

Terje Kleven red.

Målstyring i skandinaviske kommuner

Seks casestudier

Målstyring i
skandinaviske kommuner

AKF

Novemus

 **NTBR**

Terje Kleven red., Elin Haugsgjerd Allern,
Niels Ejersbo, Peter Hansen, Stig Montin,
Johan Mörch og Olaf Rieper

Målstyring i skandinaviske kommuner

Seks casestudier

NIBR-rapport 2002:15

Tittel: **Målstyring i skandinaviske komune**
Seks casestudier

Forfattere: Terje Kleven red., Elin Haugsgjerd Allern,
Niels Ejersbo, Peter Hansen, Stig Montin,
Johan Mörch og Olaf Rieper

NIBR-rapport: 2002:15

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-374-0

Prosjektnummer: O-1426
Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Terje Kleven

Referat: Prosjektet har studert hva som skjer i møtet
mellom politisk styring og de instrumentelle
metoder for mål- og resultatstyring som lenge har
hatt en dominerende posisjon i kommunale
reformer i Skandinavia. Studien viser at slike
modeller heller svekker enn styrker politikernes
stilling og at politiske organisasjoner har
problemer med å styre i tråde med logikken i
rasjonelle styringsmodeller

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2002

Antall sider: 113

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44, Blindern
0313 OSLO
Telefon: +47 22 95 88 00
Telefaks: +47 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>
Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR

Forord

Prosjektet ”Målstyring i nordiske kommuner” har vært gjennomført i et prosjektfellesskap mellom Amternes og Kommunernes Forskningsinstitutt (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” (Kommunelovprogrammet) 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 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.

Innenfor prosjektet er det gjennomført casestudier i to kommuner i hvert av landene og en felles surveyundersøkelse til et representativt utvalg kommuner i de tre landene. Funn og konklusjoner blir i tillegg til arbeidsnotater og rapporter hos de deltagende forskningsinstitusjonene, presentert i flere vitenskapelige artikler.

Foreliggende rapport har som formål å oppsummere de gjennomførte casestudiene i et komparativt perspektiv. Hovedvekten er lagt på å presentere og drøfte empiriske funn *på tvers* av de seks casene. Utgangspunktet er primært deskriptivt, og den konsentrerte fremstillingen innebærer at vi har måttet gi slipp på interessante nyanser og

detaljer som kommer fram gjennom de mange informantintervjuene som er gjennomført.

Rapporten er resultat av felles innsats fra de tre deltakende forskningsinstitusjonene og bygger på innspill fra de medarbeidere som har deltatt i prosjektets slutfase. Derfor er også språket i rapporten skandinavisk. Undertegnede har vært prosjektleder og har også hatt ansvar for den endelige redigeringen av rapporten.

Oslo, juni 2002

Terje Kleven
Prosjektleder

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	6
Sammendrag	7
Summary	15
1 Bakgrunn, teoretisk perspektiv og metodisk tilnærming	23
1.1 Innledning	23
1.2 Prosjektets utgangspunkt og for-forståelse	24
1.3 Målstyring som idealmode..	27
1.4 Rapportens problemstillinger og teoretiske perspektiver	29
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	31
1.6 Rapportens videre disposisjon.....	34
2 Sverige: Målstyring i Sala og Nacka.....	36
2.1 Innledning – kort om casekommunene	36
2.1.1 Sala.....	36
2.1.2 Nacka	37
2.2 Kommunal målstyring i svensk praksis	37
2.2.1 Målstyringens historie – initiativ og utforming.....	37
2.2.2 Målstyringens generelle utforming som styringssystem.....	39
2.2.3 Forståelsen av målstyring som begrep	40
2.2.4 Målstyringens praktiske innhold – målformulering og feedback og læring	41
2.3 Kommunenes erfaringer med konsekvenser av målstyring.....	43
2.3.1 Konsekvenser for styringssystemet generelt	43
2.3.2 Konsekvenser for forholdet mellom politikk og administrasjon	44
2.3.3 Konsekvenser for politikerrollen.....	45
2.4 Oppsummering.....	46
3 Danmark: Målstyring i ”Storeby” og ”Lilleby”	49
3.1 Innledning – kort om casekommunene	49
3.1.1 Storeby	50

3.1.2	Lilleby	50
3.2	Kommunal målstyring i dansk praksis	50
3.2.1	Målstyringens historie – initiativ og utforming.....	50
3.2.2	Målstyringens generelle utforming som styringssystem	52
3.2.3	Forståelsen av målstyring som begrep	55
3.2.4	Målstyringens praktiske innhold – målformulering og feedback og læring	57
3.3	Kommunens erfaringer med konsekvenser av målstyring.....	58
3.3.1	Konsekvenser for styringssystemet generelt	58
3.3.2	Konsekvenser for forholdet mellom politikk og administrasjon	59
3.3.3	Konsekvenser for politikerrollen.....	60
3.4	Oppsummering	61
4	Norge: Målstyring i Flora og Larvik	65
4.1	Innledning – kort om casekommunene	65
4.1.1	Flora	66
4.1.2	Larvik	67
4.2	Kommunal målstyring i norsk praksis	69
4.2.1	Målstyringens historie – initiativ og utforming.....	69
4.2.2	Målstyringens plass i kommunens styringssystem.....	71
4.2.3	Forståelsen av målstyring som begrep	74
4.2.4	Målstyringens praktiske innhold – målformulering, feedback og læring	76
4.3	Kommunenes erfaringer med konsekvenser av målstyring.....	81
4.3.1	Konsekvenser for styringssystemet generelt	81
4.3.2	Konsekvenser for forholdet mellom politikk og administrasjon	83
4.3.3	Konsekvenser for politikerrollen.....	86
4.4	Oppsummering	87
5	Målstyring i skandinaviske kommuner ”på tvers”	89
5.1	Kommunal målstyring i praksis	89
5.1.1	Målstyringens historie – initiativ og utforming.....	89
5.1.2	Målstyringens generelle utforming som styringssystem	90
5.1.3	Forståelsen av målstyring som begrep	91
5.1.4	Målstyringens praktiske innhold	91
5.2	Kommunenes erfaringer med konsekvenser av målstyring.....	95
5.2.1	Konsekvenser for styringssystemet generelt	97

5.2.2	Konsekvenser for forholdet mellom politikk og administrasjon	98
5.2.3	Konsekvenser for politikerrollen.....	98
5.3	Noen likheter, men ingen skandinavisk modell	100
5.3.1	Alle kommunene driver målstyring – i en eller annen form	100
5.3.2	Politikere i en felles 'styringsklemme'.....	101
5.4	Målstyring: instrumentelt verktøy, symbol eller maktmiddel?.....	102
5.4.1	Målstyring forstått som instrument	103
5.4.2	Målstyring forstått som institusjonell prosess	104
5.4.3	Målstyring forstått som maktmiddel	105
5.5	En avsluttende refleksjon	106
	Litteratur	109

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Målstyring som 'idealtypisk modell - faser og fordeling av arbeidsoppgaver</i>	29
Tabell 5.1	<i>Målstyringspraksis i de seks casekommunene</i>	93
Tabell 5.2	<i>Oversikt over konsekvenser av målstyring i de skandinaviske casekommunerne</i>	96

Sammendrag

Terje Kleven (red), Elin Haugsgjerd Allern, Niels Ejersbo, Peter Hansen, Johan Mörch, Olaf Rieper og Stig Montin

Målstyring i skandinaviske kommuner

Seks casestudier

NIBR-rapport 2002:15

Bakgrunn og problemstilling

Denne rapporten sammenlikner seks høyst forskjellige kommuners erfaringer med å 'oversette' målstyring fra allmenn idé til egen styringspraksis og sammenlikner deres erfaringer i et komparativt perspektiv. Hovedmålet har vært å trenge dypere inn i forståelsen av hva som skjer i møtet mellom kommunalpolitikk i praksis og de modeller for styring som har stått sentralt i det siste tiårets reformer i kommunesektoren i Danmark, Norge og Sverige. Prosjektets utgangspunkt er et kritisk fokus på styringsmodeller inspirert av *New Public Management* – med målstyring som typisk eksempel.

Felles for de seks kommunene er at de er ansett som *foregangs-kommuner* i sine respektive land med hensyn til bruk av målstyring. De har alle utviklet og praktisert mål- og resultatstyring over en viss tid og innenfor flere sektorer. Analytiske og praktiske årsaker er studien likevel begrenset til virksomhetsområdene *vegvedlikehold* og *eldreomsorg*. Vegforvaltningen er et relativt enkelt, 'hardt', teknisk preget policyområde, godt egnet for kvantifisering av mål og resultater. Eldreomsorgen er mer sammensatt, typisk 'mykt' policyområde, med mange profesjoner og stor 1.linje-virksomhet.

Kort formulert tar casestudiene utgangspunkt i følgende tre grunnleggende spørsmål: Hvorfor har disse kommunene innført målstyring? Hvordan ser deres målstyring ut i praksis? Hvilke effekter har den hatt på kommuneorganisasjonen og de som er satt til å styre den?

Tre perspektiver på studiet av målstyring

Prosjektets forskningsmessige design hviler på et tredelt teoretisk perspektiv. Det *første* betrakter målstyring som et instrumentelt styringsmiddel for effektiv ressursutnyttelse i tråd med visse strategiske mål for kommunens utvikling. Dette perspektivet innbyr til evaluering av målstyring i forhold til denne styringens *logiske modell*. Som logisk modell kan målstyring forstås som en styringskjede hvor følgende fire styringselementer, (rutiner, prosesser og dokumenter) er på plass:

- det foreligger mål på ulike nivåer og områder av organisasjonen fra det strategiske (politiske) til det operative (institusjonene);
- det finnes systemer/rutiner for beskrivelse av tjenesteproduksjonen mht. ressursinnsats/ kostnader (input), produksjonssystem/ organisering og volum (output);
- det er etablert feedback-mekanismer for regelmessig resultatrapportering;
- det blir foretatt en organisasjonsmessig vurdering – evaluering – av resultatene.

Målstyring som kommunal styringsmodell forutsetter en klar rolledeling mellom politisk og administrativ ledelse hvor politikerne har et *strategisk* lederansvar og hvor en profesjonell administrasjon, med stor grad av frihet i valg av virkemidler, tar seg av iverksettingen. I en 'idealtypisk' modell for kommunal målstyring må det finnes prosesser som involverer politikerne i formulering av mål, det må finnes rutiner for løpende oppfølging og kontroll med ressursbruk, og det må finnes prosesser for politisk og administrativ evaluering av resultater. Nedenstående modell har vært en felles referanse i sammenlikningen av målstyringens praksis og effekter på tvers av landene.

Tabell 1 *Målstyring som 'idealtypisk modell - faser og fordeling av arbeidsoppgaver*

Fase	Arbeidsoppgaver	
	Politikk	Administrasjon
Målformulering og utarbeidelse av virkemidler	Politikere/kommunestyret formulerer og vedtar overordnede (strategiske), politiske mål.	Administrasjonen spesifiserer politikernes mål i et målhierarki; Administrasjonen identifiserer virkemidler som de tror vil tjene best til å nå målene; Administrasjonen utarbeider og rapporterer indikatorer for å måle måloppnåelse.
Resultatmåling, rapportering og evaluering	Politikerne/kommunestyret evaluerer administrasjonens rapportering på fastlagte resultatindikatorer.	Administrasjonen resultatmåler sin virksomhet internt og rapporterer til politisk nivå om resultater av produksjon og tjenesteyting.
Korrigerende og læring	Politikerne iverksetter eventuelle korreksjoner/sanksjoner.	Administrasjonen mottar feedback fra politikere, og lar erfaringen få konsekvenser for virksomheten.

Et sentralt element i studien har vært å etterprøve målstyring som instrumentell styringsmodell: 'Leverer' modellen hva den lover? Opptrer de ulike aktørgruppene i kommuneorganisasjonen i tråd med idealmodellens forutsetninger?

Det *andre* analytiske perspektivet betrakter innføring og praktisering av målstyring i lys av institusjonell teori. Det betyr fokus på de interne prosesser i organisasjonen; hvordan organisasjonen og dens ulike aktørgrupper tilpasser seg denne styringsformen. Et sentralt punkt har vært å undersøke hvordan målstyring virker inn på rolle- og arbeidsdeling mellom administrasjon og politikere. Hva betyr institusjonelle normer og kulturer både som drivkrefter for reform og som barrierer mot endring? Perspektivet rommer også betydningen av organisasjonsmessige symboler som grunnlag for å beskrive og forstå organisatorisk atferd.

Et *tredje* analytisk perspektiv har vært å undersøke hvordan utformingen av styringssystemets implisitte forutsetninger om rolle

deling mellom politikere og administrasjon har påvirket maktforholdene i organisasjonen. Endringer i maktforhold lar seg ikke lett avdekke gjennom å studere dokumenter og behandlingsprosedyrer. Vår tilnærming har vært å undersøke aktørenes *oppfatninger* av slike effekter slik det kommer fram i våre intervjuer.

Rapporten beskriver først kommunenes 'målstyringshistorie' og begrunnelsene for å ta i bruk målstyring som styringsmodell. Vi presenterer deretter informantenes forståelse av målstyring slik den kommer til uttrykk i intervjuene, og redegjør for hvordan kommunene har utformet styringssystem og –prosesser i praksis. Til slutt presenterer vi informantenes oppfatninger av hvilke effekter målstyringen har hatt for politiske og administrative aktørers styringsroller og for kommunens tjenesteproduksjon.

Administrasjonen har vært den viktigste drivkraften

I fem av våre seks casekommuner har initiativet til innføring av målstyring kommet fra administrasjonen i kommunen, i en sjettede kommune har det vært en samlet politisk/ administrativ toppledelse som tok initiativet. Innføring av målstyring er i alle tilfellene en ledelsesstyrt prosess, hvor de aller fleste oppfatter kommunens administrative ledelse som den dominerende part.

Begrunnelsen for å innføre målstyring er instrumentell: Målet er å få bedre styring. Begrunnelsene kan i hovedsak tilbakeføres til to sett av styringsbehov: For det første et behov for strammere økonomistyring i en situasjon med forverret kommuneøkonomi, for det andre et mer allment uttrykt behov for omstilling og endring i styrings- og organisasjonsformer. Den siste gruppen av argumenter er sammensatt, og innføring av målstyring er ofte koplet sammen med andre organisasjonsreformer. Det er likevel særlig ønsket om å definere en ny politikerrolle som trekkes fram: Innføring av målstyring ses som et viktig virkemiddel for å skape et klarere skille mellom politisk styring og faglig/administrativ ledelse. Målstyring skal trekke oppmerksomheten vekk fra detaljer og enkeltsaker og stille politikerne mer eksplisitt overfor kommunens strategiske utfordringer. I denne argumentasjonen ser vi en klar påvirkning fra de oppfatninger om offentlig styring som kjennetegner New Public Management. Selv om informantene gir uttrykk for at kommunene i stor grad har utformet sine 'egne' modeller, ser vi også innflytelse fra sentrale 'reformsentra' og organisasjonskonsulenter.

Styringsmodeller 'à la carte'

Våre seks studiekommuner viser få likhetspunkter i utformingen av sitt system for målstyring. Det er imidlertid påfallende at begrunnelsen for å innføre målstyring, og hva som har vært drivkreftene viser så store likhetstrekk. Det er instrumentelle styringsbehov som fremføres som argumenter for, men også som forklaringer på, det som har skjedd: Behov for bedre økonomistyring, mer effektive kommunale tjenester, bedre balanse mellom politiske ønsker og økonomiske ressurser – mer presist, behovet for å skille mellom politikk og fag.

Casestudiene viser store variasjoner i detaljeringsgrad, systematikk og prosesser. Noen av kommunene har utviklet avanserte og komplekse systemer, andre har betydelig lavere ambisjoner. Kommunene omtaler dette som sine 'egne' styringsmodeller. De ulike modellelementer, rutiner og standardløsninger som tilbys gjennom konsulentene velges 'à la carte' og tilpasses lokale behov og organisatoriske forutsetninger. Målstyringens forrelementer er på plass, men i varierende grad og med forskjellig sammensetning. Ofte er dette koplet med andre organisasjonstiltak. Det som skjer har form av lokal organisasjonsmessig 'skreddersøm' basert på en kjerne av New Public Management – ideer.

Mens målstyringen i de norske kommunene virker mer formalisert gjennom å være knyttet opp til den årlige budsjettprosessen ('årshjulet'), er dette i mindre grad tilfelle i de svenske og danske kommunene. Danske kommuner er for eksempel pålagt å formulere servicemål for visse lovpålagte kommunale tjenester, men uten at det stilles krav til at disse målene skal inngå i noen formell styringsmessig sammenheng.

Variierende forståelse av målstyring

Vi har intervjuet informantene om deres forståelse av målstyring og hvordan de bruker det styringssystemet som kommunen har utviklet. Det er betydelig variasjon i hvordan politikere og ledere på ulike nivåer oppfatter målstyringens formål, innhold og prosedyrer. Det samme gjelder deres oppfatning av målstyringens effekter. Usikkerheten om hva målstyring er og hvordan den skal praktiseres, er som oftest økende med intervjuobjektets avstand fra kommunens toppledelse. Det er imidlertid få, både blant politikere og administrasjonen, som stiller seg negative til målstyring som idé, selv om de – samtidig med et positivt skussmål – gir uttrykk for at "det foreløpig ikke fungerer."

Det er særlig representanter for kommuneledelsen som understreker at målstyringssystemet i deres kommune fortsatt er under utvikling og ikke har funnet sin endelige form. Dette gjelder særlig resultatvurderingen som mange påpeker er problematisk og for lite utviklet.

Hvor er politikerne i målsettingsprosessen...?

Casestudiene viser at politikerne er lite aktive i sin 'strategiske' rolle. Det manglende engasjementet oppfattes som et problem – også av politikerne selv. De fleste politikere, på tvers av landene, oppfatter administrasjonen som den aktive parten i å formulere politiske mål. Både administrasjon og politikere uttrykker ønske om at politikerne skal komme mer på banen, og søker etter måter å få til et slikt økt engasjement på. Representanter for administrasjonen reiser spørsmål om politikerne egentlig er interessert i en mer aktiv rolle når det gjelder å formulere langsiktige, strategiske mål. Politikerne på sin side vedgår at de er lite aktive. De ønsker å gå mer aktivt inn i en 'ny' styringsrolle, men har i liten grad oppfatninger om på hvilken måte dette kan skje. Den politiske involveringen er imidlertid sterkere i de to svenske kommunene. Særlig i den ene av kommunene har politikerne bevisst beveget seg i retning av en politikerrolle med større vekt på strategiutforming – dvs. en situasjon hvor politikerne stiller krav til *hva* som skal gjøres og i mindre grad legger seg i *hvordan* dette skal gjøres.

En nærmere undersøkelse av 'måldokumentene' i casekommunene viser at overordnede mål ofte har liten kopling til – og betydning for – det som skjer på virksomhetsnivået. De politiske målene viser seg ofte å være generelt formulerte 'gjengangere' som er lite konkrete og vekker liten debatt. Virksomhetsmålene utformes på tjenestenivået, og viser liten grad av intern sammenheng og konsistens med de politiske målene.

... og i resultatvurderingen?

Vi finner også variasjoner med hensyn til prosesser for feedback og læring. Rutiner for rapportering og oppfølging som grunnlag for evaluering av kommunens virksomhet er særlig godt utviklet i de norske kommunene der de er koplet til institusjonaliserte og/eller lovpålagte årsrapport- og regnskapsrutiner. Det vi imidlertid kan observere er at slike rutiner i seg selv ikke er tilstrekkelig for å sette i gang *læringsprosesser*, forstått som måljustering, 'feilretting' og/eller kurskorreksjoner på grunnlag av rapportering av resultater og måloppnåelse. Prosesser for evaluering og resultatvurdering er det elementet i kommunenes målstyring som gjennomgående oppfattes som det svakeste og minst utviklede leddet. Rapportene bli tatt "til

etterretning”. I én av de danske kommunene er det vedtatt at resultatvurderingen bare skal behandles administrativt.

Målstyring som instrument, symbol og maktmiddel

I alle de seks kommunene har det vært rent instrumentelle argumenter for å innføre målstyring. Utformingen av styringsmodellene er, med lokale variasjoner, tuftet på idealmodellens forutsetninger. Gjennom målstyringen kan kommunene utvikle (økonomisk) styringsrasjonalitet: Målet er å gjøre styringen bedre, i forståelsen mer *effektiv*, i forhold til det som var situasjonen på det tidspunkt målstyring ble innført. Det instrumentelle perspektivet gir god forståelse av kommunenes *intensjoner*, til dels også hva som konkret er gjort av tiltak for å sette intensjonene ut i livet.

Det er liten tvil om at kommunenes styringssystemer har medført større fokus på økonomisk effektivitet gjennom de omlegginger som har skjedd. Innføring av målstyring har også definert en anledning for intern administrativ 'opprydding' og organisasjonsutvikling. De nye modellene har i stor grad påvirket organisasjonspraksis, i noen tilfeller ganske drastisk, og ikke alltid i tråd med intensjonene. Den sammenheng og interne konsistens mellom mål og virksomhet som målstyringen etterstreber viser seg vanskelig å oppnå i praksis. I et instrumentelt perspektiv kan forklaringen på dette være at kommunene ennå ikke har perfektionert modellene, at kommunen mangler nødvendig kompetanse og at mye utviklingsarbeid fremdeles gjenstår. Vi har sett at en del informanter, særlig i den administrative toppledelsen, viser til slike forhold.

Det er likevel et faktum at casestudiene i fem av de seks kommunene stiller spørsmålsteget ved målstyringens egnethet som *politisk* styringsinstrument. Målstyring oppfattes av mange politikere først og fremst som et administrativt styringsverktøy. De politiske målene er oftest så vagt eller generelt formulert at de ikke lar seg etterprøve, de når ikke ut til tjenesteproduksjonen. Evaluering av resultater er det svake punkt i alle kommunene, og i tillegg en virksomhet politikere i praksis avstår fra. Spørsmålet er da om årsaken er at målstyringsmodellen er for lite utviklet med hensyn til gode resultatindikatorer – slik noen hevder – eller om det skyldes at denne typen prosesser er så komplekse og konfliktskapende at de dermed helst omgås og unngås.

Målstyring har stor oppslutning som *normativ* modell for hvordan kommunene bør styres. Få avviser målstyring på idémessig grunnlag. I tillegg til å fremstå som et organisatorisk grep om den økonomiske styringen, gir innføring av målstyring også et signal om mer omfattende styringsambisjoner. Målstyring som forbilde har ingen

konkurrerende modeller. Tvert om er tidligere styringspraksis – ofte beskrevet med negativt ladede ord som ad hoc-preget, kortsiktig, enkeltsaks- eller sektororientert – noe kommunene bevisst vil bort fra. I dette perspektivet er det lett å forstå at målstyringsmodellens bud om mer rasjonell styring får stor symbolsk tyngde.

Vi har likevel kunnet observere at målstyringsnegasjon likevel fortsatt er høyst levende praksis i flere av casekommunene. Ikke bare det: Den oppfattes av flere informanter som en form for politisk praksis det også er *behov* for. Politikerne har problemer med å oppgi sine tradisjonelle roller som ombud, representant eller advokat for bestemte interesser. Dette løses imidlertid stort sett *utenfor* målstyringsprosessen, opptatt som denne slags politisk praksis er av det dagsaktuelle, og de konkrete, ofte kortsiktige, tiltakene. Samtidig ser vi altså at målstyringen blir tillagt en status og styringsmessig betydning som det er rimelig grunn til å anta ikke samsvarer med kommunenes styringspraksis.

Vi har sett at innføring av målstyring styrker administrasjonens innflytelse over den politiske dagsorden. Det vil si: Våre informanter, særlig politikerne, opplever at det oppstår en maktmessig asymmetri heller enn en 'vinn-vinn' situasjon. Styringsdokumenter utformes og prosesser styres i avgjørende grad av administrasjonen, mål formuleres og resultater evalueres administrativt. Målstyring skaper ikke bare mer klart atskilte roller, den skaper også større avstand mellom politikk og daglig virksomhet. Målstyringsmodellen styrker både administrasjonens *dagsordenmakt* og dens *modellmakt*, for å referere til to velkjente maktbegreper.

Målstyrings temmelig ensporede rollekrav – politikeren som 'strateg' – fortrenger det rollemangfold som kreves for å takle kommunepolitikkens 'hverdagskrav'. For mange fører dette til en rollekonflikt som de har problemer med å finne ut av, nettopp fordi de alternative rollene rett og slett ikke har noen plass – og mangler legitimitet – i målstyringsmodellen.

Summary

Terje Kleven (ed.), Elin Haugsgjerd Allern, Niels Ejersbo, Peter Hansen, Johan Mörch, Olaf Rieper og Stig Montin

Management-by-Objectives in Scandinavian Local Government

Six case studies

NIBR Report 2002:15

The report compares the experiences of six Scandinavian local authorities in their efforts to ‘translate’ Management-by-Objectives (MBO) from a general concept into local practice. Our aim has been to gain a deeper understanding of the encounter between local politics – or rather local politicians – and the ‘modern’ management models typical of the reforms in local government throughout Scandinavia during the last decade. The introduction of MBO stands out as a significant element in these reforms.¹

A common characteristic of the six local authorities – in all Scandinavian countries termed *communes* – is their reputation as ‘MBO pioneer communes’. All of them have for some years employed MBO as a management tool in all sectors of their activities. For analytical and practical reasons our analysis has been restricted to two sectors only: *road maintenance* and *care for the elderly*, a ‘hard’ and a ‘soft’ sector respectively when it comes to goal formulation and performance indicators.

In short, the case studies pose three fundamental questions: Why have the communes adopted the MBO concept? What do their management models look like in practice? What are the effects of MBO on the

¹ The term (abbreviation) MBO is used here as a common denominator for Management-by-objectives ideas, techniques and procedures as introduced in the public sector (see below). In this sense the use of “MBO” has no direct connotations to the original (‘orthodox’) concept as launched by Peter F. Drucker (Drucker 1955).

commune organisation and the political and administrative leaders set to govern?

Three perspectives on MBO studies

The research design is based on three theoretical perspectives. First, MBO can be observed and analysed as an *instrumental* tool to improve resource utilisation in accordance with long-term, strategic goals set for local development within the commune. The instrumental perspective invites an evaluation of MBO in accordance with its own logic. As a *logical model*, MBO can be understood as a chain of four elements (routines, procedures and documents) for steering and management:

- A set of goals and objectives on different levels of the organisation, from the strategic to the operational level;
- Systems and routines able to describe the production of municipal services in terms of resource mobilisation (input), modes of production, service volume and standards (output);
- The existence of regular feed-back mechanisms for reporting results;
- Procedures for organisational assessment and evaluation of performance.

