



Terje Kleven

MÅLSTYRING I NORSKE KOMMUNER

To casestudier i Flora og Larvik

NOTAT
2002:121

Tittel: **Målstyring i norske kommuner.**
To casestudier i Flora og Larvik

Forfatter: Terje Kleven

NIBR-notat: 2002:121

ISSN: 0801-1702

ISBN: 82-7071-380-5

Prosjektnummer: O-1426

Prosjektnavn: Målstyring i nordiske kommuner

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Terje Kleven

Referat: Notatet oppsummerer de norske casestudiene som er gjennomført som ledd i prosjektet, med hovedvekt på å presentere det empiriske materialet i studiene.

Dato: August 2002

Antall sider: 102 inkl. vedlegg

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Telefon: 22 95 88 00

Telefaks: 22 60 77 74

E-post: nibr@nibr.no

<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2002

Forord

Prosjektet «Målstyring i nordiske kommuner» har vært gjennomført i et prosjektfellesskap mellom Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF), Novemus – Forum for forskning och utbildning om offentlig verksamhet, Örebro universitet og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Prosjektet er finansiert under programmet «Kommunale beslutningsprosesser og statlig intervensjon (Kommuneloven)», i området for Kultur og samfunn i Norges forskningsråd med tilleggsfinansiering fra Det samfundsvidenskabelige forskningsråd (SSF) i Danmark og Humanistiska och samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSF) i Sverige, for henholdsvis de danske og svenske studiene.

Hovedmålet for dette nordiske komparative prosjektet er å trenge dypere inn i forståelsen av hva som skjer i møtet mellom kommunalpolitikk i praksis og det de modeller og systemer for styring av kommunal virksomhet som har stått sentralt i det siste tiårets reformer i kommunesektoren i de tre landene. Prosjektets hovedfokus er et kritisk perspektiv på styringsmodeller inspirert av *New Public Management* – med særlig vekt på målstyring (*Management by Objectives*). Det teoretiske perspektivet for prosjektet har hovedsakelig sin forankring i institusjonell teori om endring i organisasjoner.

Det er gjennomført et sett komparative casestudier av to kommuner i hvert land (1999) og en felles surveyundersøkelse til et representativt utvalg kommuner i de tre landene (2000). Dette notatet oppsummerer to norske casestudiene i kommunene Flora og Larvik.

Hovedhensikten er å dokumentere det rike *empiriske* materiale som disse studiene har gitt. Den teoretiske rammen som har ligget grunn for innsamling, presentasjon og drøfting av empirien er kort presentert innledningsvis som en illustrasjon av den *forforståelse* som lå til grunn for prosjektets ide og design. Den er presentert i notatets del I. Prosjektets empiri har gitt grunnlag for nyansering, presisering og komplettering av denne forståelsesrammen i flere vitenskapelige arbeider fra prosjektets forskere (se for eksempel Kleven og Allern 2002). Del II og III presenterer de to kommunestudiene etter den felles mal som er benyttet ved datainnsamling og intervjuer.

I tillegg til undertegnede har forskerne Trine Myrvold og Elin Haugsgjerd Allern deltatt i feltarbeid og utskrivning av intervjuer. Terje Kleven har ansvaret for sammenstilling og redigering av den foreliggende rapporten. Vi takker alle som deltok som informanter i studien og for den store velvilje kommunenes politiske og administrative ledelse har vist med hensyn til å få tilgang til kommunale planer og saksdokumenter.

Oslo, august 2002

Terje Kleven

Prosjektleder

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt.....	5
Del I: Prosjektets bakgrunn	6
1 Målstyring som styringsideologi og -modell	6
1.1 Mål- og resultatstyring som administrativ doktrine i Danmark, Norge og Sverige.....	8
1.2 Tre teoretiske perspektiver på målstyring	9
1.3 Intervjumaterialets tilkomst, bruk og begrensninger.....	11
Del II: Målstyring i Flora kommune 1999	13
2 Bakgrunn.....	13
2.1 Kort om Flora og Flora kommune.....	14
2.1.1 Kommunens organisering og ledelsesstruktur	14
2.1.2 Kommunens økonomi	15
3 Plansystemet.....	16
3.1 Innholdet i de enkelte planprosesser og -dokumenter	17
3.1.1 Plan- og budsjettkonferansen	17
3.1.2 Handlingsprogram og (års)budsjett m/økonomiplan.....	17
3.1.3 Tertialrapportering	18
3.1.4 Årsrapport og regnskap	19
3.2 Organisatorisk omstilling og videre utvikling av plansystemet	20
3.2.1 Tanker om fremtidig utvikling av HP/ØP	21
4 Mål og resultatindikatorer i Flora kommunes styringsdokumenter	22
4.1 Formulering av mål	22
4.1.1 Handlingsprogram 1999-2002.....	23
4.1.2 Handlingsprogram 2000-2003.....	24
4.2 Etterprøving av mål.....	26
5 Forståelsen av målstyring.....	28
5.1 Målstyringens hensikt	28
5.1.1 Administrative ledere	28
5.1.2 Ledere i 1.linjen	29
5.1.3 Politikerne	30
5.2 Målstyringens grunnleggende elementer og prosesser.....	30
5.3 Synet på egen rolle og deltakelse i målstyringen	31
6 Målstyring i praksis.....	33
6.1 Formulering av mål	33
6.2 Budsjettkonferansen som politisk signalgiver.....	34
6.3 Etterprøving og resultatvurdering	35
6.3.1 Tilbakemelding til politikerne.....	35

6.3.2	Tilbakemelding fra tjenestenivået	36
6.3.3	Brukerundersøkelser som feedback-mekanisme	37
6.4	Rapportering og læring.....	37
7	Effekter av målstyring.....	39
7.1	Hva slags effekter – effekter for hvem?	39
7.2	Generelle synspunkter på målstyring	40
7.2.1	Politikernes syn på målstyringens effekter.....	40
7.2.2	Administrative ledes synspunkter	41
7.2.3	Representanter for 1.linje-ledere	42
7.3	Effekter for politisk styring.....	43
7.4	Politikk og administrasjon – nye roller?.....	45
7.4.1	Politikk = enkeltsaker?.....	45
7.5	Effekter av målstyring for befolkningen	46
Del III: Målstyring i Larvik kommune i 2000.....		47
8	Bakgrunn.....	47
8.1	Kort om Larvik.....	47
8.1.1	Kommunens politisk-administrative organisering og ledelsesstruktur	48
8.1.2	Økonomi.....	50
8.2	Fra årsbudsjett til ”fullstendig balanseregnskap”	51
9	Plansystemet.....	53
9.1	Innholdet i de enkelte planprosesser og –dokumenter	53
9.1.1	Strategidrøftinger	54
9.1.2	Handlingsprogram og (års)budsjett m/økonomiplan.....	54
9.1.3	Tertialrapportering	56
9.1.4	Årsrapport og regnskap	57
10	Mål- og resultatindikatorer i Larvik kommunes styringsdokumenter	58
10.1	Formulering av mål	58
10.1.1	Handlingsprogram 2000-2003 og 2001-2004	60
10.2	Faktisk etterprøving av mål.....	63
11	Forståelsen av målstyring.....	65
11.1	Målstyringens hensikt	65
11.1.1	Politikerne	65
11.1.2	Administrative ledere	66
11.1.3	Ledere for 1.linjen.....	67
11.2	Forståelsen av målstyring som begrep	67
11.2.1	Politikere	67
11.2.2	Ledere for 1. linjen	68
11.3	Målstyringens drivkrefter.....	68
11.4	Målstyringens grunnleggende elementer og prosesser.....	69
11.4.1	Politikere	69
11.4.2	Administrativ ledelse.....	70
11.4.3	Ledere for 1. linjen.....	70
11.5	Synet på egen rolle og deltakelse i målstyringen	71
12	Målstyring i praksis.....	73
12.1	Formulering av mål	73
12.1.1	Politikere	73
12.1.2	Administrative ledere	75
12.1.3	Ledere for 1. linjen.....	75
12.2	Etterprøving og rapportering.....	75

12.2.1	Tilbakemelding til politikerne	76
12.2.2	Tilbakemelding fra tjenestenivået	77
12.2.3	Brukerundersøkelser som feedback-mekanisme	77
12.2.4	Resultatvurdering og læring	78
13	Effekter av målstyring	81
13.1	Hva slags effekter – effekter for hvem?	81
13.2	Generelle synspunkter på målstyring	81
13.2.1	Politikernes syn på målstyringens effekter	81
13.2.2	Administrative ledes synspunkter	82
13.2.3	Ledere for 1. linjen	83
13.3	Effekter for politisk styring	85
13.3.1	Politikere	85
13.4	Politikk og administrasjon – nye roller?	87
13.4.1	Politikere	87
13.4.2	Administrativ ledelse	90
13.4.3	Ledere for 1. linjen	91
13.5	Effekter av målstyring for befolkningen	92
14	Kort om videre utvikling av plansystemet og målstyringsteknikken	95
	Referanser	97
	Vedlegg 1 Forslag til (nytt) styrings- og rapporteringssystem i Flora kommune	101

Tabelloversikt

Tabell 4.1	<i>Analyse av målformuleringer i HP/ØP 2000-2003 (2007)</i>	24
Tabell 4.2	<i>Analyse av planlagte tiltak i HP/ØP 2000-2003 (2007)</i>	25
Tabell 10.1	<i>Typer av strategiske mål i Strategidokument for 2001 (HP/ØP 2001-2004)</i> <i>(N=31)</i>	62
Tabell 10.2	<i>Typer av styringsmål i Strategidokument for 2001 (HP/ØP 2001-2004)</i> <i>(N=98)</i>	62

Figuroversikt

Figur 8.1	<i>Larvik kommunes politiske og administrative organisering</i>	50
-----------	---	----

Del I: Prosjektets bakgrunn

1 Målstyring som styringsideologi og -modell

Målstyringsideologien og -modellene særpreges av mangfoldig begrepsbruk, iøynefallende metaforer og kraftfull retorikk. En rekke begrep og uttrykk er i bruk i litteraturen, blant konsulenter på feltet og i administrativ praksis for å karakterisere målstyring: Målstyring, mål- og resultatstyring, mål- og rammestyring, virksomhetsplanlegging, 'benchmarking', kvalitetsstyring/-ledelse/-sikring, kontraktsstyring, incentivstyring, bestiller/utfører-styring. I utkanten av dette begrepsmangfoldet svirrer tidligere amerikanske, bredt anlagte forsøk på 1960 og -70-tallet på å reformere offentlig styring med utgangspunkt i Peter Druckers ide om 'Management-by-objectives': programbudsjettering (PPBS = planning, programming and budgeting systems), null-base budsjettering (ZBB = zero-based budgeting), prestasjonsbudsjettering (PB = performance budgeting).

De ulike begrepene signaliserer ulikt fokus, men fremstår alle som styringsteknikker vi finner igjen *New Public Management* (NPM), som danner overskriften for den neste bølgen av styringsreformer. NPM er et samlebegrep for en serie doktriner om hva som anses som gode løsninger for en mer effektiv styring av offentlig virksomhet, og består av en samling organisasjonsprinsipper, styringsrutiner og -verktøy som har hatt sterk innflytelse på utforming av offentlig styring siden tidlig i 1980-årene. Påvirkningen er internasjonal, og hadde sitt opphav i de konservative partienes ønske om omstrukturering av offentlig sektor i Storbritannia, New Zealand og USA (Hood og Jackson 1991).

Hagen og Sørensen (1998) peker på fire NPM- strategier som står sentralt i den internasjonale reformdiskusjonen: Strategisk beslutningsorganisering, resultatrettet budsjettering, kundeorientering og konkurranseutsetting av kommunale tjenester. NPM vil 'modernisere' offentlig sektor ved å vektlegge *kostnadsbevissthet* (mer enn policy-utvikling), dele opp organisasjonen i *resultatenheter* (heller enn en aggregert 'helhetsorganisasjon'), hvor det blir formulert klare *effektivitetskrav*. Fokus flyttes fra policyformulering til oppmerksomhet om produserte *ytelser* (output) og *resultater* (outcome). Eller mer presist: policyformulering og produksjon ses som to klart atskilte operasjoner (Hood og Jackson 1992:178).

Disse ideene har også i stor grad dominert de nordiske kommunereformene, om enn i et mindre drastisk omfang enn for eksempel under Margareth Thatchers regjering i Storbritannia. For kommunereformene i de nordiske landene finner vi en nær sammenfallende problembeskrivelse – og jakt på løsninger - på tvers av nasjonale og lokale kontekster: ”Across the national boundaries, the description of the symptoms as well as the prescribed cures of the administrative ills of the public sector were almost identical at the central and local levels of government...” (Albæk 1995:242). Vi kan snakke om en styringsmessig ’motebølge’ både med hensyn til problemdefinisjon og i jakten på løsningene (Kleven og Røiseland 1993). Røvik (1992b:261) omtaler løsningene som ’institusjonaliserte standarder’ og definere dette som ”en sosialt konstruert oppskrift på hvordan man bør utforme *utsnitt* av en organisasjon”.

Strategisk ledelse, mål- og resultatstyring har fått bredt fotfeste, både som normativt styringsideal og som grunnlag for organisatoriske endringer i forholdet mellom politikk og administrasjon. Strategisk ledelse kopler kravet til effektivitet med kravet til demokratisk kontroll: Gjennom å konsentrere den politiske virksomheten om å formulere mål for de kommunale ytelsene skal virksomheten forankres i demokratiske prosesser. Gjennom å overlate til et profesjonelt apparat å sette målene ut i livet ivaretas effektiviteten; gjennom løpende evaluering av kommunens virksomhet på samtlige innsatsområder legges grunnlaget for en mer tilpasningsdyktig, ’lærende organisasjon’. En lærende organisasjon er en organisasjon som tilpasser seg nye rammevilkår gjennom å etterprøve sine egne mål, og som er observant og lydhør i forhold til reaksjoner fra omverdenen (Argyris og Schön 1975). Resultatmålinger i forhold til *servicedeklarasjoner* og *brukerundersøkelser* av kommunale tjenester fremstilles ofte som kanalisering av feedback for å øke den kommunale læringsevnen (OECD 1996; Rieper og Mayne 1997).

Det er et gjennomgående trekk at disse styringsprinsippene i liten grad bygger på empiriske studier av kommunale styringsproblemer, men er preget av normative og ideologiske forestillinger om styring, hvor sammenhengen mellom årsak og virkning, mål og middel er høyst usikker (Albæk 1995: 256). NPM er knapt noen samlet ideologi, den henter sine forskjellige elementer fra mange hold, og utgjør en rik palett av modeller og styringsverktøy, et sett av *administrative doktriner* som finnes igjen i det rike utvalget av internasjonal managementlitteratur, og som ofte målbæres og introduseres av organisasjonskonsulenter (Røvik 1992a). Modellene presenteres som ’nye’ og ’helhetlige’ løsninger på styringsproblemene, mens det i realiteten dreier seg om et sett av generelle påstander eller postulater om hva som er effektiv styring, ofte med historisk opphav langt tilbake, men nå anvendt på dagens situasjon (Hood og Jackson 1992).

I forhold til det som skjer av interne reformer i norske kommuner - eller mer korrekt, i de argumenter som er i bruk for å underbygge dem - finner vi et sterkt innslag av NPM-ideologi (Baldersheim et al. 1998):

- Det skjer betydelige *strukturelle* endringer i kommunal organisering, hvor antall politikere over tid er blitt kraftig redusert;
- Ideer fra NPM nedfeller seg bl.a. gjennom modeller for konsernorganisering, innføring av resultatenheter og systemer for mål- og resultatstyring;
- Det skjer en *profesjonalisering* av kommunale lederroller med vekt på å skille mellom ’management’ og politikk og med omfattende delegering;
- Politikk defineres som *strategisk ledelse*, hvor politikk ses helt atskilt fra tjenesteproduksjon.

Begrunnelsene for at politikk og administrasjon bør skilles, bygger igjen på følgende argumentasjon (Kleven 1998, Hood og Jackson 1992):

- Politikk fungerer best hvis den konsentrerer seg om å definere mål og utøve strategisk ledelse (på linje med styret i en bedrift);
- Løsningene, dvs. iverksettingen av politikken blir best hvis fagfolk står fritt til å finne løsningene innenfor de mål som er satt av politikerne (administrativ fleksibilitet er mest effektivt);
- Kommunal ledelse er profesjonelt arbeid i forhold til definert resultatansvar og nødvendig delegering (noe som gir klare styringslinjer);
- Tjenesteytingen bli mest effektiv om virksomheten blir synliggjort som egne resultatområder som blir løpende eksponert for evaluering (slik det skjer i markedsorienterte organisasjoner);
- Effektiv anvendelse av ressursene krever løpende informasjon om produksjon (output), standard og resultat (outcome).

Det ser ikke ut til å eksistere nevneverdige motforestillinger mot å legge disse prinsippene til grunn også for *politisk styring* av kommunene - hverken i Norge eller i de øvrige nordiske landene (Kleven et al. 2000). Heller er det en rådende oppfatning at det politiske systemet trenger omfattende revisjoner i en slik retning fordi 'tradisjonelle' kommunale styringsformer er til hinder for mer effektiv problemløsning og tilpassing (Kommunenes Sentralforbund 1989, Kleven og Hovik 1994:87). Det grunnleggende argumentet er ønsket om høyere kommunal *effektivitet*. At dette står i et visst spenningsforhold til ønsket om demokratisk styring og kontroll, blir derimot sjelden problematisert (Baldersheim et al. 1997, Kleven og Røiseland 1993).

1.1 Mål- og resultatstyring som administrativ doktrine i Danmark, Norge og Sverige

Et hovedspørsmål i prosjektet er hva nasjonale egenarter – likheter og ulikheter – betyr i hvordan systemer for mål- og resultatstyring iverksettes og praktiseres. Kommunesektoren i de skandinaviske landene viser klare likhetstrekk med hensyn til oppgaver og organisering, noe som ofte trekkes frem som et avgjørende poeng i komparative studier. Flere internasjonale komparative studier betrakter nordiske kommuner som én enhet i sammenlikninger med andre land, og tenderer til å overse vesentlig forskjeller som tross alt finnes landene i mellom (Rieper 1999).

I et tidligere nordisk prosjekt om effekten av 1980 og -90 årenes kommunale reformer på politikerrollen, ble det konkludert at nettopp nasjonale egenarter ved reformenes innhold – til tross for nesten identisk diagnose og foreskrevet medisin – ga ulike utslag på politikernes rolleoppfatning (Montin et al 1998). I dette prosjektet er vi derfor opptatt av betydningen av *forskjeller* mer enn likheter. Hva betyr for eksempel de betydelige forskjellene i kommunestørrelse i de tre landene? Hva betyr norske kommuners større finansielle avhengighet av staten? Hva betyr ulik grad av lovfestet brukerinnflytelse? Har forskjeller i valgdeltakelse og lokalpartienes rolle og betydning noe å si?

Mål- og resultatstyring er et spesielt fremtredende element i de kommunale styringsreformene i alle de skandinaviske landene, selv om de modellene har fått noe forskjellig utforming i Danmark, Norge og Sverige. Den er trolig mest utviklet i tråd med NPM-prinsippene i Sverige - i sin mer ekstreme variant i den såkalte *bestiller-utfører modellen*. Politikk blir her definert som å bestille varer og tjenester på vegne av kommunale brukere og deretter korrigere (eller kansellere) bestillingen om ikke varen viser seg tilfredsstillende. Modellen trekker et absolutt skille mellom politikerne som bestillere og de kommunale forvaltningene eller private aktører som utførere. Modellen

har imidlertid hatt større retorisk kraft enn den har fått praktisk gjennomslag. Mange svenske kommuner har forlatt 'bestiller-utfører' ideene og vendt tilbake til å utvikle mer tradisjonelle målstyringsmodeller (SOU 1996:169). Dette understreker nødvendigheten av å skille mellom *debatten* om reformer og de tiltak som faktisk blir gjennomført (Albæk 1992:256), mellom retorikk og praksis (Kleven 1990).

Den utbredte desentraliseringen av beslutningskompetanse til kommunale institusjoner har vært et sterkt incitament til å innføre mål- og rammestyring i danske kommuner ”som det altoverskyggende styringsverktøy” (Ejersbo 1999). Målstyring kan kanskje sies å ha fått et visst særdansk preg gjennom de lovpålagte (eller egenerklærte) *servicedeklarasjoner* for kommunale ytelser, gjerne koplet til undersøkelser av brukernes tilfredshet vurdert i forhold mål og standarder for kommunal service (Bidsted red. 1997).

I Norge har målstyring fått sterkt fotfeste som modell for styring både i staten, i kommunene og i forholdet mellom kommune og stat (St.meld. nr 23. (1992-93)). Staten har innført sin *virksomhetsplanlegging*, og Kommunaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund har understreket mål- og resultatstyring som et sentralt element i det kommunale reformarbeidet (Kommunenes Sentralforbund 1989, 1994). Etter innføringen av de lovbestemte kontrollutvalgene, oppgir norske kommuner at den kommunale revisjonen har styrket arbeidet med vurdering av effektiviteten i kommunal virksomhet (Gravdahl og Hagen 1997), selv om det her også trolig er mer et spørsmål om retorikk heller enn realitet (Opedal og Strand Østtveiten 1998).

1.2 Tre teoretiske perspektiver på målstyring

Den mangfoldige, delvis konkurrerende begrepsbruken rundt målstyring, krever en avklaring av hvilket fenomen det er vi studerer.¹ I stedet for å adoptere én av definisjonene – eller forståelsene – av målstyring, har vi heller valgt en beskrivelse av hvilke elementer vi forventer å finne i et fullt utviklet system for mål- og resultatstyring. Vi kan kalle dette målstyringens *logiske modell*: funksjoner et system for mål- og resultatstyring må besitte om systemet skal kunne ivareta den type styring det påtar seg. Den logiske modellen uttrykker målstyringsmodellens *instrumentelle* begrunnelse.

Vår forståelse av målstyring som instrumentell styringsmodell er et system av rutiniserte prosesser og dokumenter for innhenting og presentasjon av data/informasjon for styring. Det vi si et styringssystem hvor:

1. det foreligger *mål* på ulike nivåer og områder av organisasjonen fra det strategiske (politiske) til det operative (institusjonene);
2. det er finnes systemer/rutiner for *beskrivelse av tjenesteproduksjonen* mht. ressursinnsats/ kostnader (input), produksjonssystem/organisering ('within-put') og volum (output);
3. det er etablert *feedback-mekanismer* for regelmessig resultatrapportering;
4. det blir foretatt en organisasjonsmessig *evaluering* av resultatene (rapportering og politisk-administrative reaksjoner).

Et system for målstyring kan etter vår forståelse først sies å eksistere om disse fire elementene (rutinene, prosessene, dokumentene) er på plass.

¹ Bjørn Rombach (1991) har formulert det slik: ”Målstyrning är precis vad man vil att det skal vara”

Et sentralt fokus i studiet av mål- og resultatstyringen vil måtte være de organisasjonsmessige konsekvenser og oppfølgende tiltak – *organisatoriske handlinger* – som følger av det aktuelle styringssystemet. Vår beskrivelse av målstyringens innhold og prosesser har klare likhetstrekk med hva Røvik (1998) beskriver som dens fem karakteristiske elementer: å fastsette overordnede *mål*, å etablere et *målhierarki*, å planlegge og gjennomføre nødvendige *handling*er, å *måle* disse handlingenes resultater som grunnlag for organisasjonsmessig *læring*.

Vår tilnærming til studiet av målstyring i nordiske kommuner tar utgangspunkt i en kartlegging av hvilken faktisk *status* mål- og resultatstyring har i kommuneorganisasjonen. Finner vi langt utviklede systemer eller primært et sett av ideer? Drives det utviklingsarbeid med sikte på raffinering av metoder og prosedyrer? Fra tidligere prosjekter (Kleven 1990, Kleven et al., in press) har vi arvet den hypotesen at pådriverne for mål- og resultatstyringen har stor tiltro til at eventuelle problemer med å få systemene til å fungere, kan løses ved å videreutvikle metodene. Ett eksempel er bestrebelsene på å gjøre kommunal virksomhet mest mulig 'målbar' gjennom å ta i bruk et raffinert batteri av prosedyrer, måleteknikker og indikatorer (Røvik 1992b).

I korte trekk synes foreliggende nordiske studier å tegne et bilde av forsøkene med innføring av mål- og resultatstyring i nordiske kommuner som mindre vellykket sammenliknet med modellenes *intensjoner*. Vi har også registrert en form for intern selvbebreidelse i kommunene for at systemene ikke blir operative (Montin et al. 1998). Et sentralt utgangspunkt vil derfor være å sammenholde modell og realitet. I hvilken grad fører mål- og resultatstyring til bedre løsninger, mer effektiv ressursbruk og en mer tilpasningsdyktig organisasjon? Med andre ord: hva skjer i virkeligheten i forhold til de preskripsjoner modellen gir for instrumentell, rasjonell styringsatferd og målet om å skape en lærende organisasjon?

Med dette perspektivet kan ikke stå alene. Det er dessuten forholdsvis trivielt: en rekke slike studier har avslørt - det ofte betydelige - gapet mellom de styringsmessige idealer og den organisasjonsmessige (og politiske) bitre virkelighet. Det instrumentelle perspektivet må kompletteres med nettopp forståelsesrammer som fanger opp det som skjer 'i virkeligheten'. Vi forfølger her to sett av organisasjonsmessige effekter (eller observasjoner av 'virkeligheten') som krever andre forståelsesrammer og begreper. For det første vil vi studere den betydning styringssystemets utforming og modellenes logikk har for *makt- og innflytelsesforhold* i organisasjonen. Et viktig element i målstyringsmodellene er å skille politikk og administrasjon og delegere betydelig ansvar til det profesjonelle apparatet. Påstanden er at dette vil styrke både politikken – som blir mer langsiktig strategisk – og administrasjonen – som dermed skal kunne konsentrere seg om de faglige utfordringene. Mål- og resultatstyring forutsetter rolledeling og avstand. Hvem tjener og hvem vinner på det? Hvordan påvirker det politikernes legitimitet at de primært skal være opptatt av mål og resultater – og avholde seg fra de enkeltsakene som media og allmennhet løpende konfronterer dem med? Hvordan oppfatter ulike aktørgrupper at mål- og resultatstyringen påvirker forholdet mellom ekspertise og politikk? Slår den ulikt ut for personer i ulike posisjoner, sektorer og nivåer i organisasjonen? Utgangspunktet her er en oppfatning av at mål- og resultatstyring forrykker - eller konsentrerer - makt og innflytelse til en engere gruppe sentralt plasserte politiske og administrative aktører. Sterk oppslutning om mål- og resultatstyring er først og fremst et (topp)ledelsesfenomen (Kleven 1990, Kleven og Hovik 1994).

Det andre settet av organisasjonsmessige effekter følger i kjølvannet av den observasjon at innføring av målstyring møter få motforestillinger: de fleste er for, få er i mot. Hvorfor har mål- og resultatstyring slik bred oppslutning som styringsprinsipp til tross for at den

har åpenbare problemer med å levere det den lover? Hvilke argumenter, forstillinger og myter om styring er det som danner begrunnelsen for innføring av mål- og resultatstyring? Hva skyldes modellenes høye status? En mulig forklaring kan være deres sterke symbolske appell til *rasjonalitet*, for eksempel slik at mål- og resultatstyring bidrar til å styrke kommuneorganisasjonens omdømme i omgivelsene (Meyer og Rowan 1978, Brunsson 1985, Kleven 1990, Rombach 1991). Eller er det fordi modellene så effektivt kombinerer problemer og forenklete løsninger gjennom et arsenal av forbilder, analogier og metaforer? Ett eksempel er sammenlikningen av kommunen som en *bedrift* som leverer *varer* til sine *kunder*, eventuelt gir tillatelse *over disk*? Hvor stor er påvirkningen fra den ideologiproduksjon som formidles av sentrale myndigheter, ledelseskonsulenter og profesjonelle ledertreningsopplegg osv. - den såkalte 'mote-hypotesen' – når det gjelder argumenter for innføring av mål- og resultatstyring (Røvik 1992a)?

Vår hypotese er at mål- og resultatstyring har henter sin retorisk støtte nettopp på symbolplanet, men blir konfrontert med en rekke organisatoriske og kognitive barrierer i sitt møte med kommunal praksis. Denne konfrontasjonen blir særlig tydelig i forholdet til kommunene som politiske arenaer. Politikken 'liker ikke' hverken å formulere klare mål eller å la seg evaluere. I en kommunal organisasjon er det konstant kamp om knappe ressurser, det gir ikke klima for å utsette virksomheten for sterkt kritisk lys. Det er grunn til å anta at et fullt utviklet mål- og resultatstyringssystem vil kunne føre til en situasjon med politisk 'overload'. Det politiske systemet har hverken kapasitet til - eller interesse av - å forholde seg til den store mengde av analytisk informasjon som systemet kan frembringe (Kleven 1990). Eller som det er formulert av Frider Naschold: "... the conceptual centrality of evaluation stands in sharp contrast to the role of evaluation in practice. For politicians are keen to set targets, but not so keen to evaluate degrees of goal attainment" (Naschold 1996:10).

De tre perspektivene på studiet av målstyring som organisasjonsmessig fenomen innebærer et forskningsopplegg med fokus på *aktører*. Hvordan forholder forskjellige kommunale aktører seg til innføring og bruk av systemer for mål- og resultatstyring? Hvilke effekter har denne typen styring på utøvelse av ledelse på politisk og administrativt nivå? Hva betyr den for organisering og gjennomføring av arbeidsoppgavene til forskjellige forvaltninger – på veien fra politiske mål til daglige gjøremål?

Det instrumentelle perspektivet er åpenbart det enkleste å forfølge i et forskningsprosjekt. Gjennom å beskrive behandlings- og vedtaksprosesser og dokumenters innhold, og ved å analysere endringer i kommunal tjenesteproduksjon (formåls- og kostnadseffektivitet) over tid, er det mulig å gi et bilde av systemets *styringseffekter*. Påvirkningen av makt- og innflytelsesforhold i kommuneorganisasjonen krever en mer indirekte tilnærming: gjennom intervjuer er det mulig og kartlegge aktørers *oppfatninger* av slike effekter. Makt og innflytelse er vanskelig å operasjonalisere som observerbare data. Symbolperspektivet er primært en *fortolkningsramme*, som kan bidra til å gi forståelse av visse typer organisasjonsatferd som i et instrumentelt perspektiv synes lite rasjonell, eller sågar fremstår som irrasjonell.

1.3 Intervjumaterialets tilkomst, bruk og begrensninger

Valg av en serie casestudier som hovedtilnærming i prosjektet er utførlig drøftet i Hansen, Ejersbo og Rieper (2000:28-38) og Kleven og Myrvold (1999). Valget av Flora og Larvik som norske studieobjekter er delvis et resultat av forutgående undersøkelser (forstudie) hvor vi bl.a. gjennom fylkesmannsembetene jaktet på kommuner som var

ansett som foregangskommuner eller særlig aktive mht. bruk av målstyring. Flora ble valgt på et slikt grunnlag. Larvik kommune ble imidlertid valgt som alternativ til en kommune som trakk seg fra prosjektet, men hvor undersøkelsene i Flora hadde satt oss på sporet – mao. en viss snøballeffekt.

Intervjuene i Flora med kommunens representanter er utført enten som individuelle intervjuer eller som gruppeintervjuer, de aller fleste høsten 1999. For rådmannens og plansjefens vedkommende er det gjennomført oppfølgende intervjuer, delvis for å kontrollere faktagrunnlaget i casestudien (del I), delvis for oppdatering med hensyn til det utviklingsarbeidet som har funnet sted i etterkant av den første intervjurunden. Alle intervjuer er gjennomført etter den felles nordiske intervjuguiden som er utviklet som ledd i designet av prosjektet.² Gjennomgående er intervjuene tatt opp på bånd og renskrevet i etterkant, i noen få tilfeller foreligger det referat fra intervjuene nedskrevet på grunnlag av notater tatt under intervjuet. I det siste tilfellet er det ikke brukt anførselstegn nå det siteres fra intervjuene for å markere at det ikke dreier seg om ordrett gjengivelse.

Informantene utgjør ikke noe representativt utvalg av politikere og tjenestemenn i Flora kommune. For det første er studien begrenset til omsorgssektoren og vegsektoren. Det betyr at det primært er politikere med knyttet til disse sektorene som danner utvalget av politikere. I tillegg er ordfører og opposisjonsledere intervjuet. På administrasjonssiden utgjøres informantene av de planleggingsansvarlige i kommuneledelsen og personer i styringskjeden fra etatsledelse til 1.linje ledere innen de to aktuelle tjenesteområdene. De to gruppene utgjør til sammen 20 personer. I utvalget av politikerne har vi for øvrig tatt hensyn til politisk tilknytning (parti), kjønn og erfaring. Vi har med andre ord lagt mer vekt på å finne fram til 'gode' informanter heller enn hensynet til representativitet (Hammersley & Atkinson 1983; Yin 1994:84).

Vi har brukt intervjumaterialet som inntak til å undersøke nærmere hva våre informanter legger i begrepet målstyring. I intervjuene har vi bare unntaksvis spurt direkte om dette, men en rekke av temaene i samtalen om hvorfor kommunen innførte målstyring og informantenes beskrivelse av dagens planleggings- og styringspraksis, gir implisitt inntak til informantenes forståelse av målstyring. For hver av de hovedgruppene av informanter har vi søkt etter følgende dimensjoner i informantenes forståelse av målstyring:

- Målstyringens hensikt og drivkreftene bak innføringen
- Målstyringens grunnleggende elementer og prosesser
- Egen rolle og deltakelse i målstyringen.

Vi bruker utvalgte intervjusitater som *illustrasjoner* av informantenes oppfatninger og synspunkter på de dimensjoner av målstyring vi tar opp i prosjektet og som ner nedfelt i intervjuguiden. Disse utsagnene vil bare i begrenset grad blir kommentert og drøftet i denne omgang. Presentasjonen er primært beskrivende og oppsummerende – langs de ovennevnte dimensjonene. Vi har valgt ut sitater som vi bedømmer enten som *typiske*, som spesielt *reflekterte* eller som gir uttrykk for ulikheter i synet på målstyringens hensikt, praksis og informantens egen rolle.

² Se Hansen, Rieper et al. Problemstillinger ud fra en procesmodel for iverksættelse af målstyring i kommuner, Interviewguides. Disposition för beskrivning av casekommunerna. Arbeidsnotat 5/99.

Del II: Målstyring i Flora kommune 1999

2 Bakgrunn

Helt kort kan organiseringen av den foreliggende empirien settes inn i følgende sammenheng:

I alle de nordiske landene har det siste årene skjedd en betydelig omlegging av kommunenes *interne* styringsformer. Særlig har ideene om mål- og resultatstyring fått bredt fotfeste, både som normativt styringsideal og som grunnlag for endringer i forholdet mellom politikk og administrasjon. Mål- og resultatstyring er innført som et virkemiddel for å kople kravene om høyere effektivitet og bedre demokratisk styring. Gjennom å konsentrere den politiske virksomheten om å formulere mål for de kommunale ytelsene skal virksomheten bli bedre forankret i demokratiske prosesser; gjennom å overlate til et profesjonelt apparat å iverksette målene ivaretas effektiviteten, og gjennom løpende evaluering av kommunens innsatsområder legges grunnlaget for en ”lærende organisasjon”.

