

Sven H. Madsen, *På vej mod målet - decentralisering og målstyring i den kommunale sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993, 273 s., kr. 250,00.

I tiåret fra 1983 fremkom der ofte i dagspressen politiske signaler om, at en nedlæggelse af de 14 danske amter var rationel. Argumenterne var overvejende ideologiske og i mindre grad præget af kendskab til amternes funktion. Et hyppigt anvendt skældsord var "dobbelt-administration", dog uden nogen gjorde sig den ulejlighed at eksemplificere påstanden.

En af grundene til, at debatten kom til at forløbe på så spinkelt et grundlag, som den faktisk gjorde, var, at den forskningsmæssige interesse for amterne var ret begrænset. Til gengæld blev der vist enorm interesse for kommunernes organisation og i særdeleshed organisationsændringer. Den forskning, der præsenteres i "På vej mod målet", er derfor ventet med længsel. Udgivelsen er en lettere revideret udgave af Sven H. Madsens licentiatafhandling.

Indgangsvinklen til afhandlingen er, som det kan forventes, praktikerens, når det tages i betragtning, at forfatteren inden sit ophold ved Odense Universitet har været ansat seks år i Fyns Amt. Forfatteren anfører, at han selv har været meget involveret i den fynske udvikling. Denne kendsgerning kan være problematisk ud fra forventningen om den objektive forskning. På den anden side får læseren en kolossal detaljeret og værdifuld information, som andre forskere ikke ville kunne skaffe.

Formålet med analysen er at undersøge virkningen af målstyring i forbindelse med decentralisering. Forfatteren følger og analyserer til det formål et service- og forenklingsprojekt i Vejle Amt og et mål- og rammestyringsprojekt i Fyns Amt. De mere konkrete cases er socialsektoren i de to amter. Den væsentligste forskel på de to amter er, at målstyringen i Vejle Amt er formuleret af embedsmændene og siden godkendt af politikerne, mens målstyringen i Fyns Amt er formuleret af politikerne gennem interview. Erfaringerne fra Vejle Amt bruges som "før"-tilstanden og Fyns Amt bruges som "efter"-tilstanden ved formuleringen af politiker-genererede mål.

På de 273 sider præsenteres læseren for en meget detaljeret analyse af, hvordan mål skabes i en proces, hvorfor der foregår reorganiseringer i den offentlige sektor, konflikten mellem personlige og organisationens mål samt politikernes, embedsmændenes og institutionsledernes roller og deres opfattelse af egne og andres roller. Herunder analyseres magtforholdet mellem de tre typer aktører.

Ud fra analysen af aktørernes roller og opfattelse af disse konkluderer Sven H. Madsen, at mål, der er genereret af politikerne, er bedre til styring end embedsmands-genererede mål. Argumentet er, at målene er mere troværdige og at politikerne føler sig mere forpligtigede til at fastholde deres egne formulerede mål end tilfældet er, når målene er formuleret af embedsmændene og efterfølgende godkendt af politikerne.

I forlængelse af det førnævnte "dobbelt-administrations-argument" har et argument for nedlæggelse af amterne været, at det alligevel er embedsmænde-

Sven H. Madsen, *På vej mod målet - decentralisering og målstyring i den kommunale sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993, 273 s., kr. 250,00.

I tiåret fra 1983 fremkom der ofte i dagspressen politiske signaler om, at en nedlæggelse af de 14 danske amter var rationel. Argumenterne var overvejende ideologiske og i mindre grad præget af kendskab til amternes funktion. Et hyppigt anvendt skældsord var "dobbel-administration", dog uden nogen gjorde sig den ulejlighed at eksemplificere påstanden.

En af grundene til, at debatten kom til at forløbe på så spinkelt et grundlag, som den faktisk gjorde, var, at den forskningsmæssige interesse for amterne var ret begrænset. Til gengæld blev der vist enorm interesse for kommunernes organisation og i særdeleshed organisationsændringer. Den forskning, der præsenteres i "På vej mod målet", er derfor ventet med længsel. Udgivelsen er en lettere revideret udgave af Sven H. Madsens licentiatafhandling.

