

Lidt politik, mere administration: målstyring i skandinaviske kommuner¹

AV NIELS EJERSBO, PETER HANSEN OG OLAF RIEPER

Within recent years, the local governments in the Scandinavian countries have introduced management by objectives as the main management tool. When new tools of management are introduced, they affect the already existing complex management system and have to be adjusted in relation to this. This raises the question how management by objectives is adopted and adjusted to an already complex management structure. The primary purpose of this article is to examine the specific adjustment of management by objectives in Scandinavian local governments. Applying a sociological institutional perspective, the use of management by objectives is examined in two Swedish, two Danish, and two Norwegian local governments. The article explains why local governments choose to introduce management by objectives, how management by objectives is adjusted to existing management tools, and what the reactions to management by objectives have been so far.

Moderne organisationer er ikke kendetegnet ved en enkelt styreform, men derimod af en flerhed af rutiner, modeller, værktøjer og traditioner, der fungerer side om side i organisationen. Nogle af disse vil være fast forankret i organisationen, mens andre blot vil forekomme sporadisk. Nogle værktøjer vil gå tværs af alle niveauer og afdelinger i

organisationen, og andre igen vil være afgrænset til at gælde enkelte områder. Det gør det samlede styringsbillede meget komplekst. Når nye styringsredskaber indføres rammer de denne kompleksitet, og de skal indpasses i forhold til eksisterende styringstraditioner i organisationen.

Dette er også tilfældet, når man ser på skandinaviske kommuners indføring af målstyring. Inden for det seneste årti har en stor del af kommunerne i Norge, Sverige og Danmark indført målstyring som et gennemgående styringsredskab i den kommunale organisation. Der er tale om et nyt styringsredskab i kommunal sammenhæng, som konfronteres med en lang række styringsredskaber, hvor nogle er indlejret som en fast styreform. Det politiske niveau kan have oparbejdet faste rutiner for styring, der ikke nødvendigvis afspejler et bestemt styringsværktøj, men som er en indgroet rutine. Det kan eksempelvis være udvalgenes kontakt til institutioner, eller procedurer omkring udmelding af økonomiske rammer. Forvaltningen vil også have rutiner i forhold til styring, men der vil sandsynligvis også være et ganske markant indslag af egentlige styringsværktøjer. Her tænkes eksempelvis på økonomistyringsmodeller, der adskiller sig fra målstyring ved at styre alene gennem økonomiske rammer. Tillige vil der med ganske stor sikkerhed være væsentlige variationer mellem de enkelte sektorer i den kommunale forvaltning. En tilsvarende stor variation kan forventes at findes på institutionsniveau. Det rejser spørgsmålet, hvordan spiller målstyring sammen med allerede eksisterende styringsredskaber? Eller med andre ord, hvordan adopteres og tilpasses nye styringsredskaber i en allerede kompleks styringssammenhæng?

Fra den sociologisk ny-institutionelle teori ved vi, at der kan forventes variationer mellem organisationer med hen-

syn til, hvordan nye styringstiltag indarbejdes i organisationen. Variationen tilskrives enten oversættelse eller identitetsforvaltning² (Røvik 1998; Sevón 1996, Sahlin-Anderson 1996). Det er også en forventning, som er plausibel i forhold til skandinaviske kommuner. Det rejser det næste spørgsmål, hvad er med til at bestemme forskellene mellem kommuner inden for det enkelte land og mellem landene? Svaret på dette spørgsmål vil muligvis kunne nuancere vores forståelse af processer omkring adoptering og tilpasning af nye styrings- og ledelsestiltag i organisationer.

Denne artikel har således to formål. Det første og primære er at se nærmere på den konkrete tilpasning af målstyring i skandinaviske kommuner. Dette gøres ved at undersøge hvordan skandinaviske kommuner har indpasset målstyring i det allerede eksisterende styringsmix i den kommunale organisation, og hvilke vanskeligheder målstyring har mødt på forskellige niveauer i den kommunale organisation. Vi ønsker med andre ord at redegøre for og diskutere den praksis, der kendetegner brugen af målstyring.

Det andet og sekundære formål er at diskutere begreberne omkring tilpasning af nye styringsredskaber i organisationer.

Målstyring har været kendt i længe - både generelt og i den offentlige sektor. Som styringsredskab kan det trækkes tilbage til Druckers "Management by Objectives", der blev forsøgt flere gange i den amerikanske offentlige administration, uden at det levede op til forventningerne (Sherwood og Page 1976).

Tanken om målstyring har også været kendt i den offentlige centraladministration i de nordiske lande (Foss Hansen 1991), men heller ikke her har det været den store succes. Det har dog ikke forhindret kommunerne i at overtage målstyring som det centrale styringsredskab.

I de skandinaviske lande er der gennemført en række studier af målstyring såvel nationalt som regionalt og lokalt (se fx Rombach 1991; Madsen 1993; Thygesen 2002). Disse studier fokuserer på forskellige aspekter ved målstyring, men de inddrager ikke systematisk erfaringer fra forskellige lande, som det er tilfældet i studiet bag denne artikel.

Baggrund for undersøgelse og data

Baggrunden for undersøgelsen af målstyringens indpasning i det eksisterende styringsmix i skandinaviske kommuner er projektet "Målstyring i Nordiske Kommuner", der er gennemført i et samarbejde mellem Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF), Novemus ved Örebro Universitet, og Norsk Institut for By- og Regionsforskning (NIBR). Projektet er finansieret af Norges Forskningsråd, Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd (Danmark) og Vetenskapsrådet (Sverige). Undersøgelsen omfatter bl.a. casestudier af to kommuner i hvert land. Det er disse i alt seks casestudier, der er grundlaget for denne artikel.³ De seks casekommuner er valgt, da de kan betegnes som foregangskommuner med hensyn til brugen af målstyring. Da vi har ønsket at studere processer og ef-

fekter i forbindelse med indførelse af målstyring i kommuner, har det været afgørende, at der i de undersøgte kommuner var solide erfaringer med målstyring. Der har således været et vist forhåndskendskab til de valgte kommuner. De seks casekommuner er ligeledes udvalgt så der i hvert land er én stor og én lille kommune. Dette valg begrundes i en forventning om, at der er væsentlige forskelle mellem store og små kommuner i deres brug af målstyring og de tilknyttede processer. De konkrete undersøgelser af målstyringen i kommunerne er begrænset til to kommunale virksomhedsområder: ældreomsorg og vejområdet. Vejområdet hører til de "hårde" områder, hvor opstilling af mål og måling kan forventes at have en anden karakter end indenfor ældreområder, der hører til de "bløde" områder.

I det følgende afsnit gives et kort resumé af de centrale begreber knyttet til tilpasningsprocesser i organisationer som beskrevet i den sociologisk ny-institutionelle litteratur. De forskellige begreber vil blive relateret til en kommunal/offentlig kontekst med særlig fokus på aktører og faktorer, der kan tænkes at spille en rolle i kommunerne. Afsnittet angiver den teoretiske referenceramme for de senere analyser af målstyringspraksis. Derefter analyseres tilpasningen og håndtering af målstyring i skandinaviske kommuner. Først undersøges initieringsprocessen, efterfølgende den konkrete tilpasning og afslutningsvis håndteringen af målstyring. Afslutningsvis konkluderes på analysen og forskellige konteksters betydning for tilpasningen af styringskoncepter diskuteres.

Organisationers tilpasning af styringsredskaber

Ud fra en teoretisk vinkel giver den sociologisk ny-institutionelle teori som nævnt et bud på, hvorfor der vil være variation i organisationers anvendelse af bestemte styringsredskaber. Argumentet er, at styringsredskaber vil gennemløbe en institutionaliseringsproces, hvor kendetegn ved styringsredskab, kontekst og organisation vil indvirke på styringsredskabets udformning og anvendelse i den enkelte organisation. Institutionaliseringsprocessen kan beskrives ved hjælp af en fase-model⁴ (Berg 2000, side 48; Røvik 1998, side 28):

Opfindelse

Spredning

Initiering

Indføring

Håndtering

Afvikling

Mens de to første faser - opfindelse og spredning - opererer på makroniveau, foregår de senere faser på mikroniveau i den enkelte organisation. Opfindelsesfasen ser primært på, hvordan det pågældende koncept/standard er blevet til. Spørgsmålene er bl.a., hvorvidt oprindelsen til konceptet kan efterspores, om der er bestemte aktører, som har udviklet konceptet og hvad konceptet

omfatter. Spredningsfasen retter fokus mod hvem og hvad der spreder konceptet (jf. DiMaggio og Powells (1983) opdeling i tvang, efterligning og norm).