Tidligere studier av målstyring i nordiske kommuner gir som hovedbilde at innføring av mål- og resultatstyring ikke har vært spesielt vellykket sammenliknet med modellenes *intensjoner*. Det kan også registreres en viss intern selvbebreidelse i kommunene for at det viser seg problematisk å gjøre systemene operative. Et sentralt utgangspunkt har vil derfor være å sammenholde modeller og realiteter i innføringen av målstyring i kommunene. Hva skjer i virkeligheten i forhold til de modellenes intensjoner om å skape mer instrumentell, rasjonell styringsatferd og lærende organisasjoner?

Vi oppsummerer først hovedtrekkene i plan- og styringssystemet i Flora kommune slik det var utformet på det tidspunkt studien ble gjennomført (1999-2000). Denne delen er i hovedsak basert på gjennomgang og analyse av kommunale plandokumenter og supplerer den informasjon som innsamlet gjennom intervjuer. De etterfølgende kapitlene baserer seg på informantintervjuer og gruppesamtaler med et utvalg politikere og administrative medarbeidere i kommunen. I alt 20 personer er intervjuet én eller flere ganger, enkeltvis eller som deltaker i et gruppeintervju. Det empiriske grunnlaget er avgrenset til deler av teknisk sektor (vegforvaltning) og pleie- og omsorgssektoren, men en rekke av de personer som er intervjuet har gitt synspunkter på målstyring ut fra et langt bredere og mer allment erfaringsgrunnlag. Utvalg av informanter og gjennomføring av intervjuene er kort omtalt nedenfor.

Vi presiserer at det siden det empiriske materialet ble samlet inn, har skjedd flere endringer i kommunens organisasjon med implikasjoner for plan- og styringssystemet. Selv om fremstillingen stort sett er formulert i presens, er det grunn til å legge et visst historisk perspektiv på det som er følger – et *historisk presens* med andre ord.

2.1 Kort om Flora og Flora kommune

Flora ligger ut mot havgapet i Sogn og Fjordane fylke. Nåværende Flora kommune (363 km²) ble opprettet i 1964 og består av hele eller deler av fire tidligere kommuner pluss Florø by. Grunnlaget for byen var det rike sildefisket på 1800-tallet og tettstedet fikk bystatus i 1884. Kommunen har 11000 innbyggere, hvorav 8000 bor i selve byen, og 3000 i større og mindre lokalsamfunn. Kommunens geografiske struktur (befolkningsfordelingen) har betydning for organisering av kommunale tjenester, særlig innenfor skole- og omsorgssektoren, som preges av stor lokal spredning og desentralisering.

2.1.1 Kommunens organisering og ledelsesstruktur

Bystyret i Flora har 45 representanter, 11 av dem sitter i formannskapet som ser ut til å ha bibeholdt den tradisjonelle rollen som politisk viktig ('tungt') organ i behandling og innstilling i saker som skal til bystyret. Bystyrets majoritet har i de tre siste periodene (siden 1991) bestått av en koalisjon av AP, SV, SP og KrF, med H, V og FrP i opposisjon. Ordføreren (mann) kommer fra AP og sitter i sin tredje periode, varaordføreren (mann) sitter i sin andre periode og kommer fra KrF.

Kommunen har i undersøkelsesperioden vært organisert på 'tradisjonell' måte, dvs. med fire sektorer ledet av etatsjefer, under tilsyn av fire politiske sektorstyrer (hovedutvalg), hvert med 11 medlemmer. Rådmannen er kommunens administrative toppleder, med en mindre stab (plansjef, økonomisjef, personalsjef) som utgjør støttefunksjonene i sentraladministrasjonen. Da studien ble gjennomført var det ikke foretatt endringer av betydning i politisk eller administrativ organisasjonsstruktur med referanse til de muligheter som ny kommunelovgivning har åpnet for, men kommunen har siden tatt satt dette på dagsordenen, mye inspirert av de ideer om 'flat struktur' og 'balansert målstyring' som ligger til grunn for Larvik kommunes organisering og styringssystem (se Allern 2001).

Pleie- og omsorgsetaten (PLO) ledes av en PLO-leder under Helse- og sosialsjefen. Under PLO-lederen er det organisert 7 såkalte arbeidslag for åpen omsorg (hjemmesykepleie, hjemmehjelp, trygdeboliger, dagtilbud osv). I tillegg kommer kommunens pleieinstitusjoner, aldershjem og sykehjem (Kilde: *Lokalvegvisaren for Flora*, 1999). Saker på PLO-området, som ikke er delegert til administrasjonen, behandles av Helse- og sosialutvalet, og går eventuelt videre til formannskap/bystyre.

Vegsektoren i kommunen ligger i drifts- og anleggsavdelingen som ledes av en driftssjef direkte under teknisk sjef.

2.1.2 Kommunens økonomi

Flora er i Norsk Monitor karakterisert som 'stor kommune med middels/lave inntekter'³. Våre informanter gir uttrykk for at kommunen gjennom mesteparten av 1990-årene har hatt en anstrengt økonomi. Dekning av tidligere underskudd fra tidligere år har krevd stram økonomistyring. Særlig har kommunen en stor og tyngende gjeld – nest høyest pr. capita i Norge i 1999 – som har medført liten kommunal økonomisk handlefrihet. Fylkesmannen har pålagt kommunen en å nedbetale lånegjelden før det kan foretas nye investeringer opptas med låneopptak. Kommunen hadde i 1998 negativt netto driftsresultat (-0,1%). For 1999 er underskuddet (driftsresultatet) betydelig (-2,4%), og fylkesmannen fant ikke å kunne godkjenne bystyrets (første) budsjett for år 2000.

Kommunens 'frie' inntekter finansierer vel 60% av samlede driftsutgifter. Av dette kommer knapt 40% fra skatt og ca 25 % fra statlige rammetilskudd (Kilde: Budsjett/økonomiplan 2000-2007).

³ Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) 1999.

3 Plansystemet

Som de fleste norske kommuner har Flora utviklet sitt plan- og budsjettssystem etter en 'årshjulsmodell' hvor utarbeidelse av budsjett, økonomiplan og årsrapport er knyttet til faste prosesser og tidspunkter i kalenderåret. Det kommunen omtaler som sitt system for målstyring – hvor også betegnelser som rammestyring, mål- og resultatstyring, resultatvurdering blir brukt – er bygget inn i de dokumentene som inngår i årshjulet. Dette systemet har vært under utvikling siden tidlig på 1990-tallet, og det skjer stadig endringer i prosesser og dokumentutforming, blant annet gjennom kommunens deltakelse i utviklingsprosjektet "Planlegging og økonomistyring i omstillingstider" finansiert av Kommunal og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet med konsulentfirmaet Maximite som rådgiver. Dette prosjektet har nettopp lagt vekt på å videreutvikle årshjulet for å styrke økonomistyringen og ansvarliggjøre kommunens politiske ledelse i økonomiplanleggingen (jfr. Handlingsprogram/Økonomiplan 2000-2003, side 2)

Floras årshjul var i 1999 organisert rundt følgende hovedhendelser i tråd med anbefalingene i den veilederen som ble utviklet på grunnlag av erfaringene i de tre forsøkskommunene⁴:

- januar – mars: Utarbeidelse av årsrapport og regnskap for foregående år
 - Rådmann/formannskap utarbeider forslag til dagsorden/temaer for 'marsmøtet' (politisk idedugnad);
- medio mars: Budsjettkonferanse hvor bystyret/partigruppene drøfter langsiktige strategier og prioriteringer med bakgrunn i årsrapport og foreliggende planer;
- mai – juni: Rådmannen utarbeider økonomisk strategi for kommende økonomiplanperiode (økonomiske handlingsmuligheter og rammer) for diskusjon i formannskap og kommunestyre;
- juni: Økonomirapport for første tertial legges fram for bystyret, sammen med (eventuelt) revidert økonomiplan/årsbudsjett;
- august - Administrasjon/rådmann utarbeider utkast til handlingsprogram m/ budsjett/økonomiplan;
- november: Økonomirapport for 2. tertial forelegges bystyret som grunnlag for politisk debatt om strategier og prioriteringer for kommende forslag til økonomiplan/budsjett.
- desember: Bystyrets sluttbehandling av handlingsprogram, økonomiplan og årsbudsjett.

⁴ Maximite (2000); Utkast til veileder

3.1 Innholdet i de enkelte planprosesser og -dokumenter

Vi gir en kort oppsummering og innholdsmessig karakteristikk av de forskjellige dokumentene som inngår i den årlige plansyklusen. Hver ny planperiode innledes med bystyrets *plan- og budsjettkonferanse*, som normalt avholdes i mars måned.

3.1.1 Plan- og budsjettkonferansen

Plan- og budsjettkonferansen er lagt opp som et seminar over to dager hvor bystyret med utgangspunkt i årsrapporten fra foregående år og innledninger fra administrasjonen, innbys til å diskutere strategier og politiske prioriteringer for kommende fireårsperiode. Rapporten fra konferansen i 1999 viser at politikernes (partienes) behandling diskusjon først og fremst var reaksjoner på de innledninger (utfordringer) som ble gitt av administrasjonen både med hensyn til forankring i overordnede verdier for kommunens utvikling så vel som forslag til konkrete tiltak og satsinger.

Hele annen dag var satt av til diskusjon av kommunens behov for omstilling etter innledninger av rådmannen og konsulenten for utviklingsprogrammet: Hva er status og utfordringer innen de forskjellige tjenesteområdene, hvordan kan utfordringene møtes og prioriteres innenfor eksisterende ressursrammer? Presentasjonen tok også utgangspunkt i en rekke 'faktablad' og en brukerundersøkelse, som ble utført i 1998/99. Tilsvarende opplegg ble gjennomført våren 2000.

3.1.2 Handlingsprogram og (års)budsjett m/økonomiplan

Handlingsprogram og (års)budsjett m/økonomiplan er et *politisk* dokument, med forord undertegnet av *ordføreren*. Handlingsprogram og budsjett/økonomiplan var opprinnelig to adskilte dokumenter med hver sin behandlingsprosedyre. Tidligere ble økonomiplanen behandlet i juni som grunnlag for fastsettelse og vedtak av økonomiske rammer for den kommende budsjettbehandlingen. Erfaringen var imidlertid at de økonomiske forutsetningene endret seg så raskt at rammene måtte justeres vesentlig før forslaget til endelig budsjett/økonomiplan kunne legges fram på høsten. Fra og med 1999 (perioden 2000-2003) ble derfor dette endret slik at handlingsprogram/økonomiplan (HP/ØP) og årsbudsjett er samlet i ett dokument med felles politisk behandling på (sen)høsten.

Både format og innhold for HP/ØP er under stadig utvikling. Fra 1999 til 2000 er for eksempel omfanget av tekst- og analysedelen i dokumentet utvidet fra 28 til 46 sider, hvor det særlig er detaljeringsgraden som øker. Handlingsprogrammet for perioden 2000-2003 viser mål og tiltak brutt ned på virksomhetsnivå (tjenesteområder), mens dette tidligere har vært behandlet på sektornivå. Fremstillingen er også i større grad standardisert.

Med referanse til kommunens deltakelse i det omtalte utviklingsprosjektet, inneholder HP/ØP for 2000-2003 (2007) følgende begrunnelse for det som omtales som "ny plan- og budsjettprosess":

Arbeidet har fleire føremål:

- Betre kommunikasjon mellom politikk og administrasjon for å styrke den politiske styringa av planlegging og budsjettarbeid.
- Sterkere vektlegging av politiske strategiske vurderingar i prioriteringa.

- Betre informasjon internt i kommunen og mellom kommune og innbygger.
- Betre leing av budsjettarbeidet.
- Betre kommunale tenester.”

Dokumentet innledes med en presentasjon av styringssystemet og en gjennomgang av trekk ved samfunnsutviklingen som kommunens planer må ta hensyn til. Det gis anslag og prognoser over frie inntekter (skatter, gebyrer og statlige overføringer), og forventet utvikling i investerings- og driftsutgifter som følge av demografiske endringer og utviklingen innenfor spesielle brukergrupper. I forhold til foregående år har den innledende analysen av de eksterne vilkårene (avsnittene ”Samfunnsutviklingen” og ”Statens mål og rammevilkår”) fått en langt bredere plass. Gjennom økt bruk av måltall til evaluering av kommunal aktivitet er hensikten å bedre informasjonen om sammenhengen mellom økonomisk ressursbruk, innhold og omfang av tjenestene, til hvordan disse tjenestene står i forhold til samfunnets forventninger, og i forhold til standarden i ”andre kommunar som det er naturleg å samanlikne med”. Tidsperspektivet er i tillegg forlenget slik at en for en del økonomiske størrelser også opererer med prognoser for ytterligere en fireårsperiode (2004-2007).

Det er de økonomiske perspektivene som dominerer i HP/ØP, noe som er ytterligere understreket gjennom den utvidelsen av dokumentet som har funnet sted. Delen ’Handlingsprogram’ er vesentlig utvidet, og det er lagt større vekt på å formulere mål og spesifisere konkrete tiltak for de enkelte tjenesteområdene innenfor fastlagte budsjettammer (se avsnittet om målformulering nedenfor). Det er imidlertid verdt å merke seg at HP/ØP 2000-2003 ikke inneholder de brede, tverrsektorielle ’samfunnsmålene’ som var resultat av årsmeldingen for 1997 og bystyrets budsjettkonferanse i 1998 (”Frå forvaltning til samfunnsbygging”, ”Heller forbygging enn reparasjon”, ”Levande lokalsamfunn” osv.). Dette er utelatt til fordel for rendyrkede programmer for sektorer og tjenesteområder.⁵

3.1.3 Tertialrapportering

Tertialrapportene (fra år 2000 kvartalsrapporter) er administrasjonens (rådmannens) løpende tilbakemelding til bystyret om gjennomføringen av årets budsjett/handlingsplan og utviklingen i kommunens økonomi. De skal forelegges bystyret etter utløpet av hvert tertial (kvartal), som grunnlag for eventuelle justeringer i økonomiplan og budsjett. Også denne rapportformen er under løpende utvikling. Rådmannen skriver i forordet til rapporten for 1. tertial 1999:

Rapporten er eit forsøk på å gjere noko nytt med økonomiplanprosessen slik at ein m.a. får betre høve til å fokusere på dei politiske vala kommunen kan gjere i planleggingsprosessen ... Utforminga av rapporten og rapporten si rolle i den samla plan- og budsjettprosessen er mellom anna eit resultat av samarbeidsprosjektet med Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Rapporten for 1.tertial 1999 innbyr bystyret til politisk debatt om drøfting av politiske prioriteringer i en presset budsjettsituasjon: ”Det er [difor] viktig at bystyret får høve til å drøfte prioriteringar og val for utviklinga av dei kommunale tenestene i eit heilskapleg og langsiktig perspektiv”, skriver rådmannen og legger opp til revidering av økonomiplanen. I tillegg inneholder tertialrapporten en oversikt over revidert budsjett for hver enkelt

⁵ Se også nedenfor om videre utvikling av HP/ØP i lys av den forestående omorganiseringen av kommuneadministrasjonen.

sektor og en tilbakemelding om gjennomføringen av planlagte tiltak i handlingsprogrammet (under overskriften "Mål og resultat") for perioden 1999-2002.

Med utgangspunkt i rapporten for 2. tertial ble det høsten 1999 ble det lagt opp til det rådmannen omtalte som en "strategidebatt om budsjett og økonomiplan" i bystyret. Begrunnelsen var formulert slik:

Som eit ledd i utviklingsprogrammet for plan- og budsjettprosessen som Flora kommune deltar i, har bystyret bestemt at bystyret sjølv skal få høve til å drøfte problemstillingane som kjem opp i budsjett og økonomiplan for å gje politiske signal til administrasjonen og formannskapet før ein går inn i det avsluttande arbeidet med budsjettet. *(Kilde: Vedlegg til møteinnkalling)*

Saksdokumentene understreket alvorret i kommunens økonomiske situasjon med en utvikling på driftssiden, delvis om følge av tidligere store investeringer og stor lånegjeld, som ville medføre et betydelig budsjettunderskudd for kommende år (2000). Det ble samtidig lagt opp til diskusjon av mulige strategier og konkrete omstillingstiltak for å motvirke dette: Reduserte investeringer, redusert tjenestetilbud både i omfang og kvalitet, krav om bedre avkastning på kommunes kraftandeler.

Denne debatten kom det imidlertid lite ute av.⁶ I formannskapet ble det en relativt kortfattet spørsmålsrunde etter rådmannens innledende orientering, men det kom ikke opp konkrete forslag til hvordan bystyret skulle forholde seg til saken. Bystyremøtet (samme kveld) ga heller ingen avklaring. Bystyret, som formannskapet, fant at det hadde vært for kort tid til å forberede en realitetsdiskusjon av en så vanskelig sak og tok saken bare til etterretning⁷. Til selve tertialrapporten var det bare få og spredte reaksjoner, bl.a. ble det påpekt at rapporten kom så sent på året (november) at det syntes noe fåfengt å ta tak i forhold som lå så langt tilbake i tid.

Rapporten for 1. kvartal 2000 har et betydelig annerledes og enklere format. Rapporten er utelukkende opptatt av budsjettmessige forhold, særlig knyttet til fylkesmannens pålegg til kommunen om å utarbeide nytt, balansert budsjett for 2000.⁸ Dette følges også opp av revidert økonomiplan og budsjett som vedtas i juni 2000. Den reviderte planen er et relativt enkelt dokument på 10 sider som utelukkende omhandler de økonomiske disposisjoner kommunen har måttet foreta for å bringe budsjett/økonomiplan i balanse.

3.1.4 Årsrapport og regnskap

Årsrapport og regnskap er rådmannens rapport til bystyret som ansvarlig for kommunens økonomiforvaltning. Rapportens format og innhold har vært under løpende utvikling over flere år. Årsrapportene for årene 1997-1999 er temmelig like i format og innhold. Rapporten for 1999 er et dokument på knapt 30 sider delt i tre (fire) deler:

⁶ Forfatterens inntrykk basert på observasjon i formannskaps- og bystyremøtene 16/11-99.

⁷ Saken var sendt ut bare noen dager i forveien, og kom kanskje noe bardus på representantene. Kanskje bystyrets allerede fattede vedtak om å sette i gang en konsulentutredning om kommunens økonomi ("Omstilling 2000") ble oppfattet som 'nok' i denne omgang?

⁸ Fylkesmannen underkjente kommunens vedtatte budsjett for 2000 med henvisning til at det knyttet seg for stor usikkerhet til budsjettbalansen, som fylkesmannen mente bygget på for optimistiske anslag av inntekter (fra kraftsektoren) og antatte kostnadsreduksjoner som følge av interne omstillingstiltak.

- ”Økonomisk hovedrapport” fyller 3 sider og viser utvikling for de siste fire årene for driftsinntekter og –utgifter, diverse resultatindikatorer, gjeld og egenkapital osv.
- ”Hovedrapport – handlingsprogrammet” (for 1998: ”Årsrapport for sektorane”) er den største delen (18 sider) og følger en felles mal for alle sektorane.
- ”Florasamfunnet” (3 sider) – inneholder en del nøkkeltal for befolkningsutvikling, miljø og arealbruk, og samlekategorien ”arbeidsliv, levekår og boligforhold”.

I tillegg har årsrapporten en økonomisk hovedoversikt i tråd med bestemmelsene i regnskapsforskriftene, og regnskap (hovedtall) for de 36 resultatområdene som kommunens tjenesteproduksjon er delt inn i. Samlet utgjør dette 15 sider med tabeller.

I del 2 av dokumentet blir det redegjort for resultatene av virksomheten i foregående år. Rapporteringen skjer sektorvis for *hele* sektorer, i tråd med utformingen av HP/ØP for samme periode. Så vidt vi har oversikt over lages det ikke separate (standardiserte) rapporter for de enkelte tjenesteområdene, men innspill til årsrapporten blir utarbeidet av etatssjefene.⁹ Del 3 redegjør for utvikling i kommunen i forhold til en serie nøkkeltall og tidsserier. Tematisk og innholdsmessig vektlegger rapportene for 1998 og 1999 litt forskjellige temaer. I årsrapporten for 1999 er for eksempel et avsnitt om levekårsutviklingen lagt inn.

3.2 Organisatorisk omstilling og videre utvikling av plansystemet

Parallelt med utviklingen av planleggningssystemet ble det i 1999-2000 påbegynt et omfattende omstillingsprosjekt med KPMG som konsulent. Hensikten har vært å legge fram planer for (administrativ) omstilling av kommunens tjenesteproduksjon med sikte på å skape et økonomisk handlingsrom for nye tiltak og styrket drift på 3-5% av de totale (brutto) driftsutgiftene. Dette vil utgjøre et årlig beløp på ca. 20 mill. kroner, hvilket er betydelig mer enn de summer (ca. 4-6 mill.) som har vært antydnet i budsjett/økonomiplan de siste årene. Omstillingsarbeidet har konsentrert seg om 7 forskjellige delprosjekter (innsatsområder) organisert med hver sin arbeidsgruppe og prosjektledere. En styringsgruppe med politisk og administrativ sammensetning har ledet prosjektet som har sitt utgangspunkt i et vedtak i handlingsprogrammet for 1999 og en påfølgende forstudie utført av KPMG som konkluderer med at kommunens styring hele tiden og parallelt må ha fire ulike områder i fokus: Økonomi (ressurser), organisasjon, tjenester og brukere. Systemet kalles *balansert målstyring* (BMS).¹⁰

Forenkling og reduksjon av kommuneadministrasjonen er et sentralt forslag i omstillingspakken ”Omstilling 2000”. Hovedgrepet er innføring av ’flat’ organisasjonsstruktur – dvs. oppdeling av kommunens virksomhet i tjenesteområder/resultatenheter og fjerning av dagens etatsstruktur – med ytterligere desentralisering av ansvar, innføring av forpliktende lederavtaler og utvikling av serviceerklæringer for kommunens tjenester. Hensikten er iflg. omstillingsplanen ”...å få vekk den gamle etatsidentifiseringa og heller dyrke fram ei kommuneidentifisering”. Det er beregnet til å spare 10 mill kroner på årsbasis ved denne omleggingen, men beløpet tar etter rådmannens oppfatning neppe høyde for betydelige utgifter til nye lokaler, IT-utstyr og opplæring.¹¹

⁹ Dette gjelder i hvert fall for helse- og sosialsektoren (Samtale med PLO-sjefen).

¹⁰ Engelsk: Balanced Score Card (BSC).

¹¹ Intervju 28/11- 2000.

3.2.1 Tanker om fremtidig utvikling av HP/ØP¹²

HP/ØP har vært under stadig utvikling, men formen fra inneværende år (2000) er med få endringer beholdt for kommende periode (2001-2004). I forbindelse med den forestående omleggingen av organisasjonsstrukturen blir det imidlertid behov for omfattende endringer. Omstillingsplanen foreslår at det skal utarbeides handlingsplaner for hvert innsatsområde hvor det utvikles visjon, strategi, suksessfaktorer og styringsindikatorer, i tråd med opplegget for balansert målstyring (BMS). De mange delene av kommunens drift skal knyttes mer eksplisitt til langsiktige mål. Dagens mål er for diffuse og må spesifiseres gjennom serviceerklæringer for *planlagte* ytelser, handlingsmål som knytter seg til disse og det skal inngås lederavtaler med ansvar for gjennomføring. Dette arbeidet skal gjøres for hver enkelt tjenesteenhet.

Politikken vil etter BMS-modellen ligge i å vedta innholdet i serviceerklæringene. Disse skal være mer konkret utformet enn dagens mål og vil derfor kunne gjøre kommunens policydokumenter mer 'politiske'. Etter rådmannens mening trenger politikerne den større graden av konkretisering som ligger i dette, for å kunne forholde seg aktivt til diskusjonen av mål for fremtidig utvikling.

Kommuneledelsen legger ikke skjul på at arbeidet med plandokumentene er arbeidskrevende og at organisasjonen ikke har den nødvendige ekstra kapasiteten for ytterligere forbedring. Dette har særlig gått ut over årsrapporten, som ofte blir til under stort arbeidspress, og som ikke reflekterer alt som skjer i kommunen. Det innbyr til en viss refleksjon over hvordan kommunen da skal makte å følge opp det langt mer omfattende årshjulet som skisseres i omstillingsplanen (se vedlegg).

¹² Basert på intervju med rådmann og plansjef 28/11- 2000.

4 Mål og resultatindikatorer i Flora kommunes styringsdokumenter

Vi har undersøkt i hvilken grad de dokumenter som inngår i kommunens målstyringssystem er utformet for å gjøre målstyring mulig, slik målstyring etter forutsetningene (dvs. i 'idealmodellen') er ment å virke:

- Det skal foreligge politisk vedtatte mål som gir grunnlag for å utarbeide resultatmål/virksomhetsmål for de enkelte virksomhetsområdene (samsvar mellom politiske mål og virksomhetsmål (resultat-/aktivitetsmål));
- De tiltak som iverksettes skal være et svar på hvordan resultatmålene kan nås (samsvar mellom virksomhetsmål og iverksatte tiltak);
- Virksomhetsmål (og/eller tiltak) skal være så presist formulert at de skal la seg etterprøve/evaluere (samsvar mellom mål og indikatorer for måloppnåelse).

4.1 Formulering av mål

Mål lar seg kategorisere på mange måter (Hansen, Ejersbo og Rieper 2000, Kleven 1986). Det er vanlig å skille mellom mål som beskriver innsats (input) og mål som retter seg mot resultatet av denne innsatsen, umiddelbart og/eller på lang sikt. I studiet av kommunens styringsdokumenter synes det relevant å skille mellom mål som beskriver *innsatssiden*, dvs. hvordan kommunen tar i bruk ressurser og organiserer seg for å produsere visse typer tjenester ('produksjonssiden'), og *resultatsiden*, som sier noe om forventet aktivitet av denne innsatsen (output) og (slutt)resultatet i forhold til det mål og den målgruppe har vært rettet mot.

Innsatsmål defineres som mål som beskriver planlagt *ressursinnsats*, og/eller endringer i eller etablering av organisatoriske *prosesser* og *strukturer*. Resultatmål vil være planlagte tiltak (aktiviteter), beskrivelser av omfang eller kvalitet på tjenester, eller forventet effekt av tiltak i forhold til et spesielt problem eller en målgruppe. Når mål skal benyttes som styringsgrunnlag er det i tillegg interessant å undersøke graden av *konkretisering* i de målene som er formulert. I den grad et er ment at oppsatte mål skal etterprøves vil det være et krav at de er såpass klart formulert at etterprøving er mulig og er mulig å tolke.

Det gir oss følgende kategorier av mål¹³

¹³ Denne kategoriseringen avviker noe fra den som er brukt av Hansen, Ejersbo og Rieper (2000:68) i de danske casestudiene.

Konkretisering \ type mål	Innsatsmål	Outputmål (kort sikt)	Resultatmål (lang sikt)
Lite konkrete (abstrakte) mål			
Konkrete mål			

Vi har sett nærmere på hvordan målene fordeler seg på disse kategoriene i handlingsprogram og budsjett (økonomiplan) slik disse dokumentene ble utformet i 1998 og 1999.

4.1.1 Handlingsprogram 1999-2002

Handlingsprogrammet for perioden 1999-2002 inneholder mål på to nivåer. Basert på konklusjonene i årsrapporten for 1997 og bystyrets budsjettkonferanse våren 1998, innledes handlingsprogrammet med en serie mål for hvordan kommunen skal møte utfordringene i samfunnsutviklingen i Flora:

- ”Fra forvaltning til samfunnsbygging”
- ”Offensiv by- og senterutvikling”
- ”Heller forebygging enn reparasjon”
- ”Levande lokalsamfunn”
- ”Verdiar for framtida”

Hvert av disse målene er spesifisert i en rekke delmål (15) og i alt 29 ulike, tverrsektorielle tiltak for iverksetting i 1999. Målene spenner fra helt generelle mål om reduserte lokale bidrag til globale utslipp, til å iverksette allerede planlagte eller vedtatte tiltak. Noen eksempler:

- ”Redusert avfallsmengd, låge utslepp av klimagassar og låge utslepp frå avløp”
- ”Reduksjon av kriminalitet og rusmisbruk”
- ”Oppretthalde og auke aktivitet i lag og organisasjonar”
- ”Innføre returordning for plast”
- ”Fullføre planlegging av Flora ungdomsskule”

En stor del av samfunnsmålene – men også mange tiltak – fremstår i en form om neppe gjør det mulig å etterprøve dem systematisk.¹⁴ Det framgår heller ikke hvem som vil ha ansvar for oppfølging og gjennomføring. De politisk vedtatte samfunnsmålene er i liten grad avspeilet i planene for de enkelte sektorer og virksomhetsområder. Det er ikke satt opp egne mål for virksomheten under sektorer/områder, men det er listet opp en rekke planlagte *tiltak* for 1999 under overskriftene ”Utfordringer, utviklingstrekk” og ”Aktivitet og rammetilpassing”.¹⁵ For helse- og sosialsektoren er tiltakene heller ikke listet opp eksplisitt, men må trekkes ut av den løpende teksten.¹⁶

¹⁴ Årsrapporten for 1999 rapporterer status for tiltakene i form av korte tilbakemeldinger om status og framdrift, men ikke alltid i en form som tillater sammenligning med den opprinnelige beskrivelsen av tiltaket.

¹⁵ I årsrapporten for 1999 er en rekke, men ikke alle, tiltakene som kan leses ut av handlingsprogrammet under disse overskriftene gjennomgått under overskriften ”Mål og resultat”.

¹⁶ I årsrapporten for 1999 redegjøres rapporteres imidlertid ”Mål og resultat” i forhold til 16 forskjellige tiltak.

4.1.2 Handlingsprogram 2000-2003

Den nye formen på HP/ØP for perioden 2000-2003 (2007) er langt mer utviklet enn tidligere plandokumenter når det gjelder målformuleringer. Vi har foretatt en analyse av målformuleringene i dette plandokumentet i forhold til etter kategoriene ovenfor. Resultatet er vist i nedenstående tabeller. Den første viser analysen av måltyper og deres grad av konkretisering, den andre tar for seg på samme måte de planlagte *tiltak* som listet opp i handlingsprogrammet for kommende år (se neste side).

Tabell 4.1 *Analyse av målformuleringer i HP/ØP 2000-2003 (2007)*

Typer av mål

Sektor	Målenes form	Innsatsmål (prosess/org.)	Output-mål/	Resultatmål (langsiktige)	Sum	
Sentraladm.	Diffuse	7	-	3	10	10
	Konkrete	-	-	-	-	
Undervisning	Diffuse	20	1	6	27	34
	Konkrete	2	4	1	7	
Helse- og sosial	Diffuse	11	-	4	15	18
	Konkrete	3	-	-	3	
Kultur	Diffuse	4	1	11	16	24
	Konkrete	3	2	3	8	
Teknisk sektor	Diffuse	8	2	9	19	35
	Konkrete	8	6	2	16	
Sum	Diffuse	50	4	33	87	121
	Konkrete	16	12	6	34	

Tabell 4.2 Analyse av planlagte tiltak i HP/ØP 2000-2003 (2007)

Typer av tiltak

Sektor	Målenes form	Innsats (prosess/org.)	Output (produksjon)	Resultat-indikator	Sum	
Sentraladm.	Diffuse	-	4	-	4	16
	Konkrete	-	12	-	12	
Undervisning	Diffuse	5	2	-	7	13
	Konkrete	3	3	-	6	
Helse- og sosial	Diffuse	4	3	3	10	16
	Konkrete	5	1	-	6	
Kultur	Diffuse	2	3	-	5	17
	Konkrete	7	5	-	12	
Teknisk sektor	Diffuse	6	4	-	10	35
	Konkrete	17	6	2	25	
Sum	Diffuse	17	16	3	36	97
	Konkrete	32	27	2	61	

Vi ser av tabell 1 at Handlingsprogram/økonomiplan 2000-2003 inneholder til sammen 121 mål hvorav 34 (28%) er vurdert å være såpass konkrete at de vil la seg kunne etterprøve. I samme dokument er det listet opp i alt 97 tiltak under overskriften "Handlingsprogram" for de ulike resultatområdene (tabell 2). Halvparten av disse (49) er tiltak som beskriver *interne* organisasjonsmessige forhold, dvs. som gjelder organisatoriske forhold og prosesser. Av disse vil det trolig vil være mulig å etterprøve 32, selv om det ikke er angitt særlig klare indikatorer for dette. Den andre halvparten (48) tiltak beskriver enten forventet output og, for noen få tiltaks vedkommende, et langsiktig resultat. Av disse er snaut halvparten (23) beskrevet på en måte som etter vår vurdering gjør det mulig å etterprøve dem.

Selve målformuleringen varierer i form – fra korte stikkord til fagprosa. Målene uttrykker i en del sammenhenger ikke en *intensjon*, men beskriver en situasjon og/eller refererer til statlig lovverk eller vedtak. Graden av presisjon i målformuleringene varierer, og det er i mange tilfeller vanskelig å avgjøre om mål og tiltak lar seg etterprøve med en nødvendig grad av presisjon. Målene dekker også ofte flere forhold, noe som bidrar til at eventuell etterprøving blir komplisert. Organisasjonsinterne mål og eksterne (produksjonsorienterte) mål opptrer om hverandre.

For helse- og sosialsektoren er målene ofte temmelig vagt formulert, og mål og situasjonsbeskrivelse blandes sammen. To eksempler (HP/ØP 2000-2003):

Mål for utvikling i volum [sosialhjelp]:

Ungdomsprosjektet skal gje reduksjon i unge sosialhjelpsbrukarar. Staten krev at sosialtenesta skal ha lik praksis i kommunane. Dette kan gje auke i utgiftene, t.d. dersom sosialhjelp skal tilsvare minst 70% av minstepensjonen i folketrygda.”

”Mål for utvikling i volum [åpen omsorg]:

”Tal eldre over 80 år aukar i perioden. Dette saman med auka forventningar vil gje større etterspørsel etter tenester. Fleire tunge funksjonshemma vil flytte ut frå foreldreheim. Dette medfører større personalbehov.

4.2 Etterprøving av mål

Vi har sett nærmere på i hvilken grad årsrapportene for 1998 og 1999 inneholder *resultatevaluering*. Med det menes forekomst av systematisk etterprøving av de mål som ble formulert for kommunen samlet (kommuneøkonomien) og de respektive innsatsområder (sektorer og tjenester) i HP/ØP for det aktuelle året.

Årsrapportene for 1998 og 1999 er bygget opp etter samme lest. Del 1 gir en økonomisk oversikt over hovedtrekkene i kommunes økonomi i regnskapsåret. Sammenlikningsgrunnlaget er kommunens egen utvikling over tid fremstilt som tidsserier for de siste 2-3 år:

- *Inntekter og inntektsutvikling* i forhold til budsjett og justert budsjett. Dekningsgrader for de ulike inntektsartene er beregnet og årsakene til avvik er kort kommentert
- *Driftsutgifter* er vist etter utgiftsart og sektor, avvik (overskridelser) er kort kommentert
- *Driftsresultatet* (netto og brutto) er beregnet og sammenliknet med utviklingen de siste årene. Den negative utviklingen (økende underskudd) er kommentert med stigende grad av alvor.
- *Investeringsoversikten* redegjør for hvordan investeringene er finansiert og for avvik mellom planlagte og gjennomførte investeringer.
- *Balanseregnskapet* redegjør for utviklingen i kommunens likviditet og kommenterer for begge årene at likviditeten er svak og stadig forverres.
- *Gjeldsoversikt* viser utviklingen av kommunens lånegjeld og rente- og avdragsforpliktelse.
- *Oversikt over egenkapital* viser utviklingene i kommunens fondsmidler og kommenterer til bruken av disse.

