

Mål- og resultatstyring i kommunerne efter krisen

Eva Moll Sørensen, postdoc ved Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, ems@ifs.ku.dk

Søren Kjær Foged, ph.d. ved Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, skf@ifs.ku.dk

Denne artikel præsenterer resultaterne af seks kvalitative casestudier af mål- og resultatstyring i danske kommuner efter krisen i 2009. På denne baggrund argumenteres det, at kommunerne siden krisen har arbejdet med at gøre mål- og resultatstyring til et redskab, der kan bruges til at sætte mål for deres strategiske udvikling og skabe grundlag for prioritering af deres indsatser. Det sker bl.a. ved, at kommunernes politiske mål indordnes i hierarkier, og mål- og resultatstyringen kobles til budgetlægningen og regnskabsaflægningen. Kommunerne har samtidig nedprioriteret eller forenklet deres koncernfælles redskaber til kvalitetsstyring af de decentrale institutioner.

Mål, resultatmålinger og evalueringer har længe været en del af hverdagen i de danske kommuner. Dette indebærer dog langt fra, at mål- og resultatstyring er blevet gjort til et princip for kommunernes tværgående koncernstyring. De tidligere undersøgelser har således peget på, at der ofte er beskeden sammenhæng mellem de mål, at der styres efter forskellige steder i koncernen, at der ikke følges systematisk op på formulerede mål, og at der sjældent skabes koblinger mellem faglige og økonomiske resultater (e.g. Rieper et al., 2000; Ejersbo og Greve, 2005; KREVI, 2008).

Kommunerne har dog i en årrække arbejdet med at skabe sammenhængende mål- og resultatstyring på tværs af koncernen, til dels

som svar på en række statslige initiativer. Disse initiativer drejede sig i tiden omkring kommunalreformen særligt om at dokumentere kvaliteten af de kommunale services og skabe råderum og ansvar for resultater på decentralt niveau (Sørensen, 2013). Da krisen ramte i 2009, skiftede fokus for den statslige styring til et krav om bedre økonomisk styring i kommunerne, herunder bedre sammenhæng mellem den økonomiske og faglige styring (Hansen et al., 2014).

Vi ved endnu ikke ret meget om, hvordan kommunernes anvendelse af mål og resultatmålinger har udviklet sig efter den økonomiske krise. Styrer kommunerne i større eller mindre grad efter mål og resultater? Kobler de i højere grad styringen af økonomiske og faglige resultater? Eller får krisen dem måske til at nedprioritere styringen af den faglige kvalitet? Artiklen her kaster lys på disse spørgsmål med udgangspunkt i følgende problemformulering:

Hvordan har kommunernes anvendelse af mål og resultatmålinger i den tværgående koncernstyring udviklet sig efter krisen i 2009?

Spørgsmålet besvares med udgangspunkt i casestudier i seks danske kommuner. Den

teoretiske forventning er, at krisen vil føre til, at mål og resultatmålinger i højere grad bruges til at prioritere udgifterne, mens styringen af ydelsernes indhold og kvalitet decentraliseres til de faglige forvaltninger eller centre. Baggrunden for forventningerne udfoldes nedenfor.

Mål- og resultatstyring i krisetider

Mål- og resultatstyring kan defineres bredt som »anvendelse af mål og resultatmålinger i offentlig styring«. I dette afsnit diskuteres, hvordan mål og resultatmålinger anvendes i offentlig styring, og hvordan vi kan forvente, at anvendelsen udvikler sig i krisetider. Endvidere inddrages den statslige styringspolitik under krisen som baggrund for at formulere forventninger til kommunernes anvendelse af mål og resultatmålinger i deres styring under krisen.

Howdan anvendes mål og resultatmålinger i offentlig styring?

Mål- og resultatstyring beskrives ofte som en styringsform, hvor resultatmålinger bruges til at træffe de beslutninger og fremme den adfærd, der fører til størst mulig opfyldelse af organisationens mål. Det indgår i denne instrumentelle forståelse, at der både formuleres klare mål for organisationen, og at resultatmålinger bruges til at træffe beslutninger og styre efter målene. Mål- og resultatstyring kan således defineres som inkorporering og brug af kvantitative resultatmålinger i beslutningsprocesser (van Dooren et al., 2010) med reference til klare organisatoriske mål. Det er dog også muligt at forstå mål- og resultatstyring ud fra en mere normbaseret og social forståelse af organisationer og adfærd (March og Olsen, 1989; Grøn et al., 2014). I dette tilfælde kan formulering af mål og resultatindikatorer forstås som en måde at skabe en fælles forståelse af den retning organisationen skal arbejde i. Mål og resultatmålinger virker således styrende, fordi der sættes rammer for politiske processer, og organisationens deltagere socialiseres og forpligtes i forhold til

fælles mål. Med en sådan forståelse er der særligt fokus på, hvordan selve målformuleringen virker retningsgivende og dermed styrende og i mindre grad på, hvordan resultatmålinger bruges i beslutningssammenhæng.

