

**Kommunal målstyring
og politikerrollen**

Lene Dalsgaard

ISSN 1396-3503

2000:4

Kommunal målstyring og politikerrollen

Lene Dalsgaard

*Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet 2000*

copyright forfatteren

*ISSN 1396-3503
2000:4*

tryk: UNI.PRINT

Kommunal målstyring og politikerrollen

Indledning.

Der er ikke noget alternativ til mål- og rammestyring som overordnet styringsprincip for kommunalpolitikere. Det er i al fald indtrykket, der fæstner sig for danske forholds vedkommende, når centrale aktører og organisationer såsom ministerier, Kommunernes Landsforening, Amsrådsforeningen, konsulenter, m.fl. i tale og skrift har udtalt sig om den kommunale styring. Nok kan der peges på vanskeligheder med at omsætte princippet til handling, men besværlighederne er af praktisk og ikke principiel art og vil derfor kunne overvindes, siges det.

Det samme indtryk får man også let, når man spørger "ude i marken", dvs. i kommunerne. Ifølge de undersøgelser, der er foretaget, har man tilsyneladende taget tankegangen til sig. Det gælder ikke kun mange kommunalpolitikere, men også øvrige aktører på den kommunalpolitiske scene - ansatte og ledere i forvaltninger og institutioner udtaler næsten samstemmende, at målstyring må være vejen frem. Som i de centrale anbefalinger fremholdes allehånde problemer med at praktisere princippet, men disse tolkes overvejende som nogle, som forsvinder, når man har lært sig de rette modeller og systemer, som målstyringer kan udfolde sig indenfor. Alle skal blot vænne sig til de "nye tider".

Målstyring som tankegang må således opfattes som været slået bredt igennem i den kommunale verden. Når praksissen i kommunerne viser, at det ikke har været så ligetil at få mål- og rammestyringen til at fungere, er forklaringen herpå gerne, at kommunerne har været i en opstartsfasen, der har været præget af mange enkeltstående omstillingsaktiviteter. Tiden er nu kommet til at sammentænke disse i et sammenhængende styringssystem, hvor alle aktører og niveauer ses i et integreret hele. Det er nu sæson for "jagt på det rette styringsmix", som let omskrevet er titlen på en pjece fra Kommunernes Landsforening (KL 1994). Det væsentligste element heri er en præcisering af kompetence-, ansvars- og rollefordelingen mellem de forskellige aktører. Disses position og funktion i den samlede styrings- og beslutningsproces skal klargøres. Der skal, som det hedder, "skrives nye rollehæfter for de forskellige aktører" (KL 1995a, p. 11). På baggrund af disse nye roller skal der etableres nye informations- og kommunikationsmodeller, således at kommunalpolitikere kan indtage positionen med at opstille mål og afsætte de økonomiske rammer. Politikerne skal "klædes på" til en ny og klargjort rolle.

Sigtet med denne artikel er dels at afklare det nærmere indhold i det forbedrede målstyringskoncept med speciel focus på, hvordan modelræsonnementet forstår politikerrollen, dels kritisk vurdere de principielle argumenter med tilhørende handlingsanvisninger herfor. Meningen er således ikke at diskutere, hvordan der i målstyringskonceptet ses på den samlede rollefordeling mellem de forskellige aktører i den kommunale system¹ eller at give en samlet bedømmelse af styringsforståelse og -anbefalinger i den her benyttede New Public Management-inspirerede litteratur, men at koncentrere opmærksomheden om politikerrollen og de tilskrevne funktioner og adfærdskrav. Er målstyringskonceptets argumenter og anbefalinger adækvate og tilstrækkelige til, at politikerne vil kunne påtage sig en ny klargjort rolle? Det er diskussionsaksen.

Artiklen vil følgelig få karakter af en fremstilling af hovedargumentationer, kommentering af disses fundament og rækkevidde og vurdering af tilstrækkelighed ud fra en realitetsnær betragtning af krav til kommunalpolitikerrollen, hvor kravene udspringer af såvel styringsbehov og -problemer som af den politiske proces selv. Har den forbedrede målstyringsmodel fundet den rette opskrift, det rette "rollehæfte", for kommunalpolitikere i "det rette styringsmix"?

For at kunne gennemføre diskussionen må politikerrollen deles op i forskellige funktioner i forhold til den politisk-administrative proces. Her tages der afsæt i en cyklusopdeling, hvor politikernes rolle og opgaver diskuteres i forhold til:

- a) fastlæggelse af policy-mål
- b) formulering af policy-indsatser
- c) vurdering af konsekvenser af policy-indsatser

En sådan opdeling er ikke en, som konceptlitteraturen vedrørende målstyring benytter sig af, og som det vil fremgå, har litteraturen da heller ikke lige meget at sige i relation til samtlige dimensioner, når det som her gælder politikerrollen. Og det er vel i sig selv interessant, for ved at lade diskussionen følge en sådan simpel tankefigur, bliver det måske også tydeliggjort, hvilken (begrænset) rækkevidde af rolletildelingen, der er indskrevet i den samlede policyproces.

I relation til rollebegrebet har den benyttede litteratur mest at sige om de ydre rolleforventninger, der defineres ved de krav og kabaliteter, som lægges ned i opgaverne. Det vil sige, de forståelser af tildelte positioner, kompetencer, ansvar og pligter og de hertil hørende adfærdskrav, som tilskrives kommunalpolitikere. Det er følgelig disse forventninger, sådan som de fremstilles alment i litteraturen, det følgende vil fokusere på.

Grundlaget for fremstillingen af det nye målstyringskoncept vil specifikt og primært være publikationer fra Kommunernes Landsforening, hvor der siden midten af 1990'erne er udgivet en del skrifter i forbindelse med det såkaldte projekt "Fremtidens kommuner". I forbindelse med kommenteringen og diskussionen heraf trækkes der endvidere indirekte - og direkte i noteform - på viden og data fra en pågående case-undersøgelse, som jeg deltager i under "Demokrati fra nedenu"-projektet.²

Inden jeg går over til at se på den politikerrolle, som anbefales i målstyringslitteraturen, skal jeg kort opholde mig ved de argumenter, der fremføres for, at der er behov for en ny styringsmodel på kommunalt niveau, og at målstyring er svaret herpå.

Hvorfor en ny styringsmodel - ændrede styringsvilkår.

Der kan næppe herske tvivl om, at de kommunalpolitiske styringsvilkår er ændret betydeligt gennem de sidste 10-15 år, og det tilsiger, at gammelkendte styringsformer må revurderes. De ændrede betingelser har især baggrund i de decentraliseringsprocesser, der har fundet sted, og den øgede betydning, som det kommunale niveau har fået politisk og administrativt gennem de seneste årtier (jf. Gundelach/Jørgensen/Klausen 1997). Det har betydet, dels at ansvar og kompetence vedrørende økonomi, løn- og personale, fagligt indhold m.v. er blevet lagt ud til de udførende institutioner, dels er der også på institutionsniveauet tilkommet nye politiske aktører i form af brugerbestyrelser. Når denne udvikling skal fremstilles i målstyringslitteraturen, peges der gerne på følgende forhold:

Øget økonomisk handlefrihed decentralt:

Handlefriheden består typisk i, at institutionerne i stedet for en bevilling fordelt på enkeltkonti nu får "en pose penge", som de (mere) frit kan disponere over, der kan overføres overskud og underskud mellem regnskabsårene, og institutionsbudgettet gives som et nettobudget, hvilket vil sige, at eventuelle eksterne, ikke-budgetterede indtægter forbliver i institutionerne.

