

Kontraktstyring i centraladministrationen

Fra frihedsgrader til indholdsfokus

Anne Skorkjær Binderkrantz

Lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
asb@ps.au.dk

Jørgen Grønnegård Christensen

Professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
jgc@ps.au.dk

Kontraktstyring har i løbet af de sidste årtier vundet indpas som et universelt styringsinstrument i den danske centraladministration. På baggrund af en analyse af kontrakter indgået mellem statslige styrelser og departementer i 1995, 2000, 2005 og 2008 undersøger artiklen udviklingen i kontraktstyring. Den første bølge af kontrakter afspejlede en »noget-for-noget« tankegang, hvor styrelserne fik øgede frihedsgrader til gengæld for opstillingen af mere præcise krav til opgavevaretagelsen. Over tid har kontrakterne bevæget sig mod et mere ensidigt fokus på resultatkrav, ligesom de i stigende grad retter sig mod styrelsernes omgivelser. Udviklingen afspejler, hvordan det danske system lægger op til en gradvis tilpasning af styringsredskaber til forskellige formål og interesser i de enkelte styrelser og ministerier.

Kontrakter er et af de mest anvendte styringsredskaber i den offentlige sektor. I staten har de været anvendt siden starten af 1990'erne og er i dag udbredte både i centraladministrationen, hvor alle styrelser har resultatkontrakter, og ved styringen af en lang række statslige institutioner. I regioner og kommuner er kontrakterne kommet senere til, men også her har de hurtigt spredt sig. KREVI har fx opgjort, at to ud af tre kommuner anvendte kontrakter i 2007, og at kon-

trakterne blev brugt på alle sektorområder (KREVI, 2008).

I sin oprindelige form byggede kontraktstyringen på en »noget for noget«-tankegang, hvor præcise krav til fx en styrelses opgavevaretagelse var modsvaret af øgede frihedsgrader, især på økonomi- og personaleområdet. En væsentlig del af baggrunden var da også den decentraliseringsfilosofi, som dengang karakteriserede dansk styringstænkning. I samme periode lanceredes også frikommunerne og på universiteterne frifakulteterne. I et internationalt perspektiv er det også nærliggende at koble kontraktstyringen sammen med det såkaldte New Public Management-paradigme, som – blandt andet – plæderede for et øget fokus på målopfyldelse ledsaget af ledelsesmæssige frihedsgrader. Imidlertid er anvendelsen af kontrakterne over tid forskudt i retning af et mere ensidigt fokus på resultatkrav (Binderkrantz og Christensen, 2009a). Det svarer til erfaringerne med andre typer af styringsredskaber, som gradvist udvikler sig i takt med deres udbredelse og tilpasning til forskellige formål og interesser.

Artiklen undersøger, hvordan kontraktstyringen af danske statslige styrelser har udviklet sig siden introduktionen i 1990'erne. Dermed giver den et overblik over kontraktindholdet, som ikke tidligere har været etableret: Hvilke typer af aktiviteter og målsætninger indeholder kontrakterne? Og i hvilket omfang lever styrelserne op til kontraktens krav? Grundlaget for artiklen er en indsamling og kodning af kontrakter og virksomhedsregnskaber for samtlige styrelser med kontrakt i udvalgte år i perioden fra 1995 til 2008.

Kontraktstyring: inspirationskilder og udvikling

Kontraktstyring er ingenlunde en dansk opfindelse. Anvendelsen af kontrakter og andre former for målstyring kan ses som led i en international New Public Management-bevægelse. NPM er en samlebetegnelse for et sæt af anvisninger for den offentlige forvaltning, som kom på dagsordenen i mange lande fra slutningen af 1970'erne. Både spørgsmålet om statens størrelse og indretning indgår i NPM, og blandt de centrale komponenter er forsøg på at opstille mål for »performance« i den offentlige sektor, større fokus på kontrol med præstationer og ressourceforbrug og anvendelse af ledelsesredskaber inspireret af den private sektor (Hood, 1991: 3-5). OECD har været en vigtig bannerfører for NPM-inspirerede reformer og har bidraget til spredningen af sådanne ved fx at foreslå kontraktstyring i medlemslandene (Christensen og Lægheid, 2007; OECD, 2005).