I kommunal sammenhæng foregår mål- og resultatstyring både på politisk og administrativt niveau. På det politiske niveau er der tale om, at byrådets politikere formulerer mål for kommunens udvikling og indsatser. Målene kan evt. indgå i et målhierarki fra overordnede visioner til mere opgavespecifikke mål, som der f.eks. følges op på i de politiske fagudvalg. Der kan også formuleres politiske mål i forbindelse med budgetlægningen, som der følges op på i forbindelse med regnskabsaflæggelsen og/eller løbende budgetopfølgninger. De politiske mål kan også udmøntes gennem administrativ mål- og resultatstyring, der indebærer, at der sættes mål for den kommunale organisation og/eller for dens underliggende enheder, f.eks. i form af interne kontrakter eller aftaler. I forbindelse hermed etableres også en fælles forståelse af, hvilke frihedsgrader enhederne har til at nå målene.

Krisers betydning for anvendelsen af mål og resultatmålinger

Der er gode grunde til at forvente, at mål og resultatmålinger kommer til at spille en større rolle i løbet af en krise i takt med, at kravet om besparelser bliver oplevet som mere vedvarende. I litteraturen om 'cutback management', dvs. besparelser i den offentlige sektor, skelnes typisk mellem inkrementalistiske 'grønthøsterbesparelser', produktivitetsforbedringer, og målrettede besparelser baseret på rationel analyse og politisk prioritering (Kickert et al., 2014; Pollitt, 2010; Beck Jørgensen, 1981). Nogle forskere mener, at vedvarende kriser fører til, at grønthøstbesparelser afløses af produktivitetsforbedringer og strategiske prioriteringer (Beck Jørgensen 1981; jf. Kickert et al., 2014). Dette faseforløb finder ikke altid empirisk støtte (Pollitt,

2010; Dunsire og Hood, 1989), men det er, som det argumenteres i det følgende, alligevel en plausibel forventning, at presset for strategisk prioritering stiger i takt med stigende ressourceknaphed.

Grønthøsterbesparelser kræver ikke megen central prioritering og analyse; tværtimod er princippet, at besparelser fordeles jævnt over organisationens opgaveområder, og at udmøntningen af besparelserne delegeres nedad i organisationen. Besparelser gennem produktivetsforbedringer forudsætter derimod, at der findes information om både inputs og outputs. Besparelser gennem strategisk prioritering forudsætter, at der på centralt niveau er klarhed over effekterne af at træffe beslutninger om at nedprioritere bestemte indsatsfor at kunne finansiere andre. Nok så vigtigt kræver vedvarende strategisk prioritering af ressourcerne, at der er størst mulig klarhed og enighed om organisationens mål. Dette er en udfordring i en offentlig sektor, som er kendetegnet ved at have mange mål og være underlagt demokratisk styring. I kommunerne er det desuden en udfordring, at deres opgaveområder er underlagt forskellige former for statslig styring, og at de er forbundet med vælger- og brugergrupper med forskellig indflydelse på de lokale politikere (Jørgensen og Mouritzen, 2002). Vi må imidlertid forvente, at der i krisetider gøres anstrengelser for at formulere og udmønte en fælles strategi, som muliggør prioritering af knappe ressourcer.

Der er dog også grund til at forvente, at mål og resultatmålinger kan komme til at spille en mindre rolle. F.eks. har Christopher Pollitt kortlagt resultatstyringens 'alternative' logikker (dvs. de u-intenderede, målforvrængende og selvforstærkende effekter), og han har i den forbindelse overvejet, hvad der sker med mål- og resultatstyring under krisen. Hans primære forventning er, at de politiske beslutningstagere vil ønske at skrue ned for omfanget af resultatmålinger – eller i hvert fald offentliggørelse heraf – for ikke at syn-

liggøre det fald i offentlige servicestandarder, der må være resultat af krisen og de økonomiske nedskæringer. Afviklingen vil dog ikke ske pludseligt og åbent men gradvist og begrundet med en retorik om afbureaukratisering (Pollitt, 2013).

Pollitt skriver med reference til en engelsk kontekst, hvor resultatmålinger nok har været emne for større offentlig bevågenhed end i Danmark, og hvor nedskæringerne har været større. Der er dog grund til at fastholde forventningen om, at krisen vil føre til afvikling af mål- og resultatstyring, også i danske kommuner. Man kan f.eks. forvente, at kommunalpolitikeres ønsker om at spare på 'kolde hænder' vil ramme de medarbejdere, der udfører mål- og resultatstyring. Samtidigt er det muligt, at presset på økonomien har flyttet ledelsens fokus; at der så at sige sker en fortrængning af resultatstyring til fordel for budgetstyring. Sidst, men ikke mindst, er der måske områder, hvor man – som Pollitt argumenterer – ikke ønsker at skabe opmærksomhed omkring faldende servicekvalitet.

Statens styringspolitik før og efter krisen

Kommunernes anvendelse af mål og resultatmålinger formes til dels af de krav og signaler, som sendes til dem fra regeringen og KL. Disse signaler har ændret sig i løbet af krisen.