MBO as a governance tool in a political organisation like a commune implies different roles for councillors and administrators: Councillors should be strategists, defining *what*, while the administrators should have great freedom to decide on *how*. The following model has been used as an *ideal-type* of the implications of introducing MBO in a political setting:

Table 1 *Management-by-Objectives as an ideal type model - phases and distribution of tasks*

Phase	Tasks	
	Politics	Administration
Goal formulation and the choice of means	Councillors /Full Council formulate and decide on overall (strategic) political goals.	The administration specifies political goals in a goal hierarchy; Administration identifies the means most effective to reach the goals; Administration develops suitable indicators to measure performance and goal achievement.
Measurement, reporting and evaluation of results	Councillors /Full Council evaluate administrators' reports of predefined result indicators.	Administration produces reports on service production to the councillors and for internal, management purposes.
Correction and organisational learning	Council decide on corrections and/or possible sanctions	Administration receives feedback from the councillors/council and implements decisions/ sanctions to improve service delivery.

A central theme of the case studies has been to evaluate MBO as a model for good governance and management in an *instrumental* (or rational) perspective: Does the model deliver? Do actors behave in accordance with the assumptions set in the model?

The *second* perspective will analyse the introduction and use of MBO in light of *institutional theory*. This implies a focus on the importance of external and internal processes to describe and understand organisational change: How do various actors adapt to new models, in what ways do new routines and procedures affect role perception and role behaviour between councillors and administrators? What is the influence of institutional norms, cultures and symbols as drivers and/or barriers to organisational change?

A *third* analytical perspective will be to explore the ways in which MBO has affected power relations in the commune organisation. In particular we are concerned with the implications of the model for the

role of councillors and their relations to the professional administrators. Changes in power relations are not easily uncovered by examining documents and procedures. Our approach has been to investigate the opinions of various groups of actors as stated in personal interviews.

The report presents the history of MBO in the six communes and the arguments used to explain the introduction of MBO as well as its particular application in the local context. We have explored how various groups of actors interpret MBO as a steering tool and its effects on the organisation as well as on the role of politicians and administrators.

The administrators are important driving forces

In all cases, the introduction of MBO has been a top-down process. In five of the six communes the initiative to introduce MBO was taken by the Chief Executive Officer, in the sixth by the joint political/administrative top leaders.

The arguments put forward are instrumental: First, with the aim to improve economic management and control in a of increasing fiscal strain. Second, as a more universal justification that defines MBO as part of a broader program to reform and 'modernise' the organisation in response to new demands. In particular, we have observed a desire to redefine the role of politicians: MBO is regarded as a tool to pull councillors away from their inclination to discuss details and single cases and to, more explicitly, confront them with the long-term challenges and their commitments to the local community. MBO is seen as an instrument to clarify and streamline the roles of politicians and administrators. These are arguments typical of New Public Management. Although our informants hold that their commune has developed its 'own' model, we have observed great influence from policies developed by policy makers and 'reform centres' like the national Local Government Associations and management consultants.

Models are chosen "à-la-carte"

The MBO systems implemented in our six case communes show few similarities when it comes to documents and organisational routines. It is, however, quite striking that the underlying arguments and the driving forces are much the same. In describing – and also explaining – what has happened, our informants underscore the *instrumental* rationale for introducing MBO: The need to control commune finances, to develop more effective services, and to balance political

wishes and economic resources – or, more precisely – the need to separate politics and professional management.

The case studies show great variations in systematics, processes and degrees of detail. Some communes have developed rather advanced systems, others have much more modest intentions. All communes refer to their system as their ‘own’ model of MBO. Different model elements and procedures are picked from a menu of standard solutions offered by management consultants in an *à-la-carte* fashion to suit local needs and organisational conditions, often combined with other changes in the organisation. We have observed a type of local ‘tailoring’ of New Public Management ideas.

While MBO in the Norwegian communes seems more formalised by being closely connected to the Local Government budgeting procedures, this is not the case in the Danish and Swedish communes. E.g. in Denmark, it is statutory for the communes to decide on official performance targets (“service objectives”) for certain services, but these targets do not necessarily form part of the formalised budget process.

Varying perceptions of MBO

We have found considerable differences in how councillors and leaders on different administrative levels define the purpose of MBO, and its conceptual and procedural content. The uncertainty as to what MBO really *is*, as well as to how it should best *be used*, normally increases with the informant’s distance from the top management. We also observed that very few – if any – aired any negative opinion on MBO as an *idea*, although several interviewees who were supportive, also stated that “it was not working, yet.” In particular, the political and administrative leadership underscored that MBO in their commune, especially the routines for feedback and evaluation, was in a situation of continuous development and, therefore, still in its preliminary stage.

Where are the councillors?

The case studies show that politicians refrain from entering a ‘strategic’ role. The lack of initiative and engagement is regarded as a problem – also by the councillors themselves. Across countries, most councillors point at the administration as the active part in goal formulation. Generally, they would welcome a more active role for themselves, but have no clear opinion on how this could be achieved. Swedish councillors report to be somewhat more active than their Danish and Norwegian colleagues in goal formulation. Admini

strators, on the other hand, generally question the real interest and will of politicians to play a more active role in setting long-term goals and priorities.

A close inspection of the ‘goal documents’ in the six communes reveal that overall goals and objectives found in these documents are only to a very limited extent directly linked to – or of importance to – first line service delivery. The political goals are often vaguely formulated ‘phantoms’ of a general nature, that seldom trigger political controversies.

We also observe variations in the organisation and impacts of feedback and learning processes. Routines for such processes are well institutionalised in Norwegian communes where they are coupled to annual reports and audits. This kind of formalisation is, however, not sufficient to generate processes of *organisational learning*, understood as processes leading to modification of goals, correction of ‘errors’ and organisational actions based on feedback and evaluation of results and goal performance. Councillors often regard these processes as administrative information only, not as an agenda for political decision-making.

MBO as instrument, symbol and power

As we have seen, all six communes have given rational, instrumental arguments for introducing MBO. With some variations, the local models have been based on an ideal-type adoption of MBO in a local government context. MBO has been seen as a better instrument for improving economic rationality and efficiency than the practices previously in use. The instrumental perspective gives a good understanding of the *intentions* of the reform and, partly, also for the concrete organisational actions taken.

It is beyond doubt that these developments have brought about an increased focus on financial management and control. The introduction of MBO has also defined an opportunity for internal administrative ‘cleanup’ and organisational development of different kinds. The new models have clearly affected organisational practice, not always in accordance with the intentions. The internal coherence and co-ordination between goals and means have proven difficult to achieve. In an instrumental perspective an explanation might be that the models have not yet been brought to perfection, that necessary local competence is not available and that more time for further elaboration is needed. Some informants, especially those in top management positions, point to such factors.

Still, it is a fact that, in conclusion, the case studies in five out of six communes question MBO as a tool for *political steering*, in the sense of exercising political leadership and control. A majority of the councillors in our study regards MBO as a tool for internal administrative management. An emerging question would be if this is due to – the alleged temporary – shortcomings of the model, or caused by more basic differences between politics and management, e.g. that the MBO model provokes issues that are so complex and loaded with political conflict that they are evaded or simply avoided?

MBO must have broad support as a *normative* model for how local authorities should be governed. In addition to indicating a firm grip on financial control, the establishment of MBO also signals more far reaching ambitions to gain political control over the organisation. MBO has no competitor as a model for good governance. On the contrary: previous practices – often described in negative connotations like “ad-hoc”, “short-term” and “single-case” – are defined as something one consciously wants to get rid of. In this perspective, the symbolic import of MBO as a more rational approach to governance is easily understood.

Regardless of the evident normative rejection of previous practices, we have observed them alive and prospering. But not only alive: Quite a number of the councillors interviewed hold that these practices are *needed*. The councillors face problems in giving up their roles as a representative, as ombudsman or as advocate for certain interests or communities. These political roles – attentive as they are to the ongoing, the concrete and often short-term issues – are, however, played outside the MBO processes. At the same time, we observe that MBO is attributed a status and importance that we have ample evidence to suggest is not much in harmony with actual practice.

We have observed that the introduction of MBO increases the administrative influence on the political agenda. Our informants report an increasing asymmetry in power relations, rather than a ‘win-win’ situation as suggested by the MBO-model: strategic political leadership *as well as* administrative autonomy. Documents are produced and processes run by the administration, goals are formulated and results evaluated on a professional background. MBO does not only create new roles, it also increases the distance between the political sphere and the daily activities. MBO strengthens not only the administrative *agenda power*, but also its *model power*.

The one-sided role demand of the MBO model – the politician as a strategist – displaces the need for the role variety and flexibility that is

needed to confront real-life local politics. Many councillors experience a role conflict that they are not able to solve, since the alternative roles needed do not find support – and lack legitimacy – in the MBO model.

1 Bakgrunn, teoretisk perspektiv og metodisk tilnærming

1.1 Innledning

Innføring av målstyring har vært et sentralt element i de omfattende reformene som har preget skandinaviske kommuner siden midten av 1980-tallet. Ett av mange elementer i disse reformene har vært innføring av målstyring. Dette skjer flere tiår etter at denne typen styringsteknikker først ble lansert i offentlig forvaltning i USA og førti år etter at konseptet hadde sin storhetstid i det private næringsliv (Rieper, Ejersbo og Hansen 2000). Kommunal målstyring er samtidig en omdiskutert reform. Flere har stilt spørsmålstegn om forutsetningene for bruk av målstyring er tilstede i offentlig politikk og administrasjon, andre har påpekt at innføring av målstyring møter åpenbare iverksettingsproblemer (Montin m.fl. 1998, Christensen 1990; Johnsen 1997; Stigen og Vabo 2001; Øgård 2000:35-37). Det er stilt spørsmål om den form for strategisk styring som kommunale politikere er tillagt i målstyringsmodellen bryter med viktige idealer i det representative demokratiet (Dalsgaard 2000, Hansen 2000). I Sverige har enkelte forskere gått så langt som å erklære målstyringen død (Brorstrøm og Rombach 2000).

Målstyring som styringsverktøy inngår i det brede spekteret av ideer om styring og organisering av offentlig sektor som innbefattes i begrepet *New Public Management*. New Public Management (NPM) er en samling ideer med stor internasjonal utbredelse med sammenfallende problembeskrivelse – og tilhørende løsninger – på tvers av nasjonale og lokale kontekster (Albæk 1995:242; Røvik 1998, Kleven et al. 2000). Som styringsprinsipp for en *politisk* organisasjon som en kommune har det imidlertid skjedd en viss tilpassing – en oversettelse

– av målstyringens opprinnelige innhold til en kommunal styringskontekst. Den kommunale varianten av målstyring bygger på et sett av antakelser om hva som er effektiv politisk styring, hva profesjonell ledelse dreier seg om og om hvordan forholdet mellom politikk og profesjon best bør organiseres. Den første antakelsen er at politisk styring fungerer mest effektivt hvis den konsentrerer seg om *strategisk ledelse*. Den andre antakelsen sier at politikktutforming bør holdes atskilt fra selve tjenesteproduksjonen, og grunngir dette med at løsningene blir mest effektive hvis administrasjonen får stor *profesjonell frihet* i å finne fram til de beste løsningene. Et tredje sentralt element er at politisk styring skal rettes mot *resultatene* av kommunens tjenesteproduksjon, dvs. at virksomheten løpende blir vurdert i forhold til de strategiske målene og etablerte kriterier for måloppnåelse og effektivitet.

Denne rapporten sammenlikner seks høyst forskjellige kommuners erfaringer med å 'oversette' målstyring fra allmenn idé til egen styringspraksis. Vi sammenstiller og sammenlikner kommunenes erfaringer med utgangspunkt i følgende tre grunnleggende spørsmål: Hvorfor har disse kommunene innført målstyring? Hvordan ser deres målstyring ut i praksis? Hvilke effekter har den hatt på kommuneorganisasjonen og de som er satt til å styre den?

1.2 Prosjektets utgangspunkt og forståelse

Det forskningsprosjektet som ligger til grunn for rapporten har vært en del av forskningen om effektene av innføring av ny kommunelov i Norge i 1993. Loven ga vid åpning for kommunale reformer, og et stort antall kommuner kastet seg også på reformbølgen som fulgte i dens kjølvann. Forskningsprogrammet "Kommunale beslutningsprosesser og statlig intervensjon" – til daglig omtalt som "Kommunelovprogrammet" – har hatt som formål å undersøke endringer i det kommunale styringssystemet og i statens styring av kommunene som følge av den nye loven. Dette avsnittet redegjør for det teoretiske perspektivet som i sin tid ble lagt til grunn for prosjektet i vår søknad til Kommunelovprogrammets programstyre.

Gruppen av nordiske forskere som sto bak søknaden la til grunn det vi betegnet som en felles teoretisk *for-forståelse* av det fenomen vi ønsket å studere: kommuners innføring, bruk og erfaringer med målstyring. For-forståelsen bygde på våre felles observasjoner i Danmark, Norge og Sverige at innføring av målstyring i kommunene

var populært (til tross for kritiske røster), at styringsmodellene var klart inspirert av metaforer og begreper hentet fra næringslivet (til tross for at kommunene er politisk styrte organisasjoner), og at reformene så ut til å bygge på liten empirisk kunnskap (til tross for sitt betydelige omfang). Andre forskere hadde konstatert at de omfattende kommunereformene i de nordiske landene på 1980- og 90-tallet bygde på 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).

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).

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 policyutvikling), 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).

Vi konstaterte som 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). Flere har beskrevet dette som en styringsmessig 'motebølge' både med hensyn til problemdefinisjon og valg av løsninger (Baldersheim et al. 1997). Røvik (1992b:261) omtaler løsningene som 'institusjonaliserte standarder' og definerer dette som "en sosialt konstruert oppskrift på hvordan man bør utforme *utsnitt* av en organisasjon".

Vi konkluderte at mål- og resultatstyring, særlig dens antakelser om viktigheten av å trekke klarere skiller mellom politikk og administrasjon kunne oppfattes som en *administrativ doktrine*, dvs. et sett av spesifikke ideer om hva som bør gjøres innen ledelse og administrasjon (Hood og Jackson 1992:12). I forhold til målstyring og politisk ledelse bygger denne doktrinen på følgende argumentasjon (Kleven 1998):

- 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).

Vi observerte at målstyring var et fremtredende element i de kommunale styringsreformene i alle de skandinaviske landene, selv om det kunne spores visse nasjonale særegenheter i form og innhold. I Sverige ble målstyringen utviklet i en mer ekstrem variant i den såkalte *bestiller-utfører modellen*. Politisk styring ble 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 modellen og vendt tilbake til å utvikle mer tradisjonelle målstyringsmodeller (SOU 1996:169).

I Danmark ble det gjennomført en lovbestemt desentralisering av beslutningskompetanse til kommunale institusjoner, noe som har vært et sterkt incitament til å innføre mål- og rammestyring i danske kommuner ”som det altoverskyggende styringsverktøy” (Ejersbo 1999). Målstyring på dansk preges av lovpålagte *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 lovbestemte kontrollutvalg, 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 Østveiten 1998).

1.3 Målstyring som idealmodell

Den mangfoldige, delvis konkurrerende begrepsbruken rundt målstyring, krever en avklaring av hvilket fenomen målstyring er. Prosjektet har ikke adoptert noen enkelt teoretisk definisjon av målstyring, som finnes i rikt antall i managementlitteraturen. Vi har heller valgt å ta utgangspunkt i hvilke konkrete *styringselementer* vi

mener må foreligge i et system basert på målstyring. Vi har betegnet dette som målstyringens logiske modell: de elementer målstyringen med nødvendighet må bestå av om det skal ivareta de styringsfunksjoner som den er ment å fylle. Den logiske modellen er en idealtypisk modell som samtidig uttrykker målstyringens instrumentelle begrunnelse.

Målstyring som instrumentell styringsmodell kan etter vår forståelse først sies å eksistere om følgende fire styringselementer med tilhørende rutiner, prosesser og styringsdokumenter er på plass:

- det foreligger mål på ulike nivåer og områder av organisasjonen fra det strategiske (politiske) til det operative (institusjonene);
- det er finnes systemer/rutiner for beskrivelse av tjeneste-produksjonen mht. ressursinnsats/ kostnader (input), produksjonssystem/organisering ('within-put') og volum (output);
- det er etablert feedback-mekanismer for regelmessig resultat-rapportering;
- det blir foretatt en organisasjonsmessig vurdering – evaluering – av resultatene.

Med andre ord defineres målstyring som en "styringskjede". De nevnte krav til målstyringens innhold 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 handlinger, å måle disse handlingenes resultater som grunnlag for organisasjonsmessig læring.

Målstyring som styringsmodell i kommunene forutsetter imidlertid at den tilpasses et system for *politisk styring* og en rolledeling mellom politisk og administrativ ledelse. MBO som kommunal modell forutsetter at politikerne er *strategiske ledere* og at en profesjonell administrasjon, med stor grad av frihet i valg av virkemidler, skal ta seg av iverksettingen av politiske mål. En modell for kommunal målstyring må inneholde styringselementer og –rutiner som gjør en slik rolledeling mulig. I en 'idealtypisk' modell for kommunal målstyring må det finnes prosesser som involverer politikerne i formulering av mål, det må finnes rutiner for løpende oppfølging og kontroll med ressursbruk, og det må finnes prosesser for politisk og administrativ evaluering av resultater, slik det er eksemplifisert i nedenstående tabell (Kleven og Allern, kommer).

Tabell 1.1 *Målstyring som 'idealtypisk modell - faser og fordeling av arbeidsoppgaver*

Fase	Arbeidsoppgaver	
	Politikk	Administrasjon
<i>Målformulering og utarbeidelse av virkemidler</i>	- Politikere/kommunestyret formulerer og vedtar overordnede (strategiske), politiske mål.	- Administrasjonen spesifiserer politikernes mål i et målhierarki; - Administrasjonen identifiserer virkemidler som de tror vil tjene best til å nå målene; - Administrasjonen utarbeider indikatorer for å måle måloppnåelse.
<i>Resultatmåling, rapportering og evaluering</i>	- Politikerne/kommunestyret evaluerer administrasjonens rapportering på fastlagte resultatindikatorer.	- Administrasjonen resultatmåler sin virksomhet internt og rapporterer til politisk nivå om resultater av produksjon og tjenesteyting.
<i>Korrigerende og læring</i>	- Politikerne i verksetter eventuelle korreksjoner/sanksjoner.	- Administrasjonen mottar feedback fra politikerne, og lar erfaringen få konsekvenser for virksomheten.

1.4 Rapportens problemstillinger og teoretiske perspektiver

Siktemålet med denne rapporten er å beskrive og analysere seks skandinaviske kommuners erfaringer med å innføre målstyring. Et naturlig utgangspunkt vil være å besvare spørsmålet om i hvilken grad den logiske modellens elementer faktisk forekommer. Og som en oppfølging av dette: å undersøke de organisatoriske effekter av at slike

styringselementer blir introdusert. Det dreier seg om å gi svar på følgende typer spørsmål:

- Hva er bakgrunnen for og hvem var drivkreftene bak kommunens innføring av målstyring?
- I hvilken grader inneholder målstyringen i kommunene de komponenter som idealmodellen består av?
- Hvordan er målstyringen generelt utformet og hvilken plass har målstyringen i kommunens styringssystem?
- Hva forstår de ulike aktørene i ”målstyringskjeden” – politikere, administratorer og tjenesteytere – med målstyring som begrep?
- Hva er erfaringene med hensyn til konsekvensene av målstyring for politisk og administrativ styring?

Et viktig element i prosjektet har vært å etterprøve målstyrings logikk som *instrumentell* styringsmodell: ’Leverer’ modellen hva den lover? Opptrer de ulike aktørgruppene i kommuneorganisasjonen i tråd med idealmodellens forutsetninger?

Tidligere studier har vist implementering av målstyring kan være problematisk. Det er registrert en viss selvbebreidelse i kommunene for at systemene ikke blir operative (Montin et al. 1998), men at det også finnes oppfatninger om at dette er ’barnesykdommer’ som kan løses ved å videreutvikle systemene, for eksempel ved å forbedre prosedyrer, måleindikatorer osv. (Røvik 1992b, Kleven et al. 2000).

Dette instrumentelle perspektivet på målstyring lar seg forfølge gjennom en nøye beskrivelse av hvordan målstyring skjer i praksis: hvordan behandlings- og vedtaksprosesser er organisert, og av styringsdokumentenes utforming og faktiske innhold. Gjennom å intervju kommunale aktører om deres forhold til og bruk av målstyringssystemet har vi forsøkt å få fram dets konsekvenser for politisk og administrativ styring og dets effekter på kommunenes tjenesteproduksjonen.

En rekke implementeringsstudier av reformer i offentlig virksomhet har vist at det ofte er et betydelig gap mellom idealer og virkelighet (Baldersheim et al. 1997; Montin 1996). Vi har ønsket å studere hva som ’egentlig’ skjer: På hvilke måter avviker norm og praksis, og hva blir effektene for kommuneorganisasjonen og dens ulike aktører? Gap mellom ideal og praksis kan avdekkes gjennom en systematisk beskrivelse av kommunenes målstyringspraksis. Hva effektene av

dette blir for kommuneorganisasjonen, er særlig interessant i forhold til idealmodellens premisser om både å øke politisk innflytelse og – samtidig – bedre effektiviteten med større vekt på administrativt resultatansvar. Det siste er en implisitt forutsetning om at både politikere og profesjonelle aktører vil få økt innflytelse i organisasjonen.

Et *institusjonelt* perspektiv på organisasjonsprosesser innebærer fokus på betydningen av institusjonelle normer og -kulturer både som drivkrefter for reform og som barrierer mot endring. Dette perspektivet rommer også betydningen av organisasjonsmessige symboler og myter som grunnlag for å beskrive og forstå organisatorisk atferd (Martin 1992; Meyer og Rowan 1977). Det institusjonelle perspektivet innbyr til å forklare organisasjonsmessig atferd som i et instrumentelt perspektiv synes lite rasjonell, eller sågar fremstår som irrasjonell (Brunsson 1985).

Ytterligere et perspektiv vil være å undersøke den betydning utformingen av styringssystemets og dets innebygde rolledeling har for *makt- og innflytelsesforhold* i organisasjonen. Endringer i maktforhold lar seg ikke lett avdekke gjennom å studere dokumenter og behandlingsprosedyrer. Vår tilnærming har vært å undersøke aktørenes *oppfatninger* av slike effekter slik dette kommer til uttrykk gjennom intervjuer.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Vår analyse er basert på *komparative casestudier* av skandinaviske kommuner. Begrunnelsen for valget av casestrategien er at vi har ønsket å gå i dybden, for slik å blant annet kunne studere samspillet mellom ulike aktørgrupper i styringsstrukturen og -prosessen. En casestudie er en undersøkelse av et konkret fenomen i sin lokale hverdagskontekst hvor det ofte vil være vanskelig å skille klart mellom fenomen og kontekst (Yin 1994:13). Vårt fenomen er kommuners innføring og bruk av målstyring og de effekter dette har på kommunens organisasjon. For å unngå at de funn vi gjør risikerer å være helt spesielle for de kommuner som undersøkes, består det metodiske hovedgrepet i å undersøke flere kommuner i tre ulike land, slik at likheter og forskjeller kan sammenlignes. Kommunesektoren i de skandinaviske landene har klare likhetstrekk med hensyn til oppgaver og organisering. Fellestrekene gjør skandinaviske kommuner særskilt velegnet for det komparative forskningsdesign som Arend Lijphart har argumentert sterkt for; ”the most similar

systems design” (Lijphart 1975; Togeby 1993). I følge Ragin (1994:kap.2) er casestudier og komparasjon de mest velegnede metoder for henholdsvis å forstå samtidige fenomen og utvikle teori, og for å analysere mangfold. Kvalitative intervjuer med enkeltpersoner eller grupper og dokumentstudier vil utgjøre datakildene. De generaliserende ambisjonene for studien er imidlertid utelukkende analytiske. Valget av kvalitativ metode er ikke egnet og opplegget for utvelgelsen av case er ikke omfattende nok til å representere et større hele. Gjennom gjentakelse vil funnenes gyldighet styrkes dersom de bekreftes flere steder, men uten at vi er i stand til å avgjøre hvorvidt de studerte case er representative for en gitt populasjon (Yin 1994:44-53).

Samtidig vil vi gjennom et slikt undersøkelsesopplegg få anledning til å kaste et kritisk lys over tidligere studier av det univers som skandinaviske kommuner utgjør. Internasjonale komparative studier betrakter ofte Skandinavia som én enhet i sammenlikninger med andre land, og tenderer derfor til å overse vesentlig forskjeller som tross alt finnes landene i mellom (Rieper 1999). I et forutgående prosjekt om kommunale reformers effekter på politikerrollen i skandinaviske kommuner, konkluderte vi med at nettopp nasjonale (og lokale) egenarter ved reformenes utforming og innhold – til tross for nesten identisk diagnose og foreskrevet medisin – ga ulike utslag på politikernes rolleoppfatning (Montin et al 1998). Vi har ønsket å forfølge dette funnet ved å vurdere kommunenes målstyringspraksis og effekter for politisk og administrativ styring både i forhold til lokal situasjon og kontekst, og i forhold til nasjonale rammevilkår. For eksempel vil vi se om forskjeller i lokalpartienes betydning og den finansielle avhengigheten av staten har betydning for erfaringene med innføring av målstyring i casekommunene.

De kommunene vi studerer er valgt med utgangspunkt i status som *foregangskommuner* i de enkelte land. De seks kommunene har alle utviklet og praktisert mål- og resultatstyring i en viss tid og innenfor flere sektorer. Vi har likevel valgt å begrense studien til å omfatte de to kommunale virksomhetsområdene *vegvedlikehold* og *eldreomsorg*. Grunnen til dette er både analytisk og praktisk motivert. De to områdene er ganske forskjellige i omfang og karakter. Vegforvaltningen er et relativt enkelt, ’hardt’, teknisk preget policyområde, godt egnet for kvantifisering av mål og resultater. Eldreomsorgen er i motsetning et sammensatt og typisk ’mykt’ policyområde, med mange profesjoner og omfattende 1.linje-virksomhet. Den praktiske årsaken er rett og slett at en fullskalaundersøkelse ikke var mulig innenfor prosjektets rammer. I den kommunale organisasjonen er det tre sett av aktører på veien fra vedtak til iverksetting: politikere, administrative

toppledere og de iverksettende institusjonene (førstelinjen). Vi har tatt for oss alle de tre nivåene og undersøkt, for hvert av dem, deres plass og rolle i kommunens system og prosesser for målstyring.

De norske og svenske kommunene fremstår under sitt eget navn i studiene. De danske kommunene har fått et 'dekknavn', fordi dette i Danmark har vært en del av avtalen mellom forskerne og kommunen. Dette betyr ikke annet enn at selve navnet er endret, men ellers ingen faktiske data om kommunene og deres styringssystem. For hver av de seks kommunestudiene er det skrevet en frittstående casestudie-rapport. Disse foreligger delvis som offentlige publikasjoner, delvis som arbeidsrapporter som vil bli vurdert publisert på et senere tidspunkt.