Kontraktstyringens opstilling af krav til »performance« koblet med en bevægelse væk fra traditionel hierarkisk styring til større frihedsgrader signalerer klart inspirationen fra NPM. Idéen er, at opstillingen af klare resultatkrav vil give styrelserne incitament til højere målopfyldelse på de områder, der indgår i kontrakten, og samtidig gøre det lettere efterfølgende at vurdere effektivitet og målopfyldelse. Kontrakterne kan dermed ses

som et forsøg på at løse delegationsproblemet, der opstår, når en regering må overlade væsentlige opgaver til underordnede enheder, som man ikke har sikkerhed for arbejder målrettet og loyalt for at varetage opgaverne (Binderkrantz og Christensen, 2009b).

Kernen i kontraktstyring er indgåelsen af en skriftlig aftale mellem en underordnet og en overordnet myndighed, som specificerer en række krav til den underordnede myndigheds arbejde. Allerede det antyder, at der ikke er tale om kontrakter i retlig forstand, hvor juridisk bindende aftaler mellem uafhængige parter kan blive genstand for domstolsprøvelse. Carsten Greve skelner da også mellem »hårde« kontrakter (anlægsentrepriser, indkøb og også udliciteringer) og »bløde« kontrakter indgået internt i et hierarkisk system (Greve, 2000: 154-155). Netop indlejringen i hierarkiet er et centralt aspekt ved kontraktstyringen. Kontrakterne kan ses som et led i departementernes styring af styrelsernes opgavevaretagelse. Når man diskuterer incitamenter til at opfylde kontrakterne, er den hierarkiske relation central. Uanset om der direkte i kontrakterne er opstillet sanktioner eller belønninger, er der rig mulighed for, at kontraktopfyldelsen kan få konsekvenser såvel for styrelsen som organisation som for styrelsesdirektøren. Med Fritz Scharpfs ramrende udtryk er kontrakterne indgået i »hierarkiets skygge« (1997). Det kan generelt påvirke styrelsernes dispositioner, for det første fordi de ved, at en overordnet instans alternativt kunne diktere et mål, og for det andet fordi den overordnede instans har det sidste ord ved vurderingen af kontraktefterlevelse og performance i øvrigt. Man kan ikke engang udelukke, at der her bliver brugt andre »performance-kriterier« end kontraktens. Kontrakten er dermed ikke bare en løsning på et agentproblem; den repræsenterer også en mulighed for at få afstemt forventningerne inden for en hierarkisk relation, som i dobbelt forstand er asymmetrisk.

Når NPM gang efter gang bliver gjort til en central inspirationskilde, er det væsentligt at fastholde paradigmets karakter af en løs samlebetegnelse anvendt om ret forskellige reformer. Reformbestræbelser, der på overfladen ser ens ud, dækker over meget forskelligt indhold og tilgang. I New Zealand og Storbritannien, som tidligt og tilsyneladende radikalt indførte NPM-reformer, skete det topstyret, så hele administrationen på samme tid blev pålagt anvendelsen af fx resultatkrav. Andre steder – fx Holland og Tyskland – har man valgt en mere gradvis tilgang, hvor ministerier og styrelser selv har kunnet vælge, om de ville indgå i reformtiltagene (Mol, 1989; OECD, 2005; Klages og Löffler, 1998). Men selv i fx Storbritannien har den centraliserede strategi givet plads til meget betydelig variation fra område til område og fra tidspunkt til tidspunkt (Flinders, 2008).

Den store forskel i implementeringen af umiddelbart ensartede forvaltningsreformer i forskellige lande antyder betydningen af, hvilken institutionel kontekst reformerne indgår i. Institutioner kan begrænse reformtiltag, men udgør også mulighedsstrukturer, som leder implementeringen i bestemte retninger (Gregory og Christensen, 2004: 63). De samme idéer om NPM finder altså forskelligt udtryk alt efter landet og konteksten (Christensen og Lægread, 2007).

To aspekter er særligt vigtige: Er forvaltningen for det første allerede organiseret på en måde, der i sammenhængen svarer til NPM-idéerne? Her var det fx nødvendigt med omfattende reorganiseringer af den britiske forvaltning med opbygning af en styrelsesstruktur for at kunne indføre resultatstyring. Er det for det andet muligt at gennemføre centralt konciperede reformer? Her er der betydelig forskel på, hvor stærkt de centrale ministerier så som finansministerierne og premierministrenes kontorer står i forskellige lande (Christensen og Jensen, 2009).