I tiden omkring kommunalreformen viste den daværende regering stor interesse for at fremme mål- og resultatstyring af og i kommunerne. F.eks. tog den initiativ til et 'Dokumentationsprojekt', der skulle skabe et sammenhængende sæt resultatindikatorer på tværs af de kommunale serviceområder, som bl.a. kunne bruges til at følge op på fælles mål i økonomiaftalerne (Sørensen, 2013; 2014a), og den søsatte en 'Kvalitetsreform', som bl.a. skulle skabe synlighed om kvaliteten i de kommunale institutioner. Det førte til, at kommunerne blev forpligtet til at offentliggøre en 'Kvalitetskontrakt' med kvantificerbare resultatmål, og de blev opfordret til at

måle den brugeroplevede og faglige kvalitet på bl.a. ældre- og børneområdet (Sørensen, 2013; 2014a).

Da krisen ramte, skiftede fokus for statens styring af kommunerne. I 2010 indførte VK-regeringen en 'Genopretningsplan', og kommunerne blev underlagt nulvækst og strammere sanktioner for at overtræde statens økonomiske rammer og deres egne budgetter. I 2012 blev sanktionsreglerne indlejret i en Budgetlov, som indehæver, at niveauet for kommunernes serviceudgifter (dvs. ca. 70 pct. af kommunernes udgifter) nu fastsættes af Folketinget i form af 4-årige udgiftslofter (Sørensen, 2014b). Siden indførelsen af de nye regler har kommunerne markant forbedret deres budgetoverholdelse og reduceret serviceudgifterne¹ (se f.eks. Søren Kjør Føgeds artikel i dette temanummer). I årene 2008-2012 nedtonedes statens krav om, at kommunerne skulle målsætte og dokumentere kvaliteten af deres services.² F.eks. blev kravet om kvalitetskontrakter afskaffet i 2012 af S-SF-R-regeringen. Mål og resultatmålinger kom dog igen højere på dagsordenen, ikke mindst efter Moderniseringsaftalen i 2012 (Finansministeriet, 2012). F.eks. udgav regeringen og KL et 'Målbillede for God Økonomistyring' i 2013 (Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL, 2013). Af dette fremgår bl.a., at kommunens budgetlægning bør have sammenhæng til politikker, strategier og mål.

Alt i alt ser det ud til, at krisepolitikken og kravet om besparelser for en periode fortrængte statens ambition om mål- og resultatstyring i kommunerne, men at ambitionen er blevet forstærket igen siden 2012. Dog har 00ernes fokus på at synliggøre kvaliteten i de kommunale institutioner fortonet sig til fordel for et ønske om, at kommunerne skal bruge mål og resultatmålinger til at prioritere deres ressourcer og forbedre produktiviteten.

Forventninger til kommunernes anvendelse af mål og resultatmålinger

Der er med baggrund i ovenstående grund til at forvente, at mål og resultatmålinger som følge af krisen vil komme til at fylde både mere og mindre i kommunernes tværgående koncernstyring.

Med baggrund i litteraturen om cutback management og i regeringen og KL's målbillede for økonomistyring kan vi forvente, at kommunerne i højere grad vil bruge resultatmålinger til at identificere mulige produktivetsforbedringer, og at de i højere grad vil formulere strategiske mål for kommunen og skabe sammenhæng mellem disse mål og prioriteringen af ressourcer. I denne analyse fokuseres primært på, om kommunerne i højere grad bruger mål og resultatmålinger i forbindelse med strategiske prioriteringer af ressourcerne, da denne form for brug ville repræsentere det største brud med en inkrementalistisk 'før-krise' tilgang til budgetlægning og styring.

Med baggrund i Pollitts argumenter og med udgangspunkt i regeringens tilbagerulning af kravene om tværgående kvalitetsstyring forventes det, at kvalitets- og indholdsstyringen af de kommunale institutioner og deres ydelser i mindre grad vil være en del af den tværgående koncernstyring og i højere grad overlades til kommunens faglige enheder og deres arbejde med sektorspecifikke statslige styringskrav.

Da krisen især har påvirket kommunerne gennem statens strammere rammer og sanktioner for budgetoverskridelser, forventes det at særligt de kommuner, som har haft store problemer med budgetoverholdelsen, vil have foretaget store forandringer af deres styring efter 2010. Analysen tager således udgangspunkt i følgende forventninger:

- Krisen har ført til, at kommunerne i højere grad arbejder med at bruge mål og re-

- sultatmålinger til at fremme en strategisk prioritering af ressourcerne i koncernen.
- Krisen har ført til, at kommunerne i mindre grad arbejder med koncernfælles systemer til mål- og resultatstyring af de decentrale institutioner og deres kvalitet.
 - At forandringerne vil være størst i de kommuner, som før krisen har haft størst problemer med budgetoverholdelse.