I tråd med prosjektes problemstillinger og av hensyn til dets gjennomførbarhet har vi gjort noen viktige avgrensninger. For det første har vi valgt å sette fokus på det vi har kalt kommunens 'oversettelse' av målstyring som 'managementinspirert' styringsteknikk til en kommunal kontekst. Det betyr fokus på hvordan kommunal målstyring ble til, hvordan den faktisk ser ut og hvordan den praktiseres. Vi konsentrerer oss primært om målstyring som isolert prosess, og i mindre grad på dens forhold til andre styringsformer. For det andre konsentrerer vi undersøkelsen av målstyringens effekter på forholdet mellom styrende og styrte – mellom kommunepolitikere og kommunens administrasjon. For det tredje har vi delvis avgrenset undersøkelsen til to kommunale aktivitetsområder: eldreomsorg og vegforvaltning. Vi sier 'delvis' fordi andre sektorer ikke er tatt med, men også fordi mange informanter – politiske som administrative – har en styringsrolle hvor sektorgrensene vil være av mindre betydning. I sum definerer dette det (styrings-)system som vi undersøker fenomenet målstyring innenfor: innføring, utviklet praksis og effekter av målstyring for politisk og administrativ styring i en kommune, med vekt på områdene eldreomsorg og veg.

Vårt forskningsmessige opplegg for å undersøke målstyringen er videre styrt av ønsket om å betrakte, beskrive og forstå fenomenet kommunal målstyring i lys av de tre teoretiske perspektivene som er beskrevet foran:

- Et instrumentelt perspektiv hvor hensikt, praksis og effekter undersøkes i forhold til målstyringens egen rasjonalitet og logikk, dvs. idealmodellen;

- Et institusjonelt/symbolsk perspektiv hvor organisasjonspraksis og aktørers atferd ses i lys av institusjonelle, politiske og profesjonelle rammer, normer og roller.
- Et innflytelsesperspektiv som retter oppmerksomheten mot spørsmålet om hvilke interesser og aktører som vinner eller taper innflytelse som følge av målstyring.

Empirien presenteres altså ikke som test av forhåndsoppsatte hypoteser, men som en etterprøving av kommunenes praksis i forhold til målstyringens logiske modell. Det institusjonelle perspektivet og maktperspektivet fungerer som en fortolkningsramme for å forstå og forklare avvik mellom modell og virkelighet, og er mest nærværende i oppsummering og kommentarer til empirien. Denne måten å framstille empirien på er i utgangspunktet deskriptiv, framstillingen av erfaringer og synspunkter på målstyringens konsekvenser blir *empirinær*.

I den kortfattede sammenstillingen av de seks studiene har vi valgt å legge til grunn *hovedkonklusjonene* i casestudiene, med vekt på å få fram forskjeller og likheter på tvers av de seks kommunene og landene. Det betyr at vi i noen grad mister nyanser og detaljer, særlig i forhold til variasjoner i informantenes synspunkter på og holdninger til målstyringens bakgrunn, praksis og konsekvenser.

1.6 Rapportens videre disposisjon

Det er de tidligere formulerte problemstillingene som strukturerer presentasjonen av hovedfunnene i de til sammen seks casestudiene som er foretatt, to i hvert land. Empirien beskriver målstyringens utforming og praksis i de seks kommunene i forhold til det vi har beskrevet som målstyringens *logiske modell*.

Vi har valgt å presentere casene land for land etter samme gjennomgående struktur. Etter en kort presentasjon av de enkelte kommunene, beskrives kommunenes 'målstyringshistorie', styringssystemets utforming og praktiske innhold med særlig vekt på prosessene for målformulering og resultatvurdering på basis av dokumentstudier og intervjuer. Deretter ta vi for oss målstyringens konsekvenser. Vi drøfter empiriske funn fra intervjuene i forhold til styringsrollen til politikere og administrasjon, forholdet mellom politikk og administrasjon, og målstyringens betydning for den interne styringen i kommunen. I det siste kapitlet diskuterer vi funnene på tvers av de

seks casene, og drøfter også kort hva de tre teoretiske perspektivene vi har lagt til grunn kan bidra med til økt forståelse av fenomenet kommunal målstyring.

2 Sverige: Målstyrning i Sala og Nacka

2.1 Innledning – kort om casekommunene

För den svenska fallstudien har de två kommunerna Nacka och Sala valts. Den ledande idén bakom detta urval var att välja två kommuner som å ena sidan har det gemensamt att de säger sig arbeta med målstyrning, men som å andra sidan skiljer sig från varandra på ett flertal punkter. För det första är Sala en relativt liten kommun sett till antalet invånare medan Nacka är relativt stor. Medianstorleken för en svensk kommun är ca 15000 invånare. Sala är också en landsbygds-kommun medan Nacka är en storstadsförort.

2.1.1 Sala

Sala ligger i Västmanlands län. Antalet invånare i Sala är idag ca 22000 invånare och har varit relativt konstant under de senaste 10 åren. Sala är en landsbygdskommun med tradition av jordbruk men också av bergshantering. Gruvdriften upphörde för snart 100 år sedan och utgör idag främst en turistattraktion. Sala har en traditionell sektoriellt organiserad kommun (som de flesta mindre kommunerna i Sverige). De har såldes sektorsvisa förvaltningar som är underställda respektive facknämnd. Kommunen har haft tämligen problematiska ekonomiska förhållanden under hela 1990-talet men det skedde en stabilisering vid slutet av 1990-talet. I termer av skatteinkomster tillhörde Sala den näst fattigaste kvartilen såväl 1990 som 1995. Under innevarande mandatperiod (1998-2002) styrs Sala av en koalition av borgerliga partier. Centerpartiet har under hela 1990-talet varit det största borgerliga partiet och de innehar också ordförandeskapet i kommunstyrelsen.

2.1.2 Nacka

Nacka kommun skapades 1971 genom en sammanslagning av Nacka stad, Saltsjöbadens köping och Boo landskommun. Kommunen ligger i Stockholms län och är en storstadsförort till huvudstaden. Den huvudsakliga näringen består av tjänste-, service- och handels företag. Folkmängden är idag ca 73000 invånare. Man har haft en tydlig konstant ökning av folkmängden under de senaste 30 åren.

Nacka är en av de svenska kommuner som lämnat den traditionella sektorsbaserade modellen och sökt nya lösningar. Organisationen är en kombination av en funktionell och en geografisk lösning, dvs en beställar-utförarmodell kombineras med geografiska områdesnämnder. Under kommunfullmäktige finns det 12 politiska nämnder med ansvar för olika verksamhetsområden. Några av dessa är beställarnämnder vilket betyder att de upphandlar de tjänster som de ansvarar för. Bland dessa finner vi bl.a. tekniska nämnden, socialnämnden samt de fyra områdesnämnderna. Det finns en områdesnämnd för varje kommundel. Tanken med dessa är att skapa en närhet mellan medborgarna och politiken och ge människor möjlighet att delta i en dialog om lokala frågor. I och med att man avskaffat den traditionella funktionella indelningen finns det heller inga traditionella förvaltningar med förvaltningschefer. Istället har man nämnddirektörer.

Nacka har som många andra svenska kommuner genomgått en ekonomiskt svår tid under 1990-talet. Allt eftersom har den ekonomiska situationen förbättrats. Vad gäller kommunala skatteinkomster tillhörde Nacka den övre kvartilen, dvs de rikaste kommunerna. Kommunen har haft en borgerlig majoritet sedan 1982. Under mandatperioden 1998-2002 styrs kommunen av en koalition bestående av moderaterna, folkpartiet och kristdemokraterna.

2.2 Kommunal målstyrning i svensk praxis

2.2.1 Målstyrningens historie – initiativ og utformning

Sala

Målstyrning infördes i början av 1990-talet, enligt flertalet av de intervjuade. Anledningen till varför man införde målstyrning i Sala var framför allt att de befintliga styrsystemen inte ansågs tillräckligt effektiva. Det fanns en tydlig politisk vilja att skapa tydliga spelregler

för vad som var den politiska delen och förvaltningsdelen. Tidigare hade det oftast varit styrning ”in i minsta detalj”. Genom att införa målstyrning skulle politikerna istället komma att engagera sig i mer övergripande frågor. Det var också en tydlig modetrend svenska kommuner att anamma målstyrningsfilosofin vid denna tidsperiod och några av de intervjuade menar att det var en viktig drivkraft.

Viktiga personer vid initierandet av diskussionen om målstyrning och införandet var kommunalråd, kommundirektören och ekonomidirektören. Av politikerna lyfts särskilt kommunstyrelsens ordförande fram som betydelsefull (”ordförandesidan”).

I Sala ger man målstyrning lite olika betydelse. Några menar att det handlar det om att alla på en arbetsplats skall vara engagerade, dvs. att man genom ett gemensamt arbete på sin arbetsplats arbetar fram egna mål och bearbetar de som är politiskt fastställda. Målstyrningen beskrivs också som ”värderingspåverkan i en styrprocess”. Med detta avses att politiska mål och visioner överförs till praktisk handling genom förvaltningen. Målstyrning handlar för flera också om att kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheterna så att man får en cyklisk process där förbättringarna hela tiden kan ske mot bakgrunden av tidigare erfarenheter.

Nacka

Målstyrning infördes 1989 i Nacka. Det kom då inte som något helt nydanande i kommunen eftersom man tidigare genomfört relativt stora decentraliseringsreformer. Man hade redan genomfört stora organisatoriska förändringar med skapandet av områdesorgan samt en långtgående decentralisering av ansvar och befogenheter.

Under slutet av 1980-talet genomförde Nacka något man kallade FÖRDEL Nacka. Detta omtalas av både politiker och tjänstemän som ett viktigt inslag i initierandet och införandet av målstyrning i kommunen. FÖRDEL Nacka var ett projekt som fokuserade på *förändring* och *delaktighet*. Projektet bars upp av värden såsom decentralisering och delegering av ansvar, för att skapa en större ansvarskänsla och delaktighet i kommunens verksamheter.

Andra argument som lyftes fram för införandet av målstyrning handlade bl.a. om demokrati och effektivitet. Man diskuterade också politikerrollen flitigt. Samtidigt såg man hur ekonomin blev sämre och behoven hos vissa grupper ökade. Man frågade sig hur man skulle kunna öka möjligheterna för politikerna att ägna sig åt politiken och hur de skall ge den ett innehåll. Några viktiga punkter blev vägledande i arbetet med att förändra detta till det bättre. För det första så

handlade det om ett ökat politikerinflytande. För det andra så handlade det om att förbättra den kommunala servicen, att skapa ett service-tänkanden en övergång från myndighetskultur till företagskultur. Det handlade också om att använda pengar och resurser på bästa möjliga sätt. Målstyrning innebar också en ökad flexibilitet där fasta strukturer mjukades upp. Ytterligare drivkrafter bakom införandet av målstyrning i Nacka var (i likhet med Sala) den allmänna trend som rådde i samhället under senare delen av 1980-talet. Marknadstänkande influerade många till att införa målstyrning.

Det har i intervjuerna framkommit att det finns ett antal personer som haft relativ stor betydelse för införandet av målstyrning. De som nämns är uteslutande vad vi kan kalla tjänstemän i toppositioner och elitpolitiker. Här avses framför allt den förra kommundirektören samt den nuvarande kommunstyrelsens ordförande.

I Nacka har målstyrning i stor utsträckning kommit att handla om utvärdering och uppföljning, ”det som mäts, det blir utfört”. Det man mäter och följer upp och ständigt söker mätvärden för blir också utfört. Det man inte mäter löper större risk att det inte blir genomfört. Målstyrning handlar också om att politikerna säger vad det är man skall göra, och att tjänstemännen sedan bestämmer själva hur de skall nå upp till målen.

2.2.2 Målstyrningens generelle utformning som styringssystem

Sala

I Sala består systemet huvudsakligen i ett antal enskilda komponenter snarare än någon fast form för hur arbetet skall bedrivas. Trots att Sala kommun arbetat med målstyrning i cirka 10 år upplevs formerna som otydliga. Det finns inget sammanhållande schema eller dokument över hur målstyrningssystemet skall fungera utan kretsar snarare kring några för målstyrning centrala element.

Salas målstyrningsmodell följer en redan befintlig cykel där avrapportering och uppföljning av resultat sker relativt regelbundet. På samma sätt som budget följs upp följs också mål upp på olika sätt på de olika nivåerna. Rapportering mellan enheter och förvaltning sker regelbundet och kontinuerligt. Rapportering från förvaltningsledning och ansvarig politisk nämnd sker också löpande. Rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige sker mer sällan.

Nacka

I Nacka råder det en större tydlighet än i Sala kring målstyrningssystemets former. I kommunen är systemet mer formaliserat och mer känt av medarbetarna än i Sala. Man söker också tydliggöra för kommunens medborgare att målstyrning är en av de dominerande styrformerna i Nacka. På Nackas hemsida kan man t ex ta del av en beskrivning systemet och hur det är tänkt att fungera. De kommunövergripande målen redovisas också där.

I Nacka finns det ett tydligt system där målformulering och uppföljning hänger nära samman. I kommunen finns det tre typer av mål: inriktningsmål, effektmål och produktionsmål. Inriktningsmålen, som är de övergripande målen, formuleras av politikerna.

Målstyrning är inte det enda styrsystemet i Nacka. Mål- och ramstyrning är det huvudsakliga är grunderna för den ekonomiska styrningen. Detta kompletteras med vad man kallas kundvalsstyrning och ett internt köp- och säljsystem.

2.2.3 Förståelsen av målstyrning som begrep

Sala

Enligt de intervjuades uppfattning om vad målstyrning är handlar det förutom att styra mot mål också om visionära politiker, delaktighet bland medarbetar och värderingspåverkan. Bland de högre tjänstemännen och politikerna finns det en tydligare och mer bestämd uppfattning om vad målstyrning är och vad det bör vara än bland de övriga. De allra flesta har en ganska positiv syn på målstyrning som styrfilosofi men flera är ganska kritiska på hur det har realiserats i praktiken.

Nacka

För många av de intervjuade i Nacka handlar målstyrning om utvärdering och uppföljning, samt själva mätbarheten av målen. Styrsystemet i Nacka är intimt förknippat med en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheterna så att man får en cyklisk process där förbättringarna hela tiden kan ske mot bakgrunden av tidigare erfarenheter. Man beskriver målstyrning som en process som fortgår hela tiden. Av den anledningen är uppföljning och målrevideringen en lika naturlig process som själva målformuleringen.

2.2.4 Målstyringens praktiske innhold – målformulering og feedback og læring

Sala

Kommunens *övergripande mål* formuleras av de regerande partierna (för närvarande en koalition av borgerliga partier). Politikernas engagemang i målformuleringen är tämligen omfattande. Tjänstemännens roll i denna process är relativt passiv. De övergripande målen omvärderas och omformuleras vid mandatperiodens start. Efter att målen antagits av kommunfullmäktige bearbetas de av berörda nämnder som sedan bryter ner dessa till mer specifika mål för nämndernas verksamhet, något man i Sala kallar för åtaganden. Dessa skall förvaltningen sedan arbeta efter. Till skillnad från processen bakom tillkomsten av de övergripande målen är tjänstemännen betydligt mer aktiva i processen med att ta fram åtaganden. Tanken är också att målen skall brytas ner på enhetsnivå men i praktiken är det inte alltid så. De övergripande målen tenderar att leva ett liv för sig själv, oberoende av åtagandena. Kopplingen mellan övergripande mål och budget är svag.

I Sala är ambitionen att *utvärderingen och uppföljningen* skall omfatta vad man faktiskt uppnått och vilka resurser som använts för detta. Bland tjänstemännen råder det en emellertid en spridd uppfattning om att det inte alls finns någon övergripande bra rutin för hur uppföljning och utvärdering skall göras. Vanligtvis söker man skapa kvantifierbara mått som är lätta att följa upp istället för kvalitativa som kräver mer arbete för att samlas in och analyseras. Den vanligaste formen är den återkommande redovisning av ekonomin som sker regelbundet, bland annat i bokslutet. Inom den tekniska förvaltningen tycks det centrala vara att budgetramarna hålls. Inom äldreomsorgen har man en delvis annan inställning till uppföljning och utvärdering och där har återrapportering också en mer kvalitativ karaktär. Tjänstemännen försöker i text beskriva kvalitén på verksamheten genom att samla in information genom brukarintervjuer, enkäter, etc. Några av de intervjuade har beskrivit dessa rapporteringar som diffusa och svåra att ta till sig.

Resultaten från uppföljningar och utvärderingar rapporteras uppåt i den kommunala organisationen, oftare från enhet till förvaltning och mer sällan från nämnd till kommunstyrelse och fullmäktige. Den ekonomiska återrapporteringen sker exempelvis varje månad från enheternas sida till förvaltningsledning. Omsorgsförvaltningen ger en ekonomisk återrapportering fyra gånger per år (från enheterna) medan

återrapportering till fullmäktige (från förvaltningarna via nämnderna) ges två gånger per år.

Nacka

I Nackas målstyrningssystem finns tre typer av mål: inriktningsmål, effektmål och produktionsmål. Inriktningsmålen som är de övergripande målen, formuleras av politikerna och kan härledas till den politiska majoritetens politiska program. Inriktningsmålen står relativt oförändrade över tid. Dessa mål diskuteras huvudsakligen i kommunstyrelsen men fastställs och beslutas om i fullmäktige. Effektmålen arbetas sedan fram på nämndnivå och är tänkt att även dessa skall vara politiskt formulerade. Inför varje mandatperiod revideras dessa mål. Nackas effektmål är förankrade i budgetprocessen. Målen kopplas till budgeten genom att nämnderna är ansvariga för formuleringen av mål och för hur pengarna används. Fullmäktige, som har det övergripande ansvaret för de politiska målformuleringarna, ger nämnderna de ekonomiska ramarna samt godkänner målen. Produktionsmålen formuleras ute i enheterna och är effektmålen nedbrutna till mål på den enskilda enhetens nivå. De fastställs aldrig i någon nämnd utan fungerar främst som interna mål för enheterna. Är kopplingen mellan produktionsmålen och effektmålen bristfällig resulterar det enligt flera i att produktionsmålen får sämre måluppfyllelse och minskar i betydelse.

I Nacka är *uppföljning och utvärdering* är ett mycket viktigt inslag i målstyrningsmodellen. Det är också tydligt i intervjuerna där uppföljning och utvärdering tycks utgöra en avgörande del av Nackas målstyrningsmodell. För några är det snarast synonymt med varandra. Den nämnd som ansvarar för en viss verksamhet är också ansvarig för att budgetuppföljning görs kontinuerligt samt att uppföljning och utvärdering i lite bredare

För att få svar på hur man nått upp till målen använder man sig i Nacka av enkäter. Man använder sig sedan av ett "nöjd-kommuninvånar-index"². Denna mätning är viktig för att se vad folk tycker om verksamheterna och helheten. Eftersom man använder en sådan här modell för att regelbundet samla in information från brukarna menar flera att brukarna fått ett ökat inflytande. Någon av de intervjuade

² För att skapa ett mått på medborgarnas tillfredsställelse över kommunens verksamheter har Nacka kommuns verksamheter delats upp i åtta delområden. Inom vart och ett av dessa områden ställs ett antal frågor till medborgarna som sedan summeras till ett helhetsomdöme för varje frågeområde. Genom att summera dessa delområden skapas ett helhetsmått, ett "nöjd-kommuninvånar-index".

anser just uppföljning och utvärdering är lite problematiskt på grund av dessa former och hävdar att ”som man frågar får man svar”.

Den återrapportering, om målens uppfyllelse, som politiker får består huvudsakligen av ekonomiska rapporter och information från de enkäter som genomförts.

Målstyrningssystemets former ses inte som något statiskt utan förändras och förbättras hela tiden. Såväl politiker som tjänstemän uppfattar målstyrningen som positiv, men samtidigt krävande. Framför allt fritidspolitikerna har svårt att sätta sig in i de olika verksamheternas innehåll och bedöma uppföljnings- och utvärderingsresultaten.

2.3 Kommunenes erfaringer med konsekvenser av målstyrning

2.3.1 Konsekvenser för styrningssystemet generellt

Sala

Det finns en övergripande positiv syn på målstyrning i Sala kommun. På ett principiellt plan är de allra flesta positiva men samtidigt har flera beskrivit uppenbara problem i praktiken. Ofta förklaras det som en mognadsfråga och att Salas målstyrningssystem inte är färdigutvecklat ännu.

Det finns indikationer på att målstyrning inneburit en minskad detaljstyrning. Samtidigt är det tydligt att det fortfarande finns spår kvar av en tradition där politikern ibland måste kunna visa sig handlingskraftig och själva gå in i enskilda frågor och påverka. Det anses också inneburit ökade frihetsgrader för tjänstemännen att lösa giva uppgifter på ett mer fritt sätt

Nacka

Genom intervjuerna kan vi bl.a. se hur Nacka är den kommun av de två som bäst lyckats lämna detaljstyrning och där också politikerna tycks ha accepterat att de inte längre själva kan gå in och ”peta” i det som nu är tjänstemännens domän, att verkställa och genomföra. Politiker i Nacka upplever i större utsträckning än i Sala målstyrningssystemet som något bra och meningsfullt och att det enligt många till och med ökat inflytandet för politiker.

I Nacka lyfter både politiker och tjänstemän fram att utvärderingar och uppföljningar fokuseras i större utsträckning idag mot tidigare. Detta fokus innebär en förskjutning från mer tyngd på själva målformuleringen till större vikt vid själva uppföljningen. Dock finns brister när det gäller uppföljningen av kvalitativa spörsmål medan den ekonomiska uppföljningen tycks fungera bättre.

2.3.2 Konsekvenser för förhållandet mellan politik och administration

Sala

Avseende relationen mellan politiker och tjänstemän upplevs målstyrning bidra till att dra en skarp gräns mellan politik (politiker) och förvaltning (tjänstemän). Det finns gemensamma normer och värderingar om vad politiker bör och inte bör göra. Politikerna skall inte lägga sig i tjänstemännens arbete på detaljnivå. Politikerna skall arbeta med Vad-frågor, dvs. frågor om vad det är man vill uppnå. Hur-frågorna upplevs av de flesta som mer opolitiska och skall sköts av tjänstemännen. Hur man når upp till det av politikerna uppsatta målen beskrivs av flera som mindre politiska.

Samtidigt som man pratar om tydligare gränser mellan politiker och förvaltning upplevs det en saknad av gemensamma forum där politiker och tjänstemän kan kommunicera med varandra. Tjänstemän upplever det som de formulerade målen ofta har en dålig koppling till medelsfördelningen och deras verklighet i största allmänhet. Genom bättre kommunikation tror man att det problemet skulle kunna avhjälpas.

Då det gäller inflytande är det intressant att se att såväl politiker som tjänstemän upplever att man fått ett ökat (eller möjligt till) inflytande. Det är ett upplevt plussummespel där alla ökat sitt inflytande. Politikerna har ökade möjligheter till inflytande genom att de säger sig ha möjlighet att mer tydligt formulera vad det är man ska uppnå, dvs målen för verksamheterna. Tjänstemännens inflytande ligger i utförandedelen, dvs frihet att välja hur man skall nå upp till de satta målen. I Sala är det dock relativt tydligt att det i praktiken är tjänstemännen som fått ett betydligt inflytande genom att de har en större handlingsfrihet samt att det i olika utsträckning är med och formulerar målen. Detta samtidigt som politikernas möjlighet att gå in i enskilda frågor och själva agera starkt begränsats.

Nacka

På samma sätt som i Sala varierar politikernas upplevelse av inflytande. Några pekar på att man fått en ökad möjlighet till inflytande efter införande av målstyrning. Politikerna upplevs återfått inflytande genom att man mer koncentrerar sig på det man egentligen skall göra, dvs. staka ut riktlinjer och målsättningar av vad det är kommunen skall göra. Situationen i Nacka liknar således på många sätt den i Sala. Det samma gäller politikernas minskade möjligheter att själva handgripligen agera i enskilda frågor. Tjänstemännens inflytande upplevs ha ökat på samma sätt som i Sala. Således återfinns metaforen av ett nollsummespel även om tjänstemännen troligtvis är det som i praktiken ökat sitt inflytande mest.

Införandet av målstyrning i Nacka har efterhand också inneburit att relationen mellan politiker och tjänstemän blivit tätare då man inrättat forum där man kan diskutera och utbyta information. Dessa forum upplevs positivt eftersom det ger en möjlighet för politikerna att informera sig om verksamheten och att det finns större möjlighet till att målen blir mer verklighetsanpassade, dvs att mål och medel bättre relateras till varandra.

2.3.3 Konsekvenser for politikerrollen

Sala

Införandet av målstyrning har som tidigare nämnts innuburit att politikernas möjlighet att styra mer i detalj minskat. Politiker har inte heller möjligheten att själva agera och handla i enskilda frågor, man är hänvisad till att arbeta med mer övergripande mål och visioner över vad det är man vill med de kommunala verksamheterna. På så sätt skulle man också kunna tolka det som att politikernas kontakter med brukare minskat. I Sala har man infört ett system men kontakt-politiker, kanske som ett komplement till de minskade kontaktrerna.

Målstyrning upplevs också ställa större krav på politikern, såväl när det gäller tid som kunskap. Några hävdar till och med att målstyrning inneburit att det blivit svårare att vara politiker. Politiker, särskilt fritidspolitiker, har inte tillräckligt med kunskap för att kunna fullgöra sitt uppdrag och sin del i målstyrningssystemet, hävdar några politiker i Sala. Politikerna blir på så sätt beroende av tjänstemännen eftersom det är de som dagligen arbetar i verksamheterna och har insyn i dem. Tjänstemännen är de som kan leverera information till politikerna som sedan ska ligga till grund för de politiska besluten.

Nacka

I Nacka har införandet av målstyrning inneburit att stor tonvikt lagts på målformulering samt uppföljning och utvärdering. Det har politiker både upplevt som positivt och negativt. Samtidigt som man mer tydligt sysslar med det man egentligen ska göra så har man lämnat ifrån sig möjligheten att själv agera och visa sig handlingskraftig i enskilda frågor. Istället har politiken i allt mindre utsträckning kommit att handla om enskilda sakfrågor och i allt större utsträckning fokuserat formuleringen av övergripande mål och visioner, ibland beskrivna som viljeriktningar. Normen är att politikerna skall inte längre lägga sig i de små enskilda sakfrågorna. I den nya rollen som politiker handlar det således främst om att vara visionärt planerande snarare än t.ex. handlingskraftig.

I likhet med Sala pekar också politiker i Nacka på att kraven på politikerna blivit större. Det krävs mer tid och kapacitet för att följa med och sätta sig in i målstyrningssystemet och de förändringar som sker. Särskilt ansträngande kan det vara för de äldre som måste lära sig något nytt.