Generelt er fremstillingen av den økonomiske utviklingen temmelig konsentrert, og kommentert i knappe former. En leser uten særlig kjennskap til det kommunale regnskapssystemet, for eksempel et menig kommunestyremedlem, vil trolig ha behov for ytterligere informasjon/veiledning for å tilegne seg innholdet i økonomioversikten.

Det 2 av årsrapporten gir sektorvise oversikter over faktisk status i planlagte tiltak under overskriften ”Mål og resultat”. I tillegg inneholder årsrapporten for 1999 en tilbakemelding på status i forhold til de overordnede samfunns mål som bystryet formulerte i HP/ØP for 1999-2002.

For de enkelte sektorene/tjenesteområdene er det ikke uten videre enkelt å sammenholde beskrivelsen av måloppfyllelse i årsrapporten (1999) i forhold til planlagt innsats i

tilsvarende plandokument (HP/ØP 1999-2002). Det er liten grad av samsvar mellom formatet på plandokumentet og påfølgende årsrapport. Både for helse- og sosialsektoren og for teknisk sektor er det for eksempel referert til mål og resultater i årsrapporten som ikke finnes i HP/ØP. Det krever en del leting i begge dokumenter om en vil sjekke status i forhold til vedtatte planer. (HP/ØP for perioden 2000-2003 opererer med mål på tjenestenivå, og vil forutsette rapportering på dette nivået.)

Generelt er rapporteringen under "Mål og resultat" korte tilbakemeldinger om hvilke administrative tiltak som er iverksatt i forhold til målene i plandokumentet. Noen eksempler fra helse og sosialsektoren:

- "Oppstart av nytt butiltak for funksjonshemmede." *Gjennomført.*
- "Planlegging av innføring av fastlegeordning." *Utsett til våren 2000.*
- "Oppretting av ungdomsprosjekt med sikte å få flere unge over frå sosialhjelp til arbeid." *Prosjektet er starta opp 1.8-99 og vert vidareført i 2000.*

For teknisk sektor er det listet opp i alt 27 tiltak som tilbakemeldes som enten "gjennomført" eller "igangsett."

For hele dokumentet gjelder at tiltak i forhold til kommunens tjenesteproduksjon (output-siden), gjennomgående ikke er atskilt fra *interne* tiltak (input og organisasjonsprosesser), Mål og tiltak behandles om hverandre.

5 Forståelsen av målstyring

5.1 Målstyringens hensikt

De fleste informantene gir uttrykk for at dagens system for målstyring er kommet til etter initiativ fra sentraladministrasjonen og at det er blitt utviklet gradvis gjennom den senere delen av 1990-tallet. Tidligere og nåværende rådmann nevnes hyppigst som den drivende kraften bak omleggingen. Både politikere og administrative ledere deler denne oppfatningen, men etter hvert som vi beveger oss nedover i organisasjonen, blir bildet mindre entydig. Nedover i organisasjonen, særlig innen pleie og omsorg, undres det om ikke det kan være *staten* som er den primære drivkraften, med referanse til bestemmelser i lovgivning og rundskriv, øremerking av midler og de omfattende krav om rapportering og statistikkinnsamling de ansatte opplever i denne sektoren.

5.1.1 Administrative ledere

Det er de administrative topplederne som har de mest begrunnede oppfatningene av formålet med å innføre målstyring. Det henger naturligvis sammen med at det er nettopp denne gruppen som også har vært de drivende kreftene bak utviklingen og innføringen. Fra administrasjonens side kan formålet med å innføre målstyring tilbakeføres til fire grupper av argumenter:

Målstyring som strategisk styring

Målstyring er et bidrag til å styrke kommunens langsiktige planlegging, med større vekt på løpende vurdering av kommunens totale virksomhet og behovet for omstilling for å møte nye krav; målstyringen vil tydeligere vise nødvendigheten av vedtak om politiske prioriteringer i lys av langsiktige mål.

Målstyring som økonomistyring

Målstyring er et middel for å bevisstgjøre ("disiplinere") politikerne mht. økonomiske konsekvenser av vedtak om investeringer og utvidelse av tjenester. Målstyring er et verktøy for å bedre kommunens interne økonomistyring og innføre større grad av økonomisk bevissthet i etatene planlegging og drift.

Målstyring som ledd i samordning av planer og økonomi

Målstyring er et ledd i sammenkoplingen av handlingsplaner og økonomiplan/budsjett, med løpende oppfølging gjennom tertial- og årsrapportering

Målstyring som kvalitetssikring

Gjennom utvikling av klare mål og beskrivelser av kommunens tjenestetilbud og rutiner for tilbakemelding av resultater, vil målstyringen bidra til større bevissthet om innhold og kvalitet på kommunale ytelser.

Det er behovet for strammere økonomistyring som oftest trekkes fram som begrunnelse. Rådmannen formulerer det slik:

Flora kommune er en ekspansiv kommune, med en anstrengt økonomi. Dette krever klar prioritering av ressursene. Målstyring blir da en metode for å forebygge kriser gjennom å fange opp problemer på et tidlig tidspunkt. Målstyring vil bidra til mer effektiv ressursbruk og til å forebygge krisesituasjoner ved at vi får bedre kontroll med økonomien

Selv om det har vært mange oppfordringer til kommunene om innføring av målstyring i kjølvannet av ny kommunelov og i diverse veiledningsmateriale fra KS, er det kommunens egen problemoppfatning som etter de administrative lederenes vurdering har ligget til grunn for utviklingen av mål- og resultatstyring i Flora. De mener også at en grunnleggende misnøye fra politikernes side med de tidligere meget detaljerte årsbudsjettene, var en medvirkende årsak til at innføring av målstyring har vært godt mottatt og møtt liten motstand.

5.1.2 Ledere i 1.linjen

1. linje lederne i veisektoren og innen pleie- og omsorg, har en langt mindre presis utlegning av begrepet målstyring enn topplederne. På driftssiden i teknisk sektor settes det til en viss grad likhetstegn mellom målstyring og forekomst av planer på de aktuelle innsatsområdene:

Bakgrunnen for planene var behovet for å knytte planer til økonomi/budsjett og få til politiske bindende vedtak om prioritering av tiltakene. Planene blir bindende for hva som skal gjøres og når.
(Gruppeintervju)

Innen pleie- og omsorgsområdet har informantene problemer med å definere begrepet målstyring. Selv på høyt ledernivå er det uklart hva som legges i målstyring som politisk og/eller internt styrings- og ledelsesverktøy. For institusjonslederne synes målstyringsidéen og –terminologien å stå temmelig fjernt fra deres daglige arbeidssituasjon. På dette nivået er det årsbudsjettet, statlig lov- og forskriftsverk og faglige normer som oppfattes som styrende for virksomheten:

I åpen omsorg er vi opptatt av budsjettet. Også det faglige betyr mye, det faglige må ligge i bunnen. Lovene er ufravikelige. Disse ulike hensynene kommer hele tiden i konflikt med hverandre. Vi må tenke kreativt. Politikerne kjenner ikke godt nok til lovverket de har liten innsikt og forståelse for hva vi gjør, hvordan dette er organisert, og de rammer som er bindende Så vi må trylle.(Gruppeintervju)

Representantene for pleie- og omsorgsområdet skiller seg klart fra andre informanter ved at de i større grad refererer til statlig styrings- og rapporteringsrutiner (lovverk, pålagt statistikk, normtall osv.) når de skal forklare hva de legger i målstyring. Det ser ut som det i denne sektoren finnes en langt sterkere binding – og lojalitet? – til statlige kontrollorganer (fylkeslegen og Helse- og sosialdepartementet) enn det vi finner på andre tjenesteområder.

5.1.3 Politikerne

Det er et gjennomgående trekk at de fleste politikere forbinder målstyring med overgang fra detaljert årsbudsjett til rammebudsjettering. Behovet for bedre økonomistyring nevnes oftest som begrunnelse for omleggingen, men også at administrasjonen og fagfolkene ville "ha mer orden på tingene" når det gjaldt politiske signaler og prioriteringer. Omleggingen ses i sammenheng med utvidet delegasjon av fullmakter til administrasjonen og mindre politisk oppmerksomhet om enkeltsaker; en overgang fra "detaljer og dag-til-dag disposisjoner til å skaffe oss oversikt", slik én uttrykker det.

En politiker med meget lang fartstid lurer likevel om ikke innføringen av målstyring også var noe som "lå i tiden":

Jeg ser jo på [dette] som trender i tiden, som på alle områder – ting vi fanger opp og som styrer det; gode ideer som andre har prøvd og som kommer til oss. Jeg tar ikke mål av meg til å tro at det er vi som har funnet opp kruttet (politiker).

5.2 Målstyringens grunnleggende elementer og prosesser

Med unntak av de administrative topplederne er det få av våre informanter som oppfatter kommunens plansystem som et samordnet system av dokumenter og prosesser. Det er for eksempel ingen av våre informanter som trekker noen forbindelse mellom langsiktig planlegging etter plan- og bygningsloven og den planlegging som skjer innenfor rammene av HP/ØP og årsbudsjettet. Også i forhold til forskjellige sektorplaner forekommer det å være liten grad av samordning mellom slike planer og HP/ØP:

Intervjuer: Hva er koplingen mellom sektorplanene og handlingsprogrammet?

Der er det ikke godt samsvar. Det gjelder også kommunedelplanene som vi akkurat er ferdige med å rullere for hele kommunen. (Gruppeleder).

Dette synet bekreftes delvis av den administrative ledelsen:

Sektorenes perspektiv slik de nedfelles i sektorplanene er ofte vanskelig å integrere i handlingsprogram og økonomiplan – her henger vi litt etter. Etter hvert har disse planene blitt kommunedelplaner, men de krever jo løpende revisjon og justering. Det er vanskelig å få denne dynamikken inn i sektorplanene. Det er viktig å inkorporere alle sektorplanene i en samlet kommuneplan, men dette er forferdelig komplekst og grusomt vanskelig å håndtere. (*Plansjef*)

Vi prøver å samle enkeltplaner til mer sammenhengende arealplaner, kystzoneplan osv. De faglige sektorplanene er bedre 'fundamentert i sektorene enn de overordnede planene. (*Etatsjef*).

...og også av den politiske ledelsen :

Intervjuer: Har målstyringen kommet i tillegg til eller i stedet for andre former for styring i kommunen?

Vi prøver å bygge alle planer inn i rulleringen av kommuneplanen. Vi har jo en rekke av dem: kystsonenplan, sentrumsplan, havneplan, arealplan, vegplan. Målet er å rullere tema- og sektorplanene hvert 4. år gjennom kommuneplanprosessen. Men jeg vet ikke hva status er, her er jeg på tynn is! Jeg mener de blir koplet til handlingsprogram og økonomiplan når det trengs et økonomisk grep (*Ordfører*).

5.3 Synet på egen rolle og deltakelse i målstyringen

Politikernes rolleoppfatning er ganske entydig passiv og reaktiv: De aller fleste oppfatter sin oppgave som først og fremst å ta standpunkt til det som blir forelagt dem av administrasjonen. Det gjelder ikke minst i de kommunale planprosessene. Politikerne ser på administrasjonen både som 'tilretteleggere' og som 'utførere':

Det ideelle er å ha en administrasjon som kjenner sin rolle som tilrettelegger for "politiske ordrer". Den må akseptere de vedtak som fattes – og det gjør den stort sett – men av og til kommer de igjen når de mener at de har rett. (*Ordfører*)

En annen politiker med lang erfaring svarer følgende på spørsmålet om det er noen spesiell rolle for politikere i målstyringsprosessen:

De [administrasjonen] må jo også få en følelse av at vi setter pris på det de gjør – og at vi er avhengig av at de er gode premissleverandører for oss. Det er det viktig å gi signal om – og at vi har forventninger både til faglig dyktighet og stor innsikt i hva som er en kommunes oppgaver (*Gruppeleder*).

Samtidig tillegger de seg selv lite initiativ – noe de beklager, til en viss grad bekymrer seg over og, langt på vei, har dårlig samvittighet for. Dette fenomenet kommer vi nærmere tilbake til under beskrivelsen av hvordan de politiske målene kommer til.

Administrasjonen deler langt på vei oppfatningen at politikere bør ha en reaktiv rolle. Den betrakter seg selv som politikernes støttespillere, som bidrar med sin innsikt og kompetanse i å tilrettelegge for diskusjon av politiske veivalg. Administrasjonen ser for seg at politikere skal innta en *politisk* rolle som 'signalgivere' for kommunens virksomhet. Samtidig ser vi et element av en 'oppdragerrolle' hos den administrative ledelsen: Politikken trenger en klarere *struktur* og politikere må ha *veiledning*.

[Målstyrings]systemet bidrar til å strukturere forholdet mellom administrasjon og politikk. Det legges opp til en entydig beslutningsprosess med klare beslutningspunkter. Gjensidige forventninger blir lagt inn i dokumenter, som også følges opp gjennom året. Gjennom 'årshjulet' klargjøres hvilke beslutninger som skal tas når og av hvem. (*Rådmannen*)

Målstyringen gjør forholdet mellom politikk og fag 'ryddigere' gjennom grensedragningen mellom den politiske oppgaven å formulere mål og den administrative gjennomføringen av oppdragene. Men målstyringen er etter administrasjonens oppfatning også med på å gjøre politikere mer bevisst på konsekvensene av sine vedtak, at "det øker politikernes lojalitet i forhold til tidligere vedtak", slik én etatssjef uttrykker det.

Administrasjonen er imidlertid klar over at det ikke alltid er enkelt å skille politikk og administrasjon. Når mål skal formuleres er det en flytende grense mellom faglige vurderinger og politisk skjønn. Som vi skal se er denne gråsonen åpenbar i bystyrets

budsjettkonferanse, for eksempel med hensyn til valg av temaer som blir satt på den politiske dagsordenen.

6 Målstyring i praksis

Informantene ble spurt om sitt syn på hvordan målstyringen i kommunen arter seg i praksis. Vi har bedt om synspunkter på tre sentrale prosesser i målstyringen: Formulering av mål, etterprøving av måloppnåelse, og i hvilken grad det skjer organisatoriske endringer (organisasjonsmessig læring) som følge av resultatvurdering og administrativ rapportering.

6.1 Formulering av mål

Det er et temmelig entydig inntrykk på tvers av informantgruppene at de målene som finnes i kommunens planer (HP/ØP) har sitt utgangspunkt i administrasjonen, både når det gjelder form og innhold. Administrasjonen tar initiativet og er den aktive parten, politikernes rolle og respons er langt mer passiv og reaktiv, både i hovedutvalgene og i bystyret. Bare unntaksvis blir målene endret på sin vei fra etatens forslag til bystyrets vedtak. I ehandlingen av HP/ØP er det økonomien som er i fokus:

Det er ikke den store måldebatten. Vårt hovedproblem er å få budsjettet til å gå opp (*Ordfører*).

Det virker ikke å være noen særlige motforestillinger til denne praksisen. Det er en stor grad av tiltro til at administrasjonen kjenner til og er lydhøre overfor politikernes ønsker og prioriteringer. Det er likevel flere politikere som beklager den labre interessen for mer prinsipielle måldebatter. Fraværet av slik debatt blir forklart med at det er ganske allmenn politisk oppslutning om de større satsingene (ungdomsskolen, eneromsreform og sentrumsutvikling), og at måldiskusjonen i stor grad 'samles opp' til budsjettkonferansen i mars. Det er begrenset hvor mange ganger i året det er mulig å mobilisere til slike debatter. En del politikere peker også på at det er begrenset lokalpolitisk handlingsrom fordi staten legger så mange føringer gjennom øremerking og statlige styringssignaler, særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Staten legger jo nå klare standarder innenfor eldreomsorgen. Så på en del områder er det vanskelig å si hvordan en skal drive ren målstyring, når standardene er definert på forhånd. Det vi opplever på helse- og sosialsiden er at staten sier noe om standarden på bygninger, men sier ingenting om hvilken standard en skal ha i forhold til bemanning. Og da er den faktiske hverdagen nå at det skjer en omfordeling mellom grupper innenfor helse- og sosialsektoren (*Bystyremedlem*)

6.2 Budsjettkonferansen som politisk signalgiver

Budsjettkonferansen i mars blir oppfattet som et meget positivt innslag i den løpende planleggingen fra politisk side. Vurderingen av utfallet av budsjettkonferansen varierer imidlertid en del blant våre informanter. Mens noen er uforbeholdent positive uttrykker andre en viss resignasjon med hensyn til nytte og utbytte.

Flere beskriver budsjettkonferansen som en idédugnad, eller ”et politisk verksted” – en anledning for politisk høytenking hvor formålet er å gi politiske signaler til administrasjonen. I ett av gruppeintervjuene beskrev deltakerne innholdet i budsjettkonferansen på denne måten:

Vi har hatt en fast plankonferanse over et par dager, og da får vi jo et bevisst, overordnet mål for kommunen. Det blir jo drøftet i grupper og i plenum – det blir jo utgangspunktet for administrasjonen i neste... (*Bystyremedlem*)

... det blir jo **de** [administrasjonen] som prøver å trekke dette sammen og lager en essens ut av det. Den språklige utformingen av det i form av noen setninger skjer jo fra administrasjonens sin side, men tankene – tankegodset – har jo **vi** levert. (Gruppeleder, våre uthevelser).

Dette har vært en nyskapning i forhold til gamle dager. De to dagene synes jeg er veldig nyttige. (*Bystyremedlem*)

Andre stiller seg mer tvilende til realismen i opplegget og utbyttet av konferansen:

Jeg føler at administrasjonen er genuint opptatt av at vi skal komme med innspill. De er ute og lytter til hva vi politikere sender av signal, for det vil lette arbeidet deres betydelig i forhold til hvilken retning de skal gå. Jeg føler at vi synser på fritt grunnlag. Jeg føler at vi politikere ikke er så gode som vi burde være....

Intervjuer: Hvordan fungerer mars-møtene som signalgivere til administrasjonen?

[*Sukk*] Ja, det kommer jo fram **noe** på disse mars-møtene, men hvor dyptgående prinsipielt partiene jobber med det? Hvis jeg skal gå i mitt eget parti, så synes jeg ikke vi har noen gode, tunge prosesser i forkant av den debatten. Det blir heller i forhold til det som kommer der og da, og så jobber man heller litt i etterkant.” (*Gruppeleder, vår uthevelse*).

Vi blir for lite konkrete, mener en annen gruppeleder. Det er en diskusjon som spenner fra det helt overordnede til de små detaljer: ”*det blir både detaljer og visjoner, og der detaljer og visjoner i mange tilfeller ikke kan harmonere.*”

Vi har registrert at tvilen om utbyttet først og fremst kommer fra representanter fra opposisjonen – noe som naturligvis kan være tilfeldig. De stiller seg imidlertid mer enn andre tvilende til realismen i diskusjonene. ”Det blir et seminar for de gode ønsker”, sier én. ”Det har sin funksjon, men det er vel litt tvilsomt hvor stor effekten blir”, sier en annen. Det relativt uforpliktende opplegget, med temmelig generelle problemstillinger og uten voteringer av noe slag, gjør at konfliktnivået blir lavt. Alle politikerne deler imidlertid den oppfatningen at det er administrasjonen som har regien og setter dagsordenen for budsjettkonferansen. Administrasjonen utarbeider og presenterer

bakgrunnsmaterialet for diskusjonene, en situasjon som en av gruppelederne omtaler som at administrasjonen er ”ute og roper ulv!”

Fra sentraladministrasjonens side understrekes det at hensikten med budsjettkonferansen ikke er å formulere konkrete mål for kommunens virksomhet på de forskjellige resultatområdene. Konferansen er mer ment å bidra til en mer allmenn drøfting av retningsvalg og avklaring av viktige prioriteringer. Likevel er det en oppfatning i administrasjonen at mars-møtet – som omtales som en ’politiker-dugnad’ – kunne gå lenger i å konkretisere og prioritere blant de mange tiltakene som kommer opp. Likevel er det klart at konferansen gir viktige føringer for administrasjonens arbeid med handlingsprogram/ økonomiplan og årsbudsjett.

Lenger ute i organisasjonen finner vi ikke så mange spor av politikernes måldiskusjoner. Der er det ikke de politiske målene som styrer virksomheten, men brukerbehov og de økonomiske rammene og – særlig innenfor pleie- og omsorgstjenestene – de mange føringene som staten legger, og som nedfeller seg i stikkord som ”brukeren i fokus”, ”serviceorientering”, ”kvalitetssikring” og ”effektivisering”.

Dette er ord vi må ha med. Kommunepolitikere får dette presentert, og rekker vel knapt å sette seg inn i det. Jeg har vel også inntrykk av at det ikke er målene som er mest interessant, men tallene. Når politikere opplever at kommunen har en trang økonomi, er det tallene som styrer.
(Mellomleder)

6.3 Etterprøving og resultatvurdering

Et sentralt element i målstyringsideen er forutsetningen om tilbakekopling eller *feedback*. I det ligger det at de som har vedtatt organisasjonens mål og tildelt resurser til virksomheten, løpende skal få tilbakemelding om måloppnåelse og ressursdisponering. Anvendt på en kommunal organisasjon forutsetter det at politikere (kommunestyret) får regelmessig informasjon om hvordan vedtatte mål og tiltak blir iverksatt, og om og hvordan de tildelte ressursene blir brukt. I den grad ansvar for den mer detaljerte disponeringen av ressursene er desentralisert (delegert til administrasjonen), forutsetter målstyringsmodellen også en tilsvarende desentralisert (administrativ) kontroll med ressursbruken, men med løpende rapportering til kommunestyret om måloppnåelse og resultater.

De formelle feedback-prosesser i Flora består av periodisk rapportering til bystyret i form av tertialrapporter (fra 2000 kvartalsrapporter) og den mer oppsummerende årsrapporten (årsregnskap og årsberetning) i tråd med bestemmelsene i kommunelovens regnskapsforskrifter. Hva er de ulike informantgruppene forhold til disse prosessene? Hvordan brukes informasjonen, og hvilke typer tiltak settes eventuelt i verk ved rapportering av avvik mellom mål og resultat?

6.3.1 Tilbakemelding til politikere

Det generelle inntrykket er at politikere har et noe distansert forhold til resultatrapportering, men setter stor pris på at systemet finnes. Det fester seg et inntrykk av at dette på en måte ikke angår dem som *politiske* saker. Rapportene – særlig tertialrapportene – oppfattes først og fremst som *informasjon*:

Vi får tertialrapportene og årsrapporten. Jeg går inn og ser på dette i forhold til økonomiprosessen og budsjettbehandlingen. Der pekes det på mål som er gjennomført, og det synes jeg er veldig greit – å få en oversikt over hva slags prosjekt vi har fått til, hvilke prosjekt vi ikke har fått til, og hvorfor vi ikke har fått det til. (Gruppeleder)

Det er synspunkter både i retning av at rapportene er for omfattende for politisk behandling og at de ikke inneholder nok detaljer for å være interessante (uten at det ble sagt noe om hvilke detaljer som var savnet). I de to siste handlingsprogrammene og årsrapporten 1999 er det gjort sammenligninger i forhold til lands- og fylkesgjennomsnitt og tall fra visse referansekommuner for enkelte tjenester på helse- og sosialsektoren. Flere av informantene oppfatter dette som nyttig informasjon, og noen etterlyser mer bruk av indikatorer for å følge utviklingen innenfor forskjellige tjenesteområder.

Politikernes oppmerksomhet ser ut til å være mest rettet mot pengeforbruket: Har etatene brukt de midlene de har fått tildelt til de tiltakene som er annonsert i HP/ØP? Et synspunkt som går igjen er at den mer inngående oppfølgingen av etatenes virksomhet må skje i hovedutvalgene, men vi har ikke inntrykk av at det er en sentral aktivitet.

6.3.2 Tilbakemelding fra tjenestenivået

Kommuneledelsen er ikke fornøyd med opplegget for tilbakemelding og resultatrapportering, og ønsker å legge mer ressurser i utvikling av resultatindikatorer og sammenlikningstall. Foreløpig har KOSTRA- systemet ikke innfridd forventninger i denne retningen, og kommunen mangler den ekstra planleggingskapasiteten som vil trenge for å gjøre rapporteringen bedre. Det hevdes også som et problem at økonomistyringen ikke er lagt ned til det nivået hvor tjenestene blir produsert. Våre informanter på dette nivået kjenner da heller ikke til andre systemer for rapportering enn det som ligger i den løpende kontakten de som arbeidsledere har med etatsledelsen, og det som på ulike hold kreves fra statens side, for eksempel gjennom det statlige GERIX- systemet innenfor pleie- og omsorg.

Dette illustreres av hvordan situasjonen beskrives av våre informanter på pleie og omsorgsområdet:

Det rapporteres hvert år til sentrale myndigheter, men informantene er usikker på hva informasjonen brukes til. Det gis dessuten altfor knappe frister for utfylling av skjemaene, slik at registreringen blir misvisende. Ofte fylles skjemaene ut av administrasjonen, mens det jo skulle vært en dialog om dette. Statistikken avspeiler ikke virkeligheten, skjemaene er fastlagt sentralt og er ikke gode nok – de fanger ikke opp arbeidets innhold og tidsmessige omfang. Informantene hevder at det er begrenset hva de kan lære av andre kommuner, særlig mht. tjenestene i åpen omsorg. Standardisering er vanskelig, for eksempel fordi avstandene mellom pasientene varierer sterkt fra kommune til kommune. Slike forskjeller er vanskelige å dokumentere. (Referat fra gruppeintervju)

6.3.3 Brukerundersøkelser som feedback-mekanisme

Som et ledd i det utviklingsarbeidet som har funnet sted¹⁷, ble det i 1998 gjennomført en brukerundersøkelse hvor et utvalg i befolkningen ble bedt om å vurdere sin tilfredshet med kommunale tjenester på en rekke områder. Denne undersøkelsen er forholdsvis lite kjent blant våre informanter, men noen nevner at den var et input i kommunens budsjettkonferanse i 1999.

Nå vet jeg at en del driftsenheter [har] årlige brukerundersøkelser i forhold til sine brukere. Innenfor barnehager har de hatt det, og en del småskoler har og prøvd det. (Bystyremedlem)

Etter min mening burde vi kanskje ha mer av brukerundersøkelser, for det er jo brukerne vi sitter her for. Egentlig burde vi hatt mer av akkurat det. (Bystyremedlem)

Ute i organisasjonen (på tjenestenivået) er brukerundersøkelsen enda mindre kjent og blir da heller ikke brukt.

6.4 Rapportering og læring

Organisasjonsmessig læring defineres oftest som forandring av organisasjonsmessig atferd, dvs. forandring i etablerte strategier, rutiner, regler og prosedyrer, som følge av internt eller eksternt initierte endringsimpulser. Hensikten med endringen er å sørge for at organisasjonen – av eget initiativ – blir bedre i stand til å virkeliggjøre sine mål eller bedre tilpasset kravene fra sine omgivelser. Resultatevaluering er nettopp ment å gi denne typen læringsimpulser, og står helt sentralt i målstyrings- (”mangement-by-objectives”) tenkningen. Læringsaspektet er berørt indirekte i intervjuene ved at vi har spurt våre informanter hva som skjer hvis tertial- eller årsrapportene avdekker avvik mellom plan og gjennomføring.

En gjennomgående tendens i svarene fra politikerne er at det sjelden reageres særlig sterkt på avvik mellom plan og gjennomføring; forholdet tas oftest til etterretning. ”Reaksjonene er stort sett milde om målene ikke er nådd”, sier ordføreren. Det blir sjelden konfrontasjoner og de forklaringer som blir gitt blir som oftest akseptert. Kritikken oppfattes som ganske ’snill’ i formen, og innebærer ingen sanksjoner mot de etater som ikke har nådd sine mål. En kort illustrasjon:

Intervjuer: Hva skjer hvis de [etatene] ikke har greid å gjøre det de skulle?

Da skjer ingen ting. Det som skjer er at man kan ha en sur kommentar [latter]. Det har på en måte ingen konsekvenser – det er ingen som sier at nå må du ta din hatt og gå. (Gruppeleder)

Andre mener at slike forhold blir gitt en grundigere behandling i hovedutvalgene enn i bystyret, og at administrasjonen er lydhør for de kommentarer som kommer. For det er en generell oppfatning blant politikerne at det er administrasjonen som må ta tak i de tilfellene hvor avvik mellom plan og gjennomføring:

¹⁷ Kommunens deltakelse i utviklingsprosjektet ”Planlegging og økonomistyring i omstillingstider”.

[Nei,] det vil jo være rådmannen sitt bord å reagere. Vi prøver å holde veldig ryddige linjer på det. Det tror jeg er viktig – hva er politikk og hva er administrasjon. (Bystyremedlem)

Intervjuene med politikerne viser at det er ulike oppfatninger om i hvilken grad overskridelse av budsjetttrammene medfører konsekvenser for de enkelte etater. Men noen mener at det fører til at underskudd må dekkes i senere budsjettår og at eventuelle besparelser kan beholdes, sier andre at dette *ikke* er praksis. I følge administrasjonen har dette vært en intensjon, men som ikke er fulgt opp på grunn av kommunens stramme økonomiske situasjon.

Hva skjer så av organisasjonsmessig læring som følge av tertial- og årsrapportene og de påfølgende diskusjonene? På dette området gir vårt intervjumaterialet få svar. Det omfattende omstillingsarbeidet som er satt i gang som en uavhengig og parallell prosess, er en indikasjon på at det planlegges omfattende endringer i organisasjonen som trolig ikke er direkte initiert av de feedback-rutinene som er etablert gjennom målstyringssystemet. Men de faste rutinene betyr også noe i denne sammenhengen. En gruppeleder svarer slik på spørsmålet om det skjer noe læring gjennom tilbakemeldingsrutinene:

*Ja, hadde vi ikke det, hadde vi ikke klart å gjennomføre den omstillingen som var budsjettert. Nå er det ikke alltid naturlig [*lenger*] å si at det budsjetterer vi inn igjen neste år. Når man ikke har klart å få det [*omstillingen*] til, er det fordi man har så store hjelpebehov ute. (Gruppeleder)*

Dette må nok helst fortolkes som et uttrykk for at viljen til endring er tilstede, men at det er så mange forhold i omverdenen kommunen ikke har kontroll over at det er store politiske kostnader forbundet med å gjennomføre det.

Fra sentraladministrasjonens side blir det hevdet at det har vist seg tungt å etablere resultatvurderinger som internt evalueringsinstrument av selve tjenesteproduksjonen. Fokus i handlingsprogram og årsrapport blir lett organisasjonsinterne problemer, og det er gjennomgående liten opptatthet av og forståelse for å utvikle indikatorer og nøkkeltall for service- og tjenesteproduksjonen.

7 Effekter av målstyring

7.1 Hva slags effekter – effekter for hvem?

Spørsmålet om hvilke effekter innføring og bruk av målstyring vil ha i en kommunal organisasjon har flere dimensjoner. Det dreier seg for det første om *hva slags* effekter og effekter for *hvem*. Hva består endringene i og hvem er det som berøres av dem? Dernest dreier spørsmålet seg om i hvilken grad effektene er *reelle* eller *symbolske*. Har endringene ført til endringer i organisatorisk atferd, eller er det først og fremst skapt forventninger (eller forestillinger) om endring? Vi har valgt å studere endringer langs to dimensjoner som kommunal målstyring har *intensjoner* om å påvirke: politikeres styringsmuligheter (det demokratiske aspektet) og kommunens produksjon av tjenester (effektivitetsaspektet). Under den første dimensjonen tar vi opp følgende problemstillinger:

- Hvilke effekter har målstyring for politisk styring?
- Hva er effekten av målstyring som styringsmodell for forholdet mellom politikk og forvaltning (administrasjon)?
- Hva er effekten av målstyring for forholdet mellom politikere og brukere?

Effektivitetsperspektivet reiser primært følgende spørsmål:

- Hva er effekten av målstyring i kommunens produksjon av tjenester? (Generelt: hvilke effekter har en målstyringsmodell på/for ledelsen av kommunens virksomhet?)

Ovenstående spørsmål fanges opp av del D i intervjuguiden, men tas også implisitt opp i flere andre spørsmål. Nedenfor følger et 'tverrsnitt' av utsagn og synspunkter på disse spørsmålene slik de kommer fram i intervjuer med fire forskjellige grupper av aktører i kommuneorganisasjonen: politikere, kommunens sentrale administrative ledelse, etatsledere og 1.linje-ledere med ansvar for pleie- og omsorgstjenester og veisektoren. Først gjengir vi informantenes mer generelle synspunkter på målstyringens effekter, deretter ser vi mer eksplisitt på de spørsmålene som er reist ovenfor så langt vårt materiale gir grunnlag for det .

7.2 Generelle synspunkter på målstyring

7.2.1 Politikernes syn på målstyringens effekter

Det er bred enighet blant politikerne om at Floras plansystem nå er ”bedre”. Referansen ser ut til å være det tidligere budsjettokumentet (dvs. det detaljerte årsbudsjettet) og behandlingsprosessen knyttet til det. Ingen ønsker dette tilbake. Det som trekkes fram som de positive endringene til det bedre, er at de nye plandokumentene er enklere, mer oversiktlige, de er mer langsiktige og gir mer informasjon, for eksempel sammenlikninger med andre kommuner. Enkelte synes også at prosesser og dokumenter er blitt mer *politiske*, dvs. at de er blitt klarere med hensyn til å synliggjøre det politiske innholdet i planleggingen; ”det er lettere å se sammenhenger og forstå behovet for prioritering”, som én uttrykker det:

Langtidsplanleggingen har jo også gjort at rådmannen gang på gang har lagt fram oversikt over hvordan den økonomiske ståa vil være temmelig mange år framover, og hvilke grep må vi i dag begynne å gjøre for at vi skal komme i balanse da og da. Så vi får en ganske god oversikt framover. (*Bystyremedlem*).

Det er imidlertid ikke særlig entydige oppfatninger av hva det ser som inngår i ’plansystemet’. De fleste refererer til handlingsprogrammet/økonomiplanen som det viktigste styringsdokumentet, noen trekker også fram tertialrapportene som rutiner for korrigerende av kursen gjennom året. Det er styring av *økonomien* som er i fokus. Ingen nevner plansystemet i forhold til kommuneplanens langsiktige del, eller som et virkemiddel for å samordne forskjellige sektorplaner. Det blir også trukket fram at plansystemet er noe som er under stadig utvikling – og at det må gå seg til over tid:

Vi har begynt å få gode rutiner. Det vi trenger mer rutine på nå, det er å bruke tertialrapportene som styringsredskap, for å kunne justere inn driften i tide. (*Bystyremedlem*)

Vi kan også observere en viss skepsis mot plansystemet – en underliggende reservasjon mot at det vil strekke til i alle situasjoner. Mange gir uttrykk for at det hele tiden skjer endringer som en ikke har oversikt over da planene ble vedtatt:

Men så har vi alle men’ene: Alt fungerer ikke sånn som vi har trodd. At vi ikke greier å holde oss innenfor rammene og forutsetningene. Vi vedtar store plandokument, men så kommer nye saker opp midtveis som gjør at vi må kaste om på alt (*Gruppeleder*).

Det er en viss tvil til plansystemets evne til å redusere den grunnleggende usikkerheten mht. kommunens økonomi og i forhold til statens styringssignaler.

Vi bruker enorm energi på skikkelig, seriøs planlegging. Og så gjelder den liksom ikke likevel. (*Gruppeleder*)

Noen gir uttrykk for at planstyring kan være et hinder for politisk spontanitet. Kanskje er det blitt for mange planer, blir alle planene faktisk brukt? Bystyrets oppfattes nå som mer forutsigbart, både fordi stramme økonomiske rammer blir lagt fast gjennom planprosessen, og fordi omfanget av enkeltsaker er blitt kraftig redusert pga. delegasjonsfullmaktene til administrasjonen.

