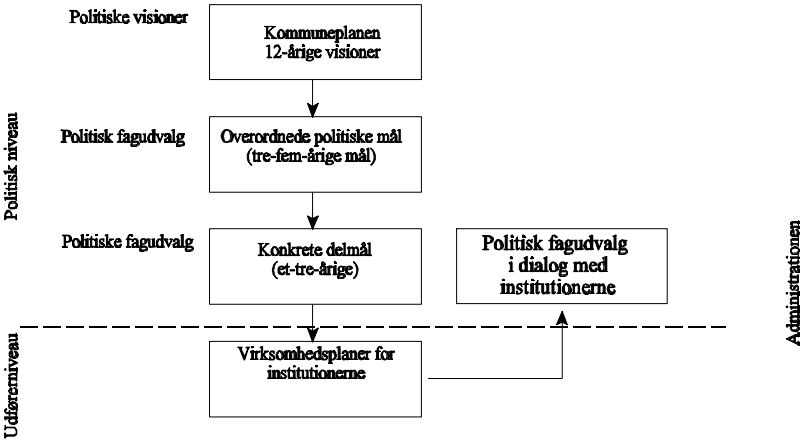
I kommunen er målstyring tænkt ind i en større planlægningsmæssig sammenhæng, idet målstyring indgår som led i udarbejdelsen af den lovpligtige 12-årige kommuneplan. I kommuneplanen er det beskrevet, hvilke visioner kommunen arbejder efter, og det er herfra, at målhierarkiet tager sit afsæt. Under de politiske visioner rangerer såkaldte overordnede mål, der har en tre-fem-årig tidshorisont, og under disse rangerer så igen såkaldte konkrete delmål med en tidshorisont på et-tre år. I det følgende afgrænses beskrivelsen af kommunens målstyringssystem til de konkrete delmål.

Målstyringssystemet er bygget op omkring 16 politikområder, hvoraf to af disse udgøres af vej- og ældreområdet. For hver af de enkelte politikområder formulerer de relevante politiske udvalg konkrete et-treårige delmål. Et væsentligt princip i kommunens målstyringssystem er, at disse politiske mål skal være styrende for budgetlægningen. Dette har bl.a. som

konsekvens, at det ikke er muligt at vedtage politiske målsætninger, med mindre der afsættes de dertil nødvendige ressourcer. Der er således en – stram kobling mellem de politiske mål og det kommunale budget.

Processerne omkring formuleringen af de etårige mål starter i foråret i de enkelte udvalg. I selve målformuleringsprocessen deltager dog andre aktører end de folkevalgte, idet input til udvalgets mål i høj grad fremkommer som følge af afholdelse af såkaldte dialogmøder med de enkelte (ældre)institutioner. Dialogmøder praktiseres for så vidt vidende ikke på vejområdet. Tanken er, at politikerne hermed gives mulighed for at inddrage institutionernes ønsker og forventninger i de videre budgetforhandlinger, der starter i det tidlige efterår. Inden de politiske mål vedtages og formelt indskrives i kommunes budgetdokument, sendes målene til høring på de enkelte institutioner. Når de politiske mål endeligt er forhandlet på plads, indskrevet i budgetdokumentet og meldt ud nedadtil i den kommunale organisation, skal de enkelte institutioner i deres virksomhedsplaner redegøre for, hvordan de vil opfylde målene lokalt. Administrationen har udarbejdet en vejledning for, hvordan dette skal foregå. Heraf fremgår det bl.a., at virksomhedsplanen er et værktøj for institutionen og dens bestyrelse, for politikerne samt for borgerne og brugerne. Over for politikerne fungerer virksomhedsplanen som en synlig tilbagemelding til politikerne om, hvordan de politiske delmål er blevet gennemført i praksis. Ideen med tilbagemelding til det politiske niveau er endvidere, at årsberetningen kan virke som en inspirationskilde, der kvalificere målsætningsarbejdet på det politiske niveau. Til forskel fra den »store kommune« praktiserer man i den »lille kommune« politisk resultatopfølgning. Det vil sige, at der forekommer en politisk diskussion og vurdering af, hvorledes de enkelte institutioner har forholdt sig til og opfyldt de overordnede politiske mål. Virksomhedsplanen har også en vigtig funktion i forhold til brugerne. Her er det tanken, at brugerne kan anvende virksomhedsplanen til at vurdere de enkelte institutioners ydelser. Hermed mener man i kommunen, at der kan skabes et godt grundlag for, at brugerne kan foretage valg af den institution, der bedst svarer til ønsker og forventninger.

Figur 3.3 Målstyring i kommunen

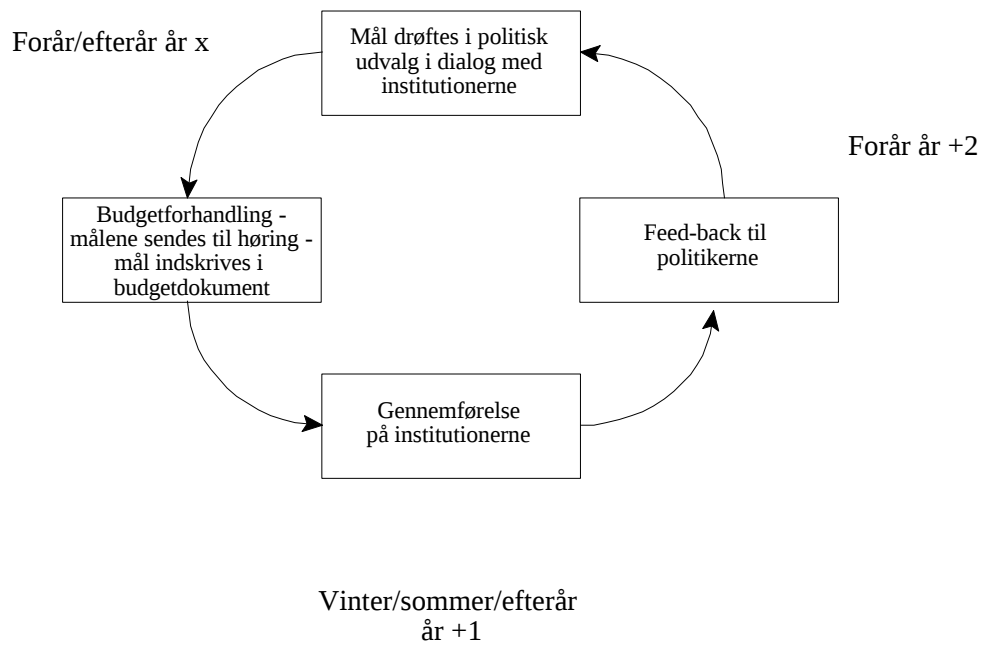


I -
ings
delle
den
e -
m -
ne«

Figur 3.4

Den politiske målstyringsproces

Noter



1. Det skal bemærkes, at hjemmehjæpsområdet på undersøgelsestidspunktet var under en større reorganisering, hvorfor beskrivelsen af hjemmehjælpens organisering i dag kan være forældet.

4 **Starten på målstyring: Initiativtager, begrundel- ser og holdninger**

Historien om hvordan målstyring blev introduceret i de to kommuner er skrevet på grundlag af udsagn fra interviewpersonerne med vægt på udsagn fra de aktører, der har været involveret i indførelsen af målstyring. Det vil blive beskrevet, hvem der var drivkraften, hvilke begrundelser der nævnes for at starte på målstyring, og hvilke holdninger til målstyring aktørerne giver tilkende på interviewtidspunktet (foråret 1999). Og specielt, om aktørerne giver udtryk for ændring i holdninger i perioden fra målstyring blev indført til foråret 1999. Sigtet er at afdække om indførelsen af målstyring kan forstås ud fra henholdsvis et instrumentelt – et institutionelt – eller et indflydelsesperspektiv, jf. kapitel 1 samt Rieper og Hansen (1999).

Starten er vigtig, fordi der i denne fase lægges spor ud, som kan blive bindende fremover, og fordi den, der har initiativet, også ofte har indflydelsen.

4.1 **Den lille kommune**

Opstart, initiativtager og reaktioner på indførelsen af målstyring i kommunen

Efter en periode med skiftende kommunaldirektører var der behov for at få bedre styr på økonomien. I 1996 ansættes en ny kommunaldirektør, som havde erfaring med målstyring fra en større kommune. Borgmesteren støtter ideen om målstyring, som introduceres af forvaltningen (kommunaldirektøren), bl.a. på grundlag af en konkret model, som en anden kommune havde anvendt nogle år. Oplægget fra forvaltningens side var, at politiske mål skulle være styrende for budgetlægningen, ligesom man havde brug for at kunne signalere over for borgerne, hvilke mål man havde. Ifølge

borgmesteren var det også ønsket at få nogle overordnede målsætninger, som administrationen skulle rette sig efter.

Fra starten knyttedes et konsulentfirma til indførelsen, og i begyndelsen af 1997 holdes et opstartsmøde for byrådet om nye budgetlægningsmetoder. På et efterfølgende byrådsseminar blev der vedtaget politiske mål for alle 16 politikområder. Forvaltningen var den drivende kraft i denne fase.

»Det er fra administrativ side, at man har skubbet dette her projekt i gang. Politisk har man dog også været klar over, at den måde, man tidligere har budgetlagt på, ikke har været tidssvarende. Det har ofte givet problemer i forhold til borgerne, fordi man ikke har kunnet signalere, hvilke mål man har arbejdet efter. I dag kan man sige, at vores mål ikke er pasningsgaranti for alle, men kun fra tre år og opefter. Dette har ikke tidligere kunne lade sig gøre«.

(Kommunaldirektør, lille kommune, februar 1999)

Politikernes reaktioner på initiativet var blandede. Borgmesteren nævner, at dele af byrådet var mindre begejstret. Flertallet af politikerne beskrives som forholdsvis aktive på byrådsseminaret, men især de ældre politikere viste lavt engagement over for ideen. Reaktionerne fulgte ikke partilinjer.

Det er sigende, at en politiker, som sad i byrådet i to perioder før 1990, og igen kom ind i 1997, ikke var opmærksom på, at man arbejdede med målstyring.

Interviewede politikere med erfaring med målstyring fra deres civile job, er positivt indstillet over for målstyring. En politiker understreger, at målstyring er et redskab til at undgå »sognepolitikken«. Formanden for teknisk udvalg var positiv, men skeptisk. Ifølge hans opfattelse vedtog politikerne at indføre målstyring for at få en bedre økonomistyring, men de kræfter, politikerne bruger på målformulering, står ikke mål med de beskedne budgetrammer i kommunen.

Interviewene med forvaltningsledere og institutionsledere og -medarbejdere bringer ikke noget nyt frem om starten på målstyring i kommunen. Dog gør institutionsledere opmærksom på, at der var arbejdet med målstyring på (nogle) institutioner, før det blev obligatorisk i hele kommunen. Flere institutionsledere har arbejdet med målstyring i tidligere

job og betragter målstyring i form af virksomhedsplaner som et godt arbejdsredskab, også over for politikerne.

»Et af mine mål med at have virksomhedsplaner er, at det giver mulighed for at gøre politikerne opmærksomme på, at hvis de ønsker forskellige niveauer af pleje og service til borgerne, så koster det så og så meget«.

(Institutionsleder, den lille kommune, maj 1999)

Teknisk chef gør opmærksom på, at det er vanskeligt at realisere de politiske mål med den økonomi, der er til rådighed. De mål, der ligger til grund for arbejdet på det tekniske område, er udelukkende formuleret af forvaltningen.

Begrundelser for og holdning til at indføre målstyring i kommunen

Den gennemgående begrundelse for at indføre målstyring, som nævnes af alle interviewpersoner, der har en mening herom, var at få bedre styr på kommunens økonomi, ved at mål kobles til budgetlægningen, altså en instrumentel begrundelse.

Borgmesteren nævner, at der ud over ønsket om at få bedre styring af økonomi og administration, også var ønsket om at følge en trend i tiden.

»Det var lige som om, der var kommet en trend i det at lave budgetter uden tal. Det havde vores nabokommune gjort i nogle år«.

(Borgmesteren, den lille kommune, maj 1999)

Her er tale om begrundelser, der bedst kan forstås ud fra et institutionelt perspektiv.

Den generelle holdning til målstyring fra de tre interviewede medlemmer af socialudvalget var forskellig. Formanden for socialudvalget ser målene som det verbale udtryk for resultatet af budgetforhandlingerne, hvilket for nyligt har givet problemer i kommunen, hvor politikerne havde lovet pladsgaranti uden at være klar over de budgetmæssige konsekvenser, jf. kapitel om virkninger. Hun har ikke haft problemer med at arbejde inden for rammerne af målstyring, hvilket hun er vant til i sit civile erhverv i den offentlige sektor. I byrådet oplever hun det positivt, at medlemmerne altid

har mulighed for at orientere sig i de målsætninger, som kommunen arbejder efter, og hun finder det hensigtsmæssigt, at politikerne i byrådsarbejdet tvinges til at stå sammen om og arbejde henimod nogle mål. Det er imidlertid et problem at skulle realisere målsætninger, som er blevet formuleret af det tidligere byråd. Et andet medlem af socialudvalget fandt, at målstyring ikke fungerede i kommunen i dag. Hans erfaring med målstyring var fra den private sektor, og han savnede muligheden for at formulere visioner. I kommunen skal sektormålsætningerne være i overensstemmelse med budgettet, hvilket ikke er visionært. Og politik er at have visioner! ifølge interviewpersonen.

Socialchefen så begrundelsen for målstyring som den, at skabe overensstemmelse mellem ressourcerne og den service, man lover borgerne. Fra administrationen ønskede man at få politikerne til at definere serviceniveauet over for borgerne, og få de enkelte institutioner til at prioritere inden for nogle politisk fastlagte rammer.

Teknisk chef var ikke involveret i indførelsen af målstyring, men er positiv over for ideen, især som den kommer udtryk på det udførende niveau, gennem virksomhedsplanerne:

»Jeg er varm tilhænger af målstyring, og det hænger særligt sammen med ideen om at have virksomhedsplaner. Det er virksomhedsplanerne jeg ser som det, vi har fornøjelse af, ikke målene. Kunne man have virksomhedsplanerne uden at have mål, ville det være godt«.

(Teknisk chef, den lille kommune, maj 1999)

Citatet skal ses på baggrund af, at virksomhedsplanen tjener som et planlægningsredskab, mens »mål« forbindes med de overordnede politiske målformuleringer.

Samtlige interviewede institutionsledere vurderer virksomhedsplanerne som et godt arbejdsredskab, og to af dem fremhæver som noget positivt, at virksomhedsplanerne giver mulighed for internt på institutionen at udvikle et fælles sprog og opnå en fælles opfattelse.

For samtlige interviewede medarbejdere fra institutionerne var det ikke noget nyt eller overraskende, at kommunen indførte målstyring. På institutionerne havde man arbejdet med målstyring, før den blev officielt

indført i hele kommunen. Tre af medarbejderne er positive over for at skulle arbejde med virksomhedsplaner, bl.a. fordi de er med til at synliggøre praksis, og fordi det er en almindelig arbejdsmåde inden for eget fagområde. To medarbejdere fandt, at det, især i starten, var svært at forholde sig til samt vanskeligt at medvirke ved udarbejdelsen af virksomhedsplaner.

Tabel 4.1 Oversigt over initiativtager til, begrundelser for og holdning til målstyring ifølge interviewpersonerne i den lille kommune (stikord)

Interviewpersoner	Initiativtager	Begrundelse	Holdning
Borgmester	Kommunaldirektøren	Behov for bedre styring	
Viceborgmester		Modvirker sognepolitik	Ideelt med målstyring
Formand for socialudvalget			Positivt med målstyring, har erfaring fra eget job
To medlemmer af socialudvalget		Behov for bedre styring	Målstyringen i kommunen mangler visioner
Formand for teknik- og miljøudvalget	Kommunaldirektøren	Behov for bedre styring af økonomien var det argument, der talte over for politikerne	Kun få mål kan realiseres inden for de økonomiske rammer, og det er uheldigt. Ikke alle politikere synes, målstyring er en god idé
Medlem af teknik- og miljøudvalget		Har ikke indtryk af, at man arbejder med målstyring	
Kommunaldirektør og stabsmedarbejder	Administrationen	For at få styr på økonomien ved at koble målstyring til budgetlægning At signalere serviceniveau over for borgerne	God erfaring med målstyring fra arbejde i anden kommune

Socialchef	Kommunaldirektøren	For at skabe overensstemmelse mellem ressourcer og den lovede service til borgerne	
Interviewpersoner	Initiativtager	Begrundelse	Holdning
Teknisk chef og medarbejder	Kommunaldirektøren		De politiske mål er vidtløftige og vanskelige at realisere med de givne økonomiske midler. Virksomhedsplaner er nyttige, ikke mål
Tre institutionsledere på ældreområdet			Virksomhedsplanerne vurderes som et godt arbejdsredskab
Fem medarbejdere på ældreområdet, tre formænd for brugerråd og formanden for ældre-rådet		Målstyring (forstået som virksomhedsplaner) var anvendt på institutionerne, før den blev officielt indført i hele kommunen	Generel positiv holdning til virksomhedsplaner fra bruger-rådsrepræsentanterne, men vanskeligt i starten

4.2 Den store kommune

Opstart, initiativtager og reaktioner på indførelsen af målstyring i kommunen

Starten for indførelse af målstyring i den store kommune kan dateres til afholdelse af et seminar for politikerne i 1989, hvor man formulerede en overordnet målsætning for kommunen (her gengivet fra interview med kommunaldirektøren, februar 1999):

»På baggrund af klare og politiske målsætninger/ideer ønsker politikere og medarbejdere gennem en aktiv uddannelses- og personalepolitik samt organisationstilpasning på alle niveauer, at fastholde og udvikle billedet af X Kommune (kommunens navn er her udeladt, red.) som en dynamisk serviceorienteret kommune med en sund økonomi.«

På et todages seminar i slutningen af 1991 udarbejdede forvaltningen en skitse til et målstyringsprojekt, som blev godkendt af økonomiudvalget i efteråret 1992 med virkning fra og med budget 1994-1997. Det blev besluttet at indføre målstyring på samtlige forvaltningsområder og i sammenhæng hermed at foretage ændringer i den administrative struktur. Oplægget til målstyring var embedsmandsværk, men det blev varmt støttet af den daværende borgmester, som havde en erhvervsmæssig baggrund, der gav kendskab til målstyring som et fornuftigt styringsværktøj.

Målene blev hovedsageligt formuleret af administrationen, men enkelte udvalg ydede et aktivt bidrag til målformuleringerne.

I 1995 opfordrede direktionen politikerne til at formulere en ny overordnet målsætning for kommunen og søgte at få politikerne aktivt med i formuleringerne ved at afholde et seminar, ledet af et konsulentfirma, hvor direktionen havde trukket sig tilbage og fungerede som sekretariat.

Vurderingen fra den tidligere borgmester er, at politikerne har ændret holdning til målstyring siden 1995. Hvor de tidligere overvejende var passive og modarbejdede målstyring, er de i dag engagerede og opmærksomme på de muligheder, der ligger i målstyring.

Vurderingen fra den nuværende borgmester er, at politikerne i 1995 var skeptiske, fordi der med målstyring blev stillet nye og vanskelige krav til dem. Borgmesteren mener, at målstyring i dag er for omfattende, idet aktivitetsbeskrivelserne (de enkelte politiske udvalgs målformuleringer) er vokset i omfang, og man har ikke tid til at sætte sig ordentligt ind i materialet. Det opleves desuden ubehageligt, når forvaltningen holder politikerne op på aktivitetsbeskrivelserne, som de selv har vedtaget.

Kommunaldirektøren vurderer, at politikerne forholdt sig afdæmpet til indførelsen af målstyring, men der var ingen egentlig modstand mod ideen. Fra 1994 og frem fremstår de politiske mål som politikernes egne, dvs. uden væsentligt input fra administrationen. Men han oplever, at politikerne er tilbageholdne med at formulere nye værdier og holdninger i form af overordnede politiske målsætninger.

Begrundelse for og holdning til at indføre målstyring

Blandt de interviewede politikere nævnes som begrundelse for at have målstyring, at der er et behov for langsigtet planlægning i administrationen og hos nogle politikere. Fra politikere i teknisk udvalg betones, at

målstyring (sammen med en ændret forvaltningsstruktur) letter samarbejdet på tværs af sektorgrænser. Ligesom det fremføres, at målstyring er egnet til at give medarbejderen mere selvstændighed i arbejdet og dermed større jobtilfredshed. Tre af de interviewede politikere giver udtryk for, at politikerne generelt har ændret holdning til målstyring fra at være skeptiske til at indse, at målstyring giver dem nogle muligheder. 1995 angives som skellet, hvorefter flere politikere får en positiv indstilling til målstyring. Men det betyder ikke, at alle politikere i dag går ind for målstyring.

Blandt de interviewede forvaltningsledere blev angivet begrundelser for målstyring, som dels var rettet mod politikerne, og dels mod de decentraliserede, udførende led. Over for politikerne så man målstyring som hjælp for politikerne til at holde fast ved deres prioriteringer, og over for de udførende led kunne målstyring gøre deres ydelser mere synlige samtidig med, at den økonomiske styring kunne forbedres. Ifølge en forvaltningsleder så institutionerne positivt på målstyring, fordi de til gengæld fik mulighed for at spare op, administrere egne lønmidler og foretage ansættelser.

»Hvad var det decentrale niveaus reaktion på, at de pludselig skulle arbejde inden for dette system?«

(Interviewer)

»Den blev købt, fordi de fik mulighed for at spare op og overføre til næste års budget samt en øget kompetence. Det var den helt store gulerod«.

(Forvaltningsleder maj 1999)

Som blandt politikerne var opfattelsen blandt de interviewede forvaltningsledere, at politikerne var blevet mere opmærksomme og positive over for målstyring, men at det stadig var krævende for mange politikere at skulle formulere mål. Forvaltningslederne støttede i sagens natur op om målstyring, men der blev henvist til en tidligere teknisk chef, som havde været skeptisk.

Blandt de interviewede ledere på det udførende niveau var institutionslederne på ældreområdet af den opfattelse, at målstyring var blevet indført for at give politikerne et bedre overblik og kontrolmuligheder, og for at følge en moderne tendens i offentlige organisationer med at

efterligne private virksomheder. Institutionslederne så det som positivt, at målene var blevet nedskrevet og tilkendegav, at man før den officielle indførelse af målstyring havde arbejdet med mål.

Blandt de interviewede sektionsledere på vejområdet og områdelederne i hjemmeplejen blev det nævnt, at målstyring var blevet set som en administrativ byrde (og det gjaldt stadigvæk materielgården), men blandt lederne på både vejområdet og i hjemmeplejen så man fordele ved målstyring, fx at det skaber større bevidsthed og synlighed om arbejdsopgaverne, og kan bruges af mellemleder til at afskærme for forstyrrende politisk indblanding.

Blandt de interviewede medarbejdere gav de to interviewpersoner fra vejområdet udtryk for stor utilfredshed blandt områdets medarbejdere over for målstyring. Utilfredsheden hængte sammen med, at man, samtidig med at målstyring var blevet introduceret, fik besparelseskrav og andre ting beordret iværksat, som »faldt over hinanden«, fx en ny struktur med selvstyrende grupper. Man så målstyring som et middel til at opnå yderligere besparelser og som forberedelse af udlicitering.

De fem interviewede medarbejdere fra institutionerne på ældreområdet gav udtryk for, at de fleste af deres kolleger ikke forholder sig særlig aktivt til målstyring, men dem blandt interviewpersonerne, der havde medvirket i målformuleringer, fandt det givende.