De efterfølgende faser anlægger et mikroperspektiv og sætter fokus på de processer, der foregår internt i organisationen. Initieringsfasen omhandler hvorfor og hvordan organisationen opdager konceptet, og hvad der gør, at organisationen beslutter sig for at indføre konceptet. Indføringsfasen fokuserer på hvordan fx målstyring tilpasses organisationen og allerede eksisterende koncepter. Håndteringsfasen beskæftiger sig med reaktioner efter indføringen af konceptet, dvs. hvordan styringen udspiller sig i dagligdagen, og hvilken adfærd der bliver rutineret. Afviklingsfasen ser på det forhold, at organisationer på et senere tidspunkt kan bestemme at afvikle et indført koncept.

Interessen for de senere faser har i særdeleshed været udtalt i den sene nyinstitutionalisme (Berg 2000), hvor der i større udstrækning fokuseres på forskellighed som konsekvens af indføring af ens koncepter end på homogenitet. Der mangler i følge Røvik (1998, side 170) dog stadig en præcisering af, hvad der sker i den enkelte organisation, når den indfører et bestemt styrings- eller ledelseskoncept.

De enkelte faser i ovenstående model er ikke klart adskilte og der vil være en spill-over effekt fra den ene fase til den anden. I nærværende artikel vil den primære interesse være rettet mod indføringsfasen og håndteringsfasen, men for at tage højde for omtalte spill-over effekt mellem faserne, vil vi også

være opmærksomme på de foregående faser. Spørgsmålet, hvordan organisationer tilpasser nye styringsredskaber til andre, der allerede eksisterer i organisationen, kan med inspiration fra Røvik (1998) opdeles i tre underspørgsmål: hvorfor sker der tilpasning? Af hvem og hvor foretages tilpasningen? Hvordan sker tilpasningen?

Hvorfor sker der en tilpasning/oversættelse?

Berg (2000, side 78f) refererer to hovedargumenter inden for den sociologiske institutionelle teori for tilpasning. For det første skal styringsredskabet justeres så det giver mening i den enkelte organisation. Det vil sige, at der skal ske en præcisering og konkretisering af styringsredskabet. Denne konkretisering kan bygge på rationelle overvejelser, hvor organisationen ud fra instrumentelle overvejelser vælger de bedste aspekter ved styringsredskabet. Konkretiseringen kan også være en konsekvens af ikke planlagte processer i organisationen, hvor den begrænsede rationalitet gør, at organisationen tror, at et styringsredskab optages i sin oprindelige form på trods af klare afgivelser fra den oprindelige form (Røvik 1998, side 154). For det andet kan tilpasningen også ses i forhold til en organisations ønske om indentitetsforvaltning i organisationen. Styringsredskaber er velegnet til at skabe en bestemt selvforståelse i organisationen, hvor det at have en særlig styringsform fremstilles som noget positivt. Dette er også tydeligt i forbindelse med brugen af målstyring i de skandinaviske kom-

muner. Der er kommuner, som ved omskrivninger eller marginale tilføjelser til målstyringsredskabet vil fremhæve det særlige ved deres kommunes måde at benytte målstyring på. Et eksempel herpå er norske kommuner, der omtaler det meget udbredte "årshjul" som noget de har opfundet og som "deres model".

Hvor og hvem foretager tilpasning?

Tilpasninger kan ske inden for et felt af organisationer kendetegnet ved fælles opfattelser og aktiviteter fx svenske kommuner. Oversættelser af denne type har gyldighed inden for det pågældende felt, og vil som oftest være foretaget af en aktør med stor autoritet inden for feltet (Røvik 1998, side 157). I en skandinavisk sammenhæng kan de enkelte landes sammenslutninger af kommuner (Kommunernes Landsforening, Kommunernes Sentralforbund; Svenska Kommunförbundet) være sådanne autoritative aktører, som foretager tilpasninger af styringsredskaber, der vil få særlig gennemslagskraft i kommunerne.

Tilpasningen kan også foretages i den enkelte organisation, hvor styringsredskaber hentes ind i organisationen ude fra og tilpasses organisationen. Her er eksterne konsulenter ofte en vigtig aktør. Det er kendetegnende for målstyringsprocesserne i de seks casekommuner, at hovedparten har benyttet eksterne konsulenter i forbindelse med indføring af målstyring. Ligeledes kan ledere være centralt placeret i forhold til udviklingen af den konkrete

form for målstyring, der praktiseres i kommunen. At have erfaring med tilpasning af nye styringsredskaber som målstyring, kan også være et vigtigt karriereelement for den enkelte leder. Empirien viser helt klart, at indføring af såvel målstyring som andre organisationsudviklingsprocesser er initieret og styret af ledelsen (Ejersbo 1996).

Hvordan sker tilpasning?

Røvik (1998, side 160ff) omtaler fire forskellige processer hvorigennem tilpasning kan ske. For det første gennem *konkretisering*. Mange styringsredskaber er forholdsvis generelle, hvorfor det kræver en tydeliggørelse at omsætte dem til konkret praksis. Det er også gældende for målstyring, hvor filosofien er klar men teknikken er mindre velbeskrevet (Rombach 1991). For det andet kan tilpasning ske gennem *delvis imitering*, hvor organisationen vælger at benytte dele af et bestemt styringsredskab. Den delvise imitering kan være resultatet af en bevidst proces, men den kan også være et resultat af manglende kendskab til konceptet, eller at visse dele af konceptet er lettere at anvende end andre. Sidstnævnte forklaring synes umiddelbart at passe meget godt på kommunernes brug af målstyring. Der fokuseres meget på opstilling af mål, mens det tydeligvis er meget vanskeligere at sikre en evaluering og opfølgning på de opstillede mål, hvilket også gør sig gældende for kommunerne i dette projekt (se Rieper, Ejersbo og Hansen 2000; Allern og Kleven 2002). For det tredje kan organisa-

tioner *kombinere* forskellige styringsredskaber eller dele af styringsredskaber, men kombinationen antages at foregå på en sådan måde, at det stadig er muligt at udpege de oprindelige elementer. I forhold til kommuners brug af målstyring ses denne form for tilpasning bl.a. når principper fra målstyring kombineres med mere traditionelle økonomiske styringsredskaber. For det fjerde kan organisationer gennem deres tilpasning af styringsredskaber *omsmelte* dele fra forskellige styringsredskaber til et nyt redskab.

Ovenstående begrebsapparat kan anvendes til at undersøge tilpasning af målstyring i skandinaviske kommuner. Det vil vi gøre ved at se nærmere på, hvorfor kommunerne vælger at indføre målstyring (initieringsfasen), hvordan målstyring tilpasses eksisterende styringsredskaber (indføringsfasen) og de foreløbige reaktioner efter indføringen af målstyring (håndteringsfasen). Hvordan målstyring indpasses i en kommune antydes allerede i initieringsfasen, hvor der lægges spor ud for hvad, der senere vil ske. Derfor vil initieringsfasen i casekommunerne i de tre lande blive beskrevet nærmere.

Konkret vil følgende fire spørgsmål blive besvaret:

Initieringsfasen:

- hvilke begrundelser, der gives for at indføre målstyring?
- hvilke aktører har deltaget i de indledende skridt? Herunder, hvilken rolle spiller politikere og administration?

Indføringsfasen:

- hvordan ser praksis ud på forskellige niveauer i den kommunale organisation?

Håndteringsfasen:

- hvilke foreløbige reaktioner ses hos forskellige grupper i kommunen?

Vi er også interesseret i forskelle mellem de tre lande i deres indføring af målstyring. Der kan peges på en række nationale forskelle mellem danske, norske og svenske kommuner, som kan virke som henholdsvis bremse og speeder for målstyring, og dermed begrundede forventningen om, at målstyring vil få forskellige forløb i de tre lande. Her tænkes bl.a. på forskelle i den nationale lovgivning med hensyn til kommunernes styring, graden af autonomi i forhold til staten, graden af decentralisering inden for den kommunale organisation, brugen af forskellige institutionelle løsninger for brugerindflydelse og politikernes arbejdsvilkår. Vi følger op på de nationale forskelle i konklusionen.