2.4 Oppsummering

Vad vi kan se i de två svenska kommunerna är att målstyrning kan ta sig olika uttryck även om där finns en gemensam kärna. I båda kommunerna finns en övervägande positiv syn på målstyrning även om det finns tecken på att det i praktiken återstår problem. Problemen upplevs oftast inte som något hot mot målstyrningssystemet, utan endast något som kan lösas eller förbättras.

I Nacka har införandet av målstyrning främst beskrivits som ett sätt att finna ett effektivt styrssystem som samtidigt säkerställer politikernas centrala position. Ett effektivt system som tillåter en effektivisering av de kommunala tjänsterna och en större frihet för tjänstemän att lösa de givna uppgifterna mer självständigt. Målstyrning sågs också som ett flexibelt system som bättre skulle kunna hantera den kris man ställdes inför i första halva av 1990-talet med minskade ekonomiska ramar samtidigt som det skedde en behovsökning bland de som mest behövde den kommunalt producerade välfärden. Man trodde också att politikernas roller skulle stärkas.

I Sala finner vi liknande argument för att införa målstyrning. Även om man i praktiken pekar på vissa brister i systemet, att det ännu inte hunnits anpassats eller utvecklats tillräckligt, så tycks målstyrning ha

betydelse. I Sala infördes också målstyrning som ett sätt att kunna lösa ett befintligt styrningsproblem. Eftersom målstyrning var väldigt i ropet då Sala sökte finna ett nytt styrsystem föll det sig naturligt att välja just det. Det handlade också om att tjänstemän upplevde det som om man inte hade tillräckligt fria tyglar att handskas med problem.

I såväl Sala som Nacka har målstyrning inneburit ett steg från detaljstyrning mot en mer övergripande styrning med mål. Det har också inneburit ett förtydligande av rollerna som politiker och tjänsteman. I både Sala och Nacka möter vi ett gemensamt språkbruk om Vad- och Hur-frågor där både politiker och tjänstemän är väl medvetna om de nya normerna att politikerna formulerar Vad det är man skall göra och tjänstemännen har fria händer att bestämma Hur man skall göra för att nå upp till målen. Det innebär bland annat att politikernas möjligheter att själva handgripligen agera i enskilda frågor begränsats. I Nacka har man kommit längst i det avseendet medan några tjänstemän i Sala fortfarande upplever det som att politiker blandar sig i tjänstemännens arbete.

I praktiken tycks det också vara tjänstemännen som ökat sitt inflytande genom införandet av målstyrning. De har fått en större möjlighet att fritt bestämma hur man skall nå upp till de fastställda målen samt möjlighet att i olika utsträckning påverka målens formulering.

I Nacka är de övergripande målen relativt tydliga och strukturerade. Det är också fullt mätbara även om man kan ifrågasätta vad dessa mått egentligen säger om det kommunala servicen. Det är uppenbart att uppföljning har blivit en mycket central del av Nackas målstyrningssystem. Genom kontinuerlig uppföljning av målens uppfyllelse och brukarundersökningar ser man hur målen uppfylls och om man behöver justera dem, allt för att förbättra och förfina systemet. Bristande måluppfyllelse kan också bestraffas genom sanktioner mot en enskild enhet.

De övergripande mål som formulerats i Sala är abstrakta och komplexa. Det är också väldigt många till antalet, närmare bestämt 38 stycken. De har heller inte förnyats i någon större omfattning sedan målstyrning infördes i Sala. Det finns således en viss osäkerhet kring målformuleringen och det är fortfarande något som huvudsakligen sker av politiker även om det finns mål som de enskilda enheterna själva arbetar fram. Bland enheterna upplever man ibland målen som ovidkommande. Till skillnad från Nacka där bristande måluppfyllelse kan leda till sanktioner så händer det inget särskilt i Sala om så vore fallet. I Sala anser man att uppföljning och utvärdering är viktiga

inslag i målstyrningssystemet, men man pekar på att det fortfarande finns brister i det. Uppföljning och utvärdering ser ut att snarast ske informellt än i mer formaliserade processer.

Avslutningsvis och sammanfattningsvis kan målstyrningssystemet i Nacka beskrivas som en kniv som är till för att forma och förfina kommunens aktiviteter. Ett instrument, bland flera, för att rationalisera och effektivisera styrningen av kommunen. Kanske är det att göra en allt för grov förenkling eftersom vi i Nacka också kan finna utsagor som delvis pekar i en annan riktning. Här är det dock den övergripande bilden, summan av de olika beståndsdelarna som sammanfattats till en skiss av Nackas målstyrningssystem. I Sala finner vi istället något vi kan beskriva som ”värderingspåverkan i en styrprocess” till skillnad från Nacka där mycket handlar om mätbarhet. Det är också så att man tycks uppleva målstyrning som något positivt och något som är bra för kommunen trots att det inte till punkt och pricka följer någon modell och att målstyrningsmodellens beståndsdelar fortfarande upplevs något outvecklade. Trots den kritik som finns vill man ändå ha kvar styrsystemet. Av den anledningen kan Sala placeras under ett mer institutionellt perspektiv, trots att avvikelser givetvis finns. Målstyrning finns där även om det inte har samma instrumentella karaktär som i Nacka. Den tycks till och med ha lika stor betydelse även om man kanske inte lyckas med att formulera klara och mätbara mål, har en tydlig målhierarki eller kontinuerligt följer upp målens uppfyllelse.

3 Danmark: Målstyring i ”Storeby” og ”Lilleby”

3.1 Innledning – kort om casekommunene

Valget af casekommuner er foretaget strategisk, det vil sige udvalgt på grundlag af en forventning om informationsindhold, baseret på kontakt med andre forskere og nøglepersoner i øvrigt. Casekommunerne er udvalgt i samråd med forskere med kendskab til det kommunale område samt på grundlag af indledende samtaler med kommunaldirektørerne i de to kommuner. Casekommunerne er udvalgt som såkaldte ”kritiske” cases. Kommunerne er kritiske i betydningen af, at de begge har længerevarende erfaring med målstyring. Der er tale om kommuner, som på undersøgelsestidspunktet havde udviklet faste rutiner og procedurer omkring målstyring, og endvidere anvender kommunerne målstyring på samtlige af deres sektorområder. Herudover er kommunerne udvalgt med det sigte at opnå variation med hensyn til størrelse. Således er der i dette studie udvalgt en kommune med en typisk kommunestørrelse (ca. 9.500 indbyggere) og en forholdsvis stor kommune (ca. 35.000 indbyggere). Det er muligt at skabe variation på en lang række forhold, eksempelvis borgmesterparti, økonomisk og politisk stabilitet, men det antages, at det netop er størrelse, som kan have en afgørende betydning. Den generelle forventning er, at der i mindre kommuner er mulighed for at opnå en større politisk opmærksomhed omkring målstyringen på de kommunale serviceinstitutioner. Denne forventning er begrundet i en antagelse om, at forhold såsom nærhed og lokalt kendskab til de enkelte institutioner samt en kortere kommandovej i det kommunale hierarki kan virke fremmende for politikernes interesse i målstyringsprocesserne på de enkelte institutioner. Udvalgelse og metoder er nærmere beskrevet i Hansen, Ejersbo og Rieper (2000).

3.1.1 Storeby

Storeby ligger i et amt i hovedstadsområdet og har 35.000 indbyggere. I dansk sammenhæng er der tale om en stor kommune, idet den gennemsnitlige kommunestørrelse i Danmark er på 19.000 indbyggere. Kommunen har oplevet en periode, hvor udgiftsbehovene udviklede sig hurtigere end de finansielle muligheder, men det er ændret fra 1999. I dag er kommunen forholdsvis velstående og har såvel et godt ressource- som skattegrundlag. Storeby er en traditionel Socialdemokratisk kommune, med undtagelse af en periode fra 1994 til 1997, hvor kommunen var under et Venstre/Konservativt styre.

Kommunen er organiseret efter en traditionel udvalgsmodel, hvor udvalgene styrer deres egne områder. Administration er bygget op efter en direktionsmodel ledet af en kommunaldirektør og tre med tre forvaltninger ledet af hver sin direktør. Kommunens aktiviteter er opdelt i 16 aktivitetsområder. I starten af 1990'erne indførte kommunen økonomisk decentralisering til de udførende led. Det indebar, at institutionerne kunne overføre midler fra et regnskabsår til det næste, at de fik adgang til at skaffe sig alternative indtægter, og at de kunne anvende de bevilgede midler i en samlet ramme.

3.1.2 Lilleby

Kommunen er en lille landkommune med 9500 indbyggere beliggende i Jylland. Kommunen har gennem længere tid været præget af meget dårlig økonomi, og den har været tæt på at blive sat under administration. Kommunen har den seneste mange år været under Socialdemokratisk ledelse.

Administrationen er bygget op med en traditionel forvaltningsstruktur. Kommunen har siden starten af 1990'erne haft økonomisk decentralisering til dele af de udførende led med ret til at overføre over- og underskud fra et år til det næste.

3.2 Kommunal målstyring i dansk praksis

3.2.1 Målstyringens historie – initiativ og udformning

Storeby

Målstyring blev indført i 1992 som en administrativ øvelse. Ønsket var at få klargjort langsigtede udviklingstendenser samt at få styr på

decentraliseringen til kommunens institutioner. Efter ca. 3 år introducerede man målstyring på det politiske niveau. Det var i høj grad kommunaldirektøren, som var initiativtager og en meget central aktør i gennemførelse af målstyring. Da man indførte målstyring på de politiske niveau benyttede man en ekstern konsulent til at tilrettelægge og gennemføre processen. Administrationen ønskede bevidst at holde sig udefor, så de ikke kunne beskyldes for at forfølge administrative interesser.

Målstyringen er organiseret omkring tre sæt af dokumenter: et visionsdokument, aktivitetsbeskrivelser fra de 16 aktivitetsområder samt virksomhedsplaner. Samtidig er målstyringen forsøgt knyttet tæt til budgettet. Eksempelvis foregår den årlige måludmelding fra udvalgene i forbindelse med budgettet.

Der sker ikke nogen direkte tilbagemelding fra det yderste led (institutionerne) til det politiske niveau. Tilbage meldningen fra institutionerne går til administrationen, som derefter laver en sammenfatning til det politiske niveau. Dette er et bevidst valg fra den øverste administrative ledelse.

Der er i kommunen en forholdsvis stor konsensus om hvad målstyring er. På institutionsniveau tales der ikke så meget om målstyring, men mere om virksomhedsplaner. Der er fra ledelsesside lagt vægt på, at målstyring ikke så meget opfattes som en teknisk/rationel model, men mere som en udmelding af værdier.

Lilleby

Målstyring – eller dialogbudgettering som det kaldes i Lilleby – blev indført i 1997 på baggrund af et initiativ fra kommunaldirektøren. Det var en proces, hvor administrationen var katalysator samt pådriver. Indførelsen begrundes primært med den meget dårlige økonomi samt ud fra et ønske om at få mål og økonomi til at hænge bedre sammen. Som det var tilfældet i Storeby benyttede man også her en konsulent i forbindelse med indførelsen af målstyring.

Målstyringen i Lilleby kommune er bygget op omkring kommuneplanen (12 års tidshorisont). Her udstikkes de langsigtede rammer og mål for kommunen. De konkrete mål formuleres i forbindelse med budgetlægningen og skrives ind i budgettet. Kommunens målstyring er kendetegnet ved en endog meget tæt kobling mellem mål og budget. Udvalgene må ikke formulere mål i budgettet, der ikke er ressourcemæssig dækning for. Hvis dette sker, kan administrationen selvstændigt gå ind og ændre målet, så der er overensstemmelse med de ressourcemæssige rammer i budgettet. Dialog er fra ledelsens side

et vigtigt element ved målstyringssystemet i Lilleby, men der er tilsyneladende ingen særlig fælles forståelse af målstyring i kommunen.

3.2.2 Målstyringens generelle udformning som styringssystem

Storeby

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

Til forskel fra den generelle målstyringsmodel foregår der ikke en formel politisk godkendelse i forhold til institutionernes virksomhedsplaner. Man har i kommunen bevidst valgt en model, hvor resultattilbagemeldingen så at sige går uden om det politiske niveau, men hvor afdelingschefer eller direktører til gengæld er forpligtet til at give institutionerne feed-back på deres virksomhedsplaner. På nogle

områder foretager administrationen en sammenskrivning af resultaterne fra virksomhedsplanen til udvalgene, og samtlige virksomhedsplaner opstilles på byrådets læseværelse. Selv om der således ikke foregår en formel godkendelse i de enkelte udvalg, er der trods alt alligevel mulighed for, at politikerne på eget initiativ kan forholde sig til og eventuelt reagere på, hvordan institutionerne realiserer de politiske mål.

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

Lilleby

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

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

Målstyringssystemet er bygget op omkring 16 politikområder, hvoraf to af disse udgøres af vej- og ældreområdet. For hver af de enkelte

politik-områder formulerer de relevante politiske udvalg konkrete et-treårige delmål. Et væsentligt princip i kommunens målstyringssystem er, at disse politiske mål skal være styrende for budgetlægningen. Dette har bl.a. som konsekvens, at det ikke er muligt at vedtage politiske målsætninger, med mindre der afsættes de dertil nødvendige ressourcer. Der er således en – stram kobling mellem de politiske mål og det kommunale budget.

Processerne omkring formuleringen af de etårige mål starter i foråret i de enkelte udvalg. I selve målformuleringsprocessen deltager dog andre aktører end de folkevalgte, idet input til udvalgets mål i høj grad fremkommer som følge af afholdelse af såkaldte dialogmøder med de enkelte (ældre)institutioner. Dialogmøder praktiseres for så vidt vidende ikke på vejområdet. Tanken er, at politikerne hermed gives mulighed for at inddrage institutionernes ønsker og forventninger i de videre budgetforhandlinger, der starter i det tidlige efterår. Inden de politiske mål vedtages og formelt indskrives i kommunes budgetdokument, sendes målene til høring på de enkelte institutioner. Når de politiske mål endeligt er forhandlet på plads, indskrevet i budgetdokumentet og meldt ud nedadtil i den kommunale organisation, skal de enkelte institutioner i deres virksomhedsplaner redegøre for, hvordan de vil opfylde målene lokalt. Administrationen har udarbejdet en vejledning for, hvordan dette skal foregå. Heraf fremgår det bl.a., at virksomhedsplanen er et værktøj for institutionen og dens bestyrelse, for politikerne samt for borgerne og brugerne.

Over for politikerne fungerer virksomhedsplanen som en synlig tilbagemelding til politikerne om, hvordan de politiske delmål er blevet gennemført i praksis. Ideen med tilbagemelding til det politiske niveau er endvidere, at årsberetningen kan virke som en inspirationskilde, der kvalificere målsætningsarbejdet på det politiske niveau. Til forskel fra Storeby praktiserer man i Lilleby politisk resultatopfølgning. Det vil sige, at der forekommer en politisk diskussion og vurdering af, hvorledes de enkelte institutioner har forholdt sig til og opfyldt de overordnede politiske mål. Virksomhedsplanen har også en vigtig funktion i forhold til brugerne. Her er det tanken, at brugerne kan anvende virksomhedsplanen til at vurdere de enkelte institutioners ydelser. Hermed mener man i kommunen, at der kan skabes et godt grundlag for, at brugerne kan foretage valg af den institution, der bedst svarer til ønsker og forventninger.

3.2.3 Forståelsen af målstyring som begreb

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

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

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

Holdningen til målstyring i Lilleby Kommune er ganske forskellig blandt de interviewede. Blandt de interviewede på det tekniske område, både politikere og forvaltningsleder og -medarbejder, er holdningen den, at de politiske mål er for generelle og store i forhold til de midler, der er til rådighed. Modsat på det sociale (ældre) område, her kritiseres målene af en politiker for at mangle visioner, mens en anden ser dem som noget positivt. Der synes således at være vidt forskellige opfattelser af, hvordan mål bør udformes. Aktører på det tekniske, udførende niveau vurderer virksomhedsplanen som et nyttigt planlægningsværktøj, men målene vurderes ikke at være til nogen særlig nytte. På institutionsniveau (blandt ledere, medarbejdere og brugerrepræsentanter på ældreområdet) svarer interviewpersonerne ud fra virksomhedsplanerne, mens den overordnede målstyring ikke tillægges synderlig betydning. Virksomhedsplanerne vurderes generelt som nyttige, især på det udførende niveau, hvor lederne vurderer dem som nyttige planlægningsværktøjer, men de ses ikke som et led i et større målstyringssystem. I Storeby Kommune har holdningen til

målstyring blandt nogle politikere som nævnt udviklet sig i en positiv retning siden 1995.

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

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

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

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

Disse to perspektiver er ikke hinanden udelukkende, ifølge borgmesteren i Lilleby Kommune indførte man målstyring både for at få bedre styr på økonomien, og fordi den var en trend i tiden. Nogle af de angivne begrundelser kan også ses ud fra et indflydelsesperspektiv, når fx en politiker udtaler, at det er for at kunne "hamle op med" en professionel forvaltning, eller en forvaltningsleder siger, at det er et redskab til at styre decentraliseringen.

3.2.4 Målstyringens praktiske indhold – målformulering og feedback og læring

Storeby

Målstyringssystemet er bygget op omkring en række overordnede *visioner*, den såkaldte "Vision 2002", målsætninger, der omfatter samtlige politikområder (herunder ældreområdet og vejområdet). Ideelt, men ikke reelt, tager formulering af delmål udgangspunkt i disse målsætninger. Målstyringsprocessen er organiseret som et "hjul" og er tæt knyttet til de årlige budgetforhandlinger. Af de involverede aktører beskrives målene som et outcome af budgetforhandlingerne mellem de politiske partier. Hvert mål får tildelt en budgetbevilling og offentliggøres herefter i de såkaldte aktivitetsbeskrivelser, der er det centrale dokument for administrationen og institutionernes målarbejde. Målene kan generelt karakteriseres som fremadrettede og visionære. Der er en svag sammenhæng mellem målene på de enkelte niveauer i systemet.

Det er hovedsageligt administrationen som tager initiativ til og formulerer målene. Målene bliver fremlagt og diskuteret på to udvalgsmøder inden budgetforhandlingerne. Politikernes engagement er her betinget af, hvorvidt målene kan/ikke kan identificeres med politisk mærkesager. Som regel er det politiske engagement lavt i målformuleringsprocessen, men der responderes på administrationens oplæg, og i enkelte tilfælde fører det til kritik af administrationen. I få tilfælde pålægger politikerne administrationen at reformulere målene.

Generelt set tillægger politikerne ikke *resultatopfølgning* nogen politisk betydning. I teknikudvalget mener man ikke det er politikernes opgave at følge op på målene; det betragtes som en administrativ opgave. I ældreudvalget er man af den opfattelse, politikerne burde lægge mere vægt på resultatopfølgning, men for nuværende sker det ikke. Administrationen opfatter feed-back som en ren administrativ opgave, og derfor omfatter systemet heller ikke formelle tilbagemeldingsrutiner til det politiske niveau.

Lilleby

Målstyringssystemet er koblet til den lovpligtige kommuneplan. Med udgangspunkt i kommuneplanen *formuleres der 3-4 årige mål* for hvert politikområde, som igen er afsat for de formulering af konkrete 1-årige delmål i de politiske udvalg. Målstyringsprocessen er organiseret som et "hjul". Der er en stram kobling mellem mål og budget. I tilfælde af, at politikerne formulerer mål der ikke kan

opfyldes indenfor det 1-årige budgets rammer, har administrationen bemyndigelse til at omformulere målene, således at der kommer overensstemmelse mellem mål og budget. Dette princip har ført til flere konfliktsituationer mellem politikerne og administrationen. Politikerne erkender nødvendigheden af den tætte kobling mellem budget og mål, men koblingen smitter af på politikernes holdning til målstyring. Systemet opleves som ”stift og tomt”. Systemet smitter også af på målenes karakter. Målene er ”beskedne” og afspejler det som økonomisk er muligt.

Administrationen tager initiativ til og formulerer målene. Målene fremlægges og diskuteres på et udvalgsmøde inden budgetforhandlingerne, men det politiske engagement er meget beskedent. På ældreområdet praktiseres dialogstyring. Det betyder, at udvalgets medlemmer og institutionslederne mødes til en drøftelse af, hvordan kommende mål kan opfyldes, og hvordan tidligere mål er blevet opfyldt. Dialogstyringsprincippet fremhæves som en stor styringsgevinst af politikere, administration og institutionsledere. Der er dog nogen ikke klar sammenhæng mellem målene på de enkelte niveauer i systemet.

Resultatopfølgning sker en gang om året, men har stort set ingen politisk interesse. På ældreområdet mener politikerne at de fremover skal være mere opmærksomme på institutionernes målopfyldelse. Dialogstyringsprincippet giver mulighed for, at politikerne face-to-face kan give ros/kritik af institutionernes indsats, men der nævnes ikke eksempler på, at det faktisk er sket.

3.3 Kommunens erfaringer med konsekvenser af målstyring

3.3.1 Konsekvenser for styringssystemet generelt

Storeby og Lilleby

De politiske mål er ikke af en sådan karakter, at de findes egnede til at styre efter i de udførende led. Kun i meget begrænset omfang opfatter institutionerne de politiske mål som en reel styringsimpuls. Egne faglige normer og behov bliver i stedet den afgørende målestok i forhold til at formulere institutionsspecifikke mål. De politiske mål opleves kun i meget lille grad som forpligtende endsige styrende for målformuleringen på de udførende niveauer, og på den baggrund er det vanskeligt at kunne identificere et egentligt målhierarki fra

politiske mål til lokale mål på udførerniveau. Kontrol og evaluering af målenes realisering tillægges ingen nævneværdig betydning af politikerne. For Storeby Kommunes vedkommende skal det formentligt ses i lyset af, at man i kommunens målstyringsmodel har fravalgt at praktisere en formel resultattilbage melding til det politiske niveau. Politikernes begrænsede indsigt i institutionernes målopfyldelse skyldes således ikke 'fejl' eller svagheder ved målstyrings-systemet, men er udtryk for et bevidst valg.

3.3.2 Konsekvenser for forholdet mellem politik og administrasjon

Storeby og Lilleby

Indflydelsesforholdet mellem politik og administration har i den ene kommune ændret sig til administrationens fordel (Storeby), hvorimod der i den anden kommune (Lilleby) opleves et uændret indflydelsesforhold som følge af målstyring. I denne kommune viser en nærmere analyse imidlertid, at grundlæggende politiske enemærker (overbudspolitikken) er gledet politikerne af hænde som følge af målstyring, og disse enemærker administreres (kontrolleres) nu af forvaltningen.

Som en konsekvens af de senere års decentralisering, oplever nogle politikere at have mistet nogle styringsmuligheder i forhold til det decentrale niveau, og det opleves som vanskeligt at stille indholdsmæssige krav til de decentrale niveauer. Målstyring opfattes og anvendes ikke som et redskab, der kan øge en politisk styring af de decentrale institutioner. De politiske mål er kun løst koblet til institutionernes virksomhedsplaner. Målformuleringsprocessen foregår snarere baglæns end forlæns.

På udførerniveau fungerer målstyring (i form af virksomhedsplanen) mest af alt som et lederredskab, der muliggør igangsættelse af nye aktiviteter, og den opfattes som et godt ledelsesredskab med mange muligheder, både nedadtil og opadtil i systemet. Nedadtil søges virksomhedsplanen anvendt til at motivere institutionernes medarbejdere, opadtil anvendes den til behovsargumentation i forhold til det politiske niveau. Medarbejdernes forhold til og mening om virksomhedsplanen er derimod mere blandede. Blandt nogle af de interviewede medarbejdergrupper opleves der problemer med at få etableret et ejerskab til målene, og kun i begrænset omfang synes den at fungere som en rettesnor i det daglige. Blandt andre medarbejdergrupper synes der at være et større ejerskab til virksomhedsplanen, og

virksomhedsplanen fremhæves her som en løftestang til at opnå mere medarbejderindflydelse, og særligt processerne omkring målformulering opleves som positive.

3.3.3 Konsekvenser for politikerrollen

Storeby og Lilleby

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

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

Målstyringssystemet er bygget op omkring 16 politikområder, hvoraf to af disse udgøres af vej- og ældreområdet. For hver af de enkelte politik-områder formulerer de relevante politiske udvalg konkrete et-treårige delmål. Et væsentligt princip i kommunens målstyringssystem er, at disse politiske mål skal være styrende for budgetlægningen. Dette har bl.a. som konsekvens, at det ikke er muligt at vedtage politiske målsætninger, med mindre der afsættes de dertil nødvendige ressourcer. Der er således en – stram kobling mellem de politiske mål og det kommunale budget.

Processerne omkring formuleringen af de etårige mål starter i foråret i de enkelte udvalg. I selve målformuleringsprocessen deltager dog andre aktører end de folkevalgte, idet input til udvalgets mål i høj grad

fremkommer som følge af afholdelse af såkaldte dialogmøder med de enkelte (ældre)institutioner. Dialogmøder praktiseres for så vidt vidende ikke på vejområdet. Tanken er, at politikerne hermed gives mulighed for at inddrage institutionernes ønsker og forventninger i de videre budgetforhandlinger, der starter i det tidlige efterår. Inden de politiske mål vedtages og formelt indskrives i kommunes budgetdokument, sendes målene til høring på de enkelte institutioner. Når de politiske mål endeligt er forhandlet på plads, indskrevet i budgetdokumentet og meldt ud nedadtil i den kommunale organisation, skal de enkelte institutioner i deres virksomhedsplaner redegøre for, hvordan de vil opfylde målene lokalt. Administrationen har udarbejdet en vejledning for, hvordan dette skal foregå. Heraf fremgår det bl.a., at virksomhedsplanen er et værktøj for institutionen og dens bestyrelse, for politikerne samt for borgerne og brugerne.

Over for politikerne fungerer virksomhedsplanen som en synlig tilbagemelding til politikerne om, hvordan de politiske delmål er blevet gennemført i praksis. Ideen med tilbagemelding til det politiske niveau er endvidere, at årsberetningen kan virke som en inspirationskilde, der kvalificere målsætningsarbejdet på det politiske niveau. Til forskel fra den Storeby praktiserer man i Lilleby politisk resultatopfølgning. Det vil sige, at der forekommer en politisk diskussion og vurdering af, hvorledes de enkelte institutioner har forholdt sig til og opfyldt de overordnede politiske mål. Virksomhedsplanen har også en vigtig funktion i forhold til brugerne. Her er det tanken, at brugerne kan anvende virksomhedsplanen til at vurdere de enkelte institutioners ydelser. Hermed mener man i kommunen, at der kan skabes et godt grundlag for, at brugerne kan foretage valg af den institution, der bedst svarer til ønsker og forventninger.