Dansk centraladministration var i det lys kontraktparat. Ministerierne var allerede i vidt omfang organiseret efter en departements-styrelsesmodel. Det var et resultat af en gradvis udvikling, hvor forskellige udvalg havde anbefalet en sådan struktur, som langsomt var blevet indarbejdet i det meste af centraladministrationen (Finansministeriet, 2006). En væsentlig betingelse for indførelsen og spredningen af resultatkontrakter var dermed på forhånd til stede. Men samtidig indebærer ministrenes ressortansvar, at de enkelte ministre og ministerier har stor autonomi (Greve, 2006: 146; Pedersen, Sørensen og Vestergaard, 1997: 106). Er man først udpeget som minister, har man bemyndigelse ikke alene, for så vidt angår de faglige opgaver inden for ministerområdet, men også til at træffe beslutninger vedrørende ministeriets organisering og styring. Det sætter spor ned gennem embedshierarkiet. Derfor er det vanskeligt at gennemføre centralt dikterede, ja, selv centralt koordinerede reformer. Der er i stedet lagt op til en mere gradvis tilgang, hvor frivillighed er et bærende princip, og hvor de enkelte ministerier har stort råderum i tilpasningen af reformerne til deres eget koncept.

Som artiklen vil vise, har disse forventninger i meget høj grad slået igennem i forhold til kontraktstyringens udbredelse. Samtidig betyder den eksisterende departements-styrelsesstruktur, at der er stort potentiale for, at reformen kan sprede sig, såfremt de relevante aktører ser et formål hermed. Endelig har man tilpasset kontrakterne til den konkrete kontekst og de berørte interesser i ministerierne og deres enkelte styrelser. Men dermed er der også åbnet for en gradvis bevægelse væk fra de oprindelige idéer i takt med, at andre og nye aktører sætter deres præg på kontrakterne. Man kan således se, hvordan de politiske interesser i de enkelte styrelsesomgivelser i stigende grad påvirker kontrakternes indhold og dermed den konkrete opstilling af krav til styrelsernes indsats.

Artiklens empiriske grundlag

Artiklen bygger på en analyse af resultatkontrakter og opfølgningen på disse i årsrapporter og virksomhedsregnskaber. Analysen starter i 1995 kort tid efter indførslen af kontraktstyring og omfatter herudover årene 2000, 2005 og 2008, som er det seneste år, hvor det er muligt at opgøre målopfyldelsen. Vi har medtaget alle statslige styrelser med kontrakt i de pågældende år. Kontrakter anvendes også i regioner og kommuner og i forhold til statslige institutioner, men fokus er alene på kontrakter mellem ministeriernes departementer og styrelser. Udgangspunktet for indsamlingen af kontrakter har været lister over samtlige statslige styrelser i de relevante år. Vi har kontaktet de nuværende styrelser med henblik på at få kontraktmaterialet og har herudover suppleret med materiale fra departementer, Finansministeriet og Personalestyrelsen samt Rigsrevisionen for at opnå et sandsynligvis komplet sæt af kontrakter og virksomhedsregnskaber. Der har overalt været stor imødekommenhed over for vores projekt.

Resultatkontrakterne består typisk af en generel indledning fulgt af et sæt af specifikke krav til styrelsens indsats. Analysen bygger på kodning af de enkelte resultatkrav. Vi har registreret kravets indhold i form af den aktivitet eller den målsætning, som styrelsen skal nå. På dette grundlag har vi konstrueret mål for hver kontrakts indholdsmæssige sammensætning. Opfølgningen på styrelsernes opfyldelse af kontrakter sker i styrelsernes virksomhedsregnskaber. I forbindelse med deres speciale har Mogens Holm og Kirstine Korsager (Holm og Korsager, 2009) indsamlet årsrapporter og virksomhedsregnskaber svarende til hver enkelt kontrakt i det samlede datasæt. Det har været muligt for samtlige kontrakter med undtagelse af enkelte kontrakter fra 1995, hvor der endnu ikke fandtes en systematisk ordning med aflæggelse af virksomhedsregnskab. Med udgangspunkt i regnskaberne er det registreret, om hvert en-

kelt krav kan betragtes som opfyldt. Det har været muligt at genfinde og vurdere opfyldelsen af kravene fra resultatkontrakterne i omkring 90 pct. af tilfældene (For nærmere diskussion se: Holm og Korsager, 2009).