Case studier i seks danske kommuner

Den følgende analyse er baseret på kvalitative case studier i seks danske kommuner. Kommunerne er udvalgt for at sikre variation mht. kommunernes udgiftsniveau før krisen, størrelsen af deres budgetoverskridelser i 2007-2009, og størrelsen af de besparelser, de har gennemført. Variationen bruges til at sandsynliggøre, at der er en sammenhæng mellem kommunernes grad af fokus på at forbedre økonomistyringen og finde besparelser og deres forandringer af mål- og resultatstyringen. Budgetoverholdelsen er opgjort som forskellen på driftsresultatet pr. indbygger i regnskab og budget, gennemsnitligt i årene 2007-2009. Disse tal er hentet fra Danmarks Statistik. Besparelserne er opgjort som den procentvise forskel på serviceudgifterne i 2009 og 2013 uden korrektion for brugertallet, idet det formodes at være vanskeligt at tilpasse udgifterne i takt med et evt. faldende antal brugere. Serviceniveau måles ved kommunens serviceudgifter pr. indbygger divide-

ret med udgiftsbehov. Disse indikatorer findes i de Kommunale Nøgletal. For sammenlignelighedens skyld er case-kommunerne i tabel 1 beskrevet ved, hvorvidt de enten ligger over eller under landsgennemsnittet (middel) på disse indikatorer.

Det er endvidere tilstræbt at sikre spredning mht. geografi, partipolitik og organisationsmodel, da disse faktorer kan have betydning for anvendelsen af mål og resultatmålinger, uden at vi kan sige præcist, i hvilken retning påvirkningen vil gå. Endvidere er fem af de seks kommuner at betegne som 'mellemstore' kommuner med mellem 42.000 og 69.000 indbyggere. Den sidste case-kommune (kommune E) hører til blandt de store bykommuner. Sidst, men ikke mindst, omfatter udvalget af casekommuner fire kommuner, som er resultatet af kommunesammenlægninger i 2007 (kommune A-D), og to fortsætterkommuner (kommune E og F).

Hvert case studie er baseret på semistrukturerede interviews med borgmesteren,³ kommunaldirektøren og de direktører, der har ansvar for de store serviceområder, dvs. børn og unge, socialområdet og ældreområdet. Desuden er der gennemført interviews med økonomichefen, en evt. stabschef for økonomi og styring, og en medarbejder, der arbejder med mål- og resultatstyring på koncernniveau. Interviewene støttes af dokumentarisk

Tabel 1: Case-kommunernes budgetoverholdelse, besparelser og serviceniveau før krisen

	Budgetoverholdelse før krisen (2007-2009)	Besparelser på service 2009-2013	Serviceniveau 2009
Kommune A	Under middel	Over middel	Over middel
Kommune B	Under middel	Under middel	Under middel
Kommune C	Under middel	Over middel	Over middel
Kommune D	Over middel	Under middel	Under middel
Kommune E	Over middel	Over middel	Under middel
Kommune F	Over middel	Under middel	Over middel

Egne beregninger på basis af de Kommunale Nøgletal. Faste priser med udgangspunkt i 2009.

materiale i form af budgetter, kommunernes egne beskrivelser af deres styring, mv. Som det fremgår, er analysen baseret på det syn på styringen, der findes i toppen af organisationen. Det er ikke undersøgt, hvordan styringen opfattes og anvendes på lavere niveauer eller bredt blandt kommunalpolitikere.

Mål- og resultatstyring i casekommunerne
Ovenfor argumenteredes det, at det især vil være de kommuner, som tidligere har haft store budgetoverskridelser, der vil være presset til at foretage forandringer af deres styring, herunder deres mål- og resultatstyring. Blandt casekommunerne er det især kommune A, B og C, som har haft store budgetoverskridelser op til krisen. Man må således forvente store forandringer i kommunerne A, B og C og mindre forandringer i kommunerne D, E og F. I det følgende redegøres for mål- og resultatstyringen i alle casekommuner med særligt fokus på de forandringer, der er sket efter krisen i 2009.

Kommuner med store styringsudfordringer

Kommune A har i årtier været udfordret af afvandring og røde sociale nøgletal, og den var fra sin dannelse kendetegnet ved central styring af økonomien og decentral styring af indholdet og kvaliteten af de kommunale services. Den første byrådsperiode var dog præget af en vis optimisme og et ønske om at bruge de styringsredskaber, der var moderne under højkonjunkturen, såsom aftalestyring. Krisen førte imidlertid til en erkendelse af, at kommunen fortsat vil stå overfor afvandring, og i årene efter krisen har man primært arbejdet med styringsredskaber, der skal sikre kapacitetstilpasning, økonomisk styring, og prioritering af beskæftigelse og 'den næste generation'. Informanterne fremhæver især byrådets Plan- og Udviklingsstrategi fra 2012, der indeholder tværgående, kvalitative mål for kommunens udvikling. Strategien er indirekte koblet til budgettildelingen gennem en budgetmodel, der fordeler besparelser med udgangspunkt i aktivitetsudviklingen på

de enkelte områder. Budgettet indeholder dog først fra 2015 eksplicite politiske mål, og der har hidtil ikke været stort fokus på at følge op på kommunens politiske mål. Aftalesystemet, der blev etableret i kommunens første år, bruges ikke længere.