Initiering af målstyring i kommunerne

Initieringsfasen omfatter her de processer i den kommunale organisation, der forløber fra at der tages initiativ til at anvende målstyring over formel beslutning om at igangsætte målstyringsaktiviteter til de første skridt med at påbegynde målformulering.

Begrundelser for initiering af målstyring

Begrundelserne i casekommunerne falder i tre kategorier. For det første er der et ønske om at få koblet politiske

ønsker og mål med økonomiske konsekvenser. Det gælder om at få mål og økonomi til at hænge bedre sammen og at få orden på politiske prioriteringer og udmeldinger. Disse begrundelser fremføres i de to mindre kommuner i Danmark og Norge og den store svenske kommune, hvor målstyring blev indført på et tidspunkt, hvor kommunernes økonomi var anstrengt. Målstyring ses som et middel til at skabe budgetdisciplin hos politikerne.

For det andet vedrører begrundelserne decentraliseringen til de udførende enheder i kommunerne. Decentralisering af beslutningskompetence indebærer, at de udførende enheder på en række områder har selvbestemmelse inden for nogle rammer, fx med hensyn til administration, faglige forhold, løn- og ansættelser samt økonomi. I alle tre lande var der en af casekommunerne, som havde en forholdsvis vid delegation/decentralisering til institutioner eller resultatenheder. En sådan decentralisering udløser behov for andre former for central styring end økonomiske, og her passer målstyring godt, idet principalen i et målstyrings-system i princippet kan styre institutionerne gennem målformuleringer og tilbagemeldinger om målopfyldelse, men overlade midlerne til de udførende enheder. Det gælder generelt, at decentralisering til udførende enheder er gennemført blandt en stor andel af kommunerne i alle tre lande, men den er mest udbredt i Danmark (Bidsted m.fl. 1997). Der er dog i alle tre lande sket en decentralisering fra politikerne til administrationen.

For det tredje er begrundelsen at give politikerne indflydelse på de overgribende spørgsmål og mindre på de konkrete sager. Det gælder særligt for den store norske casekommune og for de to svenske kommuner.

Begrundelserne afspejler ikke forskelle i kommunestyret de tre lande imellem. Man kunne have forventet, at de danske kommuner ville have vægtet styring af decentraliserede institutioner og brugerbestyrelser, at de svenske kommuner ville have betonet styring af markedsgørelsen af service, og at de norske kommuner ville have set målstyring som et bolværk mod statslig indflydelse. Men det er ikke tilfældet. En mulig forklaring er den, at man reproducerer de begrundelser, der "flyder" rundt i rapporter og vejledninger, og som trækker på fælles nordisk tankegods. En anden forklaring kan være den, at variationer mellem kommunerne i hvert land er betragtelig, og at man derfor ikke kan forvente landespecifikke begrundelser.

Fællesnævneren i begrundelserne er både at opnå en forbedret økonomisk styring, og at få afgrænset politikernes opgaver til de store linier. Tankefiguren er den rationelle, instrumentelle begrundelse for målstyring i et politisk system, hvor idealet er, at det bør være politikerne, der sætter de overordnede mål, og hvor de udførende enheder har professionelt råderum til at vælge midler tilpasset brugernes behov. Det falder også godt i tråd med New Public Management, som den dominerende reformideologi i nordiske kommuner (Klausen og Ståhlberg 1998), og det forhold, at kommuner vælger enkelte elementer

og styringsredskaber fra New Public Management (Øgård 2000).

Forskellige aktører i kommunerne er imidlertid også opmærksomme på, og nævner som en begrundelse, at kommunerne følger en tidstrend, at der er positiv signalværdi ved målstyring, men det er ikke en hovedbegrundelse, og det nævnes ikke i alle kommuner. Som sådan ses altså også det symbolske indhold i målstyring reflekteret i begrundelserne. Det er næppe fuldt acceptabelt at begrunde målstyring med dens positive symbolværdi. Desto mere interessant er det, at det alligevel nævnes i interviewene.

Indflydelsesdimensionen er forståeligt nok ikke direkte udtalt i begrundelserne. Det skinner dog igennem i nogle interview, at forvaltningsledelsen ønsker mindre politikerinvolvering i konkrete sager, og at målstyring kan være et middel hertil.

Interviewene er velegnede til at afdække de officielle begrundelser, men også mindre accepterede begrundelser som fx målstyring som et positivt ladet symbol, målstyring som et disciplineringsmiddel eller som middel til at styrke enkeltpersoners indflydelse blev nævnt.

En begrundelse for målstyring som symbol, kan illustreres ved følgende citat fra en dansk borgmester i en mindre kommune:

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

Drivende kræfter

Initiativtagerne, de drivende kræfter, er i alle tre lande administrationens top- ledelse. Den politiske ledelse er imid- lertid også inde i billedet og støtter ini- tiativet, men den udfarende kraft kommer fra administrationens ledelse. I de svenske casekommuner er den po- litiske ledelse noget stærkere med i bille- det, men det er stadig den administra- tive topledelse, der er udfarende, dog i tæt samarbejde med politiske ledere. For alle seks kommuner gælder, at byrå- det/kommunestyret som kollektivt or- gan ikke er initiativtagende, men at målstyring i udgangspunktet over- vejende er et administrativt projekt.

Det formelle tidspunkt for ved- tagelse af målstyring i kommunerne er interessant af flere grunde. Det kan sige noget om de tankegange, der generelt var gældende, om kommunernes om- givelser på daværende tidspunkt, og fordi tidspunktet angiver, over hvor lang periode kommunerne har er- faringer med målstyring. I Danmark har vi kommuner med, som startede hen- holdtvis tidligt og senere i 1990'erne, i Norge startede begge kommuner i 1995, mens de to svenske kommuner startede omkring 1990. I forbindelse med pro- jektet "Målstyring i Nordiske Kommu- ner" blev der gennemført en mindre survey blandt et repræsentativt udvalg af kommuner i de tre lande. Svarpro- centerne var meget forskellige i de tre lande, hvorfor resultaterne skal tages med et vist forbehold. Sammenlignet med resultaterne fra surveyen afviger casekommunernes starttidspunkt ikke væsentligt fra hvornår flertallet af kom-

muner indførte målstyring i de tre lande. Der er således ikke tale om, at casekommunerne har været specielt tidligere eller senere end andre kom- muner, der har indført målstyring.

Surveyen viser, at de svenske kom- muner generelt er startet tidligere end de danske og norske kommuner. Der er ingen enkel forklaring på, hvorfor Sveriges kommuner er kommet tid- ligere i gang med målstyring end tilfældet har været i Danmark og Norge. Sverige har generelt været tidligere med at drøfte nye styringsformer på kom- munalt niveau. Det gælder fx fri- kommune-forsøg, bestiller-udfører modellen, som diskuteredes fra begyn- delsen af 1990'erne, og resultat- og ansvarsheder, som blev indført fra midt i 1990'erne. Af strukturelle for- klaringer på svenske kommuners "for- spring" kan tænkes, at de større svenske kommuner med flere fuldtids politikere, kan have både større behov og kapaci- tet til at indføre nye styreformere.

Initieringsprocessen

Den måde, indføring af målstyring gribes an på, lægger føringer ud i fremtiden. Samtidig viser initierings- processerne også noget om hvor målstyring søges forankret hos for- valtning og politikere, og hvordan tilpasningen til eksisterende styresyste- mer kan komme til at foregå.

I den store danske kommune ud- arbejdede forvaltningen i 1991 en skitse til et målstyringsprojekt, som blev ved- taget af økonomiudvalget året efter. Politikerne var imidlertid tilbage-

holdende med at engagere sig i målformulering. Derfor ønskede forvaltningen at speede processen op og få engageret politikerne. Man afholdt i 1995 et seminar for politikerne ledet af en ekstern konsulent med det formål at få formuleret overordnede målsætninger.