Udbredelsen af kontraktstyring

Kontraktstyring kom på den forvaltningspolitiske dagsorden for første gang i 1991, da den borgerlige regering lancerede de såkaldte »fristyrelser«. Finansministeriet spillede den centrale rolle i udvælgelsen af styrelser og formuleringen af kontraktstyringsregimet. Med kontrakterne fulgte en budgetgaranti, som sikrede styrelserne mod nedskæringer i kontraktperioden (Greve, 2000: 157-8). De første kontrakter var således karakteriseret af den »noget for noget«-tankegang, som er beskrevet i indledningen. Kernen i kontraktstyringen overlevede regeringsskiftet i 1993, om end den socialdemokratisk ledede regering udskiftede betegnelsen »fristyrelser« med det mindre liberalt og mere teknokratisk prægede »kontraktstyrelser«.

De første seks fristyrelser blev etableret 1. januar 1992, og året efter fulgte yderligere seks. Blandt dem var både styrelser og forskellige typer af statsinstitutioner som fx Nationalmuseet og Statsbiblioteket i Århus. Som tabel 1 viser, var der i 1995 i alt ni styrelser med resultatkontrakter. Det svarer fint til idéerne om indførelsen af kontraktstyring som et instrument i et mindre antal styrelser. Allerede fem år senere havde flertallet af styrelserne indgået kontrakt, og i 2005 og 2008 var kontraktstyring i praksis udbredt til hele centraladministrationen. Kontrakterne vandt således ganske let udbredelse, sandsynligvis på grund af den vide anvendelse af departments-styrelsesmodellen og på grund af mulighederne for at tilpasse kontraktstyringen til lokale ledelses- og styringskoncepter.

I perioden fra 1995 til 2005 skete der, som tabel 1 viser, næsten en fordobling af antallet af krav, og der er dermed sket en gradvis ud-

Tabel 1: Oversigt over kontrakter

	1995	2000	2005	2008
Antal styrelser	50	56	59	62
Styrelser med kontrakt	9	35	54	58
Procentdel styrelser med kontrakt	19	63	92	94
Antal krav	179	1.103	1.998	1.761
Gennemsnitligt antal krav	19,9	31,5	37,0	30,4

bygning af kontrakterne med stadig flere specifikke krav. Det kan afspejle en ændret tilgang til anvendelsen af kontrakter eller simpelthen, at det er lettere at opstille krav på stadig flere områder end at fjerne eksisterende krav fra kontrakterne. Interessant er imidlertid, at der sker ikke blot en opbremsning, men et vist fald i det gennemsnitlige antal krav fra 2005 til 2008. Det tyder på en bevidst prioritering af kontraktindholdet i retning af et lavere antal resultatkrav. Det er i øvrigt en udvikling, som Finansministeriet har støttet.

Kontraktindhold:

NPM-inspiration og lokal tilpasning

Resultatkontrakternes kerne er en række krav til styrelsernes indsats i kontraktperioden. Der er tale om meget forskelligartede krav, som strækker sig fra afholdelsen af et enkeltstående arrangement eller udarbejdelsen af et arbejdspapir til krav om fastsatte reduktioner af sagsbehandlingstider eller øget produktivitet. Samtidig er der forskel på, om kravene vedrører aspekter af styrelsens arbejde, som er direkte relevante for borgere og virksomheder, eller om de snarere retter sig mod interne forhold fx i form af omorganiseringer. Kravenes sammensætning har ganske store konsekvenser for vurderingen af resultatkontrakternes potentiale for at forbedre styrelsernes »performance«.

I tabel 2 er samtlige resultatkrav opdelt efter, hvilken type mål der er tale om. For det første kan der være tale om *projektinitiering*, hvor

styrelsen forpligter sig til at gennemføre udvalgsarbejder, kampagner, konferencer eller til at udarbejde forskellige typer af dokumenter. For det andet retter en del krav sig mod *organisationstilpasning* i form af fx strategier for it-anvendelse, personalepolitik eller omorganiseringer. Den tredje hovedkategori er *indholdskrav* til styrelsens varetagelse af samfundsmæssige kerneopgaver. Den omfatter krav vedrørende sagsbehandlingstid og -kvalitet samt krav om brugerundersøgelser og tilfredshedsmålinger. Fjerde type krav handler om *produktion*, dvs. krav til antallet af producerede enheder i styrelsen, mens femte kravtype går på *produktiviteten* og dermed styrelsens omkostningseffektivitet. Endelig omfatter kategorien *andre krav*, fx ministerbetjening og generelle krav om samarbejde og kommunikation.