Det har absolutt blitt færre enkeltsaker, vi har jo også innført en stor grad av delegasjon av myndighet innenfor budsjetttrammene. Av og til reagerer politikerne på følgene av stor delegering, og uttrykker en viss anger i forhold til omfanget av fullmaktene, for eksempel i forhold til hvordan administrasjonen dekker inn budsjettoverskridelser. Men administrasjonen søker politisk støtte for dette ved å legge forslagene fram til politisk behandling. *(Ordfører)*

Det er flere som mener at bystyret ikke har blitt det ”politiske verkstedet” det var ment å bli. Selv om mange trekker fram verdien av den årlige budsjettkonferansen, er det flere som peker på at det meste av politikken ligger på andre arenaer: i den rådende flertallskoalisjonen, i formannskapet og i hovedutvalgene. Men aller mest er det kommunens dårlige økonomi som gir opphav til politisk frustrasjon:

”...men så kommer det inn en automatikk i systemet, at de politiske ambisjonene alltid må ligge over det økonomien tillater, uansett.”
(Bystyremedlem)

Det uttrykkes likevel en viss tro til at de nye planprosessene vil gå seg til etter hvert. Selv om det er en viss skepsis til hvor langt målstyring kan drives i en politisk organisasjon, er det ingen som vil ha tilbake det gamle; det er et spørsmål om at politikerne må tilpasse seg nye styringsformer, og at det krever tid.

Gjennom disse utsagnene kan vi observere konturene av politikernes styringsparadoks. Politikere ser åpenbart nytte i – og gir sterkt prinsipiell støtte til – et styringssystem som gir oversikt og informasjon og som viser de (langsiktige) økonomiske konsekvensene av tiltak. Samtidig etterlyses fleksibilitet og handlefrihet (”politisk spontanitet”) – dvs. et ønske om ikke altfor stor binding til (for) mange og langsiktige planer.

Det er også påfallende at ingen nevner hva innføring av målstyring kan ha hatt for effekter på kommunens produksjon av tjenester. Det er økonomistyringen og effektene for politikerrollen som trekkes fram. Det er systemet for (politisk) styring som er blitt endret til det de fleste oppfatter som noe bedre, men styringens innhold i forhold til utvikling og forbedring av tjenestetilbudet er i liten grad fokusert.

7.2.2 Administrative ledes synspunkter

Rådmannen hevder at innholdet i begrepet målstyring er dårlig forstått blant politikere. Det primære målet for innføring av dagens planleggingsdokumenter og –prosedyrer har vært å få kommunens økonomi i balanse:

Enhver styring innebærer mål - Vi har utviklet våre egne metoder for å komme i økonomisk balanse. Da må vi ha en metode som viser ’hvor vi er nå i forhold til der vi burde ha vært’ – dvs. et system som identifiserer problemene. *(Rådmannen)*

Sentraladministrasjonen oppfatter målstyring som et internt, administrativt styringsverktøy, ikke først og fremst en politisk sak. ”Målstyringen er administrasjonens bord”, blir det sagt. Det har vært vanskelig å øke politikernes motivasjon for å drive målstyring. Politikerne ønsker nye tiltak, og er i langt mindre grad opptatt av den daglige driften, og ”våkner først når det oppstår praktiske problemer.” Kommunens planleggingsopplegg bidrar til å synliggjøre på en klarere måte de økonomiske begrensninger for politikernes kortsiktige ønsker. Målstyring er en form for oppdragelse av politikerne: Gjennom at politikernes ønsker konfronteres med vedtatte planer, tvinges

politikerne de til å prioritere: ”Ingen politiker kan si at de ikke vet at vi har en stram økonomi og at vi må prioritere”.

Vedtaket om å utvikle serviceerklæringer er i følge rådmannen et politisk ønske om å konkretisere innholdet i kommunens virksomhet til erstatning for de ganske diffuse samfunnsmålene som nå finnes. På den måten skal kommunens policy-dokumenter bli ”mer politiske”, som rådmannen uttrykker det.

Sentraladministrasjonen betrakter målstyring som ledd i å det å utøve ledelse – en måte å synliggjøre *interne* ledelsesoppgaver på. Forståelsen for dette er imidlertid ikke spesielt godt utbredt nedover i organisasjonen. Etter den administrative ledelsens syn har kommunen ingen godt utviklet planleggingskultur. Plandokumentene og -prosessen bærer preg av en sterkt driftsorientert organisasjon, hvor det har vist seg vanskelig å få medarbeidere/mellomledere med svak planleggingsorientering til å formulere etterprøvbare mål for den virksomheten de har ansvar for. Det er liten forståelse av verdien av å utvikle nøkkeltall for virksomheten, oppmerksomheten blir lett om de interne sakene. Profesjonenes verdier og perspektiver, ”klientfiksering” og lojalitet til særlovgivningen, slår klart gjennom på det utførende nivået. Det er også motstand mot målstyring fordi det oppfattes som en form for økonomisk innstramming. Det har ført til at sentraladministrasjonen ofte har måttet gi direktiver for hva og hvordan det skal gjøres. Gjennom den forestående innføringen av serviceerklæringer blir ledere for tjenestestedene i langt større grad tvunget til å definere hva de holder på med og gi bedre retning på målstyringen.

Etats- og mellomlederne gir derimot uttrykk for at de driftsmessige sidene av den etablerte kommunale virksomheten tradisjonelt har fått for *liten* oppmerksomhet i planleggingen. Planleggingen er etter deres oppfatning først og fremst opptatt av nye tiltak. Det politiske nivået oppfattes ikke som avgjørende for styringen av den løpende virksomheten innefor de to tjenesteområdene vi har konsentrert oss om. Systemet har skapt et klarere skille mellom politikere som *bestillere* av tiltak gjennom HP/ØP og administrasjon som gjennomførere, er ett syn. Eksisterende planer og vedtak oppfattes likevel ikke som et hinder for å ta opp nye ting – verken politisk eller administrativt. ”Politikerne føler seg ikke spesielt bundet av vedtatte planer”, sier én; ”planlegges det kanskje for mye?”, spør en annen.

Flere hevder at dagens målstyringssystem ikke har stor nok evne til å fange opp de mange uforutsette og eksternt bestemte forholdene som driftsenhetene løpende må forholde seg til, noe som hele tiden skjer innenfor pleie- og omsorgsfeltet. HP/ØP er ikke noe dokument for de laveste nivåene i organisasjonen, der er lederne mest opptatt med å få virksomheten til å gå rundt. Plandokumentene blir uten relevans for 1.linjens hverdag. De administrative lederne gir uttrykk for en temmelig samlet oppfatning om at organisasjonen mangler både kompetanse og kultur for å styre (og bli styrt) etter et målstyringsopplegg, særlig hvis dette skal nå ut til der tjenestene blir produsert.

7.2.3 Representanter for 1.linje-ledere

Gruppeintervjuene med til sammen syv 1.linje-ledere viser klart at dagens plansystem ikke har nådd ut til dette nivået i organisasjonen. Det gjelder både forståelsen av hva målstyring er og linjeledernes deltakelse i planprosessene. Det er en prosess som drives fra oven, og hvor 1. linjen er fraværende.

Innen pleie- og omsorgssektoren er handlingsplanene ikke rettet mot virksomheten i institusjoner og arbeidslag, og blir heller ikke noe styringsverktøy for lederne på dette

nivået. Det som står i dokumentene og som behandles av sentrale politiske organer er svært komprimert, og informantene viser liten kjennskap til innholdet i handlingsplan og årsrapport:

Det finnes en del planer, men det betyr lite for hva vi jobber med. Vi er mer opptatt av å håndtere hverdagen (*Gruppeintervju*).

Mellomledere i vegsektoren viser et langt mer instrumentelt forhold til styring og ledelse. For dem betyr målstyring at det foreligger (tekniske) planer for det sektoren skal utføre. Planer er nødvendig for å organisere hverdagen:

Det er blitt enklere oppgavefordeling og oversikt – alle vet hva de skal gjøre. Vi har også blitt mer effektive på den måten – mindre skjer nå ad hoc. Vi har kunnet gå over til planlagt forebyggende og periodisk vedlikehold og kvalitetskontroll. (*Gruppeintervju*).

Det er også en oppfatning at dette vil føre til bedre kvalitet på tjenestene til publikum på lenger sikt. Det bekrefter på mange måter de to sektorenes tradisjonelle forhold til planlegging: Helse- og sosialsektoren har oftest forholdt seg til *pålegg* om planlegging, i vegsektoren er planlegging (prosjektering) oftest en *forutsetning* for at tiltak kan iverksettes.

Vi får inntrykk av at det nedover i organisasjonene blir satt likhetstegn mellom rammestyring og målstyring. Målstyring oppfattes som en måte å trekke inn ressurser på – det følger i alle fall ingen nye penger med til etablert virksomhet. Det blir hele tiden nødvendig å argumentere for det som skal eller må opprettholdes i forhold til det nye som ønskes politisk eller faglig. Driftsproblemene kommer ikke til overflaten, og må hele tiden konkurrere med nye oppgaver, uten at de 'gamle' oppgavene bevisst nedprioriteres.

Grunnplanet innenfor pleie- og omsorg opplever lojalitetskonflikter og skvises mellom profesjonsnormer, politiske ønsker og økonomiske realiteter. I vegsektoren derimot er normene annerledes, der er det en hevdvunnen tradisjon for problemløsning gjennom planlegging og kostnadsoppfølging, noe som denne sektorens tiltro til KOSTRA som plan- og rapporteringssystem kan være en indikasjon på.

7.3 Effekter for politisk styring

Spørsmålet om innføring av målstyring har ført til at noen har fått større innflytelse, ble reist både i gruppeintervjuene og i individuelle informantsamtaler. Det er en utbredt oppfatning blant politikerne at bystyret har fått mindre direkte innflytelse, gjennom den betydelige delegeringen som er gjennomført. Samtidig er det ingen som gir uttrykk for at de ønsker tidligere ordninger tilbake, til tross for at mange også peker på at administrasjonen har fått større innflytelse. Det er et gjennomgående trekk at makt og innflytelse plasseres andre steder enn hos bystyret – i administrasjonen, i formannskapet, i hovedutvalget. Eller hos *posisjonen*, for de som tilhører opposisjonen i bystyret, som hevder at det meste er avgjort før sakene kommer til bystyret. Selv om budsjettkonferansen åpner for diskusjon av politiske veivalg og prioriteringer, har ikke bystyret blitt det 'politiske verksted' mange hadde håpet på.

Hvordan klare å få bystyret til å bli litt mer verksted, der det blir skapt noe? Mye av den politiske debatt skjer jo i hovedutvalget - og det var jo det vi ønsket. Og så skulle bystyret være et vitalt organ. Men det har det ikke blitt ennå. Men vi har fire år på oss. (*Bystyremedlem*)

Noen mener det har blitt mye 'sandpåstrøing' og at utfallet av sakene er gitt på forhånd:

"For det har jo utviklet seg til ren sandpåstrøing. Og det har med målstyringen å gjøre, tror jeg."

Intervjuer: Mener du målstyringen inviterer til at bystyret blir mindre viktig politisk?

Ja, mye mindre viktig... den politiske makten sitter muligens i hovedutvalgene. Samtidig som hovedutvalg har både den fordelene og ulempen, hvis vi skal se det politisk, at vi blir veldig nær hverandre. Vi blir kanskje veldig på lag med de som fremmer sakene, med administrasjonen... det oppstår en del mellommenneskelige relasjoner som gjør at det å klare å forholde seg til det politisk prinsipielle ikke alltid er like lett. *(Gruppeleder)*

Mange peker på mulighetene for innflytelse som ligger i å ta del i beslutninger om enkeltsaker. Slike saker kommer nå langt sjeldnere til bystyret. Dette er først og fremst hovedutvalgenes domene, i den grad enkeltsaker i det hele tatt kommer til politisk behandling. I bystyret føles det vanskeligere å reise enkeltsaker eller å ta på seg rolle som ombud, fordi det ikke passer inn slik rollene nå oppfattes å være definert:

Intervjuer: "Føler du at det er vanskelig å ta opp ting utenfor dagsorden, utenforsystemet?"

Ja, det gjør jeg. Men det kan gå på min personlighet, jeg føler meg usikker på hvordan ting vil bli møtt, samtidig som jeg føler at man må ha så veldig mye spesialkunnskap. *(Gruppeleder)*.

Ordføreren sier det slik:

Kanskje blir det av og til for store [plan]opplegg. Det oppleves at systemet kan gi for lite frihet. Det blir for eksempel lite plass til ombudsrollen i en sterkt planstyrt verden. Sunn fornuft tilsier at det må kunne gå an å snu rundt når det trengs.

Det ligger makt og muligheter for påvirkning gjennom å ha oversikt over kommunens økonomi og budsjettssystemet – og det er det få som har både i følge administrative ledere og politikere:

Men noen politikere kan systemet, slik at de kan gå det etter i sømmene. Men det er ikke mange, kanskje bare en 4-5 stykker av de 45 i bystyret. *(Ordfører)*.

Flere politikere setter spørsmålsteget ved sin egen innsikt og kompetanse – er den stor nok; kan de matche fagfolkene når det gjelder å vurdere behov og kvalitet? Vi kan spore – særlig hos de 'menige' – en viss tendens til å føle seg underlegen eller å være litt på defensiven i forhold til administrasjonen, som blir stadig mer profesjonell.

På den annen side hevder de administrative lederne at målstyring har ført til at politikerne gjennom å få bedre oversikt over kommunens disposisjoner også har fått et sterkere grep om styringen. Politikerne er blitt mer involvert i de avgjørende valgvalgene og det nye styringssystemet virker ansvarliggjørende. Politikerne på sin side peker på at selv om konsekvensene av politiske valg nå kommer klarere fram, er premissene for valgene oftest lagt av administrasjonen; det er derfra utredningene og forslag til tiltak kommer.

7.4 Politikk og administrasjon – nye roller?

Forholdet mellom fag/administrasjon og politikk fremstilles først og fremst som et spørsmål om tillit – og en slik tillit finnes, mener både den politiske og den administrative ledelsen. Administrasjonen oppfattes som lydhør overfor de politiske signaler som kommer fra bystyrets majoritet. ”Flora er politikerstyrt”, sier ordføreren. ”Det har blitt mer ’ryddig’”, er et uttrykk som går igjen, både blant politikere og administrasjon.

Når vi spør politikere om deres syn på hva som er politikernes rolle, og forholdet mellom politikk og administrasjon, får vi inntrykk av at dette oppfattes som ’vanskelige spørsmål’. Det er en allmenn, og litt vag, oppfatning at politikernes oppgave er å formulere målene, og så overlate til fagfolkene å sette målene ut i livet. Og igjen reiser noen spørsmål om de som politikere evner å gi de rette avklaringene og tilbakemeldingene til administrasjonen. Det er en allmenn oppfatning at bystyret er lite flinke til å sette den politiske dagsorden:

Jeg føler jo at det er administrasjonen som legger føringene på det de ønsker, og det er de som setter dagsorden. Jeg synes ikke vi politikere er flinke til å sette dagsorden”.... For eksempel legger de masse arbeid ned i en tertialrapport, men jeg føler at de får veldig lite igjen for det arbeidet av oss politikere. Ikke får de ros, ikke får de ris. De får en slags taushet. Og så får de kritikk i forhold til en prosess som kanskje kunne vært noe annerledes. Jeg føler at vi ikke er gode nok. (*Gruppeleder*)

De administrative lederne viser til at budsjettkonferansen er ment som en sentral arena for diskusjon av politiske mål og prioriteringer, men blant de fleste politikere blir dette oppfattet som administrasjonens arena. Administrasjonen er også klar over sin egne rolle i å fastsette rammer og regi av budsjettkonferansen, slik vi har sett i del 3 om mål og målformulering.

7.4.1 Politikk = enkeltsaker?

Når vi spør politikere om deres forhold til befolkningen, og hva styringssystemet betyr i den sammenheng, får vi svar som indikerer en spenning mellom målstyringens prinsipielle politikerrolle – ’den langsiktige strateg’ – og behovet for å kunne engasjere og profilere seg i forhold til enkeltsaker, å kunne ’vise impulsivitet’, som én uttrykker det. Makten ligger ikke i å formulere mål, men i mulighetene for å påvirke enkeltsakers utfall, sier en annen, enkeltsaker gir muligheter for ideologisk profilering og politisk opposisjon.¹⁸ Dessuten er det et faktum at de fleste saker som legges fram til politisk behandling er typiske enkeltsaker, politikken er i stor grad nettopp å ta standpunkt i enkeltsaker og –konflikter. Målstyringen som idé, og den vidtgående delegeringen, gjør det ’ukorrekt’ og lite legitimt å gå inn i en *ombudsmannsrolle*. Flere viser til at enkeltsaker jo kan tas opp i hovedutvalgene, men kan vise til få eksempler på at dette faktisk skjer.

Selv om ingen ønsker seg det gamle budsjettopplegget (’detaljene’, som det ofte omtales som) tilbake, er det samtidig flere som nettopp ønsker seg mer ’detaljert informasjon’, uten at det fremstår klart hva som legges i det. Noen peker på at systemet med tertialrapportering må bli bedre og mer presist, andre savner måltall for sammenlikning,

¹⁸ Et eksempel på dette er bystyrets behandling av spørsmålet om salg av kommunens andeler i YFK (16/11-1999), som tydelig reflekterte en tradisjonell liberalistisk-sosialdemokratisk ideologisk konflikt og samtidig ble en maktkamp mellom posisjon og opposisjon.

andre mer detaljer i saksfremstillingen. Kanskje er ønsket om detaljer et uttrykk for et behov for *konkretisering*, noe som kan gi bedre muligheter for *politisering*?

Det er også et en temmelig entydig oppfatning hos administrasjonen at enkeltsaker engasjerer politikerne mer enn planer, men at målstyring er en måte å vende oppmerksomheten bort fra enkeltsakene. Målstyring oppfattes som et klarere og mer prinsipielt skille mellom politikk og fag, og et ”ryddigere” system for styring.

7.5 Effekter av målstyring for befolkningen

Det er få av politikerne som tar opp synspunkter på betydningen av målstyring i forholdet til de kommunale tjenestene og befolkningen. På mange måter oppfattes dette som administrasjonens og fagfolkenes område. Til en viss grad diskuteres mål og tiltak i hovedutvalgene, men etter initiativ fra administrasjonen. Det er i det store og hele liten kontakt mellom tjeneste/institusjonsnivået og politikerne, særlig på pleie- og omsorgsområdet. Her er kontakten for dårlig, og lederne opplever stor avstand både til kommunens administrative ledelse og til politiske organer. Politikken oppfattes som formalisert, og politikerne som fjerne og til dels kritiske til det som skjer på tjenestenivået.

Det er bare på teknisk sektor at lederne trekker fram forekomsten av kommunale planer som viktig i seg selv:

Publikum og næringsliv nyter godt av at det finnes planer – de har fått mer forutsigbare forhold. Men også hverdagen for de ansatte har blitt enklere – de lengst ute vet nå hva som skal skje framover. Administrasjonen har også fått handlingsrom for visse omdisponeringer innenfor det vedtatte budsjettet, selv om budsjettene er trange (*Gruppeintervju*).

Innen pleie- og omsorgsområdet synes hverdagen mer styrt av pasientforhold og -hendelser. Her er det mer viktig hva lovgivningen og statlig tilsyn (fylkeslegen) har å si, enn hva som står i kommunens planer.

Nærheten mellom politikere og befolkning i en liten kommune er ikke alltid enkel å takle. Når skal planer følges, når bør de endres? Politiske vedtak i en liten kommune blir så gjennomsløttede at det blir vanskelig å være tilstrekkelig fleksibel. For menige bystyremedlemmer er det ikke alltid klart når tiden er inne for å reise saker og enkeltspørsmål som befolkning og velgere er opptatt av. Det rekkes ikke alltid å vise til at det foreligger planer om tiltak, eller at planer skal tas opp til revisjon (selv om det også kan være et svar på kort sikt). Det er heller ikke alltid like lett å ha oversikten over alle planene:

Administrasjonen lager svært mange planer, men forholdet mellom politikerne og befolkningen er så nært at det blir viktigere å finne praktiske løsninger på konkrete og akutte problemer enn å følge planene. (*Ordfører*).

Det er viktig å sitte med mål og planer, og med god informasjon når man skal legge planer. Men det er jo ikke alltid de blir like godt holdt... Men det er jo ikke sikkert det skal holdes alt heller, for det skjer jo nye ting som må komme med i vurderingen og som man ikke visste om da planene ble lagt. (*Gruppeintervju*).

Del III: Målstyring i Larvik kommune i 2000

8 Bakgrunn

Fremstillingen av hovedtrekkene i plan- og styringssystemet i Larvik kommune baserer seg på plandokumenter og intervjuer våren 2000. Vi legger særlig vekt på dokumenter og prosesser som våre informanter da beskrev som kommunens målstyringssystem. Gjennomgangen er imidlertid i noen grad oppdatert i ettertid siden kommuneledelsen var av den oppfatning at kommunen på det tidspunkt feltarbeidet ble gjennomført ikke hadde satt i verk alle tiltak som omlegging til målstyring innebærer. Derfor beskrives også elementer som er kommet til *etter* at intervjuene av ansatte og politikere ble foretatt. Intervjumaterialet må således delvis betraktes som erfaringer med og synspunkter på *innføring* av målstyring, og dermed ikke en fullgod konsekvensstudie. Etter gjennomgangen av intervjumaterialet, presenteres de endringene som høsten 2000 var planlagt gjennomført i løpet av 2001. Dette er i hovedsak basert på gjennomgang og analyse av kommunale plandokumenter, og supplerer den informasjon som er innsamlet gjennom individuelle informantsamtaler og gruppeintervjuer.

8.1 Kort om Larvik

Larvik er en kystkommune i lengst sør i Vestfold på ca. 530 km², bestående av gamle Larvik kommune (Larvik by), og de tidligere, omkringliggende kommunene Hedrum, Tjølling, Stavern og Brunlanes. Sammenslåingen skjedde i 1988, blant annet på bakgrunn av forhold knyttet til arealdisponering (St.prop. 14 (1986-87)). Sammenslåingen og oppfølgingen av den krevde selvsagt mye av kommunens oppmerksomhet de første årene.

Det har ”alltid” gått viktige ferdselsårer gjennom Larviksområdet. Allerede i oldtiden var Raet en flittig brukt veilinje. Gamle Larvik ble ladested under Tønsberg i 1665. I 1671 ble ladestedet kjøpstad.

Folketallet i nye Larvik kommune var per 1.1.1999 40 088. Andel barn/unge under 17 år var 23%, mens vel 15% av befolkningen var over 67 år. Med andre ord ligger aldersfordelingen blant Larviks innbyggere omtrent på landsgjennomsnittet. Kommunen

har service som hovednæring. For øvrig er næringsliv og industri preget av skog- og landbruk og treforedling.

8.1.1 Kommunens politisk-administrative organisering og ledelsesstruktur

Kommunestyret har 53 representanter, hvorav 13 sitter i formannskapet. Formannskapet har kun de minimumsfunksjoner som Kommune-loven krever¹⁹, hvilket vil si at formannskapet behandler forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak (se § 8).

Gamle Larvik kommune ble tradisjonelt styrt av Arbeiderpartiet (Ap). Sosialdemokratene har også på 1990-tallet – etter kommunesammenslåingen – vært den største politiske grupperingen i kommunestyret. Som vi kan se av tabell 1, har imidlertid Ap blitt kraftig utfordret av sentrum og høyresiden i nye Larvik kommune. Høyre var i gamle Larvik kommune det største ”opposisjonspartiet”, men har i dag og i dagens Larvik fått hard konkurranse fra Fremskrittspartiet (Frp). Fra 1991-1993 var ordføreren fra Arbeiderpartiet, og varaordføreren fra Sp. Fra 1993-1995 overtok Senterpartiet ordføreren, etter avtale mellom de to partiene om at de skulle ha ordføreren to år hver. Fra 1995-1999 hadde Sp ordføreren, mens varaordføreren var fra Høyre (Kommunenøkkelen 1999-2000). Fordelingen var basert på et valgteknisk samarbeid. Siden har det vokst fram et mer forpliktende politisk samarbeid mellom Høyre, Fremskrittspartiet (Frp) og Kristelig folkeparti (KrF). Ap har i dag størst andel av representantene (26 %), men er i opposisjon. Larvik kommune har i perioden 1999-2003 en ordfører fra Høyre og en varaordfører fra Frp (Kommunenøkkelen 1999-2000).

Kommunen har i undersøkelsesperioden vært organisert etter komitéprinsippet i politisk sammenheng. Alle kommunestyremedlemmene sitter i en komité, bortsett fra ordføreren og to representanter som sammen sitter i kontrollutvalget. Komiteene er inndelt etter formål (f.eks. ”omsorg”, ”oppvekst- og kultur”, ”miljø- og teknikk” etc.). Komiteene får saker oversendt fra rådmannen og innstiller til vedtak overfor kommunestyret, som i sin tur fatter den endelige beslutningen.

Tabell 1 *Partienes andel av representantene i kommunestyret 1991-1999. Prosent.*

Parti	År	1991	1995	1999
Arbeiderpartiet		28,3	34,0	26,4
Fremskrittspartiet		9,4	20,8	20,8
Høyre		28,3	18,9	24,5
Kristelig Folkeparti		7,5	7,5	9,4
Senterpartiet		9,4	9,4	5,7
Sosialistisk Venstreparti		13,2	3,8	7,6
Venstre		3,8	5,7	5,7
Rød Valgallianse		-	-	-
Andre		-	-	-
N		53	53	53

Kilder: Statistisk sentralbyrå (1993): Kommunestyrevalget 1991. Oslo. Statistisk sentralbyrå (1996): Kommunestyrevalget 1995. Oslo. Statistisk sentralbyrå (2000): <http://www.ssb.no>

¹⁹ Korrespondanse med rådgiver Christian Thaulow 17. oktober 2000.

Kommunestyret har delegert all den myndighet kommuneloven tillater til rådmannen. Dette vil si at han kan treffe vedtak i alle enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning, med mindre kommunestyret har bestemt noe annet (§ 23). I tillegg kan administrasjonssjefen opprette og nedlegge stillinger, og treffe avgjørelser i personalsaker (§ 24). Maksimal delegasjon innebærer også at rådmannen har særlovskompetanse, hvis ikke særloven bestemmer annerledes (Overå og Bernt 1993:169).

Administrasjonens struktur er svært flat, og et resultat av en prosess som startet for alvor rundt 1995 under ledelse av den forrige rådmannen. Det eksisterer ingen etater. Det finnes heller ikke lenger avdelinger under rådmannen. Disse ble vedtatt nedlagt i (november) 1999 og slått sammen til en såkalt rådmannsfunksjon.²⁰ Larviks organisasjonsform gjenspeiler dermed den såkalte "timeglassmodellen" for politisk-administrativ organisering, der all formell kontakt mellom politisk og administrativ side i prinsippet skal gå gjennom rådmann og ordfører (se figur 1). Rådmannsfunksjonen består av én støtte- og én utredningsfunksjon og en prosjektdel. Utredningsgruppen jobber med leder- og organisasjonsutvikling og resultat- og kvalitetssikring. Støttefunksjonen er delt inn i følgende områder: personal, økonomi, innkjøp, jus/avtaler, informasjon og IKT. Den fungerer også som politisk sekretariat. Innenfor prosjektdelen organiseres større oppgaver av temporær karakter, som for eksempel utbygging innen eldreomsorgen. Den ledes av en prosjektdirektør, og er bemannet av det antall som jobber på de aktuelle prosjektene.

Ettersom det ikke finnes etatsjefer, befinner det tjenesteytende nivå seg i direkte linje med rådmannen. Da vi gjennomførte intervjuene i kommunen (vår 2000), fantes det 69 resultatenheter i Larvik. I 2001 er antallet redusert til 65. Det eksisterer imidlertid en koordineringsgruppe, et samordningsråd, som består av representanter fra rådmannsfunksjonen (3) og resultatenheter (6). Gruppen er en møteplass for det såkalte strategiske og operative nivå, og er ment å ivareta samhandlingen og kontakten mellom rådmannsfunksjonen og de tjenesteytende enheter. Resultatenheteres deltakelse går på omgang. Hver enkelt resultatenhetsleder har fått delegert myndighet i budsjett, lønns- og personalsaker og tjenesteproduksjon innenfor sitt område. Enhetslederne inngår dessuten i faglige nettverk, og geografisk baserte ledernettsverk på tvers av faggrenser. Denne ordningen skal bidra til mer helhetlig ansvar og styring. Til sammen gir organisasjonsstrukturen og delegasjonen den enkelte resultatenheter og enhetsledelse et betydelig handlingsrom for egne prioriteringer og løsningsalternativ.

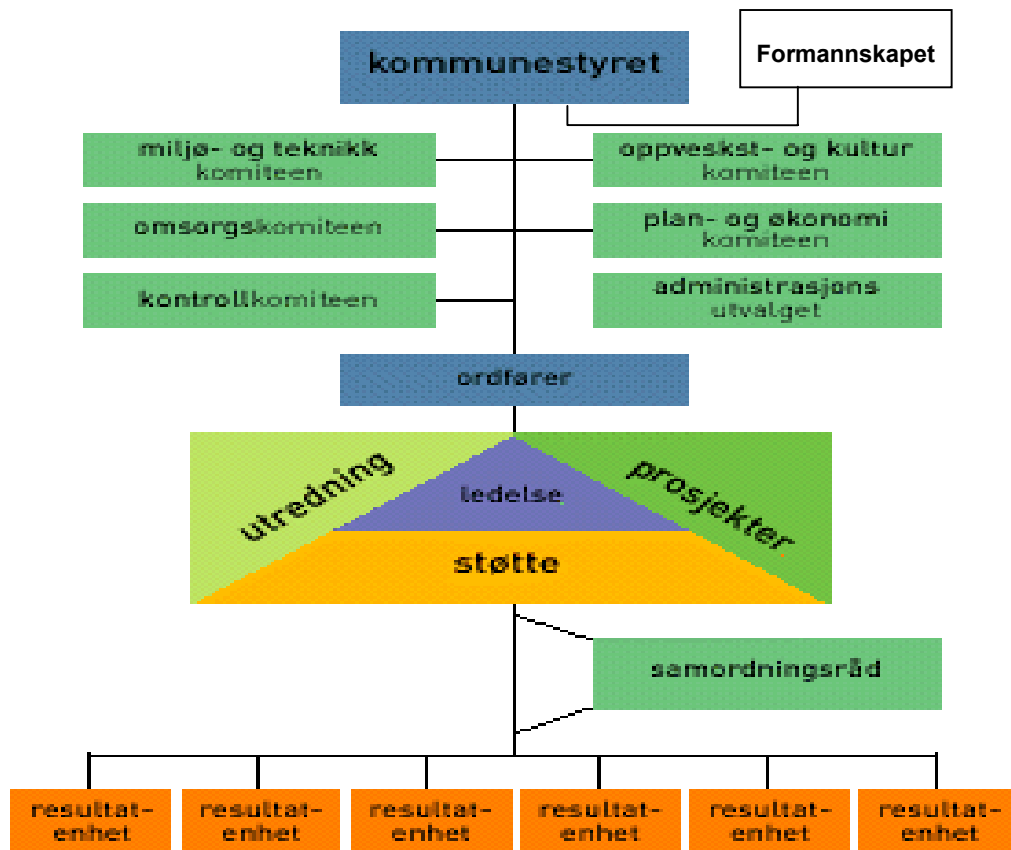
Mer spesifikt er *pleie- og omsorgssektoren* – én av de to sektorene vi har sett nærmere på – delt inn i fire soner (distrikter) med hvert sitt hovedkontor og leder. Sonene utgjør hver sin resultatenheter og rapporterer direkte til rådmannen. Tre av sonene følger de gamle kommunegrensene. Internt er sonene inndelt i hjemmetjenester, servicefunksjoner og heldøgns botilbud. Hjemmetjenestene er bl.a. inndelt i hjemmesykepleie, hjemmehjelp, husmorvikar, matombringning etc. Servicefunksjoner inkluderer eldresentra (dagsentra), dagopphold og lignende. Under heldøgns botilbud finnes bo- og aktivitetssentra, bofellesskap og omsorgsboliger. Saker hvor myndighet ikke er delegert til rådmannen, oversendes normalt til Omsorgskomiteen som innstiller til kommunestyret. Det er ordføreren som avgjør hvor alle typer saker skal sendes.

Veisektoren er underlagt resultatenheter Kommunalteknikk, som ellers har ansvaret for vann- og avløp, renovasjon, parker og friluftsområder og utbygging av kommunale bolig- og industrifelt. Saker til politisk behandling og orientering sendes som oftest fra rådmannen via ordfører til miljø- og teknikkomiteen. Figur 1 oppsummerer og illustrerer

²⁰ Den daværende inndelingen var ikke eldre enn fire år. Før 1995 var administrasjonen organisert i etater, og stabsfunksjoner ble både utøvet hos kommunaldirektørene og hos rådmannen.

Larvik kommunes politisk-administrative organisering. (Kilde: Larviks kommune [online] – URL: <http://www.larvik.kommune.no>).

Figur 8.1 Larvik kommunes politiske og administrative organisering



8.1.2 Økonomi

Larvik kommune er i henhold til Kommunal monitor²¹ en stor kommune med lave inntekter (Fimreite 1999). Denne kategoriseringen stemmer godt med våre informanters oppfatning av den økonomiske situasjonen i kommunen. Høsten 1999 ble det såkalte "Ronja-spranget" lansert, bestående av 200 innsparingsforslag. Målet (kravet) er å redusere utgiftsnivået med 11%, det vil si med 110-120 mill. kroner i løpet av perioden 1998-2000. 65 millioner skulle spares i 2000, 77 millioner i 2001. 5 millioner av innsparingen fra 2000, skal avsettes i et "Ronja-fond" som "buffer" mot framtidige økonomiske krav. Rådmannen antar kommunen vil nærme seg målet for innstramning i 2001. I økonomiplanen for 2001-2004, konkluderes det med at snuoperasjonen begynner å gi resultater. Driftsutgiftene er redusert siden 1999 (Strategidokument for 2001, del 2).

²¹ Kommunal monitor er en database og årlig publikasjon fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), som gir er bred oversikt over ressursbruk og prioriteringer i kommunesektoren.

Kommunen hadde i 1998 et netto driftsresultat på – 34,1 millioner, det vil si på –3,3 %. For 1999 var underskuddet (driftsresultatet) på ca. –3,1 millioner det vil si – 0,3 %.²² I henhold til Kommunal Rapport var driftsresultatet for 2000 på 30 millioner kroner, det vil si + 3 % (Kommunal Rapport 08.03.01). Kommunens 'frie' inntekter finansierte i 1999 vel 69 % av samlede driftsutgifter. Av dette kommer om lag 62 % fra skatt og ca. 38 % fra statlige rammetilskudd²³.

8.2 Fra årsbudsjett til ”fullstendig balanseregnskap”

Parallelt med organisasjonsendringene har det skjedd en omlegging av styringssystemet i Larvik. I Omstillingsprosessen er forankret i følgende delmål for kommunens virksomhet²⁴:

- Sikre god velferd for alle innbyggere
- Dokumentere kompetanse og ressurseffektivitet i tjenesteyting, slik at organisasjonen får et konkurransefortrinn i forhold til andre alternative leverandører av kommunal tjenesteyting
- Være attraktiv arbeidsgiver både i forhold til egne medarbeidere og arbeidssøkende.
- Tjenesteytingen skal til en hver tid være underlagt lokalpolitisk styring og kontroll

Veien som skisseres ser ut til å gå i retning av en mer bedriftsøkonomisk form for styring. I henhold til innledningen til økonomiplan for 2001-2004, søkes en overgang som skissert nedenfor.