3.4 Oppsummering

Storeby havde i 1992 formuleret mål på alle forvaltningsområder, men haft en proces i gang siden 1989. Lilleby startede med målstyring i hele kommunen i 1997. I begge kommuner kan drivkraften til at indføre målstyring henføres til borgmester og kommunaldirektør. Kommunalbestyrelserne vedtog den nye styringsform, men der var delte holdninger hertil blandt politikerne. I begge kommuner var de fremherskende begrundelser for målstyring af instrumentel art, nemlig begrundet i bedre økonomistyring, fastholdelse af politiske prioriteringer og synliggørelse af ydelser. På det udførende niveau blev nævnt nogle begrundelser, der peger i retning af det institutionelle perspektiv, nemlig at man ønsker at følge en tidstrend, og at

det er moderne at efterligne den private sektor. Nogle begrundelser har også relation til indflydelse, idet det nævnes, at politikerne skal kunne hamle op med en professionel forvaltning, og at administrationen skal kunne styre det udførende, decentrale niveau. I begge kommuner havde man anvendt et konsulentfirma med speciale i målstyring i den kommunale verden, og man kan sige, at det er en institutionaliseret standard, der har været udgangspunktet.

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

Hver af de to casekommuner har udformet deres egen model for målstyring, som i større eller mindre grad afviger fra den generelle målstyringsmodel. I Storeby har man lagt sig fast på en model, hvor resultattilbagemeldingen fra institutionsniveauet er afkoblet det politiske niveau. Det hænger sammen med, at virksomhedsplaner først og fremmest opfattes som et ledelsesredskab for den administrative ledelse, og ikke som et anliggende for politikerne. Til forskel herfra har man i Lilleby valgt at lægge sig fast på en model, hvor såvel mål som resultater er genstand for en formel drøftelse mellem politikere og institutionsledere. Dialogbudgetteringen fremhæves som en stor styringsgevinst af samtlige partnere, bl.a. fordi systemet har betydet, at der i dag er en langt større forståelse mellem aktørerne om, hvad der er realistiske mål, og hvilke krav, man kan stille til hinanden.

Ligesom der er forskelle, er der også visse ligheder i den måde, kommunerne har valgt at organisere deres målstyringssystemer på. I begge kommuner indgår målene i større planlægningsmæssige systemer. I Storeby formuleres der mål med afsæt i en syv-årig visionsplan for den samlede kommunale virksomhed, og i Lilleby er afsættet de langsigtede visioner, der er indskrevet i den 12-årige kommuneplan. I begge kommuner har man også valgt at koble budgetlægning og målstyring sammen. Det betyder bl.a., at det ikke er muligt at vedtage og implementere mål, uden at der er en budgetmæssig dækning for målene. Særlig i Lilleby oplever nogle politikere denne

kobling som meget stram. Ifølge deres opfattelse gør det målstyringssystemet fattigt, fordi det afskærer muligheden for at signalere over for borgerne, hvilke visioner politikerne ønsker at arbejde henimod på lidt længere sigt. Også selv om der ikke umiddelbart er økonomi til det.

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

Målstyringens virkning på forholdet mellem politik og administration er forskellig i de to kommuner. I Storeby oplever flere politikere, at administrationen har fået mere indflydelse, idet den administrative ledelse har en fremtrædende rolle i målformuleringsprocessen. I Lilleby mener samtlige interviewede politikere, at der ikke er ændret på indflydelsen, men det forhold, at administrationen er bemyndiget til at ændre de politiske mål peger i en anden retning. Disse resultater er i og for sig tankevækkende. I den normative litteratur om målstyring prædikes det, at målstyring vil indebære en styrkelse af den politiske styring og en fornyet politisk indflydelse. På grundlag af casestudierne synes der ikke at være belæg for disse påstande. Tværtimod peger det på, at det i langt de fleste tilfælde er administrationen, der er blevet styrket. I begge kommuner giver både politikere og administration udtryk for, at målstyring har bidraget til, at administrationen kan holde politikerne i snor, således at man undgår en slingrekurs.

Effekten på relationen mellem politikere og udførende niveau viser, at der ikke er tale om, at målstyring opfylder et styringstomrum for politikerne, som decentraliseringen til institutioner har efterladt. Hverken ledere eller medarbejdere på det udførende niveau oplever, at de politiske mål virker særligt styrende på de mål, der formuleres i institutionernes virksomhedsplaner. Mens man ud fra den generelle målstyringsmodel skulle forvente, at mål formuleres "forlæns" ved, at politikerne formulerer mål, som nedbrydes på institutionsniveau, er der tegn på, at det i praksis også foregår "baglæns", dvs. at lederne på

det udførende niveau formulerer input til den politiske målfastsættelse. Det sker enten gennem en planlagt proces, hvor administrationen efterspørger mål og videregiver disse til politikerne, eller ved at institutionsledere og politikere mødes direkte, fx ved temamøder eller dialogmøder.

Målstyringens effekter på det daglige arbejde er, ud fra det ovenfor beskrevne, ganske beskedne, hvis vi ser på de politiske mål og deres "nedslag" på det udførende niveau. Der er kun en begrænset sammenhæng mellem målene. Men institutionerne formulerer mål, som nedskrives i virksomhedsplanerne, og spørgsmålet er, hvordan disse mål omsættes til praksis i det daglige arbejde i institutionerne og den service, der ydes. I begge kommuner oplever lederne på det udførende niveau virksomhedsplanen som et godt ledelsesredskab, der muliggør ændringer.

4 Norge: Målstyring i Flora og Larvik

4.1 Innledning – kort om casekommunene

Den typiske norske kommune er en liten ”distriktskommune”: Den har relativt få innbyggere og er geografisk plassert i en viss avstand til befolkningskonsentrasjonene – de større byene. Norsk utkant preges av tiltagende fraflytting, demografisk skjevhet i befolkningen og er i betydelig grad avhengig av statlige overføringer for driften av kommunale tjenester. Den norske gjennomsnittskommunen (medianen) har rundt 4000 innbyggere og et kommunestyre bestående av 27-29 medlemmer hvorav langt de fleste representerer de store landsdekkende partiene, men med et varierende innslag av representasjon av lokale valglister.

3 av 4 norske kommuner er organisert etter en *formålsmodell*, dvs. en organisasjonsform hvor både den politiske og administrative styringsstrukturen er organisert etter en gruppering av kommunale tjenesters formål eller målgruppe (Stigen og Vabo 2000).

De to norske kommunene i denne i undersøkelsen kan neppe karakteriseres som typiske etter ovenstående kjennetegn. De har da heller ikke blitt valgt for å være det. Utvalgsriteriet har vært at kommunene har innført målstyring, og er ansett av sine omgivelser for å ha kommet lengre enn de fleste andre norske kommuner i bruken av dette styringsverktøyet. En forundersøkelse til en del av landets fylkesmenn, som har ansvar for statlig legalitetskontroll og tilsyn med kommunenes økonomi, fikk fram en liste over potensielle casekommuner. Av disse valgte vi en større, sentral østlandskommune, og en noe mindre og mer perifer, vestnorsk distriktskommune, Flora i Sogn og Fjordane fylke. Den opprinnelige østlandskommunen (Oppegård utenfor Oslo) trakk seg imidlertid fra

undersøkelsen og ble erstattet med Larvik, i Vestfold fylke ca 100 km sørvest for Oslo.

I hver kommune har vi foretatt dybdeintervjuer med representanter for kommunens øverste politisk ledelse (ordfører og varaordfører), fra partienes gruppeledere, menige kommunestyrerepresentanter, administrasjonssjef og representanter fra hans stab, samt ledere på ulike nivåer innen veisektoren og pleie- og omsorgssektoren. I valg av informanter blant politikerne sørget vi for spredning med hensyn til kjønn og partipolitisk tilhørighet. I Flora intervjuet vi til sammen 10 politikere og 11 administrativt tilsatte, i Larvik 12 politikere og 12 administrativt ansatte.

4.1.1 Flora

Flora ligger 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 gamle Florø by. Kommunen har 11000 innbyggere (1999), hvorav 8000 bor i selve byen, og 3000 i større og mindre lokalsamfunn. Flora er i norsk sammenheng en relativt stor kommune, men med de problemer som typisk preger norsk utkant. Kommunens geografiske struktur (befolkningsfordelingen) har betydning for organisering av kommunale tjenester, særlig innenfor skole- og omsorgssektoren, som preges av stor lokal spredning og desentraliserte løsninger.

Kommunens inntekter på undersøkelsestidspunktet lå rundt medianen for norske kommuner, og kommunen har gjennom mesteparten av 1990-årene har hatt en anstrengt økonomi og liten økonomisk handlefrihet. Særlig er kommunens gjeld stor og tyngende, lånegjeld per capita var i 1999 nest høyest av alle kommuner i Norge. Fylkesmannen har pålagt kommunen å nedbetale lånegjelden og skape reell balanse i budsjettet etter et betydelig negativt driftsresultatet i 1999.

Tradisjonelt har Arbeiderpartiet stått sterkt i Flora, men har siden 1992 styrt kommunen i koalisjon med Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Kommunen hadde i undersøkelsesperioden det som i norsk sammenheng er en 'tradisjonell' organisasjonsstruktur, dvs. med fire sektorer (undervisning, helse- og sosial, kultur og teknisk(miljø) ledet av etatsjefer, og under tilsyn av fire politiske sektorstyrer (hoved

utvalg)³. Rådmannen er kommunens administrative toppleder, med en mindre stab (plansjef, økonomisjef, personalsjef) som utgjør støttefunksjoner i kommunens sentraladministrasjon.

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. Saker innenfor pleie- og omsorgsområdet, som ikke er delegert til administrasjonen, behandles av Helse- og sosialutvalget, og går eventuelt videre til formannskap/bystyre. *Vegsektoren* i kommunen ligger i drifts- og anleggsavdelingen som ledes av en driftssjef direkte under teknisk sjef.

Flora kommune har tradisjon for å delta i forsøksvirksomhet, og har både før og under undersøkelsesperioden vært involvert i utviklingsprosjektet "Planlegging og økonomistyring i omstillingstider" finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet. I 2000 ble det igangsatt arbeid med omorganisering av kommuneorganisasjonen med sikte på å innføre en 'flat' struktur uten etater, etter inspirasjon av den modell som er innført i Larvik. Konsulentfirmaet KPMG har vært engasjert som konsulent til en forstudie som anbefaler at Flora kommune bør innføre *balansert målstyring* etter samme lest som i Larvik (se nedenfor).

4.1.2 Larvik

Larvik er en kystkommune sør i Vestfold fylke (ca. 530 km²) som ble opprettet i 1988, og består av gamle Larvik kommune (Larvik by), og de tidligere, omkringliggende kommunene Hedrum, Tjølling, Stavern og Brunlanes. Larvik kommune har over 40 000 innbyggere (1999).

Kommunen har service som hovednæring. Larvik er i norsk målestokk en stor kommune med lave inntekter, og har de senere år gjennomgått en økonomisk innstrammingsprosess. Driftsresultatet for 2000 var positivt.

Gamle Larvik kommune ble tradisjonelt styrt av Arbeiderpartiet (Ap). De seneste år har Ap blitt kraftig utfordret av sentrum og høyresiden, og det har vokst fram et forpliktende politisk samarbeid mellom Høyre, Fremskrittspartiet (Frp) og Kristelig folkeparti (KrF). Kommunen har i undersøkelsesperioden vært organisert politisk etter komitéprinsippet. Komiteene er inndelt etter formål (f.eks. "omsorg",

³ Det ble etterat feltarbeidet var avsluttet bestemt å foreta en omorganisering med sikte på innføring av en 'flat' administrativ organisasjonsstruktur med 'resultatenheter' uten overliggende etater.

”oppvekst- og kultur” og ”miljø- og teknikk”). Komiteene får saker oversendt fra rådmannen og innstiller til vedtak overfor kommunestyret. Kommunestyret har delegert all den myndighet kommuneloven tillater til administrasjonssjefen (rådmannen). Dette vil si at rådmannen 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 det annerledes (Overå og Bernt 1993:169). Formannskapet har kun de minimumsfunksjoner som Kommuneloven krever, hvilket vil si at formannskapet behandler forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak (se § 8).

Administrasjonens organisasjonsstruktur er meget flat. 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”.⁴ Larviks organisasjonsform gjenspeiler dermed den såkalte ”timeglassmodellen” for politisk-administrativ organisering, der all formell kontakt mellom politikk og administrasjon i prinsippet skal gå gjennom rådmann og ordfører. Rådmannsfunksjonen består av en støttefunksjon, en utredningsfunksjon og en prosjektdel.

Det tjenesteytende nivå befinner seg altså i direkte linje med rådmannen. Da vi gjennomførte vår undersøkelse (vår 2000), fantes det 69 resultatenheter i Larvik. Det eksisterer en koordineringsgruppe, et samordningsråd, som består av representanter fra rådmannsfunksjonen (3) og resultatenheterne (6). Gruppen er en møteplass for det såkalte strategiske og operative nivå, og er ment å skulle ivareta samhandlingen og kontakten mellom rådmannsfunksjonen og de tjenesteytende enheter. 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 ledernetverk. Denne ordningen skal bidra til mer helhetlig ansvar og styring. Til sammen gir organisasjonsstrukturen og delegasjonen den enkelte resultatenheter og enhetsledelse betydelig handlingsrom med hensyn til egne prioriteringer og valg av løsningsalternativ.

⁴ 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.

Mer spesifikt er *pleie- og omsorgssektoren* delt inn i fire soner (distrikter) med hvert sitt hovedkontor og leder. Sonene utgjør hver sin resultatenheter og rapporterer direkte til rådmannen. 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 resultatenheten 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 innen veisektoren sendes som oftest fra rådmannen via ordfører til miljø- og teknikkomiteen.

4.2 Kommunal målstyring i norsk praksis

4.2.1 Målstyringens historie – initiativ og utforming

Flora

Det systemet for målstyring som forelå i undersøkelsesperioden er blitt utviklet gradvis gjennom den senere delen av 1990-tallet. Deltakelse i utviklingsprosjektet ”Planlegging og økonomistyring i omstillingstider” har uten tvil også gitt impulser til utformingen av kommunens styringssystem. Tidligere og nåværende rådmann nevnes hyppigst som de drivende kreftene bak innføring av kommunens nåværende styringssystem, som kommunen betegner som ”målstyring”. Både politikere og administrative ledere deler denne oppfatningen, men etter hvert som vi beveger oss nedover i organisasjonen, blir bildet mindre entydig. Her peker flere på *staten* som en viktig drivkraft, med referanse til bestemmelser i lovgivning og rundskriv, øremerking av midler og de omfattende krav om rapportering og statistikkinnsamling som er særlig fremtredende innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Det er behovet for strammere økonomistyring som oftest trekkes fram som bakgrunn og begrunnelse for å innføre målstyring. De hyppigst nevnte begrunnelsene reflekterer fire typer argumenter for innføring av målstyring:

- *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

vide nødvendigheten av vedtak om politiske prioriteringer i lys av langsiktige mål.

- *Målstyring som økonomistyring*: Målstyring er et middel for å bevisstgjøre, men også '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.

Larvik

Dagens system for målstyring i Larvik kommune er blitt utviklet gradvis gjennom 1990-tallet. I løpet av de siste to årene har det skjedd en konsolidering og tilspissing av målstyringen. I denne forbindelse har konsulentfirmaer bidratt, og presentert metoden som i managementlitteraturen kalles *Balanced Scorecard* (Kaplan og Norton 2000), som er utviklet med utgangspunkt i privat næringsliv og en erkjennelse av at det ikke er nok å legge vekt på økonomiske resultater – "the bottom line" – når bedriftens styringsstrategi skal utformes. Det er også nødvendig å legge vekt på løpende, systematisk måling av kvalitet og effektivitet for å utnytte ressursene maksimalt. På norsk går teknikken under navnet *balansert målstyring* eller *fullstendig balanseregnskap*

Tidligere og nåværende rådmann synes å ha vært særskilte drivkrefter bak innføringen av målstyring i Larvik kommune, men også den forrige ordføreren utpekes som sentral i prosessen. Enkelte – både blant politikere og administratorer – mener at endringen i styrings-systemet 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. Dessuten pekes det på at målstyringen kom i kjølvannet av ny kommunelov og er inspirert av Kommunenes Sentralforbund sine pilotkommuneforsøk (Baldersheim m.fl. 1995).

Bakgrunnen for at Larvik innførte målstyring er sammensatt. Det er i hovedsak to formål som trekkes frem i intervjuene: Behov for sterkere grad av politisk helhetstenkning, økonomisk innstramning og mer effektiv ressursbruk (økonomistyring). Målstyring går – som nevnt – i Larvik kommune sammen med en ”utflating” av organisasjonen og betydelig delegasjon av beslutningsmyndighet til lavere nivåer. I dag virker målstyring å være en del av et allment kvalitetssikringsarbeid. Enkelte informanter viser til nytten av å trekke paralleller mellom kommunal og privat næringsvirksomhet, særlig på sentralt administrativt hold. Med andre ord er det grunn til å oppsummere at begrunnelsene som er brukt i Larvik kommune, er svært like de forhold som ligger til grunn for Floras valg av målstyring. Uavhengig om informantene er politikere eller arbeider i administrasjon viser de til behov for strategisk styring, styrket økonomistyring, samordning mellom planer og budsjett og bedre kvalitetssikring.

4.2.2 Målstyringens plass i kommunens styringssystem

Før vi tar for oss målstyringens mer konkrete innhold i de to norske kommunene – i teori og i praksis – skal vi beskrive hva slags styringssystem målstyringen inngår i eller er med å konstituere.

Flora

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. Denne modellen har klar sammenheng med kommune-lovens og plan- og bygningslovens bestemmelser om lovpålagte kommunale planformer, og kan nærmest karakteriseres som en nasjonal planleggingsmodell i Norge.⁵

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. Systemet har vært under utvikling siden tidlig på 1990-tallet, og det skjer stadig endringer i prosesser og dokumentutforming, blant annet gjennom deltakelse i det omtalte utviklingsprosjektet.

⁵ Dette fremkommer klart gjennom det omtalte utviklingsprosjektet i regi av Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementets og det veiledningsmateriale som prosjektet resulterte i (Maximite 2001). Se også Kleven (red.) 1998.

Dette er en planleggingssyklus som starter med en *plan- og budsjett-konferanse* i mars måned. Denne er lagt opp som et seminar hvor bystyret med utgangspunkt i årsrapporten fra foregående år og innledninger fra administrasjonen, innbys til å diskutere strategier og politiske prioriteringer for kommende fireårsperiode.

Administrasjonen (rådmannen) utarbeider på dette grunnlaget et forslag til økonomisk strategi for neste fireårsperiode med forslag til økonomiske rammer for de ulike sektorene. Strategien diskuteres i formannskap og kommunestyre (mai/juni) som grunnlag for utarbeidelse av et kommunalt handlingsprogram med økonomiplan og årsbudsjett.

Handlingsprogram og økonomiplan (HP/ØP) behandles av formannskap og kommunestyre i november/desember. Handlingsprogrammet viser mål og tiltak brutt ned på virksomhetsnivå (tjenesteområder). Format og innhold for HP/ØP har vært under stadig utvikling hvor særlig detaljeringsgraden har vært økende. HP/ØP er et *politisk* dokument, med forord undertegnet av *ordføreren*. Det er imidlertid de økonomiske perspektivene som dominerer. Dokumentet presenterer anslag og prognoser for kommunens inntekter og utgifter som følge av demografiske endringer og utviklingen innenfor spesielle brukergrupper. For hvert enkelt tjenesteområde spesifiseres mål og konkrete tiltak innenfor fastlagte budsjettammer.

Administrasjonens (rådmannens) løpende tilbakemelding til bystyret om gjennomføringen av årets budsjett/handlingsplan og utviklingen i kommunens økonomi skjer gjennom faste *kvartalsrapporter* som skal forelegges bystyret ved utløpet av hvert kvartal. Hensikten er å gi grunnlag for eventuelle justeringer i økonomiplan og budsjett.

Årsrapport og regnskap er administrasjonens (rådmannens) årlige rapport til bystyret som ansvarlig for kommunens økonomiforvaltning. Kommune-loven pålegger kommunene å utarbeide årsrapport og regnskap. Rapportens format og innhold utover visse obligatoriske krav bestemmes imidlertid av den enkelte kommune, og har for Flora vært under løpende utvikling gjennom flere år. Årsrapporten omfatter hele kommunens virksomhet, men på et temmelig aggregert nivå hvor det redegjøres for resultatene av virksomheten i foregående år *sektorvis*. I undersøkelsesperioden ble det ikke laget separate rapporter for de enkelte tjenesteområdene.

Larvik

I Larvik innebærer målstyring i praksis en omlegging til rammebudsjettering og styring etter mål og resultater. Konseptet defineres

som konsekvent oppfølging gjennom resultatstyring, fasthet på avtalte mål og frihet i valg av virkemidler. Rådmannen rapporterer til det politiske system på resultatmål. Lederne av resultatene skal ansvarliggjøres i form av skriftlige lederavtaler med rådmannen. Avtalene skal ha en personlig del, og de skal knyttes til resultatmålene for virksomheten. Planen er at virksomhetsplanene skal integreres i disse avtalene.

De ulike endringene av kommuneorganisasjonen og styringssystemet som ble foretatt på 1990-tallet – flat organisasjonsstruktur, delegering og målstyring – henger nøye sammen. Som Flora har Larvik utviklet sitt plan- og budsjettssystem som en 'årshjulmodell', det vil si at utarbeidelsen av budsjett, økonomiplan og årsrapport rutinemessig følger kalenderåret. Dokumentene er redskaper for målstyringen.

I november legges forslag til handlingsprogram, økonomiplan og budsjett fram for politikerne. Komiteene og formannskapet behandler rådmannens forslag til handlingsprogram, økonomiplan og årsbudsjett, men dokumentene har ikke noe forord undertegnet av ordføreren. Larvik hadde ikke noe arrangement på linje med Floras plan- og budsjettkonferanse da vi studerte kommunens målstyringssystem. Kommunestyret sluttbehandler handlingsprogram, økonomiplan og budsjett i desember.

Larvik kommune la om sin behandling fra to prosesser til én samlet prosess for budsjett/økonomiplan samt handlingsprogram i 1990/91. Fra og med 1999 (perioden 2000-2003) ble handlingsprogram/økonomiplan (HP/ØP) og årsbudsjett samlet i ett dokument med felles politisk behandling.⁶ Dokumentet inneholder strategiske mål, økonomiplan, styringsmål, tallbudsjett og statens forventningsbrev. Selve handlingsprogrammet inneholder blant annet mål og tiltak brutt ned på virksomhetsnivå (tjenesteområder), mens dette tidligere har vært behandlet på sektornivå. Styringsmålene er indikatorer på forventede, konkrete sluttresultater av den kommunale virksomheten. Hovedvekten må sies å ligge på aspekter knyttet til økonomistyringen av kommunene, og ikke på innsats- eller tiltaksiden (Allern 2001).

I juni legges rapport for første tertial fram for kommunestyret, sammen med (eventuelt) revidert økonomiplan/årsbudsjett. Andre tertialrapport forelegges kommunestyret i oktober som grunnlag for politisk debatt om strategier og prioriteringer for kommende forslag til økonomiplan/budsjett. Tertialrapportene er administrasjonens

⁶ For perioden 2001-2004 heter dokumentet "Strategidokument". Det finnes ingen egen del med navnet *handlingsprogram*. Økonomiplan og handlingsprogram utgjør et integrert deldokument kalt *økonomiplan*.

(rådmannens) løpende tilbakemelding til kommunestyret om gjennomføringen av årets budsjett/handlingsplan og utviklingen i kommunens økonomi. Det rapporteres forhold til budsjett og på styringsmål. Noen indikatorer er felles for alle enheter (som for eksempel 'sykefravær'). Det rapporteres også månedlig på et begrenset antall indikatorer fra resultatene til rådmannen. Tertialrapportene behandles politisk.

Fra *januar til mars* utarbeides og behandles årsrapport og -regnskap. I mai blir budsjettet konsekvensjustert. Dette går ikke til politisk behandling, og sendes ikke til noe politisk organ til orientering. Årsrapporten og regnskapet er rådmannens rapport til kommunestyret som ansvarlig for kommunens økonomiforvaltning, men man har også begynt å sende årsrapporten til kommunens huster. Resultater sammenlignes over tid, men den gir lite innsyn i selve driften. Det finnes i tillegg separate dokumenter for resultatvurdering av driften, som oppsummerer de ulike resultatene for hvert virksomhetsområde. Trolig er det denne rapporten som er mest nyttig for politikerne. Det er alt i alt grunn til å konkludere med at Larvik kommune i utstrakt grad vektlegger etterprøvbare og rapportering.

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.

4.2.3 Forståelsen av målstyring som begrep

For å få et mer utfyllende bilde av hva målstyring innebærer i casekommunene, har vi undersøkt hva ulike *aktørgrupper* i målstyringskjeden – fra målformulerings- til læringsfasen – legger i *begrepet* målstyring.

Flora

Intervjuene viser at forståelsen av begrepet målstyring varierer mellom de forskjellige gruppene av respondenter. Det er et typisk trekk at jo lengre ut i organisasjonen en kommer, jo mere diffus blir forståelsen av begrepet og kunnskapen om kommunens eget plan-system. Det er de administrative topplederne som har de mest begrunnede oppfatningene av formålet med å innføre målstyring, noe som naturlig henger nært sammen med at det nettopp er denne gruppen som har vært drivkraften bak innføringen. Nedover i organisasjonen finner vi en langt mindre presis utlegning av begrepet. I

teknisk sektor settes det et visst likhetstegn mellom målstyring og forekomst av *planer* på de aktuelle innsatsområdene. Representantene for pleie- og omsorgsområdet refererer i større grad til *statlige* styrings- og rapporteringsrutiner, dvs. bestemmelser i lovverket, statistikkoppgaver og normtall for tjenestene, når de skal forklare hva de forstår med målstyring. Det ser ut som det i denne sektoren finnes en langt sterkere binding – og også lojalitet – til statlige kontrollorganer enn det vi har observert hos andre aktører.

Det er et gjennomgående trekk at de fleste politikerne 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 vil ”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 til oversikt”.

Larvik

Alt i alt avdekker intervjuene i Larvik at både politikere og administratorer er vel innforstått med at målstyring er innført på alle nivåer i kommunen, og at de forbinder målstyringen med sentrale komponenter som målformulering, rapportering og evaluering.

Nøyaktig hva som legges i begrepet varierer imidlertid noe mellom ulike nivåer i organisasjonen. 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 de sentrale stikkord. Mange understreker at målstyring krever målbare indikatorer for den kommunale virksomheten. Målstyring går i Larvik 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.

