

Masterafhandling

Hold 2005

Kontraktstyring – baseret på et casestudie af to offentlige institutioner

Styring via kontrakt med fokus på betydning for ledelsesrummet

Analyse ud fra et teknologi perspektiv og et institutionelt perspektiv

Peer Huniche
Henrik Horster
Inge Panum



Vejleder:

Holger Højlund

” Aarsagen til ald denne Ulykke er Vedkommendes forbandede Licitationer, hvo som tror, at én Mand kan gjøre det samme Arbejde for 98 Rdr og ligesaa godt, som én anden mand der i ald sin Tid har faaet 500 Rdr derfor aarligt, det er et Faehoved...”

En brand på Christiansborg Slot i 1794 medførte kritik af entreprenøren og i den forbindelse også af hele licitationssystemet (Citat fra Andersen 1997, side 36).

Indholdsfortegnelse

- 0. Forord
- 1. Baggrundshistorien for kontraktstyring
 - 1.1 Indledning
 - 1.2 Moderniseringsprogrammer
- 2. Drøftelse af vores indgang til opgaven
- 3. Problemformulering/afgrænsning
 - 3.1 Problemformulering
 - 3.2 Hypoteser/antagelser
 - 3.3 Afgrænsning
 - 3.4 Genstand
- 4. Metode (undersøgellesdesign)
 - 4.1 Induktion eller deduktion
 - 4.2 Kvalitative eller kvantitative data
 - 4.3 Spørgeskemaundersøgelse som datakilde
 - 4.4 Teori og empiri
 - 4.5 Perspektiv og konditionering
 - 4.6 Vidensproduktion
 - 4.7 Projektdesign
- 5. Kontraktforståelse
 - 5.1 Definition af kontrakter i en offentlig kontekst
 - 5.2 Typer af interne kontrakter i den offentlige sektor
 - 5.3 Karakteristik af Ankestyrelsens og statens Museum for Kunsts kontrakter
 - 5.4 Sammenfatning - og et kritisk blik på kontrakter

- 6. Teknologien som perspektiv
 - 6.1 Styringsformer i et historisk perspektiv
 - 6.2 Generelt om styringsværktøjer
 - 6.3 Definition af et styringsværktøj
 - 6.4 Teknologiens slagside
 - 6.5 Hvordan optages kontraktstyring som teknologi i organisationen
 - 6.6 Introduktion til en analysemodel af sociale styringsteknologiers handlerum
- 7. Institutionelt perspektiv
 - 7.1 Ny-institutionelt teori - en historisk gennemgang
 - 7.2 Institutionsbegrebet
 - 7.3 Institutionel teori og ledelsesrummet
 - 7.5 Kritik af det institutionelle perspektiv
 - 7.6 Legitimitet og kontraktstyring
 - 7.7 Hykleri og kontraktstyring
 - 7.8 Introduktion til institutionel analyse
- 8. Case beskrivelser (Ankestyrelsen og Statens Museum for Kunst)
 - 8.1 Statens Museum for Kunst
 - 8.2 Ankestyrelsen
- 9. Analyse af ledelsesrummet (spørgeskemaer)
 - 9.1 Spørgeskemaundersøgelse om ledelsesrummet
 - 9.1.1 Ankestyrelsen og Statens Museum for Kunst
 - 9.1.2 Forskelle eller ligheder mellem de to institutioner
- 10. Analyse af ledelsesrummet i et teknologi- og institutionelt perspektiv
 - 10.1 Analyse af ledelsesrummet i et teknologiperspektiv

10.2	Analyse af Ankestyrelsens kontrakt
10.3	Analyse af kontrakten for Statens Museum for Kunst
10.4	Analyse af ledelsesrummet i et institutionelt perspektiv
11	Samlet diskussion og konklusion
12	Perspektivering
13	Litteraturliste
14	Bilag

Ordforklaring/forkortelser:

Ankestyrelsen = AST

Statens Museum for Kunst = SMK

0. Forord

I denne Masterafhandling har vi valgt at sætte fokus på intern kontraktstyring i to offentlige institutioner – Ankestyrelsen og Statens Museum for Kunst - eller mere præcist:

”Styring via kontrakt med fokus på betydning for ledelsesrummet”

Det er vores opfattelse, at moderniseringen af den offentlige sektor som i midten af 1980’erne havde fokus på udlicitering, privatisering og en overordnet styring af statens institutioner på en række områder har skiftet karakter.

Begreber som ”borgerens frie valg”, ”borgeren på kontrakt” og ”god offentlig topledelse” dominerer nu debatten, men også intern kontraktstyring, i såvel den kommunale som statslige sektor, er på programmet. Den enkelte chef/mellemliders mål og resultater skal i højere grad være offentligt tilgængelige og kunne gøres til genstand for offentlig diskussion.

Vi har i denne afhandling taget udgangspunkt i, at cheferne i såvel Ankestyrelsen som Statens Museum for Kunst har ”valgt” kontraktstyring som styringsteknologi. Vi vil forsøge at sætte fokus på de forskelligheder, som de indgåede kontrakter giver, og synliggøre fordele og ulemper ved disse, set i forhold til den enkelte ledes ledelsesrum.

Vi har valgt denne problemstilling, idet vi, dels i vores eget virke som ledere i det offentlige, har problematikken tæt inde på livet, og dels fordi vi ofte mødes med en meget positiv italesættelse af kontraktstyring. En italesættelse der fra politisk side ”sælges” som værende en ”gave” der giver den enkelte leder et større handlerum.

Vi er taknemmelige for den store bistand, som vi har fået af såvel lederne i Ankestyrelsen som af lederne på Statens Museum for Kunst. En speciel tak til styrelseschef Karen Sejersdal Christensen for under masterskrivningen at stille Ankestyrelsens faciliteter til vores rådighed. Der skal ligeledes lyde tak til vores vejleder Holger Højlund, som har bidraget med inspiration, uundværlige råd og vejledning.

CBS, København,
Januar 2007

Inge Panum

Peer Huniche

Henrik Horster

1. Summery

The Public Manager's latitude by using "inside contracting".

During the last 20 to 25 years the influence of New Public Management has brought the Danish public and the public managers enormous changes in there way to perform leadership.

Inside contracts, which are setting the latitude, have over the last 10 years, become an essential instrument for the public managers working in the Danish Civil Service.

The inside contract sets the agenda for the politicians' expectations of how public managers execute their responsibilities. The consequence of this practice for managers in the Civil Service is, so far, an under-exposed research area.

This master thesis will focus on the interim consequences using inside contracts in two different Danish public institutions – The National Social Appeals Board and The State Museum of Art. Both institutions have – one way or another – implicated inside contracts as an instrument for leadership.

Specifically the thesis pursues this problem:

“Which latitude of action has been established by management with formal inside contracts, and how will the public managers act within the installed room for management”

The thesis has following hypothesis:

- The latitude for the public managers is under influence of management tool – formal inside contracts
- The latitude for the public managers is under influence of institutional conditions
- The legitimation, which is given by the contract, is built by hypocrisy

The thesis concludes that the modernisation of the public sector and the installation of formal inside contracts lead into different results depending on how the organizations is adopting the inside contracts.

The thesis also concludes that the work by public managers depends on the institutional conditions in the public institutions, and in order to legitimate use of contract administration hypocrisy could the answer. One of our case stories proved a certain amount of hypocrisy.

1. Indledning - baggrundshistorien for kontraktstyring

Formålet med dette kapitel er primært, at sætte kontraktstyring som styringsteknologi i et historisk og forståelsesmæssig perspektiv.

Vi vil i den forbindelse primært beskæftige os med de skiftende regerings moderniseringsprogrammer fra start firserne og frem til i dag og i den forbindelse se på de eventuelle diskurser, der har været i perioden.

1.1. Baggrundshistorien for kontraktstyring

Styring via kontrakter eller kontraktstyring er et begreb og en styreform, der på ingen måder er ny hverken i Danmark eller i de lande, vi normalt sammenligner os med. Bryntse¹.

Der kan således både i Danmark, Sverige, Tyskland og England ses former for kontraktstyring, der kan relateres helt tilbage til 1600-tallet.

I 1600-tallets Sverige blev de første forsøg gjort med udliciteringskontrakter i forhold til rengøring i Stockholm, i Danmark kender man fra 1700 tallet til udlicitering af diverse offentlige opgaver via auktion, og i England var kontraktstyring en helt normal form for drift af offentlig virksomhed i 1700 – 1800-tallet.

En brand på Christiansborg Slot i 1794 medførte kritik af entreprenøren, og i den forbindelse også af hele licitationssystemet:

” Aarsagen til ald denne Ulykke er Vedkommendes forbandede Licitationer, hvo som tror, at én Mand kan gjøre det samme Arbejde for 98 Rdr og ligesaa godt, som én anden mand der i ald sin Tid har faaet 500 Rdr derfor aarligt, det er et Faehoved...”

Andersen²

I industriens verden kan kontraktstyring spores helt tilbage til 1400-tallet, hvor håndværkere arbejdede på kontrakt for handelsmænd. Et typisk eksempel er silkevævning i Lyon, hvor handelsmænd selv købte råstofferne, og herefter kontaktede de væverne for at få dem til at udføre arbejdet med at bearbejde silken.

Således var kontraktstyring op gennem industrialiseringen en dominerende styreform inden for hele tekstilindustrien og stålindustrien. Inden for disse industrier benyttede man i betydeligt omfang intern kontraktstyring, illustreret med følgende citat:

“Under the system of ”inside contracting” a capitalist provided floor space, raw materials and machinery to a subcontractor and paid him a piece rate for his output. These sub

¹ Bryntse, 2000, side 3.

² Andersen, 1997, side 36

contractors in turn hired their own employees, and trained, monitored, and paid them". Bryntse³.

Fra slutningen af 1800-tallet aftog kontraktstyring i industrien, indtil den genintroduceres i 1960'erne.

Op gennem første del af 1900-tallet organiserede virksomhederne sig mere og mere inden for de rammer, som vi kender for virksomheder i dag. Virksomhederne ejer deres eget produktionssystem, og for den enkelte arbejder gælder faste timelønninger.

Årsagen til denne udvikling skal blandt andet ses i lyset af ikke ubetydelige problemer med, at de enkelte kontraktansatte i høj grad prioriterede egne interesser forud for den virksomhed/kapitalist, der ønskede et arbejde udført. Der opstod tillige en vis grad af sløseri i forhold til det "materiale" den enkelte kontraktansatte blev betroet. Krav om større ensartethed og kvalitet i det enkelte produkt var ligeledes et problem. På samme måde som i den industrielle sektor aftog kontraktstyring også i den offentlige sektor i takt med, at udbygning af hele den kommunale sektor blev opbygget i 1900-tallet.

Styring via kontrakter blussede igen op i 1960'erne, hvor kontraktstyring indenfor IT-funktioner blev sædvanligt både i den private og i den offentlige sektor. Bryntse⁴.

Kontraktstyring er således et fænomen – en styreform - der er kommet og gået gennem historien – men at sige som Carsten Greve og Niels Ejersbo⁵, at kontraktstyring i den offentlige sektor er et nyt fænomen og en ny trend, er som det fremgår af ovennævnte, nok en sandhed med modifikationer.

Derimod er det efter vores vurdering korrekt, når Greve og Ejersbo finder, at omfanget af kontrakter i den offentlige sektor i stigende grad, er taget til i perioden fra starten af 1980'erne og frem til nu.