Tabel 4.2 Oversigt over initiativtager til, begrundelser for og holdning til målstyring ifølge interviewpersonerne i den store kommune (stikord)

Interviewpersoner	Initiativtager	Begrundelse	Holdning
Nuværende borgmester	Kommunal-direktøren		Behov for ny styringsmetode, men politikerne er skeptiske. Aktivitetsbeskrivelserne er for omfattende
Tidligere borgmester	Kommunal-direktøren er drivkraften. Medvirkede selv ved planlægningen af 1995-seminaret	Nødvendigt at styre gennem langsigtet planlægning for at kunne hamle op med en	De færreste politikere gik ind for målstyring i 95, men i dag ser politikerne flere muligheder i mål-

Interviewpersoner	Initiativtager	Begrundelse	Holdning
		professionel forvaltning	styring
Kommunaldirektør og stabsmedarbejder	Chefgruppen	At afholde politikerne fra at følge en »slingrekurs«	Politikkerne opfattes at være delt i holdning til målstyring, men ingen egentlig modstand mod indførelse Tilbageholdne med at formulere værdier og holdninger
Formand for ældre-udvalget	Forvaltningen		Som ny politiker og i opposition krævedes arbejde med enkeltsager. Det kræver overskud og indsigt at formulere mål
Medlem af ældre-udvalget			Først imod målstyring, senere ændret opfattelse i positiv retning
Formand for teknisk udvalg	Kommunal-direktøren som den afgørende drivkraft	At give medarbejdere i de udførende led større jobtilfredshed	Hvis politikerne forstår systemet, kan det anvendes af udvalgsformænd, fordi opmærksomheden over for mål er beskeden hos de øvrige politikere. Man kan samtidig arbejde med de politisk nødvendige enkeltsager
To medlemmer af teknisk udvalg	Kommunal-direktøren støttet af et bredt politisk flertal	Behov i administrationen og hos nogle politikere for lang-sigtet planlægning At lette samarbejde på	Frem til 1995 var holdningen, at målstyring tog forvaltningen sig af. Efter 1995 ændres indstillingen. I dag

Interviewpersoner	Initiativtager	Begrundelse	Holdning
		tværs af sektorgrænser	mener de fleste politikere, at målstyring rummer muligheder, og at aktivitetsbeskrivels er er velegnet til at orientere politisk bagland. Begge giver udtryk for, at politikernes tiltænkte rolle i målstyring er politisk farlig. Politikerne i kommunen ønsker ikke at optræde i den rolle
Socialdirektør og økonomimedarbejder	Administrationen	Økonomistyringen fungerede dårligt, ydre pres for en ny styringsmåde. Administrativt behov for et redskab til at styre decentraliseringen	Politikerne er blevet mere opmærksomme på betydningen af aktivitetsbeskrivelserne siden 1995-seminaret. Det er vanskeligt at rekruttere politikere, som vil bruge de fornødne kræfter på målstyring
Afdelingschef på socialområdet og sagsbehandler		For at styre decentraliseringen, og for at få synliggjort og dokumenteret institutionernes serviceydelser	
Teknisk direktør	Kommunal- direktøren		Flere politikere følger i dag ejerskab til målene. 1995-seminaret var en hjælp for administrationen, men nogle politikere var skeptiske. Derved teknisk direktør var også skeptisk

Interviewpersoner	Initiativtager	Begrundelse	Holdning
Driftschef ansat 1997			Positiv over for målstyring
Fem områdeledere for hjemmeplejen			I starten oplevedes målstyring som en administrativ byrde, som ikke var relevant for praksis. Afskærmer for politisk indblan- ding

Interviewpersoner	Initiativtager	Begrundelse	Holdning
Seks institutionsledere (ældre)		At styre og synliggøre praksis, at give politikerne overblik over forvaltning af midler, at følge den moderne tendens med at indføre styring fra den private sektor	Positivt at målene bliver nedskrevet, men der er tidligere arbejdet med mål på institutionerne
Fem medarbejdere på institutioner (ældre)			Nogle medarbejdere har et fjernt forhold til målstyring, andre et mere tæt ved at medvirke ved udarbejdelse af virksomhedsplanen
To sektionsledere på vejområdet			Den generelle holdning på materialgården er, at målstyring blot er papirarbejde. Men selv fortæller for målstyring fordi man bliver bevidst om arbejdsopgaverne
Medarbejdere på vejområdet		Redskab til omstilling, udlicitering og besparelser	Besparelser og topstyring fra teknisk udvalg gør, at alle nye styrings tiltag mødes med skepsis

4.3 Opsummering

Målstyring blev indført på forskellige tidspunkter i de to kommuner. Den store kommune må betegnes som en tidlig starter i forhold til danske kommuner generelt, idet starten daterer sig til 1989, og i 1992 formuleres mål for alle forvaltningsområder. Den lille kommune kan antagelig

karakteriseres som »liggende midt i feltet«, idet man startede med målstyring i hele kommunen i 1997. På undersøgelsens interviewtidspunkt (foråret 1999) havde man således på alle områder haft erfaring med målstyring i henholdsvis syv år og to år.

Initiativet til og drivkraften bag indførelsen af målstyring kan i begge kommuner placeres hos kommunaldirektøren og borgmesteren. I begge kommuner blev indførelse af målstyring vedtaget i kommunalbestyrelsen, men reaktionerne blandt politikerne over for målstyring var blandede. Flere politikere var (og er) skeptiske, men i den store kommune er der sket en ændring i indstilling til målstyring, således at nogle politikere i dag ser muligheder i målstyring.

Af begrundelser for at indføre målstyring nævner de fleste interviewpersoner i den lille kommune, at det var for at få bedre styr på kommunens økonomi ved at skabe sammenhæng mellem mål og budget, og ved at skabe overensstemmelse mellem den service, der lovedes borgerne og de ressourcer, der er til rådighed.

I den store kommune nævnes ligeledes hensynet til økonomien formuleret på den måde, at målstyring skal bidrage til at skabe en langsigtet planlægning, som hjælper politikerne (og administrationen) til at holde fast ved deres prioriteringer. Endvidere nævnes fra forvaltningslederne, at målstyring også er begrundet i, at opgaver og ydelser på det udførende niveau bliver mere synlige, og muliggør bedre økonomistyring. Parallelle opfattelser af begrundelser for at indføre målstyring blev fremført fra interviewpersoner på det udførende niveau. Forskellen mellem de to kommuner er, at bedre styring af det udførende niveau ikke nævnes tilsvarende i den lille kommune.

Holdningen til målstyring i den lille kommune er ganske forskellig blandt de interviewede. Blandt de interviewede på det tekniske område, både politikere og forvaltningsleder og -medarbejder, er holdningen den, at de politiske mål er for generelle og store i forhold til de midler, der er til rådighed. Modsat på det sociale (ældre) område, her kritiseres målene af en politiker for at mangle visioner, mens en anden ser dem som noget positivt. Der synes således at være vidt forskellige opfattelser af, hvordan mål bør udformes. Aktører på det tekniske, udførende niveau vurderer virksomhedsplanen som et nyttigt planlægningsværktøj, men målene vurderes ikke at være til nogen særlig nytte. På institutionsniveau (blandt

ledere, medarbejdere og brugerrepræsentanter på ældreområdet) svarer interviewpersonerne ud fra virksomhedsplanerne, mens den overordnede målstyring ikke tillægges synderlig betydning. Virksomhedsplanerne vurderes generelt som nyttige, især på det udførende niveau, hvor lederne vurderer dem som nyttige planlægningsværktøjer, men de ses ikke som et led i et større målstyringssystem.

I den store kommune har holdningen til målstyring blandt nogle politikere som nævnt udviklet sig i en positiv retning siden 1995.

Blandt lederne på det udførende niveau på ældreområdet og vejområdet, kan der spores en ændring fra at betragte målstyring som en administrativ byrde til at kunne anvende målene til at skabe større opmærksomhed om arbejdsopgaver og ydelser, og gøre dem synlige.

Blandt medarbejderne på de to områder var der forskel på holdningen til målstyring. På vejområdet blev der givet udtryk for, at målstyring blev set som et middel til besparelser og andre ændringer, igangsat fra toppen, herunder udlicitering. Det syntes man ikke om. På ældreområdet nævnte medarbejderne, at kollegerne ikke opfattede målstyring som relevant, men dem, der personligt havde været inddraget i målstyring, fandt det givende.

Forskellen mellem den store og lille kommune i holdningen til målstyring viser sig på to punkter. For det første har nogle af politikerne i den store kommune ændret syn på målstyring i positiv retning. Tilsvarende finder vi ikke i den lille kommune, hvor man jo også kun har haft målstyring i to år på interviewtidspunktet. For det andet ser interviewpersoner på det udførende niveau (institutionsledere mv. og medarbejdere) i den lille kommune målstyring i form af virksomhedsplaner som et redskab primært til intern brug og ikke som led i den overordnede styring. Det gør man i større grad i den store kommune, især på vejområdet.

I forhold til de tre teoretiske perspektiver, omtalt i det indledende kapitel, er det instrumentelle perspektiv det fremherskende i de begrundelser for at indføre målstyring, der fremføres i interviewene. Det er også at forvente, da det er den legitime begrundelse i overensstemmelse med logikken i den generelle model for målstyring. Af nogle interviewpersoner nævnes der imidlertid begrundelser, der klart peger på det institutionelle perspektiv, fx at man følger en moderne tendens fra den private sektor, og at man ønsker at følge en tidstrend.

Disse to perspektiver er ikke hinanden udelukkende, ifølge borgmesteren i den lille kommune indførte man målstyring både for at få bedre styr på økonomien, og fordi den var en trend i tiden.

Nogle af de angivne begrundelser kan også ses ud fra et indflydelsesperspektiv, når fx en politiker udtaler, at det er for at kunne »hamle op med« en professionel forvaltning, eller en forvaltningsleder siger, at det er et redskab til at styre decentraliseringen.

5 Målstyring i praksis

Målstyring er hverken teoretisk eller empirisk et entydigt og veldefineret styringsredskab, hvor betegnelsen i sig selv afslører det nærmere indhold af styringsredskabet. Tværtimod er det kendetegnet ved en mangfoldighed af definitioner og forskellig praksis. Det er således ikke muligt umiddelbart at sige noget om, hvordan den enkelte kommune praktiserer målstyring alene ud fra oplysningen om, at kommunen har målstyring. Med de særlige kendetegn som knytter sig til målstyring, vil der ske en oversættelse (Sevón 1998) i den enkelte organisation, hvor målstyringskonceptet tilpasses organisationens identitet og selvforståelse. Hvis man ønsker en større forståelse af målstyring, dets udformning og betydning i organisationen, er der et stort behov for at afdække den konkrete udlægning af målstyring.

I dette kapitel undersøges og vurderes de enkelte elementer i målstyringssystemet med særlig vægt på målenes karakter og indhold, hvordan der følges op på målene, og hvordan målstyringssystemet har udviklet sig over tid i de to casekommuner. Analysen afgrænses til at omfatte disse forhold på det politiske niveau. Det vil sige, at opstilling af mål samt opfølgning af disse på udførerniveau i kommunernes virksomhedsplaner, ikke inddrages i analysen. Kapitlet afsluttes med en konkretisering af forskelle og ligheder mellem målstyringen i de to casekommuner.

Målstyringssystemets elementer

»The concept of organizational goals is among the most slippery and treacherous of all those employed by organizational analysts« (Scott 1992:285).

En analyse af forskellige måldokumenter i de to kommuner forudsætter en konkretisering af forskellige typer af mål. Der kan opstilles forskellige typologier af mål, der hver med deres særlige udgangspunkt fremhæver bestemte kendetegn ved målene (se fx Madsen 1993; Pihlgren & Svensson 1989). Selv om der er god grund til at være skeptisk over for typologier af den slags (Rombach 1991:20), vil vi alligevel opstille en typologi, der kan anvendes til at sortere de mål, som fremgår af kommunernes dokumenter.

Inden der kan opstilles typologier over mål, må det afklares, hvorvidt der egentlig er tale om mål i den forstand, som begrebet anvendes her i rapporten. Mål forstås her som en beskrivelse af en ønskelig fremtidig tilstand, men det er på ingen måde den eneste opfattelse af mål. For det første kan der være usikkerhed om, hvorvidt et mål beskriver en ønskelig fremtidig tilstand, eller det blot er en præsentation af det, som allerede foregår. For det andet forveksles mål til tider med funktion. En funktion beskriver blot en konkret arbejdsopgave, men siger ikke noget om hvordan en konkret opgave ønskes løst (Madsen 1993:21).

I den opstillede typologi skelner vi mellem niveauet for mål og målenes fokus. Der kan være tale om meget overordnede mål, der opererer på et meget generelt niveau, og som er forholdsvis abstrakte. Modsat kan mål også være meget virkelighedsnære og konkrete. Det kan være en meget nøjagtig beskrivelse af, hvordan mødet mellem klient og sagsbehandler skal foregå, eller hvad resultatet af en bestemt indsats skal være. I forhold til konkrete mål vil det også være relevant at undersøge, hvorvidt de er målelige og tidsafgrænsede. I analysen skelnes mellem mål på to niveauer: Abstrakte mål og konkrete mål.

På tilsvarende måde kan målenes fokus variere. Med inspiration fra Scotts (1992: 352ff) opdeling af effektivitetsforståelser i organisationer, kan målenes fokus opdeles i tre typer. De kan for det første være fokuseret på *output*, hvor målene beskriver udbyttet af den produktion, som foregår i kommunen. Det kan eksempelvis være andelen af ældre, der bliver passet i eget hjem eller tilfredsheden med kommunens pladsanvisning blandt kommunens småbørnsforældre. Det kan således både være en vurdering af kvalitet og kvantitet (Beck Jørgensen & Melander 1992:278). For det andet kan målene være relateret mod *processer* i tilknytning til kommunens aktiviteter. Det er mål fokuseret på indsatsen fremfor effekten (Scott 1992:355). Målene beskriver centrale elementer ved hele processen eller

dele af den. I modsætning til output orienterede mål, der beskriver det ønskede resultat, redegør procesmål for den måde, hvorpå målene skal opfyldes. En kommunes mål om at ældreplejen skal være kendetegnet ved dialog og gensidig respekt, kan ses som et eksempel på et procesmål. Målet siger ikke noget om det konkrete resultat, men beskriver de processer, som bør kendetegne leveringen af serviceydelsen. For det tredje kan mål være relateret til strukturelle forhold i kommunen. Med strukturelle forhold tænkes på kommunens evne og kapacitet til at producere de ønskede ydelser. Strukturelle mål retter opmærksomheden mod tekniske og personlige ressourcer i kommunen, og hvorvidt disse er tilstrækkelige til at producere de ønskede ydelser. Som det er tilfældet med procesmål, retter strukturelle mål blikket væk fra de konkrete ydelser og resultater, og der fokuseres på rammerne for produktionen. Et strukturmål kan eksempelvis være sikring af velkvalificeret personale på kommunens institutioner. Det er forventningen, at kommunernes mål i overvejende grad vil være output-orienteret. Det begrundes bl.a. i den markante fokusering på det oplevede serviceresultat, der er herskende inden for det kommunale område. Tillige er der en forventning om, at målene opstillet inden for vejområdet, vil være mindre abstrakte end målene på ældre- og handicapområdet.

De tre typer af mål udgør selvstændige kategorier, men i konkrete målformuleringer vil det være muligt at finde kombinationer af de forskellige typer. Det er ikke nødvendigvis et resultat af uklare kategorier, men en funktion af flerledelede målformuleringer. Sondringen mellem mål, niveau og fokus, som præsenteret i ovenstående betyder, at der kan skelnes mellem følgende seks kategorier af mål.

Tabel 5.1 Kategorier af mål

	Output	Proces	Struktur
Abstrakte	A	B	C
Konkrete	D	E	F

Opdelingen præsenteret i tabel 5.1 vil blive anvendt til at kategorisere målene i de to casekommuner.

5.1 Den store kommune

Den formelle opbygning af målstyringssystemet er beskrevet i afsnit 3.3.1. Øverst i kommunens målhierarki befinder »Vision 2002« sig. Det er de generelle målsætninger for kommunen, der går på tværs af de enkelte aktivitetsområder. Indledningsvis skal »Vision 2002« kort kommenteres. Efterfølgende sættes der fokus på de tre centrale elementer i målstyringssystemet: 1) overordnede mål/delmål 2) resultatkrav knyttet til de enkelte mål 3) statusbeskrivelse i forhold til delmål/resultatkrav. Først analyseres ældre- og handicapområdet og derefter vejområdet.

Vision 2002

Dokumentet Vision 2002 fylder godt 1½ side og er bygget op omkring fem temaer: 1) familien 2) borgere, der på grund af særlige forhold, har svært ved at klare tilværelsen selv 3) et aktivt fritidsliv i en levende by 4) en kommune med fokus på afbalanceret udvikling 5) en professionel arbejdsplads. En nærmere gennemgang viser, at under de fem hovedtemaer findes 41 selvstændige mål/visioner.

Generelt gælder det for målene opstillet i »Vision 2002«, at hovedparten befinder sig på et generelt niveau. De er, som titlen til dokumentet antyder, egentlige visioner om fremtidige tilstande på forskellige centrale områder i kommunen, men der er også mål i »Vision 2000«, som er mere konkrete. Tilsvarende er der eksempler på outputmål, procesmål og strukturmål. I opsummeringen til sidst i dette kapitel vil der blive set på, hvorvidt formuleringerne fra »Vision 2002« finder vej ned i aktivitetsbeskrivelserne på de relevante områder.

5.1.1 Ældre- og handicapområdet

Målsætningerne for ældre- og handicapområdet er sammeskrevet i aktivitetsbeskrivelsen for området. I det efterfølgende skal der foretages en analyse af målene opstillet i aktivitetsbeskrivelserne fra 1996 til 2000. I analysen vil der for det første blive set på, hvordan målene har udviklet sig over tid. Til denne del af analysen vil der blive trukket på typologien præsenteret tidligere. For det andet vil der blive set på de resultatkrav, der er opstillet i forhold til de enkelte mål. For det tredje skal der ses på opfølgning og evaluering af de opstillede mål. Det skal undersøges, i hvilken udstrækning der foretages opfølgning og evaluering, og hvorvidt der er sammenhæng mellem de resultatkrav, som opstilles, og de

statusbeskrivelser, der efterfølgende præsenteres. Forventningen er, ud fra et instrumen-telt synspunkt, at det vil være muligt at finde en tæt sammenhæng mellem mål, resultatkrav og statusbeskrivelse.

Målsætninger for ældre- og handicapområdet 1995-2000

Når man fra et overordnet perspektiv betragter målene for 1995 til 2000, kan de opdeles i to perioder. En periode fra 1995-1998 og en periode fra 1999-2000. I første periode er der et vis genbrug af mål fra det ene år til det næste. Som eksempel kan nævnes målet: »De forebyggende indsatser i lokalområderne, herunder information til ældre og handicappede, skal styrkes«, der optræder i samtlige aktivitetsbeskrivelser fra 1995-1998. I aktivitetsbeskrivelserne for år 1999 og 2000 sker der en fuldstændig udskiftning af mål fra det ene år til det næste, når der ses på de konkrete formuleringer. Det er også kendetegnende for målene i den sidste periode, at de er kortere, og der er færre delmål beskrevet i aktivitetsbeskrivelserne. Der kan være flere forklaringer på forskellene mellem de to perioder. En forklaring kan være, at der i den sidste periode er tiltrådt en ny direktør på området, som har villet markere en ændring i målstyringssystemets form og indhold. Det vil være nærliggende også at tilskrive forskellene det gennemførte ældreprojekt, hvor hele ældreområdet var genstand for en meget grundig analyse. Ændringerne mellem perioderne kan også have en forbindelse med, at der i 1997 blev formuleret et nyt overordnet mål for området. Ændringen af det overordnede mål falder ganske vist ikke helt tidsmæssigt sammen med overgangen fra den ene periode til den næste. Alligevel kan der være en sammenhæng, da gennemslaget af det nye overordnede mål kan tænkes at tage et par år. Der kan også være tale om en udviklingsproces, hvor erfaringer med de metoder, der ligger i aktivitetsbeskrivelser og mål indarbejdes. Endelig er det også relevant at påpege, at skiftet falder sammen med et nyt byråd efter valget i 1997. Aktivitetsbeskrivelsen for 1999 er netop det nye ældre- og handicapudvalgs første aktivitetsbeskrivelse.

Hvis vi bruger tabellen på side 66 til at kategorisere målene fra 1995-2000, tegner der sig følgende billede. Resultatet af den mere detaljerede analyse af målene følger de to perioder, som fremkom ved den generelle beskrivelse af målsætningerne. I den første periode fra 1995 til 1998 er der en klar dominans af abstrakte outputorienterede mål. Der er også et

eksempel på et strukturmål, men den klare tendens er outputmål. For de to seneste år, 1999 og 2000, er der et meget mere varieret billede. Der er ganske vist stadig mange abstrakte outputmål, men der er også eksempler på såvel proces- som strukturmål. Det er i det væsentligste forholdsvis abstrakte mål, men målenes fokus varierer i langt større udstrækning.

I tabel 5.2 er gengivet eksempler på forskellige typer af mål.

Tabel 5.2 Eksempler på typer af mål 1995-2000

	Output	Proces	Struktur
Abstrakte	Der søges etableret individuelt tilpassede aktivitetstilbud til senil demente samt støtte og vejledning til pårørende til hjemmeboende senil demente	Der skal ske en individuel tilpasning af ydelser og aktivitets-tilbud efter den enkeltes behov og ressourcer	Kommunen vil medvirke til efteruddannelse og efteruddannelse af plejepersonalet i kommunen for at sikre at borgeren kvalitet og fleksibilitet i plejen samt vejledning efter egenomsorgsprincippet ¹
Konkrete	Hospitalsindlagte borgere bør ikke vente mere end fire uger på en plejebolig		Etablering af nyt ældrecenter med værkstedstilbud og fitnessfaciliteter i det nuværende hovedbibliotek eller etablering af nyt ældrecenter i Østbyen

- 1 Målet indeholder flere elementer. I kategoriseringen er der lagt vægt på, at der sigtes mod uddannelse og efteruddannelse af plejepersonalet. At sikre et veluddannet personale, kan opfattes som et strukturelt element.

Resultatkrav

Et gennemgående træk ved aktivitetsbeskrivelserne er den systematiske opstilling af resultatkrav til de enkelte mål¹. Formålet med resultatkravene er, at »det efterfølgende kan vurderes, om de forventede resultater er nået«.² Hvis dette mål skal indfries, må resultatkravene som minimum dække det

opstillede mål og være forholdsvis præcise. Det er kendt bl.a. fra evalueringsforskningen, at opstillingen af dækkende og præcise resultatkrav er en vanskelig opgave. Noget der i særdeleshed gør sig gældende i politisk styrede organisationer som kommuner. Det kan derfor ikke forventes, at de opstillede resultatkrav vil være i overensstemmelse med en meget streng tolkning af krav til vurderingskriterier. På baggrund af en detaljeret gennemgang af resultatkravene i aktivitetsbeskrivelserne for budgetårene 1996-2000, synes denne formodning at blive bekræftet. Anlægges derimod en mere lempelig tolkning, tegner der sig følgende billede. Der er opstillet i alt 48 resultatkrav i den undersøgte periode. Omkring tre fjerdele af de opstillede resultatkrav, kan siges at være dækkende for det opstillede mål eller delmål. Som eksempel på hvad der er vurderet som dækkende, kan følgende mål og tilhørende resultatkrav fra aktivitetsbeskrivelsen for budget 1999 fremhæves. Mål: »Der skal være en bedre styring af hjælpemiddelområdet«. Resultatkrav: »Inden udgangen af 1998 skal der foreligge et oplæg til udvalget, som indeholder dels forslag til et informations- og styresystem for hjælpemiddelsområdet baseret på en IT-løsning, dels en vurdering af de budgetterede ressourcer ud fra to til tre forskellige niveauer af kvalitet og service«. Det er samtidig et eksempel på et resultatkrav, der er forholdsvis præcis med hensyn til de konkrete målepunkter. Hvor langt hovedparten af resultatkravene blev vurderet som værende dækkende for det opstillede mål, er det en lavere andel, som kan siges at være præcise og målbare. Igen med en lempelig tolkning, er det omkring halvdelen, som vurderes til at være præcise eller forholdsvis præcise. I forhold til et mål om udarbejdelse af forsøgsmodeller for valgfrihed inden for hjemmeplejen, blev opstillet følgende resultatkrav. »At der i første kvartal af år 2000 udarbejdes oplæg til forskellige valgfrihedsmodeller for borgerne. At forsøg med disse modeller etableres senest med virkning fra den 1 juni 2000. At 20% af hjemmehjælpsmodtagerne omfattes af forsøgsordningerne«. Det er et resultatkrav, som er såvel dækkende som præcis, og som kan give en valid vurdering af målet. Det er, som allerede antydnet, ikke alle de opstillede resultatkrav, der lever op til forventningerne om en vis præcision. I forhold til et mål om en bedre kvalitet i udredningen af demente, er resultatkravet: »At den bedre kvalitet i udredningen af demente medfører, at flere tilfælde

opdages i tide, så den rigtige behandling kan sættes i værk«. (1999). Som målepunkt er det vanskeligt at benytte, da det ikke siger noget om, hvor mange tilfælde, der skal opdages for, at det er »flere«. Ligeledes klargøres det ikke, hvordan det afgøres, hvorvidt der er tale om den rigtige behandling.

Hvorvidt resultatkravene kan forventes at sige noget fornuftigt om aktiviteten afhænger også af evalueringsmetoden. Denne problemstilling kan illustreres med målet om uddannelse og efteruddannelse af plejepersonalet, der er opstillet i 1997. Der er opstillet seks resultatkrav, der overvejende er angivelser af, hvor mange kurser som forventes afholdt eller kursister, der skal gennemgå et konkret kursus. I forhold til et ønske om klare og kvantificerbare resultatkrav, kan disse ses som meget anvendelige. Problemet opstår, når resultatkravene kobles med evalueringsmetoden. Her angives det, at der skal foretages skriftlig og mundtlig evaluering efter hvert kursus. Denne metode giver god mening, når indholdet af kurserne skal vurderes, ligesom det giver mulighed for videreudvikling af kursernes indhold. Evalueringsmetoden er dog ikke anvendelig, hvis der som her er tale om kvantitative resultatkrav, der går på tværs af det enkelte kursus. Der er med andre ord et modsætningsforhold mellem de opstillede resultatkrav og evalueringsmetoden, hvilket betyder, at der ikke kan gennemføres en meningsfuld evaluering. Konsekvensen er, at der i statusopgørelsen optrykt i budget 1999 ikke er fulgt op resultatkravene. Højest sandsynligt ved kommunen ikke i hvilken grad antallet af kurser og kursister lever op til forventningerne. Eksemplet understreger den høje grad af koordination mellem de enkelte elementer, som et sådan komplekst system fordrer.

Med ovenstående forbehold in mente er det generelle billede, at de opstillede resultatkrav i hovedparten af tilfældene er dækkende, og at de i mange tilfælde er forholdsvis præcise.

Statusbeskrivelser

Opfyldelsen af resultatkravene offentliggøres hvert år i de såkaldte statusbeskrivelser. Tanken er, at det skal være muligt at følge med i, hvordan det er gået med de enkelte mål. Det burde således være muligt at få oplysninger om årets mål i den aktivitetsbeskrivelse, der relaterer sig til budgettet to år senere. Med andre ord vil målene for fx 1997 være vurderet i statusbeskrivelsen for budgetår 1999. Der er med andre ord tale om en

evaluering af de aktiviteter og mål, der er opstillet. Det er tydeligt, at der fra kommunens side sigtes på at give en kortfattet oversigt over, hvordan det går med målene.

Enkelte af målene med tilhørende resultatkrav kan dog tænkes at have en tidshorisont ud over et år. Derfor vil det nok ikke være alle mål/resultatkrav, der vil kunne genfindes i aktivitetsbeskrivelsen to år efter målets formulering.

Med ovenstående begrænsninger in mente vil følgende tre spørgsmål blive undersøgt med udgangspunkt i aktivitetsbeskrivelserne. I hvilken udstrækning evalueres de opstillede mål? I hvor høj grad evalueres der ved hjælp af de opstillede resultatkrav? Hvordan ser det ud med målopfyldelsen? Ved at gennemgå aktivitetsbeskrivelserne fra 1995-2000 er det muligt at følge mål-resultatkrav og statusbeskrivelser.