I kommune B har mål- og resultatstyringen gennemgået tre faser. I den første periode formulerede Byrådet en række servicemål, som var udgangspunkt for budgettildelingen, der gik direkte til de decentrale 'virksomheder'. Under servicemålene formulerede man 'servicekvaliteter' for ydelserne. Dette system blev afskaffet efter en omorganisering i 2010, der skulle skabe bedre økonomisk styring. Budgettet blev i stedet tildelt til politikområder, som blev dækket af 7 brede politikker. Desuden formulerede Byrådet en Vision, hvor sund økonomi står øverst, og en Udviklingsstrategi. Kommunen har også et administrativt aftalestyringssystem, som har overlevet krisen. Der har dog kun været begrænset opfølgning på de ikke-økonomiske resultater i organisationen. Det skyldes både det skarpe fokus på økonomi og mangel på gode data. Man arbejder nu med 3. generation af resultatstyring, som har til formål at skabe fokus på effekter på tværs af de faglige 'siloe' og dermed skaffe politikerne et råderum til prioritering og udvikling.

I kommune C blev der efter kommunalreformen etableret et system med politiske mål, der blev omsat i målbare resultat- og effekt-mål for de enkelte administrative centre. Disse mål indgik i budgettet og regnskabet frem til 2013, og de blev udmøntet i administrative års- og udviklingsplaner på alle niveauer. Dette system er dog gradvist blevet afløst af et nyt koncept for »Mål- og økonomistyring«, som blev udviklet i 2012. Konceptet indebærer, at der formuleres strategiske og tværgående udviklingsmål i en proces, der involverer hele organisationen. Målene indgår i et målhierarki under kommunens vision og politikker. De indgår også i budgettet, hvor

de udmøntes i 1-årige udviklingsmål for de enkelte centre. De er således en del af kommunens fælles mål- og budgetopfølgning. Ved indførslen af det nye koncept er de tidligere driftsorienterede budgetmål og års- og udviklingsplaner blevet gjort til frivillige redskaber for fagcentrene.

Kommuner med mindre styringsudfordringer

I kommune D blev der i årene efter kommunalreformen formuleret en lang række politikker. I 2010/2011 forsøgte man at skabe orden og koordination af politikkerne, idet man bl.a. vedtog fem overordnede pejlemærker. Øvelsen havde til formål at skabe fokus på kommunens overordnede mål og på effekterne af dens politikker. Den blev også brugt til at omfordele midler i retning af forebyggende indsatser, som skulle knække stigende udgiftskurver på de sociale områder. Samtidig reviderede man alle politikker efter en fælles skabelon. Der følges op på politikkerne i de enkelte fagudvalg. Politikkerne udmøntes gennem et omfattende administrativt mål- og resultatstyringssystem med en strategiplan, dialogbaserede aftaler og fælles redskaber til opfølgning. De politiske mål er p.t. kun løst koblet til budgetlægningen i form af henvisninger i budgettet til kommunens politikker, men der arbejdes med at skabe klarere koblinger mellem de politiske mål, indsatser og budgettildelingen. Samtidig arbejdes der med en forenkling af det administrative mål- og resultatstyringssystem.

Kommune E har siden midten af 1990erne arbejdet med mål- og resultatstyring, idet der stilles krav om, at de enkelte forvaltninger formulerer politiske mål i forbindelse med budgetlægningen. Over årene er der arbejdet med at gøre målene mere fokuserede på effekt og operationalisere dem i delmål, hvortil der knyttes kvantitative resultatindikatorer. Der følges op på budgetmålene i forbindelse med regnskabsaflæggelsen. Krisen har ikke ført til afgørende forandringer af mål- og resultatstyringen. Der arbejdes dog løbende

med at sanere antallet af mål og skabe sammenhæng mellem sektorpolitikker og budgetmål. Som én af de seneste nyskabelser har byrådet vedtaget et sæt af overordnede mål for kommunen som offentlig organisation og i bredere forstand som bysamfund. Disse mål skal nu indarbejdes i målstyringen, så der skabes sammenhæng til sektorpolitikkerne og budgetmål. Kommunen har ikke en fælles model for administrativ mål- og resultatstyring, men der følges op på de enkelte enheders målopfyldelse vha. fagspecifikke ledelsesinformationssystemer.

Kommune F har en hierarkisk mål- og rammestyringsmodel, som har eksisteret siden 2006. Øverst i hierarkiet er en 4-årig kommunestrategi, der sætter retning for fagudvalgenes politikker og desuden omsættes i politiske effektmål i budgettet. De politiske mål udmøntes i organisationen gennem et administrativt kontraktstyringshierarki. Modellen blev ikke forandret i forbindelse med krisen, men der arbejdes aktuelt med at reformere den. Hvor tidligere kommunestrategier i vidt omfang var sammensat af bidrag fra de enkelte udvalg, har man i den seneste strategi valgt at fokusere på færre målsætninger af mere strategisk og tværgående karakter. Samtidig arbejdes der på at reformere den administrative målstyring, så de hidtidige kontrakter bliver erstattet af slankere dokumenter. Samtidig med, at der altså arbejdes med forenkling og fokusering af den nuværende målstyring, er det også ambitionen, at der skal skabes tættere koblinger mellem effektmål, aktiviteter og budgettildeling. Det er dog endnu uklart for undersøgelsens informanter, hvordan dette skal gøres.