En hovedfilosofi bag er, at det fører til en mere fleksibel og bedre udnyttelse af knappe økonomiske ressourcer. Opsparings- og overførselsmuligheden skal for det første modvirke den "uhensigtsmæssige budgetadfærd", der består i, at de bevilligede midler skal opbruges til sidste krone inden udgangen af budgetåret for at undgå budgetreduktioner det følgende år. December måneds panikindkøb og -forbrug skal med andre ord undgås. For det andet er der mulighed for, at institutionerne kan spare op til større anskaffelser og investeringer, som ikke kan afholdes af et enkelt års budgetramme. Endelig skal der ske et brud med den "tillægsbevillingskultur", der har været i mange kommuner (KL 1995b, p. 43). Når ansvaret for budgettet er lagt ud, vil institutionerne på deres side føle en større forpligtelse til, at budgettet overholdes. Kommunalpolitikere vil samtidig være mindre tilbøjelige til at efterkomme tillægsbevillingsansøgninger. De kan med henvisning til det udvidede råderum inden for rammen med større ret hævde, at det er institutionernes eget ansvar konkret at prioritere på en sådan måde, at budgettet overholdes.

Øget fagligt, løn- og personalepolitisk råderum decentralt:

Med den økonomiske decentralisering er der som regel fulgt udlægning af kompetencer i forhold til at ansætte og afskedige personale, fastsættelse af personalenormering, sammensætning af personalegruppen, efteruddannelse samt - i variende omfang - lønpolitik og lønadministration. Ligeledes er det faglige råderum for opgavevaretagelsen udvidet. Eksempler på sådanne decentrale beslutningskompetencer er undervisningsplaner (time- og fagfordeling) på

folkeskoleområdet og pædagogiske strategier og profiler på daginstitutionsområdet.

Også i forhold til disse former for decentralisering peges der på resultatsiden på øget fleksibilitet og bedre ressourcudnyttelse. De øgede frihedsgrader skaber øget motivation, opgavekvaliteten forbedres, personalets faglige kompetencer udnyttes bedre, faggrænser opløses og dobbeltadministration undgås (Se f.eks. KL m.fl. 1991, p. 13ff).

Etablering af brugerbestyrelser:

Parallelt med decentraliseringsprocesserne er brugerne i form af brugerbestyrelser blevet stærkere repræsenteret. Hvor brugerne måske tidligere mere uformelt blev taget med på råd, og hvor kompetencen var relativt begrænset, er udviklingen - også lovgivningsmæssigt - gået mod bredere kompetencerammer for brugerbestyrelserne. Det gælder især på skole- og daginstitutionsområdet, men også på ældreområdet og det kulturelle/folkeoplysningsområdet er brugerorganer blevet tildelt øgede og formelle beføjelser. Argumenterne for øget brugerindflydelse har især været, at institutionernes opgavevaretagelse i højere grad skulle tilpasses brugernes ønsker og krav. Serviceydelse skulle altså gøres mere responsive i forhold til brugerønsker, hvilket igen ville betyde mere tilfredse brugere.

Litteraturen fremhæver således en række positive følgevirkninger af decentraliseringsprocesserne. De selvsamme processer rejser imidlertid også nye problemer af styringsmæssig karakter. På negativsiden er det primært følgende forhold, som opmærksomheden henledes mod:

De økonomiske gevinster ved decentraliseringen bliver mindre, hvis institutionerne udvikler en "væren sig selv nok-kultur" (KL 1995b, p.7). Den kan komme til udtryk ved bla. manglende samarbejde på tværs af institutioner og institutionsområder (f.eks. fælles udnyttelse af lokaler og faciliteter) eller manglende blik for besparelser i forhold til fælles anskaffelser, indkøbs- og uddannelsesmuligheder. Videre kan de udvidede opsparingsmuligheder udvikle en holdning om, at opsparing helt og holdent er institutionernes ejendom, og at opsparing - uanset om den har et konkret formål eller blot er en forsikring mod eventuelt dårligere tider - ikke kan indgå i overvejelser om, hvorvidt institutionens generelle rammebudget kan beskæres (KL 1995b, p.10)

Den faglige og personalemæssige decentralisering kan set i sammenhæng med også brugerbestyrelsernes indflydelse på dette område bevirke, at institutionerne kan udvikle sig forskelligt med hver deres profil. Det er ganske vist også en del af hensigten med decentraliseringen - en mere differentieret og brugertilpasset service - men de decentrale skibe kan - som det formuleres - risikere at sejle i hver sin retning (FOKUS-pjece 1996, p. 13), hvor forskellene mellem serviceydelserne bliver politisk uacceptable.

I den efterhånden lange række af publikationer, der findes indenfor området, er det primært disse konsekvenser - positive som negative - der sættes spot på. Opdelingerne i forhold til former for decentralisering kan dog være forskellige fra den her anvendte. Ligeledes er fremstillingerne langt rigere på flere konkrete eksempler på, hvordan de aktuelle styringsbetingelser viser sig i den kommunale virkelighed. I forhold til nærværende formål - at fremdrage de styringsbetingelser

og -problemer, som den politiske målstyring siges at være et følgerigtigt svar på - må ovenstående korte skitsering dog række.

Formulering af policy-mål.

“Målstyringstanken er svaret på de styringsmæssige udfordringer, der er fulgt i kølvandet på decentraliseringen. Den politiske ledelse sættes i centrum. Målstyring skal ikke betragtes som et opgør med decentraliseringen, men som et redskab, der kan være med til at sikre, at decentraliseringen ikke resulterer i manglende politisk styring” (FOKUS-pjece 1996, p. 62). Det må siges at være klar tale.

Hvad er det så for svar, der tilbydes konkret, når det gælder formulering af policy-mål?

Først og fremmest understreges det, at det ikke er tilstrækkeligt, at kommunalbestyrelsen blot opstiller nogle overordnede og brede målsætninger på de enkelte opgaveområder. For at der i policy-formuleringsfasen kan være tale om politisk målstyring skal følgende forudsætninger være opfyldt:

- Kommunalbestyrelsen skal i en *egentlig prioriteringssituation* mellem forskellige delmål. Det skal være synligt, hvilke prioriteringer, der er foretaget. “Politisk målstyring handler om at vælge hvilke mål, der er vigtige og hvilke mål, der er mindre vigtige” (FOCUS-pjece 1996, p. 62). Prioriteringen indebærer altså, at kommunalbestyrelsen bevidst må fravælge mål (ibid).
- For at sikre, at kommunalpolitikkerne sættes i en sådan faktisk prioriteringssituation, og at man udadtil får signaleret, at noget er vigtigere end andet, skal politikkerne begrænse sig til kun at formulere nogle ganske få mål på de enkelte policyområder.
- Målene skal formuleres som *resultatmål*. Målene skal være af en sådan karakter, at der kan skabes en sammenhæng mellem kommunalbestyrelsens mål og institutionernes hverdag. Målene skal med andre ord være forpligtigende for de decentrale enheder.
- Målene er være *målbare*. I den forudsætning ligger, at kommunalbestyrelsen skal sikres en tilbagemelding om, hvorvidt målene er blevet opfyldt eller ej.

Når det gælder spørgsmålet om, *hvordan* disse forudsætninger kan opfyldes, er det først i de seneste år, at dette spørgsmål har fået en mere end perifer behandling i den danske debat. Måske er baggrunden herfor, at der tidligere blandt fortalere for målstyring lå den forventning, at når decentraliseringen kunne gennemføres relativt let og smertefrit, ville noget tilsvarende gøre sig gældende i forhold til den politiske målstyring³. Uagtet baggrund er det som sagt først i de senere års skrifter, at spørgsmålet vies en mere seriøs opmærksomhed - en opmærksomhed som givet har baggrund i de erfaringer, som forskellige kommunalbestyrelser har gjort sig (Se f.eks. Ejersbo (red) 1997, Klausen og Ståhlberg (red) 1998).