I førstegenerations-kontrakterne indgik internt rettede krav med betydelig vægt. Kontrakterne blev i høj grad anvendt til organisatoriske tilpasninger med vægt på ændrede procedurer, omorganiseringer og personalemæssige tiltag. Det er til gengæld en type krav, der mister terræn i perioden, og i slutåret 2008 udgør de kun halvt så stor en andel som i 1995. Også projektinitiering fylder en del i de første kontrakter, og især i 2000 og 2005 går rigtigt mange krav på igangsættelse af forskellige typer af analyser og udarbejdelse af dokumenter, primært af en mere uforpligtende karakter som pjecer eller arbejdspapirer. Frem til 2008 falder andelen en del, idet de her kun udgør 25 pct. af kravene.

Tabel 2: Kontrakternes kravindhold

	1995	2000	2005	2008
<i>Projektinitiering, heraf:</i>	20	31	31	25
– analyse og evaluering	10	11	9	8
– uforpligtende dokument	1	10	10	6
– forpligtende dokument	3	5	5	4
– projekter og kampagner	6	3	5	3
<i>Organisationstilpasning, heraf:</i>	29	28	21	15
– it-anvendelse	3	6	9	6
– lønsspørgsmål	4	2	0	0
– omorganisering	4	3	1	1
– personalepolitik	5	5	2	2
– procedurer og arbejdsgange	8	2	3	2
– styringssystemer	4	7	4	3
<i>Indholdskrav, heraf:</i>	17	14	20	28
– brugerundersøgelse	5	4	5	2
– sagsbehandlingstid	5	6	10	13
– kvalitets- og servicekrav	6	4	5	10
– tilfredshedsmål	1	0	0	3
<i>Produktionskrav</i>	13	13	14	18
<i>Effektivitetskrav, heraf:</i>	16	7	5	5
– produktivitetskrav	8	3	2	2
– økonomiske resultater	6	3	3	3
<i>Andre krav, heraf:</i>	5	7	9	8
– samarbejde	3	3	4	4
N	9	35	54	58

Krav til indholdet i opgavevaretagelsen vinder til gengæld terræn. I startåret fyldte de ca. 17 pct., mens de udgør 28 pct. i 2008. Især krav, der vedrører kvaliteten af styrelsernes opgavevaretagelse og sagsbehandlingstider, er steget markant. Også produktionskrav – altså krav der vedrører antallet af producerede enheder – indgår med væsentlig vægt i de nyeste kontrakter, om end udviklingen her ikke er så markant. Krav, der omhandler de anvendte ressourcer, er til gengæld primært at finde i de allerførste kontrakter. Her udgør de 16 pct. af alle krav, mens de falder til 5 pct.

igennem perioden. Endelig fylder kategorien andre krav, herunder især krav til samarbejde ud af huset, omkring 8 pct.

Samlet afspejler det en markant udvikling siden introduktionen af de første resultatkontrakter. Førstegenerationskontrakterne var et redskab til tilpasning af organisation og resourceforbrug. Kravene var i høj grad indadrettede. Det ændrer sig over perioden. I 2008 er der ikke mange krav, der omhandler omstruktureringer og arbejdsgange internt i styrelsen. Ligeledes er ressourcespørgsmålet

gledet i baggrunden. Til gengæld handler det i højere grad om at sikre levering af styrelsernes ydelser – gerne i høj kvalitet, til brugernes tilfredshed og inden for rimelig tid.

Lige så iøjnefaldende er, hvordan noget for noget-tankegangen hurtigt gled helt i baggrunden. I det oprindelige tankegods indgik, at opstillingen af præcise krav til opgavevaretagelsen skulle ledsages af øgede økonomiske frihedsgrader. Som illustreret i tabel 3 var det da også et markant element i den første generation af kontrakter. Styrelserne fik garantier for de budgetmæssige rammer i kontraktperioden, de fik tildelt flere midler, og de fik udvidet kompetence i løn- og budget-sager. Allerede i 2000 var dette element imidlertid stort set forsvundet fra kontrakterne. Kun en mindre del af kontrakterne indeholdt her større dispositionsfrihed til styrelserne. I de senere år falder dette element så godt som helt ud.

Kontrakterne afspejler i mangt og meget de herskende politiske strømninger. De første kontrakter bærer tydeligt præg af NPM-inspirationen i dens mere liberale og decentraliseringsvenlige version. De fremstår som et instrument til organisationstilpasning og prioritering og fokuserer på økonomiske resultater kombineret med frihedsgrader. Gennemlæsningen af kontrakterne viser også, at mange formuleringer er enslydende på tværs af kontrakterne, hvilket understreger Finans-

ministeriets rolle som igangsætter og koordinator. I takt med spredningen af kontrakterne til alle styrelser sker der en dramatisk udvikling i kontrakternes indhold. Det oprindelige tankegods fra NPM bliver fortrængt, og kontrakterne retter opmærksomheden mod styrelsens bidrag til ministeriets og ministerens politik. Det drejer sig om at sikre policy-output, ikke mindst på parametre, som brugere, klienter og politikere prioriterer højt. De enkelte ministerier benytter som forventet deres betydelige autonomi til at præge kontrakternes indhold.