Indgangsvinklen til afhandlingen er, som det kan forventes, praktikerens, når det tages i betragtning, at forfatteren inden sit ophold ved Odense Universitet har været ansat seks år i Fyns Amt. Forfatteren anfører, at han selv har været meget involveret i den fynske udvikling. Denne kendsgerning kan være problematisk ud fra forventningen om den objektive forskning. På den anden side får læseren en kolossal detaljeret og værdifuld information, som andre forskere ikke ville kunne skaffe.

Formålet med analysen er at undersøge virkningen af målstyring i forbindelse med decentralisering. Forfatteren følger og analyserer til det formål et service- og forenklingsprojekt i Vejle Amt og et mål- og rammestyringsprojekt i Fyns Amt. De mere konkrete cases er socialsektoren i de to amter. Den væsentligste forskel på de to amter er, at målstyringen i Vejle Amt er formuleret af embedsmændene og siden godkendt af politikerne, mens målstyringen i Fyns Amt er formuleret af politikerne gennem interview. Erfaringerne fra Vejle Amt bruges som "før"-tilstanden og Fyns Amt bruges som "efter"-tilstanden ved formuleringen af politiker-genererede mål.

På de 273 sider præsenteres læseren for en meget detaljeret analyse af, hvordan mål skabes i en proces, hvorfor der foregår reorganiseringer i den offentlige sektor, konflikten mellem personlige og organisationens mål samt politikernes, embedsmændenes og institutionsledernes roller og deres opfattelse af egne og andres roller. Herunder analyseres magtforholdet mellem de tre typer aktører.

Ud fra analysen af aktørernes roller og opfattelse af disse konkluderer Sven H. Madsen, at mål, der er genereret af politikerne, er bedre til styring end embedsmands-genererede mål. Argumentet er, at målene er mere troværdige og at politikerne føler sig mere forpligtigede til at fastholde deres egne formulerede mål end tilfældet er, når målene er formuleret af embedsmændene og efterfølgende godkendt af politikerne.

I forlængelse af det førnævnte "dobbel-administrations-argument" har et argument for nedlæggelse af amterne været, at det alligevel er embedsmænde-

ne, der har den afgørende indflydelse. Når borgernes repræsentanter (politikere) og institutionerne nu er embedsmændenes marionetter, kan embedsmændene ligeså godt sidde i den statslige eller kommunale administration. Sven H. Madsen afviser billedet af de embedsmands-styrede politikere og institutioner. I takt med decentralisering og målformulering, anfører Sven H. Madsen, at politikerne er blevet mere synlige overfor blandt andet institutionerne. Kontakten er blevet mere direkte, hvilket betyder, at embedsmændene ikke længere indgår som et fortolkende led eller et filter mellem institutioner og politikere.

I forhold til embedsmændene har de fynske politikere ligeledes styrket deres position. Baggrunden for denne konklusion er en antagelse om, at politikerne i takt med deres formulering af mål bliver mere ideologiske, og derved begrænses embedsmændenes mulighed for at servere "grydeklare" beslutningsforslag for politikerne.

Sven H. Madsen tager afstand fra beskrivelsen af den typiske moderne embedsmand som værende styret af egen-interesser eller territoriale kampe for at opnå budgetmaksimering. Embedsmanden i et system præget af tilbagevendende nedskæringer er mere optaget af at arbejde med så interessante opgaver som muligt.

På vej mod målet er en meget interessant og læseværdig udgivelse, der kan bruges af de fleste, der har deres gang i eller interesse for det amtskommunale system. Det er selvsagt politikere, embedsmænd, ledere og personale på de amtskommunale institutioner samt forskere og studerende. En ændring fra de enkeltsagsprægede diskussioner til mere overordnede målsætningsdiskussioner kunne påbegyndes, hvis alle disse aktører fik lejlighed til at studere Sven H. Madsens afhandling. Som et minimum bør udgivelsen ligge på alle politikeres bord efter amts- og kommunalvalget. Det ville være det første skridt "på vej mod målet".

Allan Kjær Hansen
Stud.rer.soc.
Odense Universitet