Opmærksomheden retter sig mod flere forhold. Der skal etableres et *politisk ejerskab* til målene. “Ejerskab handler om, hvorvidt politikkerne oplever en loyalitet og forpligtigelse over for

selve indholdet i målene i deres politiske arbejde” (FOKUS-pjece 1996, p. 58). Mål som blot formelt er blåstemplet politisk, gør at politikerne ikke oplever målene som deres mål, og de formulerede mål bliver derfor ikke tilstrækkeligt engagerende eller motiverende til, at de kan fastholdes som styringsparametre.

Det som med stor sandsynlighed har givet anledning til at understrege ejerskabsfølelse til målene, kan føres tilbage til de erfaringer, som mange kommuner har gjort sig i forhold til den konkrete målformulering. Her har det været forventningen såvel som realiteten, at forvaltning og institutioner har formuleret et oplæg til mål, og kommunalbestyrelsen efterfølgende uden større diskussioner har gjort målene til deres ⁴. Den helt konkrete anbefaling går derfor på at lade politikerne “i strid med sædvane” at være dem der “fører pennen” i første omgang (KL 1995a, p. 36), ligesom det understreges, at det er forvaltningens opgave at støtte og ikke overtage processen (FOKUS- pjece 1996, p. 59).

Et næste spørgsmål, der bliver taget op er, om formulering af mål forudsætter, at der opnås enighed om målene - eller mere præcist formuleres spørgsmålet, om der skal være “enighed om enhver pris”? (ibid p. 59). Problemstillingen fremstilles som et dilemma imellem, at det på den ene side er relativt let at nå frem til enighed, hvis målene formuleres i overordnede og brede termer. På den anden side betyder det, at målene ikke kommer til at virke styrende, og derfor bliver det enkeltstående og til tider modsatrettede enkeltbeslutninger, der præger kommunalpolitikken. Håndteringen af dette dilemma gives der ikke noget klart bud på. Dog antydes det, at partipolitikken og eventuelle uenigheder primært må udfolde sig i den fase, hvor målene formuleres, og at politikerne efterfølgende må forpligtige hinanden på, at konkrete beslutninger træffes i overensstemmelse med de vedtagne målsætninger (ibid p. 60).

De seneste anbefalinger sætter også ind i forhold til de hensyn og overvejelser, som politikerne må tage over for de decentrale institutioner: Når politikerne skal formulere mål, skal det ske i respekt for institutionernes faglige autonomi. Institutionerne har både ret til og behov for selvstændigt at tilrettelægge ydelserne i overensstemmelse med faglige kriterier. Derfor skal politikerne sikre sig, at de ikke opstiller mål, som af institutionerne vurderes som fagligt problematiske eller ugenneførbare. Ydermere skal politikerne være sig for at opstille typer af mål, som går ind på, *hvordan* målet skal opnås. Her skal der gives råderum for institutionerne til selv at vurdere, hvilke midler der anses som de mest egnede, jf. også næste afsnit. Endelig skal politikerne sikre sig, at formulering af klare politiske mål ikke af institutionerne opleves som skridt i retning af øget centralisering (FOKUS-pjece 1996, KL 1995a og b). Politikerne rådes altså til i forbindelse med de indholdsmæssige målformuleringer hverken at blande sig i “detaljen” eller “det faglige” samt at undgå, at institutionerne får det indtryk, at magten igen bliver centraliseret hos byråd og forvaltning. Hvis det skal realiseres, er dialog nødvendig, hedder det. Dialogen har dels en videns- dels en holdnings- og opslutningsmæssig dimension. På den ene side giver dialogen “politikkerne indsigt i og viden om, hvad der sker ude decentralt og dermed

et godt grundlag for at formulere mål” (FOKUS-pjece 1996, p. 62). På den anden side er det en forudsætning, at målene anerkendes som relevante og rimelige i institutionerne, og at disse dermed aktivt tilslutter sig at arbejde efter dem. Denne dobbeltfunktion i dialogen, understreges det, er vigtig for, at de politiske mål kan få gennemslagskraft i forhold til de ydelser, som institutionerne producerer (ibid).

Skal man sammenfatte de krav og rammer, som målstyringskonceptet lægger frem for formulering af policy-mål, består de i, at kommunalpolitikkerne skal blive enige om at udvælge og prioritere nogle få, overskuelige og målbare resultatmål på de enkelte opgaveområder. I formuleringen af disse skal afvejes hensynet til de dentrale institutioners faglige autonomi og oplutning. Afvejningen skal foregå i dialog med institutionerne og forvaltningen, men den proces må hverken føre til, at målsætningerne bliver for “tandløse” og overordnede, således at målstyringen mister styringspotentialet og ej heller føre til, at politikkerne blot overtager de ønsker, som institutionerne og forvaltningen havde i forvejen.

Med de senere års øgede vægt på de processuelle aspekter af målformuleringsfasen, må man delvis medgive, at litteraturen er kommet politikkerne til hjælp i forhold til at give et billede af, at det er et farvand med mange små beslutningssøer, som de skal navigere i. Politikkerne må anerkende, at der med decentraliseringen både er kommet nye politiske aktører og nye arbejds- og magtfordelinger på dagsordenen, og det afstikker grænserne for de politiske målformuleringer. Man kan således se de procesmæssige betragtninger som et forsøg på at give politikkerne en mere veldefineret plads i forhold til de øvrige aktører i forbindelse med målformuleringsfasen. Men er råderummet og rolledefinitionen attraktiv og tilstrækkelig for kommunalpolitikkerne? Her forekommer målstyringsanbefalingerne stadig at mangle svar på afgørende punkter.

Det gælder ikke mindst i forhold til fastholdelsen af, at politikernes rolle er at opstille klare og prioriterede mål. Mens det på det seneste nok i højere grad er blevet anerkendt, at der på de enkelte opgaveområder kan være mange interesser, mange hensyn og mange delmål involveret, og at disse måske heller ikke umiddelbart kan forenes i en konsistent målformulering, har dette ikke ført til, at der er slækket på kravet om, at den politiske styring i fasen for formulering af policy-mål består i valg af få og klare, prioriterede mål⁵. Tværtimod kan man næsten sige. Det viser sig bl.a. i det sprog, der benyttes. Der tales om, at “valg skal være synlige” i den forstand, at “noget er vigtigere end andet”, og at “ikke alle hensyn kan varetages”. Man kan således sige, at målstyringsmodellen “løser” problemet med de i politisk sammenhæng mange og uklare mål ved kun at fokusere på og udvælge sig nogle enkelte, som politikkerne skal koncentrere sig om - ellers bliver det uoverskueligt, som det siges. Strategien med at formulere få og klare mål får hermed et nødvendighedens skær over sig - det eneste “logiske” for politikkerne er at påtage sig valg- og prioriteringsrollen.

Men valg- og prioriteringsforståelsen er problematisk af den banale grund, at uklare og modstridende mål ikke forsvinder, blot fordi politikkerne vælger nogle enkelte ud, og dermed

definerer andre uden for synsfeltet. Det uklare, det inkonsistente, det modsætningsfyldte har rod i reelle samfundsmæssige og politiske interesser. Derfor går målstyringsmodellen udenom det fundamentale spørgsmål, som et genuint styringsbegreb må stille: Hvordan bliver politikerne - og vi - bedre til at håndtere uklare og ikke konsistente mål? Hvordan arbejde hen imod bedre politisk kvalitet i arbejdet? Rammen for svar må ligge i overvejelser over politikerrollen og en demokratisk politisk styring.