Opfyldelsen af kontrakternes mål

En ting er at opstille krav, en anden er at opfylde dem. Så i hvilket omfang lever styrelserne op til kontrakternes krav? Her viser det sig for det første, at målopfyldelsen stiger over tid. I 1995 lykkedes det for kontraktstyrelserne at opfylde 61 pct. af målene. I 2000 og 2005 lå styrelserne gennemsnitligt på henholdsvis 65 og 70 pct., og i 2008 var målopfyldelsen på 74 pct. Overordnet set har styrelserne altså pæn succes med at imødekomme kravene til deres opgavevaretagelse. Er det så kun de bløde krav så som udarbejdelse af et arbejdspapir eller afholdelse af en konference, der giver en høj målopfyldelse? Eller gælder det samme hårdere krav som kortere sagsbehandlingstid og højere brugertilfredshed?

Tabel 4, som illustrerer opfyldelsen af samt-

Tabel 3: Kontrakternes økonomiske implikationer

	1995	2000	2005	2008
Budgetgaranti	78	3	2	0
Flere midler	67	6	7	0
Færre midler	44	6	4	2
Delegation på lønområdet	78	9	0	0
Økonomisk delegation	56	6	2	2
N	9	34	54	58

Tabel 4: Kravindhold og målopfyldelse

	Opfyldt	Delvist opfyldt	Ikke opfyldt	Antal krav
Projektinitiering	75,9	12,2	11,9	1.367
Organisationstilpasning	68,8	16,8	14,4	937
Indholdskrav	68,8	13,9	17,3	873
Produktionskrav	76,3	12,8	10,9	713
Produktivitetskrav	68,0	13,4	18,6	231
Andre krav	83,9	9,8	6,3	378
Alle krav	73,4	13,4	13,2	4.499

lige enkeltkrav fordelt på type, viser rigtigt nok, at der er en rimelig høj målopfyldelse i forhold til den bløde projektinitiering. Men opfyldelsen af produktionskrav ligger også højt, og der er ikke den store variation i målopfyldelsen på tværs af kravkategorier. Det er altså ikke sådan, at det er de umiddelbart let opnåelige krav, der fører til en høj målopfyldelse. Over hele linjen lykkes det for styrelserne at opnå fuld opfyldelse af mere end to tredjedele af alle krav.

To forbehold er dog meget væsentlige i vurderingen af målopfyldelsen. For det første har vi taget styrelsernes oplysninger vedrørende opfyldelsen af de enkelte resultatkrav for pålydende. Der er sandsynligvis et vist spillerum, når man i forbindelse med årsrapporten skal afrapportere opfyldelsen. Ikke desto mindre gælder det for mange mål, at det ret klart lader sig vurdere, om de er opfyldte eller ej. Men så er der det andet forbehold. En forudsætning for at blive imponeret over en høj målopfyldelse er jo, at kontrakternes krav til styrelserne er relativt ambitiøse. Er der tale om mål af mere symbolsk karakter, er der næppe grund til den store begejstring. Det gælder så meget mere, som styrelserne selv spiller en central rolle i forhandlingerne om deres resultatkontrakter.

Vi er altså tilbage i den delegationsproblematik, som er nævnt ovenfor. Det gælder så meget mere, som styrelserne har den største ind-

sigt og viden inden for deres arbejdsområde og derfor har god mulighed for at påvirke kontraktindholdet i en retning, der ikke giver alt for store problemer med målopfyldelsen. Omvendt giver hele systemet med jævnligt tilbagevendende kontrakter og afrapporteringer departementerne som den anden aftalepart større indsigt i styrelsens område. Samtidig er der løbende fokus på forskellige aspekter af styrelsernes opgavevaretagelse fra departementer, ministre, partier og medier. Her giver kontrakterne en lejlighed til at pålægge styrelserne resultatkrav på områder, der opleves som væsentlige. Der er derfor grund til at tro, at målopfyldelsen, om end den ikke udgør en perfekt indikator, i et eller andet omfang afspejler succes med at levere de ydelser, der efterspørges. Det gælder specielt, hvor man holder krav- og målspecifikationer konstante over en længere periode, således at der bliver mulighed for systematisk at overvåge virksomheden inden for styrelsens kerneområder.