Fra	Til
Styring	Lederskap
Livslang karriere og fast lønn	Motivasjon og prestasjon
Hierarki og administrasjon	Desentralisering, entreprenørskap og nettverk
Standard detaljbudsjettering	Fleksibel kostnadsbudsjettering
Regler	Resultat
Borger	Bruker
Kommunalt/offentlig monopol	Tjenesteyting i konkurranse med eller i Partnerskap med andre

De to settene av ”styringskomponenter” kan sies å representere to alternative administrative konsepter. Tabellen markerer en overgang fra en tradisjonell offentlig administrasjonsmodell til en såkalt markedsmodell. Sentrale stikkord for markedsmodellen er tro på ledelse, mer bruk av indirekte kontroll (i stedet for direkte autoritet) og fokus på innbyggernes direkte innflytelse på og medvirkning i kommunal virksomhet og tjenesteproduksjon (se Øgård 2000:30f).

Disse ambisjonene har medført en markant endring av styringsverktøyene i kommunen. Kommunen la på slutten av 1990-tallet blant annet om til ”...systematikken og metodikken for balansert målstyring.”²⁵ Denne styringsmetoden er også kalt ”fullstendig balanseregnskap” (FBR) eller ”Total Balanced Scorecard” (TBS). I Norge har

²² Kilde: Årsrapport 1999.

²³ Kilde: Årsrapport 1999.

²⁴ Kilde: Strategidokumentet for 2001

²⁵ Kilde: Økonomiplan/handlingsprogram 2000-2003

konsulentfirmaet KPMG vært en toneangivende formidler av denne metoden til norske kommuner (Kommunenes Sentralforbund 2001). I en rapport KPMG selv har skrevet om blant annet bruk av ”balansert målstyring” i norske sammenheng, trekkes Larvik fram som en av ”referansekommunene”. Rådmannen i Larvik knytter dessuten FBR til det svenske firmaet Consultus.²⁶ Denne modellen er utviklet på basis av en erkjennelse i det private næringsliv av at det ikke er tilstrekkelig kun å skjele til *økonomiske resultater* når bedriftens strategi for intern styring skal legges: Man trenger også ha et system for å måle *kvalitet og effektivitet* for å utnytte ressursene maksimalt (Kommunenes Sentralforbund 2001).

I Larvik innebærer dette i praksis en fullstendig omlegging til rammebudsjettering og styring etter mål og resultater. Et sentralt premiss er konsekvent oppfølging gjennom resultatstyring, fasthet på avtalte mål og frihet i valg av virkemidler:

”En fremgangsrik forvaltning av den bemyndigelse og ansvarliggjøring som er lagt forenhetene, forutsetter forutsigbarhet i enhetenes handlingsrom og en systematisk oppfølging i forhold til måloppnåelse”
(Kilde: *Strategidokument for 2001*)

.Målene grupperes – i tråd med konseptet om ”balansert målstyring” – i følgende kategorier:

- Finanskapital (økonomi)
- Samfunnskapital (kommunenes evne til å påvirke samfunnsutviklingen)
- Brukerkapital (brukerrettede tjenester)
- Humankapital (de ansatte)
- Strukturkapital (kommunens interne infrastruktur og evne til å utnytte organisasjonen)
- Natur- og miljøkapitalen (kommunenes evne til å utvikle en positiv miljøarv til neste generasjon).

I forhold til det politiske system ligger rådmannens totale resultatansvar fast. Resultatenhetslederne skal ansvarliggjøres i form av skriftlige lederavtaler med rådmannen. Avtalene skal både ha en individuell del og knyttes til resultatmål. Planen er at virksomhetsplanene skal integreres i dem. De ulike endringsprosessene – flat organisasjonsstruktur, delegering og målstyring – henger nøye sammen. I rapporten for 2. tertial 1999, slår rådmannen fast:

(...) resultatmåling og rapportering er et sentralt element og en forutsetning for praktisering av modellen på samme måte som det vil være det etter full overgang til FBR. Dette henger sammen med at både tradisjonell rammestyring og FBR innebærer utstrakt delegering av myndighet til de tjenesteproduserende enhetene. Detalj kunnskap og oversikt vedrørende aktivitets- og budsjettgjennomføring vil av den grunn i hovedsak finnes på resultatenhetsnivået, mens rapporteringen til kommunestyret skjer for hele virksomhetsområdet som omfatter én eller flere resultatenheter (...).

²⁶ Intervju med rådmannen i Larvik, Einar Gaustad, våren 2000.

9 Plansystemet

Som de fleste norske kommuner har Larvik – som Flora – utviklet sitt plan- og budsjettssystem etter en ”årshjulmodell”, det vil si at utarbeidelsen av budsjett, økonomiplan og årsrapport er knyttet til faste prosesser og tidspunkter i kalenderåret. Det kommunen omtaler som sitt system for (balansert) målstyring er bygget inn i de dokumentene som inngår i dette ”hjulet”. Systemet har vært under utvikling siden tidlig på 1990-tallet, og det skjer stadig endringer i prosesser og dokumentutforming.

Larviks ”årshjul” har følgende hovedhendelser:

- januar-mars: Utarbeidelse og behandling av årsrapport (inkl. 3. tertialrapport) og regnskap for foregående år.
- mai – juni: Rådmannen utarbeider ikke en økonomisk strategi for kommende økonomiplanperiode for diskusjon i formannskap og/eller kommunestyret. Budsjettet blir konsekvensjustert i samband med kommune-økonomi-proposisjonen i mai slik at endringer i rammer og forutsetninger blir fanget opp. Dette går per i dag ikke til politisk behandling, og sendes ikke til noe politisk organ til orientering. Det skjer først i forbindelse med en ordinære budsjett/økonomiplanbehandlingen (strategidokumentet) om høsten.²⁷
- juni: Rapport for første tertial legges fram for kommunestyret, sammen med (eventuelt) revidert økonomiplan/årsbudsjett;
- oktober: Rapport for andre tertial forelegges kommunestyret som grunnlag for politisk debatt om strategier og prioriteringer for kommende forslag til økonomiplan/budsjett.
- november: Fremleggelse av handlingsprogram, økonomiplan og budsjett. Disse delene inngår i ett, integrert dokument hvor også strategiske mål fra kommuneplanens langsiktig del inngår. Komiteene og formannskapet behandler rådmannens forslag til handlingsprogram, økonomiplan og årsbudsjett.
- desember: Kommunestyret sluttbehandler handlingsprogram, økonomiplan og budsjett.

9.1 Innholdet i de enkelte planprosesser og –dokumenter

Nedenfor følger en kort oppsummering/karakteristikk av oppbygging av og innhold i de forskjellige dokumentene som inngår i den årlige plansyklusen.

²⁷ Korrespondanse med rådgiver Christian Thaulow mars 2001.

9.1.1 Strategidrøftinger

Larvik hadde ikke noe arrangement på linje med Floras plan- og budsjettkonferanse når vi besøkte kommunen. Dette er imidlertid i ferd med å endres, hvilket vi kommer tilbake til etter presentasjonen av intervjumaterialet.

9.1.2 Handlingsprogram og (års)budsjett m/økonomiplan

Handlingsprogram, økonomiplan og årsbudsjett (HP/ØP) behandles politisk, men har ikke noe forord undertegnet av ordføreren. Både format og innhold for HP/ØP er under stadig utvikling. Larvik kommune la om sin behandling fra to prosesser til én samlet prosess for budsjett/økonomiplan samt handlingsprogram i 1990/91. Bakgrunnen for dette var blant annet at årsbudsjettet avvek til dels betydelig fra rammene gitt i LTB/økonomiplan på vårparten, samt at man ønsket å sikre at man tok hensyn til konsekvensene av årsbudsjettopplegget for senere år. I årsbudsjettet kunne det ligge flere tiltak som ikke hadde helårsvirkning, blant annet opptak av lån med rente- og avdragskonsekvenser samt delårsvirkning ved 1. års igangsetting av nye driftstiltak, eventuelt reduksjonstiltak. I tillegg kommer det at en prosess krever mindre administrative ressurser enn to prosesser hvor innholdet er omtrent like.²⁸

Fra og med 1999 (perioden 2000-2003) ble handlingsprogram/økonomiplan (HP/ØP) og årsbudsjett er samlet i ett dokument med felles politisk behandling i desember. I dag (2001-2004) inngår handlingsprogram, økonomiplan, årsbudsjett i et integrert dokument kalt "Strategidokument for 2001". Det finnes ingen egen del med navnet *handlingsprogram*. Økonomiplan og handlingsprogram er ett integrert dokument kalt økonomiplan. Økonomiplanen revideres i juni ved behandlingen av 1. tertialrapport. Det skjer en tilsvarende revisjon i september/oktober i tilknytning til behandling av 2. tertialrapport. Revisjonen er i varierende grad formell, i den forstand at det er innmeldte behov for tilleggsbevilgninger eller observerte endringer i skatt/rammetilskudd og lignende som bestemmer hvor omfattende revisjonen blir.²⁹

På tross av en gradvis introduksjon av det nye styringssystemet, kalles den siste utgaven av HP/ØP et "førstegenerasjonsdokument" som "...krever utvikling over tid for å fylle sin tiltenkte funksjon". Trolig er dette et uttrykk for at det først er i den kommende perioden kommunen fullt ut legger om til "balansert målstyring". Grunnlaget for utvidelsen av rammen for styringsdokumentene er "...en erkjennelse av behovet for en langt mer kontinuerlig vurdering og oppdatering av våre styringsdokumenter enn tidligere" (Strategidokument for 2001, del 1) Videre – i punktet "Strategisk retning" – står det å lese:

Både som politisk system og organisasjon står Larvik kommune overfor en rekke nye og endrede krav. I samfunnsdebatten etterlyses en mer effektiv og moderne offentlig sektor uten at debatten så langt har maktet å klargjøre hva forskjellen vil være i forhold til dagens situasjon. Denne debatten bidrar imidlertid til å synliggjøre at offentlig sektor og kommunene er integrerte i en dynamisk samfunnsutvikling, hvor kjente forutsetninger og rammevilkår er i kontinuerlig endring. For å kunne møte disse endringer må kommunene utvikle en omstillings- og handlingskompetanse som setter oss i stand til å møte nye utfordringer. (*Strategidokument for 2001, del 1*).

²⁸ Korrespondanse med rådgiver Christian Thaulow mars 2001.

²⁹ Korrespondanse med rådgiver Christian Thaulow mars 2001.

Både format og innhold for HP/ØP er under stadig utvikling. Fra 1999 til 2000 er for eksempel omfanget av tekst- og analysedelen i dokumentet utvidet fra 28 til 46 sider, hvor det særlig er detaljeringsgraden som øker. Handlingsprogrammet for perioden 2000-2003 viser mål og tiltak brutt ned på virksomhetsnivå (tjenestoområder), mens dette tidligere har vært behandlet på sektornivå. Fremstillingen er også i større grad standardisert. Når det gjelder den innholdsmessige siden, kan det helt generelt nevnes at årets økonomiplan/handlingsprogram/budsjett er mer omfattende enn den foregående. Med forbehold om at ulik layout kan gjøre det vanskelig å sammenligne omfanget, har sideantallet definitivt økt (inkl. vedlegg). HP/ØP for 2000-2003 – det dokument som var i bruk når vi gjennomførte intervjuene i kommunen – var på ca. 130 sider. Dagens HP/ØP er på rundt 280 sider. Fremstillingen av økonomiplan/handlingsprogram og budsjett er også siden blitt mer systematisk og oversiktlig. Det er tydelig lagt ned ressurser i å skape en mer ”pedagogisk” layout. Hele dokumentet er omsluttet av en ringperm, og inndelt av forseggjorte skilleark med illustrerende figurer eller fotografier.

Strategidokumentet, er delt inn i tre deler (inkl. vedlegg). I *del 1* finner vi aller først et forord av professor Magnus Fladmark³⁰ fra Robert Gordon University i Aberdeen og Heyerdahl instituttet i Larvik, hvor Larvik plasseres i en kulturhistorisk kontekst (ca. 3 s.). Mens fjorårets dokument startet med en introduksjon av et overordnet mål om bedre økonomistyring,³¹ presenterer man i år styringssystemet og dets sentrale dokumenter direkte. I kapitlet kalt ”Strategisk retning” presenteres den nye utformingen av de ulike dokumentene som et integrert hele. Dernest følger en oversikt over de *strategiske mål* kommunestyret vedtok for virksomheten høsten 2000 (kommuneplanens langsiktige del). Målene er formulert ”...innenfor rammen av det fullstendige balanseregnskapet”. Dette innebærer som nevnt at man skiller mellom mål i kategoriene finanskapital, brukerkapital, humankapital, strukturkapital, samfunnskapital og natur- og miljøkapital. Deretter presenteres kommunens administrative og politiske organisering, etterfulgt av en beskrivelse av hvordan denne generelt sett er ment å fungere (til sammen ca. 14 s.).

I *del 2* presenteres økonomiplan, tallbudsjett og statens forventningsbrev. Økonomiplanen innledes med en beskrivelse av omleggingen til FBR, en beskrivelse av de økonomiske rammebetingelser, statlige føringer på tjenesteproduksjonen og andre forhold av betydning for kommunesektorens utvikling, etterfulgt av en tempoplan for politisk behandling av Strategidokumentet (pkt. 1-6, 10 s.). Dernest følger henholdsvis driftsbudsjettet og kapitalbudsjettet som beskriver hovedtallene rådmannens forslag til økonomiplan 2001-2004 og budsjett for 2001. Drifts- og kapitalbudsjettet spesifiseres i nye drifts- og investeringstiltak for det enkelte virksomhetsområde (ca. 35 s.). Nærmere bestemt beskrives foreslåtte endringer i forhold til dagens aktivitetsnivå og (kort) de nye tiltak som skal gjennomføres. Dette er nytt av året, og er således med på å gjøre økonomiplanen mer detaljert enn fjorårets. Etter drifts- og kapitalbudsjettet følger finansieringsanalyse (pkt. 8, 10 s.). Så følger en presentasjon av kommunens ”styringsmål” (ca. 12 s.). Styringsmålene er nøkkeltall uttrykt gjennom brøker (teller og nevner). For en stor del kan en si at teller refererer til ”output” eller ”sluttresultat” (volum) i absolutte tall, mens nevner viser til ”maksimalt volum”, for eksempel i form av totalt behov eller etterspørsel. Med andre ord er styringsmålene relative størrelser. Noen av styringsmålene er det imidlertid ikke, og har form av for eksempel forventede gjennomsnittstall. Styringsmålene springer ut av de samme kapitaldimensjonene som de

³⁰ Fladmarks fagfelt er kulturforvaltning.

³¹ Innledningsvis ble det også argumentert for omstillingsbehov i Larvik kommune, og innholdet i ”Ronja-prosessen” – en større innstrammingsplan for perioden 1998-2000 – ble skissert og begrunnet. Dernest ble det argumentert for hvordan kommunens inntektspotensiale kan utnyttes bedre.

strategiske målene. Så gis en samlet hovedoversikt over budsjettet etter virksomhetsområde (25 s.), etterfulgt av handlingsprogram for Larvik kirkelige fellesråd (ca. 5 s.). Deretter presenteres en oversikt over betalingssatser, gebyrer etc. og oversikt over renter og avdrag, garantiforpliktelser og arbeidskapital, langsiktig gjeld og fondsmidler (ca. 7 s.) Til slutt i del 2 presenteres det rene tallbudsjettet for 2001 (20 s.) og statens forventningsbrev til kommunene (8 s.).

I *del 3* finnes en rekke vedlegg, som for eksempel en del historisk statistikk vedrørende bl.a. kommunens demografi, økonomiske utvikling og tjenesteproduksjon (125 s.).

Styringsmålene er indikatorer på forventede, konkrete sluttresultater av den kommunale virksomheten. Hovedvekten må likvel sies å ligge på de økonomiske aspektene, og ikke på tiltaksiden, både i dokumentet som var i bruk da vi intervjuet politikere og administrativt ansatte i Larvik og dagens Strategidokument. Avsnittet om planlagte drifts- og investeringsendringer, gjør imidlertid at det økonomiske perspektivet er mindre dominerende i 2001 enn i 2000.

9.1.3 Tertialrapportering

Tertialrapportene er administrasjonens (rådmannens) løpende tilbakemelding til kommunestyret om gjennomføringen av årets budsjett/handlingsplan og utviklingen i kommunens økonomi. Samtlige enhetsledere skal rapportere 30. april, 31. august og 31. desember. Rapport fra tredje tertial inngår i årsrapporten. Rapportene skal forelegges kommunestyret etter utløpet av hvert tertial, som grunnlag for eventuelle justeringer i økonomiplan og budsjett. Tertialrapporteringen i 2000 ble lagt om etter modell av FBR. Formatet er blitt betraktelig mindre omfattende fra 1999 til 2000. Rapporteringen skjer – som tidligere – på virksomhetsnivå. Det rapporteres forhold til budsjett og på styringsmål. En del styringsmål rapporteres det bare på én gang i året (Rapport 2. tertial 2000, s.3). Noen indikatorer er felles for alle enheter (som for eksempel sykefravær). Det rapporteres også månedlig på et begrenset antall indikatorer fra resultatenehetene til rådmannen. Om tertialrapporten vil endres ytterligere i kjølvannet av det integrerte strategidokumentet, er foreløpig ikke klart.

I den første tertialrapporten fra 1999 understrekes det at tertialrapportene skal være et styringsverktøy for politikerne:

Rådmannen vil som tidligere påpeke viktigheten av at det politiske systemet gir tilbakemeldinger på rapporteringens innhold og oppbygging. Utvikling av rapporteringssystemer og -rutiner som kan bli effektive verktøy for løpende oppfølging og styring, vil som tidligere måtte gjøres i samarbeide mellom det politiske miljø og administrasjonen. Slik rådmannen ser det har dette i betydelig grad skjedd hittil gjennom de tilbakemeldinger rådmannen har fått på de fremlagte tertialrapportene i de foregående år. Ved utviklingen av nye rapporteringssystemer og ved endringer i de eksisterende vil rådmannen søke å innarbeide denne typen tilbakemelding så langt det er mulig (.....). Løpende rapportering sikrer at resultatenehetslederen foretar en regelmessig gjennomgang og analyse av budsjett- og aktivitetsgjennomføringen i forhold til vedtatte økonomiske rammer og handlingsprogram innenfor sitt ansvarsområde. Løpende rapportering skal dekke overordnede behov for oversikt over budsjett- og aktivitetsgjennomføring. Rapportene fra resultatenehetslederne danner bl.a. grunnlaget for utarbeiding av rapportering til politisk nivå (*1. tertialrapport 1999, s. 2*).

I rapporten fra 2. tertial 1999 kan vi lese:

Det er et krav at rapportene [*fra resultatenhetslederne*] skal inneholde nødvendig informasjon slik at rådmannen i sin tur kan utarbeide tilfredsstillende rapport til politisk nivå. Bl.a. skal det medtas evt. forslag til budsjettreguleringer og andre endringer for å sikre budsjettbalanse og realisering av planlagt aktivitet i året.

Tertialrapportene behandles politisk. Likevel har de hittil stort sett bare blitt ”tatt til orientering”, på tross av at det samtidig har blitt fattet vedtak om rådmannens endringsforslag i forhold til økonomiplanen. Informantsamtalene med utvalgte politikere i Larvik, bekreftet dette inntrykket av at rapportene i liten grad brukes aktivt på politisk hold.

9.1.4 Årsrapport og regnskap

Larvik kommune har de seneste år utviklet et relativt omfattende rapporteringssystem. Årsrapport og regnskap er *rådmannens* rapport til kommunestyret som ansvarlig for kommunens økonomiforvaltning. Årsrapporten bygger på siste tertialrapportering fra enhetslederne. Rapportens format og innhold var inntil 1999 (rapporten for 1998) Før dette hadde Larvik en mer tradisjonell utforming av årsrapportene som fulgte regnskapet i forhold til politisk behandling.³²

Det legges vekt på å gi mulighet for sammenligning over tid ved at tilsvarende tall fra tidligere år inkludert. Layouten ser også ut til å være prioritert. Dette har sannsynligvis sammenheng med at årsrapporten sendes ut til alle husstandene i kommunen. Rapporten for 1999 er et dokument på rundt 25 sider delt inn i følgende deler:

- Servicesenterets oppgaver (1s)
- Ordfører og rådmann kommenterer året som gikk (1s)
- Drifts- og balanseregnskap (1s)
- Presentasjon av Larvik kommunes politisk-administrative organisering (inkl. leserinstruks) (1s)
- Rapporteringen av virksomhet, med nøkkeltall langs de samme dimensjonene som i kommuneplanens strategiske del (19s)
- Hovedoversikt over resultatene langs de forskjellige kapitaldimensjonene (1s)

Så vidt vi har oversikt over, lages det ikke separate (standardiserte) rapporter for de enkelte tjenesteområdene. Det finnes imidlertid en "Resultatvurdering-drift" og en "Resultatvurdering –Kapitalbudsjettet" som oppsummerer de ulike resultatene for hvert virksomhetsområde. Resultatene i driftsvurderingen er både beregnet i forhold til styringsmålene fra økonomiplanen og de aktivitetsmål som er formulert på virksomhets- og resultatenhetsnivå. I tillegg gis en hovedoversikt over driftsregnskapet og over avvik fra budsjett på hvert virksomhetsområde. Trolig er det denne rapporten som er mest nyttig for interesserte politikere. Årsrapporten er i utgangspunktet beregnet på alle kommunens innbyggere/brukere, og gir lite innsyn i selve driften.

³² Korrespondanse med Christian Thaulow mars 2001.

10 Mål- og resultatindikatorer i Larvik kommunes styringsdokumenter

Vi har undersøkt i hvilken grad de dokumenter som inngår i kommunens målstyringssystem er utformet for å gjøre målstyring mulig, slik målstyring etter forutsetningene (dvs. i 'idealmodellen') er ment å virke:

1. Det skal foreligge politisk vedtatte mål som gir grunnlag for å utarbeide resultatmål/virksomhetsmål for de enkelte virksomhetsområdene (samsvar mellom politiske mål og virksomhetsmål (resultat-/aktivitetsmål));
2. De tiltak som iverksettes skal være et svar på hvordan resultatmålene kan nås (samsvar mellom virksomhetsmål og iverksatte tiltak);
3. Virksomhetsmål (og/eller tiltak) skal være så presist formulert at de skal la seg etterprøve/evaluere (samsvar mellom mål og indikatorer for måloppnåelse).

Før vi prøver å besvare disse spørsmålene, skal vi aller først forsøke å utvikle et begreppskjema som kan være et redskap i vurderingen av målenes karakter.

10.1 Formulering av mål

Mål lar seg kategorisere på mange måter (Hansen, Ejersbo og Rieper 2000). Det er vanlig å skille mellom mål som beskriver innsats (input) og mål som retter seg mot resultatet av denne innsatsen, umiddelbart og/eller på lang sikt. I studiet av kommunens styringsdokumenter synes det relevant å skille mellom mål som beskriver innsatssiden, dvs. hvordan kommunen tar i bruk ressurser og organiserer seg for å produsere visse typer tjenester ('produksjonssiden'), og resultatsiden, som sier noe om forventet aktivitet av denne innsatsen (output) og (slutt)resultatet i forhold til det mål og den målgruppe har vært rettet mot.

Innsatsmål defineres som mål som beskriver planlagt ressursinnsats, og/eller endringer i eller etablering av organisatoriske prosesser og strukturer. Resultatmål vil være planlagte tiltak (aktiviteter) i forhold til et spesielt problem eller en målgruppe, beskrivelser av omfang eller kvalitet på tjenester, eller forventet effekt av tiltak i forhold til problem/målgruppe. Når mål skal benyttes som styringsgrunnlag er det i tillegg interessant å undersøke graden av konkretisering i de målene som er formulert. I den grad et er ment at oppsatte mål skal etterprøves vil det være et krav at målene er såpass klart formulert at etterprøving og evaluering er mulig.

Det gir oss følgende kategorier av mål³³

³³ Denne kategoriseringen avviker noe fra den som er brukt av Hansen, Ejersbo og Rieper (2000:68) i de danske casestudiene.

Konkretisering \ type mål	Innsatsmål	Outputmål (kort sikt)	Resultatmål (lang sikt)
Lite konkrete (abstrakte) mål			
Konkrete mål			

Ambisjonen var så å se nærmere på hvordan målene fordeler seg på disse kategoriene i Handlingsprogram og budsjett (økonomiplan) slik disse dokumentene ble utformet i 2000 og 2001.

Når denne typologien skulle anvendes på Larvik styringsdokumenter, oppsto det imidlertid enkelte dilemmaer. Handlingsprogram/økonomiplan inneholder, som vi har sett, mål på to nivåer, der styringsmålene er ment å støtte opp under de strategiske målene (HP/ØP 2000-2003, s.1). Fortolkningsproblemen oppstår både i tilknytning til de overordnede målene og resultatindikatorne. For det første er flere av de strategiske målene komplekse: En del av dem beskriver *både* innsatssiden og forventet aktivitet av denne innsatsen på kort eller lang sikt. Målformuleringen ”*Vektlegge forebyggende tiltak innen helse- og sosialtjenesten (innsats) slik at egen helse blir ivaretatt og en får hjelp til å mestre sin livssituasjon*”(utfall), er et slikt eksempel. For det andre er en ikke ubetydelig andel vanskelig å plassere i forhold til sektor. Noen er sektorovergripende i den forstand at de gjelder den kommunale virksomheten helt generelt. Forventninger om kommunens driftsresultat er et eksempel. Andre målformuleringer er mer spesifikke, men knyttet til mer enn én sektor samtidig. Dette kan trolig ha sitt opphav i at *kapitalbegrepene* – for ulike typer kommunale ressurser – fra FBR ligger til grunn for målformuleringene og inndelingen av disse. Dette er en alternativ måte å nærme seg kommunal virksomhet på for eksempel sammenlignet med opplegg der målene springer ut av ambisjoner for de enkelte virksomhetsområder. For det tredje virker det ikke fruktbart å vurdere *styringsmålene* til Larvik som konkrete eller diffuse: De er alle – nærmest per definisjon – kvantitative måltall, og ergo konkrete i sin alminnelighet.

Mot denne bakgrunn har vi derfor valgt å nærme oss styringsdokumentene på en annen og litt mindre nyansert måte i Larviks tilfelle. Vi har valgt å skille mellom mål som har fokus på *interne, administrative forhold* (interne) på den ene siden og mål som har fokus på *service og tjenesteproduksjon* (eksterne) på den andre siden. Spørsmålet er her om målene ”berører” innbyggerne direkte, eller om de primært omhandler forholdene internt i kommunes institusjoner og administrasjon (f.eks. forhold knyttet til kommunen som arbeidsplass). Videre har vi valgt å sondre mellom *sektorovergripende* mål (generelle) og *sektorspesifikke* mål (spesifikke), det vil si mål som kan sies å angå *én eller flere* sektorer spesielt:

Fokus/ Generalitet	Interne (intern administrasjon)	Eksterne (service/ tjenesteproduksjon)
Generelle (sektorovergripende)		
Spesifikke (én eller utvalgte sektorer)		

10.1.1 Handlingsprogram 2000-2003 og 2001-2004

Både ØP/HP 2000-2003 og Strategidokumentet for 2001-2004, innledes med strategiske mål fra kommuneplanens langsiktige del – sortert i henhold til de ulike kapitalbegrepene. Målene skal for en stor del være formulert på basis av funnene i en holdningsundersøkelse og diverse brukerpanel utført blant kommunens innbyggere. Målene er politisk behandlet og vi kan dermed konstatere at styringssystemet i Larvik i alle fall delvis oppfyller det første kriteriet i den skisserte idealmodellen. Her er et utvalg av de strategiske målene fra HP/ØP 2000-2003 - det vil si de som gjaldt da vi intervjuet politikere og administrativt ansatte i Larvik:

- ”Øke evnen til å møte uforutsette endringer ved et årlig netto driftsresultat på minst 3%” (*finanskapital*)
- ”Gjøre kommunen attraktiv som bosted, lokaliseringssted for næringsliv og tilreisemål” (*samfunnskapital*)
- ”Utvikle kommunens tjenester i samspill med og tillit fra brukerne” (*brukerkapital*)
- ”Den administrative organisasjonsmodellen skal bygges opp under rådmannens ansvar for å kunne ivareta de politiske målene, en effektiv iverksetting av beslutninger og rask oppfølging av drift” (*strukturkapital*)
- ”Bidra til opprettholdelse av naturens biologiske mangfold” (*natur- og miljøkapital*)
- ”En administrativ ledelse som tar ansvar for å utvikle et lærende miljø som sikrer medarbeidere faglig og personlig vekst” (*humankapital*)

Fra HP/ØP 2001-2004:

- ”Øke evnen til å møte uforutsette endringer ved et årlig netto driftsresultat på minst 3%” (*finanskapital*)
- ”Pleie- og omsorgstilbudet til eldre og funksjonshemmede skal gi trygghet for omsorg og stimulere til egen mestring slik at egenomsorg og pårørendes omsorg kan beholdes lengst mulig” (*brukerkapital*)
- ”Larvik kommune skal gjennom kontinuerlig utvikling framstå som en attraktiv arbeidsgiver sammenholdt med andre tjenesteytende organisasjoner” (*humankapital*)
- ”Kommunen skal øke sitt samspill med eksterne aktører, bl.a. for å utvikle Larviksamfunnet i en større bredde og nyttiggjøre kompetanse på tvers av privat og offentlig sektor” (*strukturkapital*)
- ”La estetiske hensyn værte gjennomgående ved planlegging og utforming av det fysiske miljøet” (*samfunnskapital*)
- ”Bidra til å opprettholde naturens biologiske mangfold” (*natur- og miljøkapital*)

De overordnede målene for 2001-2004 er ikke veldig forskjellige fra forrige periodes strategiske ambisjoner. Dette har selvsagt sin naturlige forklaring ettersom de stammer fra kommuneplanens langsiktige del som ble vedtatt i september 2000, og skal rulleres etter neste kommunestyrevalg som går av stabelen i 2003. I motsetning til fjorårets utgave, finnes det i dag et avsnitt om forslag til nye drifts- og investeringstiltak for de enkelte virksomhetsområdene. Presentasjonen av disse synliggjør dermed konkrete ambisjoner kommunen har for sin virksomhet. Men ettersom gjennomgangen er avgrenset til nye tiltak, gir den således ikke grunnlag for å vurdere tiltakenes kopling til de strategiske målene generelt (jf. pkt. 2 i ”idealmodellen”).

Det blir videre presentert en rekke styringsmål i begge utgavene. Disse virker ikke å ha forandret karakter fra 2000 til 2001. Styringsmålene er, som vi allerede har vært inne på,

indikatorer organisert etter de ulike kapitalbegrepene. Mange av dem er relative størrelser, der telleren består gjerne av ”forventet resultat”, mens nevner består av maksimalt potensiale eller behov for ”produksjon”. Et eksempel fra brukerkapital for pleie- og omsorgssektoren:

Måltype	Målinnhold	Teller	Nevner	2000	2001
Omsorgsbolig	Viser satsning på omsorgsboliger	Antall boliger	Antall eldre over 80	14,8%	17,4%

Andre er derimot ikke relative, men består for eksempel av gjennomsnittstall:

Måltype	Målinnhold	Teller	Nevner	2000	2001
Saksbehandlingstid konsesjonsfritak	Gj.snittelig saksbehandlingstid	Saksbehandl. tid i dager	-	2	2

Spørsmålet er da aller først hvorvidt disse lar seg etterprøve, og dernest om de kan sies å reflektere de overordnede målene. I den sammenheng kan det skisserte begrepskjemaet være til hjelp.

Hovedinntrykket etter gjennomlesningen av dokumentene for perioden 2000-2003, er at en god del av de strategiske målene angår særskilte sektorer spesielt, og at de i stor grad er rettet mot forhold som berører innbyggerne direkte. Blant styringsmålene finnes det derimot også en god del allmenne mål og flere mål som fanger opp interne, administrative forhold i kommunen.

En mer presis kartlegging har vi forbeholdt økonomiplan/handlingsprogram 2001-2004, for slik å fange opp det endelige resultatet av omleggingen av styringssystemet i størst mulig grad. Vi har imidlertid langt fra inntrykk av at det er skjedd store forandringer med målformuleringene fra 2000 til 2001. Resultatet av gjennomgangen er vist i nedenstående tabeller. De to gjengir kartleggingen av henholdsvis de strategiske målene og styringsmålene når det gjelder spørsmålet om målenes sektortilknytning og hvorvidt de har internt eller eksternt fokus. Det er viktig å understreke at kategoriseringen – selvsagt – har måttet skje på grunnlag av en viss skjønsmessig vurdering. De enkelte størrelser er derfor å betrakte som circa-tall.

Tabell 10.1 *Typer av strategiske mål i Strategidokument for 2001 (HP/ØP 2001-2004) (N=31)*

Fokus/ Generalitet	Interne (intern administrasjon)	Eksterne (service/tenesteproduksjon)
Generelle (sektorovergripende)	6	8
Spesifikke (én eller utvalgte sektorer)	-	17

Vi ser av tabell 1 at de strategiske målene i Handlingsprogram/økonomiplan 2001-2004 hovedsakelig har fokus på forhold som kan sies å være knyttet til service og tjenesteproduksjon. Kun en liten andel (19 %) omhandler interne forhold i kommuneorganisasjonen. Blant de eksterne målene er et overveiende flertall orientert mot én eller flere særskilte sektorer. Denne analysen forteller oss imidlertid lite om i hvilken grad målene er etterprøvbare, selv om det er grunn til å tro at mål knyttet til spesielle sektorer vil være enklest å følge opp. Det kan neppe sies å være overraskende at strategiske mål har en relativt generell form, som ikke er lett å knytte til et særskilt virksomhetsområde. Det interessante er derfor selvsagt å se dem i sammenheng med de målene som det skal rapporteres på.

Tabell 10.2 *Typer av styringsmål i Strategidokument for 2001 (HP/ØP 2001-2004) (N=98)*

Fokus/ Generalitet	Interne (intern administrasjon)	Ekstern (service/tjenesteproduksjon)
Generelle (sektorovergripende)	23	11
Spesifikke (én eller utvalgte sektorer)	3	61

Styringsmålene er alle kvantitative, og i så måte utvilsomt egnet for etterprøving. Tabell 2 viser likevel at styringsmålene fordeler seg noe annerledes enn de strategiske målformuleringene. En større del av dem (27%) er ment å fange opp interne forhold i administrasjonen og i de enkelte institusjonene. Et stort flertall er likevel orientert mot service og tjenesteproduksjon, av disse igjen er det de sektorspesifikke målene som dominerer.

Den kvantitative formen, styringsmålenes fokus og sektororienteringen, taler for at systemet i Larvik i høy grad åpner for etterprøving og evaluering, både når det gjelder interne, administrative forhold og service og tjenesteproduksjon. Det faktum at en del styringsmål er orientert mot interne forhold, kan på sin side indikere at styringsmålene kun i begrenset grad kan fungere som en (indirekte) etterprøving av de strategiske målene. Disse omhandlet i liten utstrekning slike forhold. Videre er det rimelig å spørre

om ikke fokuset på kvantitative indikatorer vil begrense hvilke aspekter ved den kommunal styringen som blir evaluert.