Mere eller mindre mål- og resultatstyring i casekommunerne?

I tabel 2 nedenfor opsummeres analysen med udgangspunkt i de opstillede forventninger. Som forventet arbejder casekommunerne i højere grad med målstyring i forbindelse med deres strategiske prioritering af udgif-

Tabel 2. Opsummering af analysen i forhold til forventningerne

Forventninger	Mere brug af mål og resultatmålinger til prioritering af ressourcerne i koncernen	Mindre koncernfælles brug af mål og resultatmålinger til kvalitets- og indholdsstyring af decentrale enheder
Kommune A	Bekræftet. Stor vægt på strategisk målstyring i form af Strategi- og Udviklingsplan.	Bekræftet. Aftalesystem bruges ikke længere systematisk.
Kommune B	Bekræftet. Tværgående arbejde med effektmål som middel til at skabe råderum i budgetlægningen.	Bekræftet. Afvikling af system med servicemål, servicekvaliteter. Aftalesystem eksisterer dog fortsat.
Kommune C	Bekræftet. Tværgående strategiske udviklingsmål i budgettet.	Bekræftet. Års- og udviklingsplaner gøres frivillige for fagcentrene.
Kommune D	Bekræftet. Målstyring som middel til prioritering af ressourcer på tværs af (og indenfor) opgaveområder.	Delvist bekræftet. Det eksisterende aftalesystem forenkles.
Kommune E	Delvis bekræftet. Eksisterende system med politiske budgetmål for hvert fagområde fortsætter. Indordnes dog under overordnede mål.	Ikke bekræftet. Kommunen har ikke haft et fælles aftalestyringssystem
Kommune F	Delvist bekræftet. Eksisterende kommunestrategi og budgetmål får mere fokus på tværgående mål for kommunen som helhed.	Delvist bekræftet. Den eksisterende kontraktstyring forenkles og gøre mere dialogorienteret.

terne mellem opgaveområderne, hvorimod de har afskaffet eller forenklet deres koncernfælles systemer til styring af de decentrale enheder og deres ydelser. Det gælder i særlig grad de kommuner, som har været nødt til at rette voldsomt op på deres økonomistyring på baggrund af store budgetoverskridelser op til krisen (dvs. kommune A, B og C).

Mål- og resultatstyringen tilpasses behovet for økonomisk styring og prioritering

Som det fremgår af ovenstående, har alle casekommunerne forandret anvendelsen af mål og resultatmålinger i deres tværgående koncernstyring. Det kan dog diskuteres, om forandringerne skyldes krisen og kravet om besparelser. Det kan også tænkes, at casekommunerne har forandret deres styring som følge af de erfaringer, de har gjort med tidligere udgaver, eller fordi strategi og prioritering nu er blevet mere moderne end kvalitets- og indholdsstyring.

Det synes imidlertid klart, at de største forandringer er sket i kommunerne A, B og C, som samtidigt er de kommuner, der har været mest presset til at forbedre deres budgetoverholdelse. I alle tre kommuner har man afskaffet eller decentraliseret styringsredskaber, som havde til formål at udmønte en overordnet kvalitets- og indholdsstyring ned på det decentrale niveau. I kommune A gik man bort fra aftalestyringen, i kommune B afskaffede man systemet med servicemål og servicekvaliteter, og i kommune C har man ladet det være op til de faglige enheder, om de vil have års- og udviklingsplaner. I både kommune B og C er tilbagerulningen af denne del af mål- og resultatstyringen sket som led i større organisationsforandringer med det formål at rette op på økonomien. Kommunerne D, E og F har ikke på samme måde rullet styringsredskaber tilbage, men man har også her arbejdet med at slanke mål- og resultatstyringen af de decentrale enheder.

Kommunerne A, B, C har også arbejdet med nye mål- og resultatstyringsredskaber, der skal skabe tværgående prioritering af udgifterne. I kommune A lægger informanterne især vægt på Plan- og Udviklingsstrategiens bidrag til at sætte en politisk retning for de tværgående prioriteringer i retning af jobskabelse og den næste generation. I kommune B er opfattelsen, at de ændringer, der blev foretaget i 2010, skabte bedre central styring men også var med til at forstærke 'silo-tænkningen', og at man først med den 3. generation af resultatstyring er begyndt at skabe rum for tværgående, strategisk prioritering af udgifterne. I kommune C har målstyringskonceptet fra 2012 til formål at styrke organisationens fokus på tværgående, strategisk udvikling. Målene har dog karakter af udviklingsmål, som udmøntes i konkrete tiltag, frem for effektmål for de brede indsats. De bruges således ikke til at foretage prioriteringer af udgifterne ud over de relativt begrænsede puljemidler, der er afsat til udvikling. I kommunerne D, E og F har man ikke indført nye mål- og resultatstyringsredskaber med det formål at skabe rum for tværgående strategiske prioriteringer. Kommune D har dog i flere omgange arbejdet med at bruge politisk mål- og resultatstyring til at prioritere udgifterne mellem og inden for opgaveområderne. I kommunerne B, C, E og F har man desuden en politik om løbende effektivisering ved procentvise udgiftsreduktioner. Disse effektiviseringer skal også skabe råderum til politisk prioritering af nye udviklingsområder.