Årsagen til denne omstilling og fornyelse i den offentlige forvaltning, kan efter vores vurdering ses som en kritik af den måde, hvorpå forvaltningen har været organiseret på. Omstillingen og fornyelsen kan måske også forklares ud fra den måde, som samfundet generelt har udviklet sig på i samme periode.

Op gennem 1960'erne og 1970'erne fandt en øget sektorisering sted i det danske samfund, og i de samfund som omgiver os (Sverige, Norge og England).

I Danmark blev kommunalreformen i de tidlige 1970'ere begyndelsen til en kombination af decentralt selvstyre og centralt statsstyre.

Den centrale stats ideologi blev bygget op om en centralistisk planlægning, og styret via forskellige politikområder så som: Socialpolitik, skolepolitik, sundhedspolitik, arbejds-markedspolitik etc. Der blev her tale om en sektoriseret politik, der skulle styre vældfærdsstaten, og statsapparatet styrede kommunerne gennem de enkelte fagministerier.

³ Bryntse, 2000, side 4.

⁴ Bryntse, 2000, side 5.

⁵ Greve og Ejersbo 2002, s. 15

I kommunerne blev der ligeledes opbygget et forvaltningssystem, der svarede til hvad man kendte fra staten. Sektoriseringen af det danske samfund betød samtidigt, at fagprofessionerne på de enkelte områder blev styrende for velfærdsstaten, og i politiske sammenhænge optrådte de lokalt, som fortalere for den ene eller anden politik.

Nævnte sektorrisme falder fint i tråd med de tanker og principper om organisations- og ledelsesforståelse, som Weber byggede sit idealbureaukrati på:

- Arbejdsdeling og specialisering
- En hierarkisk struktur
- ”Bureau”
- Generelle regler
- Karrieresystem - eksperter

Over årene så politikerne og resten af samfundet, at velfærdsstatens sektoriserede måde at løse problemerne på, betød manglende økonomisk koordination, idet der ikke var nogen, der tog ansvaret for den samlede økonomi – sagt på en anden måde, så blev sammenhængen mellem politiske mål, økonomi og aktiviteter et stigende problem i styring af staten.

På økonomi området benyttede man sig især af budgetstyring som økonomisk instrument, mens man, til sikring af de politiske mål traditionelt har betjent sig af et hierarkisk organiseret embedsmandssystem. Styringen har således været baseret på en styring af ”output” i forventning om, at loyale embedsmænd på hvert niveau i styringskæden ville omsætte de politiske mål og budgetter til praktisk virkelighed.

1.2 Moderniseringsprogrammer

Moderniseringsprogrammet under Schlüter (1983 – 1992):

”*Det skal være letter at være dansker*” sådan lød et af tidligere statsminister Poul Schlüters slagord, da han kom til magte i 1982 og lancerede hans regerings moderniseringsprogram.

Meningen var, at Danmark og danskerne skulle opleve en holdningsændring under den konservativt ledede regering – herunder skulle den offentlige sektor mærke ”forandringens vinde” Ejersbo og Greve⁶.

Indholdsmæssigt satte den nye regering i deres program fokus på decentralisering af ansvar og kompetence (fokus på resultater), markedsstyring, bedre publikumsbetjening og regelforenklning, leder- og personaleudvikling, samt på en øget anvendelse af ny teknologi.

⁶Ejersbo og Greve, 2005, side 215.

I moderniseringsredegørelsen fra 1985 – 1987 lægges især vægt på produktionsforbedringer, serviceforbedringer, udviklingsmuligheder for personalet, nye økonomisystemer, koncernstyringen indenfor inden for ministerområderne, samt indenfor løn - og personalepolitik, hvor en del af opmærksomheden er rettet mod muligheden for at give resultat-løn (Ny løn).

Den modernisering, der lægges op til – og ikke mindst snakken om markedsstyring er i begyndelse kendetegnet ved mere snak end realitet. Ejersbo og Greve⁷

Først hen imod Schlüter-periodens slutning ses der, at være realitet bag ordene i moderniseringsprogrammet. Det sker blandt andet ved forslag om privatisering af Københavns Lufthavne og Statsanstalten for Livsforsikring, og i forbindelse med, at regeringen skruer kraftigt op for ambitionerne om udlicitering.

Det er dog først med ”Valg af vældfærd” fra 1992, at der sker en egentlig ”kulmination” af regeringens planer. Her ses for første gang en plan for en konsekvent markedsstyring af mange af den offentlige sektors aktiviteter. Planen bliver dog ikke til noget, da Schlüter-regeringen af andre årsager falder i 1993.

Moderniseringsprogrammet under Nyrup (1993 – 2001)

Under den nye Socialdemokratiske regering lanceres i 1993 den første moderniseringsredegørelse i foråret 1993 ”Nyt syn på den offentlige sektor”.

Mange af de forslag, der blev fremlagt, var gengangere fra det Schlüter tiden – nu bare iført en Socialdemokratisk ”klædedragt”. Sagt på en anden måde, så var der næppe tale om et nyt syn på den offentlige sektor. Ejersbo og Greve⁸

Indholdet i moderniseringsprogrammet var præget af især tre punkter fra det oprindelige moderniseringsprogram: ”decentralisering af ansvar og kompetence, leder- og personaleudvikling samt anvendelse af ny teknologi”.

Et af de helt nye tiltag i dette program var dog - efter vores vurdering - lanceringen af en række ”nye” værktøjer og instrumenter, der skulle skabe mere decentralisering af ansvar og kompetence, og samtidig fokusere på udvikling af leder og personalepolitikken.

Værktøjerne var blandt kontraktstyring, økonomistyring, Balanced Scorecard, kvalitets-systemer, og modeller som TQM og CAF.

Denne inspiration til modernisering af den offentlige sektor, og ikke mindst til at benytte nogle af de ”værktøjer”, der tidligere primært var set benyttet i den private sektor, kom blandt andet fra de politikker, strømninger og forsøg, der var blevet udført i den offentlige sektor i New Zealand og Australien.

⁷ Ejersbo og Greve, 2005, side 216.

⁸ Ejersbo og Greve, 2005, side 219.

Den mest systematiske etablering af styring via kontrakter (kontraktstyring) fandt sted i den engelske offentlige forvaltning. Det var i forbindelse med de omvæltninger, der fandt sted under Thatcher-regeringen, i forbindelse med en intensiv privatisering af offentlige virksomheder og ydelser i 1980'erne.

En lang række af de styringsinstrumenter og styringsværktøjer, der således nu så "dagens lys" i Danmark, og i den øvrige Skandinaviske offentlige sektor (primært Sverige) var således ikke et udspring af egne idéer og forsøg, men blev hentet fra udlandet – primært i den såkaldte New Public Management (NPM) litteratur.

NPM blev som begreb introduceret af Hood i 1991. NPM blev præsenteret som en model til øget fokus på den offentlige sektor, på markedsstyring og på moderne ledelse med inspiration hentet fra den private sektor.

Ifølge Boel, Landert & Larsen⁹ kan NPM karakteriseres som et ledelseskoncept, der lægger afgørende vægt på effektivitet i forskellige "input". Midlet er blandt andet at afklare ledelsesansvar, eksplicite standarder, og at måle på indikatorer, resultatkontrol, ledelsesformer med inspiration fra den private sektor, samt disciplinering af personalets brug af ressourcer.

Der ses dog også at være en ikke uvæsentlig og ikke uberettiget kritik af NPM's "indtog" på den offentlige scene. Med henvisning til Kurt Klaudi Klausens artikel¹⁰

I artiklen gør Kurt Klaudi Klausen blandt andet opmærksom på, at de to kontekster (den offentlige og den private) ikke automatisk kan sammenlignes med hinanden, blandt andet fordi det er lovgivningen, der sætter rammen for aktiviteter i den offentlige sektor sammen med en politisk omverden hvor politikere, borgere og interesse-organisationer konstant blander sig i den daglige drift.

Den privatisering, de tanker og de strategier, der ligger bag moderniseringsprogrammerne, fortsætter med rimelig succes igennem hele Nyrup-regeringens tid.

De offentlige organisationer indgå i stor udstrækning kontrakter, udarbejder virksomhedsregnskaber, opstille målepunkter udarbejder ledelsespolitikker mv.

I Nyrups periode udgives forskellige typer af rapporter – Administrativ status fra 1997, og den vel nok mest kendte rapport Budgetredegørelsen fra 1996, der vedrører styringsformer i den offentlige sektor. Perioden er også kendetegnet ved, at Finansministeriet for første gang udsender en række emner/oplæg til almen diskussion, hvor ministeriet ikke er konkluderende, men opfordrer til drøftelse.

I relation til nærværende opgave, er det hver at bemærke, at der i perioden fra ca. 1993 blev iværksat en række forsøg med kontraktstyring i en række statslige styrelser.

⁹ Boel, Landert Larsen 2001

¹⁰ Kurt Klaudi Klausen. "New Public Management – falsk varebetegnelse med udfordrende indhold". 1996.

Typisk bliver disse styrelser nu benævnt som kontraktstyrelser, og har i en eller anden form indgået kontrakter med deres respektive ministerier. Kontrakter, der typisk giver de enkelte styrelser et større handlerum inden for en række givne områder, og en mulighed for flerårig budgetlægning.

Som ”betaling” for dette handlerum får ministerierne et styringsværktøj i form af en flerårig resultatkontrakt¹¹

Når vi ser på hvilke forskelle, der er i den politiske dagsorden, hvad angår fremtiden for den offentlige sektor fra Schlüter-perioden til og med Nyrup-perioden, vil vores postulat være, at synet på den offentlige sektor, og visionerne for dens fremtid ikke er ændret markant ved overgangen fra den borgerlige til den socialdemokratiske kontekst, jf. også ovenfor.

Den største ændring ligger efter vores vurdering, i den måde hvorpå udviklingen, og fremtiden i den offentlige sektor italesættes.

Vi er således enige med Carsten Greve¹² i, at Schlüter-regeringens moderniserings ord under Nyrup i høj grad bliver oversat til begreber med socialdemokratisk sprogtoner, dog således at der i Nyrup-regeringen sættes mere fokus på den offentlige sektors styrende rolle i forhold til vitale samfundsmæssige ændringer.

Moderniseringsprogrammet under Fogh (2002 – nu)

Da Fogh tiltræder i 2001 er der ikke de store forventninger til omformning af den offentlige sektors organisering og det var således en kæmpe overraskelse, da Fogh offentliggjorde og udførte den største omorganisering af centraladministrationen, der var set siden 50'erne¹³.

Fogh-regeringens første moderniseringsprogram kom i foråret 2002 og hed ”Med borgeren ved roret” og herefter kom ”Velfærd og valgfrihed”, ligeledes i 2002.

Der ses dog efter vores vurdering, i relation til forvaltningen, ikke at være den helt store forskel i det nye moderniseringsprogram og tidligere programmer. Decentralisering af ansvar og kompetence er stadig i højsæde sammen med resultatorientering.

Det, der efter vores vurdering er det største skift eller den største ændring i programmerne er ikke reelle indhold, men strategien i fremlæggelsen. I dette program har Fogh-regeringen skiftet position ved at se den offentlige forvaltning med borgerens briller.

Fogh-regeringens overordnede ønske om endnu mere privatisering forstærkes med ”Handlingsplanen for offentlige-private partnerskaber” som blev lanceret i 2004, ligesom regeringen fortsætter arbejdet med leder- og personalepolitikken i staten og udbredelse af anvendelse af IT-teknologi.