Det er politikens rationelle kerne at være beslutningssted og "civiliseret" ramme for uenighed om, hvordan der skal handles eller ikke handles i forhold til fællesskabet. I relation hertil kan politiske institutioner forstås som kendetegnet ved enighed om, hvordan spillet spilles, hvorfor og hvordan man (midlertidigt) formulerer enighed på måder, der sikrer, at den politiske handlekraft ikke undermineres. Hvor godt samfundsmæssige interessedelinger, konflikter og behov transformeres til den politiske arena, udgør en vigtig politik-kvalitet.

Hvis man som i målstyringskonceptet vil reducere denne uenighed ved at forlange opsætning af få og fælles mål, er man langt hen ad vejen på kollisionskurs med den politiske proces' egen identitet. En privat virksomhed har en bestyrelse valgt på baggrund af enighed, hvor det overordnede mål er givet, nemlig økonomisk indtjening som overlevelsesbetingelse. Det er omvendt i politik. Politikerne er valgt på baggrund af politisk uenighed. I politik hersker der mange og modsatte mål, interesseforskelle og uenigheder, og politiske målsætninger formuleres med bevidsthed om, at de hele tiden kan reformuleres. Det politisk-administrative system opererer på og i kraft af disse betingelser, og både handlekraft og responsivitet øges ikke, men mindskes, såfremt man tvinger politikerne til en delvis falsk enighed om målformuleringer og endda nogle få opstillede. Det indledningsvist omtalte "rollehæfte" med den heri opstillede politikerrolle passer altså dårligt ind i det "stykke", som skal spilles i en politisk sammenhæng.

Det gælder også kravet om, at politikerne bevidst skal fravælge mål, for hvad er grundlaget herfor? Såfremt det indebærer at uddefinere hensyn og interesser, der har en legitim repræsentation på det politiske niveau, er det demokratisk set problematisk.

Det er ikke ensbetydende med, at prioritering mellem delmål er en illegitim handlemåde i politik, men det er ikke på forhånd givet, at den politiske situation og magtfordeling tilsiger klare, entydige fravalg. Nogle gange - ja, måske oftest - består "gode" politiske afgørelser i at finde brede målformuleringer, så alle kan inddefinere interesser heri, og hvor det så overlades til senere implementeringsprocesser at finde gangbare operationaliseringer og handlemåder. Rammelovgivningsbølgen i 1970'erne og 1980'erne afspejlede såvel et politisk som et "teknisk" hensyn til en fleksibel implementering. Politisk målformulering handler meget om at finde formuleringssbaner, hvori de politiske uenigheder til stadighed kan bevæge sig.

Derfor er det væsentligt at fastholde et syn på politisk styring som en iterativ proces, hvor løsninger ikke ligger forud for kommunikation og samspil, men netop er at finde i selve processerne. Derfor er der meget brug for dialog. Det fordrer konkrete og løbende overvejelser

og afvejninger af, hvordan løsninger og beslutninger kan udformes. På papiret, i blueprintet kan politikerne måske nok klare sig med få og væsentlige input til at udfylde en afgrænset, overordnet og strategisk rettet politikerrolle, men i dagligdagen dikterer inputtene, informationerne, dialogpartnere, positions- og oppositionshensyn en anderledes mangesidet og modsætningsfuld politikerrolle. Det peger ikke just hen mod de faste og entydige adfærdskrav, som målstyringsmodellen lægger op for politikerne. Næsten tværtimod. For det er måske snarere i det konkrete, det løbende og det situationsbestemte, at nøglen til en mere adækvat og kompetent politikerrolle ligger. Det er her at en politisk ekspertice i form af afvejning af hensyn, interesser og mål skal stå sin prøve. - En sådan forståelse ligger et godt stykke fra konceptlitteraturens tankeverden.

Formulering af policy-indsatser.

Hvilken rolle tildeler målstyringsmodellen så kommunalpolitikerne i forbindelse med formulering af de indsatser, der skal til for at nå målene? Det korte og mest hurtige svar kunne være, at de ikke tildeles nogen rolle overhovedet. Politikerne skal holde sig til at være målformulerende og resultatopfølgende, mens de skal overlade det til den professionelle forvaltning og institutionsledelsen at finde midlerne. Sådanne korte standardsvar er målstyrings-skrifterne da også rig på. For blot at nævne et par stykker: "Politikerne skal præcisere de mål og rammer, der er tilrådelighed. Indenfor rammerne er det personalets selvstændige opgave at finde de fagligt bedste metoder til at nå resultaterne" (Bjerre og Madsen 1992, p. 12-13). "Politikerne sætter målet, personalet finder ud af, hvordan de bedst når målsætningerne" (KL 1995b, p. 21). På sæt og vis kan man da også sige: Hvad skulle svaret ellers være, eftersom målstyring principielt bygger på, at der ikke (længere) skal styres ved at give instrukser om, hvordan forskellige ydelser og opgaver skal udføres og tilrettelægges. Fra regelstyring til målstyring er et velkendt slagord i den danske debat.

Men spørgsmålet er, hvad det er for et niveau, der tales om, når det hedder, at politikerne ikke skal blande sig i middelsiden, i "metode" og i "detailbeslutninger"? Inden for hvilke rammer og grænser er det, at der er indgået en "handel" om, at politikerne afgiver beslutningskompetence om indsatsvalg og detaljeførelser mod, at forvaltningen og de udførende institutioner garanterer bedre resultater til samme - eller færre - omkostninger?

I målstyringslitteraturen benyttes gerne tankefiguren om en niveaudeling i et strategisk, taktisk og operationelt niveau. Politikerne skal holde sig til det målformulerende og strategiske niveau. De skal sammen med den øverste forvaltningsledelse koncentrere sig om, hvad der kaldes "de store linier", dvs. med den kommunale organisation og virksomhed som helhed, de skal prøve at tage højde for den fremtidige udvikling og disponere på det lange sigt, og de skal (om)prioritere ressourceanvendelsen i lyset af de strategiske mål, der ønskes nået. Det taktiske niveau, hvor aktiviteter planlægges (bemanding, koordinering af opgavesammenhænge osv.) er

en ledelses- og stabsfunktion, og endelig er det operationelle niveau reserveret til decentrale institutionsledere og ansatte, der er ansvarlige for den løbende og daglige arbejdsudførelse og -tilrettelæggelse. Det er her, serviceproduktion og sagsbehandling sker. Det er så en styrket managementfunktion, der skal sikre de interne kommunale forudsætninger herfor og kitte virket på strategisk, taktisk og operationelt niveau sammen.

Ud fra en sådan forståelse bliver svaret på, hvor grænsen går for kommunalpolitikernes indblanding i middelanvendelsen, at den er indgrænset til det strategiske niveau⁶. Eksempler herpå kunne det i så fald være fastsættelse af en bestemt aktiveringslinje for bistandsklienter, prioritering af bestemte pasningsordninger for børn osv.

Antagelsen er så, at hvis blot sådanne strategiske retningslinier er tilstrækkeligt præciserede, kan det overlades til de taktiske og operationelle niveauer at sætte de rette midler ind. Det er her, at der findes viden og ekspertise til at optimere mål-middelsammenhænge, og derfor må det defineres som en faglig-professionel opgave, lyder argumentet.

Tankegangen har helt sikker noget på sig i den forstand, at det på mange policy-områder er helt nødvendigt, at der gives rum for fleksibilitet i implementeringen. Det gør det muligt at tilpasse indsatserne til forskellige, foranderlige og måske svært løsbare forhold. Det er helt enkelt umuligt at arbejde ud fra en forestilling om, at der på forhånd kan stilles med en fiks og færdig "kausalteori" om, hvordan policy-mål og -midler skal eller kan sammensættes (Rothstein 1994, Dalsgaard og Lassen 1997). Det må tværtimod handle om, at indsatserne udformes på måder, så man kan håndtere den reelle usikkerhed, der hersker omkring "kausale" forhold, og det fordrer ofte, at der må tages hensyn til, at der er skabt et råderum for de, som konkret skal "aflevere" politikken eller ydelserne.