I den lille danske casekommune hyrede den nyansatte kommunaldirektør, inspireret af den store kommune, den samme konsulent til at starte målstyringsprojektet. Primo 1997 holdt man et opstartsmøde for byrådet om budgetlægningsmetoder, og på et efterfølgende byrådsseminar vedtog man politiske mål for en række politikområder. Politikerne var således med i processen fra starten. Opstartsmødet understregede, at målstyring i kommunen skulle anvendes til at forbedre budgetlægningen, og til at disciplinere politikerne i deres udmeldinger om fx pasningsgaranti. Politikernes engagement i målformuleringen var imidlertid blandet. Især de yngre og dem, der havde erfaringer med målstyring i deres erhverv, var aktive.

I den store norske kommune blev målstyringssystemet gradvis indført i løbet af 1990-tallet. De to sidste år er systemet blevet konsolideret gennem omlægning til "balansert målstyring". Denne styringsteknik er også kaldt "fuldstændig balanceregnskab" eller Total Balanced Scorecard. Initiativet kom fra centraladministrationen i kommunerne. I Norge har konsulentfirmaet KPMG været en toneangivende formidler af "balanceret målstyring". I en rapport KPMG selv har skrevet om brugen af denne og andre styrings-

teknikker i norske kommuner, trækkes den store norske kommune frem som en af "reference-kommunerne" (Kommunenes Sentralforbund 2001). Kommunen har også anvendt det svenske konsulentfirma Consultus. Tidligere og nuværende rådmænd og den forrige ordfører udpeges som centrale drivkræfter bag indføringen af målstyring på individniveau. En styringsgruppe med repræsentanter for alle partierne og fra administrationen skal også have været involveret. I den pågående proces peges nuværende rådmænd ud som særlig central. Han har tidligere ledet en kommune, som har været gennem tilsvarende omstillingsprocesser (Kommunenes Sentralforbund 2001).

I den lille norske kommune er målstyringssystemet blevet gradvis gennemført over flere år. Den tidligere og den nuværende kommunaldirektør (rådmænd) var centrale initiativtagere til indføring af målstyring i kommunen, men det er sidstnævnte, der i særlig grad har ansvaret for styringssystemets udformning, som dette blev praktiseret da casestudiet blev gennemført. Det er imidlertid klart, at kommunernes deltagelse i forsøgsprojektet "Planlægning og økonomistyring i omstillingstider", støttet af Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet, har haft stor betydning for udviklingen af rutiner og procedurer for, hvordan målstyringen blev praktiseret i kommunen. Til projektet var der tilknyttet en konsulent, som arbejdede tæt sammen med kommunen i udvikling af rutiner for økonomistyring og -rapportering. Senere har kommunen igangsat et større organi-

sationsudviklingsprojekt med det internationale konsulentfirma KPMG som rådgiver. Dette arbejde har blandt andet til hensigt at indføre det langt videre målstyringskoncept "Balanced Score Card" (Kaplan og Norton 1998) koplet med omfattende reformer i kommunens organisation.

I de to svenske kommuner blev der også anvendt en konsulent i forbindelse med initiering og implementering af målstyring. Der var endda tale om den samme konsulent. Det var en konsulent, som var meget anvendt ved indføringen af målstyring, og som havde skrevet flere bøger om målstyring. Betydningen af konsulentens medvirken er dog forskellig i de to svenske cases. I den lille kommune betragtes konsulentens medvirken som værende af stor betydning. Hans deltagelse gav såvel politikere som ledere et nyt sprog og en model for, hvordan kommunen kunne udvikle en målstyringsmodel. I den store kommune kom konsulenten først ind på et senere tidspunkt, hvor sprogbrug og model var så godt som klar. Opfattelsen er, at man i kommunen på egen hånd udviklede målstyrings-systemet, og at konsulenten gik ind og støttede en igangværende proces.

Alle kommuner har anvendt eksterne konsulenter ved indføring af målstyring. I nogle kommuner var konsulenten engageret til at bidrage med viden om mulighederne i målstyring og hvilke fremgangsmåder, der kan være relevante. I andre kommuner blev konsulenten anvendt til at lede interne seminarer med politikerne.

I alle kommunerne var initieringsprocessen præget af, at målstyring var

et projekt, startet på initiativ af den administrative og politiske topledelse, med den administrative ledelse som ledende. De udførende enheder var ikke involveret i denne, indledende fase. I nogle kommuner var samtlige politikere involveret, i andre kommuner var de ikke. Madsen (1993) argumenterer for, at en aktiv involvering af politikere vil fremme en succesfuld indføring af målstyring.

Initiativet til målstyring udspringer i casekommunerne af en generel samfundsdebat og nationale aktørers anbefaling af målstyring. Den lokale baggrund er et ønske om bedre økonomistyring, herunder bedre indsigt for forvaltningsledelsen i forholdene på de ofte decentraliserede institutioner. Målstyring indføres på initiativ af den administrative ledelse.

Kommunernes tilpasning af målstyring

I ovenstående blev der sat fokus på, hvilke centrale drivkræfter i og uden for den kommunale organisation der har båret ideen om målstyring ind i kommunerne, og dermed sat styreformen på dagsordenen i kommunerne. Ét er imidlertid initiativ, noget ganske andet er, hvordan denne styreform i praksis tilpasses forskellige organisatoriske niveauer og under forskellige organisatoriske betingelser. Målstyring rammer en allerede eksisterende masse af styringsredskaber og styringstraditioner, og spørgsmålet er, hvordan målstyring indpasses i forhold til den eksisterende styringstradition i kommunerne.

Målstyringens udformning i kommunerne

Det typiske billede i kommunerne er en sammenkobling mellem målstyring og budgetlægningsprocessen. I de danske og norske kommuner sker det i form af et "årshjul", der regulerer målstyrings- og budgetlægningsprocesserne. Årshjulet følger ideelt en cyklus i fire faser, hvor første fase, som gennemleves i løbet af foråret, er en politisk drøftelse af de udmeldte økonomiske rammer, som kobles sammen med formulering af politiske målsætninger for de enkelte sektorer. Dernæst følger en forhandlingsfase, hvor målene og de økonomiske rammer drages ind i det politiske spil omkring budgetforhandlingerne, som følges op af en beslutningsfase, hvor politikerne endeligt vedtager hvilke rammer og mål, der skal sætte kursen for det kommende års aktiviteter i kommunen. Sidste fase i årshjulet er evalueringsfasen, som foregår i starten af det nye budgetår, og hvor der på baggrund af feedback fra institutioner og administration, sker en politisk vurdering og evaluering af forrige års udmeldte mål og rammer. I den ene af de svenske kommuner er målstyring ligeledes koblet sammen med budgetlægningen, men her er styreformen ikke på samme måde bundet op på nogle fastlagte tidspunkter. Kun i én af kommunerne (den lille svenske kommune), er målstyring ikke knyttet sammen med budgetlægning eller andre styringsredskaber i øvrigt.

Det er også kendetegnende for flere af kommunerne, at målstyring tænkes ind i en større planmæssig sammenhæng. Dette er tilfældet i begge de nor-

ske kommuner og den ene af de danske kommuner. I disse kommuner indgår målstyring som led i udarbejdelsen af den lovpligtige kommuneplan. I den danske casekommunes kommuneplan er det beskrevet, hvilke visioner kommunen arbejder efter, og det er herfra at målhierarkiet tager sit afsæt i form af langsigtede politiske målsætninger (tre-fem år) og de mere kortsigtede mål (ét-tre årige). Tilsvarende i de norske kommuner, hvor de overordnede mål for kommunens virksomhed formuleres i kommuneplanen, mens de mere operationelle mål forudsættes formuleret i de såkaldte handlingsprogrammer. Efter at den nye kommunelov i Norge indførte obligatoriske 4-årige økonomiplaner, har disse i stor udstrækning erstattet planlovens krav til handlingsprogrammer. I nogle tilfælde kombineres handlingsplaner og økonomiplaner til fælles handlings/økonomiplaner. Disse formelle planer kobles i de norske kommuner sammen i et "årshjul", og kommer til at udgøre de formaliserede dokumenter i kommunernes målstyrings-system, der er formelle styringsdokumenter i kommunernes målstyringssystem.