Ikke overraskende er forståelsen av hva målstyring er spesielt stor og helhetlig i sentraladministrasjonen. Ledere for veisektoren og innen pleie- og omsorg har et mer varierende begrep om hva målstyring innebærer. Noen er generelt usikre på hva målstyring betyr. Både innen pleie- og omsorgssektoren og veisektoren knytter likevel de aller fleste av våre informanter målstyringsbegrepet til aktiviteter som målformulering, evaluering av egen innsats og rapportering av avvik.

Målstyringen koples også til en videreutvikling – og integrasjon – av de ulike planene innen hver sektor.

4.2.4 Målstyringens praktiske innhold – målformulering, feedback og læring

Når det gjelder målstyringens konkrete, praktiske innhold, har vi tatt utgangspunkt i begrepsdefinisjonens fokus på prosessen for *målformulering* og på *tilbakemeldings-* (feedback) og *læringsmekanismer*. Vi har sett på målenes innhold og presisjonsgrad og politikernes og administrasjonens rolle og engasjement i målformulering. I en kommunal organisasjon vil feedback og læring innebære at kommunestyret, som øverste ansvarlige organ for kommunens virksomhet, får regelmessig informasjon om hvordan vedtatte mål og tiltak blir iverksatt, og hvordan tildelte ressurser blir brukt. Når den mer detaljerte disponeringen av ressursene er delegert til administrasjonen, forutsetter målstyringsmodellen også en tilsvarende desentralisert administrativ kontroll med ressursbruken, men med løpende rapportering til kommunestyret om måloppnåelse og resultater.

Flora

Målene for kommunens virksomhet kommer klartest til uttrykk i handlingsprogram/økonomiplan. Disse målene er imidlertid i liten grad knyttet til overordnede planer eller 'visjonsdokumenter' som for eksempel kommuneplanen. Handlingsprogrammet for perioden 1999-2002 inneholder en serie samfunnsmål og en rekke mer spesifikke mål og tiltak som skal iverksettes innen de forskjellige sektorer og tjenesteområder. I plan- og budsjettkonferansen ('marsmøtet') ble det formulert mål for hvordan kommunen skal møte utfordringene i den lokale samfunnsutviklingen. Hvert av disse målene ble spesifisert i en serie delmål og tiltak som spenner fra det meget generelle – å redusere lokale bidrag til globale utslipp av klimagasser – til det å iverksette tiltak som allerede er vedtatt. Målene utgjør ingen samlet målstruktur, og fremstår i liten grad som et resultat av noen eksplisitt problem-analyse i utredninger eller sektorplaner. Det er liten sammenheng mellom mål for de ulike tjenesteområdene, og de enkelte tiltaks tilknytning til de fem samfunnsmålene. Graden av presisjon varierer sterkt, målene vil i mange tilfeller være vanskelig å etterprøve. Målene dekker også ofte flere forhold, og det trekkes intet skille mellom organisasjonsinterne og eksterne (produksjonsorienterte) mål.

Det er et temmelig entydig inntrykk på tvers av alle informanter at de målene som finnes i kommunens planer 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 mer passiv og reaktiv, både i hovedutvalgene og i bystyret. Bare unntaksvis blir målene endret på sin vei fra etatenes forslag til bystyrets vedtak. Politikerne gir sine innspill og tilbakemeldinger i hovedsak gjennom budsjettkonferansen – i sin form nærmest en åpen idédugnad. Det er lite politisk konflikt knyttet til de oppsatte målene, til dels fordi målene er forholdsvis generelt og uforpliktende formulert, til dels fordi en rekke mål er å forstå som iverksetting av tiltak som allerede er vedtatt som planer og enkelttiltak.

De formelle *feedback-prosessene* utgjøres av kvartalsrapportene og årsrapporten av mer oppsummerende karakter. Det generelle inntrykket er at politikerne har et relativt distansert forhold til resultatrapporteringen, men setter stor pris på at systemet finnes. Vårt inntrykk er at resultatrapportene ikke primært oppfattes som politiske dokumenter, men først og fremst som *informasjon*. Politikerne mener at reaksjoner og oppfølging derfor først og fremst er et internt, administrativt ansvar.

Politikernes oppmerksomhet ser ut til å være mest rettet mot pengeforbruket og spørsmålet om etatene har brukt tildelte midler til de planlagte tiltakene. Det er imidlertid ikke slik at politikerne griper inn i virksomheten underveis i budsjettåret, eller at det reageres særlig sterkt på avvik mellom plan og gjennomføring. Slike forhold tas oftest til etterretning, det blir sjelden konfrontasjoner og de forklaringer som gis blir som oftest akseptert. Kritikken oppfattes som ganske 'snill' i formen, og innebærer ingen sanksjoner mot de etater som ikke har nådd sine mål.

Vi har begrenset innsikt i hva som skjer av organisasjonsmessig læring på grunnlag av innholdet i tertial (kvartals)- og årsrapportene. Det omfattende omstillingsarbeidet som er satt i gang i kommunen (se fotnote 2) oppfattes som en uavhengig og parallell prosess. Det er en indikasjon på at endringer i organisasjonen ikke blir initiert gjennom feedback-rutinene i målstyringsystemet, men som selvstendige initiativ utløst av politiske ønsker om å "gjøre noe med organisasjonen".

Administrasjonen hevder at det har vist seg tungt å etablere resultatvurderinger som et instrument for evaluering av tjenesteproduksjonen. Handlingsprogram og årsrapporter fokuseres lett mot interne forhold i organisasjonen, og det er gjennomgående liten forståelse og interesse

for utvikling av indikatorer og nøkkeltall for evaluering av tjenesteproduksjonen. Det arbeides nå med innføring av serviceerklæringer som et skritt i retning av mer fokus på tjenestenes volum og kvalitet.

Larvik

Målene for Larviks kommunes virksomhet er uttrykt i kommuneplanens strategiske del og i økonomiplanen/handlingsprogrammet. I kommuneplanens strategikapittel formuleres de overordnede målene for kommunens virksomhet. Mange av målene har ofte bakgrunn i statlige krav og oppfordringer, og revideres i takt med at planene rulleres og revideres. I handlingsprogrammet er det formulert en lang rekke resultatmål – det vil si resultatindikatorer – som skal reflektere de generelle målene. Virksomhetsplaner utarbeides på resultatnivå, men på initiativ fra den enkelte virksomhet. Både veisektoren og pleie- og omsorgssektoren anvender virksomhetsplanlegging.

Balansert målstyring innebærer at målene i handlingsprogrammet og i årsrapporten er formulert langs følgende dimensjoner:

- 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).

De overordnede målene er av veldig generell karakter, og har derfor i liten grad politisk konfliktpotensiale. En god del av de strategiske målene angår særskilte sektorer spesielt, og de er gjerne rettet mot forhold som berører innbyggerne direkte. Styringsmålene er konkrete resultatindikatorer. Mange av dem er relative størrelser uttrykt som brøker, der telleren gjerne består av ”forventet resultat”, mens nevneren består av maksimalt potensiale eller behov for ”produksjon”. Det er imidlertid vanskelig å se noen gjennomgående og eksplisitt sammenheng mellom de ulike typene av mål. Mange av styringsmålene fanger opp interne, administrative forhold i kommunen, og ikke forhold som angår kommunens innbyggere direkte (tjenesteproduksjon), slik de strategiske målene i stor grad gjør (Allern 2001). Inntrykket av

mangelen på samsvar mellom de ulike målnivåene bekreftes gjennom informantsamtalene. 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 dem som er satt til å implementere dem.

Målene har for en stor del sitt opphav i administrasjonen. 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 politikerne vi intervjuet, mener de selv først og fremst tar *standpunkt* til mål som blir forelagt dem av administrasjonen. Samtidig avdekket informantsamtalene at dette er oppfattet som et problem av alle parter, og at det derfor skal settes i gang tiltak for å inkludere politikerne sterkere i målformuleringsprosessen.

De formelle *feedback-prosessene* i Larvik består av periodisk rapportering til kommunestyret i form av tre årlige tertialrapporter og den mer oppsummerende årsrapporten (årsregnskap og årsberetning). Rapportene skal – i tråd med konseptet ”Balansert målstyring” – skje langs de tidligere nevnte måldimensjonene. Rapporteringen skjer for det enkelte virksomhetsområde under ett. Virksomhetsområdet kan omfatte flere resultatenheter. En del indikatorer er felles for alle virksomhetsområdene (for eksempel indikatoren for 'sykefravær'). Institusjonenes avdelinger er trukket inn i prosessen gjennom intern månedrapportering til rådmannen via sonelederne.

Rapportene – særlig tertialrapportene – oppfattes av politikerne som viktig styringsinformasjon. Samtidig hevdes det at de (foreløpig) ikke fungerer godt nok. Måлиндikatorene ansees å være for dårlige, blant annet med hensyn til mulighet for sammenligning mellom sektorer. Noen uttrykker misnøye med detaljnivået, og hevder at det er vanskelig å forholde seg til rapporter på et såpass generelt nivå. De sier for lite om driften av den enkelte virksomhet.

Politikerne går igjennom tertialrapportene i komiteene og kommunestyret. Enkelte mener graden av rapportering til politisk nivå i praksis er personavhengig: Det varierer fra komité til komité hvor ”flink” komitélederen er til å innkalle resultatenhetslederne for utdyping og nærmere forklaring. Dessuten uttrykker enkelte at fokuset i rapporteringen er for snevert i den forstand at den i liten grad inkluderer mål på tjenestenes kvalitet. Enkelte etterlyser bedre informasjon underveis i budsjettperioden. Noen savner et felles forum

for informasjonsutveksling og debatt mellom administrasjon, tjenesteytere og politikere.

Oppfatningene av egen evne til å gi (konstruktiv) tilbakemelding varierende. Uansett syn er det likevel ikke tvil om at tertialrapportene i liten grad ble realitetsbehandlet politisk da vi studerte Larvik kommune, i den forstand at politikerne aktivt bruker dem til å stille krav om revidering av budsjett eller mål for virksomheten. De har hittil stort sett bare blitt "tatt til orientering". Reaksjonen kommer i form av utsettelse av saksbehandlingen. Det er også gjennomført brukerundersøkelser, men disse forholder politikerne seg heller ikke systematisk til.

Den administrative ledelsen gir jevnlig både negative og positive tilbakemeldinger til 1. linjen. I den perioden vi intervjuet, var kommunen i gang med å utvikle et system med lederavtaler for i sterkere grad å ansvarliggjøre enhetslederne for resultatene av virksomheten. Ved alvorlige overskridelser, avvik eller lignende vil det bli mulig å henstille vedkommende til å gå over i annen virksomhet. Videre er det innført et positivt incentiv ved at regnskapsmessig overskudd kan overføres fra et år til et annet.

Blant sonelederne i pleie- og omsorgssektoren oppleves rapporteringen hovedsakelig som velfungerende. Den synliggjør innsatsen og legger grunnlag for systematisk oppfølging. Samtidig hevdes det at responsen på tertialrapporten er for generell, og derfor har begrenset nytteverdi. På institusjonsnivået virket informantene å ha mer blandede oppfatninger av rapporteringen. Noen synes at graden av kontroll gjennom rapportering er for sterk. Andre mener derimot at det vil være ønskelig med *sterkere* oppfølging av planer.

Alt i alt er det grunn til å oppsummere at målstyring i Larvik er langt mer enn et 'honnørord'. Ideen om målstyring har medført konkrete endringer i styringssystemet. De ulike aktørgruppene har en varierende, men relativt presis oppfatning av målstyringsbegrepet. Larvik må kunne sies i betydelig grad å ha innført målstyring slik konseptet er definert innledningsvis. Imidlertid er det delte oppfatninger av hvor godt målstyringen i praksis fungerer i sine ulike faser. Et gjennomgående trekk er at politikernes deltakelse i og ansvar for målstyringen ikke fungerer tilfredsstillende.

4.3 Kommunenes erfaringer med konsekvenser av målstyring

I det følgende skal vi redegjøre for de ulike aktørgruppens erfaringer med konsekvensene av innføringen av målstyring for ulike aspekter ved kommunens politisk-administrative styring generelt sett. Det sentrale spørsmål er om målstyringen fungerer i tråd med sine intensjoner med hensyn til styrings- og maktbalansen mellom politikk og administrasjon.

4.3.1 Konsekvenser for styringssystemet generelt

Flora

Synet på målstyringens effekter som styringsinstrument varierer klart med den direkte kontakt informantene har med kommunens styringssystem, -dokumenter og prosesser. Blant politikerne i Flora er det bred enighet om at kommunens plansystem er blitt 'bedre', og refererer til den tidligere årsbudsjetteringen, som ingen ønsker tilbake. De positive endringene er at plandokumentene er blitt enklere og mer oversiktlige, de er mer langsiktige og de gir mer informasjon. Enkelte mener også at planprosesser og -dokumenter er blitt mer politiske, dvs. at de klarere synliggjør det politiske innholdet i planleggingen. Det er imidlertid ikke særlig entydige oppfatninger av hva 'plansystemet' består av.

Det er ikke styring gjennom å formulere mål for kommunens virksomhet som er i politikernes fokus. De politikerne vi har snakket med finner det vanskelig å omskape kommunestyret til et "politisk verksted" med vekt på langsiktig, strategisk tenkning. Politikerne ser ingen direkte forbindelse mellom målstyring og tjenesteproduksjon; de er opptatt av å styre *økonomien*. De fleste refererer til handlingsprogram/økonomiplan som det viktigste styringsdokumentet. Noen trekker også fram tertialrapportene som viktige rutiner for å korrigere kursen gjennom året, en rutine som imidlertid meget sjelden blir benyttet. Målstyringens feedbackrutiner gir informasjon, men denne brukes ikke til å styre, i forståelsen å gripe inn i kommunens virksomhet. Det oppfattes av politikerne som en oppgave for ledelsen av de ulike sektorforvaltningene.

Administrasjonen oppfatter målstyring primært som et internt styringsverktøy, et middel for å synliggjøre ledelsesoppgaver og ansvar. Forståelsen for dette er imidlertid ikke spesielt godt utbredt nedover i organisasjonen. Målstyringen har ikke nådd ut til 1. linjen,

hverken når det gjelder forståelsen av hva målstyring er og linjeledernes deltakelse i planprosessene. I pleie- og omsorgssektoren er handlingsplanene ikke rettet mot virksomheten i institusjoner og arbeidslag, og blir heller ikke noe styringsverktøy for lederne på dette nivået. Mål og økonomiske rammer fastsettes på overordnet nivå, og institusjonsnivået er i liten grad med i utarbeidelsen av handlingsplan og budsjett. Det er ikke målene som styrer virksomheten, men de økonomiske rammene. På det utførende nivået er det profesjonenes verdier og perspektiver som slår gjennom med klart fokus på brukere og klienter og med stor lojalitet til særlovgivningen på området.

Nedover i organisasjonen settes det likhetstegn mellom rammestyring og målstyring. Målstyring oppfattes som en måte å trekke inn ressurser på – det følger ingen nye penger med til allerede etablert virksomhet. Det er hele tiden nødvendig å argumentere for det som må opprettholdes i forhold til det nye som ønskes politisk. Grunnplanet innenfor pleie- og omsorg opplever en lojalitetskonflikt og skvises mellom profesjonsnormer, politiske ønsker og økonomiske realiteter. I vegsektoren er normene annerledes, der er det en hevdvunnen tradisjon for problemløsning gjennom planlegging, prosjektering og kostnadsoppfølging.

Larvik

Intervjumaterialet vitner om en generell tilfredshet med at man har forsøkt å innføre målstyring i Larvik. Bakgrunnen er et utbredt ønske om mindre politisk detaljstyring. Synet på målstyringens effekter som styringsinstrument varierer imidlertid også her med den grad av direkte kontakt informantene har med kommunens styringssystem, -dokumenter og -prosesser. De politikerne vi intervjuet, ga uttrykk for at kommunens styringssystem generelt sett er forbedret ved at man i større grad enn før fokuserer på den politiske helheten. Det er likevel ikke styring gjennom å formulere mål for kommunens virksomhet som i praksis er deres hovedfokus – politikerne er ikke spesielt aktive i målformuleringsprosessen og finner det vanskelig bare å skulle gi sine prioriteringer gjennom målformulering på strategisk nivå. Også i Larvik synes kommunepolitikerne å være opptatt av pengebruk og tjenesteproduksjonen i den enkelte sektor, på tross av at de nå i begrenset grad skal, eller *kan*, styre den konkrete virksomheten på lavere nivåer. Det er også delte meninger om effekten av den feedback politikerne får. Målstyringens tilbakemeldingsrutiner brukes heller ikke i særlig grad som redskap til å styre politisk.

Informantene fra administrasjonen omtaler målstyring først og fremst som et *internt* styringsverktøy som synliggjør ledelsesoppgaver og

ansvar. Noen opplever at dette har gitt mer retning på eget arbeid. Målstyringen virker også å ha nådd bedre ut til 1.linjen enn i Flora, både når det gjelder forståelsen av hva målstyring er og med hensyn til disse ledernes deltakelse i planprosessene. Best synes målstyringen å fungere i veisektoren, hvilket trolig kan knyttes til den tradisjon for planlegging, prosjektering og kostnadsoppfølging som generelt særpreger denne sektoren.

Når det gjelder konsekvensen for den politiske styringen mer spesielt, er inntrykket blandet. Enkelte synes politikerne ikke styrer konsekvent nok. Det fattes enkeltvedtak på tvers av planer og mål hevdes det blant administrativt ansatte. Av disse er det flere som påpeker at politikernes informasjonsgrunnlag er for dårlig.

4.3.2 Konsekvenser for forholdet mellom politikk og administrasjon

Når det kommer til de mer konkrete konsekvensene av målstyring, avdekkes enda større grad av variasjon mellom de ulike aktørgruppens erfaringer både hva gjelder konsekvensenes faktiske innhold og normative aspekter. Sentralt står spørsmålet om målstyringen har ført til endrede maktforhold mellom politikk og administrasjon. Det er viktig å understreke at svarene reflekterer opplevelsen av *mulighet for politisk styring*, mer enn de er mål på endring i *faktisk innflytelse*.

Flora

Det er en utbredt oppfatning blant politikerne at innføring av målstyring har ført til at bystyret har fått mindre direkte innflytelse, særlig gjennom den betydelig delegeringen som er gjennomført. Samtidig er det et inntrykk at dette både er naturlig og akseptabelt. Ingen ønsker tidligere ordninger tilbake. Mange peker på mulighetene for innflytelse som ligger i å ta del i beslutninger om enkeltsaker, og at slike saker nå kommer langt sjeldnere til bystyret.

Flere politikere setter spørsmålsteget ved sin egen innsikt og kompetanse og om den rekker til overfor en stadig mer profesjonell administrasjon. Det kan spores en viss følelse av å være på defensiven i forhold til administrasjonen. Det ligger makt og muligheter for påvirkning gjennom å ha oversikt over kommunens økonomi og budsjettssystemet, men det er det få som har. Administrasjonen på sin side hevder at målstyringen har gitt politikerne bedre oversikt over kommunens disposisjoner og dermed fått et sterkere grep om

styringen. Det nye styringssystemet virker ansvarliggjørende, politikerne er blitt mer involvert i de avgjørende vegvalgene.

Politikerne på sin side peker på at selv om konsekvensene av politiske valg nå kommer klarere fram, er mål og premisser som oftest lagt av administrasjonen. Det er få politikere som har synspunkter på betydningen av målstyring i forhold til tjenestetilbudet til befolkningen. På mange måter oppfattes dette som administrasjonens og fagfolkens område. Det er gjennomgående liten kontakt mellom tjeneste- / institusjonsnivået og politikerne, særlig på pleie- og omsorgsområdet. Sett fra 1. linjen oppfattes politikken som meget formalisert, og politikerne som fjerne og til dels kritiske til det som skjer på tjenestenivået.

På den annen side er nærheten mellom politikere og befolkning i en liten kommune ikke alltid enkel å takle. Politiske vedtak blir så gjennomsluktige at det blir vanskelig å være prinsipiell og samtidig være fleksibel. For bystyremedlemmene er det ikke alltid klart når tiden er inne for å reise saker og enkeltspørsmål som befolkning og velgere er opptatt av. Overfor publikum rekker det ikke alltid å vise til at det foreligger målsettinger og planer, eller at planer løpende tas opp til revisjon. Det er heller ikke alltid like lett å ha oversikten over alle planene.

Larvik

Det er selvsagt vanskelig å skille klart fra hverandre konsekvenser av målstyring fra, konsekvenser av ny organisasjonsutforming og delegasjonsreglementet. De ulike endringene er tett forbundet. Det er bred enighet blant våre informanter om at forholdet mellom politikk og administrasjon er endret de seneste år, og at dette er nært knyttet til innføringen av målstyring: Administrasjonen har fått flere oppgaver, politikerne har fått færre. Noen mener at dette har medført en *maktforskyvning*, i den forstand at politikerne har fått mindre innflytelse over det praktiske utfallet av kommunepolitikken. Andre hevder at dette bare er resultat av en klarere arbeidsdeling: Selv om administrasjonen har fått delegert myndighet, er ikke dette det samme som at den blir styrende *politisk sett*. Gjennomgående uttrykker politikere fra opposisjonen i større grad enn politikere som sitter i posisjon at deres politiske innflytelse er svekket.

Variasjonen i virkelighetsoppfatningene gjør det relevant å spørre om ikke politikernes oppfatning av hvilke faktiske endringer som har funnet sted, preges av deres ulike syn på hvordan en politiker og en administrator *bør* oppføre seg og forholde seg til hverandre. De politikere som mener målstyringen bare har gitt administrasjonen ”den

nødvendige handlefrihet” uttrykker gjerne i andre deler av samtalen en skepsis overfor den tradisjonelle ombudsmannsrollen og fokuset på enkeltsaker. Politikerne bør holde seg til å formulere strategiske mål, mens administrasjonen identifiserer den mest effektive måten å nå målene på. Blant de informantene som mener målstyringens har svekket politikernes styringsmuligheter, finner vi de som er mest skeptisk til tette skott mellom politikk og administrasjon. Enkelte hevdet også at meningsforskjellene skyldes politisk uenighet. Å skille politikk fra administrasjon sees som et uttrykk for svak vilje til å styre samfunnet politisk. Det bør understrekes at alle som forfektet dette synspunktet tilhørte opposisjonen i kommunestyret. De fleste politikerne ga imidlertid – uansett politisk tilhørighet – uttrykk for at relasjonen mellom politikk og administrasjon til en viss grad lider under målstyring. Det skarpe skillet mellom politikk og administrasjon oppleves å svekke den praktiske informasjonsutvekslingen og den gjensidige forståelsen.

I sentraladministrasjonen og på det tjenesteytende nivå støttes det skarpere skillet mellom politikk og administrasjon fordi det sikrer mindre politisk detaljstyring og forhindrer innblanding i faglige spørsmål. Samtidig virker flere av informantene på institusjonsnivå å savne kontakt med politikerne. Politikerne kommer ikke lenger på institusjonsbesøk, og mister derfor innblikk i ”hva som faktisk foregår”. Noen opplever at de ikke får informert politikerne tilstrekkelig om hva som er viktige behov, problemer og muligheter i egen virksomhet.

Alt i alt avtegner det seg et sammensatt bilde, både med hensyn til de konsekvenser målstyring 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 forskjellig syn på hvordan politikerrollen ideelt sett burde være. Disse oppfatningene synes – blant de politikerne vi har snakket med – i sin tur å ha sammenheng med tilhørighet til posisjon eller opposisjon og i politisk-ideologiske forskjeller. Uavhengig av oppfatning og tilhørighet i politikk eller administrasjon virker det å være en utbredt mening at politikere, administratorer og tjenesteytere bør ha flere møteplasser enn de har i dag. Det skarpe skillet som målstyring forutsetter oppleves å svekke muligheten for rasjonelle, velinformerte politiske beslutninger.

4.3.3 Konsekvenser for politikerrollen

Flora

Målstyringsmodellen setter politikernes forhold til befolkningen på prøve. Politikerne gir uttrykk for en spenning mellom målstyrings prinsipielle politikerrolle – 'den langsiktige strateg' – og behovet for å kunne engasjere og profilere seg i forhold til enkeltsaker og vise impulsivitet og spontanitet. Det er en utbredt oppfatning at enkeltsaker er viktige. Makten ligger ikke i å formulere mål, men i mulighetene for å påvirke enkeltsakers utfall. Enkeltsaker gir muligheter for ideologisk profilering og politisk opposisjon. Politikk er i stor grad nettopp å ta standpunkt i enkeltsaker og –konflikter. Målstyringen som idé – politikerne i en strategisk rolle, med vidtgående delegering til administrasjonen – gjør det mindre legitimt å være opptatt av enkeltsaker og vanskeligere å gå inn ombudsmannsrollen.

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 beskrives som et "ryddigere" system for styring. Det blir hevdet at målstyring er bedre egent til å "holde styr på" politikerne, og er et planleggingssystem som bedre synliggjør de økonomiske effektene av politikernes ønsker. Målstyring er en form for oppdragelse av politikerne, selv om deres motivasjon for å drive målstyring ikke er særlig høy.

Larvik

Selv om politikerne sjeldnere enn før opptrer i ombudsrollen og tar opp enkeltsaker, betyr ikke dette at de er blitt 'politiske strateger' i tråd med målstyrings intensjoner. Både administratorer og ledere på tjenestenivået hevder at målstyringen ikke har hatt en slik effekt på deres atferd. Det pekes på at dette kanskje skyldes at endringene har skjedd i et for høyt tempo.

Enkelte politikere opplever, som allerede antydnet, det problematisk at de i en målstyrt kommune helst ikke skal ta opp enkeltsaker og agere som ombud. De opplever rollekonflikt som en følge av målstyringen og delegasjonen. Politikere vi intervjuet opplevde dessuten frustrasjon over at de ikke klarer å følge med i hva som skjer. 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 politisk sikrere å forholde seg til konkrete tiltak enn til generelle mål.

De mest kritiske mener at målstyringen nærmest virker fremmedgjørende. De finner det problematisk å skille klart mellom mål og midler. Det er i valg av virkemidler at mål og prioriteringer kommer klarest til uttrykk. På det strategiske plan er politikken mindre synlig.

Uavhengig av syn på om den strategiske politikerrollen er positiv eller negativ, normativt sett, virker det å være bred enighet om at den møter motstand i kommuneorganisasjonenes omgivelser og i den praktisk-politiske hverdag: Innbyggernes forventninger til at valgte politikere tar opp enkeltsaker lar seg vanskelig forene med en rendyrket strategisk politikerrolle. I tillegg stiller denne politikerrollen store krav til fritidspolitikere, det vil si til representanter med knapphet på tid og begrensede muligheter til faglig skolering.

4.4 Oppsummering

Begge kommunene har i praksis innført de ulike delelementene i målstyring som mal for sitt politisk-administrative styringssystem. Det betyr imidlertid ikke at målstyringens praksis fungerer i tråd med (ideal) modellens forutsetninger.