I aktivitetsbeskrivelsen for 1997 gøres der status for målene opstillet for budget 1995. Der er tale om en forholdsvis kortfattet opgørelse, hvor de enkelte resultatkrav kommenteres. Alle resultatkravene opstillet for 1995 er dækket, og statusbeskrivelsen skulle på den baggrund give god mulighed for at følge opfyldelsen af målene. Denne mulighed begrænses dog af manglerne knyttet til resultatkravene beskrevet i ovenstående.

I målene opstillet for budget 1996 er mål og resultatkrav opstillet sammen, således at det bliver lettere at overskue (ligeledes som det tydeliggøres, hvad der er vigtigt i forhold til de enkelte mål. Det må antages, at de opstillede resultatkrav vil påvirke adfærden i de enkelte afdelinger, således at der kan opnås en høj målopfyldelse).

Status for 1996 omfatter ca. tre fjerdedele af de opstillede resultatkrav, og hovedparten af statusbeskrivelserne dækker de enkelte faktorer opstillet i resultatkravene. I modsætning til status for 1995 er der her enkelte mål og resultatkrav, der ikke er opfyldt. Det generelle billede er alligevel, at resultatkravene i langt de fleste tilfælde er opfyldt.

Status 1997 følger samme skabelon som for året før. Der er tale om en meget systematisk gennemgang af resultatkravene. Sammenlignet med tidligere og senere statusbeskrivelser er 1997 status den mest systematiske. Der kommenteres konkret og snævert i forhold til de opstillede resultatkrav. Systematikken gør det meget let at følge målopfyldelsen. Det vil eksempelvis være let for borgerne at »checke« kommunen i forhold til konkrete mål, der har deres særlige opmærksomhed. Ulempen er, at

kvaliteten af informationen er meget tæt knyttet til udformningen af resultatkravene, og i hvilken udstrækning disse er meningsfulde og dækkende for de opstillede mål. Det er langt hovedparten af resultatkravene, der er kommenteret i statusbeskrivelsen.

Det seneste år, der på nuværende tidspunkt er dække af statusbeskrivelser, er 1998. I modsætning til tidligere år er statusbeskrivelserne opdelt i temaer, fx uddannelse og områder, fx pension og helse. Det resulterer i en form, hvor man hurtigt kan få et overblik over den generelle aktivitet. Status er ikke relateret til de opstillede resultatkrav, og det er derfor heller ikke muligt at finde ud af, hvorvidt resultaterne er opfyldt. Heller ikke hvis man går tilbage til de oprindelige resultatkrav, er det muligt at finde en systematisk sammenhæng. Under temaet Ny socialreform hedder det, at »Alle medarbejdere med sagsbehandlerfunktion har deltaget i relevante kurser i 1998«. Det giver i sig selv en begrænset information, da det bl.a. intet sted fremgår, hvad der er anset for at være relevant. For det andet er det ikke relateret til nogle af de resultatkrav, som er opstillet i forbindelse med budget 1998. Konsekvenser er, at uanset om man blot ønsker et hurtigt overblik over arbejdet med målene for 1998, eller man er interesseret i en mere systematisk viden om resultaterne, er man dårligt stillet med statusbeskrivelserne for 1998. Når statusbeskrivelserne udarbejdes, vil der naturligt være en afvejning mellem på den ene side hensynet til overskuelighed og på den anden side ønsket om dækkende information. I forhold til statusbeskrivelser for 1998 er det tydeligvis hensynet til overskueligheden, der har vejet tungest. Vurderes statusbeskrivelser for 1998 i forhold til de tidligere år sker der et brud på en stadig stigende systematik vis á vis resultatkravene. Det generelle indtryk er, at der igennem de første år med modellen er opbygget en fortrolighed med systemet, men at der ved år 2000 er indtruffet en mellemfase. Det kan hænge sammen med det skift, som tidligere er konstateret i målformuleringerne, hvor kommunen er gået i retning af en kortere og mere komprimeret form. En anden forklaring kan findes i selve statusbeskrivelsen, hvor det bl.a. fremgår, at »de øvrige delmål på området, er der arbejdet med i 1998, men grundet den ledelses- og personalemæssige situation er de ikke færdiggjort, der arbejdes videre med målene i 1999«. Ud over at give en forklaring på, hvorfor status for 1998 skiller sig ud i forhold til tidligere, fremhæver det også systemets sårbarhed over for ledelses- og

personalemæssige omstillinger. Aktivitetsbeskrivelserne kan af det pågældende område også bruges til synliggøre særlige problemer inden for området. Det kan være problemer, som udspringer af beslutninger truffet af byrådet. Eksempelvis hedder det i status for 1996, at der ikke er arbejdet videre med støtte/kontaktpersonordningen, da »ordningen ikke blev prioriteret i forbindelse med budgettet«. På den måde er der for det pågældende område sendt et signal til politikerne, samtidig med, at de får informeret eventuelle brugere om årsagen til den manglende service.

Sammenhængen mellem mål

Ovenstående analyse har fokuseret på indholdet og udviklingen af de forskellige elementer i målstyringssystemet over tid. En anden problemstilling, som her kort skal kommenteres, er sammenhængen mellem mål på forskellige niveauer. I følge målstyringstankegangen skal der ske en nedbrydning af overordnede mål til mere konkrete mål ned gennem organisationen. Det er ikke realistisk af forestille sig en meget tæt målmiddel sammenhæng mellem mål formuleret på forskellige niveauer i kommunen. Derimod kan det forventes, at der er en vis afsmitning mellem de forskellige niveauer.

I kommunens »Vision 2002« nævnes ældre- og handicapområdet flere gange. Blandt andet hedder det, at »uanset helbredstilstand oplever alle borgere selvbestemmelse, eget ansvar og livskvalitet – i en ældre- og handicapvenlig kommune«. Formuleringerne i »Vision 2002« er så tilpas brede, at de kan siges at danne baggrund for målene på ældre- og handicapområdet. I aktivitetsbeskrivelserne er gengivet såvel den overordnede målsætning for ældre- og handicapområdet som delmål. Her er det generelle indtryk, at delmål ligger sig tæt op ad den overordnede målsætning. Igen er det dog væsentligt at påpege, at de overordnede mål er forholdsvis brede, hvilket vil opfange mange mål.

5.1.2 Vejområdet

Vejområdet er et selvstændigt aktivitetstområde og har således egen aktivitetsbeskrivelse. På samme måde som ældre- og handicapområdet, vil der blive foretaget en analyse af målstyringssystemet med udgangspunkt i

aktivitetsbeskrivelser for perioden 1995-2000. Strukturen i analysen vil være tilsvarende, hvor kendetegn ved mål, resultatkrav og statusbeskrivelser kommenteres, og hvor sammenhængen mellem de enkelte elementer belyses.

Målsætninger for vejområdet 1995-2000

Vejområdets aktivitetsbeskrivelser er underlagt samme koncept som ældre- og handicapområdet, og derfor vil man umiddelbart forvente en stor grad af overensstemmelse mellem de to områder med hensyn til udformning af aktivitetsbeskrivelserne. På et meget overordnet plan er det også tilfældet. Der anvendes den samme skabelon, men dermed ophører overensstemmelsen også.

Aktivitetsbeskrivelserne for vejområdet redegør for såvel overordnede mål som for delmål inden for forskellige områder. I modsætning til ældre- og handicapområdet er der ikke sammenskrevet et overordnet mål for vejområdet. Det overordnede mål er skrevet ud i en række punkter, hvor der gennem perioden sker en vis udskriftning. De to første år 1995 og 1996 genbruges hovedparten af punkterne, der beskriver de overordnede mål. Fra 1997 opstilles en række nye overordnede mål, der så overføres fra det ene år til det næste. I 2000 er der opstillet i alt syv overordnede mål i punktform. Heraf stammer de fire tilbage fra 1997 og de resterende tre fra 1998.

På vejområdet er det kendetegnede, at standardiseringen af aktivitetsbeskrivelserne varierer mellem de forskellige år, ligesom det varierer mellem de forskellige områder, der er opstillet mål for i aktivitetsbeskrivelsen. Som eksempel kan fremhæves aktivitetsbeskrivelsen for 1996, hvor delmål inden for området veje, vintervedligeholdelse, offentlige toiletter, vandløb mv. følger en meget kort form, hvor der ikke opstilles resultatkrav eller overvejelser om evalueringsform. Inden for området Det kommunale kortværk opstilles derimod systematisk resultatkrav og evalueringsform. Aktivitetsbeskrivelsen for 1998 skiller sig lidt ud, da der opstilles to enslydende mål. I 1999 indføres et nyt element i aktivitetsbeskrivelsen, nemlig et afsnit om økonomiske konsekvenser af de opstillede mål. Dette tiltag er dog allerede faldet ud i 2000. Tilsvarende stor variation ses i antallet af delmål. I 1995 opstilles 12 delmål, mens der i 2000 kun formuleres et delmål. Alt i alt er der meget store variationer mellem de forskellige år, både med hensyn til form og indhold.

Udformningen af delmål adskiller sig markant fra ældre- og handicapområdet. De er meget kortere og ofte blot opstillet i punktform. Yderligere forskelle mellem de to områder vil tydeligt fremgå af den mere detaljerede analyse af målene ud fra den opstillede typologi.

Delmålene på vejområdet spreder sig over så godt som alle kategorier i tabel 5.1. Det er dog de outputorienterede delmål, som er i klart overtal. Men i modsætning til ældre- og handicapområdet er det ikke kun de abstrakte outputmål, der er fremtrædende, men også de konkrete outputmål indtager en fremtrædende position. Der er tillige flere eksempler på både proces- og strukturemål. På grund af den store variation i antallet af delmål mellem årene, er det vanskeligt at sige noget om ændringer over tid. Af samme grund er det heller ikke muligt at sige noget om, hvorvidt der er bestemte typer af mål, som dominerer inden for et enkelt år.

Resultatkrav

Opstillingen af resultatkrav er en del af den overordnede skabelon for aktivitetsbeskrivelserne, der går på tværs af aktivitetsområder. På vejområdet er der ikke en systematisk opstilling af resultatkrav, som det bl.a. ses på ældre- og handicapområdet. I et af de undersøgte år er der ikke opstillet egentlige resultatkrav overhovedet, mens der i flere tilfælde mangler resultatkrav for adskillige mål. Der kan være flere forklaringer på dette. En forklaring kan være, at der i perioden var en del ledelsesmæssige problemer, som kan have haft en negativ afsmittende virkning på målstyringen. Det kan også tages som et udslag af, at vejområdet ikke følger modellen i særlig stor udstrækning. Det kan dog også være et resultat af, de opstillede mål har en sådan karakter, at det klart fremgår, hvad resultatkravet er. Eksempelvis delmål fire i 1996 beskriver bl.a., hvor mange løbende meter vejbelægning, som skal renoveres. Der er i dette tilfælde ikke behov for opstilling af resultatkrav. Det er dog ikke kun i tilfælde af ovenstående type mål, at der mangler resultatkrav.

Som det var tilfældet på ældre- og handicapområdet opfylder de opstillede resultatkrav ikke en meget streng tolkning af vurderingskriterier for resultatkrav. Hvis der anvendes en tilsvarende lempelig tolkning af vurderingskriterierne, tegner der sig samme billede som på ældre- og handicapområdet. Hovedparten af resultatkravene kan siges at være dækkende for de opstillede mål. Der er dog undtagelser. I

aktivitetsbeskrivelsen for 1995 er der opstillet fire resultatkrav, men ingen af dem berører delmålene. Det er heller ikke alle resultatkravene, som lever op til forventningerne om præcision. Vi havde forventet, at der netop på vejområdet ville være mange kvantitativt orienteret resultatkrav. Denne forventning kan ikke bekræftes. Der er ganske vist flere kvantitative resultatkrav end på ældre- og handicapområdet, men det er ikke det dominerende kendetegn ved resultatkravene på vejområdet.

Statusbeskrivelser

I analysen af statusbeskrivelserne for vejområdet vil vi se på følgende tre spørgsmål. I hvilken grad der foretages en evaluering? I hvilken udstrækning gennemføres evalueringen ud fra de opstillede resultatkrav? Hvordan er målopfyldelsen? Ud fra det indsamlede materiale er det muligt at undersøge status for målene opstillet fra 1995-98.

Målene præsenteret i aktivitetsbeskrivelsen for 1995 evalueres i 1997 aktivitetsbeskrivelsen. Der foretages en beskrivelse af status på flere af de centrale aktiviteter inden for vejområdet. Det kan således svares bekræftende på det første af spørgsmålene. Problemet er, at den gennemførte statusbeskrivelse ikke forholder sig til de resultatkrav, som blev opstillet i forbindelse med 1995-delmålene. Som nævnt tidligere er der ingen overensstemmelse mellem målene for dette år og resultatkravene, så skaden er måske ikke så stor. Det bliver dog ikke bedre, da punkterne omtalt i statusbeskrivelsen heller ikke rammer indholdet i målene. For de to efterfølgende år ser billedet lidt bedre ud. I statusbeskrivelsen dækkende mål og resultatkrav for 1996 (findes i aktivitetsbeskrivelsen for 1998), bliver der præsenteret status for en lang række områder. Omkring halvdelen af resultatkravene og delmålene er dækket ind på en tilfredsstillende måde. Derudover er der dog beskrevet status for flere andre aktiviteter, som dog ikke har været opstillet som mål eller resultatkrav i aktivitetsbeskrivelsen for 1996. Status for 1997 dækker næsten alle de opstillede delmål på en dækkende måde. Det er desværre ikke muligt at komme med en fuldstændig vurdering af statusbeskrivelsen for 1998-målene, da præsentationen i aktivitetsbeskrivelsen er meget mangelfuld. Der beskrives status for flere aktiviteter, men der er kun begrænset eller ingen overensstemmelse med mål og resultatkrav.

Hvis vi vurderer de fire år under et, er det lidt over halvdelen af de evaluerede mål, hvor der er opnået en forventet målopfyldelse. Denne opgørelse bygger kun på de mål og resultatkrav, som er opstillet i aktivitetsbeskrivelserne, og som er blevet fulgt op i statusbeskrivelserne. Der kan således være tale om en større målopfyldelse, hvis mål, som ikke er blevet beskrevet i aktivitetsbeskrivelserne, medregnes. Ud fra vores materiale har vi dog ingen mulighed for at vurdere dette.

Vejområdet nævnes også flere steder i »Vision 2002«. Sammenholdes formuleringerne i »Vision 2002« med de overordnede mål i eksempelvis aktivitetsbeskrivelsen for 2000, er det et klart sammenfald. I »Vision 2002« nævnes eksempelvis, at der skal anvendes miljørigtig teknologi. I de overordnede mål præsenteret i områdets aktivitetsbeskrivelse for 2000 hedder det bl.a., at »der ved valg af opgaveløsning tages videst mulige hensyn til miljøet«.

Som nævnt tidligere er såvel overordnede mål som delmål på vejområdet, mere konkrete og udformet anderledes (punktform) end på ældre- og handicapområdet. Det betyder også, at der både er eksempler på delmål, som tydeligvis understøtter de overordnede mål og delmål, som falder udenfor.

5.1.3 Opsamling

De to områder i den store kommune er formelt underlagt det samme målstyringskoncept. Det er et koncept præget af en høj grad af formalisering og systematik. På den baggrund var forventningen, at der ville være såvel forskelle som ligheder mellem de to områder. Målstyringssystemet trækker i retning af en ens målstyringspraksis inden for de to områder, mens kendetegnet ved de konkrete områder trækker i den modsatte retning. Forventningen blev bekræftet, men ikke altid i forhold til de forventede faktorer. For målstyringsprocessen set under ét, var det forventningen, at vejområdet ville have lettere ved at passe ind i et formaliseret målstyringskoncept. Analyserne er ikke lavet ud fra et ønske om, at kunne graduere de to områders anvendelse af målstyringskonceptet, men alligevel tegner der sig et billede, hvor ældre- og handicapområdet ikke står tilbage for vejområdet i forhold til at tilpasse sig et formaliseret og systematiseret målstyringssystem. I forhold til typer af mål blev forventningerne derimod indfriet. Det er tydeligvis vejområdet, der oftest benytter meget konkrete

mål. Derimod er det måske lidt overraskende, at det også er inden for vejområdet, at der findes den største variation i typer af mål.

Analysen af de to områder peger på en række styrker og svagheder ved meget formelle målstyringssystemer. Det er tydeligt, at systematikken tvinger de enkelte områder til at overveje, hvad der er vigtigt, hvad der skal prioriteres, de forskellige processer omkring aktiviteterne, og hvordan disse synliggøres. Med andre ord er der klare gevinster ved at gennemløbe den proces, som målstyringssystemet lægger op til. Der er dog også en række åbenlyse svagheder. Det er ingen tvivl om, at det er en meget tidskrævende procedure, hvilket også kommer til udtryk i aktivitetsbeskrivelsernes varierende karakter. Den instrumentelle sammenhæng mellem elementerne i styringssystemet gør det sårbart over for brud eller svagheder i et enkelt element. Eksempelvis fordrer anvendelige og valide statusbeskrivelser, at resultatkravne dækker de opstillede mål på en hensigtsmæssig måde. Hvis der er alt for mange brud, vil de svække styringspotentialen.

En foreløbig konklusion, der alene baserer sig på ovenstående analyse af målstyringssystemets dokumenter, er, at systemet i varierende grad igangsætter processer inden for de enkelte områder, der kan fremme effektiviteten inden for det enkelte aktivitetsområde. På den anden side er det også tydeligt, at ønsket om styring af aktivitetsområderne gennem sammenhæng mellem overordnede mål og delmål, sikre vurderingskriterier og evaluering og tilbagemelding ikke i alle tilfælde opfyldes via det opstillede målstyringssystem.

5.2 Den lille kommune

I den lille kommune blev målstyring indført i 1997. Det er således stadig et forholdsvist nyt styringsredskab i kommunen. Målstyringen er bygget op omkring fire elementer. 1) Politiske visioner, der præsenteres i kommuneplanen, og som har en 12-årig tidshorisont. 2) Overordnede politiske mål med en tidshorisont på tre-fem år. 3) Delmål og konkretiseringer, der rækker et-tre år. Både element tre og fire præsenteres i budgettet. 4) Et-årigke virksomhedsplaner. Da målstyringen kun har

fungeret i en forholdsvis kort periode, vil det ikke være relevant at analysere målstyringspraksis over tid. Derimod vil det være muligt at lave en tværsnitsanalyse, og undersøge sammenhænge mellem mål på forskellige niveauer. Derudover vil delmålene blive analyseret ud fra den tidligere opstillede typologi. Først undersøges ældre- og handicapområdet og dernæst vejområdet.

Ældre og handicapområdet.

I kommuneplanen for 1997-2008 opstiller kommunalbestyrelsen en række visioner og overordnede mål for kommunens udvikling. Disse visioner behandler ikke eksplicit ældre- og handicapområdet. Derimod behandles ældre- og handicapområdet på linje med andre centrale områder senere i kommuneplanen. Her er det muligt at finde de mere overordnede og generelle målsætninger for ældre- og handicapområdet. I prosaform beskrives de områder, som kommuner i særlig grad ønsker at udvikle. Det omfatter bl.a. udbygning af sundhedscentrets tilbud, afdækning af ønsker og behov for ældreboliger, mulighed for at modtage samme hjælp uanset type af bolig samt udbygning af tilbud til senil-demente. Med afsæt i de beskrevne fremtidige satsningsområder omstilles der fire mål for ældre og handicapområdet, der opfanger det væsentligste i prosa teksten. De fire mål følges op af en beskrivelse af handlinger, der kan være medvirkende til at opfylde målene. Hvis man ser de tre elementer, prosatekst, mål og handlinger i sammenhæng, er der en tydelig konkretisering, hvor det er muligt at se, hvad kommunen mere specifikt ønsker at arbejde med. Som eksempel kan fremhæves omtalen af ældreboliger og ældrecentre. I prosateksten beskrives det i brede vendinger, at kommunen ønsker gode boliger til de ældre. Det følges op af et konkret mål om, at »den ældre befolkning skal kunne tilbydes tidssvarende boliger i eller uden for ældrecentre«. Under handlinger angives det, at ældrecentret Møllevangen skal moderniseres. Når det tages i betragtning, at der er tale om visioner og overordnede mål med en tidshorisont på 12 år, er det bemærkelsesværdigt, at målene i kommuneplanen er så lidt abstrakte, som tilfældet er.

Det er en første indikation på en af konklusionerne om målstyring i den lille kommune, nemlig at selv kommunens overordnede mål er forholdsvis meget konkrete, og at målene generelt ligger meget tæt op ad, hvad man allerede gør.

Kommuneplanen og målene opstillet i denne skal danne baggrund for den videre målstyringsproces. Tanken er, at de enkelte områder skal opstille egne mål under hensyntagen til de generelt formulerede mål i kommuneplanen. I dette tilfælde skal ældre- og handicapområdet opstille en række mål, som gerne skal medvirke til opfyldelse af de generelle mål formuleret i kommuneplanen. Spørgsmålet er, i hvilken udstrækning det er

muligt at finde koblinger mellem de visioner, som er formuleret i kommuneplanen og de mål, som ældre- og handicapområdet har formuleret.

Det andet og tredje niveau i målstyringsprocessen udgøres af de overordnede mål og delmål, der opstilles for hvert område i forbindelse med budgettet. Disse er optrykt i bemærkninger og noter til budgettet. Som det er beskrevet tidligere, er målstyring tænkt som snævert knyttet til budgettet, hvorfor det er naturligt at disse opstilles i forbindelse med budgettet. I budgettet for 1998 opstilles der syv overordnede mål, som kommunen ønsker af forfølge inden for sektorområdet ældre- og handicappede. Set i forhold til visionerne opstillet i kommuneplanen befinder de overordnede mål sig på omtrent samme detaljeringsniveau. Umiddelbart synes der ikke at være den store sammenhæng mellem de visioner og mål, som opstilles i kommuneplanen og de overordnede mål i budget 1998. Hvor de overordnede mål i kommuneplanen i høj grad beskæftiger sig med strukturelle forhold – hvilket måske ikke er så overraskende, er de overordnede mål i budgettet for 1998 mere rettet mod den konkrete service, som der skal leveres inden for området. De overordnede mål inden for ældre- og handicapområdet uddybes i tre temaer: Boliger, hjemmepleje/døgnpåske og aktivitet og genoptræning. Hvert tema indledes med en kort beskrivelse af, hvad kommunen ønsker at arbejde med inden for det pågældende tema. Efterfølgende opstilles der i punktform, hvad der konkret skal gøres. Eksempelvis inden for temaet boliger beskrives først, at kommunen bl.a. ønsker et fleksibelt boligtilbud af tidssvarende standard, og at der er tilstrækkelig kapacitet til at give en plads, når der er behov for det. Konkret vil kommunen:

»udarbejde en redegørelse for udviklingen på området, så der snarest muligt kan foretages en politisk drøftelse af den nødvendige planlægning på området. Inddrage ældre/handicapråd og andre brugerrepræsentanter i planlægningen på området«.

Delmålene beskriver nogle konkrete ønsker, der er orienteret mod servicen inden for området. Når det efterfølgende skal konkretiseres, hvad kommunen faktisk vil gøre, nævnes der ikke noget om servicen, men derimod alene noget om fremtidig planlægning. På den ene side markerer relationen mellem ønskerne (delmålene) og beskrivelsen af de konkrete

aktiviteter sandsynligvis et realistisk forløb, hvor der ikke er udsigt til markante ændringer af servicen inden for en overskuelig fremtid. På den anden side giver det politikerne mulighed for at markere deres vilje til at udvikle servicen uden risiko for at blive hængt op på noget, de ikke kan opfylde (...snarest muligt foretage en politisk drøftelse af den nødvendige planlægning!).

Hvor det var vanskeligt at finde sammenhæng mellem visionerne i kommuneplanen og de overordnede mål formuleret for ældre- og handicapområdet i budgettet, er det muligt at finde klare forbindelser mellem visionerne i kommuneplanen og formuleringerne under delmålene.

Hvis målene for 1998 vurderes i forhold til den opstillede typologi, i tabel 5.1 tegner der sig følgende billede.³ Langt hovedparten af målene er outputmål, der er forholdsvis abstrakte. Som eksempel kan nævnes: »At varetage aktiverende og genoptrænende opgaver således, at den sundhedspolitiske målsætning om forebyggende indsats opfyldes«. Der er dog flere eksempler også på konkrete outputmål, fx »at borgerne tilbydes madservice«.

I det målstyringssystem, som den lille kommune har sat op, opereres med tidshorisonter på minimum et-tre år. Det betyder, at der ikke kan forventes store ændringer fra det ene år til det næste. I budgettet for 1999 er der heller ikke sket væsentlige ændringer i forhold til 1998.

5.2.2 **Vejområdet**

I den lille kommune opereres der, ligesom i den store kommune, med et målstyringssystem, der er ens for alle områder. I kommuneplanen fylder vejområdet naturligt mere end ældre- og handicapområdet, da mange af aktiviteterne inden for vejområdet netop er forbundet med den fysiske planlægning. I de overordnede målsætninger nævnes flere aspekter knyttet til vejområdet, som trafiksikkerhed og sikring af gode trafikforbindelser. I vejområdets eget afsnit bliver der nævnt en lang række elementer, som sammenfattes i seks mål for området. Som det var tilfældet på ældre og handicapområdet, er der også her eksempler på mindre abstrakte mål. Som eksempel kan nævnes målet: »Der plantes vejtræer langs udvalgte strækninger«.

Hvor der ofres meget plads på vejområdet i kommuneplanen, optager det kun en halv side i budgettet for 1998. Efter en kort indledning opstilles seks

mål i punktform. Der skelnes ikke mellem overordnede mål, delmål og hvad kommunen konkret vil gøre, som det er tilfældet på andre områder, og som er beskrevet i den generelle model for målstyring i kommunen. Der anvendes en meget kortfattet form, som også kendes fra den store kommune.