¹¹ Boel, Lander & Larsen, Kontraktstyring i den offentlige sektor, 2001

¹² Carsten Greve, offentlig ledelse, 2003

¹³ Niels Ejersbo & Carsten Greve, Den offentlig sektor på kontrakt, 2002 side 223.

Perioden er desuden kendetegnet ved en stram udgiftspolitik, et meget omdiskuteret skattestop og en ny regnskabsreform der skal gøre det lettere at se hvilke ressourcer der anvendes hvor og til hvad i den offentlige sektor.

I forhold til den kommunale sektor har Fogh-regeringens virkeliggørelse af strukturreformen efter vores mening medført en historisk ændring af ikke kun kommunernes størrelse og opgaveløsning, men også af magtbalancen mellem stat, amter (regioner) og kommunerne – alt sammen i forenklingens, effektivitetens og økonomiens navn.

I selve statsadministrationen er der også sket et skifte, idet Finansministeriets tidligere så fremtrædende rolle i forbindelse med alle nye moderniseringstiltag ændres. Der arbejdes nu med modernisering i mange forskellige departementer.

Hvorvidt der er tale om en magt ændring mellem departementerne eller om der alene er tale om et strategisk træk for at få en bredere forankring af moderniseringsplanerne skal vi dog være usagt – det må kommende år vise.

Der er for os ingen tvivl om, at kontraktbegrebet under Fogh-regeringen i væsentlig grad bliver udvidet set i forhold til hvad man oplevede under Nyrup-regeringen og hvad der umiddelbart kan ses af de programmer, der blev udarbejdet under Schlüter-regeringen.

I den statslige kontekst tales der nu ikke alene om kontrakter mellem departementer og styrelser og andre institutioner men i høj grad også om interne kontrakter i de enkelte virksomheder.

Der tales nu også om kontraktlignende forhold mellem staten og den enkelte borger. Der kan i den forbindelse henvises til den retorik der senest er blevet benyttet i "*sagen om ventetiderne for kræftpatienter*" i efteråret 2006.

Her italesættes såvel af regering som opposition regeringens manglende opfyldelse af den kontrakt, der er indgået mellem regering og befolkning om behandlingsgaranti.

I den kommunale kontekst er det i denne periode nu helt sædvanligt at sagsbehandlere og klienter indgår kontrakter og gensidigt forpligtiger sig.

I Administrativ Debat fra november 2006 gør Carsten Greve sig til talsmand for at marked og markedsdynamikken under Fogh-regeringen er blevet mere og mere fremtrædende.

Greve finder videre, at Fogh-regeringens strategi ikke kun ser ud til at være en konkurrencestrategi, men en strategi der fokuserer på reguleret konkurrence. Den regulerede konkurrence finder sted ved at konkurrencestrategien kobles med en stærkere fokus på evaluering, kontrol og regulering.

En sådan regulering, i et konkurrence og markedssystem, sætter efter vores vurdering store krav til ledelse og til ledelsesværktøjer.

Skemaet nedenfor viser de vigtigste programmer for den offentlige sektor i perioden fra 1983 og frem til i dag, herunder den udvikling der er sket i forhold til udvikling af kontrakttankegangen.

	1983 – 1992	1993 - 2001	2002 -
Program	Modernisering af den offentlige sektor (1983)	Nyt syn på den offentlige sektor (1993)	Med borgeren ved roret (2002)
Programindhold	<ul style="list-style-type: none"> - Budgetreform: Stram udgiftsstyring - Ledelse og personale: fra chef til leder og medarbejdere som ressource - Regelforenkling - Markedsstyring: Sent i gang med privatisering og frit valgsmode IT: Edb udvikling i staten 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget: Kontraktstyring og resultatorientering - Ledelse: Mere ledelsesfokus og statslig personale-politik - Regelforenkling - Markedsstyring: Privatisering, offentlig-privat samspil og begrænset udbud og udlisning IT- Info-samfund og det digitale Danmark 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget: Regnskabsreform og fintunet resultat-orientering - Ledelse og personale: god offentlig topledelse og ny statslig personalepolitik - Regelforenkling genoptages - Markedsstyring: Privatisering, udbud, udlisning, frit valg - Borgerens ansvarliggørelse. -Øget genenmsigtighed i det offentliges serviceydelser - sammenhæng i servicen mellem det offentlige og private
Udvikling i kontrakttankegangen	<ul style="list-style-type: none"> - Kontrakttankegangen i Schlüter-regeringen var inspireret af NPM-tankegangen fra England båret af et ”nyt” syn på den offentlige sektor. - Den offentlige service/produktion skal ses som et marked. - Styringsværktøjer fra den private sektor i talesættes. - Det offentlige skal via kontrakter kunnen gøres til genstand for styring. - Ønsket om gennemsigthed og effektivisering af den offentlige sektor. - Ønsket om modernisering var primært rettet mod centraladministrationen 	<ul style="list-style-type: none"> - Den offentlige sektor italesættes som værende ”god nok”, men en række værktøjer kan afhjælpe styringsproblemer. - en række statslige offentlige styrelser får i 1993kontrakter på forsøgsbasis. (kontraktstyrerlser). - officielt udtales, at styrelserne får større handlefrihed. Modydelsen er kontrakter, der kan ”måles og vejes”. - Nyrup-regeringen ligger op til drøftelse af de nye styrings- værktøjer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fogh-regeringen ”i-talesætter” aftaler mellem den enkelte borger og den offentlige administration. - Individet(borgeren) er i centrum. - Borgeren indgå kontrakter med det offentlige – efter tankegangen ”noget-for-noget”. - Adfærd både hos det offentlige og hos den enkelte borger reguleres gennem kontrakter. - Stærk stigning i antallet af kontraktansættelser i det offentlige.

2. Drøftelse af vores indgang til opgaven

Ledelse og ledelsesfunktionen er efter vores opfattelse blevet et mere og mere professionaliseret område gennem de seneste år.

I en artikel¹⁴ fra Nordisk Administrativ Tidsskrift nævnes det, at der grundlæggende set har været fem tendenser, der tilsammen og i samspil har skabt de professionelle rammer omkring ledelsesrollen, som vi ser den i dag.

De fem tendenser er:

1. Større og mere vidtrækkende forventninger til den enkelte organisation og dermed til den enkelte leder
2. Kravet om, at en leder påtager sig flere former for ledelsesansvar
3. En udpræget afhængighed af ledelse
4. Flere og flere områder bliver gjort til genstand for ledelse i dag en end tidligere (værdier, image, kunderelationer, følelser, kvalitet etc.)
5. Vores viden om ledelse har aldrig været større

I Administrativ Debat november 2006 sætter Carsten Greve i en artikel om ”Den regulerede konkurrencemodel”¹⁵ fokus på de nye krav til ledelse som de seneste politiske tiltag i Fogh-regeringens moderniseringsprogram har givet i form af øget konkurrence på det offentlige marked.

Carsten Greve finder, at Den regulerede konkurrencemodel stiller helt nye krav til organisering og ledelse af den offentlige sektor, herunder det ledelsesrum, der er i managementstaten.

Carsten Greve vurderer, at morgendagens offentlige ledere bliver nødt til at være endnu mere strategiske og proaktive hvis de på nogen måde skal kunne håndtere de udfordringer den regulerede konkurrencemodel rejser.

I vores hverdag som chefer i forskellige dele af den offentlige forvaltning har vi i høj grad mærket de forandringer der er sket gennem de seneste 5 – 10 år i form af blandt andet yderligere krav om at agere i konkurrence med andre aktører, ligesom vi gennem årene er blevet præsenteret for, og udfordret af en lang række af de styringsværktøjer som New Public Management-bølgen har ”skyllet ind over” den offentlige forvaltning.

Styringsværktøjer som vi er blevet tilskyndet eller tvunget til at benytte i vores daglige virke, og styringsværktøjer, der hver på sin vis har været benyttet i den private sektor, og som gennem bearbejdning i diverse managementfirmaer er blevet solgt som værende

¹⁴Christian Trangkjær, Nordisk administrativt tidsskrift 1/2005.

¹⁵ Carsten Greve, Administrativ Debat 2006.

løsningen på det ”problem” som det offentlige står med. Ofte med Finansministeriet som ”afsender”.

Der skal ikke herske tvivl om, at vi ser en række af disse ”nye” styringsværktøjer som værende overordentligt spændende. Samtidig er vi dog også en smule ængstelige for det store udbud af ”værktøjer”. Er det lige meget hvilke man kaster sig over? Hvilken mulighed har man for at kunne gennemskue ”værktøjets” potentiale eller mangel på samme? Hvad kan de enkelte ”værktøjer”? Vil eller kan de enkelte styringsværktøjer samarbejde, eller vil de ligefrem modarbejde hinanden? bliver vi selv et produkt af ”det” eller de ”værktøjer” vi har valgt? – sagt på en anden måde, er det lige pludselig ”værktøjet”, der styrer os, og ikke omvendt. Er det ”værktøjet”, der sætter dagsordenen, for den måde, hvorpå vi fremover skal lede vores respektive afdelinger/virksomheder, og ikke mindst kan man med held benytte den samme type af styringsværktøjer på virksomheder med meget forskellig kultur og meget forskellig opgaveportefølje?

Et af de styringsværktøjer, som vi har stiftet bekendtskab med på vores arbejdspladser, er mere eller mindre formaliserede resultatkontrakter og arbejdsaftaler, hvor man som leder – typisk for et år frem i tiden – indgår aftaler med sin direktion om, hvad der skal præsteres i nævnte periode. De fleste resultatkontrakter og arbejdsaftaler evalueres én gang om året.

I en stor del af offentlige virksomheder (næsten alle statslige styrelser) indgår resultatkontrakter, der forhandles og behandles som var der næsten tale om en privatretlig kontraktindgåelse. I andre offentlige virksomheder er der tale om indgåelse af handlingsplaner af mere eller mindre detaljeret art.

I den forbindelse har vi blandt andet undret os over og diskuteret hvad sådanne kontrakter/handlingsplaner ”gør” ved den enkelte leder i forhold til dennes lederskab. Begrænser den ledelsesrummet? Udvider den eventuelt ledelsesrummet eller sætter den måske bare den ramme for ledelsesrummet, der hele tiden har været der men som aldrig er blevet direkte italesat?

I forbindelse med vores udlandsophold i Sverige, Stockholm, i efteråret 2006, hvor vi blandt andet studerede styringsværktøjer i et Nordisk perspektiv, blev vi klar over, at man i den svenske statsforvaltning, ikke på samme måde som det kendes fra Danmark, benytter sig af interne resultatkontrakter.

I Sverige anvendes en form for overenskomster mellem den enkelte minister og de enkelte styrelser. Disse overenskomster udmøntes herefter i arbejdsplaner for de enkelte chefer.

Disse arbejdsplaner er i deres indhold meget løst formuleret, sammenlignet med hvad vi kender fra kontrakter i Danmark. De giver sjældent egentlige anvisninger på det arbejde, der skal udføres, og manglede egentlige prioriteringer af de forskellige indsatsområder. Evaluering af arbejdsplanens gennemførelse foregår ikke efter bestemte mønstre eller planer.

De svenske embedsmænd, som vi interviewede, gav udtryk for, at man havde mange afklarende møder i løbet af et år for til fulde at forstå hensigterne i arbejdsplanen, ikke mindst havde man løbende behov for at få prioriteret sine opgaver, og få afklaret sine ledelsesmæssige kompetencer.