Det er likevel fullt mulig å finne konkrete eksempler på rimelig god korrespondanse. Innenfor pleie- og omsorgssektoren har man blant annet et strategisk mål om at pleie- og omsorgstilbudet til eldre og funksjonshemmede bl.a. skal stimulere til egenmestring, slik at egenomsorg og pårørendes omsorg beholdes lengst mulig. På indikatornivå følges dette for eksempel opp av et mål på omfanget av eldre som bor hjemme eller i omsorgsboliger sett i forhold til eldre over 80 år i kommunen.³⁴ Ambisjonen er at denne andelen skal øke.

Nøyaktig hvor mange av de strategiske målene som faktisk kan sies å være reflektert i styringsmålene, er imidlertid ikke kartlagt. Akkurat som dette er en komplisert sammenheng å etablere, er det en ressurskrevende og metodisk problematisk kopling å kartlegge. Vi nøyer oss derfor med å konstatere at styringsmålene ikke *eksplicit* er koplet til mål på et overordnet nivå.

10.2 Faktisk etterprøving av mål

En ting er om de ulike måltypene åpner for reell etterprøving og evaluering på alle plan, et annet spørsmål er om det faktisk skjer. Vi har tidligere sett at det rapporteres hvert tertial på budsjettssituasjon og på styringsmålene, men i hvilken grad inneholder årsrapportene systematisk oversikt over oppnådde resultater? Med det menes forekomst av systematisk etterprøving av de mål som ble formulert for kommunen samlet (kommuneøkonomien) og de respektive innsatsområder (sektorer og tjenester) i HP/ØP for det aktuelle året. Vi har sett nærmere på de to siste årsrapportene.

Årsrapportene for 1998 og 1999 er bygget opp etter samme lest, og er beregnet på alle innbyggerne i Larvik kommune. Den sendes ut til alle kommunens husstander. Som vi tidligere har nevnt, inneholder årsrapporten en økonomisk oversikt over hovedtrekkene i kommunes økonomi i det tilbakelagte regnskapsåret. Sammenlikningsgrunnlaget er kommunens egen utvikling over tid fremstilt som tidsserier for de siste 2-3 år:

- Inntekter og inntektsutvikling i forhold til budsjett.
- Driftsutgifter er ikke spesifisert
- Driftsresultatet (netto og brutto) er beregnet og sammenliknet med utviklingen de siste årene.
- Balanseregnskapet redegjør for utviklingen i kommunens likviditet
- Gjeldsoversikt viser utviklingen av kommunens lånegjeld og rente- og avdragsforpliktelse.
- Oversikt over egenkapital viser utviklingene i kommunens fondsmidler

Generelt er fremstillingen av den økonomiske utviklingen temmelig konsentrert, og står uten kommentarer om avvik. Deretter følger oversikter over faktisk status på de ulike kapitalområdene – det vil si resultatene for virksomheten målt i forhold til styringsmålene fra HP/ØP. Det er bare et utvalg av resultatmål som gjengis.

Den knappe formen bunner sannsynligvis i at årsrapporten primært er ment som en bred presentasjon av den kommunale virksomheten for Larviks borgere. Ytterligere detaljer om økonomi og drift finnes i dokumentene kalt ”Resultatvurdering-Drift” og

³⁴ Vi forutsetter her at å bo i omsorgsbolig er sett på som en (”svak”) form for egenomsorg.

”Resultatvurdering-Kapitalbudsjett”. Her rapporteres det blant annet på styringsmål og såkalte aktivitetsmål. Aktivitetsmålene gir innsyn i hvilken grad tiltak er gjennomført, og er således informasjon som trolig gjør det enklere for å evaluere den kommunale virksomheten. Det bør imidlertid tilføyes at de er av varierende karakter; alt fra generelle, rutinemessige mål som ”rullering av strategisk handlingsplan” til konkrete tiltak som ”Forprosjekt omsorgsboliger Borgejordet/Frøytunet”. Det går heller ikke eksplisitt frem hvilke mål aktivitetene er ment å være et middel til å nå. Dette stemmer for så vidt bra overens med det faktum at tiltak i svært begrenset grad er inkludert i Strategidokumentet. For hele dokumentet gjelder dessuten at tiltak i forhold til kommunens tjenesteproduksjon (eksterne), gjennomgående ikke er atskilt fra interne tiltak.

Alt i alt er det grunn til å konkludere med at Larvik kommune i utstrakt grad vektlegger etterprøvnbarhet og rapportering. Samtidig er det grunn til å tro at det er vanskelig for dem som har det overordnede ansvaret virksomheten, politikerne, å vurdere i hvilken grad det er en positiv sammenheng mellom det som faktisk gjøres og de politiske mål som skal nåes på grunn av delegasjonen av myndighet. Utstrakt delegering av ansvar for utarbeidelse av tiltak og budsjett kan like fullt sies å reflektere idégrunnlaget til målstyringskonseptet. Et sentralt utgangspunkt for modellen er en generell skepsis til nytten av ledes detaljstyring og kontroll av underordnede.

11 Forståelsen av målstyring

11.1 Målstyringens hensikt

På dette punktet er det klare forskjeller i informantenes kunnskap- og bevissthetsnivå.

11.1.1 Politikerne

Blant politikerne er det i hovedsak to formål som trekkes frem som målstyringens hensikt: Behov for sterkere grad av politisk helhetstenkning og mer effektiv ressursbruk. Hvor klare formeninger politikerne har, virker, ikke overraskende, å variere med hvor sentrale posisjoner og hvor mye erfaring de har fra lokalpolitikken.

Som referert ovenfor, vektla en sentral politiker ønske om mer overordnet politisk styring som motiv for å innføre målstyring. Samme informant peker også på behov for å redusere sektoriell tenkning og detaljstyring i politikken:

Vi hadde en del frustrerte politikerne som satt i hovedutvalg og 'ville så gjerne'. Og så fikk du et A-sjikt blant politikerne i formannskapet som skulle prøve, så lang de greide og ville, å sikre en helhet, mens summen av alt det som kom fra hovedutvalgene overhode ikke hadde noen bakkekontakt. Og man fikk en erkjennelse av at hvis du skulle greie å gjøre det politiske arbeidet mer interessant og meningsfullt, så måtte helhetstenkning komme inn i mye større grad. (...). Sjøl skal jeg nok innrømme at jeg lærte mye i begynnelsen av 1990-åra. Jeg ble veldig bevisst på at min oppgave som kommunestyremedlem skulle ikke være daglig drift. Jeg skal ikke fortelle rådmannen om han skulle skrive med venstre eller høyrehånda (*kommunestyremedlem*).

Bedre økonomistyring oppgis som motiv av en annen sentral politikerinformant:

Intervjuer: Og da var målstyring et grep for å komme i balanse?

Det er klart målstyring er et grep i så måte. Ved aktiv bruk av målstyring ansvarliggjør du medarbeideren på en helt annen måte, på godt og vondt. De får noe helt konkret å jobbe mot, og de blir stilt til ansvar for å nå de måla de sjøl har vært med på å sette. Det er en viktig del i denne prosessen, at det er ikke et mål som blir tredd nedover hodet på dem, men et mål de sjøl er med på å peke ut: 'Dette skal jeg klare, dette her er en del av meg'. De får et eierforhold til dem. Det er klart at du da blir mer opptatt av å holde deg innenfor rammene. Så jeg tror nok dette var bakgrunnen, særlig sett i lys av kommunesammenslåinga. Den førte også til et organisatorisk kaos, hvor de effekter alle forventet at skulle komme, ikke kom. Og derfor så var det viktig å få gjort noe (*ordfører*).

11.1.2 Administrative ledere

Hva så med de administrative lederne? Til dels deler de politikernes oppfatning av målstyringens hensikt. Målstyring går – som nevnt – i Larvik sammen med en ”utflating” av organisasjonen og betydelig delegasjon av beslutningsmyndighet til lavere nivåer. Målstyring i denne forstand koples sterkt til behovet for økonomisk innstramning og effektivisering av sentraladministrasjonen:

Det [*målstyring*] er en kombinasjon av noe jeg tror på; nemlig at folk er villige til å ta ansvar og at de beste løsningene utvikles nærme brukerne. Desto mindre ressurser vi har, desto viktigere er det å spre dem ut i organisasjonen – med den korresponderende ansvarliggjøring. Jeg tror ikke det finnes én resultatensleder som kan gjøre så mye galt at vi ikke i fellesskap greier å rette opp i det. Det har aldri vært så mye frislipp i kommunen som i fjor. Og da maktet vi å rette opp et overforbruk på flere titalls millioner og å takle lønnsoppgjøret (...). Det tror jeg vi aldri hadde greid uten å gi enhetene frihet (*rådmann*).

I dag virker målstyring å være en del av et allment kvalitetssikringsarbeid. I samtalen med rådmannen ble dette sterkt vektlagt som en viktig målsetning for kommunens arbeid:

Intervjuer: Bruker dere også Kommunekompasset?

Ja, vi bruker Kommunekompasset og vi prøver også å få frem disse sentrale styringsdataene i handlingsplanen. Det ligger inne referanser til snitt fra andre kommuner. Det er viktig å ha denne benchmarkingsdimensjonen inne. Det blir jo lettere når KOSTRA kommer for fullt (...).

Vi har tenkt til å veksle over til noen av de kvalitetsstandardene de har i våre omgivelser. EFQM-regimet³⁵, er vel det neste vi skal prøve å komme oss over på, slik at vi kan begynne å sammenligne oss med alle typer organisasjoner. Kommunekompasset har vel en yttergrense på 700 poeng. Vi har sagt at vi har en ambisjon om å passere 550.³⁶ Og når vi har gjort det, er det ikke lenger interessant å måle oss mot Kommunekompasset. Skal vi over 600 må vi tilpasse oss dette evalueringssystemet. Og det er jo ikke i seg sjøl interessant. Har vi passert 550, da ligger vi relativt godt an i nordisk sammenheng, og kan gå over til EFQM-målene (*rådmann*).

Selv om ny kommunelov og KS har vært nevnt i informantsamtalene, er hovedinntrykket at det er kommunens egen problemoppfatning som har ligget til grunn for utviklingen av mål- og resultatstyring i Larvik. Det kan også spores referanser til næringslivets styringsbegreper i samtalen med rådmannen. I forbindelse med kvalitetssikringen blir skjeling til næringslivets løsninger uttrykt helt eksplisitt:

Intervjuer: Hva er bakgrunnen for at dere fokuserer på dette [*kvalitetssikring*]?

Med fare for å bli misoppfattet som arrogant: Vi tror vi kan lære mer av å søke de gode krefter utenfor den kommunale arena enn innenfor. Vi har helt bevisst forsøkt å se hva som skjer i næringslivet – hva kan vi hente fra deres utviklingsprosesser som passer innenfor vår ramme? (*rådmann*).

³⁵ EFQM er en sammenslutning av over 600 organisasjoner og selskaper, og forkortelsen står for ’European Foundation for Quality Management’.

³⁶ I 2000 oppnådde Larvik 557 poeng (høyest score i Norden) (Kommunal rapport nr. 9, 2001)

11.1.3 Ledere for 1.linjen

Blant disse respondentene var det mange nølende svar. Den klareste oppfatningen i pleie- og omsorgssektoren pekte på et *politisk* krav om bedre rapportering fra tjenesten som et mulig motiv. Informanten fra vegsektoren mener synliggjøring av pengebruk og resultater er bakgrunnen for at de har lagt om virksomheten til å bli målstyrt.

Alt i alt ser vi at langt fra alle har klare oppfatninger om målstyrings hensikt, men at styringsformen koples til følgende fire hovedmål blant dem som faktisk har en mening:

Målstyring som strategisk styring

Målstyring er et bidrag til å styrke kommunens langsiktige planlegging, med større vekt på løpende vurdering av kommunens totale virksomhet og behovet for omstilling for å møte nye krav; målstyringen vil tydeligere vise nødvendigheten av vedtak om politiske prioriteringer i lys av langsiktige mål.

Målstyring som økonomistyring

Målstyring er et middel for å bevisstgjøre ("disiplinere") politikerne mht. økonomiske konsekvenser av vedtak om investeringer og utvidelse av tjenester. Målstyring er et verktøy for å bedre kommunens interne økonomistyring og innføre større grad av økonomisk bevissthet i etatene planlegging og drift.

Målstyring som ledd i samordning av planer og økonomi

Målstyring er et ledd i sammenkoplingen av handlingsplaner og økonomiplan/budsjett, med løpende oppfølging gjennom tertial- og årsrapportering

Målstyring som kvalitetssikring

Gjennom utvikling av klare mål og beskrivelser av kommunens tjenestetilbud og rutiner for tilbakemelding av resultater, vil målstyringen bidra til større bevissthet om innhold og kvalitet på kommunale ytelser.

11.2 Forståelsen av målstyring som begrep³⁷

11.2.1 Politikere

En stor del av politikerne forbinder målstyring med overgang fra detaljert årsbudsjett til rammebudsjettering, innføring av systematisk rapportering hvert tertial og evaluering av virksomheten. Økt resultatorientering og strategi framfor deltaljer er stikkordet. Målstyring i Larvik går sammen med en utstrakt delegering av beslutningsmyndighet til rådmannen og til resultatenehetene. At målstyring i Larvik innebærer en endret arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon, er et tema flere politikerne berører. Et kommunestyremedlem svarer som følger på forespørsel om å definere målstyringsbegrepet:

Intervjuer: Når vi sier "målstyring", hva legger du i det?

Det er sikkert ikke noe enkelt spørsmål å svare på. Men sett fra en politikers synspunkt så er det vel kanskje den erkjennelsen som veldig ofte tilkommer politikerne: At vi vaser i roller vi ikke helt skjønner. Man gjør

³⁷ Det var kun politikere og ledere for 1. linjen som direkte ble bedt om å definere "målstyring".

en del enkeltvedtak, og klarer ikke å se helheten og utviklingen i det man skal styre. Veldig mange ser ikke sin styringsfunksjon og er mer opptatt av ombudsrolla. De går på torvet for å se hvilken vei vinden blåser. Da snakker vi ikke om styring i det hele tatt. Så for meg blir målstyring et middel for dem som sitter i førersete og styrer; som har klare mål som ikke bare rekker til nesetippen og til i morgen – men litt lenger fram. De viser retningen og gir styringssignaler som går i tråd med det målet.

Og så er det for så vidt ikke politikernes oppgave å drifte veien fram til målet. I alle fall ikke kontinuerlig. Kanskje er det en veksling til tider. Målet er nedfelt, og for meg er det da å overlate til en administrasjon å oppnå målet. Med andre ord forteller jeg ikke som kommunestyremedlem administrasjonen hva de skal gjøre hver uke – hvilket noen andre har en tendens til – å faktisk gå ned i Rådhuset og administrere administrator (*kommunestyremedlem*).

11.2.2 Ledere for 1. linjen ³⁸

Ledere for veisektoren og innen pleie- og omsorg har varierende begrep om hva målstyring innebærer. Noen er usikre på hva det egentlig betyr. Både innen pleie- og omsorgssektoren og veisektoren knytter likevel de aller fleste målstyringsbegrepet til målformulering, evaluering av egen innsats og rapportering av avvik. Målstyringen koples også til en videreutvikling – og integrasjon – av de ulike planene innen sin sektor:

Planene er trukket mer ned på vårt nivå. Det med virksomhetsplaner har vi jobbet en del med. Målstyring, det å sette planer for året, og at det henger sammen med handlingsplan og de kommunale planene, det har vi fått mye større forståelse av. Vi har også skullet trekke med oss grasrota. Så jeg har hatt dager de siste fire åra som har vært satt av til å jobbe med virksomhetsplan i egen avdeling. Denne bygger på senterets egen virksomhetsplan, som igjen bygger på den kommunale handlingsplanen. Så ting bygger på hverandre, og det er jo veldig interessant, for det gjør noe med folk. De som jobber hos meg, de vet hva en virksomhetsplan er, for de har laga den sjøl. Det som blir viktig er avviksbiten og resultatene. Å kontrollere avvik og resultater det er hva jeg forbinder med målstyring. Det er en helt annen prosess enn det jeg er vant med fra før. Jeg tror det er mye effektivt i det. (*gruppeintervju*).

Alt i alt er det grunn til å konkludere med at både politikere og 1. linjeledere er vel innforstått med at målstyring er innført på alle nivåer i kommunen, og forbinder målstyringen med sentrale komponenter som målformulering, rapportering og evaluering.

11.3 Målstyringens drivkrefter

På spørsmålet om det har fantes noen særskilte drivkrefter bak innføringen av målstyring i Larvik kommune, svarer flere informanter tidligere og nåværende rådmann, men også den forrige ordføreren utpekes som sentral. De fleste gir – uavhengig av posisjon – uttrykk for at dagens system for målstyring er kommet til etter initiativ fra

³⁸ Denne kategorien inkluderer her soneledere i pleie- og omsorg selv om disse strengt tatt ikke jobber i 1. linje.

sentraladministrasjonen og at det er blitt utviklet gradvis gjennom 1990-tallet. I løpet av de siste to årene, har det skjedd en konsolidering og tilspissing av systemet med innføring av fullstendig balanseregnskap. Etter hvert som vi beveger oss nedover i organisasjonen, blir oppfatningene mindre bastante. Enkelte – både blant politikere og administratorer – mener at endringen av styringssystemet har skjedd som resultat av et *samspill* mellom politikk og administrasjon. En styringsgruppe med representanter for alle partiene og fra administrasjonen var involvert i omleggingsprosessen. Venstre, SV og Arbeiderpartiet skal ha vært svært skeptiske til omlegging til målstyring.³⁹ En sentral politiker mener like fullt det ikke er mulig å identifisere bestemte aktører av særskilt betydning.

Jeg synes med andre ord ikke enkelt personer skal få kreditt her. Det var en del strømninger i tida som satte det hele i gang. Alle vanskelighetene med sektoriell tenkning førte oss inn i en situasjon der vi, om enn i varierende grad, innså at en måtte endre systemet i retning av at politikernes rolle ble mer rettet inn mot mål og oppfølging og skillet mellom politikk og administrasjon ble skarpere (*kommunestyremedlem*)

I stedet pekes det på at målstyringen kom i kjølvannet av ny kommunelov og er inspirert av Kommunenes Sentralforbunds pilotkommune-forsøk (se Baldersheim m.fl. 1995). Målstyringen er i følge en annen politiker endog i tråd med de signalene Kommunenes Sentralforbunds politikeropplæring har gitt: Politikk er hva og når, administrasjon er hvordan. Det vises også til at målstyring etterfølger økonomisk rammestyring og er et ledd i økonomisk innstramming.

11.4 Målstyringens grunnleggende elementer og prosesser

Som det gikk fram av begrepsavklaringen, forbinder de fleste informantene målstyring med et velutviklet rapporteringssystem. Målstyringsbegrepet knyttes mer presist til målformulering, evaluering av egen innsats og rapportering av avvik. Målstyringen koples dessuten av enkelte til videreutvikling og integrering av planer på ulike styringsnivåer. Dette betyr imidlertid ikke at de fleste vi snakket med faktisk oppfatter kommunens plansystem som et samordnet, konsistent system av dokumenter og prosesser. Det virker for eksempel som det er få som ser kommuneplan, sektorplaner og HP/ØP i sammenheng. Noen mener at de heller ikke rent faktisk henger sammen:

11.4.1 Politikere

Som en informant svarer på spørsmål om koplingen mellom kommuneplan og økonomiplan:

Intervjuer: Hvordan er koplingen mellom kommuneplan og økonomiplan?

Må jeg si noe om det (*latter*)? Jeg kan ikke se noen særlig direkte kopling, selv om noe er tatt inn. Den sterkeste sammenhengen ligger i strategidelen (*kommunestyremedlem*).

Det er i følge en sentral politiker ikke mange av kollegene som ser budsjettet i sammenheng med handlingsplanen:

Intervjuer: Hvordan er forholdet mellom målformuleringen og budsjettet?

³⁹ Kom fram i intervju med et av medlemmene i Aps gruppe.

I budsjettbehandlingen er det politisk kamp om marginale summer, og politikerne har stort sett glemt handlingsplanens mål. De som ikke har glemt dem, har for så vidt ikke nedlagt flere politiske ressurser enn at man har akseptert det som har kommet. Og så er det en liten del av dem igjen som har akseptert at dette her har jeg jo godtatt før, og tatt konsekvensene av det (*kommunestyremedlem*).

Et annet kommunestyremedlem sier:

Intervjuer: Går det greit å forholde seg til planer på flere nivåer? Hvordan henger de i hop?

Det viktigste for en kommunestyremedlem er å ha oversikt over handlingsplanene som tilhører komiteens ansvarsområde. Ofte fremgår ikke resultatene i forhold til eldre handlingsplaner i tertialrapportene – i forhold til milepæler og tiltak. Politikerne henger hele tida etter. Vi har ikke kapasitet til å gå foran å legge føringer. Alt skjer så kjapt i administrasjonen at politikerne henger etter som et slips (*kommunestyremedlem*).

11.4.2 Administrativ ledelse

Den sentrale administrative ledelsen bekrefter inntrykket at politikerne er ”fremmedgjorte” overfor plansystemet:

(...) Det er en vanskelig balansegang mellom kortsiktig og langsiktig planlegging. Og vi må bli tydeligere og mer fokusert i kommuneplanen. Forrige gang kommuneplanen skulle behandles politisk, måtte ordføreren instruere kommunestyret til å faktisk fatte vedtak, ikke bare ta den til etterretning (*rådmann*).

Han påpeker også at det er en stor utfordring for alle parter å legge om styringssystemet på denne måten:

Jeg forventer å finne igjen innsatsområder og resultatmål i budsjettforslagene. Det er dessuten foreløpig dårlig sammenheng mellom styringsmål og virksomhetsplan. Det å gå fra et regime til et annet er en tung prosess. Særlig hos oss hvor vi skal ha med 70 mennesker.⁴⁰ Det ligger et betydelig forbedringspotensiale her. Noen indikatorer representerer ikke engang fremdrift. De virkelig ’smarte’ har satt opp mål som ble realisert i fjor.... Samtidig er det mange som virkelig har lagt seg i selen (*rådmann*).

11.4.3 Ledere for 1. linjen

På tjenestenivå i pleie- og omsorgssektoren ble situasjonen beskrevet slik:

Vi legger opp tjenesten og prøver å planlegge etter politikernes overordnede mål slik de er formulert i økonomiplanen, revidert handlingsplan og sektorplanen. Men en stor gruppering i det politiske liv, det varierer litt om den er flertall, er usikre og fatter enkeltvedtak som går på tvers av planene. Det går på antall sykehjemsplasser, det går på

⁴⁰ Tallet referer til antall resultatenhetsledere (69).

prioritering av hjemmebasert kontra institusjonsbaserte tjenester. Der er det meget vakkende styringsmuligheter; planer sier én ting, praksis fra sak til sak sier ofte noe helt annet (*gruppeintervju*).

Med andre ord: Selv om mange evner å identifisere målstyringens ulike elementer, er det etter manges oppfatning et stykke igjen til de ulike styringsdokumentene er tilpasset hverandre. I 1. linjen hevdes det at problemet er at politikerne ikke tar planene tilstrekkelig alvorlig. Etter deres mening hender det politikere fatter enkeltvedtak på tvers av eksisterende planer, og skaper vanskeligheter for de som er satt til å implementere dem.

11.5 Synet på egen rolle og deltakelse i målstyringen

Både sentraladministrasjon og 1. linjeledere er sterkt involvert i målformuleringsprosessen. Det tjenesteytende nivå involveres særlig i utarbeidelsen av styringsmål og aktivitetsmål (virksomhetsplaner). Politikerne oppfatter i stor grad seg selv som passive og reaktive. De aller fleste av de politikerne vi intervjuet oppfatter at de først og fremst selv tar standpunkt til mål som blir forelagt dem av administrasjonen:

Intervjuer: I hvilken grad har politikerne vært med på å formulere disse [*intervjuer peker de ulike typene mål i økonomiplanen*]?

I liten grad.

Intervjuer: Betyr det at dere forholder dere til målforslag fra administrasjonen?

Ja. Og vi har i dokumentet forut for dette hatt handlingsplan med uttrykte mål. Men bevisstheten i det politiske miljø om at de ligger der parallelt med et budsjett, den har vært dårlig (*kommunestyremedlem*).

En annen sier det slik:

Intervjuer: Hvem er produsenten av målene?

Det er nok administrasjonen. Men min påstand er at enkelte politikerne i aller høyeste grad har vært med å utforme mål.

Intervjuer: Hvor skjer det?

Både i formelle og uformelle drøftinger, mest i de uformelle (...). (*kommunestyremedlem*)

Ordføreren understreker at over tid vil arbeidsdelingen uansett kunne endre seg noe i dette henseende.

Intervjuer: Kan du beskrive for oss hvordan målene kommer til?

Fordi det er såpass nytt, kommer mye av dette her foreløpig via administrasjonen. Det arbeidet som vi nedlegger i forkant, i planer og handlingsplaner som legges til grunn...så får vi en politisk behandling i bakkant. I og med at det tar tid å få samkjørt de administrative og den politiske biten, så er det klart at i øyeblikket så flyr nok administrasjonen noen runder foran oss politikerne. Og det gjør at det politiske miljøet har en stor jobb å gjøre, slik at vi kan springe ved siden av hverandre etter hvert. Og det gjør at det er vanskelig for det politiske miljø å sette opp mål på

egen hånd. Vi kan formulere overordnede mål, og f.eks. si at vi skal ha en økonomi i balanse, med det blir liksom så overordnet at det er umulig å styre etter. Men vi skal ikke komme å peke på løsningene. Det er de ansatte i kommunen som skal finne ut hvordan ting skal gjøres. (*ordfører*)

Det er i alle fall liten tvil om at når våre intervjuer ble gjennomført – våren 2000 – var ikke politikerne i særlig grad involvert i noen av målformuleringsprosessene.

12 Målstyring i praksis

Informantene er spurt om sitt syn på hvordan målstyringen i kommunen arter seg i praksis. Vi har bedt om synspunkter på tre sentrale prosesser i målstyringen: Formulering av mål, etterprøving av måloppnåelse, og i hvilken grad det skjer organisatoriske endringer (organisasjonsmessig læring) som følge av resultatvurdering og administrativ rapportering.

12.1 Formulering av mål

Det er et temmelig entydig inntrykk, på tvers av informantgruppene, at de målene som finnes i kommunens planer (HP/ØP) har sitt utgangspunkt i administrasjonen, både når det gjelder form og innhold.

12.1.1 Politikere

Som vi så ovenfor, er politikerne (foreløpig) lite involvert i målformuleringen. Og bare unntaksvis blir målene endret på sin vei fra administrasjonens forslag til kommunestyrets vedtak:

Intervjuer: Er det mye konflikt om målene?

Når det gjelder de overordnede målene så er de så runde at det går ikke an å ha konflikt om dem. Konfliktene kommer på enkeltsaker og i forbindelse med handlingsplaner (*kommunestyremedlem*).

Intervjuer: Har det vært noe konflikt knyttet til å sette opp de strategiske målene?

Nei, ikke annet enn at det er definisjoner mange har problemer med å kjenne seg igjen i. Det er nye begreper og nye...det blir for mange intetsigende og tomme ord, fordi vi vet ikke nok om hva det inneholder ennå (*kommunestyremedlem*).

I følge ordføreren ligger det en stor utfordring i å skolere politikerne bedre i å håndtere det nye styringssystemet:

Intervjuer: Hvor kommer de [*målene*] fra?

De er vel bygd rundt tankegangen i 'det fullstendige balanseregnskapet'. Her er det en tankegang og en del nye begreper som administrasjonen jobber med daglig, men som det politiske ikke er fullt ut involvert i ennå, og enda mindre brukerne. Det er ikke noe du kan – 'knips' – gjøre sånn med. Det er jo den tregheten i systemet som for så vidt jeg er litt opptatt av – fordi administrasjonen på mange måter hopper fram med harehopp, mens

det politiske miljøet kommer vesentlig seinere etter, og så har du til sist noen brukere som for så vidt også skal involveres i dette her, men som i langt større grad er opptatt av de konkrete problemstillingene og hvordan de blir løst, framfor å forstå prosesser som kommunen er midt oppi. Så dette er en tredelt sak, og vår største utfordring framover er å få skolert det politiske miljøet, både på begrepsforståelser – og i det å få det politiske miljøet til å dra helhjertet i samme retning og i takt med administrasjonen. Det er i øyeblikket litt for slakk strikk mellom administrasjon og politikk. (*ordfører*).

Det er mulig å tenke seg at graden av politisk engasjement *varierer* mellom hva slags *type* mål vi snakker om. Styringsmålene er atskillig mer konkrete en de strategiske målformuleringene og således trolig lettere å angripe. Imidlertid virker det ikke slik. Styringsmålene krever på sin side høy (faglig) kompetanse:

Intervjuer: I hvilken grad har politikerne vært involvert i å formulere disse?
[refererer til styringsmålene]

Dette er administrasjonens forslag som igjen er basert på brukerundersøkelser og høringer i organisasjonen, og som blir presentert for det politiske miljøet. Det vil sikkert gå noen år før politikerne kan gå inn å mene noe. Dette er vedtatt som en del av økonomiplanen.

Intervjuer: Var det mye diskusjon om det politisk?

Nei, ikke mye. Her er det noen som på den ene siden ikke skjønner noe, og på den andre siden noen som synes dette er fantastisk flott fordi de kjenner igjen en del av disse tingene, dette med å bli mer resultatorientert, fra andre deler av samfunnsvirksomheten, fra det private næringsliv. Men det er selvsagt vanskelig å mene noe om de konkrete styringsmålene. Her må vi stole på at administrasjonen har gjort et noenlunde greit forarbeid. Men på sikt vil vi kunne evne å stille krav (*ordføreren*).

Fraværet av måldebatt kan dels forklares med begrenset lokalpolitisk handlingsrom fordi staten legger en del føringer gjennom øremerking og statlige styringssignaler, særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren. En sentral kommunestyremedlem uttrykker svært sterk frustrasjon over styringsrommet:

Intervjuer: For eksempel statlige pålegg? [nevnes som eksempel på forhold som begrenser styringsrommet]

Det er selvfølgelig et problem. Hvis noen sier at her har du 300 000,- til å kjøpe en bil til 600 000,- så hjelper ikke det meg noe. Vi føler ikke at det er noe lokaldemokrati i den forstand vi skulle ønske. Vi blir jo overstyrt. La oss ta det området jeg kjenner best – havna. Vi har jobbet med havneutvikling siden 1960-tallet, uten å få virkeliggjort planene våre. Vi har brukt masse penger på konsekvensutredninger, men det dukker alltid opp en mann med runde stålbriller og Fjellråven-jakke fra Fylkesmannen og stikker kjepper i hjulene for oss. Det er ikke lett å få til noe. Det finnes jo til og med politikere som finner glede i å hindre andres aktivitet (politiker).

12.1.2 Administrative ledere

Rådmannen beskrivelse av målformuleringsprosessen, bekrefter bildet:

Dette er den første rene sesongen med det nye målstyringssystemet. Vi har starta en prosess uti organisasjonen. Med referanser til noen sentrale dokumenter så utfordres enhetene til å drøfte hva som er de viktigste utviklingsområdene for Larvik kommune i 2001. Vi tar utgangspunkt i regnskapet, årsmelding, Kommunekompasset, brukerundersøkelser.... Så skal vi møtes og i fellesskap forhandle oss fram til de innsatsområdene organisasjonen skal ha fokus på. Disse, anslagsvis 2-3 stykker, går tilbake til enhetene. Det er et krav at resultatene utvikler egne resultatmål innenfor hvert område, som deretter sjekkes ut i resultatsikringsgruppene for å sikre kvaliteten. Så rapporteres de til sentralt hold. Dermed skal enhetene utvikle sine egne aktivitetsplaner i henhold til disse måla. I tillegg vil vi kjøre en prosess med enhetslederne der vi spør: Hvilke faglige prioriteringer skal vi foreslå for det politiske miljø? Bør vi løfte fram barn og unge? De eldre? Psykiatri?

Så tar vi og fører dette over i budsjettprosessen. Jeg forventer å finne igjen innsatsområder og resultatmål i budsjettforslagene (*rådmannen*).

12.1.3 Ledere for 1. linjen

Lenger ute i organisasjonen er man klart fortrolig med målformulering – det vil si formulering av styringsmålene. I gruppeintervjuet med ledere i pleie- og omsorgstjenesten, falt for eksempel følgende kommentar:

Intervjuer: Hvor stammer disse måla fra? [peker på styringsmålene i handlingsplanen]

De har vi pleie- og omsorgsledere vært med på å lage. Vi har også dratt med resten av organisasjonen. Det er 'det fullstendige balanseregnskapet' som ble innført med den rådmannen som er nå, hvor alle de forskjellige resultatene ble utfordret på å lage mål. Så de her stammer fra oss sjøl. De har vi vært med på å utforme (*gruppeintervju*).

Dermed ser vi at det avtegner seg en rimelig klart bilde. Målformulering er en vektlagt prosess i kommunen, men foreløpig er dette sentraladministrasjonens, resultatenes og institusjonenes bord.

12.2 Etterprøving og rapportering

Et sentralt element i målstyringstankegangen er forutsetningen om tilbakekopling eller *feedback*. I det ligger det at de som har vedtatt organisasjonens mål og tildelt ressurser til virksomheten, løpende skal få tilbakemelding om måloppnåelse og ressursdisponering. Anvendt på en kommunal organisasjon forutsetter det at de øverste ansvarlige for virksomheten – kommunestyret – får regelmessig informasjon om hvordan vedtatte mål og tiltak blir iverksatt, og om og hvordan de tildelte ressursene blir brukt. I den grad ansvar for den mer detaljerte disponeringen av ressursene er desentralisert (delegert til administrasjonen), forutsetter målstyringsmodellen også en tilsvarende desentralisert

(administrativ) kontroll med ressursbruken, men med løpende rapportering til kommunestyret om måloppnåelse og resultater.

De formelle feedback-prosessene i Larvik består av periodisk rapportering til kommunestyret i form av tertialrapporter og den mer oppsummerende årsrapporten (årsregnskap og årsberetning) i tråd med bestemmelsene i kommunelovens regnskapsforskrifter. Hva er de ulike informantgruppenes forhold til disse prosessene? Hvordan brukes informasjonen, og hvilke typer tiltak settes eventuelt i verk ved rapportering av avvik mellom mål og resultat?

12.2.1 Tilbakemelding til politikerne

Politikerne virker å være opptatt av rapportering, men påpeker at det tar tid å utvikle et rapporteringssystem som fungerer godt. Foreløpig ansees mållindikatorene for å være for dårlige, blant annet med hensyn til mulighet for sammenligning mellom sektorer. Noen uttrykker misnøye med detaljnivået, og hevder at de er vanskelig å forholde seg til rapportene av den grunn. De sier for lite om den enkelte virksomhet. Rapportene – særlig tertialrapportene – oppfattes samtidig av enkelte som viktig styringsinformasjon.

Intervjuer: Hvordan diskuterer dere tertialrapportene?

De blir gått ganske grundig igjennom – først i komiteene, deretter i kommunestyret. Det pleier å være resultatansvarlige til stede der det har vært problemer (*kommunestyremedlem*).