En nødvendig autonomi og handlefrihed i implementeringsfasen er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke også her foregår politisk vigtige, interessante og kontroversielle valg med hensyn til konkrete policy-indsatser. Men eftersom politikerne skal holde sig til det strategiske niveau, gør målstyringen næsten dette til "lukket land" for politikerne. Ikke sådan at forstå, at der ikke er politisk indsigt i de konkrete handlevalg - det skal der gives tilbagemeldinger på, jf. senere - men at *grundlaget* for disse valg ikke gøres til et legitimt politisk anliggende, som kommunalpolitikkerne også kan handle i forhold til. I målstyringstermer hedder det, at grundlaget for valg er en optimering af mål-middelsammenhænge; men indsatser og indsatsvalg har ikke en sikker vidensbasis. Der er også grund til at understrege det ikke-teknokratiske i valgene, hvor det hverken er eller kan være simpelt analytisk-faglige overvejelser, der ligger bag. Nogle gange vælges der konventionalistisk, andre gange ud fra, hvad der er på mode, tredje gange ud fra faglig tiltro, fjerde gange ud fra alliancer og kohandler, femte gange ud fra, at det gavner bestemte aktører eller svækker andre - eller der vælges måske snarere ud fra en blanding af dem alle. Der er altså ikke en entydig basis for valg, og middevalg og -vurdering har således ofte intet med "optimering" at gøre. I forlængelse heraf skal det dog også understreges, at det heller ikke er

nogen let opgave at finde frem til konkrete procedurer eller processer, hvor det reelle grundlag for valg mere åbent kunne afdækkes og samtidig anerkende, at konkrete valg skal og må foretages ud fra en flerhed af hensyn⁷. Men vanskelighederne bliver så meget desto større under målstyring, når konkrete valg under dække af mål-middelloptimering primært gøres til et managementanliggende. Derved kommer man til at propagandere en for lineær og mekanisk middelforståelse, og skæret af "teknik" og "objektivitet" bliver øget. Og så er det vanskeligt at forestille sig, at ledelserne og de ansatte åbent vil fremlægge alle bevæggrunde, der har været for de konkrete, aktuelle valg. Der vil være en tilbageholdenhed med at berette om forhold, som man tror kan være politisk eller på anden vis kontrovertielle, og det kan gøre det endnu mere ugennemskueligt, hvad de konkrete handlevalg er baseret på.

Vurdering af konsekvenser af de politiske indsatser.

Den føromtalte anbefaling af, at kommunalpolitikerne skal begrænse sig til at formulere nogle få mål, har ikke alene som formål at "tvinge" en reel prioriteringssituation frem. Også i forhold til en efterfølgende målopfyldelsesvurdering pointeres vigtigheden af få mål. Det muliggør, at organisationen kan gears til at rette opmærksomheden mod dem, og det øger muligheden for succesfuld målopfyldelse.

Når kommunalpolitikerne skal påtage sig rollen som målopfølger, stiller det krav til nye plan- og tilbagemeldingssystemer. Kontoplanen skal indrettes politik- og opgavespecifikt. I budgettet skal det enkelte politikområdes mål, resultatmål og ressourcer knyttes sammen, gerne så konkret, at når kommunalbestyrelsen vedtager et resultatkrav, skal det af budgettet fremgå, hvilke ressourcemæssige konsekvenser, der vil være forbundet med at opfylde det. Der skal også ske en præcisering af, hvilke informationer kommunalbestyrelsen ønsker fra institutionerne. Det kan være i form af krav om virksomhedsplaner og årsberetninger med visse minimumskrav til indhold og form eller andre former for skriftlig dokumentation. Sådanne skriftlige og formaliserede dokumenter danner udgangspunkt for en mundtlig dialog mellem kommunalpolitikere og institutionerne, og disse både skriftlige og mundtlige informations- og kommunikationssystemer skal beskrives i et års- og faseforløb, hvor de vigtigste milepæle og de hertil knyttede ansvars- og rollefordelinger er angivet⁸.

Det er naturligvis vigtigt, at der i forbindelse med et nyt styringsprincip gøres nogle overvejelser om, hvad det så er for informations- og vidensbehov, det afstedkommer. Derfor er der næppe heller tvivl om, at de traditionelle plan- og budgetdokumenter og procedurerne i tilknytning hertil behøver et kritisk gennemsyn og revurdering. Det er ikke tilstrækkeligt blot at bygge flere informationer ind.

Dagens hovedproblem for politikere er nok ikke at få informationer generelt. Tværtimod oplever mange politikere ikke informationsebbe, men informationsflod. Det er altså også et spørgsmål om at komme af med den store mængde af informationer, der tilbydes; eller sagt med

andre ord: det handler om at få siet det fra, som ikke er af betydning for politikerrollen og sidde tilbage med de politisk-strategisk vigtige informationer.

Denne reelle fare for informations-overload forholder målstyringslitteraturen sig da også til med de forannævnte forslag til ændringer i den skriftlige og mundtlige information og kommunikation. Specielt i forhold til politikernes målopfølgerrolle siges de nødvendige informationer at skulle opfylde to funktioner: En *kontrolfunktion*, hvor der skal være viden til rådighed om, hvordan budgetrammer, målsætninger og resultatkrav er opfyldt og en *udviklingsfunktion*, således at politikerne eventuelt kan justere mål- og resultatkrav på baggrund af det foregående års erfaringer og resultater. Realiseringen af begge funktioner skal ske ved, at der tilgår politikerne faste tilbagemeldinger om, hvorvidt og hvordan de politiske mål- og resultatkrav er søgt opfyldt. Det forudsættes, at institutionerne eksplicit forholder sig til målene, og de er forpligtede til at gøre sig konkrete og operationelle overvejelser om, hvordan målene kan realiseres. Efterfølgende skal det meddeles kommunalbestyrelsen, hvilke konkrete aktiviteter, der er iværksat⁹.

Strategien for at begrænse "overload" af information og samtidig også sikre, at politikerne får styringsrelevant viden i relation til både kontrol- og udviklingsformålet består altså i, at den skriftlige og mundtlige information gøres mere policy-, sektor- eller institutionsspecifik samt at institutionerne er forpligtede på at komme med meldinger om, hvilke tiltag, der har været taget med henblik på at realisere byrådets mål (KL 1995a, FOKUS-pjece 1996).

Umiddelbart kunne det se ud som et adækvat informationssystem i forhold til den politiske målopfølgerrolle; men det er vel lige så tydeligt, at det er en temmelig smal politisk rolle, der aftegner sig her, hvis politikerne skulle tænkes at agere "efter bogen". Selv om man forudsætter, at institutionerne loyalt lagde sig i selen for på den mest optimale måde at efterleve målet (jf. foran), at institutionerne ikke fremstillede resultaterne heraf i det mest gunstige lys, og at der i institutionerne var kapacitet og vilje til at bearbejde informationer til relevant viden for politikerne, ville det alligevel være på et begrænset område, at politikerne kunne udfolde sig. Reelt består den politiske kontrolfunktion kun i at vurdere, dels om de økonomiske budgetter er overholdt, dels en stillingtagen til de enkelttiltag, der præsenteres fra institutionerne. Såfremt vurderingen af sidstnævnte er negativ, består udviklingsfunktionen i, at der enten kan opstilles nye politiske mål, eller at institutionerne bliver pålagt at finde frem til andre aktiviteter, som efter kommunalbestyrelsens opfattelse bedre kan realisere måloppstillingerne.