Umiddelbart forekommer en løbende dialog gennem året om såvel arbejdsopgaver som om forståelsen af disse, som værende en god idé, idet vi ikke ser ét arbejdsår som værende en magisk størrelse, for en kontrakts - eller i en handlingsplans "løbetid".

Omvendt virkede usikkerheden om den ledelsesmæssige kompetence i forhold til hver enkelt arbejdsopgave umiddelbart ikke at være befordrende for god ledelse.

Vores undren, i relation til hvad styring via interne kontrakter/handlingsplaner betyder for lederens ledelsesrum, var således ikke blevet mindre, eller for den sags skyld mere afklaret, efter vores studieophold i Sverige – tværtimod syntes vi, at den svenske model, set i relation til lederens ledelsesrum, at give anledning til en række problemer.

På baggrund af ovennævnte har vi valgt, at vores Masteropgave primært skal fokusere på hvad interne kontrakter/handlingsplaner betyder for mellemlederens ledelsesrum, herunder om forskellige former for kontrakter/handlingsplaner medføre forskellige ledelsesrum og/eller om ledelsesrummet måske i højere grad er bestemt af virksomhedens institutionelle set-up.

Vi har valgt, at "bygge" vores opgave op omkring to på mange måder meget forskellige offentlige statslige institutioner og bruge dem som case for opgaven.

Årsagen hertil er vi på den måde måske kan få svar på vores undren i forhold til om kontraktstyring som styringsværktøj er lige hensigtsmæssigt uanset institutionens arbejdsopgaver og overordnede målsætninger.

Begge institutioner har på trods af store forskelle "valgt" at benytte sig af kontraktliggende styringsværktøjer.

Vi har valgt Ankestyrelsen (AST) og Statens Museum for Kunst. (SMK).

AST er en institution, der har til formål som øverste administrative myndighed, at afgøre "sager", af høj faglig kvalitet for borgerne i Danmark – effektivt og gerne hurtigt. AST afgør mere end 17.000 sager om året. Der henvises til afsnit 8.2 om Ankestyrelsen

SMK er derimod en institution, der har som formål at formidle kunst af høj kvalitet for borgerne i Danmark. Der henvises til afsnit 8.1 om Statens Museum for Kunst.

3. Problemformulering/afgrænsning

3.1 Problemformulering

”Hvilken betydning har kontraktstyring for ledelsesrummet for mellemlideren – en komparativ undersøgelse af to i princippet meget forskellige offentlige institutioner på kontrakt – Ankestyrelsen og Statens Museum for Kunst?”

3.2 Hypoteser/antagelser

Til besvarelse af denne problemformulering har vi følgende hypoteser/antagelser:

- Vi antager, at ledelsesrummet for mellemlideren i AST og SMK er, under påvirkning af styringsteknologien - kontraktstyring*
- Vi antager, at ledelsesrummet for mellemlideren i AST og SMK er under påvirkning af institutionelle forhold*
- Vi antager, at den legitimitet, kontraktstyring giver mellemlideren, bygger på hykleri*

3.3 Afgrænsning

Afgrænsning af opgavens blik på ledelsesrummet

I vores afgrænsning af denne Masteropgave har vi valgt, at se på ledelsesrummet i to kontraktstyrede virksomheder, og vi forsøger at indsnævre undersøgelsesfeltet, dels ved at perspektivere det i form af et teknologi perspektiv og et institutionelt perspektiv, og dels at vælge mellemliderens ledelsesrum som et iagttagelsepunktet (genstanden).

Vi vil definere ledelsesrummet¹⁶ således:

”Ledelsesrummet kan på den ene side ses som det rum, der gives dig, eller som du tager dig, i samspillet mellem andre mennesker (relationsbetinget,) og som er under indflydelse af omverdenen (legitimitet og institutionelt betinget), og på den anden side det rum, der skabes igennem styringsteknologiers bestemte form for handlerum”.

Vores teknologianalyse er afgrænset til at se på ledelsesrummet igennem kontraktstyring som styringsteknologi. Vi analyserer derfor ikke på det ledelsesrum, der skabes igennem lederens personlige lederstil eller lederrolle. Ledelsesrummet analyseres ud fra Henrik Frimors måde at iagttage sociale styringsteknologiers bestemte handlerum.

Med vores institutionelle analyse iagttager vi ledelsesrummet gennem kontrakten som en institution, der har til formål at regulere den menneskelige adfærd. Vi anvender til denne analyse den organisationssociologiske institutionalisme (organisatorisk institutio-

¹⁶ Vi har selv defineret ”ledelsesrummet”, men er inspireret af Henrik Frimors artikel om sociale styringsteknologier, Dorthe Pedersen, offentlig ledelse i management staten og Jesper Strandgaard, organisationskompendium nr. 2, side 371.

nalisme), og vil undersøge hvorvidt legitimitet opnået gennem kontraktstyring påvirker ledelsesrummet.

Herudover er opgaven afgrænset til at se på to offentlige institutioners ledelsesrum og deres indbyrdes forskellighed. Dette betyder, at vi ikke ser på forskellen i ledelsesrummet mellem en offentlig og en privat virksomhed. Vi ser på to offentlige institutioner, som er henholdsvis AST og SMK.

Kritik af den analysetekniske tilgang

Analyseteknisk er vi klar over, at ledelsesrummet vil være under påvirkning af andre styringsteknologier end kontraktstyring. Vi kan derfor ikke udelukke, at besvarelsenerne på ledelsesrummet er under påvirkning af andre teknologier som: økonomistyring, værdistyring, MUS (medarbejder-udviklingssamtaler), kvalitetsstyring etc.

3.4 Genstand

Mellemlideren er genstand for vores iagttagelser, og derfor er ledelsesrummet for topledere ikke inkluderet i vores analyse.

4. Metode (undersøgelingsdesign)

I dette afsnit vil vi kort beskrive de metodiske overvejelser, som vi har gjort os. Kapitlet har således til formål at give et indblik i, hvilke overvejelser, der ligger til grund for vores valg af fremgangsmåde, og hvordan vi kommer fra problemformulering til konklusion.

4.1 Induktion eller deduktion

Grundlæggende kan man gå to veje, når man ønsker at producere viden om samfundet, organisationer eller menneskelig adfærd. Begge veje er fremgangsmåder, hvorpå vi kan drage videnskabelige slutninger.

Den ene er ved *deduktion*, bevisførelsens eller tænkningens vej, den anden er ved *induktion*, opdagelsens vej.

Deduktive slutninger er, når vi med udgangspunkt i generelle principper, drager slutninger om enkelte hændelser – Ved deduktion anvender man en given teori og prøver at deducere det forventede udfald af en empirisk analyse.

Induktive slutninger er, når vi med udgangspunkt i en enkelt hændelse, slutter os til et princip eller generel lovmæssighed - Ved induktion forsøger man at skabe en generel teori ud fra empiriske data.¹⁷

¹⁷ Ib Andersen. Den skinbarlige virkelighed. 2003. Samfundslitteratur.

Vi har i vores analyse anvendt en deduktiv tilgang ved vores spørgeskemaundersøgelse, idet vi anvender forskellige teorier på vores empiriske materiale.

4.2 Kvalitative eller kvantitative data

Dataindsamling kan enten ske via den kvantitative eller kvalitative metode. Den kvantitative metode anvendes typisk ved spørgeskemaundersøgelse, medens den kvalitative metode er velegnet til interviewundersøgelse.

Vi har af tidsmæssige årsager valgt en spørgeskemaundersøgelse, men et interview med respondenterne havde givet os et mere nuanceret billede.

Vi har dog i spørgeskemaundersøgelsen lagt op til, at respondenterne kan komme med deres kommentar til spørgsmålene. Disse kommentarer har beriget vores analyser med udsagn, der gør billedet mere nuanceret end de ”rå data” fra et spørgeskema.

I det efterfølgende vil vi komme ind på fordele og ulemper, der er ved valget af spørgeskemaundersøgelse.

4.3 Spørgeskemaundersøgelse som datakilde

I dette afsnit gennemgås fordele og ulemper ved spørgeskemaundersøgelse, og vi ser kritisk på vores egen dataindsamling.

Vi har valgt at lave en spørgeskemaundersøgelse i AST og SMK for at få svar på, hvilken rolle styring via kontrakt/handlingsplaner får for mellemlederens ledelsesrum.

Vi ønsker, at spørgeskemaundersøgelsen skal give svar på nogle af de delspørgsmål, som vi har stillet i problemformuleringen.

En spørgeskemaundersøgelse har en række fordele set i forhold til en interviewundersøgelse. Spørgeskemaundersøgelser er en relativ enkelt måde at indsamle data på, og mindre tidskrævende i sit udgangspunkt, frem for interviewundersøgelser.

Spørgeskemaet har nogle begrænsninger. Man kan ikke på forhånd vide om alle respondenter svarer på undersøgelsen, og om de, der svarer, er repræsentative for gruppen. Spørgsmaalsformuleringen kan give anledning til fortolkninger af respondenterne, hvis sproget og formuleringen ikke er entydig.

Nogle af de typiske problemer, der svækker skemaets pålidelighed:

- Er respondenterne korrekt udvalgt
- Modtager alle relevante personer skemaet
- Hvilken situation er respondenterne i? Bliver intentionerne med spørgsmålene forstået? Bliver svaret placeret rigtigt i spørgeskemaet? Er svaralternativerne udtømmende?
- Hvor mange svarer? Hvordan er bortfaldet

- Kommer mønstret i svarmaterialet til udtryk gennem vores kategorisering af svarene?
- Overfortolkes vores data ved præsentationen?

Spørgeskemaundersøgelser har en række fordele og ulemper, som man må opveje mod hinanden. I al væsentlighed handler det om, hvorvidt ens data kan anses for at være pålidelige eller ej.

I vores spørgeskemaundersøgelse har vi valgt at stille spørgsmål om ledelsesrummet ud fra et teknologi perspektiv (analysemodel af sociale teknologiers handlerum) og et nyinstitutionel perspektiv.

En kritik, til vores egen undersøgelse, er om de spørgsmål, som vi har stillet, er tilstrækkelig dækkende til at kunne give svar på vores problemformulering og hypoteser.

Derudover er der tale om en meget lille komparativ undersøgelse, der dog er repræsentativ i forhold til de konkrete case-institutioner – AST og SMK.

Undersøgelsen er derfor ikke nødvendigvis repræsentativ for alle offentlige institutioner indenfor det offentlige, og vi er opmærksomme på, at vi ikke ud fra vores resultater kan generalisere.

Men en komparative (om end lille) undersøgelse af to så vidt forskellige offentlige institutioner har givet os indsigt i nuancerne omkring mellemlederens ledelsesrum – og et fingerpeg omkring de konkrete institutioners anvendelse af kontraktstyring som styringsteknologi.

Endelig er spørgsmålet, hvorvidt vi får anvendt resultaterne korrekt i vores analyser.

4.4 Teori og empiri

Det teoretiske udgangspunkt, som vi har valgt i forhold til problemformuleringen, er hentet fra den nyinstitutionelle teori – nyinstitutionel organisationssociologisk teori samt det kritisk rationelle teknologiperspektiv, der skal fungere som analyseredskaber.

Årsagen til at vi har valgt disse tilgange er, at vi i henhold til problemformulering og hypoteser beskæftiger os med adfærdsforhold og ledelsesrum. Netop disse tilgange har deres vægt på regulering af adfærd.

Vi har valgt nyinstitutionel teori, idet den tager udgangspunkt i menneskers og virksomheders adfærd, der i modsætning til andre teoretiske tilgange, som f.eks. neoklassisk økonomisk teori, der udelukkende beskæftiger sig med forhold på ”markedet” i fri konkurrence, prisdannelse, udbud og efterspørgsel.