Sentraladministrasjonen selv – nærmere bestemt rådmannen – stiller seg imidlertid mer tvilende til i hvilken grad politikerne generelt faktisk forholder seg til rapportene:

Som administrator synes jeg det er vanskelig å vurdere i hvilken grad politikerne leser tertialrapportene og nyttiggjør seg av denne kunnskapen. Det er jeg svært usikker på. Jeg opplever at behandlingen av rapportene er ganske rituell. Jeg visste på forhånd at man ville kommentere likviditeten i gårsdagens kommunestyremøte, for eksempel. Jeg visste man ville kommentere overforbruket i sentraladministrasjonen. Det gjør man hvert år. Det er det samme som kommer opp om igjen og om igjen. Men det å skjønne noe av organisasjonens reelle presentasjonsevne, at man greier å få balanse mellom inntekter og utgifter, har relativt fornøyde brukere og bedre arbeidsmiljø kommenteres ikke. Spørsmålet blir: Er vi gode nok pedagogisk? Eller er informasjonsstrømmen så stor at politikerne ikke evner å ta opplysningene inn over seg? Vi har inntrykk av at det bare er et lite knippe – stort sett veteraner – som faktisk tar seg tid til å lese dokumentene. Og det er noen paradokser her som er litt vanskelige å forholde seg til. Selv om politikerne har innsigelser i debatten, vedtar de tertialrapporten uten tillegg i innstillingen. Når man sier at noe ikke er bra, kan man jo samtidig be om at i neste tertialrapport bør dette klargjøres på en bedre måte. Men det kommer ikke! (*rådmann*)

Med andre ord behandles tertialrapportene reelt sett i liten grad politisk, i den forstand at aktivt bruker dem til å stille krav om revidering av budsjett eller mål for virksomheten.

12.2.2 Tilbakemelding fra tjenestenivået

Kommunen har et relativt omfattende rapporteringssystem på virksomhetsnivå. Blant sonelederne i pleie- og omsorgssektoren er innstillingen til rapportering hovedsakelig positiv. Den syneliggjør innsatsen og legger grunnlag for systematisk oppfølging. Samtidig det uttrykkes misnøye med at de ulike rapporteringssystemene er så forskjellige:

Intervjuer: Hvordan er forholdet mellom det statlige og kommunale styringssystemet på deres område?

Det er ikke sammenheng, det er både og, det er helt ulike indikatorer vi rapporterer på. Dette skaper dobbeltarbeid. Dermed er våre resultatmål lite sammenlignbare med andre kommuners indikatorer.

Intervjuer: KOSTRA, sier det dere noe?

Ja, da. Vi har prøvd å se på det, men synes ikke det sier oss så mye ennå. Og KOSTRA-rapporteringen stemmer ikke med SSBs krav. Det blir mye arbeid. Det gjøres jo manuelt (*gruppeintervju*).

På institusjonsnivået virket informantene å ha mer blandede oppfatninger av rapportering. Noen mener at det vil være givende med *sterkere* oppfølging av planer. Andre synes derimot det allerede er gått for langt:

Jeg er vel litt skeptisk til systemet fordi du refererer månedlig og på detaljnivå. Jeg synes det er litt for mye av et kontrollsystem i det. Jeg er for rapportering, men om dette er den beste måten, det vet jeg ikke. Å rapportere antall medarbeidersamtaler i måneden synes jeg er vel detaljert. Det heter seg at alle skal få tilbud om én i året. Og synes at jeg som leder har ansvaret for å gjennomføre det og rapportere dette mot slutten av året. Men hver måned, det synes jeg er flisespikkeri. Men jeg tror dette er ute på prøve. Jeg er litt redd for å få litt for mye av det i systemet vårt. På rapporteringssiden tror jeg kommunen har en del igjen. (*gruppeintervju*).

12.2.3 Brukerundersøkelser som feedback-mekanisme

Først og fremst bruker kommunen den faste, nasjonale kommuneundersøkelsen til Norsk Gallup. I tillegg kommer de brukerundersøkelser som arrangeres innenfor de ulike sektorer eller virksomhetsområder. Disse brukes, som vi har sett tidligere, aktivt i målformuleringsarbeidet i administrasjonen:

Brukerundersøkelsen(e) skal også være grunnlag for definisjon av hovedområder og utforming av tiltak. Og der har jo vi definerte hovedområder som innsatsen spesielt skal rettes mot og som det skal rapporteres på innenfor en bestemt dato (*gruppeintervju*).

Det virker imidlertid ikke som brukerundersøkelsene brukes politisk i særlig grad:

Intervjuer: Hvordan forholder politikerne seg til brukerundersøkelser?

Ingen av dem har til nå blitt tatt opp som egen sak i kommunestyret – de har bare blitt orientert om. Noen har kanskje brukt det som belegg i en debatt, men ellers har de ikke blitt brukt, så vidt jeg vet. Radikale avvik i forhold til andre kommuner eksisterer for så vidt ikke heller. Og når bibliotek scorer høyt og sosialtjenester scorer lavt, har det en logisk

forklaring. Det ligger dessuten viktig informasjon i slike undersøkelser som ikke trenger å gå gjennom 'ombudsløypa', via politikerne, men som kan tjene administrative ledere og tjenesteprodusenter. Bruk av opplysningene trenger ikke få budsjettmessige konsekvenser. Det er rådmannens plikt å bruke hver krone mer fornuftig hvis dette er mulig. (*kommunestyremedlem*)

Med andre ord kan vi på dette punktet slå fast at det eksisterer rutiner for etterprøving og resultatvurdering, men at de ulike rapportene reelt sett ikke blir behandlet i særlig grad av politikerne.

12.2.4 Resultatvurdering og læring

Organisasjonsmessig læring defineres oftest som forandring av organisasjonsmessig atferd, dvs. forandring i etablerte strategier, rutiner, regler og prosedyrer, som følge av internt eller eksternt initierte endringsimpulser. Hensikten med endringen er å sørge for at organisasjonen – av eget initiativ – blir bedre i stand til å virkeliggjøre sine mål eller bedre tilpasset kravene fra sine omgivelser. Resultatevaluering er nettopp ment å gi denne typen læringsimpulser, og står helt sentralt i målstyrings- ("management-by-objectives") tenkningen. Læringsaspektet er berørt indirekte i intervjuene ved at vi har spurt våre informanter hva som skjer hvis tertial- eller årsrapportene avdekker avvik mellom plan og gjennomføring.

Politikere

Blant politikerne er oppfatningene av egen evne til å gi (konstruktiv) tilbakemelding varierende.

Intervjuer: Var det noen diskusjon rundt dem [*tertialrapportene*]?

Nei. Det som prega debatten var jakten etter feil; 'er det noe vi kan ta rådmannen på'. Det var noen som hadde den innstillingen. Det var slikt som dominerte debatten om tertialrapporten (*kommunestyremedlem*).

Intervjuer: Hva førte det til?

Ikke til så veldig mye. Det førte til en tullede diskusjon mellom politikk og administrasjon som man gjerne kunne tatt et annet sted. (*kommunestyremedlem*)

Intervjuer: Kan man bruke ordet 'markering' på det?

Ja. De som dreiv det er opptatt av å vise at 'makta ligger her og ikke hos administratorene'. Det er vel også den myten som er dannet rundt begrepet 'delegering'. Det er mange i kommunestyret som mener at vi har delegert for mye 'fordi vi har gitt fra oss makt' (...). Jeg kjøper ikke den myten – fordi det faktisk er et uttrykk for at vi er for dårlig til å styre (*kommunestyremedlem*).

En annen politiker ser det annerledes:

Intervjuer: Hva gjør dere i forhold til tilbakemelding – til tertialrapportene?

Vi går igjennom den i komiteene og kaller eventuelt inn resultatenslederne for spørsmål om hvorfor ikke måla blir nådd, slik at vi kan finne ut hva som må gjøres. Som regel er vi fornøyd med grunnene. Vi deler både ut ris og ros (*kommunestyremedlem*).

Andre påpeker at ”timingene” av rapporteringen er viktig. Den burde forbedres dersom rapportene skal fungere som et reelt styringsverktøy.

Intervjuer: Hvordan reagerer dere – som politikere – hvis dere oppdager avvik fra plan og budsjett?

Reaksjonene er gjerne litt sånn ’hva sa jeg’. Det er vanskelig for et kommunestyremedlem å innrømme å ha tatt feil. Jeg synes politikerne burde få bedre informasjon underveis i budsjettperioden. Nå gir vi ros og ris underveis i forbindelse med tertialrapportene. De blir behandlet i komiteene, som dernest innstiller overfor kommunestyret. Det har blitt bedre og bedre for hver tertialrapport som har kommet ut, også fordi rapporten har blitt mer og mer lesbar. Noen av de første vi fikk var helt klart skrevet på en sånn måte at det bare var administrasjonen som skjønnte hva som sto. Den etterlot flere spørsmål enn den ga svar. Så rapportens utforming har vært en kontinuerlig prosess og den er blitt vesentlig bedre på veldig mange områder. Det har gjort at tertialrapporten..... bare den kommer tidlig nok sånn at det ikke blir altfor mye historie. Det er nok en utfordring for administrasjonen. Skal en tertialrapport være et historisk tilbakeblikk på hva som har skjedd eller skal det være et styringsverktøy som forteller noe om ståa, og om hvilke grep som må til hvis noen er ute å kjøre? Er det sistnevnte poenget, er det ikke noe hjelp i å få rapporten et halvt år etterpå, og behandle første tertial i oktober-november – da er løpet kjørt (*kommunestyremedlem*).

En annet kommunestyremedlem mener dessuten at de kvantitative styringsmålene det rapporteres på ikke i tilstrekkelig grad fanger opp virkeligheten i det enkelte virksomhetsområde:

Intervjuer: Føler du at tertialrapporten er tilstrekkelig?

Den begynner å komme seg. Men det er fortsatt en del som gir meg lite. Det er like viktig å få vite om trivselen på skolen er god som om hvor mange som har lært å lese. Det kan fort bli for mange indikatorer, og da har vi lett for å blåse over dem.

Intervjuer: Synes du kvantitativ informasjon vektes?

Ja, og det sier jo lite om menneskene bak. Ta sirkulasjonsfaktoren i pleie- og omsorg: Er denne høy, er ikke dette nødvendigvis bra; det kan like gjerne bety at ’her går det for fort’. Tall kan ufarliggjøre problemer. Men jeg leser ikke med negative øyne, altså, selv om det noen ganger kan virke som andre gjør det.

Intervjuer: Får dere tilbakemeldinger nedenfra på korrigerings signaler?

Det kommer egentlig ikke så mye. Det finnes ikke noe fora vi møtes i. Kunne vært ålreit og hatt administrasjonen oftere i komiteene for å få litt mer direkte kommunikasjon. Frustrasjonen er stor i pleie- og omsorg hvor rådmannen har valgt én talsmann for hele sektoren (alle sonene). Virkeligheten er neppe så uniform (*kommunestyremedlem*).

Ledere for 1. linjen

På tjenesteytende nivå – i pleie- og omsorgssektoren – er man heller ikke uten videre fornøyd med tilbakemeldingen man får fra politikere og sentraladministrasjon:

Intervjuer: Betyr det at rapporteringen oppfattes som tidkrevende?

- Det blir gitt så generell tilbakemelding på rapportene, og da skjønner ikke jeg vitsen med det. For hvis ikke vi ber om hjelp, så får vi ikke noe hjelp. Og det synes jeg er litt skummelt i en så flat organisasjon. Vi har tatt opp med rådmannen at du for så vidt – som konsekvens – risikerer å komme helt ut av kurs. Jeg tror kanskje ikke du gjør det, men vi burde få individuell tilbakemelding uansett hvis det skal være noen vits. Og det vil motivere deg til innsats også. Og jeg ville tro det var lurt for dem over oss i systemet, sånn at tilbakemeldingen ikke blir helt tilfeldig, slik vi føler at den gjør i dag. Det er bra med en liten sentralorganisasjon, men det finnes svakheter også.

- Så er det jo dette med at vi skal rapportere på avvik, og det er jo vel og bra, men så skal vi også foreslå tiltak der vi ser at vi kanskje er litt ute av kurs. Og da bør en i hvert fall få tilbakemelding på det. Vi tåler å høre hvis noe er "helt på tryne"! Det er jo litt av det vi tåler. Er det noen som er vant til å få bank, så er det jo oss! (*gruppeintervju*).

Under perioden vi intervjuet var man i gang med å utvikle et system med lederavtaler – slik at sentraladministrasjonen bedre skal kunne ansvarliggjøre enhetslederne for resultatene i virksomheten. Ved alvorlige overskridelser, avvik eller lignende vil det bli mulig å henstille vedkommende til å gå over i annen virksomhet. Videre var det innført et positivt incentiv ved at regnskapsmessig overskudd kan overføres fra et år til et annet. Dette taler til sammen for at læringseffekten av målstyringsystemet blir forsterket i framtiden.

Totalt sett er det grunn til å oppsummere at, som i forhold til de andre delene av målstyringa, både opplever politikerne selv og administrativt ansatte at politikerne "henger etter administrasjonen" når det kommer til rapportering. For politikernes del er det en god del som gjenstår før de evner å bruke resultatvurderingene som styringsinstrument.

13 Effekter av målstyring

13.1 Hva slags effekter – effekter for hvem?

Spørsmålet om hvilke effekter innføring og bruk av målstyring vil ha i en kommunal organisasjon har flere dimensjoner. Det dreier seg for det første om *hva slags* effekter og effekter for *hvem*. Hva består endringene i og hvem er det som berøres av dem? Dernest dreier spørsmålet seg om i hvilken grad effektene er *reelle* eller symbolske. Har endringene ført til endringer i organisatorisk atferd, eller er det først og fremst skapt forventninger (eller forestillinger) om endring?

Vi har valgt å studere endringer langs to dimensjoner kommunal målstyring har intensjoner om å påvirke: politikernes styringsmuligheter (det demokratiske aspektet) og kommunens produksjon av tjenester (effektivitetsaspektet). Under den første dimensjonen tar vi opp følgende problemstillinger:

- Hvilke effekter har målstyring for politisk styring?
- Hva er effekten av målstyring som styringsmodell for forholdet mellom politikk og forvaltning (administrasjon)?
- Hva er effekten av målstyring for forholdet mellom politikere og brukere?

Effektivitetsperspektivet reiser primært følgende spørsmål:

- Hva er effekten av målstyring i kommunens produksjon av tjenester (generelt: hvilke effekter har en målstyringsmodell på/for ledelsen av kommunens virksomhet)

Ovenstående spørsmål fanges opp av del D i intervjuguiden, men tas også implisitt opp i flere andre spørsmål. Nedenfor følger et ”tverrsnitt” av utsagn og synspunkter på disse spørsmålene slik de kommer fram i intervjuer med tre (fire) forskjellige grupper av aktører i kommuneorganisasjonen: politikere, kommunens sentrale administrative ledelse, etatsledere og 1.linje-ledere med ansvar for pleie- og omsorgstjenester og veisektoren. Først gjengir vi informantenes mer generelle synspunkter på målstyringens effekter, deretter ser vi mer eksplisitt på de spørsmålene som er reist ovenfor så langt vårt materiale gir grunnlag for det.

13.2 Generelle synspunkter på målstyring

13.2.1 Politikernes syn på målstyringens effekter

De fleste stiller seg generelt sett positive til innføringen av målstyring. Det er en utbredt oppfatning at målstyring har erstattet detaljbudsjettering til fordel for fokus på den

politiske helheten. Det anser flertallet som en positiv utvikling. Ordføreren går enda lenger:

Intervjuer: Vil du si at målstyring har erstattet andre typer styring i kommunen?

Målstyring har i stor grad erstattet mangel på styring, slik jeg ser det. Det tror jeg var det største problemet (*ordføreren*).

På tross av målstyringens vektlegging av strategisk styring på politisk nivå, har målstyring ikke uten videre endret politikernes faktiske atferd i forhold til overordnet planlegging:

Intervjuer: Opplever du at målstyringsmodellen står i konflikt med andre typer styrings- eller planleggingsformer?

(...)Vi kunne jo pratet en hel dag om verdien av planer som styringsverktøy i det politiske livet. Jeg har dessverre selv erfart at planer glemmes fort fordi det som preger den politiske debatten i stor grad er 'her og nå'-situasjonen. Om vedtak av den grunn går på tvers av planer så er det på en måte bare bra, i følge mange. Kall det gjerne populisme, eller hva som helst, poenget er: Det blir ingen vettug styring av det. Så her har vi en jobb å gjøre både administrativt og politisk for å forbedre styringsverktøyet (...) (*kommunestyremedlem*).

I følge denne informanten er det lite som tilsier at politikerne fokuserer på overordnet styring i større grad enn før. Dette stemmer for så vidt godt overens med en oppfatning mange informanter – både blant politikere og i 1.linjen – formidlet: Nemlig at tempoet i styringsreformene er (for) høyt:

Intervjuer: Hvis du fikk anledning til å gjøre om systemet, hva ville du da gjøre?

Jeg har stor forståelse for 'fullstendig balanseregnskap', og tankene bak det. Mitt første ankepunkt er tida, at endringene skjer for fort. Vi bør ta oss bedre tid (...) (*kommunestyremedlem*).

Politikere uttrykker en viss frustrasjon over at de ikke klarer å følge med i hva som skjer. Politikernes svake fokus på overordnet styring stemmer godt overens med det faktum at mange synes det er vanskelig å forholde seg til målstyrings-/plandokumentene. Noen savner muligheten til å ha kontroll med hvordan pengene disponeres i mer detalj, og bekrefter, når de eksplisitt blir spurt om det, at det er lettere å forholde seg til konkrete tiltak enn mål. De mest kritiske mener at systemet nærmest virker fremmedgjørende:

Intervjuer: Hvis du kunne endre noe på styringssystemet, hva ville du gjort da?

Jeg ville hatt mindre ord, mer konkrete formuleringer. Og jeg ville fjernet fremmedgjørende begreper. Som ombud kan ikke jeg snakke et slikt språk (*kommunestyremedlem*).

13.2.2 Administrative ledes synspunkter

Samtalen med rådmannen gir inntrykk av at det er store individuelle forskjeller i politikernes forståelse av målstyring. I kommunestyret finner en – etter hans oppfatning – alt fra drivkrefter for målstyring til politikere med liten kunnskap om det nye

styringssystemet. I den sammenheng er det interessant å merke seg at rådmannen – i intervjuet – virker å være aller mest opptatt av målstyring som et internt, *administrativt* styringsverktøy. Følgende sekvens illustrerer poenget:

Intervjuer: Er det behov for å endre dagens styringssystemer?

Det er mulig at du må ha noen hjelpesystemer. Men jeg ser ikke for meg at vi umiddelbart endrer de regimene vi har i dag. Det vi må øve oss på, det er å bli flinkere; få de strategiske prosesser til å fungere bedre. Hvis det halter et sted i organisasjonen, så får det konsekvenser for den øvrige virksomheten. For da vil det gå ressursene dit det ikke fungerer – som naturlig nok kommer et sted fra, og må taes fra de andre. Vi må få til bedre strategiske prosesser, som involverer alle, hvor vi prøver å være proaktive, på kort og mellomlang sikt. Hvilke mål vil vi nå, neste år og i framtiden? Hvilke grep må vi ta og prioriteringer må vi gjøre - som organisasjon, som resultatenheter...? Vi må prøve å få organisasjonen involvert i overordnet analyse; hvor ligger forbedringspotensialet? Da teller min stemme som 1 av 70. Vi begynner i neste måned, og har lagt til tre samlinger til høsten. Bak neste økonomi- og handlingsplan skal det ligge en prosess i bunn som i alle fall har involvert 70% av organisasjonen. Så når man får dokumentene ut i organisasjonen, så kan man nikke å si 'dette har jo faktisk jeg selv vært med på (*rådmann*).

13.2.3 Ledere for 1. linjen

Gruppeintervjuene med administrative ledere på lavere nivåer viste at dagens målstyringssystem har nådd ut til det tjenesteytende nivå på det området vi undersøkte. Det gjelder både forståelsen av hva målstyring er og deltakelsen i målformulerings- og rapporteringsprosessene. Målsetningene er at de ansatte skal føle et "eierforhold" – og derav ansvar for – styringsdokumentene. Det formuleres også virksomhetsplaner internt i resultatenheter og/eller institusjonene.

"Bred og dyp" deltakelse viste seg etter mange av våre informanternes oppfatning vellykket i forbindelse med det såkalte Ronja-spranget (økonomisk innsparingsprosess). Da ble alle styringsnivåer bedt om å komme med forslag til innsparingstiltak. Vårt inntrykk er at informantene på tjenesteytende nivå generelt sett er fornøyd med denne styringsformen. I gruppeintervjuet med institusjonslederne kom det imidlertid fram en viss misnøye med at institusjons-/virksomhetslederne ikke (lenger) er involvert i budsjettprosessen. I gruppeintervjuet foregikk følgende replikkveksling:

Intervjuer: Hva er hovedforskjellen mellom målstyring i denne kommunen og den du jobbet i før når det gjelder målstyring?

- Først og fremst at målformuleringene var koplet tettere til økonomien, til budsjettet. De ble utforma i hver enhet. Det skapte større ansvarsfølelse.
- Var det ikke litt sånn før da? At vi lagde budsjett for neste års drift? Eller er jeg helt på jorden nå? Når er det jo helt motsatt. Årets budsjett er jo så vidt kommet i havn.
- Ja, det er jo en stor frustrasjon.
- Vi har jo drevet i et halvt år uten budsjett.... (*gruppeintervju*)

Blant sonelederne er detaljkunnskapen om styringssystemet – naturlig nok – større enn blant institusjonslederne. Dette betyr imidlertid ikke at sonelederne fullt og helt har funnet sin plass styringssystemet. I pleie- og omsorgssektoren var det for det første bred enighet blant sonelederne om at styringsmålene (indikatorene) ikke er gode nok med hensyn til å fange opp deres virksomhet. Selv om et viktig poeng med et ”fullstendig balanseregnskap” nettopp er å fange opp kvalitetsaspektet ved tjenestene, såkalte ”myke” verdier, er det dette sonelederne etterlyser:

Intervjuer: Du sa at målene kunne manipuleres. Hva mener du med dette?

Vi har jo hatt en del diskusjon om alternative mål. Jeg var jo med på et KS-prosjekt hvor vi jobbet med kvalitetsindikatorer i ulike kommuner. Det var veldig spennende. Når den rapporten ble laget følte jeg at ’dette, dette kan jeg være enig i, dette er slik jeg tror vi kan fange opp opplevelsen til publikum, mer enn om man får fire eller fem besøk...’. Vi trenger å si noe om innholdet i tjenesten vår også, ikke bare tall. Men, altså, vi er jo på vei!
(*gruppeintervju*)

I tillegg oppleves det som noe frustrerende at rapporteringen på målene tar tid – innenfor knappe økonomiske rammer. Det går utover tiden som er disponibel for *brukerne* av de kommunale tjenestene:

Intervjuer: Er det noen spørsmål dere har savnet i løpet av intervjuet – hvorfor spurte han ikke om det?

Jeg tror også at all målstyring har en sammenheng med hva en har disponibelt av administrative ressurser. Larvik har hatt en tydelig fane på at ’se her, administrasjonen skal ta hovedtyngden av den økonomiske slankinga’. Dette har utarma organisasjonen. Hvis man både skal være inspirerende leder og lojalt følge opp de mål organisasjonen setter seg, så merker du litt den krampetrekninga med at ’sier du ja til den ene, så må du skuffe den andre’. Vi er jo alle ansatt på grunn av vår profesjonsbakgrunn. Men egentlig hadde vi nesten ikke trengt den slik det er i dag. Det blir lite tid til overs til brukerbitten for meg – og det er jo den jeg liker best. Jeg kunne ønske meg en hjelpende hånd til rapporteringsbiten, det administrative (*gruppeintervju*)

Mellomlederen i vegsektoren virker mer entydig fornøyd med det nye styringssystemet. Han føler seg opplagt hjemme med målbare indikatorer og aktivitetsmål:

Intervjuer: Tror du målstyringa har gjort kommunen mer effektiv?

Ja. Det tror jeg faktisk, i alle fall oss i Kommunalteknikk.

Intervjuer: På hvilken måte?

Vi er blitt mer strukturerte og veldig godt organisert. Vi slår jo stadig vekk opp i virksomhetsplanen. Alle har den liggende.

Konklusjonen på dette punktet er framfor alt at politikerne ikke virker å ha tilpasset seg det nye styringssystemet fullt ut. De er dessuten uenig seg i mellom om hvorvidt dette faktisk er ønskelig, på tross av at de fleste vi snakket med utvilsomt ser nytten i mindre detaljstyring. På den andre siden opplever folk på tjenesteytende nivå at de har blitt mer effektive til å styre sin virksomhet internt. Samtidig påpekes rapporteringen er krevende og gjør at det blir liten tid igjen til brukerorientert virksomhet. Intervjuene gir med andre ord alt i alt noe uklare signaler generelt sett.

13.3 Effekter for politisk styring

Spørsmålet om innføring av målstyring har ført til at noen har fått større innflytelse, ble reist i både i gruppeintervjuene og i individuelle informantsamtaler. I denne sammenheng er det selvsagt vanskelig å skille konsekvenser av målstyring, organisasjonsutformingen og delegasjonsreglementet fra hverandre. De ulike endringene er tett forbundet. Etter den betydelige delegeringen av myndighet til administrasjonen og innføringen av målstyring, er det uansett bred enighet om at forholdet mellom politikk og administrasjon er endret: Administrasjonen har fått flere oppgaver, og politikerne færre. Det er imidlertid ikke slik at de fleste også uttrykker at det har foregått en *maktforskyvning*, i betydningen at politikerne har mistet innflytelse over det praktiske utfallet av kommunepolitikken (policy).

13.3.1 Politikere

Det er interessant å merke seg at de politikerne som opplever svekket styringsevne stort sett tilhører opposisjonen – hvilket i Larvik vil si venstresiden – i kommunestyret:

Intervjuer: Har det vært noe konflikt rundt behandlingen av målene?

Nei, det var ikke noe diskusjon en gang. Politikerne har mer eller mindre akseptert dem som de var. Det synes jeg er litt skummelt – det er jo på denne måten kommunen skal styres etter hvert. Det virker som vi får mindre og mindre penger å flytte på. Alt er jo bundet opp i de planene vi har. Det virket som du hadde større påvirkning før. Det er nok forskjell på kommuner som får budsjettet administrativt og de som spikrer det politisk (*kommunestyremedlem*).

Den samme informanten mener at rammebudsjetteringen som styringssystemet inkluderer, gjør det vanskelig å vite hvordan politikeren skal oppføre seg:

Intervjuer: Synes du rådmannen er sterk her i kommunen?

Ja. Det er min oppfatning i alle fall. Når vi fikk presentert dette budsjettet første gangen så var alle resultatenhetslederne og politikerne samlet. En av våre veteraner spurte 'om vi snart skal få noe på felt X?'. Tror han følte seg ganske snytt, ganske fortvilet og litt frustrert. Med den nye budsjettprosessen lurer man på hva er det egentlig vi politikere skal gjøre. Det er det vi sliter med. Vi ser ikke hva de har gjort med tallene (*kommunestyremedlem*).

En annen sentral politiker fra opposisjonen sier:

Intervjuer: Tror du at denne måten å styre på har ført til en maktforskyvning innad i kommunen?

Slik det er lagt opp i vår kommune har administrasjonen all makt. La oss si at 5% av makta ligger i kommunestyret og resten i administrasjonen [*latter*]. Rådmannen er det eneste bindeleddet til kommunestyret, og den eneste som kan legge fram en sak. Enhetslederne er derfor mye mer styrt enn de var tidligere, og de blir jo evaluert i større grad. Nå skal det jo også utarbeides lederkontrakter som går på måloppnåelse. Vedkommende leder kan bli bedt om å fratre hvis enheten ikke har lyktes (*kommunestyremedlem*).

Det finnes dessuten enkelte som svarer at ”resultatenhetene” har fått mer makt etter innføring av målstyring:

Intervjuer: Har målstyringa endret maktbalansen i kommunen?

Jeg mener at enhetslederne har fått betydelig mer makt. Det har vi sagt ja til, vi politikere. Men vi bør få raskere rapportering tilbake til oss. Men det vil tiden vise om vi får til. Det skal bli spennende å se (*gruppeintervju*).

Andre antyder derimot at påstandene om at politikerne har ”gitt fra seg makt” er overdrevet, og at det snarere handler om en ”nødvendig opprydding” i arbeidsoppgaver. Følgende replikkveksling mellom intervjuer og en sentral politiker illustrerer dette synspunktet:

Intervjuer: Vi har hørt at man skal gå igjennom delegasjonslovgivningen – fordi delegasjonen har ’gått for langt’. Er dette en oppfatning som deles av hele kommunestyret?

Jeg ser ikke grunn til dramatiske endringer, bare litt opprydding og bevisstgjøring om hva man har, sånn at man slipper de ørkesløse debattene – i kommunestyret, i komiteene og i pressen. Det var et enstemmig vedtak om revisjon – og mitt tillegg var at man skulle ha en slik revisjon første år i hver periode.

Intervjuer: Er ikke det å drive politikk avhengig av et visst handlingsrom?

Jo, men jeg har blitt mer og mer bevisst på at vi som politikere må legge mer ressurser i å peke ut den politiske retningen kommunen skal gå i. Klart vi må gjøre unntak, men disse må ikke bli regelen. Det er fortsatt en del handlingsrom, man skal behandle reguleringsplaner osv., så jeg er ikke redd for at det er for lite saker selv om vi legger noe mer vekt på planene. Dette er tett koplet til målet om å bruke mer ressurser på tjenesteproduksjon, og mindre på ørkesløs, ren administrasjon. Og de som skal sette politikk ut i praksis er avhengig av å kjenne retningen. En mengde inkonsistente enkeltvedtak gjør dette vanskelig. Men, det er klart, dette er vanskelig. Det er ikke slikt som opptar befolkningen. Det er ’her og nå’ som preger den politiske debatten.”

Intervjuer: Tror du dette styringssystemet rokker ved maktbalansen i kommunen? Har noen fått mer innflytelse som følge av systemet?

Jeg er av de som ikke er redd for at man gir administrasjon mer myndighet gjennom delegering. Jeg tror dette har med nødvendige roller og kompetanse å gjøre. Hvis man har klare nok politiske mål – så må administrasjon jobbe i den retning. Men mange er bekymret for dette – at administrasjonen skal få for mye makt. Muligens er dette et spørsmål om hva en administrator tør å gjøre. Jeg har pleid å si det slik: ’Jeg tror politikerne har skapt mange dårlige administrative ledere’. Man har ikke gitt dem handlingsrom og mulighet for kreativitet. Hvis man har blitt hogd hodet av en gang, blir man mer forsiktig. Selv om en administrasjon har handlefrihet, betyr ikke det at de overtar den politiske styringa (...).

Intervjuer: Gjør et vellykket målstyringssystem det vanskelig å ta opp saker politisk?

På sett og vis ja – særlig med tanke på rask effektivering. Men jeg tror konflikten primært er knyttet til tidshorisonten på dagsorden (*kommunestyremedlem*).

Ettersom svarene spriker i såpass ulik retning, er gir de ingen klar indikasjon på hvorvidt målstyring har maktforholdene. Vi kan konstatere at det er ulike oppfatninger av om slik maktforskyvning har funnet sted, og at politikere i opposisjonen i større grad enn politikere i posisjonen oppfatter at den politiske innflytelsen er svekket. Uansett reflekterer svarene strengt tatt opplevelsen av mulighet for politisk styring, mer en faktisk innflytelse.

Det er grunn til å understreke at selv om administrasjonen har fått delegert myndighet, er ikke dette det samme som at de blir *styrende politisk sett*. Mange av svarene på spørsmålet om maktforhold må snarere tolkes i retning at endringen – dvs. at administrasjonen har tatt over noen av politikernes oppgaver – kan handle om en (mulig) effektivisering av *politikernes* styringsevne. Variasjonen i virkelighetsoppfatningene gjør det relevant å spørre om ikke politikernes oppfatning av hvilke faktiske endringer som har funnet sted, preges noe av deres ulike syn på hvordan en politiker ”bør” oppføre seg. De politikere som mener målstyringen bare har gitt administrasjonen ”den nødvendige handlefrihet” uttrykker gjerne i andre deler av samtalen en skepsis overfor ombudsmannsrollen og fokuset på enkeltsaker. Denne fortolkningen finner ytterligere støtte i svarene på spørsmålet om konsekvenser for rollefordelingen mellom politikk og administrasjon.

13.4 Politikk og administrasjon – nye roller?

Akkurat som det er ulikt syn på effektene for maktforholdene i kommunen, varierer synet på hvordan og hvor godt eller dårlig forholdet mellom politikk og administrasjon fungerer etter innføringen av målstyring. Det likevel en felles oppfatning at skillet mellom politikere og administrativt ansattes virksomhet har blitt skarpere de seneste år. Det er igjen viktig å understreke at det her ikke er mulig å bestemme hvor stor eller liten betydning selve målstyringen har hatt i denne sammenheng for eksempel sett i forhold til innføringen av komitémodell framfor hovedutvalg og økt delegasjon.

13.4.1 Politikere

Skillet mellom politikk og administrasjon omtales av mange i lys av en norm om mål-middel-rasjonalitet. Mange mente at et skarpt skille mellom politikk og administrasjonen er god beskrivelse av den faktiske situasjonen i kommunen. Flere av politikerne vi snakket med påpekte dessuten at det er slik det burde være: At politikerne bør formulere mål, mens administrasjonen identifiserer den mest effektive måten å nå målene på. Andre var derimot frustrert over den nye rollefordelingen.

Intervjuer: Det er nærliggende å spørre om du har noe synspunkter på hvordan forholdet ideelt sett burde være. Eller først: Hva er rollene her?

I Larvik har en veldig sterk grense mellom politikk og administrasjon blitt framelsket. Forrige ordfører var veldig klar på det. Vi skal ikke blande oss opp i administrative saker, og administrasjonen skal ikke blande seg opp i politikken (...). (*kommunestyremedlem*).

En annen politiker forteller at det nye styringssystemet har påvirket politikerrollen betraktelig:

Intervjuer: Du nevnte [*tidligere*] mindre detaljstyring – på hvilken måte kommer dette til uttrykk?

På alle måter! Før henvendte fru Olsen seg til politikeren og fortalte at det ikke var strødd i gata. Og politikeren var veldig stolt da han kunne hjelpe fru Olsen. De som kunne skilte med å ha makt til å hjelpe enkeltpersoner i konkrete saker, de hadde høy status utad – for å sette det litt på spissen. Slikt er det svært lite av nå, selv om det hender (.....)
(*kommunestyremedlem*).

Selv om de fleste understreker viktigheten av at politikere ikke blander seg inn i detaljer og agerer som ”saksbehandlere”, finnes det variasjoner i hvordan politikerne vurderer den skarpe rollefordelingen de erfarer har utviklet seg. Blant de informantene som mener målstyringens har svekket politikernes styringsmuligheter, finner vi de mest skeptiske til tette skott mellom politikk og administrasjon:

(...) Jeg synes vi skulle spilt mer på lag før sakene blir presentert, slik at vi ikke spiller mot hverandre. Nå føler vi at ting ofte trenges på oss ovenfra og ned. Vi har jo felles mål. Når det blir revirgrenser å passe på, så tror jeg det blir mindre moro å drive politikk. Du føler hele tiden at du har den grenseoppgangen, og klarer du ikke å forholde deg til den, så er du egentlig en dårlig politiker. For da går du stadig over grensa til noe du ikke har noe med. Vi er jo politikere fordi vi er vanlige mennesker. Vi er jo ikke oppdratt gjennom noen politikerskole. Du lærer underveis. Dette er kanskje noe som blir glemt av administrasjonen, vi er tross alt ikke skolerte utover det vi lærer sjøl. (*kommunestyremedlem*)

Samtalene med politikerne gir til en viss grad inntrykk av at forskjellene kan være knyttet til en politisk-ideologisk skillelinje:

Intervjuer: Sier du med dette at initiativet i større grad enn før ligger hos administrasjonen?