På baggrund af ovenstående sammenligning synes det sandsynligt, at krisen skabte et pres for bedre økonomistyring, som også førte til forandringer af mål- og resultatstyringen. Det ser ud til, at forandringerne havde karakter af, at de mest pressede kommuner i en periode fokuserede på økonomisk styring og rullede dele af mål- og resultatstyringen tilbage. De øvrige kommuner har også arbejdet med at forenkle mål- og resultatstyringen, herunder især den administrative aftale- eller kontrakt-

styring, men de har ikke i samme grad afskaffet styringselementer.

Senere i forløbet efter krisen fokuserede man mere på at bruge mål- og resultatstyring til strategisk prioritering af udgifterne. Målstyringen bruges til strategisk prioritering, idet politiske mål indordnes i målhierarkier fra overordnede visioner og strategier til politikker for de faglige områder og for tværgående temaer. Casekommunerne bruger bl.a. den lovpligtige planstrategi til at sætte retning for udviklingen af kommunen og den offentlige service. Flere af kommunerne har desuden arbejdet med at reducere antallet af politikker og/eller indordne dem i et hierarki under få overordnede politikker. Nederst i målhierarkiet findes i casekommunerne mål om at gennemføre en indsats, evt. i form af et konkret projekt, og/eller mål om hvilke effekter der skal opnås. I nogle af kommunerne tænkes der forandringsteoretisk, så der (i hvert fald i princippet) er sammenhæng mellem deres indsats og mål vedrørende effekterne.

Målene fungerer som rammesættende for de politiske processer, herunder budgetprocessen, og der indgår i fire ud af seks kommuner politiske mål i budgetterne. Dermed er målene også en del af den politiske budgetopfølgning, som kommunerne gennemfører en gang i kvartalet (eller oftere). I enkelte tilfælde er denne opfølgning baseret på et fælles ledelsesinformationssystem, men det er som regel op til fagområderne at definere målepunkter og resultatindikatorer og evt. gennemføre resultatmålinger til at supplere de indikatorer, der findes i statslige systemer (f.eks. brugertilfredsundersøgelser). Generelt bruges resultatopfølgningen ikke til at tage beslutninger, f.eks. om justeringer af indsatser eller om tildelingen af økonomiske ressourcer, men snarere til at sikre et løbende fokus på organisationens fælles mål. Der er således i højere grad tale om en målstyring baseret på norm-baseret og social handlingslogik end om en

målstyring, der indebærer en instrumentel anvendelse af resultatmålinger og evalueringer til at justere indsatsen og skabe bedre målopfyldelse. Der arbejdes dog i flere af casekommunerne med at skabe tættere, instrumentelle koblinger mellem strategier, effektmål, indsatser og budgettildeling. Det diskuteres dog stadig, hvordan man kan forene princippet om rammestyring med princippet om at målrette tildelingen til indsatser, som man forventer vil skabe bedre effekter, og det er også uklart, hvordan der vil blive fulgt op på, om en mere effektorienteret tildeling skaber de forventede effekter.

Konklusion: Fra kontraktstyring af institutionerne til strategisk målstyring af koncernen

At dømme ud fra vore case studier i 6 kommuner er der efter krisen sket en forandring af kommunernes anvendelse af mål og resultatmålinger i deres styring.

Kommunerne har som forventet nedtonet deres centrale kvalitets- og indholdsstyring af den service, der leveres på de kommunale institutioner. De har forenklet deres administrative mål- og resultatstyring, hvad enten denne har taget form af interne kontrakter, aftaler eller års- og udviklingsplaner, eller de har ladet det være op til deres faglige enheder, om de vil bruge sådanne styringsredskaber. Koncernstyringen omfatter heller ikke kommunikation af mål for den kommunale service til borgerne på tværs af opgaveområder, og anvendelsen af fælles kvalitetsmodeller, evalueringspolitikker el.lign. er også til at overse. Denne nedtoning er i overensstemmelse med udviklingen i den statslige politikformulering for kommunerne, hvor 00'ernes begejstring for kvalitetskontrakter med borgerne og kontraktlignende forhold mellem kommunerne og deres institutioner er afløst af en opfordring til at sikre stram økonomisk styring. Dette skal ikke forstås sådan, at hverken staten eller kommunerne er holdt op med at interessere sig for kvaliteten på de enkelte

kommunale opgaveområder, men det kunne se ud til, at kvalitets- og indholdsstyringen i mindre grad baseres på koncernfælles redskaber.