Institutionel teori er ikke én teori, men en teoriretning, der dækker et stort område omhandlende menneskers/virksomheders adfærd. Se kapitel 7.

Ledelsesrummet, defineret af/fremkommet som følge af resultatkontrakten, analyseres med udgangspunkt i Frimors analysemodel med fokus på ledeforskel, objekt-formation, subjekt-formation og manifestation (Frimors artikel, strategikompendium).

Empirien består af primære data erhvervet fra spørgeskemaundersøgelsen, resultatkontrakter/handleplaner mm. fra såvel AST som SMK, suppleret af relevante sekundære data, i form af forskellige studier omhandlende kontraktstyring, som styringsteknologi.

4.5 Perspektiv og konditionering

I denne masteropgave analyseres ledelsesrummet i to offentlige kontraktstyrede virksomheder, AST og SMK, ud fra to perspektiver, et teknologi perspektiv og et institutionelt perspektiv (organisationssociologisk tilgang).

Teknologiperspektiv

Hovedtilgangen til denne analyse er i et teknologiperspektiv, at se på to offentlige institutioner – AST og SMK.

Vi vil med udgangspunkt i resultatkontrakterne/handlingsplanen se på mulige ledeforskelle, der installeres med en styringsteknologi, herunder se på hvilken betydning forskellige orienteringer skaber i kontrakten.

Ud fra teknologiperspektivet vil vi se på de mange styringsforskelle, der bringes ind i kontrakten, herunder at se på dilemmaer og skismaer i kontrakten.

Hvilke spændinger skabes der i kontrakten med forskellige styringsforskelle, hvilken indflydelse får det på kontraktstyringen, når der er andre teknologier, der bringes i anvendelse i kontrakten (*Balanced Scorecard*) eller uden for kontrakten. Hvilken indflydelse har økonomistyringen eller kvalitetsstyringen på kontraktstyringen – suppleres kontrakten eller er de i modstrid? Hvordan hænger institutionernes vision sammen med kontraktstyringens ledeforskel – suppleres kontrakten eller er de i modstrid?

Vi ser samtidig på, hvorvidt der i kontraktens ledeforskel¹⁸ er en rangordning i styringen af kontrakten, eller om der er en sideordning i styringen. Endvidere ser vi på, hvordan styringen gøres målelig (objektiveres), og på hvilke nye aktører og relationer (subjekter), der installeres med teknologien. Endeligt ser vi på, hvordan kontraktstyringen ritualiseres og manifesteres i organisationen.

Indenfor teknologiperspektivet ses kontraktstyringen i et radikalt (kritisk) perspektiv.

Vi vil undersøge, hvad en styringsteknologi gør ved en organisation, og især undersøge om/hvordan styringsteknologien bemægtiger sig lederen. I perspektivet bliver styringsteknologien/værktøjet et magtredskab, der formår at sætte præmisser og betingelser for de sociale relationer/adfærd i organisationen.

¹⁸ Der henvises til begrebsafklaring i teori afsnittet 6.6. om sociale styringsteknologiers handlerum

Vi ser styringsværktøjet ”kontraktstyring” som en social teknologi, der påvirker den sociale adfærd, og dermed mellemliderens ledelsesrum.

Vi har valgt at tage udgangspunkt i Henrik Frimors¹⁹ konditionering af sociale styringsteknologiers handlerum, idet det efter vores opfattelse er en måde, hvorpå man kan iagttage både teknologien, og det vi kalder for ledelsesrummet. Konditioneringen beskæftiger sig med operationaliseringen af det teoretiske begreb.

Analyseteknisk mener vi, at Henrik Frimors metode til, at indfange dette umiddelbart u håndgribelig begreb - ledelsesrummet - på, bedst sker ved at anskue ledelsesrummet i et teknologiperspektiv. Styrken i dette perspektiv er, at man kan se, hvilken ledeforskel, objekt-formation, subjekt-formation, manifestation teknologien installerer.

Der henvises til kapitel 6 – afsnit 6.6 for den videre teoretiske udredning af den anvendte analysemodel.

Institutionelt perspektiv

I et institutionelt perspektiv ser vi på kontrakten som en institution, og hvilke betingelser den skaber for ledelse og ledelsesrummet.

Vi vil interessere os for den betydning, som legitimitet spiller for ledelsesrummet. Hvem stiller krav om legitimitet, legitimitet i forhold til hvad? Hvordan skabes legitimitet. Kan der være tale om, at organisationen ”hykler” sig til legitimitet? I givet fald, hvilken betydning har det for implementering af diverse styringsteknologier, og hvilken betydning har det for mellemliderens ledelsesrum?

Vi vil med udgangspunkt i Suchmans²⁰ legitimitets teori og Brunssons²¹ hykleri teori undersøge hvilken betydning styring via kontrakt har for opnåelse/vedligeholdelse af legitimitet samt undersøge om der findes elementer af hykleri, i givet fald om disse afhænger af institutionelle i AST og SMK.

Vi mener, at det teknologiske og det institutionelle perspektiv kan give os de fornødne svar på problemformuleringen og de hypoteser, som vi har stillet os i denne Masteropgave.

4.6 Vidensproduktion

Opgaven er en komparativ analyse af to offentlige institutioner – AST og SMK – med det formål, at afdække de forandringer, der er sket ved indførelse af kontraktstyring, og hvilken indflydelse det får for mellemliderens ledelsesrum.

Studiet er case baseret, og afgrænset til de to nævnte offentlige institutioner, hvilket betyder, at det kun kan give os indblik i kontraktstyringens virkning på disse institutio-

¹⁹ H. Frimor. Konditionering af sociale styringsteknologiers handlerum. Marts 2002

²⁰ M. Suchman. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. 1995. Academy of Management Review

²¹ Nils Brunsson. The Organization of Hypocrisy. 2002. Copenhagen Business School Press.

ners ledelsesrum. Vidensproduktionen kan derfor ikke give et generelt billede af alle offentlige institutioner på kontrakt.

Formålet med opgaven er samtidigt, at få afdækket hvorvidt kontraktstyring i to så vidt forskellige institutioner – som AST og SMK – har den samme virkning på ledelsesrummet eller om dette ses anderledes i de to institutioner. Med andre ord er ledelsesrummet kontekst afhængigt.

Opgaven har ikke et problemløsende sigte, men har derimod et forstående og reflektivt sigte på begrebet ”kontraktstyrings betydning for lederens ledelsesrum”. Ambitionen er at få indsigt i et u håndterligt begreb som ledelsesrum, og samtidig gøre det forståeligt i relation til, hvad en styringsteknologi gør ved en organisation.

Empirien, der anvendes i analysen, er dels beskrivelsen af kontrakter, personalepolitik, årshjul, og dels resultat af spørgeskemaundersøgelsen.

5. Kontraktforståelse (typologier)

5.1 Definition af kontrakter i en offentlig kontekst

Som det fremgår af tidligere afsnit, er indførelse af kontrakter i den offentlige sektor et af de redskaber/styringsværktøjer – der som en del af New Public Management-bølgen har præget den offentlige sektor igennem ca. 20 år.

I dette kapitel vil vi give en overordnet forståelse af begrebet kontrakt i en offentlig kontekst, for senere i opgaven, at kunne fortage en egentlig analyse af AST’s og SMK’s kontrakter/handlingsplaner i relation til ledelsesrummet.

Det er således vigtigt for de senere analyser, at vi i vores kontekst kan definere, hvad vi finder, der ligger i begrebet intern kontrakt.

I kapitlet vil vi ligeledes prøve at afklare, om vi i vores forståelse af, hvad der kan karakteriseres som værende en kontrakt, kan få vores forståelse af kontrakter til både at omfatte AST’s kontrakter og SMK’s handlingsplaner.

Sagt på en anden måde, kan noget, der i sig selv ikke er omtalt som værende en kontrakt, alligevel karakteriseres som værende en kontrakt?

Ovennævnte vil i høj grad være relevant i forhold til at kunne sammenligne de to institutioner.

Afslutningsvis vil vi sætte den kritiske lup på kontraktstyring som værktøj, idet en forståelse af de negative sider af værktøjet, findes relevant i en forståelsesmæssig sammenhæng.

Kontrakter er, som det fremgår ovenfor, af forskellige regeringers moderniseringsprogrammer, blevet et af de centrale styringsværktøjer i den offentlige sektor (Ejersbo & Greve 2002)²².

En kontrakt i den offentlige kontekst kan have en række "ansigter". I sin bog "Borgerens kontraktliggørelse" fra 2003 opsatte Åkerstrøm²³ kontrakter i følgende skema²⁴:

	Intern	Ekstern
Individuelle	<ul style="list-style-type: none"> - Lederkontrakter - Medarbejderudviklingskontrakter - Supervisionskontrakter 	<ul style="list-style-type: none"> - Sociale kontrakter - Forældre kontrakter - Aftaleskemaer
Organisatoriske	<ul style="list-style-type: none"> - Intern kontraktstyring 	<ul style="list-style-type: none"> - Udlicitering - Partnerskaber

Imidlertid vil nogen hævde, at den gængse kontraktforståelse i den offentlige sektor er blevet overhalet eller suppleret af begrebet eller fænomenet partnerskaber.

Åkerstrøm går så langt som til at sige, at partnerskaber er en kontrakt af anden orden, der udtrykker omfattende funktionelle forskydninger i den moderne samfundsorganisering²⁵.

Det er således en af Åkerstrøms teser, at hvis man indgår i et partnerskab, da indgår man et løfte om senere at indgå løfter.

Det har efter Åkerstrøms vurdering vidtgående konsekvenser for en kontrakts karakter af kontrakt. F.eks. skal partnerskaber, som en kontrakt af anden orden, forsøge at stabilisere forventninger under forventningen om skiftende forventninger. De fleste almindelige kontrakter kan referere til et neutralt retligt landskab, der fastlægger præmisser og spilleregler for kontraktindgåelsen.

Et partnerskab agerer kun til dels i et sådant landskab, og skal derfor ikke blot bestemme indholdet af det enkelte partnerskab, men samtidig fastlægge sine egne præmisser for, hvad der gør dette partnerskab til et partnerskab.

Som udgangspunkt ligger Åkerstrøms tanker og iagttagelser dog uden for denne opgaves område, idet Åkerstrøm primært beskæftiger sig med partnerskaber som et fænomen, der hovedsagligt opstår på tværs af brancher, på tværs af organisationer, i området privat - offentlig etc.

Hvis vi imidlertid tænker partnerskaber som et fænomen, der også kan tænkes ind og opstå internt i en offentlig virksomhed, på tværs af kontorer, afdelinger, faggrænser og

²² Ejersbo og Greve, Den offentlige sektor på kontrakt, 2004

²³ Niels Åkerstrøm. Borgerens kontraktliggørelse, 2003

²⁴ Niels Åkerstrøm, Partnerskabelse, 2006

²⁵ Niels Åkerstrøm, Partnerskabelse, 2006

hierarkier etc., giver Åkerstrøms tanker os grobund for en række overvejelser i vores forståelse af kontrakt, og ikke mindst i forhold til, hvorledes der ledelsesmæssigt styres, og hvilket rum der gives for ledelse.

Som det fremgår af vores afgrænsning, er det imidlertid alene de kontrakter, der retter sig mod den enkelte leder og det ledelsesrum denne giver, der har vores bevågenhed.