I de danske casekommuner er der en tæt sammenkobling af målstyring og virksomhedsplaner - hvad der også kan formodes at gøre sig gældende for danske kommuner generelt. I de to danske kommuner udgør virksomhedsplaner et fast element i målstyringssystemet. Virksomhedsplanen, som samtlige administrative og decentrale enheder er forpligtet til at udarbejde, har to funktioner. For det første skal en enhed i sin virksom-

hedsplan redegøre for, hvordan denne har tænkt sig at fortolke og nedbryde de overordnede politiske mål til konkrete delmål. For det andet skal enheden også foretage en tilbagemelding til det politisk/administrative system om, hvorvidt sidste års mål er nået, hvad der er gået godt, hvad er gået mindre godt og hvorfor. På denne måde udfylder virksomhedsplanen en vigtig politisk kontrolfunktion. I de norske og svenske casekommuner har virksomhedsplaner ikke samme fremtrædende placering som i de to danske kommuner. I de to svenske kommuner eksisterer virksomhedsplaner og måldokumenter side om side, men er ikke sammenkoblede.

Et yderligere markant træk ved kommunernes udformning af deres målstyringssystemer handler om fravalg/tilvalg af formelementer i forhold til den klassiske målstyringsmodel.⁵ Hvad fravalg angår, foregår der i den store danske kommune ikke en formel politisk godkendelse af institutionernes virksomhedsplaner. Man har bevidst valgt en model, hvor tilbagemeldinger fra institutionerne ikke bliver genstand for en egentlig behandling på det politiske niveau, men hvor afdelingschefer eller direktører til gengæld er forpligtet til at give institutionerne feedback på deres virksomhedsplaner. I den anden danske kommune har man bevidst forsøgt at distancere sig fra det "traditionelle" målstyringskoncept ved at udvide med et formelement, nemlig dialogstyring, som er blevet omdrejningspunktet i kommunens målstyringsmodel. Dialogstyring indebærer, at input i målformulerings-

processen sker ved en dialog mellem de politiske udvalg og kommunens institutioner, hvor sidstnævnte gives mulighed for at fremkomme med deres synspunkter, ønsker, krav og forventninger til det kommende års budget. Også i de øvrige skandinaviske kommuner er der eksempler på, at den klassiske målstyringsmodel videreudbygges med andre formelementer. I den ene norske kommune har man som følge af en større strukturændring, videreudviklet sin målstyringsmodel ved at tage udgangspunkt i principperne i balanceret måling ("balanced scorecard"). Endvidere har man, ligesom det er tilfældet i den ene svenske kommune, valgt at give brugerundersøgelser en vigtig rolle som input i målformuleringsprocessen.

Opsummerende kan det siges, at målstyring "udpakkes" i et samspil med andre styringsredskaber. Samspillet karakter varierer i såvel omfang som intensitet. Nogle af de styringsredskaber målstyring spiller sammen med er pålagt kommunerne ved lov, eksempelvis udarbejdelse af det kommunale budget og kommuneplan. Andre har mere præg af at være tidstypiske organisationsopskrifter såsom brugerundersøgelser, "balanced scorecard", dialogstyring og anvendelsen af virksomhedsplaner. Hvis man skal beskrive, hvordan målstyring spiller sammen med andre styringsredskaber, synes det relevant at trække på Røviks begreb om kombineret. Det vil sige, at man i de enkelte organisationer hæfter målstyring sammen med andre styringsredskaber til en bestemt, men dog så tilpas løst sammenkøbet kombinationsform, at

de enkelte styringsredskaber fortsat lader sig identificere og bliver opfattet som relativt selvstændige dele. Analysen viser at nogle kombinationsformer er mere udbredte end andre, eksempelvis kombinationen målstyring og budgetlægning, og målstyring og virksomhedsplaner. At det netop er disse kombinationer, som er mest fremherskende, kan hænge sammen med, at der er tale om nogle kombinationsformer, som over en årrække har været anbefalet af dominerende aktører inden for det forvaltningspolitiske felt. I Danmark har Kommunernes Landsforening, Finansministeriet samt en række toneangivende konsulentvirksomheder anbefalet de omtalte kombinationsformer. Kombinationen målstyring/dialogstyring er ligeledes en kombinationsform, som er blevet anbefalet i den danske kommunalforvaltningspolitiske litteratur de senere år. I Sverige har Kommunförbundet igangsat "Dialogprojekt", der sigter på at udvikle dialogen som et redskab for at øge forståelse og engagement i den kommunale organisation.

Det er et fællestræk ved de kombinationsformerne i alle landene, at de på den ene eller anden måde har fokus på eller har til formål at forbedre målformuleringsselementet i målstyring. Det er således kun virksomhedsplanen, der adskiller sig ved at være et opfølgingsredskab. Dette er på sin vis tankevækkende, da netop målopfølgning og monitorering i det hele taget, ofte fremhæves som det svage led i forbindelse med målstyring og andre større styringssystemer.

Kommunernes håndtering af målstyring

Håndteringen af målstyring vil være forskellig i de forskellige dele af den kommunale organisation. Der vil blive sat fokus på henholdsvis politikernes og de udførende ledes håndtering af målstyring. Håndteringen af målstyring på det politiske niveau undersøges ved at se nærmere på, i hvilket omfang målstyringsprocesserne - målformulering og målopfølgning - nedfældes i nye politiske beslutningsnormer og rutiner. Det spørgsmål som vi særligt er interesseret i at belyse er, om målstyring spiller en central rolle i forhold til politikernes styring af aktiviteter i den kommunale organisation, og hvorvidt denne styreform opleves som et relevant og meningsfuldt politisk styringsredskab.

Spørgsmålet i forhold til de udførende led er, hvordan man på de udførende niveauer har formået at tilpasse målstyringskravene til professionelle normer og styringsrutiner, som traditionelt har haft stor indflydelse på den interne opgaveløsning på institutionerne.

Den politiske håndtering af målstyring

Det empiriske billede viser en klar forskel mellem landene. I begge de svenske kommuner er politikerne i høj grad involveret i målformuleringen, der opfattes som en vigtig og meningsfuld politisk opgave. Dette er ikke tilfældet i de danske og norske kommuner. Her

spiller politikerne en meget tilbagetrukket og passiv rolle i målformuleringsprocessen, hvilket har som konsekvens, at det i overvejende grad er administrationen, der er pro-aktive og reelt både initierer og formulerer de politiske målsætninger. Samme billede gør sig gældende, hvad angår politikernes involvering og engagement i forbindelse med målopfølgningen. Også her er det de svenske casekommuner, der udmærker sig, om end tydeligst i den ene kommune. I denne sker der en politisk opfølgning og vurdering af, hvorvidt politiske mål er opfyldt, og den ovenfor nævnte kobling til brugerundersøgelser opleves af politikerne som et helt nødvendigt styringsredskab for til stadighed at kunne udvikle eller omformulere målsætningerne. I den anden svenske kommune er der ikke udviklet et brugbart opfølgings- og vurderingssystem, bl.a. fordi målene har en karakter, der gør dem vanskelige at følge op på, endside vurdere, om målene er opfyldt. I de danske og norske kommuner rapporteres der om en mangelfuld målopfølgning, hvilket nævnes at hænge sammen med, at målopfølgning har en meget begrænset politisk opmærksomhed, og derfor heller ikke tillægges nogen nævneværdig betydning af politikerne. De generelle vanskeligheder og udfordringer ved resultatopfølgning spiller nok også en væsentlig rolle. Det er velkendt, at effektiv resultatopfølgning er udfordrende såvel metodisk som datamæssigt.

For de danske og norske casekommuner kan det altså konstateres, at den politiske involvering og engagement

er beskedent. Dette kan umiddelbart undre, idet målstyring, som ovenfor nævnt, er tæt koblet sammen med budgetprocessen, hvilket traditionelt er en meget højt prioriteret proces, der ofte er omgærdet af megen politisk dramatik. Går vi imidlertid nærmere ind i en analyse af, hvorfor politikerne i så lille udstrækning er involveret i målstyringsprocesserne, er det muligt at komme et skridt videre i forståelsen af, hvorfor idealet om den politiske målstyrerrolle tilsyneladende er så vanskelig at omsætte til handling.