I begge kommunene er målstyringstenkningen integrert i dokumenter og rutiner for budsjett- og økonomiplanprosessen – det vil si den kommunale årssyklus ('årshjulet') for rullering og revisjon av lovpålagte planformer og rapportrutiner etter kommuneloven og plan- og bygningsloven. *Prosessene* for denne typen rullerende kommuneplanlegging tilsvarer vanlig praksis i svært mange norske kommuner. Det som imidlertid klart skiller seg fra hverandre er plandokumentenes utforming og substansielle *innhold*. Kommunenes plandokumenter ser høyst forskjellig ut, og har få likhetspunkter. Det er ikke umiddelbart enkelt å sammenlikne de to kommunenes virksomhet, enn si dens resultater, ved bare å konsultere plandokumentene. Mens Larviks plandokumenter i stor grad bærer preg av nye, 'moderne' ledelseskonsepter – for eksempel slik de er presentert av Kommunenes Sentralforbund (2001) – er Floras plansystem i langt større grad tuftet på 'vanlig' norsk kommunal organisering og tradisjon.

Vi har observert delte oppfatninger av hvor godt målstyringen fungerer i sine ulike faser. Selv om de viktigste komponentene i målstyringsmodellen er tilstede, og systematisk kommer til uttrykk gjennom plansystemets ulike dokumenter, er det grunn til å konkludere med at målstyringen i begge kommunene bare i begrenset grad ser ut til å fungere som *politisk* styringsredskap. Begge steder

synes målstyringen først og fremst å være en intern administrativ styringsteknikk.

Politikerne i begge kommunene forbinder målstyring primært med overgang fra detaljbudsjettering til økonomisk rammestyring kombinert med vidtgående delegering av økonomisk myndighet til administrasjonen. Langt de fleste av våre informanter stiller seg i hovedsak positive til konsekvensene av at kommunen har innført målstyring. Ingen, verken politikere eller administrasjon, ønsker det gamle systemet tilbake. Administrasjonen hevder at de er blitt mer målrettet i sitt arbeid og at ansvarslinjene er blitt klarere. Politikerne trekker fram at oppmerksomheten i langt mindre grad er rettet mot detaljer.

Samtidig avtegner det seg et mangefasettert bilde med hensyn til konsekvensene målstyringen har hatt for forholdet mellom politikk og administrasjon. Det er en gjennomgående oppfatning at innføring av målstyring, som ofte oppfattes som ledd i andre organisatoriske endringer, har styrket innflytelsen til kommunens administrasjon, særlig toppledelsen. Noen av politikerne hevder at de nærmest er spilt ut over sidelinjen. I begge kommunene oppfatter særlig den politiske opposisjonen seg å ha fått mindre innflytelse som følge av målstyringen.

Opplevelsen av redusert innflytelse kan skyldes at målstyring reelt sett har fjernet en rekke saker fra den kommunalpolitiske dagsorden. Den politiske arenaen er blitt mindre. At politikerne opplever dette ulikt kan imidlertid også ha sammenheng med forskjellig syn på hvordan politikerrollen og forholdet mellom politikk og administrasjon ideelt sett burde være. Mange opplever uansett politikernes nye 'kjøreregler' å være i konflikt med velgernes forventninger til dem som representanter. Mange politikere i begge kommunene finner seg ikke til rette i en 'strategisk' styringsrolle uten plass til 'hverdagspolitikk'. Uansett syn på konsekvensene av et skarpere skille mellom politikk og administrasjon, synes det også å være en utbredt mening at politikere, administratorer og tjenesteytere bør ha flere møteplasser enn de har i dag. Den tilnærmedesvis fullstendige separasjon mellom politikk og administrasjon som målstyringen forutsetter, og som særlig realiseres gjennom den 'timeglassmodellen' som praktiseres i Larvik, oppleves som problematisk, særlig med tanke på politikernes tilgang på informasjon om den løpende kommunale virksomheten. Reell styring på strategisk nivå krever innsikt og dybdekunnskap både for å kunne formulere relevante langsiktige mål, og for å kunne ha politisk tilsyn med – og kunne svare for – det som skjer i kommunens løpende virksomhet.

5 Målstyring i skandinaviske kommuner ”på tvers”

5.1 Kommunal målstyring i praksis

5.1.1 Målstyringens historie – initiativ og utforming

Vi har i annen sammenheng konstatert at et stort antall skandinaviske kommuner praktiserer målstyring, slik vi har definert begrepet i denne studien. Svenske kommuner var tidligere ute med å innføre målstyring enn danske og norske. I Sverige skjedde mye på 1980-tallet, i de to andre landene har hovedtyngden av kommunene innført målstyring etter 1995 (Kleven og Allern, kommer). Våre casekommuner er alle å oppfatte som erfarne målstyringskommuner, hvilket også har vært et kriterium for utvelgelse. Med et visst unntak av Lilleby har alle kommunene vært tidlig ute med innføring av målstyring i sine respektive land. I den grad de undersøkte kommunene kan anses som å være representative, er det nettopp i betydningen av å være ’i front’ av denne utviklingen.

Begrunnelsene for å innføre målstyring er instrumentelle: Målet er å få bedre styring. Begrunnelsene kan i hovedsak tilbakeføres til to sett av styringsbehov: For det første et behov for strammere økonomistyring i en situasjon med forverret kommuneøkonomi, for det andre et mer allment uttrykt behov for endring i styrings- og organisasjonsformer. Den siste gruppen av argumenter er sammensatt, men det er særlig ønsket om desentralisering og intern delegering, og en ny politikerrolle, som trekkes fram. Innføring av målstyring ses som et viktig virkemiddel for å skape et klarere skille mellom faglig/ administrativ ledelse og politisk styring. Målstyring skal trekke oppmerksomheten vekk fra detaljer og enkeltsaker og stille politikerne mer eksplisitt overfor kommunens strategiske utfordringer.

I fem av de seks kommunene er det en klar oppfatning blant våre informanter at initiativet til innføring av målstyring har kommet fra administrasjonen i kommunen. Bare i Sala har det vært en samlet politisk/administrativ toppledelse som tok initiativet. I noen av kommunene synes målstyring å være et forholdsvis løst initiativ, i andre kommuner mer direkte koblet opp mot andre organisasjonsendringer. Innføring av målstyring er i alle tilfellene en ledelsesstyrt prosess. De aller fleste oppfatter kommunens administrative ledelse – i noen tilfeller med støtte fra den politiske eliten – som den dominerende part.

5.1.2 Målstyringens generelle utforming som styringssystem

Mens det norske målstyringssystemet er utformet etter en felles mal knyttet opp til den årlige budsjettprosessen – 'årshjulet' (Allern 2000) – er det i de svenske og danske kommunene større lokal variasjon i hvordan målstyringen er koplet til annen planlegging og til budsjettssystemet. Her er det ikke snakk om noen generell, nasjonal modell. Danske kommuner er pålagt å formulere *servicemål* for visse lovpålagte kommunale tjenester, men det stilles ikke krav til at disse målene skal inngå i noen formell styringsmessig sammenheng. Med et visst unntak for Sala er det kommunens *budsjett* som fremstår som det viktigste målstyringsdokumentet i casekommunene. I Norge har *kommuneplanen* også stor formell betydning som 'måldokument', i den forstand at målstyringens strategiske element ideelt er å forstå som den langsiktige kommuneplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

I alle kommunene kan det observeres påvirkning fra *New Public Management*. Utover det å innføre målstyring som overordnet styringsprinsipp, innebærer dette at kommunene har gjennomført, vurderer eller har vurdert å gjennomføre organisatoriske omlegginger med klarere skille mellom politikk og produksjon, økt effektivitetsorientering, oppsplitting i resultatenheter, intern eller ekstern konkurranseutsetting av virksomhet osv. Til tross for at kommunene selv i stor grad har bestemt utformingen av sine styringsmodeller, øyner vi også innflytelse fra organisasjonskonsulenter som har vært i inngrep med omstillings- og utviklingsprosessene i alle casekommunene. Til en viss grad kan vi snakke om at det er *institusjonaliserte standarder* (Røvik 1992b) for kommunal styring som blir introdusert.

Disse standardene er imidlertid under stadig påvirkning av nye impulser. De to norske kommunene er for eksempel også i første rekke med å videreutvikle styringssystemet mot såkalt ”balansert målstyring” (Balanced Score Card) hvor det internasjonale konsulentfirmaet KPMG er en ledende kraft og hvor også Kommunenes Sentralforbund tar en aktiv rolle gjennom sitt veiledningsmateriale (Kommunenes Sentralforbund 2001). Også i de svenske og danske kommunene er det snakk om videreutvikling av ”2. generasjons” målstyring, med større vekt på løpende dialog (dialogbudsjettering) og utveksling av verdier, og med mindre vekt på det instrumentelle styringsperspektivet.

5.1.3 Forståelsen av målstyring som begrep

Casestudiene har vært opptatt av informantenes forståelse av målstyring og hvordan de enkelte gruppene av informanter gjør bruk av det styringssystemet kommunen har innført. Studiene viser at det er betydelig variasjoner i hvordan politikere og administrative ledere på ulike nivåer oppfatter målstyringens formål, innhold og prosedyrer. Det er også forskjeller i hvordan de oppfatter målstyringens effekter. Vi kan observere usikkerhet både om hva målstyring *er* og ulikt syn på hvordan den skal *praktiseres*. Spriket i oppfatninger er som oftest økende med intervjuobjektets avstand fra kommunens toppledelse. De administrative aktørene har en dypere og mer omfattende fortolkning av begrepet, og ser også ofte innføring av målstyring i sammenheng med nye organisasjonsformer, styrings- og ledelsesteknikker. I stor grad er dette en forståelse av målstyring hvor fokus er satt på kommunal *effektivitet* og *økonomisk styring*. Dette er særlig tydelig i Norge, noe som trolig kan tilskrives den tette koplingen mot det lovbestemte plan- og budsjettssystemet.

Målstyring har imidlertid bred oppslutning som styringsmodell. Det er få, både blant politikere og administrasjonen, som avviser målstyring som idé, selv om mange – samtidig med et positivt skussmål – gir uttrykk for at målstyringen ”foreløpig ikke fungerer.” Et annet trekk er at informantene – særlig representanter for kommuneledelsen – ofte understreker at målstyringssystemet er under fortsatt utvikling, at det *så langt* er ufullstendig og at det ikke har funnet sin endelige form.

5.1.4 Målstyringens praktiske innhold

I forhold til de idealkrav til en kommunal målstyringsmodell som ble drøftet i avsnitt 1.3, viser de seks casestudiene til fulle at kommunene fortolker og tilpasser seg målstyringsidéen høyst forskjellig.

Utformingen av styringsmodellene er meget forskjellige i de seks kommunene. Det gjelder både styringens omfang, dens detaljeringsgrad og hvordan den er koplet til politiske og administrative plan- og beslutningsprosesser. De forskjellige elementene i målstyringsmodellen er utbygd i ulik grad og tillegges også ulik betydning. Mens Nacka legger vekt på å utvikle (politiske) visjoner som grunnlag for kommunens virksomhet, er det i de danske kommunene i større grad lagt vekt på målstyring som et internt, administrativt styrings- og ledelsesverktøy.

I korte trekk kan de ulike kommunenes målstyringspraksis oppsummeres som i Tabell 5.1 (neste side).

Tabell 5.1 *Målstyringspraksis i de seks casekommunene*

Dimensjoner	Danmark	Norge	Sverige
<i>Målstyringens tilknytning til andre styreformer</i>	Budget og virksomhetsplaner på utførende niveau (Storeby) Kommuneplan. Stram kobling til budget og virksomhetsplaner på utførende niveau (Lilleby)	Planleggingsystem og økonomiplan/ budsjett (Flora) Knyttet til ny organisasjonsstruktur, planleggingsystem og årsbudsjett (Larvik)	Ingen kobling (Sala) Budget (Nacka)
<i>Målformulerende aktør</i>	Administrationen. Politikerne responderer på opplæg (Storeby) Administrationen. Svag politisk involvering (Lilleby)	Administrasjonen. Politikerne responderer på opplegg. Svak involvering (Flora) Administrasjonen. Politikerne responderer, svak politisk involvering (Larvik)	Stærk politisk involvering (Sala) Stærk politisk involvering (Nacka)
<i>Kobling mellom mål på forskjellige nivåer</i>	Svag sammenheng (Storeby) Svag sammenheng (Lilleby)	Liten eller ingen sammenheng (Flora) Mål om indre konsistens, men ikke tydelig sammenheng (Larvik)	Svag sammenheng (Sala) Svag sammenheng (Nacka)
<i>Målenes innholdsmessige karakter</i>	Fremadrettede Et produkt av politiske forhandlinger (Storeby) Beskedne mål der afspejler det økonomisk mulige (Lilleby)	Mål er konkrete og tiltaksrettede; interne og eksterne mål blandes (Flora) Overordnede mål og resultatindikatorer (Larvik)	Visionære; ”uopnåelige” mål (Sala) Mer handlingsrettede (Nacka)
<i>Rutiner for feedback og læring</i>	Svag politisk interesse. Bevidst ’fravalg’ af feedback til politisk niveau (Storeby) Svag politisk interesse (Lilleby)	Feedback primært om økonomisk utvikling. Få politiske inngrep i budsjettåret. Beskjeden grad av læring (Flora). Intensiv administrativ resultatoppfølging, politikerne orienteres, men med lav grad av læring. Få politiske reaksjoner på manglende måloppfyllelse (Larvik).	Dårligt utviklet evalueringssystem (Sala) Systematisk og koblet med brukerundersøgelser (Nacka)

Vi kan observere en del karakteristiske trekk – forskjeller og likheter – på tvers av de seks casene:

For det første er den politiske deltakelsen både i målformulering og resultatoppfølging svakest i de norske og danske kommunene hvor administrasjonene har en dominerende stilling i målformuleringen. Politikernes manglende deltakelse og engasjement i målformuleringen oppfattes som et problem – også av politikerne selv. Både administrasjon og politikere uttrykker ønske om at politikerne skal komme mer på banen og etterlyser økt engasjement. Representanter for administrasjonen reiser spørsmål om politikerne egentlig er interessert i en mer aktiv rolle når det gjelder å formulere langsiktige, strategiske mål. Politikerne selv vedgår at de er lite aktive, men er mer tilbakeholdne med å si hva grunnen til dette kan være. Mange ønsker å gå mer aktivt inn i en 'ny' styringsrolle, men har likevel ingen klare oppfatninger om hvordan dette kan skje. I de svenske kommunene er den politiske involveringen langt sterkere. Begge kommunene har fjernet seg fra detaljstyring i retning av en politikerrolle med vekt på såkalt *strategisk styring* – dvs. å stille krav til *hva* som skal gjøres og i mindre grad legger seg i *hvordan*, slik det formuleres i den svenske studien.

For det annet viser studiene at det gjennomgående er liten eller meget svak kobling mellom mål på de enkelte nivåene i styringssystemet og stor variasjon med hensyn til målenes fokus og presisjonsnivå. En nærmere undersøkelse av 'måldokumentene' i casekommunene viser at overordnede mål ofte har liten betydning for det som skjer på virksomhetsnivået. Selv om flere av kommunene kan ha klart formulerte, kvantitative mål for virksomheten, danner politiske mål og virksomhetsmål sjelden noe konsistent målhierarki. De politiske målene er også ofte 'gjengangere'; det vil si mål som er bestandige over tid og som er generelt formulert, lite konkrete og som vekker liten debatt. På virksomhetsnivå er ofte "mål" og "tiltak" synonyme begreper. I de to svenske kommunene hevder informantene at praktisering av målstyring over tid kan utvikle nye former for organisatorisk samhandling, og dermed kan skape vilkår for framvekst av en felles identitet og organisasjonskultur. I de danske kommunene oppfyller *virksomhetsplanleggingen* delvis et slikt formål. Det er mindre spor av en slik utvikling i de to norske kommunene, hvor organisasjonen og styringssystemet oppleves som mer toppstyrt og under stadig endring.

For det tredje er det variasjoner med hensyn til systematikken i og omfanget av prosesser for feedback og læring. På tvers av landene finner vi at kommunene i stor grad har innarbeidet rutiner for rapportering og oppfølging som kan gi grunnlag for evaluering av

virksomheten. Slike rutiner er særlig godt utviklet i de norske kommunene der de er koplet til institusjonaliserte og/eller lovpålagte årsrapport- og regnskapsrutiner. Det vi imidlertid kan observere er at slike rutiner ikke i seg selv er tilstrekkelig for å sette i gang kommunale læringsprosesser, forstått som prosesser som åpner for måljustering, 'feilretting' og kurskorreksjoner på grunnlag av rapportering av resultater og måloppnåelse. Det er også klart at evaluering og resultatvurdering er det elementet i kommunenes målstyringsopplegg som gjennomgående oppfattes som det svakeste og minst utviklede leddet.

Våre informanter hevder at det i liten grad forekommer organisatoriske inngrep i forhold til den resultatinformasjon som legges fram for politikerne. Mange mener at årsaken er å finne i selve målstyrings-systemet: Det er ikke utviklet gode nok resultatmål og -indikatorer. Administrative aktører peker imidlertid på at mange politikerne ikke viser særlig interesse for denne typen informasjon. Periodisk feedback, slik rutinene legger opp til, oppfattes helst som informasjon, ikke som invitasjon til å gjøre vedtak om endringer og/eller sanksjoner. I Storeby behandler ikke politikerne denne typen tilbakemeldinger i det hele tatt. I Nacka derimot blir måloppfyllelse knyttet til systematiske brukerundersøkelser, og politisk oppfølging og sanksjoner i forhold til manglende måloppfyllelse er mer vanlig. Det allmenne bildet er imidlertid at politiske reaksjoner på resultatrapportering som regel uteblir. Politikerne støtter resultatevaluering som norm, men har problemer med å finne ut hvordan dette skal håndteres som politisk aktivitet.

5.2 Kommunenes erfaringer med konsekvenser av målstyring

Tabell 5.2 (neste side) sammenfatter noen karakteristiske trekk ved opplevde effekter av målstyrings praksis i de seks kommunene. I de etterfølgende avsnittene utdyper og kommenterer vi hvilke konsekvenser dette synes å ha gitt for styringsformen, for forholdet mellom politikk og administrasjon og for politikerrollen på tvers av de seks kommunene. Hensikten er å prøve å samle trådene, ikke et forsøk på allmenn generalisering. Vi er på leting etter likheter og forskjeller som grunnlag for å teste den for-forståelse som prosjektet har lagt til grunn,

Tabell 5.2 Oversikt over konsekvenser av målstyring i de skandinaviske casekommunerne

Konsekvens for	Danmark	Norge	Sverige
<i>Politikerrollen</i>	Principiell tilslutning til generell ledelsesrolle (Lilleby) Enkelte politikere udnytter målstyring taktisk (Storeby)	Det er aksept for en strategisk politikerrolle, men den følges ikke i praksis (Flora) Det er oppslutning om en mer strategisk politikerrolle, men det er vanskelig å bestemme dens innhold (Larvik)	Förändrade, högre, krav på politikerna. Politikerna (bör) fokusera mer på övergripande frågor och inte på enskilda sakfrågor
<i>Forholdet mellom politikk og administrasjon</i>	Administrationen har fået mere indflydelse (Storeby) Ingen ændring, dog kan administrationen ændre politiske mål (Lilleby)	Målstyringen oppleves å ha gitt administrasjonen større innflytelse og kontroll over dagsordenen (Flora) Målstyringen gir skarpere skille. Synet på mulig maktforskyvning varierer med det normative synet på politikerrollen (Larvik)	Både politiker och tjänstemän upplever ett ökat inflytande. Tydligare gräns mellan politiker och tjänstemän.
<i>Relasjonen mellom politiker og utførende nivå</i>	De politiske mål er kun løst koblet til institusjonernes virksomhedsplaner (begge kommuner) Målformulering foregår baglæns (begge kommuner)	Det er ingen kopling mellom politikernes vedtak av mål og handlingsprogram og institusjonenes virksomhet. Politiske mål når ikke ut til det utførende nivået (Flora) Det er svak kopling mellom politisk nivå og tjenesteyterne i målhierarkiet. Mange etterlyser mer kontakt (Larvik)	De övergripande målen upplevs inte som tydligt styrande av enheternas verksamhet. Enheternas målformuleringsarbetet upplevs som internt snarare än kopplat till de övergripande målen (äldreomsorg). De övergripande målen ses som perifera fenomen (teknisk verksamhet)
<i>Effekter på det daglige arbeide</i>	Virksomhedsplanen fungerer som et ledelsesredskab (begge) Medarbejderne internaliserer i ringe grad målene (begge) Lederne på ældreområdet mere positive overfor målstyring end på vejområdet (begge)	Politiske mål har ingen betydning for virksomheten på inst.nivået. Profesjonsnormer og statlig lovgivning har stor innflytelse på pleie- og omsorgsområdet. Ingen resultatvurdering på tjenestenivået (Flora) Politikere har problemer med ny, strategisk rolle Sentraladministrasjon og tjenesteytere er blitt mer resultatorientert, men flere savner dialog med politikere (Larvik)	Uppföljning och utvärdering lyfts fram som alltmer centrala aktiviteter. Ökade krav på politikerna (tid och kunskap). Ökad frihet för tjänstemän att lösa givna uppgifter (båda)

og som kan danne grunnlag for mer teoretisk anlagte analyser av kommunal målstyring hvor også annen empiri trekkes inn⁷.

5.2.1 Konsekvenser for styringssystemet generelt

I alle de seks kommunene oppfattes målstyring som et alternativ til 'detaljstyring'. Detaljstyring forstås som den formen for styring som tidligere har eksistert og som målstyringen har erstattet. Detaljstyring omfatter flere ting: stor detaljeringsgrad i budsjetter, en stor andel enkeltsaker til politisk behandling, liten form for delegering av myndighet, korte og direkte linjer mellom politikk og administrasjon. Selv om det er mange nyanser i oppfatningen av hva 'den gamle' detaljstyringen innebar, er det knapt noen av våre informanter som vil ha den tilbake. Målstyring som norm for kommunal styring har nærmest full oppslutning.

På den annen side forekommer det etter de flestes mening fortsatt en betydelig grad av detaljstyring. Et unntak er Nacka, hvor politikerne synes å ha akseptert "att de inte längre själva kan gå in och 'peta' i det som nu är tjänstemännens domän", og oppfatter at målstyringen har gitt politikken et nytt fokus. De fleste politikerne også i de andre kommunene gir uttrykk for at målstyringen har gitt bedre oversikt og et mer helhetlig perspektiv på kommunens virksomhet. Men det bildet informantene tegner er at politikerne fortsatt tenderer til å henge igjen i den 'gamle' rollen. Det er en gjennomgående oppfatning at målstyringen ennå ikke har funnet sin form og ikke er egnet – det vil primært si foreløpig ikke *utviklet* nok – som politisk styringsverktøy.

Mange informanter oppfatter og beskriver målstyring som først og fremst et *administrativt* styringsverktøy hvor ledelsesoppgaver og profesjonelt ansvar kan synliggjøres. Ledere for 1.linjen oppfatter at koplingen mellom politiske mål og kommunens tjenesteproduksjon i beste fall er lite tydelig, og ofte ikke-eksisterende. Men igjen: Det er mange nyanser i synet på målstyringens effekter. Og variasjonene ser ut til å ha sammenheng med informantenes posisjoner i styringssystemet, særlig med hensyn til forholdet mellom politikerne og det profesjonelle administrative apparatet.

⁷ Flere slike analyser er under arbeid som oppsummering av prosjektet. *Kleven og Allern* studerer målstyringens praksis og innholdsmessige utforming i et representativt utvalg skandinaviske kommuner. *Montin* analyserer politikeres og tjenstemenns syn på målstyring, og *Ejersbo og Rieper* behandler forholdet mellom målstyring og andre styringsformer i de samme casekommunene.

5.2.2 Konsekvenser for forholdet mellom politikk og administrasjon

Politikerne i alle de seks kommunene mener at innføring av målstyring har skapt et skarpere skille mellom politikk og administrasjon. I de danske og norske kommunene mener de også at dette har gitt mer makt og innflytelse til administrasjonen, mens de svenske politikerne er mindre entydige av en slik oppfatning. Flere av de svenske politikerne gir uttrykk for at *både* politikernes og administrasjonens innflytelse er økt i samsvar med den rolledelingen som målstyringen legger opp til: Politikerne har mer innflytelse over *hva*, mens administrasjonen bestemmer *hvordan*.

Det kan synes som om de svenske kommunepolitikerne, særlig tydelig i Nacka, i større grad enn de danske og norske er i stand til å sette dagsordenen på politisk grunnlag. De danske og norske politikerne er gjennomgående av den oppfatning at dagsorden settes av administrasjonen og det profesjonelle apparatet ansvarlig for tjenesteproduksjonen.

Kommunenes administrative ledere gir uttrykk for at målstyringen er et godt egnet verktøy til å skape politisk ansvarlighet ved at politiske ambisjoner knyttes så sterkt og direkte til kommunens budsjett. At målstyringen også innebærer betydelig delegering av myndighetsutøvelse, gjør at den administrative toppledelsen har stor innflytelse over sterke styringsmidler.

Det er interessant å merke seg at målstyringens formelle skille mellom politikk (bestiller) og produksjon (utfører) både fra politiske og administrative aktører oppleves å ha gitt et kommunikasjonsmessig vakuum. Det er særlig 'de menige' politikerne i kommunestyre, byråd og fullmåktige som gir uttrykk for at avstanden til kommunens utførende ledd har økt og at den rutiniserte tilbakemeldingen gjør dem lite informert om hva som skjer. De er ikke i stand til å svare for seg i forhold til befolkningen. Men også representanter for 1.linjen etterlyser kontakt med politikere for å kunne legge fram, belyse og diskutere forholdene innenfor sine tjenesteområder.

5.2.3 Konsekvenser for politikerrollen

I Nacka kommune ser det ut til å ha vokst fram en politikerrolle med et klart mer strategisk innhold enn det som er tilfelle i de andre kommunene. I de øvrige fem strever politikerne med å finne ut av strategien. Mens makt og innflytelse i de to svenske kommunene

mer fremstilles som et pluss-sum spill – dvs. alle oppfatter å ha fått større muligheter for å påvirke – oppfatter svært mange av de danske og norske politikerne som er intervjuet at det er administrasjonen og forvaltningene som har styringen. I de danske og norske kommunene henger fortsatt savnet etter den 'tradisjonelle' politikerrolle igjen, det vil si en rolle hvor det er rom for politiske utspill og enkeltsaker. Den nye rollemodellen som 'strateg' sensurerer rollen som demokratisk representant og som ombudsmann, og legger i tillegg mye av initiativet til administrasjonen. Mange, også blant de svenske, mener at politikerne har mistet kontroll, uten at de klart kan definere hva slik kontroll innebærer. Å skulle styre bare gjennom å formulere mål og vurdere resultater gjør at politikeres ansvar som valgte representanter blir uklart.