Der er tydeligvis en meget tæt sammenhæng mellem målene i budgettet og de overordnede mål formuleret i kommuneplanen. I enkelte tilfælde er der blot tale om en omskrivning af målet præsenteret i kommuneplanen, mens der i andre tilfælde er en tydelig præcisering af, hvordan det overordnede mål ønskes opfyldt. Målet i kommuneplanen om plantning af vejtræer på udvalgte strækninger genfindes i konkretiseret form i budgettet for 1998:

»Plante vejtræer langs udvalgte kommuneveje i det åbne land. Ved strækninger med dårlige oversigtsforhold udelades det. Der skal ved beplantning og valg af træsorter tages hensyn til det landskabelige indtryk«.

Vurderes de opstillede mål i budget 1998 ud fra typologiseringen, er der udelukkende tale om outputmål. De er desuden forholdsvis konkrete, som eksempelvis målet om at »begrænse mængden af vejsalt«.

I budget 1999 følges den generelle målstyringsmodel, hvor der først opstilles nogle mere overordnede mål og derefter angives, hvad kommunen konkret vil gøre. Indholdsmæssigt afviger de overordnede mål, som her er opstillet i punktform, ikke væsentligt fra den korte indledning fra budget 1998. Det er hovedsageligt det samme budskab, men bare opstillet i punktform. Der er for budget 1999 opstillet seks delmål. I forhold til målene fra budget 1998 er der et lille overlap i form af omskrivning/sammenskrivning, men ellers introduceres nye tiltag. Med hensyn til typen af mål er billedet det samme som for budget 98. Der er udelukkende tale om outputmål, og deltajeringsniveauet er også omtrent det samme.

På vejområdet er det muligt at komme et trin længere i målstyringsmodellen og inddrage virksomhedsplanerne. I virksomhedsplanen for Teknik og miljø 1999 gives bl.a. en årsberetning for aktiviteterne i 1998. Det kan forventes, at en årsberetning bl.a. forholder sig til de mål, der er opstillet for året. Der er i modsætning til den store

kommune ikke opstillet formelle resultatkrav, som vil kunne anvendes i vurderingen af årets aktiviteter. Alligevel er det muligt at genkende et par af målene fra budget 1998 i årsberetningens kommentarer. I budget 1998 var et af målene en fortsat vedligeholdelse af vejbroer og autoværn. I årsberetningen slås det fast, at en af kommunens broer er i meget dårlig stand, og der skal ske en renovering. Ud over de enkelte eksempler angiver årsberetningen status på en lang række områder ud over målene fra budget 1998.

Videre i virksomhedsplanen for 1999 er der en årsberetning på et særligt indsatsområde, fortov. Der præsenteres først et delmål for fortov, der har været gældende for 1998 (delmålet stammer ikke fra budget 1998), og efterfølgende beskrives det, hvor langt man er nået i forhold til det pågældende delmål. For fortove opstilles efterfølgende en handlingsplan for 1999, hvor der først præsenteres et delmål og derefter midler, resultatkrav, målemetode og økonomi. Tilsyneladende er det en del af den generelle model, hvor enkelte områder inden for Teknik og miljø udvælger særlige satsningsområder og beskriver delmål, midler etc.

En samlet vurdering af målene på vejområdet peger på, at der er en vis sammenhæng mellem mål formuleret på forskellige niveauer. Som ventet er der ikke den klare målmiddel sammenhæng, som målstyringsmodellen forudsætter. Men der er flere eksempler på sammenhænge ned gennem målhierarkiet.

Tankegangen bag målstyringsmodellen i den lille kommune er, at der skal være en meget tæt kobling til budgettet, således at der er en vis overensstemmelse mellem de opstillede mål og kommunens økonomiske ressourcer. Denne tætte kobling sætter nogle grænser for, hvor fremtidsorienterede målene kan være. Det viser sig bl.a. ved, at målene er forholdsvis lidt abstrakte, selv på det overordnede niveau.

5.3 Den store og den lille kommune

I de to undersøgte kommuner er der valgt lidt forskellige målstyringssystemer. I den store kommune er systemet stort anlagt, hvor der sigtes på en meget høj grad af systematik. I den lille kommune er ambitionsniveauet noget mindre. Der arbejdes ganske vist også med en

systematiseret model, men ikke anlagt nært så ambitiøst. Analysen i begge kommuner viser vanskelighederne ved at efterleve meget systematiske modeller.

På tværs af de to kommuner skiller de to undersøgte områder sig klart fra hinanden. Ældre- og handicapområdet formulerer i begge kommuner mere omfangsrige mål, præsenterer dem på en anden og mere prosa-præget form end på vejområdet. Det er også kendetegnende for begge kommuner, at ældre- og handicapområdet ikke har større vanskeligheder ved at leve op til en systematisk målstyringsmodel end vejområdet.

Med hensyn til typen af mål, er de som forventet mindre abstrakte på vejområdet, hvilket også går på tværs af kommunene.

Analysen har ikke afdækket nogen systematik med hensyn til sammenhæng mellem mål på de forskellige niveauer. I begge kommuner og på begge områder, kan der findes koblinger mellem mål på de forskellige niveauer, men det er ikke sådan, at en af kommunerne eller et af områderne er særligt kendetegnet ved koblinger eller manglen på samme.

Noter

1. I aktivitetsbeskrivelsen for 1995 er opstillet resultatkrav, men disse er ikke direkte knyttet til det enkelte mål.
2. Overblikshæfte til aktivitetsbeskrivelser. »Den store kommune« 1999.
3. Her er medregnet både, hvad der er formuleret som ønsker, og hvad der konkret vil gøres.

6 Oplevede virkninger af målstyring

Hvad er der egentligt kommet ud af at arbejde med målstyring i de to kommuner? Dette er hovedspørgsmålet i dette kapitel, hvor vi på baggrund af interviewpersonernes oplevelser stiller skarpt på effekterne af at praktisere målstyring i casekommunerne. Virkninger af målstyring kan forventes at sætte sig igennem på en lang række organisatoriske forhold, hvorfor der er foretaget en afgrænsning af de effektmål, som vi undersøger. Vi har valgt at sætte tre spørgsmål til nærmere belysning. Det drejer sig om:

- Målstyringens effekter på politikerrollen
- Målstyringens effekter på relationen mellem politik og administration og mellem politik og institutionsniveau
- Målstyringens effekter på det daglige arbejde på institutionsniveau.

Baggrunden for de enkelte spørgsmål og deres afgrænsning redegøres der nærmere for i de enkelte afsnit. Som nævnt omhandler kapitlet virkninger af målstyring. At undersøge virkninger af sociale processer er imidlertid omdiskuteret, og der hersker mange og ikke mindst modstridende opfattelser herom. Vi skal ikke her forholde os til denne diskussion, men i stedet knytte nogle kommentarer til den måde, hvorpå effektbegrebet her vil blive anvendt. De effekter, som søges indkredset i analysen, tilvejebringes som følge af en registrering af de erfaringer, som aktørerne har oplevet i forbindelse med deres involvering i processerne omkring målstyring. Vi lægger særlig vægt på de erfaringer og vurderinger, som er begrundet i den forstand, at aktørerne er i stand til at give konkrete eksempler på de postulerede effekter. Dette er vigtigt i en så heterogen og sammensat størrelse som en kommunal organisation, hvor aktørerne repræsenterer forskellige faggrupper, niveauer i organisationen eller interesser i øvrigt.

6.1 Målstyringens effekter på politikerrollen

Det lokale demokrati har altid haft som sit særkende, at der er kort vej fra borger til de lokale folkevalgte, og de lokale politikeres rolle har traditionelt været oppebåret af forestillingen om politikerne som borgernes repræsentant. På vegne af borgernes henvendelser kan politikerne tage forskellige sager op til behandling i det politiske system, og som øverste myndighed har politikerne mulighed for at få administrativ bistand stillet til rådighed i sådanne sager. I de forvaltningspolitiske forestillinger om målstyring, defineres imidlertid en, om end ikke ny, så i hvert fald mere »moderne« politikerrolle med større vægt på overordnede ledelsesfunktioner. Budskabet herfra er, at politikerne bør neddrogle arbejdet med enkeltsager og detailstyring og i stedet opprioritere deres rolle som netop ledere af en kommunal virksomhed. I stedet for at sagsbehandle, defineres politikernes funktion som at formulere langsigtede visioner for den kommunale udvikling, og som øverste ledere bør de i højere grad beskæftige sig med at formulere mål for den kommunale organisation og foretage periodiske evalueringer af målopfyldelsen. I dette afsnit ser vi nærmere på, hvorvidt målstyring bevirker et skift i adfærden væk fra den traditionelle »enkeltsagspolitiker« over mod en overordnet politisk ledelsesrolle med fokus på mål og evaluering af målene. Hvordan håndterer politikerne dette rolleskift, og hvilke konsekvenser har det i så fald? Dette er omdrejningspunkterne i det følgende.

6.1.1 Den store kommune

Er »enkeltsagspolitikeren« forsvundet?

Det generelle billede tyder på, at målstyring ikke i nævneværdigt omfang rykker ved politikerrollen. Selv om det ikke er »god tone« at tage enkeltsager op til politisk behandling endside blande sig i administrationens arbejdsområder, synes målstyring ikke at være et effektivt redskab til at »få bugt med enkeltsagerne på«. Politikerne beskrives af administrationen som »den frie fugl, der basker rundt alt efter, hvilken vej vinden blæser«, og som et konkret eksempel fremhæves, at politikerne, på vegne af borgerhenvendelser, forsøger at blande sig i udmålingen af hjemmehjælp. Dette til trods for, at politikerne har udmeldt klare og entydige serviceniveauer i kommunen.

Både politikere og administration nævner samstemmende, at målstyring ikke er afgørende i forhold til at bremse interessen i enkeltsager. Det helt afgørende er derimod politikernes egne forventninger til det at være politiker, og noget tyder på, at det i høj grad handler om at kunne profilere sig over for vælgerne og varetage borgernes forskellige ønsker og krav. Rollen som »enkeltsagspolitiker« synes i den sammenhæng at være den mest egnede strategi, også selv om politikerne er sig bevidste, at det bryder med tankegangen i målstyring. Udvalgsformanden i teknisk udvalg nævner, at rollen som enkeltsagspolitiker strider fundamentalt med forestillingen om, at politikerne skal udstikke de overordnede linjer. For ham duer det imidlertid ikke at stå i Brugsen en lørdag formiddag og referere til abstrakte mål om arealvedligeholdelse, når han bliver konfronteret med en knægt, som har fået eksem som følge af at have faldet i en bjørneklo i børnehaven. I sådanne tilfælde drejer det sig om at gøre noget ved sagen her og nu. Gør man ikke det, er man færdig som politiker i løbet af relativ kort tid. En anden politiker mener ligeledes, at det er processen med at omsætte borgerhenvendelser til praktisk politik, som er interessant, også selv om det indebærer indblanding i forvaltningens arbejdsområder.

Hvor disse to politikere synes at have et forholdsvis afklaret forhold til deres rolle som politikere, gælder det dog ikke alle. Borgmesteren befinder sig i et krydspres, hvor han på den ene side oplever det som vanskeligt at omstille sig fra tiden med de mange enkeltsager. Ligeledes er der stadig mange borgerne, der henvender sig med det formål at få noget igen for at have stemt på ham. På den anden side oplever han, at målstyring etablerer en usynlig grænse for, hvilke områder han som politiker kan blande sig i. Han nævner et konkret eksempel, hvor vejområdet medarbejdere fjernede et rosenbed med en gravko. I det konkrete tilfælde syntes han, at anvendelsen af en (dyr) gravko var et forkert signal at sende til borgerne. Ifølge hans opfattelse burde rosenbedet have været fjernet med en helt almindelig skovl. Han afholdte sig dog fra indblanding, da han vidste, at det ville stride mod tankegangen i målstyring.

Er politikerne blevet generelle ledere?

De interviewede politikere tager skarpt afstand fra den rolle, som politikerne er tiltænkt i målstyringskonceptet, hvilket også afspejler sig i det begrænsede engagement, som politikerne ligger i arbejdet med

målformulering. Det lave engagement skyldes flere forhold. En politiker mener, at målene er helt uden politisk værdi. For ham kan målene ikke anvendes til noget som helst i en politisk sammenhæng. Det er hans opfattelse, at man bliver bedømt på enkeltsager, ikke på at sysle med målformulering i teknisk forvaltning.

Et andet forhold, der også har betydning, har at gøre med den rolle, som politikerne mener, byrådet skal spille i det lokale demokrati. Hvor administrationen i højere grad gerne vil se byrådet som en bestyrelse for en moderne organisation, opfatter politikerne derimod byrådet som et udstillingsvindue for konflikterende holdninger og ideologier. En udvalgsformand beskriver det således:

»Skismaet i målstyring er, at man vil forsøge at skabe politisk enighed i en politisk ledet organisation. Målstyring er godt i en virksomhed, hvor man har en ledelse, som går ud på at være enige. Vi er netop valgt til at være uenige og på at opfatte tingene forskelligt....Man bliver tudet ørene fulde af, at man skal varetage en generel ledelsesrolle. Da jeg startede i byrådet, da startede forvaltningen med at fortælle os, at vi var ligesom en bestyrelse for en virksomhed. Det er jo den største løgn, man overhovedet kan stikke en kommunalpolitiker, men der er nogen, der tror på det, fordi de synes, det lyder så helvedes fint at sidde i bestyrelsen for en virksomhed med en omsætning på et par milliarder og med 3.000 ansatte.«

Hans politiske modstander er af lignende opfattelse:

»Forvaltningen tror, det er muligt, at vi som politikere vil have fælles mål. Men i politik er det jo ikke som i en bestyrelse i en privat virksomhed. Vores bestyrelse, dvs. byrådet, består af nogen, som helst ser, at der er mange færre af alle de andre. Det bliver der ikke, hvis vi går rundt og holder hinanden om halsen.«

Den overordnede politikerrolle har tilsyneladende ikke rigtigt fundet fodfæste blandt kommunalpolitikere, selv om rollen har stærk normativ appel blandt nogle få politikere. Det generelle billede synes dog at være, at

politikerne tager afstand fra det rolleideal, som ligger i målstyring, hvilket også bekræftes af administrationen. Ifølge administrationen har politikerne vanskeligt ved at formulere mål på tværs af et uenigt byråd, og målstyring opleves som hæmmende for politikernes udfoldelsesmuligheder. I forbindelse med afholdelsen af et såkaldt visionsseminar i 1995, forsøgte administrationen at få politikerne til i fællesskab at formulere nogle overordnede mål for de enkelte politikområder. Formålet var bl.a., at få politikerne til at føle et større ejerskab i forhold til målstyring, og dele af administrationen fremhæver da også visionsseminaret som et afgørende (positivt) vendepunkt. Dette er imidlertid en opfattelse, som ikke deles af de interviewede politikere. Visionsseminaret beskrives som »en gang fis«, og den daværende borgmester, der var aktivt involveret i seminaret, blev efterfølgende stærkt kritiseret for sin rolle, også fra egne rækker. Administrationen har siden afholdelsen af visionsseminaret presset på for at få politikerne til at formulere nye overordnede mål, men forgæves. Det nye byråd vil ikke gentage processen med et nyt visionsseminar.

Målstyring og politisk rationalitet

Af ovenstående kommer målstyring let til at fremstå som en hund i et spil kegler – politikerne vil det ikke, og målstyring rækker ikke nævneværdigt ved indholdet i politikerrollen. Betyder det så, at målstyring er helt uanvendeligt set med politikernes øjne? Noget tyder på, at de politikere, der i forvejen sidder med de bedste kort på hånden i form af udvalgsposter og politisk flertal, ser nogle taktiske muligheder i målstyring, og de muligheder, der åbner sig, forsøges udnyttet. Udvalgsformanden i teknisk udvalg mener, at målstyring er et utroligt godt system at arbejde med, hvis man vel at mærke har borgmesterposten og udvalgsposterne. Det er derimod et dårligt system at være i opposition på. Han har prøvet begge dele og konkluderer på den baggrund:

»Som udvalgsformand er det en stor politisk styringsgevinst at have målstyring.... De første fire år levede jeg med målstyring. I dag lever jeg af det«.

Som udvalgsformand har han et informationsovertag i forhold til de øvrige udvalgsmedlemmer, og desuden sidder han tæt på administrationen, hvilket

giver ham nogle klare fordele i relation til formuleringen af de politiske mål. I et tæt parløb med den administrative ledelse er han således den eneste politiker i udvalget, der er med til at udarbejde oplæg til politiske mål, hvilket giver ham mulighed for at sortere i og omformulere målene, således at målene kommer til at passe med hans ønsker og krav. Han beskriver det således:

»Hvis man forstår systemet, så kan man nå langt med det, fordi der er en forholdsvis lille opmærksomhed omkring målene fra de øvrige udvalgsmedlemmer«.

Netop fordi de øvrige udvalgsmedlemmer prioriterer målformuleringsprocessen meget lavt, er det hans erfaring, at han kan formulere nogle mål, som de øvrige udvalgsmedlemmer aldrig opdager. I bedste fald går disse mål glat igennem budgetforhandlingerne, uden politisk dramatik. Det begrænsede engagement blandt de øvrige udvalgsmedlemmer skal imidlertid forstås som en bevidst politisk strategi. Ifølge en oppositionspolitiker er det helt bevidst, at han og de øvrige udvalgsmedlemmer er tilbageholdende med at spille mål ud i udvalgssammenhæng. Det er hans opfattelse, at der ikke er grund til at forære de politiske modstandere ens egne gode ideer flere måneder før budgetforhandlingerne. At der på denne måde bliver »lurepasset« i teknisk udvalg, bekræftes også af den tekniske direktør. Ifølge direktørens erfaring holder politikerne målene tæt ind til kroppen, og der bliver først spillet med åbne kort, når det virkelig gælder.

Et andet eksempel der illustrerer, at processerne i målstyring er omgærdet af politisk interessevaretagelse, er indhentet ved observation på et udvalgsmøde i ældre- og handicapudvalget. Først lidt om baggrunden. I tiden før udvalgene fremsender deres mål til budgetforhandlingerne, foregår en drøftelse af målene i de enkelte udvalg. For ældre- og handicapudvalgets vedkommende er der ofte 20-30 mål på dagsordenen, med et budgetforslag der overstiger udvalgets budgetrammer op til flere gange. Administrationen har af samme årsag foreslået, at ældre- og handicapudvalget foretager en sortering og prioritering af målene, inden de videresendes til økonomiudvalget og budgetforhandlingerne. Hensigten er at få udvalget til at fremstå som en seriøs forhandlingspartner, der har afvejet sine

forhandlingskrav, inden slaget skal stå i økonomiudvalget. Administrationens forslag bakkes kraftigt op af en oppositionspolitikker, men forslaget støder på voldsom modstand fra udvalgsformanden, hvorefter forslaget falder til jorden. Igen synes der at ligge politiske motiver bag afvisningen af et ellers umiddelbart fornuftigt forslag. Ifølge udvalgsformanden vil det samlede udvalg rigtig nok opnå en stærkere forhandlingsposition, hvis udvalget følger administrationens forslag. Af hensyn til sit politiske bagland og egne interesser, vil hun dog ikke have vedtagelser om frasortering og prioritering af målene i udvalget. Gør hun det, risikerer hun og partiet at blive hængt op på nogle fælles mål i budgetforhandlingerne. Ved netop ikke at foretage en sortering i de mange mål, kan hun i udvalget spille på, at udvalgsmedlemmerne har mulighed for at få deres mål realiseret i budgetforhandlingerne. Ifølge administrationen undgår hun hermed at skulle majorisere sig igennem udvalget og på den måde skabe unødige konflikter. Konflikter skal tilsyneladende vises udadtil, ikke indadtil på lukkede udvalgsmøder med målstyring på dagsordenen.

Den lille kommune

Er »enkelsagspolitikeren« forsvundet?

Som det er tilfældet i den store kommune, synes målstyring heller ikke i den lille kommune at have fået bugt med den enkeltsagsorienterede politiker. Dette er samtlige politikere enige om.

Det er karakteristisk, at flertallet af de interviewede politikere omtaler enkeltsager i en negativ betydning. Viceborgmesteren ser det som et stort problem, at der i den politiske hverdag arbejdes for meget med sagsbehandling og »brandslukning«, og borgmesteren finder det ligeledes nedslående, at politikerne vil ned i de enkelte sager. Udvalgsformanden for ældreudvalget er af samme opfattelse. Ifølge hende skal politikerne lære at holde sig fra enkeltsager og detailstyringen.

Er politikerne blevet generelle ledere?

Ingen af politikerne udtaler sig negativt om den rolle, som politikerne er tiltænkt i målstyringskonceptet. Tværtimod udtaler flertallet sig i positive vendinger om, at det skal være politikernes opgave at udstikke de overordnede retningslinjer. Målstyring fremhæves desuden som et redskab til at undgå sognepolitikken og til at nedtone politisk mudderkastning. En udvalgsformand udtaler herom:

»Jeg tror, det er et godt redskab. Vi når ingen veje, hvis det hele bare ender i politiske og ideologiske slagsmål«.

Den overordnede politikerrolle har altså klar opbakning på holdningsplanet. Det synes imidlertid langt mere vanskeligt at få de gode hensigter omsat til konkret handling. Flere af politikerne er af den opfattelse, at målene betyder for lidt i byrådsarbejdet, og at mange politikere endnu ikke har forstået, at det er målstyring, som der arbejdes efter i kommunen. Denne opfattelse blev også bekræftet i et interview med et udvalgsmedlem i teknisk udvalg. Da han blev forelagt et spørgsmål om, hvordan han blev opmærksom på, at kommunen arbejder med målstyring, svarede han følgende:

»Jeg har egentligt ikke erfaret, at det er målstyring, som vi arbejder efter i kommunen«.

En politiker mener, at målene sjældent diskuteres eller anvendes i udvalgsarbejdet, og en anden mener ligeledes, at man stort set aldrig går hen og kigger på målene. Ifølge hans opfattelse mangler succesen endnu og det skyldes, at målene er for urealistiske, og fordi hverdagen er præget af nogle helt andre og mere konkrete ting. En af konsekvenserne af den manglende politiske opmærksomhed omkring målene er blandt andet, at administrationen kommer til at spille en afgørende rolle i målstyringen. Ifølge et medlem af teknisk udvalg er målstyring således et rent forvaltningsanliggende, hvilket også bekræftes af den tekniske chef, som dog ikke mener, at dette udgør et problem. Ifølge hans opfattelse er forvaltningen alligevel de bedste til at formulere målene.

Målstyring og politisk rationalitet

Kun på et enkelt punkt synes målstyring at have haft konsekvenser for den politiske adfærd i kommunen. Der er (tilsyneladende) blevet en tættere kobling mellem politisk snak og handling, og det som en konsekvens af, at der i kommunen skal være en tæt sammenhæng mellem mål og budget. Når der skrives tilsyneladende, skyldes det, at den tætte kobling forekommer at være mindre tæt end interviewpersonerne i almindelighed giver udtryk for. Et eksempel illustrerer dette. Udvalgsformanden i teknisk udvalg nævner, at byrådet stadig vedtager mål, som ikke kan realiseres, og som konkret eksempel referer han til, at byrådet på et tidspunkt vedtog et mål om at

etablere nye cykelstier. Ifølge hans opfattelse var det ren snak, fordi alle vidste, at der ikke var ressourcer til det.

At der skal være sammenhæng mellem det, man siger og det, man gør, er en problemstilling, som politikerne har haft tæt inde på livet. På et tidspunkt havde politikerne udmeldt som mål over for borgerne, at der var pasningsgaranti i kommunen. De »glemte« imidlertid at afsætte de fornødne ressourcer, hvilket gav anledning til et stormangreb fra kommunens (børne)institutionsbrugere. Samtlige af de interviewede politikere omtaler pasningsgarantisagen som ubehagelig, og bl.a. på den baggrund mener de fleste, at målstyring er et godt redskab til at holde politikerne mere fast på det, de lover. Princippet om den tætte kobling mellem mål og budget fremhæves ikke overraskende som en stor gevinst af administrationen, hvorimod politikerne har et mere blandet forhold til sagen. På den ene side fremhæver de det som positivt, at den tætte kobling sikrer budgetansvarlighed. På den anden side opleves det som en begrænsning, at man ikke kan arbejde med visioner i budgettet.

Sammenlignes effekten af at have målstyring på politikerrollen i de to kommuner, tegner der sig følgende effektebillede: Målstyring rokker ikke væsentligt ved politikerrollen. »Enkelsagspolitikeren« lever i bedste velgående og tegner den politiske praksis i kommunerne. Den generelle ledelsesrolle derimod, finder kun støtte på symbolplanet, og det kun i den lille kommune. Der kan spores en markant forskel i holdningen til politikerrollen i de to kommuner. I den store kommune vil politikerne bedrive enkelsager, og »enkelsagspolitikeren« opfattes som et meningsfuldt og normativt ideal, som politikerne bør (og gør) spejle sig i. I den lille kommune er der på det holdningsmæssige plan ikke tvivl om, at politikerne gerne vil væk fra detaljerne og enkelsagerne. »Rollen som enkelsagspolitiker« og »sogne-rådspolitikere« synes imidlertid at være så rodfæstet, at et egentligt rolleskift forekommer meget vanskeligt at gennemføre.

I den store kommune har en del af politikerne et ret afklaret forhold til det at være politiker. Disse politikere mener ikke, at de er valgt til at reflektere enighed og fælles mål, og i følge deres opfattelse er et byråd, trods administrationens forestillinger herom, ikke en bestyrelse for en virksomhed. Kommunalpolitikere skal tværtimod reflektere forskellige holdninger, og byrådet er et udstillingsvindue, hvor forskellige opfattelser og ideologier kan faldbydes. I den lille kommune har den overordnede

politikerrolle derimod stærk normativ appel blandt flertallet af politikerne. På det retoriske plan er stort set alle enige om, at målstyring er den rigtige måde at være politiker på. I den politiske hverdag lever den overordnede politikerrolle derimod en skyggetilværelse.