Som tidligere nævnt, er det i høj grad den private sektor, der har været ”rollemodel” og ”prøveklud” for en række af de styringsværktøjer, der i NPM-bølgen er blevet introduceret til den offentlige sektor. Det kan derfor være et relevant udgangspunkt, at se på hvad, der kendetegner kontrakter i den private sektor.

Professor dr.jur. Bernard Gomard har peget på tre karakteristika ved indgåelse af kontrakter i den private sektor ²⁶:

- En kontrakt er en aftale indgået mellem to eller flere ligeværdige parter.
- Kontrakten er som udgangspunkt indgået af frivillighedens vej.
- Der træder sanktioner i gang, hvis kontrakten eller dele af denne ikke overholdes. Sanktionsmulighederne er specificeret i kontrakten, og kan prøves ved en domstol.

Ejersbo og Greve deler kontrakter i det offentlige sektor op i to typer af kontrakter²⁷.

- Udliciteringskontrakten – en kontrakt af ren privatretlig karakter. Kontrakten retter sig typisk mod en ekstern privat partner. Der er her tale om kontrakter som kendes fra den private sektor.
- Den interne kontrakt – er kontrakter, der indgås inden for murerne i den enkelte organisation/virksomhed.

Som det allerede fremgår af vores afgrænsning af opgaven, er det primært den interne kontrakt, der har denne opgaves opmærksomhed, hvorfor videre diskussion om udliciteringskontrakter udelades her.

Greve og Ejersbo peger på tre karakteristika for offentlige interne kontrakter:

- Kontrakterne indgås formelt mellem en overordnet enhed og en underordnet enhed.
- Kontrakterne kan være frivillige, men kan også være et påbud fra den overordnede til den underordnede enhed.
- Der er sjældent specifikke sanktioner nedfældet i kontrakten.

²⁶ Bernard Gomard, Kontraktsretten, 1996.

²⁷ Niels Ejersbo & Carsten Greve, Den offentlige sektor på kontrakt, 2002.

Der ses således umiddelbart at være en række afgørende forskelle, på hvilke karakteristika, der kendetegner kontrakter i den private og offentlige verden. Kendetegn, der efter vores umiddelbare vurdering gør det meget svært at sammenligne, og overføre brugen af kontrakter fra den private sektor til den offentlige sektor.

Ovennævnte karakteristika udelukker således ikke, at kontrakter i deres form kan være mundtlige, være "stiltiende", være benævnt som arbejdsplan, handleplaner etc.

Der ligger i ovennævnte karakteristik således ingen absolutte formkrav.

Til trods for, at der ikke umiddelbart er væsentlige lighedspunkter mellem karakteristika af private og offentlige interne kontrakter, er vi enige med Ejersbo og Greve i, at kontrakter i den offentlige sektor alligevel vil kunne fungere som et ledelses- og styringsinstrument, med en vis form for binding i forhold til de mål og opgaver, der er aftalt i kontrakten.

Det kræver dog, at kontraktparterne vælger at agere som om der er tale om en rigtig kontrakt²⁸.

At arbejde med kontrakter internt i en offentlig organisation forudsætter derfor, at deltagerne/kontraktparterne er indstillede på at deltage "i legen", og at de vil overholde de krav og spilleregler kontrakten fordrer.

Det er vores vurdering, at allerede det forhold, at der ofte er tale om kontraktindgåelse mellem en overordnet og en underordnet gør at i al fald den underordnede vil tage "legen" seriøst (P-A relation).

I denne opgave vil vi gå ud fra en definition af kontraktstyring, der tager sit afsæt i det, der er en kontrakts kerneelement, og således alene definere den interne kontrakt som en aftale mellem to parter om levering af et produkt eller en ydelse.

I den definition ligger ikke en afvisning af, at offentlige interne kontrakter ikke kan have en anden form, ligesom der heller ikke ligger en afvisning af Åkerstrøms tanker om, at partnerskaber kan ses som kontrakter i et anden ordens billede.

Vi finder på baggrund af ovennævnte, at såvel AST's kontrakter som SMK's handlingsplaner kan karakteriseres som værende kontrakter.

5.2 Typer af interne kontrakter i den offentlige sektor

For en videre forståelse af kontrakter i den offentlige sektor er det ikke afgørende, at kontrakten ikke er juridisk bindende. Det er derimod er det vigtigt, at se på hvorledes de enkelte aktører opfatter kontrakten, og om de handler derefter - sagt på en anden måde, så kan en kontrakt godt være politisk bindende for aktørerne, uden at være juridisk bindende.

²⁸ Niels Ejersbo & Carsten Greve, Den offentlige sektor på kontrakt, 2002.

Ifølge Ejersbo og Greve kan der skelnes mellem to typer af interne kontrakter: Den klassiske kontrakt og den relationelle kontrakt, også udtrykt som henholdsvis den hårde og den bløde kontrakt.

Der er følgende kendetegn ved de to kontrakttyper ifølge Ejersbo og Greve:

	Hårdversion/klassisk kontrakt	Blød version/relationel kontrakt
Detaljeringsgrad	Høj	Lav
Formål	Opnå specifikt resultat	Redskab til dialog
Kriterium for at vælge leverandør	Vælg det bedste bud i situationen	Vælg en leverandør der indgår i langtidssamarbejde
Kontrol form	Output kontrol	Proceskontrol
Grad af tillid	Lav	Høj
Politikkens rolle	Politisk irrelevant, når kontrakten er indgået	Kontrakter er stadig integreret i politik

Kilde: Ejersbo & Greve, 2002, side 20.

Hvis vi foretager en sammenligning af de karakteristika og kendetegn, der er i de enkelte kontrakttyper, vurderer vi, at den hårde kontrakt i sin form mest ligner den type kontrakt, som kendes i den private sektor, og som ses beskrevet i den almindelige juridiske kontraktretlige litteratur.

I teorien er forskellen mellem ”hård” og ”blød” kontrakt primært benyttet i forhold til analyser og drøftelser, set i principal – agent teorien og i forhold til den økonomiske institutionelle teori, som blandt andet tegnes af Oliver Williamson²⁹.

I vores kontekst vil vi tage resultatet ”hård” kontra ”blød” kontrakt med over i vores analyse af, hvad forskellige kontrakttyper installerer i forhold til ledelsesrummet.

5.3 Karakteristik af Ankestyrelsens og Statens Museums for Kunsts kontrakter:

Med udgangspunkt i bilag 4. og 5. kan AST’s og SMK’s kontrakter karakteriseres skematisk på nedenstående måde:

	Ankestyrelsen	Statens Museum for Kunst
Kontraktens detaljeringsgrad	Høj – primært hvad angår produktionsdelen	Lav
Formål med kontrakten	Opnå specifikt resultat – illustreres ved de givne målepunkter	Redskab til dialog
Kontrolform	Outputkontrol og proceskontrol	Proceskontrol
Grad af tillid	Lav – der måles på det hele	Høj, idet der ikke er mål i kontrakten
Politikkens rolle		Kontrakter er stadig integreret i politik

²⁹ Williamson i Douma og Schreuder. Økonomiske tilgange til organisationer. 2004

Umiddelbar ses AST's kontrakt, i overvejende grad, at kunne karakteriseres som værende en hård kontrakt forstået på den måde, at den er i forhold til produktionsdelen er ganske detaljeret, og at hvert punkt i kontrakten gøres til genstand for måling.

Kontrakten skal dog ses som en del af AST's samlede kontrakt, hvor formålet blandt andet er, at styrelsen i forhold til sin omverden skal fremstå åben og gennemsigtig. Det kan efter vores vurdering tolkes derhen, at AST, i forhold til det politiske niveau, hvor åbenhed og gennemsigtighed er et "key-word", er en integreret del af den førte politik.

SMK's kontrakt bærer præg af at være en blød kontrakt. Detaljeringsgraden er forholdsvis lav, og der er ikke opsat målesystemer for en efterfølgende evaluering.

Kontrakten i SMK er lavet som en kollektiv kontrakt med fordeling af ansvarsområder, og fremstår efter vores vurdering som en kontrakt, hvor dialogen er et redskab i processen. Kontrakten bærer således præg af en høj grad af tillid.

5.4 Sammenfatning og et kritisk blik på kontrakter

Kontraktstyring i den offentlige sektor bliver ofte kritiseret for at have en for generisk til gang til emnet³⁰. Man tager ikke hensyn til den offentlige sektors særpræg, og de særlige vilkår, som den offentlige sektor arbejder under. Man forsøger at anvende metoder i den offentlige sektor, som er udviklet til den private sektor

Ovennævnte er i udgangspunktet ikke kritisabelt, men i det omfang, at man ukritisk indfører nye metoder uden at foretage en dybere analyse af det hensigtsmæssige heri, vil det efter vores vurdering være betænkeligt.

Et andet kritikpunkt af kontraktstyring er, at interne kontrakter ikke er juridisk bindende – der er således som tidligere nævnt ikke tale om en kontrakt mellem to ligeværdige parter, ligesom kontrakten som udgangspunkt heller ikke er frivillig. Vi finder på den baggrund, at kontraktstyring kan/bør opfattes som mere styring end kontrakt, jf. afsnittet ovenfor om karakteristika for kontrakter i det private.

Da der er tale om et over-underordnings forhold, kan den overordnede - uden sanktioner – til enhver tid ændre på grundlæggende vilkår i kontrakten uden umiddelbare konsekvenser. Modsat vil den overordnede have svært ved at sanktionere en manglende målopfyldelse af kontrakten, over for den underordnede.

Man kan derfor vælge at betragte interne kontrakter som en form for samarbejdsaftale, hvori der ligger et ønske om en tydeliggørelse af en række mål, som man som ledelse/direktion ønsker fremmet.

Det er derfor efter vores vurdering derfor af afgørende betydning, at man som virksomhed gør sig ganske klart, hvilket formål man ønsker fremmet ved at arbejde med interne kontrakter. Ejersbo og Greve nævner, at der navnlig er to forhold man skal være opmærksom på, når man ønsker at give sig "i kast" med kontraktstyring³¹.

³⁰ Carsten Grev, Offentlig ledelse, 2002.

³¹ Niels Ejersbo & Carsten Greve, Den offentlige sektor på kontrakt, 2002.

For det første nævnes, at kontraktstyring kan være forbundet med store transaktionsomkostninger, set i forhold til det resultat, man kan opnå ved at arbejde med kontrakter. Der er en nærliggende fare for, at der bliver brugt mange (vi læser udsagnet ”for mange”) ressourcer på udarbejdelse af kontrakter, afrapportering, opfølgning af kontrakten etc.

I den forbindelse er det tankevækkende, at tidligere miljøminister Svend Auken i forbindelse med en udtalelse om det nye statslige lønsystem, set i forhold til kontrakter, ved præsentationen af bogen: ”Dansk Forvaltningshistorie”³², udtalte

”Hvad mine kontorchefer ikke bruger af tid på det der!”

Hvis man alene anskuer interne kontrakter ud fra et styrings – og kontrol ønske, kan man efter vores vurdering se kontrakter som et udtryk for en manglende tillid til de chefer, der er ”bundet” af disse kontrakter. Det kan igen give overvejelser om, hvorvidt der i så fald er tale om ”sunde” sammenhængende organisationer, hvor sådanne tiltag er nødvendige.

Man kan også betragte interne kontrakter som en håbløs gammeldages måde at styre på. Kontrol, overvågning, resultatfiksering og skriftlighed kan betragtes som et forsøg på at indføre ”Taylor af bagvejen” – når der tales om den hårde form for kontraktstyring.