Konklusion: fra frihedsgrader til opgaveindhold

Kontraktstyring er inden for centraladministrationen på få år forvandlet fra et spædt forsøg til en universel ledelses- og styringsmodel. I samme periode er der sket en markant udvikling i kontraktkonceptet. Det, der for snart tyve år siden blev lanceret som en liberalt tænkt noget for noget-decentralisering, blev hurtigt forvandlet til en teknokratisk sty-

ringsmodel. Det indebærer, at kontrakterne, som aldrig har været bindende aftaler, men gensidige og udtrykkelige formuleringer af styringsgrundlaget i forhold til hver enkelt styrelse, kan fungere som et supplement til myndighedshierarkiet. De er i dobbelt forstand formuleret i hierarkiets skygge. De understreger 1) departementernes (og ministre-nes) position som dem, der har det sidste ord, og 2) departementernes stærke afhængighed af den sagkundskab, som de specialiserede styrelser råder over.

Ofte har man fremstillet kontraktstyringen som et klart indicium for Finansministeriets stærke rolle inden for centraladministrationen og for den økonomiske styrings primat. Det er en vinkling, der ikke holder. Ganske vist var det sådan, at Finansministeriet i høj grad var initiativtageren, ja, entreprenøren, der lancerede og sikrede kontraktstyringens udbredelse. Men ressource- og effektiviseringsperspektivet, som trods alt var der i den allertidligste fase, er i nutidens kontrakter trængt fuldstændigt ud. Man kan, ud fra en politologisk vinkel, tage det som et udtryk for, hvor ringe vægt dette hensyn har i virkelighedens forvaltning. Men man kan også undre sig over, i hvor ringe grad det økonomiske styringshensyn er integreret i det ministerielle ledelseskoncept.

Samtidig viser analysen også, at kontrakterne i forhold til en række styrelser formulerer krav, som er klart relaterede til styrelsens lovmæssigt fastlagte kerneopgaver, og at der i den sammenhæng er lagt særlig stor vægt på at sikre en forvaltning, som lever op til præcist formulerede krav til sagsbehandlingstider og andre servicemål. Da vi samtidig ved, at ministre kun i meget begrænset omfang er inddraget i kontraktindgåelse og kontraktopfølgning, viser det, i hvilken høj grad ministeriernes embedsmænd er i stand til ganske effektivt og loyalt at anticipere hensyn og bekymringer hos ikke bare ministre, men også partierne og Folketinget.

Det gælder så meget mere, som man især ser sådanne kontante krav formuleret i forhold til styrelser, som står over for velafgrænsede målgrupper, og som betjener borgere og virksomheder direkte.

Analysen har koncentreret sig om de generelle – og gennemsnitlige – træk i kontrakternes indhold og udvikling. Det er imidlertid en betydelig variation i den måde, som kontraktstyringen bliver brugt på. Man kunne tolke det som et udtryk for, hvor svagt, i betydningen hvor lidt konsistent, konceptet er. Det er ikke vores tolkning. Vi ser snarere variationen som et udslag af den ressortautonomi, som kendetegner dansk centraladministration, og som gør, at man på pragmatisk vis kan finde løsninger, der er tilpasset vilkår og behov inden for de enkelte ministeriers, ja, styrelsers områder. Og som analysen viser, har det ikke blokeret for en endog meget hurtig udvikling.

En sådan hurtig udvikling kan imidlertid dække over, at der har været tale om et modelfænomen, hvor ministeriernes administrative ledelser fra omkring årtusindskiftet har set et fænomen i rivende udvikling og klogelig har afstået fra at indtage positionen som drengen i H.C. Andersens eventyr, der ikke kunne se kejserens nye klæder. Der er givetvis sådanne elementer i kontrakterne. Men det skal holdes op imod tendensen til at formulere substantielle krav, der, hvis de fastholdes over flere kontraktperioder, bidrager til at fastholde en styrelses fokus på politikimplementering og performance.