Selv om målstyring ikke ændrer nævneværdigt ved politikerrollen i de to kommuner, er det ikke ensbetydende med, at politikerne ikke ser muligheder i målstyring. Det gør de i høj grad, om end på forskellig vis. I den store kommune giver målstyring enkelte politikere nogle taktiske muligheder i forhold til det politiske spil politikerne imellem, og de muligheder som åbner sig, forsøges udnyttet. I den lille kommune synes målstyring ikke i samme omfang at være omgærdet af politisk interessevaretagelse. Her fremstilles målstyring som et redskab til at få bugt med overbudspolitikken, hvilket politikerne overvejende har et positivt syn på. Den tætte kobling mellem mål og budget, og de dyrt købte erfaringer med at love mere end man kan holde, har tilsyneladende medført, at politikerne fremover er mere opmærksomme på at skabe konsistens mellem snak, beslutninger og handling.

6.2 **Målstyringens betydning for samspillet mellem politik og administration**

Som det er fremgået, spiller politikerne en forholdsvis passiv rolle i målstyringen, hvorimod den aktive rolle i højere grad spilles af administrationen. Dette viser sig bl.a. ved, at administrationen har været den bærende drivkraft i at få målstyring på den kommunale dagsorden, og ved at det i høj grad er administrationen, som formulerer de politiske mål. Set i det lys forekommer det relevant at se nærmere på, hvordan administrationens rolle konkret kommer til udtryk i processerne omkring målstyringen og ikke mindst, hvordan den opleves af de involverede aktører. Er der eksempelvis tale om, at målstyring forrykker indflydelsesmønstret mellem politik og administration og i så fald, hvordan sker dette, og hvilke konsekvenser har det? Disse spørgsmål ser vi nærmere på i det følgende.

6.2.1 **Den store kommune**

Der er kun nogle få politikere som konkret forholder sig til, hvorvidt målstyring har ændret indflydelsen mellem politik og administration. De

politikere der gør det, er imidlertid af den opfattelse, at administrationen har fået øget deres indflydelse som følge af målstyring. En udvalgsformand mener ligefrem, at det er sket på bekostning af politikernes indflydelse.

Administrationens indflydelse sætter sig igennem på flere måder, hvoraf den væsentligste synes at blive udøvet i processerne omkring målformuleringen. Ifølge udvalgsformanden i teknisk udvalg er målformuleringsprocessen for meget styret af administrationen, og det er hans opfattelse, at magten som følge heraf har flyttet sig fra det politiske til det administrative niveau. Dette bl.a. som konsekvens af, at ca. 90% af indholdet i målene er formuleret af administrationen, og fordi politikerne udviser manglende interesse i målformuleringen. Administrationen opleves desuden at have et videns- og informationsovertag i forhold til politikerne, hvilket bevirker, at administrationen kommer til at spille en dominerende rolle. Dette billede bekræftes også af de administrative ledere. For (nogle) ledere gælder det derfor om at håndtere deres rolle på en sådan måde, at man ikke kommer til at politisere. Ældrechefen siger herom:

»Man skal jo ikke politisere, vel. På den anden side er det umuligt at være upolitisk i et sådant job. Du spiller bold med politikerne hele tiden og frem og tilbage. De kommer med en ide, og jeg konkretiserer den. Den måde, jeg vælger at konkretisere den på, er og bliver styrende for den politiske debat....Der er mange måder at dreje på knapperne på, og det er mig, som kommer med de forskellige alternativer til politikerne, som de kan diskutere. Som sådan er det jo forvaltningen, der kommer med de første oplæg til, hvordan man kan konkretisere den politiske ide, som en af dem er kommet med. Det er der da meget politik i.«

Ældrechefen er sig bevidst om, at den rolle hun spiller, indbefatter en balancegang mellem på den ene side at »være ude af politikken« og på den anden side at »være inde i politikken«. Fra de observationer, som er foretaget i ældreudvalget og teknisk udvalg, er det fremgået, at politikerne forventer, at de administrative ledere fungerer som aktive medspillere i målformuleringsprocessen. Risikoen er imidlertid, at den mere eller mindre

usynlige grænse, som eksisterer mellem politik og administration, meget let kan blive overtrådt som følge heraf. Når politikerne oplever, at det sker, bliver administrationen gjort opmærksom på det på en fast og utvetydig måde.

Kommunaldirektøren og socialdirektøren har en noget mere entydig opfattelse af, hvor grænsen kan (og skal) sættes mellem politik og administration. Socialdirektøren mener eksempelvis, at det hører med til en professionel arbejdsplads at have mål, og såfremt politikerne ikke vil formulere dem, så gør administrationen det for politikerne, også selv om det indebærer en »risiko« for, at målene kommer til at afspejle administrationens interesser. Kommunaldirektøren er af lignende opfattelse. Herom nævner han:

»En gang imellem siger jeg til borgmesteren, at hvis du ikke laver målene, så laver jeg dem. Man skal gøre sig klart, at magt ikke er noget som ligger uforbrugt hen, det snuppes af dem, som kan komme til det«.

Noget kunne tyde på, at det i høj grad er politikernes afdæmpede rolle, som gør, at administrationen, bevidst eller ubevidst, sætter grænserne mellem politik og administration i spil. Når politikerne af den ene eller grund ikke engagerer sig på tilstrækkelig vis, »trigger« det administrationen til at overtage styringen, og administrationen kommer på denne måde til at spille en dominerende rolle. Nogle gange giver det anledning til tilspidsede situationer, hvilket der er flere eksempler på, dels fra observationsstudierne, dels fra interviewmaterialet. Et medlem af teknisk udvalg mener eksempelvis, at administrationen er for dominerende i målformuleringsprocessen, og han har flere gange oplevet, at administrationen fejer politikernes indspark til mål af banen med henvisning til, at økonomien ikke kan bære politikernes forslag til mål. Ifølge politikerne er det imidlertid ikke kun i målformuleringsprocessen, at administrationen udøver eller har fået mere indflydelse. Det er borgmesterens opfattelse, at administrationen har fået større handlerum i forhold til realiseringen af målene. Udvalgsformanden i teknisk udvalg er inde på samme problematik. Han finder det problematisk, at prioriteringen

af målenes realisering ligger uden for politikernes kompetence, idet prioriteringen er et rent forvaltningsanliggende. Endvidere oplever han det som problematisk, at der generelt er mere opmærksomhed omkring administrative tværgående mål end de politiske i den kommunale organisation. Ifølge hans opfattelse, har de administrative mål således en tendens til at trænge de politiske mål i baggrunden.

Det er en udbredt opfattelse blandt politikere og ledere, at målstyring anvendes som et vigtigt redskab til at skabe mere stabilitet i den kommunale organisation, underforstået at målstyring er et redskab til at »holde politikerne i snor«. Ved at kunne referere til formelle mål i væsentlige beslutningssituationer, kan administrationen sikre, at politikerne ikke bevæger sig ind i en »slingrekurs«. Ifølge den tekniske direktør, er man som følge af at have politiske mål, blevet mere afklaret omkring, hvad politikerne vil, og det kan administrationen bruge i de situationer, hvor politikerne »glemmer« det. Kommunaldirektøren beskriver fænomenet som et dilemma. På den ene side skaber det stabilitet og handlemuligheder ved at holde politikerne fast på målene, på den anden side har politikerne en legitim ret til at skifte mening. Dilemmaet opleves dog ikke mere presserende, end han bevidst har valgt at følge en strategi, hvor man holder politikerne i snor og ad denne vej forsøger at »opdrage« politikerne til målstyring.

6.2.2 Den lille kommune

Flertallet af politikere er af den opfattelse, at målstyring ikke ændrer ved indflydelsesforholdet mellem politik og administration, og målstyring har heller ikke bidraget til at etablere en ny eller mere synlig grænse mellem politikernes og administrationens arbejdsopgaver. Til trods herfor er det karakteristisk, at politikerne forholder sig til indflydelsesproblematikken på en normativ måde. Der er således eksempler på politikere, som giver udtryk for, at indflydelsen ikke bør være ændret som følge af målstyring. Der er også eksempler på, at politikere vurderer indflydelsen mellem politik og administration i forventningens lys. Viceborgmesteren mener eksempelvis, at målstyring på sigt vil skabe en klarere grænse mellem politik og administration, og det er samtidig hans opfattelse, at målstyring kan blive en styrkelse af den politiske indflydelse, hvis man vel og mærke er god til

at målstyre. Er man derimod dårlig til at målstyre (hvilket han og mange andre politikere mener, man er), vil det derimod være administrationen, som løber af med indflydelsen.

Ifølge udvalgsformanden i ældreudvalget skal grænsen mellem politik og administration sættes således, at det er politikerne, der formulerer målene, og embedsmændene der loyal beregner målene. Hvis målene ikke kan lade sig gøre, er det politikernes opgave at ændre på målene, ikke forvaltningens. Når udvalgsformanden på denne måde understreger, hvordan arbejdsdelingen imellem politikerne og politikerne bør være, refererer hun til en bestemt problematik, som politikerne har haft tæt inde på livet. Konkret drejer det sig om, at administrationen har fået tildelt visse typer af bemyndigelser i forbindelse med anden behandling af budgettet. I tilfælde af at politikerne ikke justerer de politiske mål til budgettet, har administrationen bemyndigelse til at reformulere de politiske mål på en sådan måde, at de kommer til at stemme overens med den faktiske økonomi. Administrationen har foretaget sådanne justeringer i flere sager, hvilket har givet anledning til en del uro og voldsomme uenigheder mellem politikerne og administrationen. I en sag om ældrepleje har socialchefen anvendt bemyndigelsen, hvilket medførte en så massiv politisk kritik, at sagen endte til afgørelse i byrådet. Ifølge kommunaldirektøren er det politikernes opfattelse, at de skal have ret til at drøfte og tage beslutninger om administrationens ændringer af målene. Udvalgene har imidlertid ikke kompetence til at omgøre administrationens ændringer, mener kommunaldirektøren.

Bemyndigelsen har været anvendt flere gange, hvoraf den ene gang var i forbindelse med den såkaldte »pasningsgarantisag«. Denne sag drejede sig om, at det politiske udvalg havde fastlagt og udmeldt pasningsgaranti for dagplejen. Da man efterfølgende foretog budgetforliget i det samlede byråd, gik politikerne imidlertid ind og lagde et loft over dagplejen på 205 pladser, selv om det reelle behov var ca. 250-260. Ifølge kommunaldirektøren havde politikerne vanskeligt ved at acceptere, at administrationen efterfølgende gik ind og ændrede målsætningen til, at der ikke længere var pasningsgaranti. Set i det lys kan det undre, at de fleste politikere fastholder, at målstyring ikke har ændret ved indflydelsesforholdet mellem politik og administration. Ifølge kommunaldirektøren har den delegerede bemyndigelse muligvis rokket ved

politikernes indflydelse, men til gengæld har den haft andre positive konsekvenser, bl.a. for administrationen. Herom siger han:

»Muligvis (har politikerne mistet indflydelse, red.). På den anden side er det også meget lærerigt at erkende, at det ikke er omkostningsfrit at kunne love høje mål over for borgerne. Det har ofte været tilfældet, hvorefter administrationen har stået med et forklaringsproblem, når borgerne har henvendt sig. Det er vi fri for i dag.«

Der synes ikke tvivl om, at bemyndigelsen har klare fordele set med administrationens øjne. Bemyndigelsen rokker imidlertid ved nogle, traditionelt set, politiske enemærker, fordi den opstiller nogle ret snævre rammer for, hvor langt politikerne kan gå i forhold til at føre »overbudspolitik«. Ifølge socialchefen bryder bemyndigelsen med forestillingen om byrådet som den suveræne beslutningsmyndighed, hvilket i følge hans personlige opfattelse, er forkert. Han mener, at byrådet aldrig burde have givet bemyndigelsen, men på den anden side er det dog også hans opfattelse, at bemyndigelsen har været og stadig er en nødvendig foranstaltning.

Det er en udbredt opfattelse blandt politikere, at administrationen bevidst anvender målene til at »holde snor« i politikerne, hvilket også bekræftes af kommunaldirektøren og socialchefen. Ifølge socialchefen kan målene også anvendes i situationer, hvor der bringes nye sager på den politiske dagsorden. I sådanne tilfælde har chefgruppen ved nogle enkelte lejligheder gjort politikerne opmærksomme på, at aktuelle sager ikke er i overensstemmelse med gældende sektormålsætninger. Målene kan på denne måde anvendes som et slags »bolværk« mod politikerne. Det er dog ikke kun administrationen, som anvender målene strategisk. For borgmesteren er målene et redskab til at holde administrationen fast på, hvilken vej politikerne vil, men der gives dog ikke eksempler herpå.

6.2.3 **Sammenligning**

Der kan spores en markant forskel i politikernes vurdering af, hvorvidt målstyring har bidraget til en ændring af indflydelsesforholdet mellem politik og administration. I den store kommune er der blandt nogle politikere en erkendelse af, at administrationen har fået forstærket dens

magtposition, fordi administrationen spiller en meget dominerende rolle i målformuleringsprocessen. Administrationens ret til at prioritere implementeringen af de politiske mål, opleves også at have ændret på indflydelsen. I den lille kommune derimod, mener samtlige politikere, at indflydelseforholdet mellem politik og administration er uændret som følge af målstyring. En nærmere analyse viser imidlertid, at indflydelsesproblematikken er noget mere nuanceret end som så. Dels er det administrationen, der formulerer de politiske mål, dels har administrationen fået bemyndigelse til at ændre de politiske mål, hvilket må vurderes som en ret betydelig indskrænkning af politikernes handlemuligheder. Det kan derfor undre, at politikerne ikke mener, at målstyring har ændret ved indflydelsesforholdene mellem politik og administration.

I begge kommuner er det en udbredt opfattelse blandt politikere og administration, at målstyring bliver anvendt som et redskab til at holde politikerne i snor. Ved at kunne referere til formelle mål i væsentlige beslutningssituationer, kan administrationen sikre, at politikerne ikke bevæger sig i en uønsket slingrekurs. Målene kan således bidrage til at skabe ro og stabilitet i administrationens arbejde, og tænkes på længere sigt at kunne bidrage til at »opdrage« politikerne til målstyring.

6.3 **Målstyringens betydning for samspillet mellem politik og serviceinstitutioner**

I de normative forestillinger om målstyring hævdes det, at politikerne er blevet efterladt i et styringstomrum som følge af de senere års decentralisering. Målstyring er tænkt som en løsning på det problem, såfremt politikerne er villige til at stille indholdsmæssige krav (mål) til de decentrale institutioner og kontrollere opfyldelsen af disse mål (målevaluering). Således muliggør målstyring i princippet en ny og øget form for politisk styring af de decentrale serviceinstitutioner. Det er i hvert fald tanken i de forvaltningspolitiske forestillinger om målstyring. I dette afsnit undersøger vi, hvorvidt disse forestillinger omsættes til praksis i de to kommuner. Konkret ser vi nærmere på, om:

- 1) politikerne opfatter eller anvender målstyring som et redskab til (øget) styring af det decentrale?
- 2) hvorvidt ledere og medarbejdere på de enkelte serviceinstitutioner oplever politiske mål som forpligtende og styrende for formuleringen af lokale mål?

6.3.1 Den store kommune

Udvalgsformanden i ældre- og handicapudvalget er af den opfattelse, at politikerne har mistet styring som følge af den omfattende decentralisering. Målstyring vurderes og anvendes imidlertid ikke som et redskab til at genvinde denne styring, eller sagt på en anden måde, man stiller ikke flere krav til de decentraliserede serviceinstitutioner, blot fordi man har målstyring. Hendes kollega i ældre- og handicapudvalget er af den opfattelse, at de senere års decentralisering, har frataget politikerne nogle styringsmuligheder. Det har bl.a. haft som konsekvens, at det politiske og det udførende niveau nu »kører efter hver sin verden«. Det er dog ikke hendes opfattelse, at det er muligt at trække decentraliseringen tilbage, og det at stille krav til eller formulere mål for institutionerne, opleves ikke som en realistisk strategi. Under interviewet blev hun stillet spørgsmålet, om målstyring er et redskab, som muliggør en tættere styring af det decentrale. Hertil svarende hun:

»Nej, det er det ikke. De decentrale system har virket før målstyring kom, og derfor er det meget svært at hive den (decentraliseringen, red.) retur....Når vi spørger ind til det, så får vi at vide, at det er decentralt. Hvad gør man så? Jeg mener, vi skal til at hive lidt af decentraliseringen tilbage, men så ved jeg godt, at så er helvede løs.«

Decentraliseringen har tilsyneladende karakter af at være en slags »point of no return«, hvor et styringsredskab som målstyring, ikke opleves at være et stærkt nok redskab til at erobre den styring, som politikerne mener at have mistet i forbindelse med decentraliseringen. Det er en udbredt opfattelse blandt politikerne, at målstyring ikke ændrer ved styringsrelationen mellem politikerne og de decentrale serviceinstitutioner. Dette bekræftes også af

lederne på de udførende niveauer¹. Ingen institutionsledere mener eksempelvis, at deres handlerum er blevet udfordret eller indskrænket som følge af målstyring.

Opleves politiske mål som styringsimpuls på decentralt niveau? Blandt medarbejdere og ledere er det en udbredt opfattelse, at de politiske mål spiller en meget begrænset eller slet ingen betydning i forbindelse med udarbejdelsen af virksomhedsplanen. Derimod forholder man sig mere aktivt og positivt til realiseringen af de tværgående administrative mål, om end nogle medarbejdere finder dem »forstyrrende« i forhold til det daglige arbejde.

Der kan spores en lille variation i ledernes og medarbejdernes kendskab til og vurdering af de politiske måls betydning for virksomhedsplanen. En sektionsleder på vejområdet vurderer, at man tilstræber at lægge sig op ad de politiske mål, hvorimod en plejehjemsleder mener, at de overordnede mål ikke »tages op af skuffen« i forbindelse med virksomhedsplanen. En mere direkte indikator på at de politiske mål spiller en meget begrænset rolle, fremkom ved et fokusgruppeinterview med hjemmehjælpere. Da vi under interviewet spurgte ind til, hvorvidt de politiske mål har en betydning for udarbejdelsen af virksomhedsplanen, gik det tilsyneladende op for nogle af medarbejderne, at der burde være en sammenhæng mellem virksomhedsplanen og de politiske mål. Følgende dialog mellem to hjemmehjælpere fra to forskellige geografiske områder i kommunen illustrerer dette:

»De mål som ligger højere oppe i ældre- og handicapudvalget, bruger vi dem, når vi laver virksomhedsplan, for det skulle jo hænge sammen?«

Hertil svarer hendes kollega:

»Det skulle man mene. Vi har heller ikke brugt dem.«

Hovedindtrykket fra interviewmaterialet peger på, at de politiske mål generelt set ikke fungerer som afsæt for formuleringen af de lokale mål i virksomhedsplanen. De lokale mål synes i langt højere grad at tage

udgangspunkt i faglige normer og aktuelle behov på de enkelte serviceinstitutioner.

Som styringskoncept indeholder målstyring en forestilling om, at politikerne spiller en pro-aktiv rolle. Det vil sige, at det primært er politikerne, der formulerer målene, og som styringsimpuls antages disse mål at afstikke kursen for handling længere nede i det organisatoriske hierarki. I interviewmaterialet er der ikke meget, der peger i den retning. Tværtimod synes styringsimpulsen i nogle tilfælde at gå den anden vej, idet input til den politiske målformulering i nogle tilfælde formuleres på baggrund af indspark fra institutionslederne. Nogle eksempler kan illustrere dette. I kommunen eksisterer en praksis, hvor administrationen beder institutionerne om at formulere ønsker og forslag til mål, og disse kanaliseres videre op til den politiske målformuleringsproces. På baggrund af det foreliggende interviewmateriale, er det ikke muligt at foretage en vurdering af, hvor mange af disse input som slipper igennem til den politiske dagsorden, endsige ender op som politiske mål. En plejehjemsleder mener imidlertid, at man har overordentlig stor mulighed for at få indflydelse på aktivitetsbeskrivelsen for ældre- og handicapområdet. På vejområdet eksisterer samme muligheder. Her forsøger lederen at få projekter og mål på aktivitetsbeskrivelsen, som man ser udviklingsmuligheder i, og som man ønsker en politisk behandling af. Lederen nævner, at man på øverste administrative niveau drøfter igennem, hvordan den politiske reaktion vil være, og om de udførende niveauers forslag til mål kræver en yderligere præcisering for at kunne bære igennem den politiske behandling i teknisk udvalg. Virksomhedsplanen har også andre funktioner end blot at fungere som kanal for behovsargumentation. Lederen på vejområdet fremhæver det som vigtigt, at virksomhedsplanen er en måde at synliggøre sig på, og virksomhedsplanen kan synliggøre over for politikerne, at opgaverne bliver udført på den bedste og billigste måde. Ved på denne måde at klæde politikerne på med information om de faktiske forhold håber han at undgå en øget udlicitering af vejområdet.

6.3.2 Den lille kommune

I interviewmaterialet er der meget få udsagn om, hvorvidt politikerne opfatter eller anvender målene til styring af de decentrale

serviceinstitutioner. Der er imidlertid flere udsagn som indikerer, at de politiske mål er uegnede til at kunne styre aktiviteterne på de enkelte institutioner. Udvalgsformanden i ældreudvalget er bl.a. af den opfattelse, at de politiske mål er for brede til at kunne styre efter. Dette oplever hun dog ikke som noget problem, idet målenes åbenhed giver institutionerne handlerum. Hendes positive vurdering af, at målene giver fortolkningsfrihed på de udførende niveauer, må imidlertid ikke ses isoleret fra det forhold, at hun i sit civile erhverv er viceskoleinspektør på en af kommunens skoler. Hun kan således have en naturlig interesse i, at de politiske mål ikke bliver for styrende på de kommunale institutioner.

Det at formulere politiske mål er ikke kun en proces med deltagelse af politikere og administration. Dialogstyringsprincippet i kommunen sikrer en bredere deltagerkreds, hvor de kommunale serviceinstitutioner fungerer som en aktiv medspiller i forbindelse med formuleringen af de politiske mål. Konkret bliver de politiske mål til på grundlag af en dialog mellem politikere og institutioner, som opstartes i det tidlige forår. I foråret mødes det politiske udvalg med institutionsledere og medarbejdere på de enkelte ældreinstitutioner, og udgangspunktet for dialogen er institutionernes virksomhedsplan og deres budgetønsker og krav til politikerne. Herefter viderefører politikerne institutionernes ønsker og krav med ind i budgetforhandlingerne, hvor mål og budgetmidler for ældreinstitutionerne forhandles på plads. Målene sendes herefter til høring på de enkelte institutioner, således at politikerne gives mulighed for at få respons på og eventuelt korrigere de først udmeldte mål. Efter høringsrunden skrives målene endeligt ind i budgettet.

Blandt udvalgspolitikere og institutionsledere er det en udbredt opfattelse, at dialogstyringen både muliggør og har givet institutionerne mere indflydelse. Udvalgsformanden er dog af den opfattelse, at politikerne ikke er forpligtet at bære deres ønsker og krav igennem det politiske system. Hvor der tidligere var regler som »forbød« kontakt mellem politik og institutioner, er der med dialogstyringen åbnet en legitim indflydelseskanal mellem de to aktører. Dette vurderer både politikere og institutionsledere som aldeles positivt.

Institutionsledere er generelt af den opfattelse, at dialogstyringen og virksomhedsplanen giver dem gode muligheder for indflydelse, og netop fordi virksomhedsplanen er omgærdet af politisk opmærksomhed, anvendes

den af lederne til at dokumentere krav og forventninger til politikerne. Virksomhedsplanen er også en måde at synliggøre praksis på, og den kan anvendes til at synliggøre det faktiske plejebenhov og de omkostninger, som plejehjemslederne mener, der er forbundet hermed. En plejehjemsleder formulerer det således:

»Et af mine mål med at have virksomhedsplanen er, at det giver mulighed for at gøre politikerne opmærksomme på, at hvis de ønsker forskellige niveauer af pleje og service til borgerne, så koster det så og så meget«.

Virksomhedsplanen anvendes altså på en strategisk måde. I en alliancedannelse med socialchefen, forøges institutionernes muligheder tilsyneladende for at få deres synspunkter over for politikerne. Socialchefen siger herom:

»...X ældrecenter har udarbejdet en god virksomhedsplan, så hvis de skal have gennemført noget, så har jeg mulighed for at lægge mere pres på politikerne, end jeg har for de to andre ældrecentre. Jeg er politisk taktiker, idet jeg blot behøver at henvise til deres gode virksomhedsplan over for politikerne. Det er min opfattelse, at institutionerne også er klar over denne indflydelsesmulighed.«

Hvorvidt denne alliancedannelse har tilført den pågældende ældreinstitution øgede bevillinger, er af os ubekendt. Eksemplet illustrerer imidlertid, at muligheden herfor er til stede, og ligeledes illustrerer det, at virksomhedsplanen ikke kun er et neutralt og formelt redskab til informationsformidling. Virksomhedsplanen er også et redskab for behovsargumentation. Medarbejderne er dog noget mere afdæmpede i deres forventninger til, hvorvidt bestræbelserne i sidste ende sætter sig igennem i form af større bevillinger.

Opleves politiske mål som styringsimpuls på decentralt niveau?