Men er det ikke en urimelig - og for smal - tolkning af den politiske målopfølgerrolle, ville nogle nok spørge? Det har aldrig været hensigten - heller ikke for fortalerne for målstyring - kun at give politikerne så få "håndtag" at følge op med. Måske har hensigten været en anden, men tager man tager de fremlagte anvisninger på ordet, forekommer det vanskeligt at komme frem til et andet resultat end det anførte.

Men intenderet eller ej - og også delvis uafhængig af, hvordan man konkret vil definere kommunalpolitikernes spillerum - så viser den kontrol- og udviklingsfunktion, som med

målstyringen bliver kommunalbestyrelsen til del, hen til det faktum, at et altafgørende succeskriterie for politisk styring bliver, om de opstillede politiske mål er (sandsynliggjort) opfyldte.

Tager vi først *kontrollformålet*, blev det ovenfor antydet, at der generelt kan være flere problemer forbundet med at fremskaffe et relevant videns- og beslutningsgrundlag. Det drejer sig her om kapaciteten til at bearbejde informationer til viden i det kommunale system. Problemerne kan være, at forvaltning og institutioner selv er leverandør og selektør af informationer, hvor der kan være forkærlighed for at videregive og bearbejde viden, som er konform i forhold til, hvordan der her ses på problemer og indsatsresultater. Hertil kommer elementer af mere strategisk karakter, som har med forvaltningens og institutionernes egne tolkede interesser at gøre. Det kan handle om at afskærme sig fra "forstyrrende" indblanding fra politisk hold, og at man fremstiller forhold og resultater i et for forvaltningen og/eller institutionerne fordelagtigt lys. Sådanne både bevidste og ubevidste strategier er velkendte og veldokumenterede indslag i enhver politisk-forvaltningsmæssig sammenhæng. Det er også noget, som politikerne må indkalkulere i en kontrolsammenhæng: Hvordan tages der bedst politisk højde herfor, og hvordan sikres det inddæmnet mest muligt?

Problemer af denne karakter er altså nogle, som alment hører med i et politisk styringssammenhæng, men problemerne bliver næppe mindre i en målstyringssammenhæng. Kontrollfunktionen er nemlig her snævert knyttet til resultater i forhold til målrealisering og ikke til resultater i bredere forstand. Institutioner og forvaltninger forventes ikke at skulle rapportere om allehånde aktiviteter, der er blevet sat i værk, strategier der er taget i brug, og virkninger det har haft. Informationen til politikerne skal netop gives målspecifikt, og det er institutionernes evner og kapacitet i forhold hertil, som er afgørende for, om institutionerne lever op til deres ansvar og rolle i styringssystemet. Når institutionernes succes således måles på målrealiseringsevnen, hvad skulle så være incitamentet til *ikke* at fremstille resultaterne her så positivt som overhovedet muligt set fra institutionernes side? Hvilken interesse skulle en konkret institution have i at meddele, at den med de tilrådighed stående ressourcer *ikke* har søgt at leve op til forventningerne om målrealisering efter bedste evne? Pointen er her, at institutionerne ved, at den politiske forventning til dem er målrealisering - modsat mere brede og diffuse politiske krav, som jeg skal vende tilbage til nedenfor. Og når kravene til institutionerne bliver indgrænsede og klargjorte, bliver det også lettere at fremstille og præsentere de opnåede resultater på en sådan måde, som man tror, er acceptable for politikerne. Der kan som følge heraf let ske det, at de vurderinger og informationer, som politikerne præsenteres for, mere har karakter af at være, hvad nogle har kaldt, mere "teoristyrede" end "datastyrede" (Offerdal 1992, p. 122): Jo klarere et billede man har af de forventninger, der stilles til en, fra de som man er ansvarlig overfor, desto større er tendensen til, at man fremstiller sine resultater i et så fordelagtigt lys, som der måske ikke ganske er belæg for.

Det skal understreges, at de mekanismer, som er peget på her, ikke behøver at være udtryk for direkte modarbejdelsesforsøg eller "ond vilje". Det handler lige så meget om, at såvel forvaltningen som ledelsen i institutionerne ønsker at fremstå som kompetente folk, der har styr på deres områder, og som er deres ansvar bevidst¹⁰.

Når der pyntes på resultatlisten eller politikkerne præsenteres for solstrålehistorier, kan det altså meget vel være udtryk for et "ærligt" forsøg på at leve op til udstukne roller. Det ændrer imidlertid ikke ved, at videns- og beslutningsgrundlaget vedrørende det politiske kontrolformål kan være "biased" og dermed usikkert.

Et andet aspekt, som er af betydning for kontrolfunktionen, er de typer af data, som gives opad i det kommunale system. Ifølge anvisningerne skal der lægges vægt på "mere tekst og færre tal" (KL 1995a, p.43), og så skal resultatkravene være målbare. Af eksemplerne, som litteraturen angiver, fremgår det, at præstationsmålingerne skal gives som input- og ressourcemål (udvikling i personale- og øvrigt ressourceforbrug, fysiske rammer m.m.), procesmål (forældremedvirken og -indflydelse, personalesamarbejde m.m.) og output- og produktionsmål (antal pladser, klienter, elever, dækningsgrader m.m.). Sidstnævnte skal gerne suppleres med brugerundersøgelser, hvor brugerne skal tilkendegive, hvor tilfredse de er med ydelserne på de enkelte områder. Det er således ydelses- eller servicereleterede informationer, som politikkerne skal forsynes med.

Det er i forbindelse hermed en almen erkendelse, at der i sådanne informationer kan ligge mange målingsproblemer. Især fremhæves vanskelighederne i forhold til serviceydelser (f.eks. disses immaterielle karakter og den integrerede fremstillings- og forbrugsproces). For bedre at kunne tage højde for sådanne problemer, går den generelle opfordring på, at der anvendes flere typer af måleindikatorer, således at disse gensidigt kompenserer for hinandens svagheder (Se f.eks. Finanministeriet 1994).

Det er helt sikkert rigtigt, at der både generelt og på adskillige kommunale opgaveområder er mange og mangeartede problemer forbundet med at finde frem til egnede eller operationelle "målepinde". Det gælder også de fremtalte typer af input-, proces- og outputmål. Kvantificeringskravet presser sig ofte på som et spørgsmål om at have nogle få nøgleindikatorer, hvorpå der kan "tælles pinde".

Et mere væsentligt problem knytter sig dog efter min opfattelse til, at opmærksomheden ikke i særlig grad retter sig mod udvikling af bedre og mere egnede mål på og informationer vedrørende *effekterne* af de leverede ydelserne. Her sætter man primært sin lid til brugerundersøgelser, hvor brugerne skal vurdere, om de er tilfredse med forskellige forhold vedrørende ydelsen selv, dens produktion og "aflevering". Det er således effekter forstået som (subjektiv) tilfredshed, som måling og informationer centrerer sig om. Effektmål forstået som (objektive) outcome-mål, dvs. hvilke virkninger en given ydelse har i forhold til at håndtere eller løse de problemer, som der politisk skal tages hånd om, gives der ikke mange eksempler på. Spørgsmål såsom om de "rigtige" målgrupper nås, hvilke virkninger indsætter og ydelser har på deres livssituation

generelt, hvilke fordelingsvirkninger afstedkommer ydelser osv. må være væsentlige også for den politiske efterkontrol. Med hensyn til de målings- og informationsvanskeligheder, som blev nævnt ovenfor, er besværlighederne givet langt større, når det drejer sig om at udvikle relevante outcome-mål, men det problematiske i fraværet af sådanne bliver endnu tydeligere, når det i det følgende skal handle om den udviklingsfunktion, som målstyringskonceptet tillægger kommunalpolitikkerne. Outcome-mål er netop vigtige, når det drejer sig om bredere effektvurderinger, herunder også med inddragelse af bieffekter.