Ifølge Greve³³ kan stærk fokusering på målstyring i kontrakter have ulemper i form af:

- At stærk fokusering på mål kan medføre uheldig strategisk adfærd
- At innovation bremses af resultatfokuseret ledelse
- At agenterne kan/vil skjule deres handlinger, og skabe dårligere løsninger end nødvendigt
- At kontrakter medfører en øget bureaukratisering

Greve konkluderer, at resultatkontrakter i virkeligheden er et skrøbeligt instrument. En succesrig kontraktstyring kræver, at alle parter tror på kontrakterne, og ikke kun opfatter det som kontrolinstrument. Ejersbo og Greve ser snarere kontrakter som en mulighed for dialog. Han foreslår, at man passende kan omdøbe kontraktstyring til kontaktstyring³⁴.

I artiklen ”Kontraktstyring i den danske centraladministration”³⁵ gøres ligeledes opmærksom på, at et interessant udviklingsperspektiv på kontrakter er knyttet til balancen mellem ”detaljer” og ”store linier”. Kontraktkonceptet ligger vægt på, at det politiske niveau fastlægger mål for en mere langsigtet udvikling. Spørgsmålet er, om de politiske

³² Den danske forvaltnings historie, 2001

³³ Carsten Greve, Offentlig ledelse, 2003

³⁴ Niels Ejersbo & Carsten Greve, Den offentlige sektor på kontrakt. 2002

³⁵ Boel, Landert & Larsen, Kontraktstyring i den danske centraladministration, 2001

og administrative principaler i kontrakt-forholdet kan, og vil afholde sig fra detailstyring undervejs i kontraktperioden?

Ligeledes sætter artiklen spørgsmål ved virkninger på samarbejdet mellem personer, og peger på erfaringer fra New Zealand, hvor indførsel af kontrakter blandt andet har medvirket til, at det er mere besværligt at gennemføre initiativer, der kræver samarbejde på tværs af enheder og institutioner.

Arbejde med kontrakter, og ikke mindst arbejde med kontraktstyring, bør efter vores vurdering ikke ske ukritisk.

En direktion/ledelse, der overvejer at arbejde med interne kontrakter, bør efter vores vurdering nøje overveje, hvorfor de vil arbejde med kontrakter, hvad formålet med kontrakterne er, og hvorledes kontrakterne skal udformes således, at dynamikken i virksomheden fastholdes, eller højnes (hård – blød – dialog præget kontrakt).

Videre bør de overveje om indførsel af kontrakter er i overensstemmelse med virksomhedens vision og mission, herunder om kontrakter er egnede til at løfte og sætte fokus på netop de opgaver, der skal løses i virksomheden.

6. Teknologien som perspektiv

Dette kapitel handler om, at se på den korte historiske forklaring på, hvorfor styringsteknologier bliver så vigtige for offentlige organisationer, der med moderniseringsbølgen (NPM) skal have eget ansvar for udvikling og målsætning. Kapitlet kan ses i sammenhæng med opgaves indledning.

Vi ser samtidig på styringsværktøjernes slagside, og til sidst introduceres en analysemetode, som vil være det redskab, der senere anvendes, i kapitel 10, til at analysere på data fra en spørgeskemaundersøgelse, udført i to offentlige case institutioner AKS og SMK, samt til analyse af deres tilhørende kontrakter/handlingsplaner.

6.1 Styringsformer i et historisk perspektiv

Styringsteknologiernes indtog har sin forklaring, idet den øgede decentralisering af det offentlige har skabt en forandring fra bureaukratiske og hierarkiske organisationer til selvstændige organisationer, hvor de enkelte institutioner skal bevæge sig fra at være ”uskyldige institutioner”, der refererer opad i hierarkiet til strategiske organisationer med eget ansvar for udvikling og målsætning.

Ifølge Åkerstrøm og Thygesen³⁶ kan den offentlige styringshistorie de sidste hundrede år indeles i tre perioder: Det klassiske bureaukrati, sektorforvaltningen og den supervi-

³⁶ Åkerstrøm og Thygesen. 1/2004. Nordisk Administrativt Tidsskrift.

serende forvaltning. Til disse perioder er der knyttet klassiske styringsværktøjer, og hver periode forudsætter et særligt forhold mellem styring og selvstyring.

Skema over den offentlige styringshistorie³⁷

	Styringsform	Styringsobjekt	Styringsgrænse
Bureaukratiet	Regler/kontrol	Embedsmandens adfærd	Embedsmandens selvdisciplin
Sektorforvaltningen	Planlægning	Forvaltning	Forvaltningens evne til at omsætte centrale input til decentrale output
Supervisionsforvaltningen	Supervisering	Organisationernes autonomi	Organisationernes selvstændighed og strategisk kapacitet

Det klassiske bureaukratis største styringsproblem var at minimere forskellen mellem regler og embedsmandens praksis.

Styringsformen var kontrol af forvaltningsafgørelser, og styringsobjektet var det enkelte embede, og den enkelte embedsmand.

Forudsætning for styring og kontrol var den enkelte embedsmands disciplin. Man kan også sige, at sammenfaldet mellem praksis og regler aldrig kunne være større end embedsmandens evne til på egen hånd at handle systematisk, rutineret og disciplineret.

Sektorforvaltningen, der voksede frem i løbet af 1960'erne, formulerede et andet styringsproblem.

Problemet var at reducere forskellen mellem del og helhed, dvs. samstemme en "sværm" af offentlige delaktiviteter med et sektorielt helhedssyn.

Styringsredskabet var planlægning, og grænserne for planlægningen var, at de forskellige delforvaltninger reagerede forudsigeligt og ens på planlægningens sektorielle input, så delforvaltningernes output blev som planerne kalkulerede dem.

På grund af denne sektoropdelte planlægning, blev der ikke skabt sammenhæng til helheden.

Med den ny moderniseringsbølge i begyndelse af 1980'erne vokser der et nyt ideal op i det offentlige – et ideal om omstillingsparathed på alle niveauer. Tanken er, at samordning og udvikling skal skabes nede fra de enkelte institutioner, der hver især skal tage ansvar for egen udvikling, og den helhed de indgår. Det store styringsproblem er at reducere forskellen mellem institutionernes selvomstilling og ydre tilpasning.

Åkerstrøm og Thygesen³⁸ antyder, at der er en naturlig forklaring på, at det offentlige bliver overvældet med alle disse styringsværktøjer eller managementkoncepter, som man også kunne kalde dem.

³⁷ Åkerstrøm og Thygesen. 1/2004. Nordisk Administrativt Tidsskrift.

Konsekvensen i udviklingen af det offentlige fra bureaukratisk forvaltning hen imod supervisionsforvaltningen er, at selvstyring kræver en anden slags styring af organisationer, hvis de samtidig skal opfattes som legitime.

Den øgede selvstændighed, som supervisionsforvaltningen er udtryk for, stiller andre krav til styring, og det er her, at styringsværktøjerne får en mission.

6.2 Generelt om styringsværktøjer

I dette afsnit vil vi blandt andet se på, hvorfor styringsværktøjer er blevet så populære, og hvad de er løsningen på.

Det er efter vores vurdering ikke uvæsentligt som leder, at se på hvad styringsværktøjer gør ved en organisation, og ikke mindst hvilken ledeforskel³⁹, der installeres, når vi indfører kontraktstyring, eller værdistyring som teknologi.

Det at styre og at lede medarbejdere, handler således ikke kun om en adfærdsmæssig regulering. At kunne få medarbejderne til at gøre det, man som leder ønsker, er blot én dimension af styring. Styringsværktøjernes indtog er en anden dimension af styring, der installerer en ledeforskel, man ikke skal overse.

Det er vores opfattelse, at styringsværktøjer er en teknologi, som opstiller nogle muligheder og nogle begrænsninger for styring, der får indflydelse på den enkeltes leders rum for ledelse (ledelsesrum).

I introduktionen til analyseafsnittet, vil vi give et indblik i værktøjernes styringspotentiale, og se kritisk på slagsiden ved brugen af dem. Styringsværktøjer kan hurtige blive legitime løsninger på legitime problemer i de moderne organisationer, og frem for at være en "suveræn" bliver lederen en "kopi" af alle andre inden for det institutionelle felt.

Som ledere kan vi på ingen måde forestille os, at der ikke vil være behov for styring, men det er samtidig vigtigt, både at kunne se styringsteknologiens potentiale og dens begrænsning, idet de enkelte styringsteknologier stiller en forskellige ledeforskelle til rådighed.

Teknologien gør noget måleligt og styrbart, medens noget andet forsvinder ud af horisonten, som uvæsentligt. Med andre ord – styringsværktøjer er ikke "uskyldige", idet de påvirker måden, hvorpå en organisation, dens omverden, dens medarbejdere, dens styrker og svagheder træder frem.

Dvs. teknologien viser den ledeforskel, der skal reduceres, og hvilket strategisk udsyn, der stilles til rådighed.

6.3 Definition af et styringsværktøj

³⁸ Åkerstrøm og Thygesen. 1/2004. Nordisk Administrativt Tidsskrift.

³⁹ Der henvises til begrebsafklaring i afsnit 6.6 om social styringsteknologiers handlerum.

Vi har i denne Masteropgave valgt at arbejde ud fra forudsætningen, at en resultatkontrakt kan betragtes som et styringsværktøj.

Vi tager udgangspunkt i følgende definition⁴⁰ på styring:

”at styre består i at minimere en forskel”

En forudsætning for styring ved hjælp af et styringsværktøj, er at dette stiller en ”forskel” til rådighed, der kan styres hen imod. Begrebet styringsteknologi betragter vi i denne sammenhæng som en fællesbetegnelse for de ”værktøjer”, teknikker og metoder, som organisationerne strukturerer, og regulerer deres aktiviteter med.

I AST – den ene af vores case institutioner – installerer i resultatkontrakten produktion og produktivitet som en ledeforskel. Til gengæld giver den ”metodefrihed” til hvordan ”opgaverne” skal løses.

Ledeforskellen, der installeres, er styring, der i dette tilfælde objektiviseres i et antal sager (produktion), der skal produceres i AST. Produktiviteten, der tillige kan objektiviseres i form af sagsbehandlingstider, er en anden ledeforskel.

Ledeforskellen, og dermed styringen bliver for AST’s medarbejdere, som det bliver for ”styrmanden på et skib”. ”Uden kort og kompas” er det ikke muligt, for styrmanden at styre et skib”.

Den ledeforskel, der stilles til rådighed for AST’s medarbejdere vil ”billedligt” angive ”den retning”, der skal sikre opfyldelsen af organisationens mål, og dermed sikre organisationens eksistensgrundlag, eller eksistensberettigelse.

6.4 Teknologiens slagside

Teknologiens slagside er de problemer, som vi siger ja til (eller ”får med i købet”), når vi vælger en bestemt styringsteknologi, som løsning på et bestemt problem.

En anden slagside er det faktum, at styringsteknologier optages forskelligt i forskellige organisationer.

Som vi indledningsvis gjorde opmærksom på, er styringsværktøjer på ingen måde ”uskyldige”. De får (har) afgørende betydning for en organisations udviklingsretning, og de styrer betingelserne for, hvordan ledere kan styre. Ledelsesteknologier er således på ingen måde neutrale.

En styringsteknologi sætter præmisser for, hvordan organisationen ledes. Ved f.eks. kontraktstyring vil man i forhandlingen (dialogen) i princippet frivilligt binde driftsfrihed til den overordnede vision.