Udvalgsformanden for ældreudvalget karakteriserer de politiske mål som vanskelige at styre efter, hvilket muliggør handlerum og en relativ stor fortolkningsfrihed på ældreinstitutionerne. Samme opfattelse gør sig

gældende blandt ledere og medarbejdere på ældreinstitutionerne. Målene opfattes mest af alt som en ramme, hvorindenfor man selv definerer sine egne mål, og flere medarbejdere er af den opfattelse, at målene er så generelle, at det er vanskeligt at kunne omsætte dem til konkret praksis. En medarbejder formulerer det således:

»Ser vi på politikernes mål, så er det jo ikke mål, som vi kan anvende til ret meget. Det er målene i virksomhedsplanen, der betyder noget for os.«

Målene vurderes altså ikke at være af en sådan karakter, at de er retningsgivende for formuleringen af mål på det udførende niveau. Hvorvidt de lokale mål i virksomhedsplanen muliggør det, ser vi nærmere på i afsnit 7.4.

6.3.3 **Sammenligning**

For begge kommuner gælder det, at målstyring ikke opfattes eller anvendes som et redskab til at få øget greb om eller styring på den decentralisering, som nogle politikerne mener har kostet dem indflydelse. Der kan spores flere grunde hertil. For det første opleves decentraliseringen som »a point of no return«, hvor det ikke kan komme på tale, at politikerne trækker nogle af de decentraliserede beføjelser tilbage til det politiske niveau. For det andet er de politiske mål ikke af en sådan karakter, at de kan virke styrende på de enkelte institutioner. Hverken ledere eller medarbejdere oplever de politiske mål som styrende for de (lokale) mål og aktiviteter, som finder vej til virksomhedsplanen. Målene heri har snarere karakter af at have faglige normer og lokale behov som udgangspunkt. På den baggrund er der ikke meget, der tyder på, at der i de to kommuner skulle eksistere et sammenhængende målhierarki. I bedste fald er der tale om en meget løs kobling mellem de enkelte organisationsniveaues mål.

I de normative forestillinger om målstyring antages styringen at foregå »forlæns«. Det vil sige, at det er politikerne som alene formulerer målene. I praksis er der tegn på, at styringen også foregår »baglæns«. Det vil sige, at input til den politiske målformuleringsproces, formuleres på baggrund af indspark fra lederne på udførerniveau. Det sker enten i form af en formaliseret proces, hvor administrationen efterspørger input og

videreformidler disse til det politiske niveau. Det kan også ske i form af, at institutionslederne »face-to-face« klæder politikerne på med deres ønsker og krav. Dialogstyringen sikrer denne tætte kontakt og fungerer som en legitim indflydelseskanal for institutionsledernes behovsargumentation.

6.4 Ændringer i det daglige arbejde

Som det fremgår af ovenstående, opleves de politiske mål kun i meget lille grad som forpligtende endsige styrende på de udførende niveauer. Dette gav anledning til en konstatering af, at koblingen mellem de politiske mål og målene på udførerniveau forekommer at være løs. Kobling eller ej, så bliver der formuleret mål på de udførende niveauer. Målene optræder i institutionernes virksomhedsplaner og har således formel status af at være en styringsimpuls på de udførende niveauer. Spørgsmålet er imidlertid om, og i så fald, hvordan institutionernes mål omsættes til handling. Er målene kendt blandt medarbejderne, opleves der et ejerskab til de lokale mål, og i hvilket omfang fungerer målene som en rettesnor i det daglige? Med ejerskab menes her, at målstyring bliver tilpasset og nedfældet i nye rutiner, som virker styrende på etablerede praksiser.

Den store kommune

På ældreområdet er både ledere som medarbejdere stort set enige i, at virksomhedsplanen først og fremmest er et lederredskab. Ifølge en plejehjemsleder er virksomhedsplanen et redskab til at få medarbejderne til at arbejde henimod nogle fælles mål, og en anden oplever, at virksomhedsplanen rent faktisk fungerer som en rettesnor, idet medarbejderne altid har mulighed for at slå op i virksomhedsplanen. En tredje mener, at virksomhedsplanen fungerer på et ubevidst plan. Hermed mener hun, at flertallet af hendes medarbejdere udfører de opgaver, som står i virksomhedsplanen, men medarbejderne er bare ikke bevidste om, at det er virksomhedsplanen, der sætter rammerne for deres aktiviteter. Hun udtrykker fænomenet på følgende måde:

»Nogle af mine medarbejdere har spontant sagt, hvordan der kan ske så mange forbedringer på et år. De tænker bare ikke, at det er

virksomhedsplanen, der styrer. Virksomhedsplanen har en massiv betydning. Der er kommet nye gulve, der er blevet lyst, der er kommet farver, der er en synlig kiosk, bussen er blevet købt, forbedrede kørestole og hjælpemidler, havemøbler mv. Alle disse megating der har skabt livskvalitet, kommer fra en målrettet virksomhedsplan.»

Arbejdsglæden har tilsyneladende fået et betydeligt løft opad. Det er i hvert fald plejehjemsledernes generelle opfattelse, at virksomhedsplanen er medvirkende til at motivere og engagere medarbejderne i deres arbejde. Tilsvarende nævnes ejerskabet til virksomhedsplanen at være blevet styrket de senere år.

Lederne på hjemmehjælpsområdet udtrykker sig lidt mere afdæmpet med hensyn til virksomhedsplanens anvendelsesmuligheder. Det er deres opfattelse, at de har væsentligt mere glæde af virksomhedsplanen end medarbejderne har, og enkelte mener, at hjemmehjælperne har et begrænset kendskab til virksomhedsplanen.

Der kan altså spores en vis variation i ledernes vurdering af virksomhedsplanen, særligt hvad ejerskabet blandt medarbejderne angår. Hovedindtrykket er dog klart. Virksomhedsplanen opleves og anvendes rent faktisk som et ledelsesredskab der, set med ledernes øjne, synes velegnet til at sætte fælles retning på medarbejdernes mangeartede gøremål. Virksomhedsplanen opfattes som et redskab, der kan bidrage til at engagere, motivere og ansvarliggøre de enkelte medarbejdere. Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt medarbejderne deler denne opfattelse og om virksomhedsplanen opleves som retningsgivende for det daglige arbejde?

En enkelt hjemmehjælper mener at kunne se muligheder i virksomhedsplanen. For hendes vedkommende er det af væsentlig betydning at være inddraget i udarbejdelsen af virksomhedsplanen, fordi man på denne måde kan være med til at sætte rammerne for ens eget arbejde. Hendes opfattelse varierer dog fra de øvrige interviewede hjemmehjælpere. Blandt dem er det opfattelsen, at virksomhedsplanen endnu ikke har fundet fodfæste blandt medarbejderne, og den tillægges ikke nogen særlig betydning for udøvelsen af deres arbejde. En medarbejder, der i øvrigt mener, at man burde skrotte virksomhedsplanen, oplever virksomhedsplanens betydning således:

»Vi er nok sådan en gruppe, der siger, at vi har nok i at få passet vores borgere, og det gør vi på den bedst mulige måde«.

Blandt plejehjemsmedarbejderne er holdningen til virksomhedsplanen mere blandet. I den ene ende af skalaen mener en medarbejder, at virksomhedsplanen ikke har nogen betydning for arbejdets udførelse, og tillige er det hendes oplevelse, at mange medarbejdere føler sig presset til at arbejde med den, også selv om de ikke har lyst. I den anden ende af skalaen fremhæves flere eksempler på, at virksomhedsplanen gør en forskel på en række områder. En medarbejder mener, at man på hendes arbejdsplads er blevet mere bevidste om vandforbrug, og en anden finder det tilfredsstillende, at virksomhedsplanen giver mulighed for medarbejderindflydelse. Der nævnes også eksempler på, at man som følge af at have en virksomhedsplan, kan holde hinanden fast på nogle aftalte arbejdsopgaver. En fysioterapeut erindrer hendes første »omgang« med virksomhedsplanen som en skræmmende oplevelse, som dog hurtigt blev opvejet af en følelse af fornyet gåpåmod. Hun beskriver oplevelsen således:

»Da jeg så var færdig med det, så var det en stor lækker oplevelse. Jeg tænkte, det ser sgu godt ud, har jeg virkelig lavet det.«

Hun mener, at hun som følge af virksomhedsplanen er blevet mere engageret i sit arbejde, og hun har ikke noget imod at anvende noget af hendes fritid på arbejdet med virksomhedsplanen.

Ser vi på hele ældreområdet, synes der at være ret forskellige opfattelser og vurderinger af virksomhedsplanen, ikke bare mellem ledere og medarbejdere, men også medarbejderne imellem. Hvor ejerskabet til virksomhedsplanen samt dens funktion som rettesnor kun spiller en meget lille rolle på hjemmehjælpsområdet, er der blandt medarbejderne på plejehjemsområdet en betydelig mere positiv holdning til virksomhedsplanen.

På vejområdet fungerer virksomhedsplanen primært som et ledelsesredskab, og det kun for den øverste leder, driftschefen. De underordnede sektionsledere har derimod en mere kritisk holdning til virksomhedsplanens anvendelsesmuligheder. For dem er virksomhedsplanen ikke noget, man lægger mærke til i det daglige, og den

opfattes primært som et stykke papirarbejde, hvor udbyttet ikke står mål med det arbejde, der lægges i den. Man mener dog, at det på længere sigt kan blive et godt redskab, når alle kan se, at det er med til at synliggøre det stykke arbejde, man udfører. Sektionslederne sidder tæt på den daglige drift og har derfor også en tæt kontakt til de medarbejdere, der omsætter virksomhedsplanen til konkret handling. Netop medarbejderen forhold til virksomhedsplanen (og målstyring) beskrives på følgende måde:

»Du kan prøve at gå ud og spørge en medarbejder, hvad han mener om målstyring. Jeg tror ikke, at der er mange, der ved, hvad det er....Det vil sige, at når du skriver en virksomhedsplan på 50 sider, så bliver den kun brugt til at forhøje borde og stoleben med, den bliver ikke brugt til at læse.«

Lignende opfattelse genfindes også hos de interviewede medarbejdere. De er medlemmer af SU-udvalget og har af den grund en tilknytning til virksomhedsplanen. Det er deres erfaring, at langt størstedelen af deres kolleger ikke oplever at have noget ejerskab til virksomhedsplanen overhovedet. Som SU-medlemmer og tillidsrepræsentanter forsøger de imidlertid at informere kollegerne om virksomhedsplanen, men forgæves. Man oplever at tale for døde øren.

Den lille kommune

Blandt plejehjemslederne er det en generel opfattelse, at virksomhedsplanen er et godt ledelsesredskab, som bl.a. muliggør, at der på de enkelte institutioner udvikles et fælles sprog og fælles problemopfattelser. Samtidig med at virksomhedsplanen gives mange gode ord med på vejen, nævnes der dog også problemer med at få omsat indholdet af virksomhedsplanen til konkret handling hos medarbejderne.

Den generelle begejstring som kan spores hos lederne, genfindes kun i begrænset omfang blandt de interviewede medarbejdere. Selve processen med at være inddraget i udarbejdelsen af virksomhedsplanen fremhæves dog som en positiv oplevelse, men der nævnes ikke eksempler på, at det skulle have højnet arbejdsglæden eller ejerskabet til virksomhedsplanen. En medarbejder nævner, at virksomhedsplanen hverken drøftes på SU-møder eller andre personalemøder, og den indgår heller ikke som

beslutningsgrundlag på plejehjemmet. Dette fortæller ikke i sig selv noget om, hvorvidt virksomhedsplanen er retningsgivende for det daglige arbejde, men det er en (svag) indikator på, i hvilket omfang målene diskuteres blandt medarbejderne, og i hvilken grad målene er knyttet til de beslutninger, der i almindelighed foretages på plejehjemmene.

Det er vanskeligt at give et klart billede af, i hvilket omfang målene fungerer som en rettesnor i det daglige arbejde. Dette skyldes primært, at medarbejderne udtaler sig i begrænset omfang herom. Hovedindtrykket fra interviewmaterialet peger dog i retning af, at virksomhedsplanen opleves som en rituel begivenhed der i realiteten stjæler ressourcer fra de egentlige arbejdsopgaver, hvilket i sidste ende blot går ud over brugerne. En medarbejder mener, at målene i virksomhedsplanen er de samme mål, som man altid har arbejdet efter², og hun har derfor vanskeligt ved at vurdere, om virksomhedsplanen har ændret nogle ting. Forskellen fra tidligere er blot, at tingene er kommet på tryk i form af virksomhedsplanen. Dette kan også fortolkes således, at mål og produktion af kerneydelser er to ting, der i virkeligheden fungerer relativt uafhængigt af hinanden. Målene formår altså kun i begrænset omfang at påvirke eller ændre hverdagens arbejdsrutiner. Påvirkningen foregår snarere den anden vej, det vil sige, at praksis skrives ind som mål i virksomhedsplanen.

Sammenlignes betydningen af at have mål på udførerniveau i de to kommuner, kan det ret entydigt konstateres, at mål i form af virksomhedsplaner, mest af alt er et lederredskab. I begge kommuner forholder lederne sig generelt positivt til virksomhedsplanen, idet den opleves som et redskab der muliggør at ændre den lokale organisationskultur. Samtidig nævnes der dog også problemer med at få medarbejderne til at opnå ejerskab til virksomhedsplanen.

Jo længere vi bevæger os ned i hierarkiet, desto mere synes det vanskeligt at omsætte mål til konkret handling. Blandt de interviewede medarbejdere på hjemmehjælpsområdet og vejområdet opleves der - problemer med at få etableret et ejerskab til målene, og kun i begrænset omfang synes den at fungere som en rettesnor i det daglige. Af flere medarbejdere fremhæves virksomhedsplanen dog også som en løftestang til at opnå mere medarbejderindflydelse, og særligt processerne omkring målformulering opleves som positive. Blandt plejehjemsmedarbejdernes synes der at være et større ejerskab til virksomhedsplanen, men der nævnes

dog også eksempler på, at nogle medarbejdere føler sig presset til at arbejde med virksomhedsplanen. De interviewede medarbejdere finder det imidlertid problematisk, at langt størstedelen af deres kolleger ikke tillægger virksomhedsplanen nogen nævneværdig betydning. I den lille kommune foreligger der kun interviewmateriale på ældreområdet. Hovedindtrykket herfra er, at virksomhedsplanen mest af alt er et stykke papir, hvori der redegøres for praksis. Virksomhedsplanen er en rutine, der berøver tid fra det egentlige arbejde med brugerne, og målene synes i begrænset omfang at påvirke den daglige praksis.

6.5 Opsamling

På kort form kan analysens hovedresultater om virkninger af målstyring formuleres som følger:

- 1) Målstyring afstedkommer ikke et grundlæggende skift i politikernes rolleadfærd. »Enkeltagspolitikeren« lever i bedste velgående og tegner den politiske praksis i kommunerne. Den generelle ledelsesrolle finder i bedste tilfælde kun støtte på symbolplanet.
- Som en konsekvens af de senere års decentralisering, oplever nogle politikere at have mistet nogle styringsmuligheder i forhold til det decentrale niveau, og det opleves som vanskeligt at stille indholdsmæssige krav til de decentrale niveauer. Målstyring opfattes og anvendes imidlertid ikke som et redskab, der kan øge en politisk styring af de decentrale institutioner.
- 3) De politiske mål er ikke af en sådan karakter, at de findes egnede til at styre efter. Kun i meget begrænset omfang opfatter institutionerne de politiske mål som en reel styringsimpuls. Egne faglige normer og behov bliver i stedet den afgørende målestok i forhold til at formulere institutionsspecifikke mål. De politiske mål opleves kun i meget lille grad som forpligtende endsige styrende for målformuleringen på de udførende niveauer, og på den baggrund er det vanskeligt at kunne identificere et egentligt målhierarki fra politiske mål til lokale mål på udførerniveau. Kontrol og evaluering af målenes realisering tillægges

ingen nævneværdig betydning af politikerne. For den ene kommunes vedkommende skal det formentligt ses i lyset af, at man i kommunens målstyringsmodel, har fravalgt at praktisere en formel resultattilbage melding til det politiske niveau. Politikernes begrænsede indsigt i institutionernes målopfyldelse skyldes således ikke »fejl« eller svagheder ved målstyrings systemet, men er udtryk for et bevidst valg.

- 4) Indflydelsesforholdet mellem politik og administration har i den ene kommune ændret sig til administrationens fordel, hvorimod der i den anden kommune opleves et uændret indflydelsesforhold som følge af målstyring. I denne kommune viser en nærmere analyse imidlertid, at grundlæggende politiske enemærker (overbudspolitikken) er gledet politikerne af hænde som følge af målstyring, og disse enemærker administreres (kontrolleres) nu af forvaltningen.
- 5) På udførerniveau fungerer målstyring (i form af virksomhedsplanen) mest af alt som et lederredskab, der muliggør igangsættelse af nye aktiviteter, og den opfattes som et godt ledelsesredskab med mange muligheder, både nedadtil og opadtil i systemet. Nedadtil søges virksomhedsplanen anvendt til at motivere medarbejderne, opadtil anvendes den til behovsargumentation i forhold til det politiske niveau. Medarbejdernes forhold til og mening om virksomhedsplanen er derimod mere blandede. Blandt nogle af de interviewede medarbejdergrupper opleves der problemer med at få etableret et ejerskab til målene, og kun i begrænset omfang synes den at fungere som en rettesnor i det daglige. Blandt andre medarbejdergrupper synes der at være et større ejerskab til virksomhedsplanen, og virksomhedsplanen fremhæves her som en løf-testang til at opnå mere medarbejderindflydelse, og særligt processerne omkring målformulering opleves som positive.

6.6 En teoretisk diskussion af analysens hovedresultater

Hvilke teoretiske implikationer kan vi udlede af studiet af målstyring i de to casekommuner, og hvordan kan vi med afsæt i organisationsteoriernes

verden, beskrive de processer som tilsyneladende blokerer for en succesfuld målstyring? Disse spørgsmål diskuteres i det følgende.

Studiet af målstyring i de to kommuner viser, at virkelighedsdefinition, problemforståelse, normer og værdier, kun i sjældne tilfælde deles på tværs af de undersøgte aktørgrupper.

Et instrumentelt/normativt perspektiv synes derfor også kun i meget begrænset omfang at kunne kaste lys over målstyringsprocesserne i de to kommuner. Ser vi derimod på analysens hovedresultater med et institutionelt perspektiv³ og et indflydelsesperspektiv⁴ fremstår de empiriske resultater i et noget klarere lys.

Målstyring – mellem norm og praksis

Alle organisationer, private som offentlige, har inkorporeret elementer fra »handlingsorganisationen« og »politikorganisationen« i deres strukturer og processer (Brunsson 1989).⁵ På grund af forskellige omverdensbetingelser, er nogle organisationer imidlertid mere politiske end andre. En kommunal organisation eksempelvis, er forskellig fra en privat virksomhed, fordi den i sin struktur og i sine processer, skal afspejle forskelligartede og ofte inkonsistente normer, som eksisterer i dens omgivelser. Dette er helt fundamentale betingelser, som en politisk styret organisation skal leve under, og er den ikke i stand til det på en for omgivelserne synlig måde, mister den legitimitet. Målstyring er et forsøg på at trække den kommunale organisation over mod handlingsorganisationen, og dermed også et forsøg på at nedtone den politiske rationalitet. For nogle politikere opleves målstyring derfor som et anslag mod den politiske organisation. Et afgørende legitimitetsparameter for politikerne er netop at reflektere forskellige ideologier, og rollen som »enkeltsagspolitikere« opleves som et velegnet middel hertil⁶. Profilerings på enkeltsager har stor signalværdi i forhold til omgivelserne og opleves som et meningsfuldt og normativt ideal som politikerne bør (og gør) spejle sig i. Den overordnede politikerrolle, med dens klare associationer til handlingsorganisationen, opleves derimod som problematisk. Der er dog også eksempler på det modsatte. Som normativt styringsideal fremstår handlingsorganisationen og den overordnede ledelsesrolle som symboler på god og effektiv kommunal styring, og en del politikere støtter da også op om disse symboler, i hvert

fald på det retoriske plan⁷. Den overordnede ledelsesrolle forbliver imidlertid på ideplanet og de gode viljers holdeplads. Rollen internaliseres ikke og omsættes derfor heller ikke til handling (Berger & Luckman 1972). Samtidig opleves rollen som »enkeltsagspolitiker« stadig fremherskende og forklares med aktuelle problemer, der vil blive løst i en nær fremtid (eksempelvis aktuelle og presserende enkeltsager). Ligeledes nævnes, at de andre politikere har endnu ikke forstået, hvad målstyring indbefatter for politikerne mv.

Det kan forekomme besynderligt, at nogle politikerne på denne måde støtter op omkring målstyring, alt imens den politiske virkelighed omkring dem tager sig ganske anderledes ud. Der synes med andre ord at være afstand mellem norm og virkelighed. Ifølge Brunsson & Olsen er dette fænomen ikke ualmindeligt. Brunsson & Olsen observerer, at aktører griber til forskellige »forklaringer«, når afvigelser mellem norm og hverdagspraksis skal håndteres. Særligt to typer af forklaringer synes her relevante: 1) Aktører erkender, at de afviger fra normen, men de fornægter imidlertid ikke normen som et efterstræbelsesværdigt ideal, 2) Implementeringen af normen skydes ud i fremtiden (Brunsson & Olsen 1993). Begge typer forklaringer synes meget godt at kunne beskrive de »målstyringsvenlige« politikere.

Målstyring – mål uden styring?

Koblingen mellem de enkelte organisationsniveaues mål er meget løs i de to kommuner. Dette resultat er i overensstemmelse med den institutionelle organisationsteoris antagelse om løse koblinger. Årsagerne hertil kan imidlertid være mange, og vi skal derfor blot afgrænse os til en forklaring på fænomenet, som synes at have støtte i empirien.

Mange interviewpersoner beskriver de politiske mål som luftige og upræcise. Upræcise og vage mål har den egenskab, at de giver stor fortolkningsfrihed nedadtil i organisationen. Vage mål kan dog også have som konsekvens, at målene ikke opleves som forpligtende endsige styrende for den lokale målformulering, hvilket også klart fremgår af den empiriske analyse. Forekomsten af vage mål kan fortolkes som en mere eller mindre bevidst strategi (Pfeffer 1981; Meyer & Rowan 1977). Ifølge Kleven ønsker de forskellige organisatoriske aktører hver især handlerum, og dette kan

netop sikres ved at formulere mål som er vage og åbne for fortolkning (Kleven 1990). Hermed gives rum for at administrationen yderligere kan udvide sine beføjelser, og institutionslederne gives frit spil til at forfølge deres professionelle interesser inden for nogle meget åbne rammer. Præcise mål fastlåser politikernes manøvre muligheder og indskrænker deres handlerum og følelse af styring og kontrol. Ved at formulere vage og tvetydige mål kan politikerne sikre sig, at de ikke kan blive hængt op på nogle præcist definerede mål, hvilket er hensigtsmæssigt i en omskiftelig verden med stor beslutningsusikkerhed. Ifølge denne fortolkning kan forekomsten af de løst koblede mål altså forstås som en »Win-win«-situation, hvor alle aktørgrupper får tilgodeset deres respektive behov for handlerum.

I den generelle målstyringsmodel udgør resultattilbage melding et vigtigt element. På grundlag af informationer om målopnåelse fra enheder længere nede i det organisatoriske hierarki, gives politikerne mulighed for at kontrollere og vurdere, i hvilken grad underliggende organisatoriske enheder har forholdt sig til og/eller opfyldt politiske målsætninger. Som fremhævet af bla. Feldman & March, bliver der i organisationer produceret store mængder information som led i resultatmålinger, men kun en mindre del bliver læst, og en endnu mindre del omsættes til handling. I begge kommuner bliver der produceret information om disse forhold, men kun i meget begrænset omfang anvendes de i det politiske liv. I den ene kommune har man bevidst valgt at frikoble denne type af information fra det politiske niveau, men der er eksempler på, at politikerne på egen hånd orienterer sig om institutionernes målopfyldelse. Blandt disse politikere, men også politikere fra den anden kommune vurderer man målevaluering i forventningens lys. Således mener politikerne, at de fremover skal blive bedre til at stille krav til indholdet i institutionernes virksomhedsplaner. Brunsson & Olsens forklaringer på håndtering af norm og virkelighed synes også her relevante. Politikerne støtter op om målevaluering som en efterstræbelsesværdig norm, men indrømmer imidlertid, at de afviger fra normen, men de fornægter ikke normen som et ideal. Implementeringen af normen skydes blot lidt ud i fremtiden. Andre politikere støtter også op om målevaluering, men kun på det principielle niveau. Så længe målevaluering fastholdes som en norm inden for den administrative sfære, og dermed

holdes ude af det politiske, opleves målevaluering som en fornuftig aktivitet.

Målstyring og indflydelse

Som det er fremgået, spiller politikerne en forholdsvis tilbagetrukket rolle i målstyringen.

Dette bevirker imidlertid, at administrationen i høj grad får et overtag i forhold til målstyringen, og det åbner samtidig mulighed for, at administrationen kan udøve forskellige former for indflydelse. Hvordan det sker, ser vi nærmere på i det følgende.

De fleste politikere er af den opfattelse, at administrationens dominerende rolle i målstyringen giver den nogle påvirknings- og indflydelsesmuligheder. Man er dog samtidig tilbageholdende med at slutte, at administrationen dermed har fået øget magt eller udnytter en magtposition. Kun de færreste politikere oplever, at administrationen udøver en så afgørende form for indflydelse, at det sker på bekostning af politikernes formelle magt. Derimod er der politikere, som mener, at målstyring ikke giver administrationen forøgede muligheder for indflydelse, og disse politikere fastholder, at indflydelsen ligger fast på den politiske banehalvdel. Det kan i den forbindelse undre, at de politikere som er mest tilbageholdende med at erkende et egentligt tab af indflydelse, er de samme politikere som (for en udenforstående betragtning) har måtte afgive ret betydelige beføjelser til administrationen. Administrationens bemyndigelse til at omformulere politikernes vedtagne mål, er et eksempel herpå. Reelt er der tale om, at politikerne har måtte afgive nogle traditionelt set politiske enemærker til administrationen, hvilket politikerne da også erkender. På den retoriske plan fastholder man imidlertid, at der ikke er gledet dem indflydelse af hænde. Det synes ikke ligefor at kunne forklare dette paradoks, men det kan ikke afvises, at politikerne udtaler sig på et normativt eller ønskværdigt grundlag, det vil sige i overensstemmelse med, hvordan indflydelsesforholdet mellem politik og administration burde være.