Udviklingsrollen beskrives som omtalt på den måde, at den tager afsæt i tilbagemeldinger om, hvordan mål- og resultatkrav er søgt opnået (kontrol). Herefter tages der stilling til, om der er behov for at justere eller ændre de politiske mål (udvikling). Det er altså inden for rammen af mål- og resultatkrav, at politikkerne skal vurdere og finde frem til udviklingsmuligheder.

Når politikkerne samtidig opfordres til at koncentrere sig om et fåtal af mål, må man vel konstatere, at udvikling i en målstyringssammenhæng er af en temmelig begrænset karakter. Den læringssituation og de "fejl", som der eventuelt politisk skal korrigeres i og for, skal henholde sig til, hvordan man vurderer virkningerne i forhold til de udvalgte målsætninger. Hermed være ikke sagt, at der ikke kan være rum for politiske diskussioner om, hvorvidt målsætninger er realiseret og dækkende eller ej. Her både kan og vil resultaterne givet blive opfattet forskelligt. Problemet er imidlertid, at der med den målestok for gode og dårlige resultater, som tilbydes, ses bort fra typer af flertydigheder omkring virkninger af indsatser, som også er væsentlige i et udviklings- og læringsperspektiv. Hvis virkninger relateres snævert til enkeltmål, og når forvaltning og institutioner opfordres til at finde frem til de rette midler i forhold hertil, forsvinder opmærksomhed omkring det samlede instrumentvirke, herunder de positive og negative *bieffekter*, som en instrumentindsats har haft, ligesom man overser den betydning, som samspillet mellem indsatser har. Første del af argumentet går altså på, at "efficiency" ikke er det eneste og selvforståelige grundlag for vurdering af indsatser. Effektivitetsbetragtningen må både have en reel målopnåelse i sig som også et kvalitativt spørgsmål, og hvor der ikke kan ses bort fra, at der også opstår ikke-forventede bivirkninger. Dem har politikkerne også behov for at få informationer og viden om for at kunne udfylde rollen. Anden del af argumentet knytter sig til det forhold, at instrumenter også spiller sammen i virkelighedens verden. De "farver" resultater også på andre politikfelter, og så kommer en isoleret opgørelse af det enkelte instruments anvendelse til kort. Opprioritering af revalideringsindsatsen i en kommune kan f.eks. nemt tænkes at få effekter også på de beskæftigelsesfremmende initiativer, hvorfor øget middelindsats på revalideringsfronten kan tænkes at afspejle sig negativt på aktiveringsregnskabet. Resultater og indsats kan ikke evalueres isoleret.

Her kunne man måske indvende, at sådanne forhold, som trækkes frem i eksemplet, godt kunne komme til politikernes kendskab i kraft af, at de sidder med informationer og viden omkring samtlige policy- og opgavefelter, men ofte vil disse forhold netop ikke vise sig som klare årsags-

virkningsammenhænge. Det af den simple grund, at der på mange områder ikke er viden og kundskab om, hvad der er årsager, og hvad der er virkninger. Politiske tiltag må oftest basere sig på kun fragmenter af substantiel viden om, både hvad det er for forhold, der er gældende på de områder, hvor indsatser sættes ind og om indsatsernes virkningerne i forhold hertil (Rothstein 1994). Tages dette som et grundvilkår i forhold til offentlige politikker generelt, må det lærings- og udviklingsmæssigt dreje sig om at tilrettelægge processerne på en sådan måde, at kapaciteten i forhold til såvel problem- og indsatsforståelse øges mest muligt. Så gælder det ikke som i en målstyringsforståelse om at forholde sig til mål, men om at forvaltning og institutioner opfordres til at forholde til bredere outcome- og impact-vurderinger.

Med et sådant afsæt bliver det vigtigt at få også anden viden og information frem end den, der er foreskrevet i tilbagemeldingssystemerne - eller som minimum: at forvaltningen og institutionerne bevidst opmuntres til at melde tilbage om andre ting, som er gået galt, og på den måde være med til at korrigere de forståelser, som hidtil har været lagt til grund for indsatser. Noget sådant giver målstyringsmodellen imidlertid ikke særlig gode muligheder for (jf. også foran). Her forventes det ikke, at institutionerne uopfordret og udenom de formaliserede kommunikationssystemer giver politikerne informationer. Institutionerne skal sende den information, som de bliver bedt om og ikke andet¹¹. Men det gør, at de modeller og de systemer, som informationer skal bruges i forhold til, er givet på forhånd, og så bliver det vanskeligt at lære noget nyt om, hvordan tiltag virker. Udviklingsmæssigt er det omvendt vigtigt, at der også kommer mere modstridende, kontradiktorisk og ikke kun på forhånd besluttede informationer og viden frem til politikerne.

Derfor er målstyringslitteraturens anbefalinger over for politikerne med hensyn til kontrol- og udviklingsformålene formuleret for snævre, for institutions-, instrument- og policyspecifikke og for lidt effekt- og læringsorienterede.

Afslutning.

Målstyring er en god medicin over for problemer med for store sagsdynger, enkeltssagsbehandling og "overload" for kommunalpolitikere. Det er vigtigt ikke at reducere politikerrollen til en sagsbehandlerrolle. Men det er lige så vigtigt at sikre politikerne information, viden, autoritet, kontrol- og udviklingsmuligheder og dermed kompetent beslutningskraft, og det fordrer en anden politikerrolle end den, som målstyring kan tilbyde.

Politikerne skal løbende sikre værdiafvejninger, løse og håndtere konflikter, sikre kooperationsvillighed fra forvaltningens og institutionernes side og ydermere kapacitetstilvækst her. Her synes målstyringsmodellen at have afmægtiggjort politikerne ved, at de i stor udstrækning er blevet koblet af implementeringen af de kommunale politikker. Policy-cyklussen, som har struktureret den foregående diskussion, løber i et målstyringssystem i fare for at blive reduceret til en

sker, fordi målstyringskonceptet basalt set er instrumentelt-rationalistisk tænkt og reducerer den styringsmæssige kompleksitet i en sådan grad, at det passer meget dårligt med den politiske virkelighed. I en privatsektorsammenhæng eksisterer en sådan kompleksitet og værtdipluralisme måske ikke i så stor udstrækning, hvorfor det nemmere går at tale i mål-middelkæder¹². I en offentlig kontekst er kompleksiteten for stor, og der er de helt specifikke træk, som er den private sektor fremmed: Særlige velfærdsstatslige og fordelingsmæssige hensyn og måder at behandle borgerne med lige omtanke og respekt (Rothstein 1994), der er lige så vigtige som "economy, efficiency og effectiveness" (Agevall 1998). Det implicerer også en altid åben mulighed for politikerne i at kunne få viden om og handle i forhold til "enkeltsager". Det er også herfra, den stedlige politiske og offentlige debat henter næring. Kommunalpolitikere vil ganske enkelt ikke kunne afskrive sig muligheden for at handle konkret og specifikt, hvis de skal udfylde politikerrollen fornuftigt.

Hertil kommer, at politikerne må sørge for demokratisk åbenhed, når det gælder forvaltningsprocesserne og institutionsvirket. I målstyringssammenhæng vil der let ske det, at disse processer lukker sig endnu mere om sig selv. Demokratisk set er det væsentligt, at politikerne - og offentligheden - har indsigt i grundlaget for de valg, som tages, således at disse kan gøres til genstand for en fælles åben debat.