I de danske og norske kommuner kan der udledes to principielt forskellige sæt holdninger til målstyring. Den ene holdning, der bæres af hvad man kan kalde "målstyringsskeptikerne", ser målstyring som i konflikt med selve kernen i politisk virksomhed. Den anden holdning, der bæres af "målstyringstilhængerne", støtter op omkring de styringsmæssige idealer i målstyring, men finder det vanskeligt at agere i den nye målstyrerrolle. Det som især kendetegner skeptikerne, er en meget klar holdning til den rolle, et byråd har i et lokaldemokrati. For dem er og bør byrådets rolle være at fungere som udstillingsvindue for konflikterende holdninger og ideologier, og ikke som det ofte fremhæves i målstyringslitteraturen, at agere som en bestyrelse for en virksomhed. Følgende citat fra den ene danske kommune rammer kernen i "målstyringsskeptikernes" holdning til målstyring:

"Forvaltningen startede med at fortælle os, at vi var ligesom en bestyrelse for en privat virksomhed, og vi fik ørerne tudet

fulde af at man skal varetage en generel ledelsesrolle. Med det er jo den største løgn man overhovedet kan stikke en lokalpolitiker. Skismaet i målstyring er netop, at man vil forsøge at skabe politisk enighed i en politisk ledet organisation. Målstyring er godt i en virksomhed, hvor man har en ledelse som går ud på at være enige. Vi er netop valgt til at være uenige og på at opfatte tingene forskelligt".

Skeptikerne lægger i deres vurdering af målstyring også vægt på, at denne styreform sætter politikernes forhold til borgerne på prøve. I den ene af de norske kommuner, og til dels også i den anden, giver man udtryk for en grundlæggende spænding mellem målstyringens principielle politikerrolle og behovet for at kunne engagere og profilere sig i forhold til sager og ad den vej vise impulsivitet og politisk handlekraft. I den ene danske kommune gives der bl.a. udtryk for, at målene er helt uden politisk værdi, fordi man som politiker bliver bedømt på helt andre og mere konkrete ting end mål. En politiker formulerer det på denne måde:

"Som politikere bliver vi målt på at tage nogle sager op og forfølge dem. Det kan ikke nytte at jeg om to år står til et vælgermøde og siger, at jeg har i teknisk udvalg under mål- og rammestyringsdebatten pointeret, at det er utroligt vigtigt at vi gør sådan og sådan....folk er jo gået hjem inden jeg er færdig".

"Målstyringstilhængerne" er kendetegnet ved at de identificerer sig med den politiske målstyrerrolle, der af mange fremhæves som et ideal for egen rolleadfærd. Man er af den opfattelse, at målstyring er den "rigtige" måde at styre

en kommune på, og samtidig også en måde at komme sognerådspolitikeren til livs på, der opfattes som et negativt forbillede. Dermed har tilhængerne også en kritisk distance til de holdninger og den adfærd, som findes hos målstyringsskeptikerne. Selv om man som tilhænger bakker op omkring målstyring, er det dog langt fra ensbetydende med, at man i det daglige er i stand til at udleve idealerne. Tværtimod erkender de fleste tilhængere og ledende embedsmænd, at politikerne i hverdagen ofte falder tilbage i rollen som administratorer og sagsbehandlere, fordi de ofte mangler den detaljerede information, som mange borgere netop efterspørger. Dermed fanges man som politiker let i et skisma, hvor man på den ene side godt vil formulere mål og agere på et overordnet plan. Men på den anden side er hverdagen ofte præget af nogle helt andre og mere konkrete ting, som kræver at politikerne griber ind i sagerne.

For politikerne handler det også om, at målstyring som styringssystem kræver tid og tilvænning, så der kan skabes en fornuftig styring. En norsk politiker udtrykker det på følgende måde:

"Vi er begyndt å få gode rutiner. Det vi trenger mer rutine på nå, det er å bruke tertialrapportene som styringsredskap, for å kunne justere inn driften i tide."

I Sverige er man til forskel fra Danmark og Norge, tilsyneladende kommet længere med hensyn til en bevægelse væk fra detail- og sagsstyringen og i retning mod en mere mål- og resultat-

orienteret styring. Særlig i den ene af de svenske kommuner har politikerne på holdnings- såvel som adfærdsplanet accepteret, at de ikke længere skal gå ind og blande sig i administrationens arbejde. Her oplever politikerne målstyring som et godt og meningsfuldt styringssystem, hvilket nævnes at hænge sammen med de positive erfaringer med målopfølgning.

Opsummerende kan det konstateres, at politikerne i de norske og danske casekommuner har haft langt vanskeligere ved at adoptere målstyring til eksisterende styretraditioner end tilfældet er i de svenske casekommuner. Baggrunden for disse problemer er, at målstyring stiller politikerne i et grundlæggende dilemma, der dog opleves og håndteres på to forskellige måder. Nogle politikere er direkte afvisende over for målstyring, fordi styreformen stiller dem i en rollekonflikt i forhold til de forventninger, som de oplever borgerne og dermed vælgerne har til dem som politikere. Andre kan i større udstrækning identificere sig med den politiske målstyrrerrolle, og har nogle stærke forventninger til sig selv om, at de i større udstrækning bør handle i overensstemmelse med rollen. Dog har de i praksis vanskeligt ved at udfylde rollen, fordi krav i omgivelserne tvinger dem ind i den klassiske enkeltsags- og detailstyrrerrolle. Et helt andet billede viser sig som nævnt i de svenske kommuner, hvor politikerne i langt højere grad har formået at finde sig tilpas i den nye målstyrrerrolle og adoptere de nye styrenormer.⁶

Håndtering af målstyring på det udførende niveau

Det generelle billede tyder på, at der kun i meget lille udstrækning sker en sammenkobling mellem interne mål hos de udførende led og politiske mål. Dette er der flere forklaringer på. I den ene af de norske casekommuner er de politiske mål i handlingsplanen for ældreområdet ikke direkte rettet mod de udførende niveauer, hvorfor målene heller ikke opleves som pejlemærker, der skal rettes ind efter. I den anden norske kommune er der eksempler på, at man på de udførende niveauer, forsøger at planlægge ud fra de politiske mål. Imidlertid vanskeliggøres dette af, at politikerne vedtager enkeltbeslutninger, som går på tværs af målene. Dette opleves at give nogle vaklende styringsvilkår, som ikke fremmer motivationen til at sammenkoble egne mål med overordnede, politiske mål.

I de svenske kommuner skyldes mangel på sammenhæng i målhierarkiet, at man på de udførende niveauer opfatter målformulering som en intern aktivitet, mere end en relation mellem forskellige organisatoriske niveauer.

I den ene af de danske kommuner har man en manglende viden om indholdet af de politiske mål og de fleste medarbejderes udsagn afspejler, at de kun i meget begrænset omfang har en viden om, at der eksisterer politiske mål i kommunen. Lederne har generelt set et lidt bedre kendskab til eksistensen af politiske målsætninger, men det nævnes, "at det er yderst sjældent at målene tages op af skuffen". Der nævnes også, at de politiske mål er af så overordnet karakter, at de er for vanskelige

at bruge som udgangspunkt for den lokale målformulering. Den generelle holdning blandt lederne synes at være, at man ikke oplever de politiske mål som styrende i forhold til udarbejdelsen af institutionens virksomhedsplan.

Selv om det generelle billede i de to danske casekommuner viser svage koblinger mellem mål, er der dog også eksempler på, at målstyring har fremmet og forbedret styringsrelationen mellem det politiske niveau og de udførende niveauer. I den ene af de danske casekommuner, hvor der som tidligere nævnt praktiseres dialogbudgettering, fremhæver såvel politikere som institutionsledere, at dialogmøderne er en ubetinget styringsgevinst. Dialogbudgetteringen har betydet, at politikere og institutionsledere har fået skabt en større gensidig forståelse for deres forskellige handlevilkår i den kommunale organisation, og at lederne, som følge af at have stået "face-to-face" med politikerne, føler sig forpligtiget i forhold til de politiske mål.

Selv om der tydeligvis mangler en kobling mellem de politiske mål og målene hos de udførende led i alle de undersøgte kommuner, synes der imidlertid ikke at være grundlag for at kunne konkludere, at frikoblingen skulle være udtryk for en bevidst strategi, hvor man forsøger at afskærme den faglige kerne og på den måde beskytte institutionernes hævdvundne autonomi. Det synes snarere som om, at man på de udførende niveauer ikke er informerede og dermed heller ikke bevidste om, at der ifølge kommunernes målstyringskoncepter, bør være en sammenkobling.