Målstyring ændrer ikke som sådan ved det formelle indflydelsesforhold mellem politik og administration. Det er stadig politikerne, som udøver den væsentligste form for (direkte) indflydelse, idet det suverænt er politikernes domæne at afgøre, hvilke mål administrationen og institutionerne skal

arbejde henimod, samt med hvilke midler det skal ske. Ser vi nærmere på tilblivelsen af de politiske mål, rejser det imidlertid spørgsmålet, om politikernes formelle indflydelse også giver dem reel indflydelse. Analysen frembringer eksempler på, at administrationen udøver en ikke ubetydelig form for direkte og indirekte indflydelse. Først den direkte. Stort set samtlige administrative ledere har fungeret som de bærende drivkræfter i forbindelse med at få målstyring på den kommunale dagsorden. For dem er målstyring et vigtigt redskab til at skabe mere konsistens og stabilitet i den kommunale organisation, underforstået at målstyring er et redskab til at »holde politikerne i snor«. Ved at kunne referere til formelle mål i væsentlige beslutningssituationer, kan administrationen sikre, at politikerne ikke bevæger sig i ind i en »slingrekurs«, hvilket reducerer organisatoriske forstyrrelser. Hvor denne form for direkte indflydelse kan lokaliseres uden for den egentlige målformuleringsproces, synes den indirekte form for indflydelse i høj grad at gøre sig gældende i processerne omkring målformuleringen. De lokale politikere er lægmænd og har af den grund begrænsede ressourcer (faglig viden, tid mv.) til rådighed. Dette sætter nogle naturlige grænser for, i hvilket omfang politikerne kan fordybe sig i målstyring. Administrationen derimod sidder inde med de ressourcer, som er væsentlige i en målstyringsammenhæng (viden, faglighed, tid mv.), og fordi de besidder disse ressourcer, er det administrationen, der i vidt omfang kommer til at afgøre, hvilke mål og midler som finder vej til den politiske dagsorden. På outputsiden spiller administrationen ligeledes en væsentlig rolle. Implementeringen af målene er i vidt omfang overladt til administrationen, og i den ene kommune er det administrationen, og ikke politikerne, som bestemmer prioriteringen af målenes gennemførelse.

Analysen giver flere eksempler på den type af indflydelse, som har med produktionen af forestillinger og symboler at gøre. I mangel af bedre kan vi kalde denne form for indflydelse for »symbolsk magt«. Indflydelsen sigter på at påvirke politikernes forestillinger om, hvad god kommunal styring indebærer på en række områder, og er således normativ og symbolsk i sin karakter. Nogle eksempler skal illustrere dette. Det er tydeligt, at administrationen er stærkt optaget af at få trukket nogle passende grænser mellem politik og administration, og vedholdende forsøger man at overbevise politikerne om, hvad der er deres rette rolle i målstyringen. Politikernes

plads i målstyringen defineres til at være en overordnet position, en armslængde væk fra den daglige drift. Administrationens forsøg på at trække den »rigtige« grænse mellem politik og administration er omgærdet af symbolik, og læner sig i vidt omfang op ad normative forestillinger om den moderne og effektive kommunale organisation. Administrationen efterspørger større professionalitet i organisationen, og trækker sammenligninger med private virksomheder, og definerer politikernes rolle som en bestyrelse for en virksomhed. Denne strategi kan forstås som et forsøg på at skabe stabilitet og binde »handlingsorganisationen« og »politikorganisationen« tættere sammen, og dækker muligvis over en symbolsk forklædning af interessevaretagelse. På grund af den robuste politiske »ombudsrolle«, lykkes strategien imidlertid ikke fuldt ud.

Målstyring og daglig praksis

Det er en udbredt antagelse inden for professionslitteraturen, at professionelle grupper er forandringsvillige i det omfang planlagte forandringstiltag ikke kolliderer med faglige norm- og værdisæt (Sehested 1996). Den empiriske analyse støtter denne antagelse. Lederne på ældreområdet, som alle er uddannede sygeplejersker, forholdt sig generelt positivt til virksomhedsplanen og anvender den som et ledelsesredskab. Medarbejderne derimod forholder sig mere blandet til nytten af virksomhedsplanen. Når lederne har en udelt begejstring for virksomhedsplanen kan det forklares på flere måder. For det første opleves overliggende mål som luftige og som ikke-forpligtende. Det professionelle handlerum udfordres altså ikke som følge af målstyring. For det andet kan virksomhedsplanen ses som en metode til at konstruere virkeligheden. Et kendetegn ved ledere er netop, at de er gode til at skabe virkeligheder for sig selv og andre (Brunsson & Olsen 1993), og virksomhedsplanen synes at være et godt redskab hertil. Virksomhedsplanen kan strukturere og skabe orden i kaos, og den kan også anvendes op ad til i systemet, eksempelvis til behovsargumentation. Medarbejdernes virkelighed er derimod karakteriseret af rutiner og relativt faste rammer for arbejdets udførelse. Virksomhedsplanen giver derfor ikke i samme omfang rum til at medarbejderne kan konstruere deres egen virkelighed, hvilket til en vis grad

kan forklare nogle af de problemer, som nogle medarbejdere oplever med at få omsat målene til konkret handling.

Noter

1. Vi har ikke tilstrækkeligt med data til at analysere og vurdere problematikken på vejområdet. Politikerne omtaler ikke problematikken, hvilket muligvis kan skyldes, at omfanget og karakteren af decentraliseringen på de tekniske områder er væsentlig forskellig fra de mere »bløde« områder som eksempelvis ældreområdet.
2. Det er en generel opfattelse blandt medarbejderne, at man altid har haft mål på de enkelte plejehjem, også før det formelt blev et krav i kommunen.
3. Et institutionelt perspektiv er ikke bare ét institutionelt perspektiv. Institutionsbegrebet tillægges mange forskellige betydninger inden for samfundsvidenskaben, jf. DiMaggio & Powell 1991; Olsen 1991; Scott 1995. I denne sammenhæng anvendes institutionsbegrebet i en meget bred betydning, hvor aktørgruppers holdninger og adfærd i vid udstrækning antages at være bestemt af tillærte norm- og værdisæt, som de enkelte aktører oplever som meningsfulde »rettesnore« for deres adfærd i organisationen. Den kommunale organisation kan herefter betragtes som et »mix« af institutioner, hvor hver aktørgruppe er bærer af bestemte institutionaliserede norm- og værdisæt, verdensbilleder mv.
4. For at anskueliggøre, hvordan vi analyserer indflydelse i relation til målstyring, foretager vi i det følgende nogle overordnede betragtninger om indflydelsesbegrebet. Med indflydelse forstår vi grundlæggende det forhold, at aktører forsøger at muliggøre varetagelsen af deres interesser i relation med andre aktører. Selve indflydelsen kan imidlertid udøves på forskellige måder. Følgende fremstilling baserer sig i vid udstrækning på Christensen & Daugaard Jensen (1986). Christensen & Daugaard Jensen taler om tre forskellige former for indflydelse. I det følgende er anvendelsen af begrebet magt synonymt med indflydelse. Vi kan have *direkte magt*. Hermed forstår vi den magt, der udøves direkte i en given beslutningsproces, eksempelvis i forbindelse med en målformuleringsproces. Magten analyseres her som et fænomen, der kan afgrænses i tid og rum, og som udøves i en formel beslutningsarena, eksempelvis et udvalgsmøde eller en budgetforhandling. Der vil ofte være tale om deltagelse af aktører med formel beslutningskompetence, eksempelvis folkevalgte politikere. Foruden den direkte magt kan vi også have *indirekte magt*. Hermed forstår vi den magt, som finder sted i forbindelse med bestemmelsen og forberedelsen af en dagsordens indhold, og ved gennemførelsen af de beslutninger der vedtages. I vores tilfælde kan det eksempelvis dreje sig om, at det er administrationen, som udarbejder forslag til mål og foretager en vurdering af, hvilke midler som kan være egnede til realiseringen af målene. Der kan tilsvarende være tale om, at implementeringen af de vedtagne mål, i vid udstrækning

overlades til administrationen. Endelig kan man tale om en tredje type af magt, den *bevidsthedskontrollerende magt*. Begrebet giver imidlertid associationer, som kan henlede opmærksomheden på diktatoriske regimer og tankekontrol. For at undgå dette kan man i stedet anvende begrebet »symbolsk magt«. Hermed forstår vi den magt, som kommer til udtryk ved, at nogle aktører påvirker andre aktørers forestillinger om, hvad deres interesser er eller burde være, og hvordan disse interesser kan eller bør søges fremmet. Påvirkningen kan bl.a. ske ved at henvise til faglige normer og ekspertise, eller påvirkningen kan være mere normativ eller symbolsk i sin karakter, eksempelvis ved at overbevise andre aktører om det hensigtsmæssige i at have målstyring. De forskellige former for magtudøvelse kan betragtes som supplerende. Magt kan altså udøves på forskellige måder. Udøvelse af magt har som regel udspring i forskellige *magtressourcer*, som aktørerne råder over, og som er indlejret i den pågældende organisations struktur (Borum 1976; Pfeffer 1981; Kleven 1990). I vores tilfælde kan man således sige, at den kommunale organisationsstruktur definerer forskellige aktør-positioner og udstyrer disse positioner med forskellige typer af magtressourcer, som aktørerne kan sætte i spil på forskellig vis og i forskellige situationer. Organisationsstrukturen sætter nogle rammer for de forskellige former for magtudøvelse, men disse rammer giver ikke en ligelig fordeling af magtressourcer. Ofte er der tale om, at en (eller flere) aktørgruppe råder over, behersker eller kontrollerer magtressourcer, som andre aktørgrupper har behov for eller ønsker (Pfeffer 1981).

5. Med handlingsorganisation menes her den idealtypiske beskrivelse af en organisation, der er kendetegnet ved at have enighed som rekrutterings- og organisationsprincip, og hvor medlemmerne trækker på samme hammel mod et entydigt mål. Handlingsorganisationen har en stærk organisationsideologi. Nye situationer opfattes i høj grad på samme måde af organisationens medlemmer. Processerne i en handlingsorganisation er orienteret mod enkeltløsninger og ikke mod valg mellem stridende alternativer. Handlingsorganisationen kan analytisk set fungere som en beskrivelse af administrative niveauer i en kommunal organisation.

Med politikorganisation menes her den idealtypiske beskrivelse af en organisation, som har inkorporeret en flerhed af ideologier, og som udadtil legitimerer sig med dens evne til at synliggøre konflikter. Politikorganisationen kan analytisk set fungere som en beskrivelse af det politiske niveau i en kommunal organisation.

6. March & Olsen er inde på det samme, når de hævder, at rolleadfærd »vælges« i specifikke handlingssituationer. Valget foretages dog ikke automatisk, men på grundlag af en hensigtsmæssigheds-logik der for rolleindehaveren indebefatter følgende spørgsmål i valgsituationen: »Givet min rolle, hvad er forventet af mig?«.(March & Olsen 1989).
7. Samme observation findes også hos Pfeffer 1981.

Bilag 1

Gennemførte interview 1999

»Den store kommune«	
Interviewpersoner og sektorområde	Interviewtype, dato og antal deltagere
Kommunaldirektøren Cheføkonom	Informantsamtale, 16/2 2 deltagere
Nuværende borgmester	Interview, 17/5
Tidligere borgmester	Interview, 17/5
Ældreområdet	
<i>Politisk niveau</i>	
Formand for ældre- og handicapudvalget	Interview, 17/5
Medlem af ældre- og handicapudvalget	Interview, 17/5
<i>Forvaltningsniveau</i>	
Direktør for Social og Skat Økonomimedarbejder	Interview, 26/5 2 deltagere
Afdelingschef (ældrechefen) Sagsbehandler	Interview, 4/6 2 deltagere
Ledende sygeplejerske	Interview, 16/6
<i>Udførerniveau</i>	
Ledere af hjemmeplejen	Fokusgruppeinterview, 4/6, 5 deltagere
Medarbejdere fra hjemmeplejen	Fokusgruppeinterview, 2/6 5 deltagere

Plejhjemsledere	Fokusgruppeinterview, 3/6 6 deltagere
Medarbejdere fra plejehjem	Fokusgruppeinterview, 3/6, 5 deltagere
Vejområdet	
<i>Politisk niveau</i>	
Formand for teknisk udvalg	Interview, 20/5
Medlemmer af teknisk udvalg	Interview, 20/5 2 deltagere
<i>Forvaltningsniveau</i>	
Teknisk direktør Sekretariatschef	Interview, 31/5 2 deltagere
<i>Udførerniveau</i>	
Driftschef	Interview, 31/5
Sektionsledere	Interview, 1/6 2 deltagere
Medarbejdere	Fokusgruppeinterview, 1/6 3 deltagere

»Den lille kommune«	
Interviewpersoner og sektorområde	Interviewtype, dato og antal deltagere
Kommunaldirektøren Udviklingsmedarbejder	Informantsamtale, 8/2 2 deltagere
Nyvalgt politiker (ikke medlem af de undersøgte udvalg)	Interview, 3/5
Ældreområdet	
<i>Politisk niveau</i>	
Formand for social og sundhedsudvalget	Interview, 3/5
Medlemmer af social og sundhedsudvalget	Interview, 5/5 2 deltagere
<i>Forvaltningsniveau</i>	
Socialchef Medarbejder	Interview, 5/5 2 deltagere
<i>Udførerniveau</i>	
Plejhjemsledere/ledere af ældrecentre, herunder hjemmeplejen	Fokusgruppeinterview, 5/5 3 deltagere
Medarbejdere fra plejehjem og hjemmeplejen samt repræsentanter fra brugerbestyrelser	Fokusgruppeinterview, 10/5 9 deltagere
Vejområdet	
<i>Politisk niveau</i>	
Formand for teknik- og miljøudvalget	Interview, 10/5
Medlem af teknik- og miljøudvalget	Interview, 5/5
<i>Forvaltningsniveau</i>	
Teknisk chef Medarbejder	Interview, 5/5 2 deltagere

Bilag 2

De anvendte interviewguider

Informantsamtale med kommunaldirektøren

- Mål- og rammestyringens historik – baggrund for igangsættelse? Hvornår startet? Hvem var initiativtagere? Hvordan var politikerne involveret? Parallelt eller forskelligt forløb på forskellige områder?
- Status for mål- og rammestyring – på de forskellige forvaltningsområder – sammenkædning med budget, serviceinformation mv.
- Hvordan foregår opfølgning/evaluering af målopfyldelse? Hvilke konsekvenser har manglende målopfyldelse? På hvilke områder har man gennemført en fuld målstyringskæde med opfølgning og konsekvenser?
- Hvad er jeres foreløbige erfaringer med mål- og rammestyring? Hindrende/fremmende forhold? Virkninger af mål- og rammestyring?
- Tilrettelæggelse af samarbejdet med kommunen – aftaler om interview.

Interviewguide til forvaltningen

Navn

Alder

Stilling

Afdeling

Anciennitet

– Målstyringens historik

– Hvad forstår du ved målstyring?

1.2 Hvornår opstartede målstyring

– i kommunen?

– på sektorområdet?

1.4 Hvad var din umiddelbare reaktion på/holdning til, at du skulle arbejde med målstyring? Hvad mener du om målstyring i dag?

1.3 Hvad mener du, var baggrunden for, at målstyring blev indført i kommunen?

1.5 Hvilke personer oplevede du som:

– initiativtagere til at bringe målstyring på dagsordenen?

– pådrivere/tilbageholdende i forhold til at implementere målstyring?

– har personernes engagement/holdning til målstyring ændret sig siden da?

1.6 Hvilke begrundelser fremførte forskellige personer for/imod målstyring (initiativ fra Kommunernes Landsforening/statslige institutioner, kommunens »image«, andre kommuner)?

2. Målstyring i praksis

Målformulering

2.1 Kan du give en kort beskrivelse af, hvordan målene formuleres (politisk niveau, administrativt niveau, institutionsniveau)?

– hvem er initiativtagere til måldiskussioner på de enkelte niveauer?

– hvem formulerer og vedtager målene på de forskellige organisationsniveauer?

2.2 Hvad er ordlyden af målene for forvaltningen i 1999?

- 2.3 Har du oplevet uenigheder i forbindelse med formuleringen af målene?
- mellem politikerne?
 - mellem politikerne og administrationen?
 - mellem politikere, administrationen og institutionerne?
 - hvordan løses eventuelle uenigheder?
- 2.4 Hvordan vil du vurdere politikernes engagement i forhold til at formulere mål?
- i forhold til andre politiske beslutninger?
 - hvad mener du, er baggrunden for deres (manglende) engagement?
- 2.5 Har der været eksempler på uenigheder/uoverensstemmelser i forhold til administrationens »oversættelse« af de politiske mål? Hvordan løses sådanne uoverensstemmelser?
- 2.6 Stiller politikerne krav til, hvilke midler du/forvaltningen skal anvende for at realisere målene?
- 2.7 Har der været eksempler på, at politikerne detailstyrer eller foretager enkeltsagsbeslutninger som du/forvaltningen har oplevet i modstrid med de formulerede mål?
- i så fald, hvad mener du, er grunden til dette?
 - hvordan håndterer du/forvaltningen et sådant problem?
- 2.8 Hvor ofte ændres målene og på hvilket grundlag?
- uden for/inden for målcyklus?
 - hvordan oplever du konsekvenserne af hyppige/ikke hyppige ændringer?
- 2.8.1 Mener du, at politikerne har tilstrækkelige indsigt i/viden om de forskellige områder til at formulere realistiske og »styringsdygtige mål«?

Den styringsmæssige kontekst

2.9 Supplerer målstyring eksisterende styringsredskaber?

- modarbejder målstyring andre styringsredskaber?
- modarbejdes målstyring af andre styringsredskaber?
- er målene koblet til budgettet?

Feedback

2.10 Får du nogen tilbagemelding om, hvordan det går med målrealiseringen?

- hvordan følges der op på om målene realiseres?
- hvordan og til hvem informeres der om målrealisering?
- hvem tager stilling til om målrealiseringen er tilfredsstillende?

2.11 Hvem reagerer, og hvordan reageres der som følge af god/dårlig målrealisering?

2.12 Resultatvurdering kan betyde, at man skal indrømme fejl, utilstrækkeligheder eller kritik af måden, hvorpå kommunen arbejder

- mener du, at resultatvurderingen opfylder en sådan kritisk funktion?
- kan/vil politikerne/administrationen/institutionerne udøve selvkritik? Hvorfor/hvorfor ikke?

3. Effekter af målstyring

3.1 Har målstyring haft nogen effekter i kommunen? Hvilke ser du som de vigtigste?

3.2 Har målstyring ført til ændringer i forhold til leveringen af serviceydelser? Bedre tilpasning af ydelser i forhold til behov?

3.2.1 Anvendes målene til styringen af forvaltningen og/eller styringen af underliggende enheder?

3.3 Hvad betyder målstyring for dit daglige arbejde?

- 3.4 Hvor oplever du, at grænsen går mellem politik og administration?
– eksisterer der formelle/uformelle regler, som sætter denne grænse?
– har målstyring medført en klarere grænse for, hvad der er politikernes og administrationens arbejdsområder?
- 3.5 Har målstyring ført til ændringer i forholdet mellem politikerne og administrationen?
– har det efter din mening ført til hensigtsmæssige ændringer?
- 3.5.1 Har du oplevet politikerne udtrykke utilfredshed med målstyring?
Hvad tror du i så fald er grunden til politikernes utilfredshed?
- 3.6 Har målstyring medført, at nogle grupper har fået mere eller mindre indflydelse?
– på hvilke områder?
– på hvilken måde?
- 3.7 Har målstyring bidraget til at ændre kommunens omdømme over for omgivelserne?
– i forhold til hvilke grupper?
– forsøger kommunen aktivt at vise, at man har målstyring?
- 3.8 Hvad har efter din mening været de største fiaskoer/succeser ved målstyring?
– hvad bør man gøre for at overvinde hindringerne/gøre målstyring endnu bedre?

Interviewguide til politikere

Navn

Alder

Anciennitet – antal valgperioder/politisk karriere

Parti

Medlem af politiske udvalg

1. Målstyringens historie

1.1 Hvad forstår du ved målstyring?

1.2 Hvornår opstartede målstyring

– i kommunen?

– på udvalgsområdet?

1.4 Hvad var din umiddelbare reaktion på/holdning til, at du som politiker skulle arbejde inden for rammerne af målstyring? Hvad mener du om målstyring i dag?

1.3 Hvad mener du var baggrunden for, at målstyring blev indført i kommunen?

1.5 Hvilke personer oplevede du som:

– initiativtagere til at bringe målstyring på dagsordenen?

– pådrivere/tilbageholdende i forhold til at implementere målstyring?

– har personernes engagement/holdning til målstyring ændret sig siden da?

1.6 Hvilke begrundelser fremførte forskellige personer for/imod målstyring (initiativ fra Kommunernes Landsforening/statslige institutioner, kommunens »image«, andre kommuner)?

2. Målstyring i praksis

Målformulering

2.1 Kan du give en kort beskrivelse af, hvordan målene formuleres (politisk niveau, administrativt niveau, institutionsniveau)

- hvem er initiativtagere til måldiskussioner på de enkelte niveauer?
- hvem formulerer og vedtager målene på de forskellige organisationsniveauer?

2.2 Hvad er ordlyden af de politiske mål i 1999?

2.3 Har du oplevet uenigheder i forbindelse med formuleringen af målene?

- mellem politikerne?
- mellem politikerne og administrationen?
- mellem politikere, administrationen og institutionerne?
- hvordan løses eventuelle uenigheder?

2.4 Hvordan vil du vurdere dit eget og andre politikeres engagement i forhold til at formulere mål?

- i forhold til andre politiske beslutninger?

2.5 Har der været eksempler på uenigheder/uoverensstemmelser i forhold til administrationens »oversættelse« af de politiske mål? Hvordan løses sådanne uoverensstemmelser?

2.6 Stiller du som politiker krav til, hvilke midler forvaltningen skal anvende for at realisere målene?

2.7 Har der været eksempler på, at politikernes beslutninger efterfølgende er blevet påtalt/kritiseret af forvaltningen for at have været i modstrid med de formulerede mål?

2.8 Hvor ofte ændres målene og på hvilket grundlag?

- uden for/inden for målcyklus?
- hvordan oplever du konsekvenserne af hyppige/ikke hyppige ændringer?

Den styringsmæssige kontekst

2.9 Supplerer målstyring eksisterende styringsredskaber?

- modarbejder målstyring andre styringsredskaber?
- modarbejdes målstyring af andre styringsredskaber?
- er målene koblet til budgettet?

Feedback

- 2.10 Får du nogen tilbagemelding om, hvordan det går med målrealiseringen?
- hvordan følges der op på om målene realiseres?
 - hvordan og til hvem informeres der om målrealisering?
 - hvem tager stilling til om målrealiseringen er tilfredsstillende?
- 2.11 Hvem reagerer, og hvordan reageres der som følge af god/dårlig målrealisering?
- 2.12 Resultatvurdering kan betyde, at man skal indrømme fejl, utilstrækkeligheder eller kritik af måden, hvorpå kommunen arbejder
- mener du, at resultatvurderingen opfylder en sådan kritisk funktion?
 - kan/vil politikerne/administrationen/institutionerne udøve selvkritik? Hvorfor/hvorfor ikke?

3. Effekter af målstyring

- 3.1 Har målstyring haft nogen effekter i kommunen? Hvilke ser du som de vigtigste?
- 3.2 Har målstyring ført til ændringer i forhold til leveringen af serviceydelser? Bedre tilpasning af ydelser i forhold til behov?
- 3.3 Hvordan påvirker målstyring dit arbejde som politiker?
- ændringer i kontakten til borgerne?
 - ændringer i arbejdet med enkeltsager?
 - hvilke muligheder/begrænsninger oplever du, at målstyring giver i dit arbejde som politiker?
- 3.3.1 Medfører målstyring, at du oplever/møder nye forventninger og krav til dig som politiker? – nye krav og forventninger fra:

- administrationen?
- borgerne?
- institutionerne?
- andre politikere (udvalgsfolk, partigruppen)?

- 3.4 Hvor oplever du, at grænsen går mellem politik og administration?
- eksisterer der formelle/uformelle regler, som sætter denne grænse?
 - har målstyring medført en klarere grænse for, hvad der er politikernes og administrationens arbejdsområder?
- 3.5 Har målstyring ført til ændringer i forholdet mellem politikerne og administrationen?
- har det efter din mening ført til hensigtsmæssige ændringer?
- 3.6 Har målstyring medført, at nogle grupper har fået mere eller mindre indflydelse?
- på hvilke områder?
 - på hvilken måde?
- 3.7 Har målstyring bidraget til at ændre kommunens omdømme over for omgivelserne?
- i forhold til hvilke grupper?
 - forsøger kommunen aktivt at vise, at man har målstyring?
- 3.8 Hvad har efter din mening været de største fiaskoer/succeser ved målstyring?
- hvad bør man gøre for at overvinde hindringerne/gøre målstyring endnu bedre?

Interviewguide til institutionsniveau

Navne

Stillinger

Uddannelser

Anciennitet

Sektor/sted

1. Målstyringens historik

1.1 Hvad forstår I ved målstyring?

1.2 Hvornår opstartede målstyring hos jer?

1.3 Hvad var baggrunden for, at målstyring kom på dagsordenen hos jer?

1.4 Hvad var jeres umiddelbare reaktion på/holdning til, at I skulle arbejde med målstyring?
– hvad mener I om målstyring i dag?

2. Målstyring i praksis

Målformulering

2.1 Hvordan formuleres målene på jeres område?

– hvad er ordlyden af målene for 1999?

– hvem deltager?

– er der enighed/uenighed mellem institutionslederen og medarbejderne om målene?