Ja, hvis ikke vi blir flinkere. Og det må vi jo bli hvis vi skal fortsette med dette styresettet. Jeg vet ikke hvor stor oppslutningen er for å endre delegasjonsretten igjen. De borgerlige er mindre skeptiske til dagens tilstand. Det er de som tradisjonelt har vært opptatt av å gi rådmannen makt. Det er ’han som vet best’ for det er han som er ’administrerende direktør’ i deres øyne. For oss er det ikke profitten som skal være drivkraften (*kommunestyremedlem*).

Å skille politikk fra administrasjon sees altså av denne informanten på som et uttrykk for svak vilje til å styre samfunnet *politisk*. Samtidig er det verdt å merke seg at vedkommende også tilhører opposisjonen. I følge en annen politiker ligger problemet snarere i kollegenes manglende forståelse for hva som er *rasjonell* politisk styring:

Intervjuer: Er ikke politikk av natur litt springende? Er det ikke ulike ideologier som skal møtes?

Jo, men det er ikke nødvendig å gjenta den grunnleggende ideologidebatten på hvert møte. Det holder å ta den i plandiskusjonen. Sånn sett blir politikk i dag for meg for mye spill for galleriet, og for lite styring. I den grad planer er blitt laget av administrasjonen, vedtatt av politikerne og de så

fungerer som styring, så er det faktisk rådmannen som har styrt – fordi politikerne ikke er bevisste nok til å legge sjelen i styringsdokumentene. Vi har nok hatt tilfeller – knyttet til økonomiplan, budsjett og handlingsplan – av at rådmannen [*funksjonen*] ikke helt har visst hva vedtaket har betydning med hensyn til politikkområder. Glemte kostnadsposter er ikke moro og skaper ørkenvandring mellom politikk og administrasjon. Men – alle detaljer i budsjettet kan ikke politikerne i en stor kommune som Larvik definere. Samtidig kan du ikke skille politikken fra budsjettet. Det [*budsjettet*] må bli mer detaljert enn det er per i dag. Politikk er for meg 'Hva, når, hvor, hvor mye'. Problemet oppstår når politikeren tar opp enkeltsaker som går i mot de styringsdokumenter de selv har vært med på å vedta. Hvilke signaler det gir for effektiv administrasjon kan man jo tenke seg.

Når vi spør politikerne om deres syn på hva som er det *ideelle* forholdet mellom politikk og administrasjon, får modellen med klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon sterk støtte:

Intervjuer: Mye politikk har jo opprinnelse i at søkelyset settes på enkeltsaker.....

Jo, men når du sier det: Hvis målet er å prege dagsorden, da ville jeg tatt meg jobb i lokalavisa.

Intervjuer: Hvordan vil du beskrive det ideelle forholdet mellom politikk og administrasjon?

Hvis vi rendyrket forskjellene mellom politikk og administrasjon, tror jeg det ville bli mer interessant å være politiker. Det aller viktigste for politikere ville være visjoner og mål. I kommuneplanen er det to dimensjoner. Jeg er opptatt av en tredje: Hvor står kommunen i 2050? Administrasjonen er avhengig av prioriteringer, men bør ha mulighet til å kvalitetssikre (...). Egentlig burde en kommune være lettere å styre enn et firma. Men den gamle ettpartistaten lever i veggene. Politikerne har et kontrollbehov (*kommunestyremedlem*)

I den grad politikerne ikke evner å styre, er ikke problemet et skarp skille mellom politikk og administrasjon, men andre forhold, som for eksempel den statlige styringa av kommunene:

Intervjuer: Spørsmålet er da om en såvidt strikt styringsform som målstyring er, med det strenge skillet mellom roller, kan bli problematisk – en slags tvangstrøye?

Jeg ser det ikke sånn. Jeg ser den største faren i at vi mister muligheten til å målstyre fullt ut fordi at vi blir målstyrt fra staten og andre overordnede myndigheter. De fratrar oss muligheten til å sette mål utfra det vi sjøl mener er viktig og egne behov. La meg ta et eksempel: Hvis vi sier at nå vi vil satse på skole, og staten sier at dere får gjøre hva dere vil, men det er helse vi skal satse på, og det var noe i satset på i fjor, så hjelper det ikke oss at det millioner å hente i den sektoren. Så disse statlige føringene og øremerkingene kan fort føre til det stikk motsatte, altså, sånn jeg ser det. Der tror jeg faren ligger, og ikke i at målstyring i seg sjøl gjør politisk arbeid uinteressant (*kommunestyremedlem*).

Like fullt etterlyser de fleste mer kontakt mellom politikere og administrativt ansatte; både folk fra ulike politiske leire, rådmannen og ledere på tjenesteytende nivå i pleie- og omsorg og veisektoren.

En av de mest positive til et skarpere skille mellom politikk og administrasjon blant våre informanter, påpeker for eksempel:

Intervjuer: Hvordan vil du beskrive et ideelt forhold mellom politikk og administrasjon?

Vi bør ikke være på hver vår banehalvdel. Det er noen som ynder å bruke det motsatte bildet. I de grad man skal bruke bane som bilde, bør man ta utgangspunkt i vekslingssida på skøytebanen. Poenget er at administrasjonen skal jo overta der politikeren slipper og iverksette for fellesskapet det politikeren har bestemt. Samtidig bør ikke politikeren verken blande seg inn i det organisasjonsmessige eller det faglige.

Jeg har opplevd at en representant har prøvd å be rådmannen tolke en forskrift på en bestemt måte. Da er prikken over i'en definitivt satt. Skulle det bli tvil om at administrasjonen iverksetter styringssignalene så er det ikke noe i veien for å gå en sløyfe tilbake igjen, for å få forståelse. Og ikke minst skal vi gå veien om rådmannen. Det er han som skal stå til ansvar for oss (*kommunestyremedlem*)

Ønsket om mer kontakt mellom politikere og administratorer bifalles – ikke overraskende – av skeptikerne til målstyringens konsekvenser for de politiske styringsmulighetene. Blant disse kan det også spores argumenter for at politikere skal få flere saker til behandling enn de får i dag:

Intervjuer: Hvis du fikk anledning til å definere det ideelle forholdet mellom politikk og administrasjon – hvordan vil det se ut da?

For det første vil jeg gjerne ha en bredere kontaktflate mellom resultatene og de respektive komiteer, sånn at vi kunne få en mer kontinuerlig tilbakemelding til politikere for å øke kunnskapen vår om hvordan kommunen faktisk fungerer. For nå henger vi etter. Saker blir gjerne først reist i lokalavisa. Det er fordi at vi vet for lite om hva som faktisk skjer. Rapporteringen er ikke tilstrekkelig. Den tar ikke for seg alt, og er gjerne gammel av dato. Det er vel det viktigste. Dessuten er jeg blant dem som kritiserer de enorme fullmaktene rådmannen har. Tror vi ville stått oss på å ha flere saker til politisk behandling. (*kommunestyremedlem*).

13.4.2 Administrativ ledelse

Målet om mer kommunikasjon mellom politikk og administrasjon støttes også av rådmannen:

Intervjuer: Kan politikere bruke det strategiske nivået mer kritisk, til for eksempel å uttrykke politiske prioriteringer?

Et eller annet må skje for at dette skal fungere. Jeg har ikke svaret. Det kan virke som politikere har behov for en forenkling for å kunne ta avgjørelser. Og det er jo ikke rart når politikk er noe du driver med ved siden av jobben. Jeg roper gjerne hurra for folkestyret. Men jeg tror vi må se på hvordan vi inviterer folk inn på den politiske arena.

Politikeropplæringen må bli bedre. Skulle jeg begynt et sted, skulle jeg begynt der. Vi har problemer i forholdet mellom politikk og administrasjon, i den forstand at vi ikke er helt på den samme frekvensen, og det må vi gjøre noe med. Jeg tror for eksempel temamøter kan være en idé. Vi bruker i dag veldig mye tid på hver enkelt sak (*rådmann*).

Også andre i sentraladministrasjonen peker på behovet for felles møteplasser:

Intervjuer: Hvordan skal det [forholdet politikk-administrasjon] være?

Rådmannen skal ikke ha gjennom alle sine saker. Men hvis det blir en regel at politikerne finner noe de kan endre, så blir det feil. Innimellom bør vi kanskje gi dem alternativer, slik at det blir noen reelle valg. Og så tror jeg vi skal lage noen arenaer hvor vi sammen kan drøfte de store linjene som gjør at vi skriver saker som vi vet har en eller annen form for tilslutning. De [*politikkerne*] blir i for liten grad vår oppdragsgiver i dag. Vi setter kanskje premissene i for stor grad. Og det merker politikerne, og dermed får du en sånn tilspissing. (*ansatt i rådmannsfunksjonen*)

13.4.3 Ledere for 1. linjen

Beveger vi oss ned på tjenesteytende nivå, er det en utbredt skepsis til at politikerne blander seg inni faglige spørsmål. Slik sett er de fornøyd med mindre detaljstyring. Samtidig mener de at politikerne er for mistenksomme overfor administrasjonen, og ikke utnytter de styringsmulighetene som finnes godt nok:

Intervjuer: Har målstyringa endret maktforholdene i kommunen?

Det er akkurat som politikerne ikke har oppdaget den makta de har – og mulighetene! De har gått helt i skyttergrava. Vi prøver å invitere til dialog. Og vi har ikke fått støtte på det positive vi har gjort. Selv har jeg blitt hengt ut i lokalavisa. De skulle jo vært vårt styre, og heia på en del av det vi gjorde (*gruppeintervju*).

Samtidig virker flere av informantene å savne kontakt med politikerne. I et gruppeintervju ble følgende synspunkter utvekslet mellom institusjonsledere i pleie- og omsorg utvekslet:

Intervjuer: Har det at dere har fått større frihet gjort at andre har fått mindre innflytelse?

- Jeg opplever i alle fall at den dialogen jeg som avdelingsleder tidligere hadde med politiske grupperinger er helt borte. Tidligere presenterte jeg prosjekter for politikerne. Den biten når vi driver endring nå, den er helt borte. Mange ganger skulle jeg ønske at vi hadde en dialog.

- Det er jeg veldig enig i. Det jeg synes er mest skremmende er at det kan se ut som om de faktisk trekker seg. De får tilbudet om å komme, jeg har personlig gjennom avisa invitert til at de kan komme til avdelingen og være med der det skjer slik at de kan få litt kunnskap. Det jeg opplever er at det oppstår større og større kunnskapsforskjeller. Politikerne som skal prioritere har for lite kunnskap. Det synes jeg er et stort problem. De velger å holde seg på utsida. Og jeg tror det er mest behagelig å være der.

- De sitter bare og ser på måltallene, de, tenker jeg for meg sjøl. Du har et måltall som sier at du skal ha x antall hjemmebesøk i året. La oss si 10 000 besøk. Og så oppnår du 14 000 besøk. I utgangspunktet så synes jeg det er negativt! For det med samme besetning så klarer du å få tynt de arme sjelene til 4000 flere besøk enn det de er målsatt til. Og så kommer det fram til politikerne som sier 'jöss, så flott da'. Jeg er ikke sikker på om jeg er så særlig glad i de måltallene, hvis de står der uten noen særlig kommentarer. Før kom politikerne og vandra i avdelingene, vi hadde møter, og de var synbare.

- Nå kommuniserer vi med hverandre gjennom media (*gruppeintervju*).

Alt i alt avtegner det seg et nyansert bilde, både med hensyn til effektene målstyringa har hatt for forholdet mellom politikk og administrasjon og når det gjelder vurderingen av om dette er en positiv eller negativ utvikling. Virkelighetsoppfatningen ser ut til å ha sammenheng med forskjellige syn på hvordan politikerrollen burde være ideelt sett. Disse oppfatningene synes i sin tur å ha sammenheng med politisk-ideologiske forskjeller. Og uavhengig av posisjon og oppfatning synes det å være et utbredt ønske at politikere og administrativt ansatte ville tjene på å ha flere møteplasser enn de har i dag.

13.5 Effekter av målstyring for befolkningen

Det er ikke synspunkter på forholdet til befolkningen som dominerer intervjuene. Blant politikerne er det imidlertid flere som uttrykker frustrasjon over at det er vanskeligere å forholde seg til innbyggerne som enkeltpersoner. Det er vanskeligere å være "ombud":

Intervjuer: Hvorfor vil dere se på delegasjonsreglementet en gang til?

Vårt parti synes politikerne har delegert for mye. Vi føler at vi sitter litt maktesløse på veldig mange områder. Når vi vil gå inn å si noe, så har vi ikke noe med det. Det føles ikke godt å drive politikk på den måten. Selv om vi ikke skal detaljstyre, så kan det hende at er det en del ting vi har lyst til å si noe om. Ute i befolkningen mener folk at vi har med detaljer gjøre. Men jeg kan ikke si til en av sonelederne at 'fru Hansen skal inn på et rom nå!' Det er overlatt til administrasjonen. Jeg kan bare ta det opp som et spørsmål i kommunestyret. (*kommunestyremedlem*)

Men igjen er det noen som argumenterer for at forandringen uansett er av det gode for politikerrollen. Politikerne burde snarere dempe fokuset på enkeltsaker:

Intervjuer: Har forholdet til borgerne endret seg?

Ja, det er klart det er blitt vanskeligere. Befolkningen er opptatt av konkrete saker, og drar politikerne i den retningen. Men om målstyring har endret politikernes forhold til innbyggerne er vanskelig å si, men den populistiske måten å drive politikk på var mer vanlig før. Innbyggerne skjønner jo ikke at det ligger så mange planer til grunn for kommunens virksomhet. De oppdager jo ikke disse før en konkret sak dukker opp. La meg bruke et bilde: Det må være viktigere å stå for noe enn å falle for alt. Dilemmaet er som følger: Vil politikerne styre – eller være ombud og 'brødpolitiker'? Her ligger det en konflikt. Hvis man vil, kan man faktisk se på seg selv som en politisk leder hvis oppgave er å skape forståelse for politiske vedtak

i befolkningen. En som går foran og skaper oppslutning. Politikk trenger ikke være et ekko av hva man har hørt på torvet (*kommunestyremedlem*).

Et problem synes ikke desto mindre å være at innbyggerne selv fortsatt lever etter gamle ”spilleregler”:

Intervjuer: Jeg regner med at du som ordfører får ganske mange henvendelser om enkeltsaker. Er det vanskelig å takle når styringen skjer gjennom mål?

Som ordfører er det ikke så vanskelig. Jeg har jo et apparat rundt meg hvor jeg får tak i den informasjonen jeg trenger. Men det er klart, for de vanlige, ulønnede folkevalgte er enkeltsakene et stadig voksende problem for mange. Brukerne lever fortsatt i troen på at det er politikerne som skal kontaktes når for eksempel fortauet er dårlig strødd. Og når politikeren blir konfrontert med saken blir det veldig vanskelig. Han eller hun kjenner jo ikke til hva det konkret dreier seg om. Å ivareta ombudsrollen som politiker blir vanskelig. På den ene sida har du et forhold til velgerne, på den annen side skal du ikke være saksbehandler. Spesielt problematisk er dette for de politikerne som gjerne vil detaljstyre, som vil inn å bestemme at fru Hansen skal på sykehusplass eller ikke, slik man gjorde i de gamle styrene og utvalgene, de satt jo mer eller mindre og fordelte både det ene og det andre. For dem er dette frustrerende. Jeg er jo i en litt annen situasjon, fordi at når jeg får sånne henvendelser så har jeg på relativt kort tid mulighet til å ta kontakt med de og få bakgrunnstoff om hvorfor ting er gjort, og kan relativt raskt gå tilbake og forklare hva som har skjedd. Men det er de ikke så veldig mange andre som har samme anledning til.

Intervjuer: Kan politikerne kvitte seg med ombudsrollen?

Nei... Jeg tror vi må ha ombudsrollen. Men det er viktig at vi så raskt som mulig får en forståelse mellom brukere, politikere og administrasjon, om hvilke roller vi spiller, og hvilke funksjoner vi har i det systemet vi er i. Fordi spennet mellom politikk, administrasjon og brukerne i øyeblikket er altfor stort, må vi få dratt inn slakket, slik at brukerne forstår at det er administrasjonen de må henvende seg til hvis de ikke har fått det de føler de har krav på. At ikke det er noe hjelp i å gå til politikeren, fordi politikeren vet ikke noe mer enn det brukeren vet, for å si det sånn. Også må heller systemet taes opp med politikeren eller målet som sådan. Hvis administrasjonen sier at politikerne i Larvik skal satse på ’det og det og det’, og så har de samtidig sagt at vi skal trappe ’ned på det og det’ og brukeren er uenig i det, vil brukeren kunne gå til politikeren og si seg uenig; ’dere har nedprioritert et viktig område, det må dere gjøre noe med, for dem som skal sitte å gjøre dette i kommunen de har ikke de midlene de trenger til å få gjort ’sånn og sånn og sånn’’. Men det er klart at når politikeren har blitt konfrontert med fru Hansen så er det vanskelig å undertrykke ombudsrollen. Sånn kan vi ikke ha det. Men vi må få fru Hansen til å forstå at i dette tilfelle må du søke hjelp der og der.

Intervjuer: Har dette betydning for lokalpolitikkenes legitimitet, at dere avviser fru Hansen?

Du avviser ikke fru Hansen, du henviser fru Hansen, men uten å være noen annen enn den som holder henne i hånden fram til administrasjonen. Det er

ikke snakk om å avvise, det er rett og slett snakk om å veilede i større grad enn å være konfliktløser. Jeg ser for meg et system der innbyggerne i kommunen blir veldig opptatt av å kjempe for sine saker innenfor de områdene de ligger, og ikke så mye på det konkrete, for eksempel hvor mange sykehjemsplasser det er på den institusjonen. Vår oppgave må i større grad være å gi de økonomiske rammene som gjør at de måla som er satt opp faktisk blir fulgt. Og så vil brukerens påvirkningsmulighet være å synliggjøre problemområder overfor oss, via lobbyvirksomhet og alt mulig annet. Det er en del av det systemet vi legger opp til nå, og det vil aldri fungere fullt ut før vi får en forståelse i hele rekka om at det er sånn vi jobber (*ordfører*).

Også informantene fra sentraladministrasjonen vedgår at det er vanskelig for politikerne å la være å fokusere på enkeltsaker:

Jeg ser jo at enkeltsaker er politikernes sjanse. Det å skulle ta innover seg kompleksiteten i en virksomhet med mer en 2000 årsverk, bortimot 3000 ansatte, 40 000 brukere og en omsetning på rundt én milliard kroner, er nesten en umulig oppgave når du skal ha dette som en sideaktivitet til alt mulig annet. Man føler derfor for å ta tak i noe – være en fullmektig, pådriver for den ene saken. Det være seg å sørge for at naboen får skilt ut ett måls tomt slik at de kan bygge bolig til dattera eller å sloss for at en barnehage får bedre uteareal. Jeg tror noe av problemet er at man ikke tar disse drøftingene politisk også; hvilken rolle har jeg som politiker? Du er faktisk arbeidsgiver for nesten 3000 mennesker. Hvor mange tenker over det? Og du er bedriftsleder for en meget sammensatt virksomhet... Det finnes jo ingen tilsvarende sammensatte organisasjoner i landet, vil jeg tro. Og dette skal du gjør på fritida di. Og kanskje er du delvis innvalgt mot din vilje... (*rådmann*).

Blant sone- og institusjonsledere oppfattes politikerne – paradoksalt nok – som fjerne og til dels skeptiske til det som skjer på tjenestenivået:

Intervjuer: Betyr dette at kontakten mellom institusjonsverdenen og politikerverdenen er dårlig? Har avstanden mellom dere og politikerne økt, eller?

Det finnes en inngrodd mistro til fagmiljøene i Larvik kommune blant politikerne. De mener vi ikke er troverdige. Vi sliter med et troverdighetsproblem overfor dem. Men vi mener jo sjøl at vi er troverdige.

Politikerne kommer ikke på institusjonsbesøk slik de gjorde før, og for enkelte ledere på tjenesteytende nivå virker dette å være et savn. Politikerne mister innblikk i ”hva som faktisk foregår”. Igjen ser vi at svarene avdekker ulike syn på hva en politiker *bør* stille med. Samtidig er det bred enighet om at det skarpe skillet mellom politikk og administrasjon som målstyringen innebærer blir konfrontert med noen betingelser i virkeligheten det er vanskelig å overse: Innbyggernes forventninger til og (behov for?) kommunestyrets medlemmer som ombud og politikernes praktiske problemer med å se de store, strategiske linjene framfor enkeltsaker. Styring gjennom oversikt krever innsikt, og stiller store krav til en ”fritidspolitiker” med knapphet på tid og ressurser.

14 Kort om videre utvikling av plansystemet og målstyringsteknikken

HP/ØP har vært under stadig utvikling, med en markert omlegging i 2000/2001. Så vidt oss bekjent, foreligger det ingen planer om flere store endringer av selve plansystemet, annet enn justeringer i tråd med dagens struktur. Den nye kategorien *kulturkapital* er imidlertid i ferd med å introduseres i målsystemet. Når det gjelder styringssystemet som helhet vil sannsynligvis *kvalitetsutviklingsarbeid* være et sentralt aspekt framover. Larvik kommune styres også etter ledelsesteknikken ”total kvalitetsledelse” (”Total Quality Management”). Et sentralt mål for organisasjonen som helhet vil være å ISO-sertifisere den kommunale virksomheten i 2001. Videre pekes Den norske kvalitetsprisen 2004 og Den europeiske kvalitetsprisen 2006 ut som sentrale mål (Strategidokument for 2001, del 1). Til nå har det norske Kommunekompasset stått sentralt, og nylig oppnådde Larvik kommune beste resultat i Norden i den såkalte Bertelmanntesten (557 poeng) (Kommunal Rapport 08.03.01). Et gjennomgående inntrykk av denne dokumentstudien, er at målstyringsmetoden FBR inngår som en *del* av et større ledelseskonsept med vekt på kvalitetsutvikling, der brukerundersøkelser, systematisk meldingssystem (klager, ros og spørsmål) og servicesenter er andre viktige elementer.

Etter at vi forlot Larvik, er det dessuten planlagt en del tiltak knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon som kan tenkes å endre målstyringens virkemåte.⁴¹ Høsten 2000 ble det enighet mellom politisk og administrativ ledelse om inntil tre forbedringsområder for samspillet mellom partene. Det ble arrangert et samhandlingsmøte mellom representanter for den politiske og administrative ledelse, hvor man drøftet fundamentet for den videre samhandling og konkretiserte dette i tre satsningsområder:

- Informasjon
- Rolleforståelse
- Gjensidig forpliktelse for måloppnåelse

Hensikten er å styrke forutsetningene for en effektiv forvaltning av ressurser, samt øke innbyggernes tilfredshet med kommunen som tjenesteleverandør. Økt kvalitet på samhandlingen er tenkt å øke innbyggernes respekt både for den politiske ledelse og organisasjonens medarbeidere, og samtidig bidra til styrke lokaldemokratiets legitimitet. På bakgrunn av drøftingene på konferansen i september, foreslås det en konsentrasjon om nedenstående tiltak i 2001:

- Temamøter i samband med kommunestyrets ordinære møter
- To strategikonferanser i kommunestyret i året

⁴¹ Kilden til denne informasjonen er korrespondanse med rådgiver Christian Thaulow og Einar Gaustad mars 2001.

- Årlig konferanser mellom politisk og administrativ ledelse
- Tilrettelegging for økt bruk av IKT for politikerne
- Videreutvikling av rapporteringen for informasjons- og styringsdata

Når det gjelder forholdet politikk og administrasjon, er det særlig de tre første tiltakene som er interessante Drøfting av problemstillinger i tilknytning til særskilte tema skal gi både politisk og administrativ ledelse anledning til en fri meningsutveksling før saker fremmes for politisk behandling. En slik arbeidsform er ment å bidra til en realisering av ideen om komiteene som politiske verksteder.⁴²

Det er videre planlagt to halvårslige strategikonferanser i kommunestyret. I første halvår vil konferansen skje i forbindelse med regjeringens kommuneøkonomiproposisjon og knyttes til en foreløpig status for første halvår fra administrasjonen. Kommunestyrets behandling av forslag til strategidokument for kommende fireårsperiode i desember måned vil utgjøre den andre årlige strategidrøftingen. I tillegg vil man følge opp evalueringen fra konferansen sist september som ga et entydig signal om at denne type arenaer er viktige for utviklingen av relasjonen mellom den politiske og administrative ledelse, og at konferansen burde videreføres med regelmessige intervall. Agendaen for konferansene er i utgangspunktet åpen, men skal vektlegge relasjonsbygging.

Prosjektet med informasjonsteknologi for de folkevalgte vil bli realisert i løpet av våren 2001. Administrasjonens prioriterte oppgave i denne sammenheng blir å sikre stabil drift, opplæring og en aktiv bruk av denne informasjonskanalen. På sikt bør det være en målsetting å gjøre den politiske behandling papirløs ved installasjon av nettverk i dagens kommunestyresal og bruk av bærbare pc'er.

I samband med kommunestyrets behandling av rapport for 2. tertial 2000 ba kommunestyret administrasjonen om en tilbakemelding om hvordan dagens informasjonssystem kan utvikles i forhold til politikernes opplevde behov for styringsdata og informasjon om den kommunale virksomhet. Kommuneledelsen oppfatter det som rimelig å i denne sammenheng legge til grunn dagens opplegg for tertialrapportering og konseptet for Strategidokumentet for vurderingen. Ved utgangen av 2001 skal det gjennomføres en evaluering av systemet basert på den modell som ble benyttet ved organisasjonsevalueringen sommer/høst 1998 fra Norsk Gallup.

⁴² Mulige temaer for første halvår 2001 i kommunestyret er: Presentasjon av Norsk Gallups kommuneundersøkelse for 2000, presentasjon av resultatet av kommunekompasset for 2000, presentasjon av et første utkast til næringsplan, presentasjon av et første utkast til skolebruksplan fase II, presentasjon av status for virksomheten i basisorganisasjonen.

Referanser

- Albæk, .E (1995); 'Reforming the Nordic welfare communes'. *International Review of Administrative Sciences*. Vol 61. (1995), 241-264.
- Argyris C. og D. A. Schön (1975); *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company
- Baldersheim, H., Bernt, J.F. Kleven, T. og Ratsø J. (1997); *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano Aschehoug
- Bidsted, C. (red), T.S. Floris. T.Kleven, S.Montin, P.Nilson, O.Rieper, S.I. Vabo (1997); *Forskelle og ligheder i kommunerne i Danmark, Norge og Sverige*. København, AKF Forlaget
- Brunsson, N. (1985); *The Irrational Organization*. John Wiley
- Ejersbo, N. (1999); *Styring, målstyring og andre styriingsredskaber* Arbeidsnotat 1/99. Prosjektet "Målstyring i nordiske kommuner". Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Gravdahl N.P. og T. P. Hagen (1997); *Ny kommunelov, ny organisering?* NIBR-notat 1997:105. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hagen, T.P. og R. Sørensen (1997); *Kommunal organisering*, Oslo, Tano Aschehoug.
- Hammersley M. & P. Atkinson 1983; *Ethnography. Principles in Practice*. London. New York. Tavistock Publications.
- Hansen, P., N. Ejersbo & O. Rieper 2000; *Målstyring i kommuner. To casestudier*. AKF rapport. København, Amternes og kommunernes forskningsinstitut.
- Hansen, P., N. Ejersbo & O. Rieper (2000): "Målstyring i kommunene", kap. 7 i Antonsen, M. & T. B. Jørgensen (red.): *Forandringer i teori og praksis – skiftende bilder i offentlig sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen P., O. Rieper et al. 1999; *Problemstillinger ud fra en procesmodel for iverksættelse af målstyring i kommuner, Interviewguides. Disposition för beskrivning av casekommunerna*. Prosjektet "Målstyring i nordiske kommuner". Arbeidsnotat 5/99. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hood, C. and Jackson M. (1991); *Administrative Argument*. Aldershot, Dartmouth.

- Kleven, T. (1986); *Resultatorientert planlegging, Hva er det?* NIBR-rapport 1986:4. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleven, T. (1990); "...det rullerer og det går..." *Studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging*. NIBR-rapport 1990:23 Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleven, T. (1998); "Kommunen som lokalpolitisk arena – inn i solnedgangen? For bilder av reformene i Kommune- Norge etter 1985" i Baldersheim et al. *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano-Aschehoug.
- Kleven T. & A. Røiseland (1993); *Institusjonelle reformer og lokalpolitisk styring. Utkast til forskningsprogram om makt og styring i kommunene*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleven T. og S. Hovik (1994); *Til innvortes bruk. Sluttrapport fra evaluering av "Program for kommunal fornyelse"*. NIBR-rapport 1994:11, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleven, T. & T. Myrvold (1999); "Mål + styring = målstyring?" Paper til programsamling i Kommunelovprogrammet, Tromsø 1-2/11 1999. Prosjektet "Målstyring i nordiske kommuner" arbeidsnotat 7/99. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleven, T., T.S. Floris, M. Granberg, S. Montin, O. Rieper, S. Vabo ; "Renewal of Local Government in Scandinavia" *Local Government Studies* Vol 26 No.2. Summer 2000.
- Kommuneforlaget (2000); *Kommunenøkkelene 1999-2000*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunal Rapport (2001): "Landets flateste struktur", 8. mars 2001.
- Kommunenes Sentralforbund (1989); *Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller - nye politiske og administrative roller*. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunenes Sentralforbund (1994); *Politisk styring? Folkevalgte i ny kommunal og fylkeskommunal styringsstruktur*.
- Kommunenes Sentralforbund (2001); *Kvalitet og service med brukeren i sentrum*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Larvik kommune (2000): [online] - URL: [http:// www.larvik.kommune.no](http://www.larvik.kommune.no)
- Larvik kommune (2000); *Økonomiplan 2000-2003/Budsjett 2000/Handlingsprogram 2000-2003*.
- Larvik kommune (2001); *Strategidokument for 2001*.
- Larvik kommune (1999); *Årsrapport*.
- Larvik kommune (2000); *Årsrapport*.
- Larvik kommune (1999); *Tertialrapport, 1. tertial 1999*.

- Larvik kommune (2000): *Tertialrapport, 2. tertial 2000*.
- Meyer, J. W. and B. Rowan (1978); "Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology* 30:431-450.
- Montin, S., T. Floris, M. Granberg, T. Kleven, O. Rieper, S. Vabo (1998); *Politikerrollen i Skandnaviska kommuner – mellom kontinuitet og fornyelse*. Uppsats presenterad vi symposiet Nordisk demokrati, Sundsvall, 26- 27 augusti 1998.
- Naschold, F. (1996); *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and issues in State and Local Government in Europe*. Berlin, Walter de Gruyter.
- OECD (1996); *Responsive Government - Service Quality Initiatives*.
- Opedal, S. og H. Strand-Østtveiten (1998); *Kontrollere, revidere, evaluere... En case-studie av kontrollutvalgene i utvalgte kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-notat 1998:107. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Overå, O. & J. F. Bernt (1993): *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Rieper, O. (1999); *Nasjonale rammevilkår for kommunerne i Danmark, Norge og Sverige*. Prosjektet "Målstyring i nordiske kommuner". Arbeidsnotat 4/99. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Rieper, O. & J. Mayne (1997); "Evaluation and Public Sector Quality". Paper presented at the Conference "Evaluation as a Tool in the Development of Social Work Discourse". Stockholm April 24-26 1977
- Rombach, B. (1991); *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Røvik, K.A. (1992a); *Den syke stat: Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo Universitetsforlaget
- Røvik, K.A. (1992b); "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 1992 (8), 4:161-284
- Røvik, K.A. (1998); *Moderne organisasjoner*. Bergen, Fagbokforlaget
- Statens offentlige utredninger (SOU) 1996:169; *Förnyelse av kommuner och landsting*.
- Statistisk Sentralbyrå (1993): *Kommunestyrevalget 1991*. Oslo: SSB.
- Statistisk Sentralbyrå (1996): *Kommunestyrevalget 1995*. Oslo: SSB.
- Statistisk Sentralbyrå (2000): [online] - URL: [http:// www.ssb.no](http://www.ssb.no)
- Stortingsmelding nr. 23 (1993-93); *Om forholdet mellom staten og kommunane*.
- St. prop. nr. 14 (1986-87): 1) *Sammenslutning av Horten og Borre kommune i én bykommune*. 2) *Sammenslutning av Larvik, Hedrum, Tjølling, Brunlanes og Stavern i Vestfold fylke til én bykommune*

Yin, R. K. 1994; *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, London, New Dehli. Sage Publications.

Vedlegg 1 Forslag til (nytt) styrings- og rapporteringssystem i Flora kommune

(Kilde: "Omstilling 2000", side 133-137)

- Januar: Innhenting av informasjon for årsrapport
Månedsrapporter (til rådmannen) fra tjenesteområdene
- Februar: Årsrapport ferdigstilles⁴³
Oppstart av budsjett- og handlingsplan,
sektorplaner, meldinger og strategiplan
Månedsrapporter (til rådmannen) fra tjenesteområdene
- Mars: Månedsrapporter (til rådmannen) fra tjenesteområdene
- April: Strategiplan til politisk drøfting (årlig budsjettkonferanse)
Kvartalsrapport til bystyret
Månedsrapporter (til rådmannen) fra tjenesteområdene
- Mai: Strategiplan vedtas av bystyret
Månedsrapporter (til rådmannen) fra tjenesteområdene
- Juni: Budsjetttrundskriv sendes ut (fra rådmannen)
Månedsrapporter (til rådmannen) fra tjenesteområdene
- Juli: Månedsrapporter (til rådmannen) fra tjenesteområdene
- August: Halvårsrapport til bystyret
Overordnet budsjett- og handlingsplan (sektorrammer) utarbeides⁴⁴

⁴³ Det er forutsatt at rapporten inneholder måling/evaluering av tiltak innen de enkelte tjenesteområdene, tiltak på overordnet nivå samt vurderinger av kommunens virksomhet fra institusjoner utenfor den kommunale organisasjonen (s.135). Årsrapporten skal i tillegg ha et kapittel om hva kommunen har lært i året som gikk, med tilbakeføring til den overordnede planleggingen (s 135).

⁴⁴ Dette dokumentet omtales som politikernes 'bestillingsdokument' (...politikarane [bestiller] gjennom denne planen kva for tiltak dei ønsker gjennomført" (s. 134)

- September: Oppstart av arbeidet med detaljert budsjett og handlingsprogram⁴⁵
Månedrappporter (til rådmannen) fra tjenesteområdene
- Oktober: Kvartalsrapport til bystyret
Månedrappporter (til rådmannen) fra tjenesteområdene
- November: Månedrappporter (til rådmannen) fra tjenesteområdene
Politisk behandling av budsjett og handlingsprogram (forslag)
- Desember Politisk vedtak av budsjett og handlingsprogram
- Utarbeidelse av årsrapport, strategiplan og overordna budsjett og handlingsplan (tiltaksplan) er forutsatt organisert som prosjekter på tvers av tjenesteområdene.

⁴⁵ Denne planen viser hvordan administrasjonen dokumenter ”... korleis dei vil løyse oppdraget frå politikerane. Alle tiltak som er skildra i overordna plan skal visast igjen i handlingsplanane” (s. 134). Handlingsplanenes innhold og tiltak skal kontrolleres mot innholdet i de respektive tjenesteområdenes serviceerklæringer, eventuelle avvik skal godkjennes politisk (s. 134).