Litt forenklet uttrykt har vi observert at målstyringens prosesser i forhold til den idealtypiske modellen går 'baklengs': Det er administrasjonen som er den aktive part, som regisserer prosessene og formulerer en planstyrt politisk dagsorden. I praksis betyr det likevel ikke at politikere står uten sin dagsorden. De oppfatter seg fortsatt som representanter, de er opptatt av enkeltsaker, av konkrete tiltak og det kortsiktige og dagsaktuelle i sine omgivelser. I spenningen mellom den tiltenkte rollen som 'strateg' og de politiske 'hverdagskravene' oppstår det hos mange politikere en rollekonflikt som de har problemer med å finne konkrete løsninger på. Svaret synes å være å akseptere – eller overse – gapet mellom idealmodell og praksis, et gap svært mange ser ut til å erkjenne og leve med.

Særlig i Norge er det mange som fortsatt husker hvordan det var i 'gamle dager' og etterlyser mer rom for politisk spontanitet. Mer enn i de svenske kommunene, gir norske og danske politikere uttrykk for et styringsparadoks: Politikere ser åpenbar nytte i – og gir prinsipiell støtte til – et styringssystem som gir oversikt og informasjon og som viser de (langsiktige) økonomiske konsekvensene av tiltak. Samtidig etterlyses fleksibilitet og handlefrihet – dvs. et ønske om ikke altfor stor binding til (for) mange og (for) langsiktige planer. I de norske og danske kommunene, med kortere erfaring med nye systemer, eller hvor det politiske inngrepet i prosessene mer eller mindre bevisst er mer distansert, henger gammel praksis igjen. Den opprettholdes ved at målstyringen oppfattes som noe administrasjonen holder på med, et verktøy for intern planlegging og styring.

Målstyring som system for politisk styring ser ut til å være et spørsmål om utvikling av en ny styringskultur og en ny politikerrolle over lang tid. En ny styringstradisjon skal etableres. Typisk er det i de to

svenske kommunene, som har hatt målstyring i mange år, at politikerne finner seg best til rette med en strategisk styringsrolle.

5.3 Noen likheter, men ingen skandinavisk modell

5.3.1 Alle kommunene driver målstyring – i en eller annen form

Våre seks studiekommuner viser få likhetspunkter i utformingen av sitt system for målstyring. Det som er påfallende er at begrunnelsen for å innføre målstyring, og drivkreftene bak viser så store likhetstrekk. Det er instrumentelle styringsbehov, bedre økonomistyring, mer effektive kommunale tjenester, balanse mellom politiske ønsker og økonomiske ressurser – mer presist behovet for å skille mellom politikk og fag – som fremføres som argumenter for og forklaringer på det som har skjedd.

Kommunene har alle brukt konsulenter i utformingen av sitt styrings-system, noen de samme, men likevel har det skjedd en lokal tilpassing. Kommunene har utviklet sine 'egne' styringsmodeller. Forbildene og standardløsningene som tilbys fra konsulentene er valgt à la carte og tilpasset lokale behov, ønsker og organisasjonsformer. Målstyringens forrelementer er på plass, men i varierende grad og med forskjellig sammensetning.

Det kan neppe være tvil om at kommunenes styringssystemer har blitt tilført en større grad av økonomisk rasjonalitet og fokus på effektivitet gjennom de omlegginger som har skjedd. Innføring av målstyring har også definert en anledning for intern administrativ 'oppdydding' og organisasjonsutvikling. Hvilken effekt dette kan ha hatt på kommunenes tjenesteyting – spørsmålet om tjenestene har blitt mer formåls- og/eller kostnadseffektive – er vi ikke i stand til å svare på gjennom våre studier.

Det er likevel et faktum casestudiene for fem av de seks kommunene stiller spørsmålsteget ved målstyringens egnethet som politisk styringsinstrument. Målstyring oppfattes av mange politikere først og fremst som et administrativt styringsverktøy. De politiske målene er oftest så vagt eller generelt formulert at de ikke lar seg etterprøve, de når ikke ut til tjenesteproduksjonen. Evaluering av resultater er det svake punkt i alle kommunene, og i tillegg en virksomhet politikere

gjærne avstår fra. Spørsmålet er da om årsaken er at målstyringsmodellen er for lite utviklet med hensyn til gode resultatindikatorer – slik noen hevder – eller om det skyldes at denne typen prosesser er så komplekse og konfliktskapende at de helst omgås og unngås.

Våre kommuner er ansett som foregangskommuner i sine respektive land når det gjelder bruk av målstyring. De har vært tidlig ute med å endre sitt styresett. Dette har gitt en viss avbildningseffekt i omverdenen. Flere informanter peker på at innføring av målstyring viser at kommunen følger med tidens organisasjonsmessige trender, er nyfiken, oppdatert og utviklingsorientert. Dette er en ikke uvesentlig symbolsk bieffekt av utviklingsarbeidet.

5.3.2 Politikere i en felles 'styringsklemme'

Blant politikere i de seks kommunene finner vi sterke forsvarere av målstyring og de konsekvenser dette medfører for deres rolle som politikere. Men vi møter også mange politikere som ikke finner seg til rette i dette rollekravet, og som gir uttrykk for ulike grader av maktesløshet og resignasjon. Det som likevel er påfallende – både interessant og motsetningsfylt – er den klare oppslutningen av målstyring som styringsideal på tvers av det politiske landskapet, til tross for at det i de danske og norske kommunene fortsatt kan registreres et savn etter den 'tradisjonelle' politikerrollen med rom for utspill, enkeltsaker og plass for ombudsmannen. Mens makt og innflytelse i de to svenske kommunene fremstilles som et pluss-sum spill – dvs. at alle oppfatter å ha fått større muligheter for å påvirke – mener de danske og norske politikerne at det er administrasjonen og forvaltningene som har tatt styringen. Kanskje er den sterkere posisjonen til de politiske partiene i Sverige en medvirkende årsak til at politikerne i de svenske kommunene i større grad er i stand til å definere en mer selvstendig rolle for seg selv?

Vi ser også at praktisering av målstyring over tid kan utvikle nye former for organisatorisk samhandling, og dermed kan skape vilkår for framvekst av en felles identitet og organisasjonskultur slik som i de to svenske kommunene. Dette mangler i stor grad i de to norske kommunene, hvor organisasjonen og styringssystemet oppleves som mer toppstyrt, turbulent og under stadig endring.

Gapet mellom styringsnorm, kommunal praksis og egne erfaringer fører imidlertid ikke til at det settes store spørsmålstejn ved målstyringsmodellen og de ideer den bygger på. Tvert om, politikerne legger i stor grad skylden på seg selv for at de ikke makter å leve opp til den strategiske rollen. Selv om mange opplever konflikten mellom

den nye politikerrollen og deres rolle som representant for sine velgere, er det overraskende få som stiller spørsmål om hva konsekvensene av dette i det lange løp vil kunne bli for tilliten mellom politikere og befolkning.

5.4 Målstyring: instrumentelt verktøy, symbol eller maktmiddel?

Den forskningsmessige tilnærmingen til de seks casestudiene er utformet på grunnlag av en *for-forståelse* hvor innføring av kommunal målstyring, dens praksis og effekter kan betraktes, beskrives og forstås i lys av tre teoretisk-analytiske perspektiver.

- Et instrumentelt perspektiv hvor kommunal målstyring studeres i forhold til dens egen rasjonalitet og logikk, dvs. i forhold til en eller annen idealmødel.
- Et institusjonelt, eller symbolsk, perspektiv hvor innføring og tilpassing av målstyring, dens organisasjonsmessige effekter og de ulike aktørers atferd ses i lys av institusjonelle rammer, normer og roller, politiske som faglig-profesjonelle.
- Et makt- og innflytelsesperspektiv hvor oppmerksomheten er rettet mot spørsmålet om hvilke interesser og aktører som vinner eller taper innflytelse som følge av målstyring.

Mens de to første perspektivene, teoretisk sett, kan oppfattes som konkurrerende forståelsesrammer, kan spørsmålet om hvilke konsekvenser innføring av målstyring har for maktforholdene i kommuneorganisasjonen stilles uavhengig av disse.

Den empirien vi har presentert er ikke et forsøk på å teste mulige hypoteser som kunne formuleres med hvert av de tre perspektivene som utgangspunkt. I hovedsak er casestudiene en presentasjon av de seks kommunenes *praksis* i forhold til målstyringens logiske modell. På den annen side har det institusjonelle perspektivet og maktperspektivet hele tiden vært til stede som en fortolkningsramme – et teoretisk 'bakteppe' – for å forstå og forklare avvik mellom modell og virkelighet, slik vi på flere steder har gjort det i de oppsummeringer som er gjort underveis.

Selv om ambisjonen altså ikke har vært å søke teoretiske forklaringer på det vi har observert, innbyr empirien til noe korte refleksjoner over

hvilket bidrag de enkelte forklaringsrammene har gitt med hensyn til å forstå og fortolke hva vi har observert.

5.4.1 Målstyring forstått som instrument

Vi har observert at alle kommunene har hatt instrumentelle argumenter for at innføring av målstyring kan tilføre kommunene større økonomisk rasjonalitet. Utformingen av kommunenes styringsmodeller er også, med betydelige lokale variasjoner, tuftet på idealmodellens forutsetninger. Ofte er dette kombinert med andre organisasjonsmessige tiltak. Målet er å gjøre styringen bedre, i forståelsen mer *effektiv*, i forhold til det som var situasjonen på det tidspunkt målstyring ble innført. Det instrumentelle perspektivet gir god forståelse av kommunenes *intensjoner*, til dels også hva de har iverksatt for å sette disse intensjonene ut i livet. De nye modellene har påvirket intern organisasjonspraksis, i noen tilfeller ganske drastisk, og ikke alltid i tråd med intensjonene. Den sammenheng og interne konsistens mellom mål og virksomhet som målstyringsmodellen etterstreber, viser seg vanskelig å oppnå i praksis. I et instrumentelt perspektiv kan forklaringen på dette være at kommunene ennå ikke har perfektjonert modellen, at kommunen mangler nødvendig kompetanse og at mye utviklingsarbeid fremdeles gjenstår. Vi har sett at en del informanter, særlig i den administrative toppledelsen, viser til slike forhold.

Vår empiri tillater ikke en vurdering av om målstyringen har ført til en mer effektiv tjenesteproduksjonen. Vi har heller ikke noe godt grunnlag for å vurdere om den har ført til mer effektiv politisk styring med det utførende nivået. Vi har imidlertid kunnet konstatere at koplingen mellom politiske mål og tjenestene er svak, og at politiske mål har, eller blir tillagt, liten styringseffekt for 1.linjen. Det instrumentelle perspektivet gir lite bidrag til å forstå hvorfor modellen ikke fører til den organisatoriske praksis som målstyringsmodellen foreskriver.

I fem av de seks kommunene setter casestudien spørsmålstegn ved målstyringsmodellens egnethet for politisk styring. Det har vist seg vanskelig å få politikere til å innordne seg modellens rolledeling mellom 'bestiller' og 'utfører'. Det instrumentelle perspektivet innbyr til å forstå dette som en *utviklingsprosess*: Politikere må læres opp til å fylle sin nye rolle i en strategisk styringsform. Vi har også møtt slike argumenter, særlig fra den administrative siden.

5.4.2 Målstyring forstått som institusjonell prosess

Et institusjonelt perspektiv legger vekt på betydningen av organisatoriske prosesser, både for hvordan og hvorfor organisatorisk endring kommer i gang, og for hva følgene blir for organisasjonens praksis. Det institusjonelle perspektivet kan gi bidrag til å forstå hvorfor det oppstår gap mellom målstyring som modell og målstyring i praksis. Litt spissformulert kan det institusjonelle perspektivet bidra til å belyse organisasjonsmessig atferd som i et instrumentelt perspektiv kan synes lite rasjonell.

Casestudiene har vist at der de som sitter med øverste lederansvar i kommunene, særlig de administrative topplederne, som har vært initiativtakere og pådrivere i innføringen av målstyring. Dette har vært typiske "top-down" prosesser. Samtidig observerer vi at kommunenes styringsmodeller er blitt utformet meget forskjellig – hver kommune har 'sin' modell og sin egen målstyringspraksis. Ett trekk har de lokale tilpasningene likevel til felles: det klare skille mellom politikk og administrasjon. Vi ser med andre ord at både mer allmenn ledelsesideologi og lokale institusjonelle forhold påvirker målstyrings utforming så vel som dens praksis.

Vi har sett at målstyring har stor oppslutning som normativ modell for hvordan kommunene bør styres, selv om det kan være betydelig variasjoner i oppfatningen av hva målstyring faktisk er og ulike syn på hvordan den skal praktiseres. Så godt som ingen av våre informanter avviser målstyring på et idémessig grunnlag. I tillegg til å være et instrumentelt grep for bedre økonomisk styring, gir innføring av målstyring også et signal om mer omfattende styringsambisjoner. Modellen henter sitt forbilde fra privat sektor: Kommunen oppfattes som et konsern som gjennom sine forskjellige resultatenheter produserer et bredt sortiment av velferdsgoder for definerte brukergrupper. Politikerne utgjør konsernets styre og styrer gjennom å sette klare mål for hva som skal produseres, konsernsjefen, dvs. rådmannen, tar hånd om iverksettingen. Målstyringen 'lover' at både politikere og profesjonelle skal få bedre styring med kommunens virksomhet. Som kraftfull metafor signaliserer målstyringen effektivitet, brukerorientering, klar ansvars plassering og faglig profesjonalitet i oppgaveløsningen. Målstyring som symbol og forbilde er båret oppe av solid markedsføring fra diverse reformsentra og gjennom aktive organisasjonskonsulenter. Det foreligger sterke normative, institusjonelle føringer både på målstyrings idégrunnlag og på de modeller som frembys som praktiske løsninger. Og det kommer stadig nye impulser og ideer fra dette holdet.

Målstyring som forbilde har ingen konkurrerende modeller. Tvert om er tidligere styringspraksis – ofte beskrevet med negativt ladede ord som ad hoc-preget, kortsiktig, enkeltsaks- eller sektororientert – noe kommunene bevisst vil bort fra. I dette perspektivet er det enkelt å forstå at målstyringsmodellens bud om rasjonalitet får stor symbolsk tyngde. Den er vanskelig å avvise som ideal.

Vi har imidlertid sett at målstyringens negasjon likevel fortsatt er høyst levende praksis i flere av casekommunene. Ikke bare det: Den oppfattes av flere informanter som en form for politisk praksis det også er behov for. Den defineres imidlertid stort sett *utenfor* målstyringsprosessen, opptatt som den er av enkeltsaker og det dagsaktuelle kortsiktige. Politikerne har problemer med å oppgi sine tradisjonelle roller som ombud, representant eller advokat for bestemte interesser.

Samtidig blir målstyringen tillagt en status og styringsmessig betydning som det er rimelig grunn til å anta ikke er i samsvar med kommunenes faktiske praksis. Det sier oss mye om innflytelsen til normative styringsmodeller og deres referanser til rasjonalitet. Det sier også noe om de bestrebelsene mange informanter gjør for å 'rasjonalisere' sin egen praksis som målstyring, og å understreke at kommunen fortsatt bare er underveis.

5.4.3 Målstyring forstått som maktmiddel

Målstyring som idealmodell lover mer makt til både politiske beslutningsfattere og til profesjonelle ledere. Men dette skjer innenfor modellens definisjon av hva som er denne maktens innhold: politikerne skal ha makt til å bestemme *hva* – og bare det – fagfolk skal ha makt til å bestemme *hvordan*. På ett vis er dette en forestilling om målstyring som et pluss-sum spill hvor begge parter er vinnere.

Vi har sett at innføring av målstyring styrker administrasjonens innflytelse over den politiske dagsorden. Det vil si: Våre informanter, særlig politikerne, opplever at det oppstår en maktmessig asymmetri heller enn en *vinn-vinn* situasjon. Styringsdokumenter utformes og prosesser styres i avgjørende grad av administrasjonen, mål formuleres og resultater evalueres administrativt. Målstyring skaper ikke bare mer klart atskilte roller, den skaper også større avstand mellom politikk og daglig virksomhet. Målstyringsmodellen styrker både administrasjonens *dagsordenmakt* og *modellmakt*, for å referere til to velkjente maktbegreper.

Målstyringens temmelig ensporede rollekrav – politikeren som 'strateg' – fortrenger det rollemangfold som kreves for å takle de krav som det representative demokratiet og lokalpolitikkenes praksis stiller. For mange fører dette til en rollekonflikt som de har problemer med å finne ut av, nettopp fordi de 'alternative' rollene rett og slett ikke har noen plass – og mangler legitimitet – i målstyringsmodellen.

Styring gjennom å formulere strategier og mål og evaluere resultater krever kunnskap om det systemet ('konsernet') som skal styres: Kunnskap om sammenhenger mellom innsats og produksjon, om bruk av virkemidler og om effekter og konsekvenser av de tiltak som iverksettes. Målstyringen forutsetter at denne kunnskapen blir tilført politikere fra kommunens profesjonelle apparat. Administrasjonen er ensidig produsent av denne kunnskapen. Politikere skal selv bare være mottakere av tilrettelagt informasjon som 'eksterne' observatører av kommunens daglige virksomhet.

Igjen oppstår det et asymmetrisk forholdet mellom 'lek og lærd'. Det er administrasjonen som 'vet' – ofte vet den også 'best' – og som styrer informasjonsstrømmen. Mange av våre politiske informanter etterlyser mer og bedre informasjon om det som skjer i kommunen. Eller mer dekkende: De ønsker *innsikt* som rollen som fjern strateg ikke gir dem, og heller ikke 'tillater'. De vil være med i det som skjer.

5.5 En avsluttende refleksjon

I et nøtteskall viser våre studier at kommunal målstyring er et styringsinstrument med et klart instrumentelt design. Målstyring innføres og utøves i institusjonelle omgivelser som gir sterke føringer for dens praksis, og den har betydelige konsekvenser for maktrelasjonene mellom politikere og administrasjon.

Samlet sett har vi observert organisatoriske effekter i fire forskjellige retninger. Effektene kan være samtidige og parallelle, men behøver ikke være det. Hver av effektene kan også betraktes som en potensiell begrunnelse eller drivkraft for innføring av målstyring.

- For det første har vi sett at målstyringsidéen, i sin tillempede, kommunale form, har hatt stor og avgjørende innflytelse på utformingen av casekommunenes styringssystemer. Styringen er tilført et sterkt element av instrumentalitet og økonomisk rasjonalitet med sikte på bedre kontroll med ressursbruken og øking av effektiviteten i tjenesteproduksjonen.

- Gjennom rutiner for å fremskaffe løpende oppdatert styringsinformasjon og gjennom nye prosedyrer og arenaer for utveksling og vurdering av resultater bidrar målstyringen til en mer pragmatisk organisering av kommunens styring, særlig internt, på den administrative siden. Med dette siktes det til de lokale tillempninger, tilpasninger og forenklinger av styringssystem og –rutiner som er foretatt i forhold til situasjon og organisatoriske forhold i den enkelte kommune.
- For det tredje – og i varierende grad – er det gjennom fokus på måldiskusjon nedover i organisasjonen blitt skapt nye – men ofte klart atskilte – arenaer og anledninger for diskusjon av politiske og profesjonelle verdier og prioriteringer.
- For det fjerde kan innføring av målstyring også være identitets- skapende og ha en viktig avbildningseffekt: et symbol på god styring i tråd med rådende idealer om en 'moderne', 'målrettet' og 'lærende' organisasjon.

Ingen av disse mulige retningene eller effektene er imidlertid spesielt opptatt av politisk styring. I enda mindre grad berører de det representative demokratiet. I noen grad er dette et aspekt som er 'lagt til' i målstyringsmodellen. Dette forskningsprosjektet har vist at reformer i kommunene – ja, offentlig sektor i det hele – bør være langt mer opptatt av de uforutsette konsekvensene av å adoptere blåkopier av styringsmodeller og –prinsipper fra næringslivet.

Politisk styring setter krav til at politikere kan opprettholde en viss grad av rollemangfold, dvs. mulighetene til å skifte mellom de forskjellige roller som kreves for at de skal kunne oppnå legitimitet i forhold til borgerne. Den åpenbare rollebegrensningen som målstyringsmodellen pålegger kommunepolitikere, synes å sette mange kommunepolitikere på sidelinjen.

Selv om politikere gir uttrykk for at det er nødvendig å forandre politikerrollen, finnes det få felles oppfatninger om hvordan og i hvilken retning dette bør skje. Blant de politikere som er intervjuet finner vi mange som er sterke forsvarere av målstyring og de krav den setter til en ny, strategisk politikerrolle. Men vi møter også mange politikere som ikke finner seg til rette i dette rollekravet, og som gir uttrykk for ulike grader av maktesløshet og resignasjon. Det som likevel er betegnende – det interessante og forskningsmessig pirrende – er den klare oppslutningen av målstyring som styringsideal på tvers av det politiske landskapet. Gapet mellom styringsnorm, kommunal praksis og egne erfaringer fører ikke til at det settes spørsmålstegn ved

målstyringsmodellen og de ideer den bygger på. Tvert om, politikerne setter i stor grad skylden på seg selv for at de ikke makter å leve opp til idealet.

Politikerne ser sitt styringsansvar, men har få svar på om dette skal eller kan ivaretas på andre måter enn gjennom å følge med på New Public Management – bølgen. Det synes heller ikke som om de politiske partiene er særlig opptatt av de styringsdilemmaer vi har kunnet observere i denne skandinaviske studien. Hva dette vil kunne ha for konsekvenser for det kommunale, representative demokratiet i det lange løp, er imidlertid ikke bare en forskningsoppgave i en tid med svinnende interesse og tilsynelatende likegyldighet for lekmanns-politikkens vilkår.

Litteratur

- Albæk, E. (1995): "Reforming the Nordic welfare communes." *International Review of Administrative Sciences*. Vol 61. (1995), 241-264.
- Allern, E. H (2000): *Målstyring som moteord eller kommunalt styringsverktøy. Søkelys på sentrale organers formidling av målstyring som styringsteknikk i norske kommuner*. Paper til programsamling høsten 2000. Arbeidsnotat 1/2000. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Allern, E.H. (2001): *Målstyring i Larvik kommune. Sammenfatning av casestudiemateriale*. Arbeidsnotat 3/01. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Argyris C. og D. A. Schön (1975): *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company.
- Baldersheim H., S. Hovik, G. Tufte, M. Øgård (1995): *Kommunal reorganisering. Sluttrapport fra forskerne*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Baldersheim, H., J.F. Bernt, T. Kleven, og J. Ratsø (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
- Brorstøm, B. og B. Rombach (2000): "Modernt kommunalt förändringsarbete" i Fridolf M. (red.) *Vem formar politiken i kommunerna?* Stockholm, SNS förlag.

- Brunsson, N. (1985): *The Irrational Organization*. John Wiley.
- Christensen, T. (1990): "Målstyringskonseptets begrensninger." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 6:33-39.
- Dalsgaard L. (2000): "Kommunal målstyring og politikerrollen" *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 3/2000: 248-263.
- Drucker, P.F. (1955): *The Practice of Management*. Oxford, Heinemann.
- Ejersbo, N. (1999): *Styring, målstyring og andre styringsredskaber* 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.
- Hansen K. (2000): "Politikerene mellom 'central styring' og 'samstyring' – Jagten på en ny demokratisk rolle." I Bang, Hansen og Hoff (red.) *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen P., N. Ejersbo, O.Rieper (2000). *Målstyring i kommuner. To casestudier*. AKF rapport. København, AKF Forlaget.
- Hood, C. og M. Jackson (1991): *Administrative Argument*. Aldershot, Dartmouth.
- Johnsen, Å. (1997): "Implementering av resultatmåling: en analyse av empiriske forsøk i norske kommuner." *Beta Tidsskrift for bedriftsøkonomi* 1/97.
- Kaplan R.S. og D.P. Norton (2000): *The Strategy-Focused Organisation*. Boston, Harvard Business School Press.

- Kleven, T. (1998): "Kommunen som lokalpolitisk arena – inn i solnedgangen? Fire bilder av reformene i Kommune- Norge etter 1985". I Baldersheim et al. *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano-Aschehoug.
- Kleven, T. (2001): *Målstyring i Flora kommune. Sammenfatning av casestudiemateriale*. Arbeidsnotat 2/01. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleven, T., T.S. Floris, M. Granberg, S. Montin, O. Rieper, S. Vabo (2000): "Renewal of Local Government in Scandinavia." *Local Government Studies* Vol 26 No.2. Summer 2000.
- Kleven, T. og E.H. Allern (kommer): "Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i skandinaviske kommuner". Kommer i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*.
- Kommunal og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Maximite (2001): *Planlegging og økonomistyring i omstillingstider*.
- 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. Praktiske tips og gode råd om metoder som brukes av norske kommuner*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lijphart, A. (1975): "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research." I *Comparative Political Studies*, vol. 8, nr 2:158-177.
- Martin, J. (1992): *Cultures in Organizations*. New York, Oxford. Oxford University Press.
- Meyer, J. W. og B. Rowan (1978): "Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 30:431-450.

- Montin, S. (1996): *Kommunala Förnyelseproblem*. Bilaga I till slutbetänkandet av Kommunal förnyelsekommittén. SOU 1996: 169.
- Montin, S., T. Floris, M. Granberg, T. Kleven, O. Rieper, S. Vabo (1998): *Politikerrollen i Skandnaviska kommuner – mellan kontinuitet och förnyelse*. Uppsats presenterad vi symposiet ”Nordisk demokrati”, Sundsvall, 26- 27 august 1998.
- 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. og J.F. Bernt (1997): *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Rieper, O. (1999): *Nationale 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., N. Ejersbo og P. Hansen (2000): ”Målstyring i kommuner,” I Antonsen, M. og T.B. Jørgensen (red.): *Forandringer i praksis - skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rieper, O. og 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.
- Røvik, K.A. (1992a): *Den syke stat: Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo Universitetsforlaget.
- Røvik, K.A. (1992b): ”Institusjonaliserte standarder og multistandard-organisasjoner.” *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 1992 (8), 4:161-284.
- Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner*. Bergen, Fagbokforlaget.

-
- Stortingsmelding nr. 23 (1993-93): *Om forholdet mellom staten og kommunane.*
- Statens offentliga utredningar (SOU) 1996:169: Förnyelse av kommuner och landsting.
- Stigen, I.M. og S. Vabo (2000): Kommunal organisering 2000. NIBR-notat 2000:128. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Togeby, L. (1993): "Grass roots participation in the Nordic countries." *European Journal of Political Research*. Nr 24: 159-175.
- Yin, R.K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, London, New Dehli, Sage Publications.
- Øgård, M. (2000): "New Public Management - markedet som redningsplanke?" I Baldersheim H. og L. E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.