Ser vi herefter nærmere på, hvilken betydning målstyring har som internt styreredskab på institutionerne er det karakteristisk, at lederne generelt ser flere fordele ved målstyring, mens medarbejderne - vurderet ud fra de danske cases - er mere forbeholdne.

I de danske casekommuner forholder medarbejderne sig til målstyring gennem virksomhedsplanerne. Enkelte medarbejdere ser virksomhedsplanen som et redskab, der giver mulighed for at forpligtige hinanden på en række arbejdsopgaver. Langt de fleste mener imidlertid, at virksomhedsplanen ingen betydning har for de opgaver, som de varetager. Nogle medarbejdere oplever at virksomhedsplanen hører hjemme på et abstrakt og ledelsesmæssigt niveau og ikke på det konkrete plan, hvor de befinder sig. Andre nævner, at de ikke ville have det fjerneste imod at man skrottede virksomhedsplanen, da den opleves som en tidsrøver, der tager tid fra det egentlige arbejde med de ældre. Endelig er der medarbejdere på det tekniske område, som er imod virksomhedsplanen. Her opleves virksomhedsplanen som et skræmme-eksempel på overdreven bureaukratisering af arbejds-gange og opgaver, hvilket opleves at være direkte ødelæggende for fleksibiliteten i deres arbejde.

Det generelle billede af ledernes holdning synes at være, at målstyring understøtter den decentrale ledelsesfunktion.

I begge de danske kommuner oplever lederne målstyring i form af virksomhedsplanen som et effektivt ledelsesredskab. Mange af lederne har stiftet bekendtskab med og lært målsty-

ring på forskellige ledelses- og efteruddannelser, hvorfor målstyrings-tankegangen langt fra er dem fremmed. Det er endvidere karakteristisk, at man i begge kommuner mener, at man har praktiseret målstyring internt på institutionerne, længe før det blev et formelt krav i kommunerne. Det eneste "nye" er indføring af virksomhedsplanen, hvormed der er blevet indført nogle faste rutiner med at foretage målformulering og målopfølgning, samtidig med at det er blevet et krav, at medarbejderne skal deltage heri. Dette krav mener lederne har en helt afgørende betydning, og særligt målformuleringsprocessen fremhæves som middel til at skabe et ejerskab blandt medarbejderne til vigtige opgaver og projekter inden for institutionen.

I den lille danske casekommune bruges virksomhedsplanen også som et redskab til påvirkning af det politiske niveau, og synliggør for politikerne konsekvenserne af deres beslutninger hos de udførende led.

I de svenske kommuner opleves målstyring som et vigtigt redskab til at engagere og informere om mere overordnede mål. Særligt målformuleringsprocessen opleves at have en helt central betydning i skabelsen af en intern identitet inden for institutionerne. En identitet som skaber forståelse for, hvad institutionernes rolle er, samt hvilken betydning og funktion den har i den kommunale organisation. Det betyder også, at institutionernes målformuleringsproces opleves som mere central end selve målene.

I den ene af de norske casekommuner nævnes lederne at være meget

fortrolige med målformulering, og man er ligeledes bekendt med og deltager aktivt i rapporteringsaktiviteterne, som sker på systematisk vis. Og lederne mener selv, at de overordnet set er blevet mere effektive i forhold til styringen af institutionens aktiviteter. Der er dog en vis utilfredshed blandt lederne med manglende økonomiske ressourcer. Målstyring opfattes som en måde at trække ressourcer tilbage fra de udførende led. Der kan også konstateres en loyalitetskonflikt mellem professionsnormer, politiske ønsker og økonomiske realiteter. Det gør sig dog kun gældende inden for pleje og omsorg. Inden for det tekniske område er der en langt større tradition for problemløsning gennem formelle plansystemer.

Betydningen af målstyring internt viser sig først og fremmest som et ledelsesværktøj. Dette går igen i alle landene. En af grundene til dette kan være, at lederne er "flasket op" med målstyringstankegangen på eksterne udviklingsarenaer, det vil sige ved forskellige ledelses- og efteruddannelsesforløb uden for organisationen. Selv om medarbejderne i de danske casekommuner ikke oplever den store sammenhæng mellem opgavevaretagelse og virksomhedsplanen, og selv om nogle direkte er modstandere af den, synes virksomhedsplanen trods alt at gøre en forskel for lederne. For dem er den et meget værdifuldt redskab til at planlægge, inddrage og delagtiggøre medarbejderne i udviklingen af en fælles identitet. Vurderet ud fra de danske cases, kan virksomhedsplanen også have betyde-

ning opadtil i forhold til det politiske/administrative system, hvor den opfattes og anvendes som et redskab til at kunne sætte sine egne faglige ønsker, behov og problemopfattelser på den politiske dagsorden. Alt i alt er der intet der tyder på, at institutionernes rolle på nogen måde svækkes i et målstyringsystem, men snarere styrkes, idet der med målstyring åbnes op for en legitim indflydelseskanal til at føre politik fra produktionskernen.

Konklusion

Det primære formål med artiklen var at undersøge den konkrete tilpasning af målstyring og dets samspil med andre styringsredskaber i skandinaviske kommuner. Det er blevet gjort ved at se nærmere på tre dele af institutionaliseringsprocessen, nemlig initieringsfasen, indføringsfasen og håndteringsfasen. Hvis man ser på analysens resultater på tværs, fremtræder en række forhold, der synes at have indvirkning på tilpasningen af målstyring i kommunerne.

For det første spiller forventninger til politikerrollen, som en rolle der koncentrerer sig om de overordnede spørgsmål, ind på flere niveauer. Ønsket om at give politikerne større indflydelse på de overordnede spørgsmål, og mindre på de konkrete sager, nævnes som en af de tre begrundelser for at tage målstyring ind som et styringsredskab i kommunen. Den nye politikerrolle slår også igennem i forhold til håndteringen og de første reaktioner knyttet til praksis omkring

målstyring. Det bekommer tydeligvis ikke alle politikere lige vel, at skulle være "målstyringspolitikere". Der er for fleres vedkommende en åbenlys kritik af styringsredskabet, som de ser værende i modstrid med kernen i det at være lokalpolitiker. Vanskelighederne ved at få opbakning bag styringsredskabet slår også igennem politikernes adfærd og konkret på deres engagement i målformuleringsprocessen. Det er kun i de svenske casekommuner, hvor politikerne går aktivt ind i processen og prioriterer denne som vigtig for politikerrollen. Politikernes tilbageholdenhed i de danske og norske kommuner betyder, at det bliver administrationen der reelt formulerer de politiske målsætninger.

For det andet har de traditionelle økonomiske og planlægningsmæssige styringsredskaber som de årlige budgetprocedurer og kommuneplaner stor indvirkning på den konkrete tilpasning. I hovedparten af kommunerne er den konkrete målstyring koblet tæt sammen med enten det årlige budget eller de lovpligtige planprocesser - eventuelt i en kombination mellem de to. Der er også eksempel på at målstyring kombineres med mere tidstypiske styringsredskaber som f.eks. dialogstyring. Erfaringerne med tilpasning af målstyring i de skandinaviske kommuner har et stærkt konserverende indslag, hvor målstyring kobles tæt til traditionelle styringsredskaber. Denne kobling gør det sandsynligvis lettere både at "sælge" styringskonceptet og lave den praktiske implementering, men det gør det også vanskeligere at bryde de traditionelle adfærdsmønstre.

For det tredje viser analyserne, at kommunerne i deres håndtering af målstyring bevidst eller ubevidst accepterer brud i målstyringsprocessen. Det gennemgående træk er en manglende sammenhæng mellem mål på forskellige niveauer, ligesom en manglende behandling på det politiske niveau. Dette kendetegn kan hænge sammen med et andet generelt karakteristika, den markante topstyring af initierings- og tilpasningsfaserne. Det har næsten udelukkende været en sag for den absolutte politiske og administrative top.