Vores vurdering er med andre ord, at kontraktstyringen har bidraget positivt til opgaveløsningen i en række af ministerierne. Samtidig er det dog et meget tungt apparat, som det kræver en ikke ubetydelig indsats at holde ved lige. Derfor er der grund til at rejse spørgsmålet, om man ikke kunne forenkle og videreudvikle det. Det kunne ske ved at opgive det lidt pompøse og i bund og grund

symbolske kontraktparadigme. I stedet kunne departementerne i forhold til hver af deres styrelser opstille udvalgte, men centrale politik-relaterede benchmarks, som år for år offentligt skulle være genstand for afrapportering. Det ville gøre modellen mindre belastende og mere gennemskuelig. Det ville også gøre den mere klart relevant for styrelsernes klienter og for politikerne. Det er i et demokratisk perspektiv de to sidste ting, det handler om.

Man kan læse udviklingen på kontraktstyringens område som et eksempel på NPM's sejrsgang. Den er imidlertid i høj grad sikret ved NPM's egen rummelighed. Der er noget for enhver smag – eller med et lån fra Christopher Hood og Antonio Vivaldi musik for alle fire årstider. Det kommer i særlig grad frem ved en udvidelse af perspektivet til danske kommuner. Den i indledningen nævnte KREVI-undersøgelse viser, hvordan kontraktmodellen – med vanlig forsinkelse – og så har holdt sit indtog på rådhusene. Det interessante er imidlertid, at kontraktstyringen ifølge den første adfærdsanalyse i langt højere grad er et symbolsk fænomen i kommunerne (Pedersen, 2008). Det er overraskende, eftersom kommunerne over en bred kam løser opgaver, der har klare målgrupper, og som involverer deres forvaltning og institutioner i direkte samspil med borgere og virksomheder. En forklaring på forskellen til staten kunne være, at de kommunalpolitiske omgivelser i langt mindre grad end de parlamentariske vilkår, som gælder i landspolitik, udsætter ledelsen for et præstationspres, som tilskynder den til at anticipere krav om policy- og brugerrelevant performance. En anden – og venligere – tolkning kunne være, at der netop i de borgernære kommuner kun i ringe grad er et performanceproblem. Men i så fald er der ingen grund til at bruge ledelsesmæssig energi på kontraktstyring.

Referencer

- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Jørgen Grønnegård Christensen (2009a), »Governing Danish Agencies by Contract: From Negotiated Freedoms to the Shadow of Hierarchy«, *Journal of Public Policy*, 29(1): 55-78.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Jørgen Grønnegård Christensen (2009b), »Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government«, *Governance*, 22(2): 263-93.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2007), »Regulatory Agencies – The Challenge of Balancing Agency Autonomy and Political Control«, *Governance*, 20(3): 499-520.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Lotte Jensen (2009), *The Executive Core and Government Strategy in the Nordic Countries*. 1st draft. Paper presented at the 5th ECPR General Conference. University of Potsdam September 10-12.
- Finansministeriet (2006), *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*, København: Schultz.
- Flinders, Matthew (2008), *Delegated Governance and the British State*, Oxford: Oxford University Press.
- Gregory, Robert og Jørgen Grønnegård Christensen (2004), »Similar Ends, Differing Means: Contractualism and Civil Service Reform in Denmark and New Zealand«, *Governance*, 17(1): 59-82.
- Greve, Carsten (2000), »Exploring Contracts as Reinvented Institutions in the Danish Public Sector«, *Public Administration*, 78(1): 153-64.
- Greve, Carsten (2006), »Public Management Reform in Denmark«, *Public Management Review*, 8(1): 161-9.
- Holm, Mogens og Kirstine Korsager (2009), *Hvad kan forklare kontraktstyringens varierende effektivitet i den danske centraladministration?*, speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Hood, Christopher (1991), »A Public Management for All Seasons?«, *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Klages, Helmut og Elke Löffler (1998), »New Public Management in Germany«, *International Review of Administrative Sciences*, 64: 41-54.
- KREVI (2008), *Kommunale kontrakter i overblik. En kortlægning af intern kontraktstyringspraksis i kommunerne*. Århus: KREVI.
- Mol, N.P. (1989), »Contract Based Management

Control in Government Organizations», *International Review of Administrative Sciences*, 55(3): 365-79.

OECD (2005), *Modernising Government. The Way Forward*, Paris: OECD.

Pedersen, Jesper Roest (2009), *Hvorfor anvender danske kommuner kontraktstyring, og hvad kan forklare resultatkontrakternes indhold?* Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Pedersen, Peter Kjærsgaard, Hanne Dorthe Sørensen og Jakob Buhl Vestergaard (1997), »The Contract Management Project in Denmark« i OECD, red., *Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector*, OECD Working Papers, Paris: OECD.

Scharpf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play*, Boulder, CO: Westview Press.