2.2 Hvad betyder centrale mål i kommunen for formuleringen af jeres mål?

Feedback

2.3 Hvordan følges der op på resultaterne i forhold til målene på jeres område?

– hvordan og til hvem informeres der om mål og resultater?

– hvem tager stilling til, om målopnåelsen er tilfredsstillende?

– hvem reagerer, og hvordan reageres der ved god/dårlig målopnåelse?

Den styringsmæssige kontekst

2.4 Supplerer målstyring andre former for styring på jeres område?

3. Effekter af målstyring

3.1 Har målstyring ført til nogen effekter? Hvilke ser I som de vigtigste?

3.2 Har målstyring ført til ændringer i forhold til leveringen af serviceydelser? Bedre tilpasning af ydelser i forhold til behov?

3.3 Hvad betyder målstyring for jeres daglige arbejde?

- har det at arbejde med mål og resultater påvirket/ændret jeres tankegang?
- gør I ting anderledes som følge af målstyring (ændring af arbejdsgange, rutiner)?
- mener I, at brugerne mærker nogen forskel?

3.4 Har målstyring ført til ændringer i jeres (institutionens) handlefrihed (økonomisk, fagligt, andet)?

3.5 Er der som følge af målstyring blevet en klarere grænse mellem, hvad der er politikernes, forvaltningens og jeres arbejdsområder/arbejdsopgaver?

- har kontakten mellem politikerne og institutionen ændret sig?
- har I oplevet indblanding fra politikerne, som strider mod de formulerede mål?
- har kontakten mellem forvaltningen og institutionen ændret sig?

3.6 Har målstyring medført, at nogle grupper har fået mere eller mindre indflydelse?

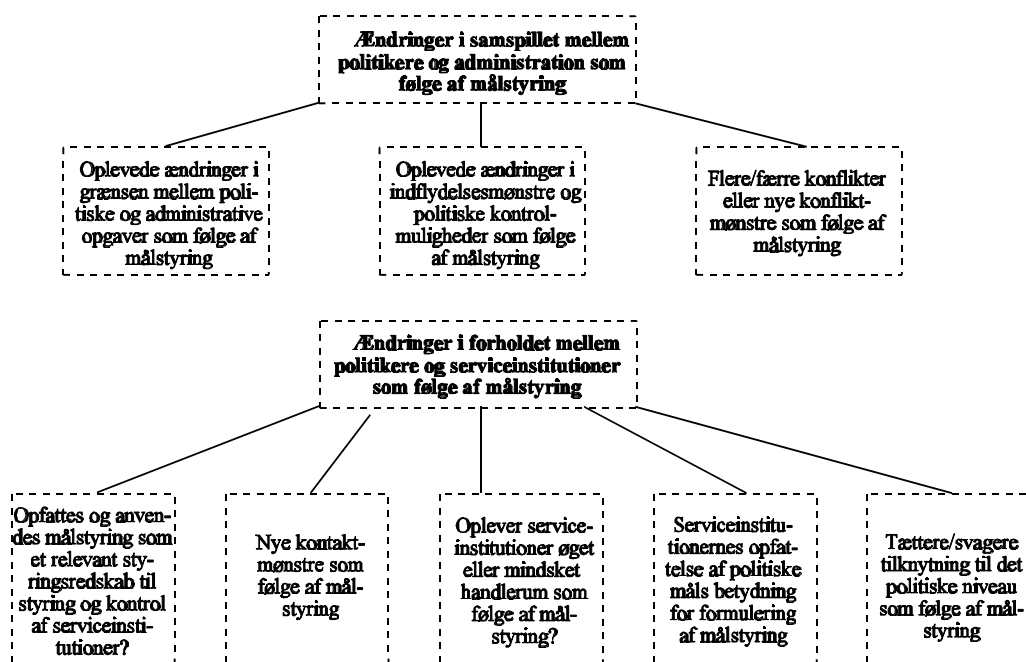
- på hvilke områder?
- på hvilken måde?

3.7 Har målstyring gjort institutionen eller jeres arbejde mere synligt over for brugerne/borgerne?

- 3.8 Hvad har efter jeres mening været de største fiaskoer/succeser ved målstyring?
- hvad bør man gøre for at overvinde hindringerne/gøre målstyring endnu bedre?

Bilag 3

Oversigt over anvendte analysekategorier til belysning af problemstillinger i kapitel 6



Litteratur

Berger, Peter og Thomas Luckmann (1966, oversat 1972): *Den samfundsskabte virkelighed*. Vojens, Lindhardt og Ringhof.

Borum, Finn (1976): *Organisation, magt og forandring*. Nyt Nordisk Forlag.

Boyle, Richard og Donald Lemaire (eds.) (1999): *Building Effective Evaluation Capacity. Lessons from practice*. Transaction Publishers. New Brunswick. USA.

Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Chicester, John Wiley & Sons.

Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1993): *The Reforming Organization*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.) (1990): *Makten at reformera*. Carlssons Bokförlag. Stockholm.

Christensen, Søren og Poul-Erik Aagaard Jensen (1986): *Kontrol i det stille*. Samfundslitteratur.

Christensen, T. og P. Lægveid (1997): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano.

Drucker, P.F. (1976): What result should you expect? A users' guide to MBO. *Public Administration Review*, Januar/Februar 1976.

Drucker, P.F. (1954): *The Practice of Management*. New York: Harper and Row.

Ejersbo, Niels (1999): *Styring, målstyring og andre styringsredskaber*. Projektet »Målstyring i nordiske kommuner«. Arbejdsnotat 1/99.

Ejersbo, Niels (1997): Udviklingen i kommunerne i lyset af erfaringerne fra strukturændringerne. I: Niels Ejersbo (red): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne. Effekter af strukturændringer*. Odense. Odense Universitetsforlag.

Ejersbo, Niels (red.) (1997): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – effekter af strukturændringer*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Feldman, Martha S. og James G. March (1981): *Information in organizations as signal and symbol*. Administrative Science Quarterly. 26 (1981) pp 171-186.

Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og Magt, bind 1*. Akademisk Forlag.

Finansministeriet (1993): *Nyt syn på den offentlige sektor*. Finansministeriet, juni 1993.

FOKUS (1999): *Helhedsorienteret målstyring – integration af mål, faglighed, økonomi og resultater i serviceproduktion*. Forlaget Kommuneinformation.

FOKUS (1996a): *Målformulering for politikere*. Forlaget Kommuneinformation.

FOKUS (1996b): *Kommunalpolitisk målfastsættelse på skoleområdet*. Forlaget Kommuneinformation.

FOKUS (1995): *Giv brugerne klar besked - serviceinformation til brugerne*. Forlaget Kommuneinformation.

Greve, Carsten (1997): Målstyring, kontraktstyring og udlicitering i den offentlige sektor. *Økonomistyring og Informatik*, 13, årgang, nr. 2.

Hagen, T.P. og R. Sørensen (1999): *Kommunal organisering*, Oslo, Tano Aschehoug.

Hood, C. og M. Jackson (1997): *Administrative argument*. Aldershot, Dartmouth.

Indenrigsministeriet (1994): *Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor*. Betænkning nr. 1268. Statens Information.

Kleven, Terje (1999): *Noen forventninger til studier av målstyring og organisasjonslæring i kommunene*. Prosjektet »Målstyring i nordiske kommuner«. Arbeidsnotat 2.

Kleven, Terje (1990): »....det rullerer og det går....«. *Studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging*. NIBR-rapport 1990:23. Oslo. Norsk institut for by- og regionforskning.

Kommunernes Landsforening (1998): *Intern Kontraktstyring. Et redskab til politisk styring*. Kommuneinformation. Kommunernes Landsforenings Forlag.

Kommunernes Landsforening (1994): *På jagt efter det rette styringsmix*. Kommunernes Landsforening.

Launsø, Laila og Olaf Rieper (2000): *Forskning om og med mennesker. Forskningstyper og forskningsmetoder i samfundsforskningen*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Lond, Rigmor Madeleine (1999): *Kommunal forvaltningspolitik – en institutionel historisk analyse af dansk kommunal forvaltningspolitik i årene 1984-1995*. Speciale fra Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Madsen, Sven H. (1993): *På vej mod målet*. Forlaget DJØF.

March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. The Free Press.

Meyer, J.W. og B. Rowan (1977): Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myths and Ceremony. *American Journal of Sociology* 30: 431-450.

Montin, Stig og Mikael Granberg (1999): *Målstyrning: från instrumentell styrteknik till samordnad pluralism*. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Mouritsen, J. (1997): *Tællelighedens regime*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.

Offerdal (1992): *Den politiske Kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Olsen, Johan P. (1991): Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change. I: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 4, No. 2, April 1991 (pp. 125-149). Research Committee on the Structure and organization of Government of the International Political Science Association.

Pfeffer, Jeffrey (1981): *Power in organizations*. Stanford university. Pitman Publishing.

Philgren, G. & Svensson, A. (1989): *Målstyrning: 90-tallets ledningsform för offentlig verksamhet*. Malmö: Liber.

Powell, Walter og Paul DiMaggio (red.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago & London, University of Chicago Press.

Rieper, Olaf og Peter Hansen (1999): *Problemstillinger ud fra en procesmodel for iværksættelse af målstyring i kommuner*. Prosjektet »Målstyring i nordiske kommuner. Arbeidsnotat 5.

Rieper, Olaf (1999): *Nationale rammevilkår for kommunerne i Danmark, Norge og Sverige*. Prosjektet »Målstyring i nordiske kommuner«. Arbeidsnotat 4.

Rombach, B. (1991): *Det går inte at styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.

Røvik, K.A.(1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Scott, Richard W. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, California. SAGE Publications Inc.

Sehested, Karina (1996): *Professioner og offentlige strukturændringer*. AKF Forlaget. København.

Sevón, G. (1998): *Organizational Imitation in Identity Transformation*. I: Brunsson, N. og J.P. Olsen (1998): *Organizing Organisations*. Fagbokforlaget. Bergen.

Vabo, Signy Irene (red.); Charlotte Bidsted, Mikael Granberg og Stig Montin (1998): *Nasjonale ideologier bak endringene i kommunesektoren. En dokumentstudie fra Danmark, Norge og Sverige*. Samarbeidsrapport. NIBR/AKF/Novemus. Oslo 1998.

Vedung, E. (1997): *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.

Vedung, E. (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Wiencken, K.; Mouritsen, J. (1997): Konfigurationer af styring: resultater fra en undersøgelse af styringsopfattelser blandt topledere i Danmark i *Økonomistyring og Informatik*, 13.årg. 1997/1998 nr.2 p. 85-108.

Økonomistyrelsen (1998): *Er vi på rette spor? Fremtidsperspektiver for den statslige økonomistyring*. Artikelsamling 1998. Finansministeriet, Økonomistyrelsen.

Summary

Management by Objectives in Danish Local Authorities. Two Case Studies

By Peter Hansen, Niels Ejersbo and Olaf Rieper, October 2000

Background to MBO in Danish local authorities

Management by objectives (MBO) has become widespread in Danish local authorities since the end of the 1980s. This has been partly due to the structural changes which Danish local authorities have undergone in the same period. Here, two trends have been particularly relevant in relation to the local authorities' adoption and use of MBO. The first is the widespread decentralisation to institutions (schools, kindergartens and so on), which has meant the delegation to them of local authority decision-making powers relating to management and finances as well as to their own specialised activities – with all that that implies in the way of enhanced motivation and opportunities for personnel to exercise flexibility. In consequence, the elected local politicians – the councillors – have had to manage the institutions by other means than detailed regulations and *ad hoc* intervention, and in this context MBO presented itself as a very suitable tool. The councillors have thereby gained the opportunity to concern themselves with the more general lines and visions for the local society. The other trend is that the users of the institutions (or in some cases their parents) have gained more influence on the running of them, through various mechanisms including users' governing boards. This has resulted in a further strengthening of the institutions' independence.

The second component of the background to the spread of MBO in Danish local authorities is the change of attitude amongst local politicians

and the public towards the extension of competitive tendering into the »soft« areas such as nursing and care. This change of attitude can be seen as part of a broad international tendency in public administration and organisation, which is known as »New Public Management«.

The reasoning is that making the provision of public services subject to competition will lead to greater efficiency in the institutions provided that they are given the full measure of influence over their own running. This wide-ranging independence for the institutions gives rise to a need for management tools such as management by contract. When management is thought of in this way, the supply of the services concerned becomes the subject of a contract which the local authority awards and the institutions perform. The essential point is that the responsibility to the citizens (the electorate) for the running of the institutional area remains with the local authority.

The theory of MBO

MBO has become an institutional standard, and one can speak of a general MBO model, which must not, however, be confused with the way in which MBO is carried out in practice. The general MBO model envisages that general objectives are set (by the councillors) and are then broken down at the administrative level into subobjectives, which in turn are given concrete expression at the executory level. The hierarchy of objectives is regarded as a means of mediating the intentions of the elected council, i.e., of ensuring that policies decided on are operable in practice, and is thus seen as forming part of the chain of democratic government. This is not enough, however. It must also be monitored that the performance of the executory level actually fulfils the objectives, and a system must be put in place that ensures that the institutions concerned can learn from the process and thereby introduce necessary corrections themselves.

The MBO process thus includes a number of interdependent components: objectives are set at the upper level and on the basis of these, subobjectives are formulated at the lower levels. At the executory level, the formulation of objectives is so concrete that it can be verified whether the institution concerned has in practice been able to meet its own objectives. After this evaluation, there is a follow-up which may lead to learning or sanctions, for example.

This may sound very abstract, but the idea is that a systematic process should take place – running over three to four years from the time when the higher-level objectives are adopted by the council, to the time when the objectives are attained or not attained and any consequences of this applied at the executory level. It is furthermore the idea that the process of formulating objectives at the various levels should serve to disseminate values and standards, and that this is just as important as the monitoring and follow-up components of the process.

Whilst the general model is described in much normative literature in the form of guides, etc., only a modest amount of research and studies has been done into how the local authorities tackle MBO in practice. The purpose of these case studies is, therefore, to shed light on their practice.

Perspectives and anticipated problems

Three perspectives on MBO have emerged, and for each of these, a number of anticipated problems have been formulated in the form of assumptions. The anticipated problems are concerned both with the process and with the effects of MBO, as experienced by the persons at the different levels of the local authority organisation. The consideration of effects is confined to the impact of MBO on the councillors' role, on the relations between them and the administration and between them and the institutions, and on the day-to-day work at the executory level.

The three perspectives and the principal assumptions can be summarised as follows. The *instrumental perspective* finds expression in the general MBO model, as discussed above. It is »instrumental« because each stage in the process is an instrument for the performance of the foregoing stage, and ultimately of the general objectives set by the elected council. The principal assumption is that the expectations of the general model are fulfilled with regard to the formulation and establishment of subobjectives and operational objectives, but that there are deficiencies in the evaluation of the attainment of objectives and in the follow-up.

The *influence perspective* means that MBO will affect the balance of power between the councillors, the administration, and the executory level.

The assumption is that MBO will concentrate influence in the hands of key councillors and the senior administrative managers, and that the administration will be able to exploit MBO to persuade the councillors to

take on a general management role that will ensure stable working conditions for the administration.

In the *institutional perspective*, MBO is not seen as a rational, instrumental process. It is assumed that each level in the local authority organisation will seek to adapt MBO to its own standards and values, or that each level will screen itself against MBO by making the formulation of objectives into an administrative ritual having no practical consequences. Amongst the councillors, MBO is used in negotiations on policy formulation, and the concept of common, general objectives conflicts with that of an adversarial political process – just as the politician who is oriented towards particular issues does not harmonise well with the visionary politician who is inclined towards a generalist outlook. For the administrative managers, it is assumed that MBO has a symbolic function, in that it signals modern and efficient public management. At the executory level, it is assumed that MBO will be adapted to existing practice and only to a modest extent result in changes in everyday practice – i.e., that MBO will to a large extent be assimilated in the employees' existing standards and values in the performance of their work.

It is assumed that at all levels of the local authority organisation, a dual attitude develops which allows people to subscribe to the ideal of instrumentality in the general MBO model, whilst at the same time accepting a practice which deviates from that model.

Method

The two local authorities taken as cases were chosen partly because they have different experience of the practice of MBO throughout their activities, and partly because they differ with regard to size (number of inhabitants) and geographical situation. The case study was limited to two sector areas, namely the elderly and highways, as it was desired to examine the provision of services of differing character (soft vs. hard) and the associated different traditions amongst the respective employee groups.

The data was mainly collected by interview – with individuals as well as in focus groups. Altogether 28 interviews were held, involving 43 persons in the larger local authority and 24 in the smaller. Interviewing took place in the first half of 1999. The persons interviewed were: the council chairmen; the chairmen and selected members of the two appropriate committees for highways and the elderly; and (of the administrative

personnel) the chief executives and administrative managers and middle managers in the two sector areas. Participants from the executory level were: (care of the elderly) nursing home and home help managers and selected employees in these areas, and (highways) the Highways Department managers and selected employees.

Meetings of the two relevant council committees of the larger local authority were attended in order to supplement the interviews with direct observations.

The documents used consisted mainly of the local authorities' own descriptions of the MBO system, budget documents, service information etc., and specifications of objectives at all levels, including business plans.

These are case studies of two local authorities covering two sector areas. Therefore it is certainly not suggested that the findings are applicable to other local authorities. As mentioned before, not all the individuals in the two sector areas in the two local authorities were interviewed – that would not have been practicable. But we have obtained a relatively penetrating description of key persons' understanding and assessment of the essence of MBO from where they stand. The strength of these studies lies in providing an examination of MBO in a vertical section right through the whole of the local authority organisation.

Starting MBO and the MBO system as such

The larger local authority had formulated objectives in all of its service areas in 1992, but had had a process running since 1989. The smaller local authority first made a start on MBO in 1997. In both local authorities, the driving force behind the introduction of MBO came from the council chairman and the chief executive. The councils approved the new system of management, but the individual councillors were divided on the matter. In both local authorities the main arguments for MBO were of an instrumental character, namely, better financial management, adherence to political priorities, and making services visible. At the executory level some arguments were mentioned that point towards the institutional perspective, namely, the wish to follow the current trend, and that it is modern practice to mimic the private sector. Some of the arguments were also related to influence: it was mentioned that the councillors should be equal to controlling a professional administration, and that the administration should be able to manage the executory, decentralised level. Both local authorities

had used a consultancy firm that specialised in MBO in local authorities, and it can be said that the point of departure was an institutional standard.

The instrumental perspective as expressed in the local authorities' MBO systems has been analysed by examining documents relating to objectives and procedures. It emerges that the systematic character of the process of formulating objectives at the different levels compels consideration of the questions of what is to be prioritised and how activities are to be made visible. In both sectors – highways and the elderly – a systematised MBO system is adopted and is adapted to, but objectives are made concrete to a larger extent in the highways area than with the elderly. The connection prescribed by the general MBO model between the components of the management system (formulation of objectives at the various levels, evaluation of attainment of objectives, and follow-up) is generally lacking.

Each of the two local authorities has created its own MBO model, which differs to a greater or lesser degree from the general MBO model. In the larger local authority, a model has been established in which feedback on results from the institution level to the political level is absent. This is connected with the fact that business plans are seen primarily as a management tool for the administrative management, and not as a concern for the councillors. In contrast, the smaller local authority has opted to go in for a model in which both objectives and results are the subject of formal discussion between councillors and institution managers. »Dialogue budgeting«, as this local authority's MBO system is also called, is highlighted as a great management gain by all sides, partly because the system has meant that there is now much greater understanding on all sides about what objectives are realistic and what demands can be made on the others. The case local authorities were selected with the precise aim of discovering a variation between the large and small local authorities' methods of applying MBO in practice. It was expected that proximity and a shorter chain of command in the local authority hierarchy could have the effect of helping to increase the councillors' attentiveness to the MBO processes taking place at the executory level. To a certain degree the case study has corroborated this expectation. It may be difficult to determine exactly whether the effect is due to the size of the smaller local authority or to the fact that the smaller local authority adopted a model which precisely makes dialogue between the organisational levels a central feature. Both facts seem to be contributory.

Just as there are differences, there are also certain similarities in the way the two local authorities have chosen to organise their MBO systems. In both local authorities, the objectives form part of larger planning systems. In the larger local authority, objectives are formulated in the context of a seven-year vision plan for the local authority's activities as a whole. In the smaller local authority, the context comprises the long-term visions expressed in its twelve-year plan. Similarly, both local authorities have opted to link budget planning and MBO. One of the consequences of this is that objectives cannot be adopted and implemented without there being budgetary cover for them. In the smaller local authority in particular, some councillors consider this linkage as very restrictive. In their view, it impoverishes the MBO system, because it rules out the possibility of signalling to the electorate what visions they would like to work towards in the slightly longer term – even though the funds may not be immediately available.

Effects of MBO

The effects experienced in relation to the role of the councillors indicate that the role of the councillor as being involved with particular issues is not significantly affected by MBO. The general management role only finds support at the symbolic level, and only in the smaller local authority. The role of the councillor is conceived differently in the two local authorities. In the larger, councillors want to operate with particular issues, and that is considered sensible and regarded as an ideal. In the smaller, councillors say they want to get away from that approach; but in practice that is difficult. However, the councillors do see some scope in MBO. In the larger local authority, MBO gives individual councillors tactical possibilities in relation to the (party) political interplay. In the smaller local authority, they see MBO more as a means of ending the past practice of councillors promising more than they are financially able to deliver.

The effects of MBO on the relationship between the councillors and the administration is different in the two local authorities. In the larger one, several councillors felt that the administration acquired more influence as the administrative management has an important role in the process of formulating objectives. In the smaller local authority, all the councillors interviewed thought that there had been no change in respect of influence; but the fact that the administration has power to alter objectives formulated

by the council points in a different direction. These results are in fact thought-provoking. The normative literature on the subject preaches that MBO will mean strengthening of political control and renewed political influence. On the basis of the case studies, these claims do not seem justified. It seems, on the contrary, that in the great majority of cases, it is the administration that gains in influence. It is doubtful whether the councillors do. For example, some of them experience it as a violation of their democratic role that the administration has the right to alter the objectives formulated by the council if the financial resources are not equal to the council's wishes (the smaller local authority). The case study thus shows that MBO can in practice mean loss of political influence. The example also shows that MBO, when linked to budget control, can have a disciplining effect in local authorities where the financial resources are limited and the council's wishes many.

In each of the two local authorities, both the councillors and the administration say that MBO has helped the administration to keep the councillors on a realistic path, so that a zig-zagging course is avoided.

The effect on the relations between the councillors and the executory level shows that it is not the case that MBO fills a management vacuum for the councillors left by the decentralisation made to the institutions. Neither managers nor employees at the executory level experience that the objectives formulated by the council determine the objectives formulated in the institutions' business plans to any marked degree. While on the basis of the general MBO model, the expectation is that objectives work »from the top down«, being initially formulated by the councillors and subsequently broken down at the institutional level, there are signs that in fact the reverse also happens, i.e., that managers at the executory level formulate inputs to the council's objective-setting process. This happens either through a planned process where the administration requests objectives and passes these on to the councillors, or through direct meetings between institution managers and councillors, e.g. theme meetings or dialogue meetings.

The effect of MBO on the day-to-day work is – on the basis of the findings outlined above – very modest if we look at the objectives formulated by the council and their manifestation at the executory level. There is only limited linkage between the objectives. But the institutions do formulate objectives which are recorded in their business plans, and the

question is how these objectives are translated into practice in the day-to-day work in the institutions and the services rendered. In both local authorities, the managers at the executory level felt the business plan was a good management tool which facilitated changes. It was expected that the institutional adaptation of MBO would be harder in the care of the elderly than in the highway sector. This expectation was founded on the assumption that the highway sector mainly uses a technical approach with objectives and results traditionally playing a large part. The care of the elderly, on the other hand, is a »softer« area, in which there is not the same tradition for »measuring« or quantifying the services supplied to users. The expectation proved to be wrong. It was, on the contrary, the managers at the local authority's institutions for the elderly who were most positive and enthusiastic about MBO. One reason for this may be that MBO was not new to them. In their training, as well as on various management courses outside the organisation, many of them had learnt MBO, and in several instances had practised some form of it before it was officially introduced in the local authority. Although the institution managers have a favourable attitude to MBO, they talk of difficulties with engaging employees' commitment to the objectives formulated in the business plans. However, employees who have participated in the formulation of the objectives see the business plan as a way to gain influence. In the smaller local authority especially, the work to do with the business plan is seen as an administrative duty that takes time from the real work. Knowledge of the business plans was very scant in the highway sector in the larger local authority.

The three perspectives

How should we briefly interpret the findings of the case studies when seen from each of the three perspectives: the instrumental, the institutional and the influence perspective?

The instrumental perspective in the form of the general MBO model, where objectives formulated by the councillors directly impact on the work at the executory level by means of subdivision of objectives, evaluation of attainment of objectives and follow-up, has, as expected, only limited potential to explain the findings arrived at in these studies. However, MBO has an instrumental effect from the point of view of the administrative managers, for whom it provides more system in the political process because of the closer linking of council wishes and financial reality. At the

executory level, the institution managers also see MBO as a tool that enables better prioritising of tasks and makes institutions more visible to the administration.

The institutional perspective seems to provide the most useful interpretative approach. In practice, councillors remain focused on particular issues, although some also say they think MBO is an ideal worth pursuing. The political mode of organisation – where separate standpoints and negotiating positions are clearly signalled – does not accord well with a system based on shared objectives. The executory levels adapt the MBO procedures to their own reality and contribute to their own wishes being fed into the council's objective-setting process. Existing technical values, standards and working routines in individual areas possess great robustness against the instrumentality of MBO. This is recognised by administrative managers, as in one of the local authorities reporting by institutions to the political level on the attainment of objectives has been dispensed with. Although MBO is in some cases used to signal to the surrounding world that the local authority is efficiently run, this is not as frequent as one would expect on the basis of the institutional perspective.

MBO seems to have resulted in increased influence for some groups. This is true of administrative managers in relation to councillors, and of institution managers *vis-à-vis* their employees.