Der synes således at være al mulig grund til at tænke i alternativer til målstyring.

Litteratur:

- Agevall, Lena (1998): Differentierede effektivitetsbegrepp i välfärdsstudier, pp. 41-73 i Agevall m.fl.: *Demokratins mångfald*. Studentlitteratur.
- Bjerre, Frank og Madsen, Sven (1992): *Målstyring i kommuner*. Birkedal 1992
- Dalsgaard, Lene og Lassen, Morten (1997): Politikdannelse og brugere - kvalitetsvurderinger på hjemmehjælps- og aktiveringsområdet, pp. 205-234 i Gundelach/Jørgensen/Klausen (red): *Det lokale - decentral politik og forvaltning*, Aalborg Universitetsforlag.
- Den kommunale højskole/Kommunernes Landsforening (1991): *Politisk ledelse*
- Ejersbo, Niels (red) (1997): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne*. Odense Universitetsforlag.
- Finansministeriet (1994): *Serviceerklæringer*.
- Finansministeriet (1995): *Effektive institutioner - Mål- og resultatstyring*
- FOKUS-pjece (Forum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service) (1996): *Målformulering for politikere*.
- Gundelach, Peter, Jørgensen, Henning og Klausen, Kurt Klaudi (red) (1997): *Det lokale - decentral politik og forvaltning*, Aalborg Universitetsforlag.
- Hansen, Allan Dreyer, Torfing, Jacob og Torpe, Lars (1997): *Demokrati fra Neden: Baggrund, problemformulering, begreber og principper for caseudvælgelse*. Arbejdsrapport nr. 9 i Demokratiprojektet.
- Hansen, Karin (1999): *Local Councillors - Between Local "Government" and Local "Governance"*. Paper for ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, 26-31 March 1999.
- Indenrigsministeriet (1994): *Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor*, Betænkning nr. 1268 1994.
- Klausen, Kurt Klaudi og Ståhlberg, Krister (red) (1998): *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag.
- Kommunernes Landsforening/Finansministeriet/Administrations- og Personaledepartementet (1991): *Ad nye veje - decentraliseringens muligheder og faldgruber*.
- Kommunernes Landsforening (1991): *En pose penge - hvordan gør vi?*
- Kommunernes Landsforening (1992): *Og hvad skal politikerne så lave?*
- Kommunernes Landsforening (1994): *På jagt efter det rette styringsmix*.
- Kommunernes Landsforening (1995a): *Redskaber til dialog og styring - Erfaringer fra udviklingsprojektet Fremtidens Kommune*
- Kommunernes Landsforening (1995b): *En pose penge...Hvordan gør vi det endnu bedre?*
- Offerdal, Audun (1992): *Den politiske kommunen*, Det Norske Samlaget.
- Rothstein, Bo (1994): *Vad bör staten göra?* SNS Förlag.

Saglie, Tor (1993): *1980-årenes visjoner og 1990-årenes praksis*, pp. 59-72 i Lægneid og Olsen (red): *Organisering av offentlig sektor*, TANO

Sand, Inger-Johanne (1997): *Demokrati og forvaltningspolitisk diskurs*, pp. 32-47 i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 1

1. For en fremstilling heraf, se Hansen 1999.
2. "Demokrati fra nedenu" er et dansk forskningsrudsstottet projekt, der gennemfures af forskere fra Kopenhavns Universitet, Roskilde Universitetscenter og Aalborg Universitetscenter. Projektet fokuserer iser p[ar] demokratiske perspektiver af nye organisatoriske og institutionelle styringsformer p[ar] kommunalt niveau.
3. Eller er baggrunden m[as]ke snarere den, at man i begejstringen over de muligheder, som decentraliseringen gav, "glemte" kommunalpolitikerne? I al fald udgav Kommunernes Landsforening i 1992 en publikation med den sigende titel: "Og hvad skal politikerne s[aa] lave?"
4. Se eksempelvis Ejersbo 1997. Det samme har vi i en vis udstrækning ogs[aa] kunnet konstatere i forbindelse med case-undersogelsen i regi af "Demokrati fra nedenu"-projektet.
5. I case-undersogelsen kan der da ogs[aa] konstateres en tilbageholdende og usikkerhed blandt kommunalpolitikerne med hensyn til at opstille s[aa]danne m[al]. N[ar] vi spurgte til, om der var behov for mere konkrete og retningsgivende m[al]formuleringer p[ar] de enkelte opgaveomr[ade]r, var det kun et f[atal] af politikerne, der svarede bekr[ae]ftigende.
6. I den forbindelse kan det ogs[aa] bem[er]kes, at det typisk er forvaltningen, som er leverand[or] af input til politikerne om de strategiske retningslinier, der skal g[ael]de generelt og hermed ogs[aa] p[ar] middelsiden. S[aa]danne input m[aa] n[od]vendigvis basere sig p[ar] erfaring og viden om den hidtidige instrumentanvendelse, og hermed ogs[aa] p[ar] forvaltningens vurdering af de fordele og ulemper, der kan v[ae]re i anvendelsen. Det vil sige, hvis det skal formuleres med de tidligere sprogtermer: de taktiske og operationelle dispositioner og hensyn spiller ogs[aa] ind p[ar] det strategiske niveau.
7. Se dog i den forbindelse Sand 1997, hvor der udvikles nogle procedurale principper for en mere [a]ben og demokratisk forvaltning
8. For beskrivelse af konkrete eksempler herp[ar], se KL 1995a.
9. M[al]styringsskrifterne har et omfattende arsenal af eksempler p[ar] s[aa]danne konkrete aktiviteter. For at tage et enkelt af disse: Kommunalbestyrelsen har et politisk m[al] om, at eleverne i folkeskolen f[ar] blik for deres forpligtigelse over for f[ael]lesskabet. En konkret skole oms[at]ter m[al]et til en beslutning om, at alle elever i 8. klasse skal p[ar] en natlig "overlevelsestur"! (se FOKUS-p[ie]ce 1996)
10. Det er ogs[aa] et af hovedindtrykkene fra den omtalte case-undersogelse. Ved de s[aa]kaldte dialogm[od]er mellem politikerne og institutionerne, hvor institutionerne skal pr[ae]sentere det foreg[aa]ende [ar]s aktiviteter, er sprogbrogen meget pr[ae]get af vendinger s[aa]som "her er der gang i den", "vi knokler l[os]" og "det har givet gode resultater". I et interview blev det fremstillet p[ar] den m[aa]de, at institutionslederne var meget opm[er]ksomme p[ar] at g[or]e en ordentlig figur og fremst[aa] som h[ae]derlige folk, som har styr p[ar] deres institutioner, og hvor de ting, der giver "plusser i karakterbogen" bliver fremh[ae]vet over for den politiske ledelse.
11. I case-undersogelsen blev det af en embedsmand formuleret p[ar] f[ol]gende m[aa]de: "De [institutionerne] skal opfylde byr[ade]ts kvalitetsm[al] og efterleve den m[al]s[et]ning, der er for

området. Og der har vi så lavet en kontrakt med dem, og det laver de så. Og så hører vi ikke noget fra dem. Altså det gør vi principielt ikke. Vi hører ikke noget fra dem, vi har et dialogmøde med dem, de indsender nogle kvartalsoppgørelser, og så sender de en status og en opfølgning på kvalitetsmålene. Og så passer de sig selv”.

12. Men også i den private sektor er der måske problemer med at anvende konceptet - jf. her Saglie 1993, som skriver, at mange virksomheder har forladt modellen, fordi den er for snæver i sit focus.