Dette indebærer dog langt fra, at kommunerne har opgivet at gøre mål og resultatmålinger til en integreret del af deres koncernstyring. Kommunerne arbejder, som forventet, i høj grad med at gøre mål- og resultatstyring til et redskab, der kan bruges til at sætte mål for deres strategiske udvikling og skabe grundlag for prioritering af deres indsatser. Det gælder, som forventet, ikke mindst i de kommuner, som har været nødt til at forbedre deres økonomistyring. Mål- og resultatstyringen opfattes således som et redskab, der skal hjælpe politikerne med at træffe store strategiske beslutninger frem for blot at få enderne til at mødes.

Uanset graden af økonomisk pres går tendensen i casekommunerne i retning af, at kommunens politiske mål indordnes i hierarkier, og at målformuleringen kobles til budgetlægningen. Resultatopfølgningen bliver derved et led i budgetopfølgningen, og kommunerne har således ikke sluppet styringen af de ydelser, der leveres, eller deres effekter. Dette er også i overensstemmelse med signaler fra Slotsholmen, som går på at integrere politikker, strategier og resultatmålinger i økonomistyringen. Det skal dog fremhæves, at brugen af mål- og resultatstyring i forbindelse med budgetlægningen og regnskabsaflæggelsen er på udviklingsstadiet i de fleste af casekommunerne, og at koblingen mellem målformulering og budgettildeling er baseret på, at de politiske mål inddrages som rammesættende for budgetprocessen snarere end ved, at effektmål kobles direkte til budgettildelingen. Endvidere er der i kommunerne begrænset fokus på at følge op på de politiske mål vha. resultatmålinger og bruge opfølgningen til at tage beslutninger.

Noter

1. Serviceudgifterne er defineret som kommunens samlede nettodriftsudgifter fratrukket udgifter til overførsler og udgifter til de brugerfinansierede områder. Serviceudgifterne er blandt de vigtigste genstande for styring i de årlige aftaler mellem regeringen og KL.
2. Som illustration aftog brugen af ordet 'dokumentation' i økonomiaftalerne mellem staten og KL fra 21 gange i aftalen fra 2005 til 6 gange i 2008 og 0 gange i 2011 og 2012.
3. I den store kommune udestår interviewet med borgmesteren.

Referencer

- Dunsire, Andrew og Christopher Hood (1989), *Cut-back Management in Public Bureaucracies: popular theories and observed outcomes in Whitehall*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2005), *Contracts as reinvented institutions in the public sector*, Westport: Praeger Publishers.
- Finansministeriet (2012), *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2013*.
- Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL (2013), *God økonomistyring i kommunerne*.
- Grøn, Caroline Howard, Hanne Foss Hansen og Mads Bøge Kristiansen, red. (2014), *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, Hanne Foss, Mads Bøge Kristiansen og Eva Moll Sørensen (2014), »Resultat- og evalueringstyring i en krisekontekst«, i Grøn, Caroline Howard, Hanne Foss Hansen og Mads Bøge Kristiansen, red., *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Jørgensen, Torben Beck (1981), *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Jørgensen, Torben Beck og Poul Erik Mouritzen (2002), *Udgiftspolitik og Budgetlægning*, Århus: Systime.
- Kickert, Walter, Tiina Randma-Liiv og Rin Saavi (2014), »Fiscal Consolidation in Europe: A Comparative Analysis«, Cocops: www.cocops.eu.
- Koch, Kasper Teglgård (2014), »Organisationskultur og resultatstyring«, i Mads Bøge Kristiansen, red., *Resultatstyring i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- KREVI (2008), *Kommunale kontrakter i overblik. En kortlægning af intern kontraktstyringspraksis i kommunerne*, Århus: KREVI.
- March, James og Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions, The Organisational Basis of Politics*, New York et al.: The Free Press.
- Pollitt, Christopher (2010), »Cuts and reforms – public services as we move into a new era«, *Society and Economy*, 32(1): 17-31.
- Pollitt, Christopher (2013), »The logics of performance management«, *Evaluation*, 19(4): 346-63.
- Rieper, Olaf, Niels Ejersbo og Peter Hansen (2000), »Målstyring i kommunerne«, i Marianne Antonsen og Torben Beck Jørgensen, red., *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Siverbo, Sven og Tobias Johansson (2006), »Relative Performance Evaluation in Swedish Local Government«, *Financial Accountability & Management*, 22(3): 271-90.
- Sørensen, Eva Moll (2013), *A Window for Centralisation? The Danish »Structural Reform« and the measurement and steering of municipal service performance*, Ph.D. afhandling. København: Institut for Statskundskab.
- Sørensen, Eva Moll (2014a), »Statslig resultatmåling af kommunerne«, i Mads Bøge Kristiansen, red., *Resultatstyring i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, Eva Moll (2014b), »Økonomisk styring af kommunerne i en krisetid«, i Caroline Grøn, Hanne Foss Hansen, og Mads Bøge Kristiansen, red., *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Wittrup, Jesper et al. (2013), *Notat om kommunal benchmarking: Service og produktivitet i 94 kommuner*, København: KORA