Det andet og sekundære formål vi annoncerede i starten af artiklen var interessen for begreber om tilpasning af styringsredskaber i organisationer. Vi har lænet os op af det begrebsapparat, som det den sociologisk ny-institutionelle teori tilbyder. Overordnet betragtet har det givet en hensigtsmæssig ramme for en analyse af kommunernes tilpasning af målstyring. Analyserne har understreget betydningen af grundlæggende styringstraditioner i forhold til konkrete tilpasningsprocesser. Det gennemgående træk i casestudierne har været det stærke indslag af traditionel økonomisk planlægning. Det er gennem artiklen også blevet præciseret, hvordan tilpasningen af et styringsredskab kan kobles til andre mål. I forbindelse med målstyring har ønsket om en anderledes politikerrolle spillet en central rolle. Det kan bl.a. ses ved, at den største indsats har været knyttet til målformuleringsprocessen, mens styringsmæssige elementer i form af tilbagemeldninger til det politiske niveau bevidst eller ubevidst har været nedprioriteret. For-

muleringen af overordnede mål står centralt i den nye politikerrolle, og interessen for målformuleringsprocessen kan netop ses som forsøg på at fremme denne rolle. Hvis interessen havde været mere rettet mod styringen, ville der formodentlig havde været større opmærksomhed knyttet til feed-back processerne og sammenhæng ned igennem systemet.

Det leder hen til en af kritikpunkterne ved det anvendte analyseapparat. Der er ikke i tilstrækkelig grad fokus på betydningen af magtkampe og interesser i forbindelsen med processer omkring tilpasningen af styringsredskabet. Der er tydeligvis en markant magtkamp mellem målstyringstilhængere og målstyringsskeptikere om hvem, der skal definere såvel styringsredskaber som polikerroller. Tilsvarende rettes opmærksomheden ikke i tilstrækkelig grad mod forskellige interesser hos diverse aktører i organisationen. Administrationens interesser kan tænkes at være afgørende for både initiering og tilpasning af målstyringen. Hvordan sådanne interesser spiller ind, opfanges ikke af det sociologisk ny-institutionelle begrebsapparat.

I komparative analyser skal man se efter såvel forskelle som ligheder (Peters 1998). Vi har ikke fundet så store forskelle som forventet. Det er i højere grad lighederne end forskellene, som har trådt frem.

Der er store ligheder mellem casekommunerne i det tre lande med hensyn til, hvordan initieringsprocessen forløber. I alle tre lande har nationale myndigheder og organisationer fra slutningen af 1980'erne, Sverige noget

tidligere, udsendt rapporter og vejledninger om målstyring i den offentlige sektor. Konsulentfirmaer har udnyttet den efterspørgsel, der derved blev fremkaldt, og i alle casekommunerne har der da også været konsulenter involveret i opstarten af målstyringsprojektet. Der er herigenem sket en direkte formidling af nationalt definerede, generelle målstyringsmodeller, som er søgt tilpasset de enkelte kommuner. Det gælder specielt i Norge, hvor en national model er blevet kodificeret, det såkaldte årshjul. I Danmark har lovgivningen om servicedeklarationer antageligt bidraget til at styrke indførelsen af målstyring i kommunerne, men der er ingen "officiel model". I Sverige har man tidligere drøftet bestiller-udfører modellen intenst, men den synes ikke at have fået større praktisk udbredelse. I Sverige har man i forskerkredse rettet en kraftig kritik mod målstyring i politisk ledede organisationer, men i praksis er udbredelsen af målstyring ikke svækket. I alle tre lande har kommunerne således været udsat for en markant påvirkning fra nationalt niveau formidlet af nationale myndigheder eller af kommunernes interesseorganisationer i de respektive lande. Det er, hvad man i nogle kommuner kalder tidstrenden.

Forskellene mellem landene har vi fundet i den politiske håndtering af målstyring. Her er det de svenske kommuner, der i større grad har involveret politikere aktivt i målformuleringsprocessen og i forbindelse med målopfølgning.

Antagelser om de forskellige nationale konteksters betydning for målstyring, har således kun beskednen relevans for casekommunerne.

Referencer

- Allern, Elin H. og Terje Kleven, 2002
"Management by objectives i Skandinaviske kommuner." Udkommer i *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift*.
- Allern, Elin H., 2001
Målstyring i Larvik Kommune. Sammenfatning af casemateriale. Arbeidsnotat 2/01.
Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Bäck, Henry, 2000
Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Malmö: Liber.
- Berg, Rikke, 2000
Den "gode" politiker. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bidsted, Charlotte, Toine Floris, Terje Kleven, Stig Montin, Patrik Nilsson, Olaf Rieper, Signy Irene Vabo, 1997
Forskelle og ligheder i kommunerne i Danmark, Norge og Sverige. København: AKF Forlaget.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell, 1983
"The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Ratio."
American Sociological Review, 48:147-160.
- Ejersbo, Niels, 1996
Den kommunale forvaltning under omstilling. Odense: Odense Universitet.
- Foss Hansen, Hanne, 1991
"Målstyring og strategisk planlægning i dansk forvaltning." I Lægred, Per (red)
Målstyring og virksomhedsplanlægning i offentlig sektor. Bergen: Alma Mater Forlag.
- Hansen, Peter, Niels Ejersbo og Olaf Rieper, 2000
Målstyring i kommuner. To casestudier. København: AKF Forlaget.
- Kaplan, Robert and David Norton, 1998
The Balanced Scorecard. København: Børsens Forlag.
- Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (red), 1998
New Public Management i Norden. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kleven, Terje, 2001
Målstyring i Flora Kommune. Sammenfatning af casestudie. Arbeidsnotat 3/01.
Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Kommunenes Sentralforbund, 2001
Kvalitet og service med brukeren i sentrum. Oslo: Kommuneforlaget.

Madsen, Sven, 1993

På vej mod målet. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mörck, Johan, 2002

Målstyrning i kommuner - en fallstudie av två svenska kommuner. Novemus arbetsrapport. Örebro: Örebro Universitet.

Peters, B. Guy, 1998

Comparative Politics. Theory and Methods. London: Macmillan.

Rieper, Olaf, Niels Ejersbo og Peter Hansen, 2000

"Målstyrning i kommunerne." I Antonsen, Marianne og Torben B. Jørgensen (red) *Forandringer i teori og praksis.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Rombach, Björn, 1991

Det går inte att styra med mål. Lund: Studentlitteratur.

Røvik, Kjell Arne, 1998

Moderne Organisasjoner. Bergen: Fagbokforlaget.

Sahlin-Anderson, Kerstin, 1996

"Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields." I Czarniawska-Joerges, Barbara and Guje Sevón (red) *Translating Organizational Change.* Berlin: Walder de Gruyter.

Sevón, Guje, 1996

"Organizational Imitation in Identity Transformation." I Czarniawska-Joerges, Barbara and Guje Sevón (red) *Translating Organizational Change.* Berlin: Walder de Gruyter.

Sherwood, F. and W. Page, 1976

"MBO and Public Management." I Perry, James L. and Kenneth L. Kraemer (red) *Public Management: Public and Private Perspectives.* Palo Alto: Mayfield Publishing Company.

Thygesen, Niels Thyge, 2002

Målstyret ledelse. Ph.D. serie 2.2002. København: Handelshøjskolen i København.

Øgård, Morten, 2000

"New Public Management - markedet som redningsplanke." I Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (red) *Det kommunale laboratorium.* Bergen: Fagbokforlaget.

Noter

¹ Tak til Elin Allern, Terje Kleven og Stig Montin for nyttige kommentarer til tidligere udkast.

² I den efterfølgende teoretiske diskussion og i analyserne af målstyring skelnes der ikke eksplicit mellem de to former.

³ De danske casestudier er rapporteret i Rieper, Ejersbo og Hansen (2000); Hansen, Ejersbo og Rieper (2000). De norske casestudier er rapporteret i Allern (2001) og Kleven (2001). De svenske casestudier er rapporteret i Mörck (2002).

⁴ Den opstillede fasemodel bygger på Berg (2000).

⁵ I forskningsprojektet er der taget udgangspunkt i følgende idealmodel for målstyring: 1) Der foreligger mål på forskellige niveauer og områder af organisationen fra det politiske til det operationelle, 2) der findes systemer/rutiner for beskrivelse af tjenesteproduktion, 3) der er etableret feed-back mekanismer og 4) der foretages vurdering af resultaterne.

⁶ Politikernes rolle generelt og i forhold til målstyring er behandlet meget omfattende i Berg 2000