⁴⁰ Niels Åkerstrøm Andersen og Niels Thyge Thygesen, Nordisk administrativt tidsskrift 1/2004

Kontraktstyringsens ledeforskel: pligt til dialog/frihed til drift, gør dig som organisation blind for alt andet styring i flg. Åkerstrøm og Thygesen.

Kontraktstyringen handler grundlæggende om: ”at styre består i at minimere en forskel”, dvs. styringen af kollektivet i én bestemt retning, for derved at udjævne den individuelle frihed for medarbejderne.

På denne måde kan man se, at teknologien har ét styringsmæssigt udspring, men gør sig samtidig ”blind” på andre punkter. Teknologien har en begrænsning, idet den stiller én bestemt ledeforskel til rådighed. Styringen bliver derved retningsbestemt - men hvem har sagt, at det er den rigtige retning?

Det er derfor afgørende, at lederen er den, der vælger ledelsesværktøjet til, og ikke omvendt. Slagsiden vil være, at lederen eller institutionen/organisationen alt for ukritisk tager ledelsesværktøjet til sig, uden at have den nødvendige indsigt (bemestring) i værktøjets muligheder.

Det handler ledelsesmæssigt om, at kunne afkode værktøjets potentiale, og derved se værktøjets kraft, og samtidig være opmærksom på den forforståelse, og styringsforskel værktøjet rent faktisk stiller til rådighed.

Teknologiers potentiale og begrænsninger er derfor et væsentligt aspekt, når man ser på ledelsesrummet.

6.5 Hvordan optages kontraktstyring som teknologi i organisationen?

For nogle organisationer optages teknologien overvejende normativt, og tager sit udgangspunkt i en teknisk forståelse af, hvad ledelse og organisation er (Hvad skal ”værktøjet” kunne?).

Styringsværktøjet har således nærmest en karakter af et problemløsningsinstrument, hvor lederen fremstilles som værende ”suveræn”, og anvender ledelsesværktøjerne med det klare formål at løse klare objektive problemer.

I dette *perspektiv* kan man sige, at værktøjet bliver et instrument (*instrumentel*) og en løsning på et bestemt problem.

I moderne organisationer kan Styringsværktøjet ses som organisationens legitime løsninger på legitime problemer, og frem for at være ”suveræn” bliver ledelsen blot en ”kopi” af andre organisationer inden for samme felt.

I dette perspektiv er tilgangen *institutionelt* – dvs. at organisationen forholder sig til andre tilsvarende organisationer i omgivelserne, og uden specielle overvejelser indfører de samme styringsværktøjer, blot fordi det er legitimt, og skaber en ”goodwill” hos opdragsgiverne, politikerne etc.

Styringsværktøjet kan også ses i et *radikalt* perspektiv, og karakteriseres her som en social teknologi, der påvirker ledernes og medarbejdernes adfærd, i forhold til værktøjets styringskraft/ledelse.

Perspektivet beskrives af Thygesen m.fl. som værende radikalt i den forstand, at værktøjet tillægges en aktør status, frem for blot at være midlet ”i hænderne på den suveræne ledelse”. Hermed menes, at værktøjet ”bemægtiger sig ledelsens handlekraft” og derved ledelsesrummet. Det er værktøjet, der sætter ”strøm” til ledelsen frem for omvendt.

Med dette perspektiv, flyttes fokus fra ledelsens intentioner til værktøjets potentiale for ledelse. En grundantagelse i dette perspektiv er nemlig, at ethvert ledelsesværktøj har en iboende forestilling om, hvad ledelse er, hvad der skal ledes, og hvordan der skal ledes.

I perspektivet bliver styringsteknologien/værktøjet et magtredskab, der formår at sætte præmisser og betingelser for det sociale. Medarbejderen bliver således formet til værktøjet, ligesom lederen selv gøres til et produkt af værktøjet.

I det radikale perspektiv gives mulighed for at forholde sig kritisk til ledelsesværktøjerne, på deres idealer om den sociale retning – ikke mindst får man mulighed for at få øje på slagsiderne og bagsiderne ved det konkrete ledelsesværktøj.⁴¹

Organisationer kan således optage styringsværktøjer meget forskelligt, og ledelsesrummet kan derved ses i et instrumentelt, institutionelt eller radikalt (kritisk) perspektiv.

Vi har i denne opgave valgt, at se styringsværktøjet ”kontraktstyring” i et radikalt perspektiv, og dermed som en social teknologi undersøge hvordan ”kontraktstyring” strukturerer og regulerer aktiviteterne i institutionen.

I det følgende afsnit vil vi introducere en analysemodel, der kan hjælpe os til at se på ledelsesrummet, idet ledelsesrummet er et begreb, som man ikke kan gribe ud af den ”blå luft”.

6.6 Introduktion til en analysemodel af sociale styringsteknologiers handlerum

I dette afsnit vil vi angive forudsætningerne for vores analyse af ledelsesrummet. Vi vil beskrive selve analysemodellen samt det teoretiske fundament, som den er baseret på.

Teorien skal give os en forståelse af, hvorledes ledelsesrummet kan opfattes. Den empiriske analyse skal identificere og klarlægge forskelligheden i opfattelsen af ledelsesrummet, og er derfor af mere diagnostiserende karakter, for hvilke muligheder og begrænsninger kontraktstyringen installerer.

Den empiriske analyse, der baserer sig på en spørgeskemaundersøgelse i to offentlige institutioner (AST og SMK), vil i et efterfølgende kapitel blive udbredt og behandlet.

⁴¹ C. Tangkjær. De mange ledelsesværktøjer: Hvor ligger ledelsens muligheder? 2005.

”Sociale styringsteknologier” er en samlebetegnelse for de utallige værktøjer, teknikker og metoder, som erhvervslivet og den offentlige sektor strukturer og regulerer deres aktiviteter med.

Henrik Frimor⁴² har set på, hvordan sociale teknologier fungerer på, og han har mere præcist forsøgt at besvare følgende spørgsmål:

”Er det muligt at udfolde begrebet ”handlerum”, som det anvendes i forbindelse med en social teknologi, så det ikke blot forbliver en hypotaseret givethed, men udgør et mere anvendeligt analyseredskab?”

Analysemodellen bygger på en grundantagelse om, at samfundet flyder i den forstand, at vi ikke bare kan gå ud fra, at andre opfatter verden på samme måde, som vi selv gør det. Når organisationer således befinder sig i en verden, hvor alting flyder og stedse forandres, bliver det en ledelsesopgave at udkrystallisere faste holdepunkter, som en organisation kan henholde sig til, agere i forhold til, og lade guide sine aktiviteter.

Hvordan virker en social teknologi, og hvad gør teknologien ved en organisation? Teknologien installerer et handlerum, men hvilket handlerum?

Det er Frimors postulat, at sociale teknologier organiserer organisationen gennem skabelsen af et handlerum, der sætter restriktioner for aktørens handlemuligheder. Med andre ord opstiller teknologien rammer for organisationens handlerum, i modsætning til det ustyrlige, ukoordinerede, uforudsigelige og inkonsistente, som i bedste fald vil give tilfældige output. Sociale teknologier har altså denne fortræffelige egenskab, at det afgrænser handlemulighederne, og konstituerer dermed et handlerum.

Da virkningerne af social teknologi blev sat på begreb, skete det ved hjælp af metaforen ”handlerum” – antagelig med tanke på gulvets, væggenes og loftets begrænsning af bevægelsesfriheden.

Frimor udtaler (citater)

”Ledelsesudfordringen består i med den sociale teknologi at etablere handlerum, der balancerer mellem ubegrænsede og stækkede handlemuligheder”.

I sin analysemodel konditionerer Frimor handlerummet igennem begreberne: *Ledeforskel, Objekt-formation, Subjekt-formation samt Manifestation i form af ritualer og artefakter*. Denne opstilling af betingelser for hvorledes handlerummet etableres, vil være vores udgangspunkt for den måde, vi iagttager og accepterer handlerummet på.

Henrik Frimor forklarer *Ledeforskel* ud fra sociologen Niklas Luhmann’s tanke om, at iagttagelsesoperationer sker i kraft af ledeforskelle. Analysen går derfor ud på, at vi som iagttagere på anden ordens niveau, vil søge efter den eller de ledeforskelle, som førsteordens iagttageren ikke selv umiddelbart kan se.

⁴² Henrik Frimor. Konditionering af sociale styringsteknologiers handlerum, Marts 2002

Vanskelighederne ved at identificere ledeforskelle består i, at de kan stamme fra flere forskellige funktionssystemer, som via social teknologi installeres i det enkelte handlerum, og derved bliver afgørende for aktørernes iagttagelser - Henrik Frimor nævner bl.a. følgende⁴³:

Luhmanianske funktionssystemers indtrængen i organisationer – sociale teknologier	
Funktionssystem	Social teknologi
Videnskabssystemet (viden/ikke viden)	Vidensregnskabet
Kunstsystemet (skøn/uskøn)	Branding, Organisationsidentitet
Det pædagogiske system (læring/ikke læring)	Organizational Learning, Benchmarking
Det økonomiske system (betale/ikke betale)	Økonomistyring m.fl.
Det politiske system (magt/ikke magt)	Politisk ledelse
Familien som system (må/må ikke)	Hierarki, Bureaucrati
Massemediesystemet (formidling/ikke formidling)	Public Relations

En Organisations samlede handlerum beskrives som et resultat af samspillet mellem alle anvendte teknologiers handlerum.

Denne Masterafhandling er, som tidligere beskrevet, afgrænset til alene at analysere på det handlerum, der kan udledes ved at se på en bestemt teknologi – i dette tilfælde kontraktstyring

Ledeforskel: Hvilket ledelsesrum skaber kontraktstyring kontra ikke kontraktstyring? Styringen foregår på ét niveau med en frivillig ”binding af driften” til den overordnede vision. Samtidig er der for den ”underordnede” organisation en metodefrihed til planlægning og udførelse af de daglige driftsopgaver. Dvs. ”styring” på virksomhedens mål og produktion bliver den iboende ledeforskel. Dvs. produktion kontra ikke produktion stilles op mod hinanden.

I *Objekt-formationen* er det en grundantagelse, at sociale teknologier indføres med henblik på at gøre et område til genstand for ledelse. Hvis ikke en social teknologi sætter praktikerne i stand til at håndtere noget, som hidtil har været uhåndterligt, så bortfalder teknologiens berettigelse. Det, som objektiviseres, kan være en konkret ting, processer eller typer af handlinger.

I forhold til kontraktstyring bliver det i forhold til vores case institutioner eksempelvis AST's sagsproduktion eller sagsbehandlingstid, som bliver objektiviseret.

Når sagsproduktionen eller sagsbehandlingstiden objektiviseres på denne måde, så reducerer man sagernes kompleksitet til en gennemsnitlig standard, i stedet for på en ”lettere” eller ”svær” sag. Med andre ord, er en sag en sag – den reduceres til noget målbart. Det samme gør sig gældende, når man laver kvalitetsmålinger, så reducerer man eksempelvis ”god sagsbehandling” til nogle objektive standarder, hvorved man samtidig mister nogle nuancer.

Fokuseringen bliver således output i form af opfyldelse af mål.

⁴³ H. Frimor. 2001. Konditionering af sociale styringsteknologiers handlerum.

Subjekt-formation - aktørrelateret

Med indførelse af eksempelvis kontraktstyring, så installeres der en ny slags aktører i organisationen, som ikke tidligere var til stede.

Som eksempel på dette kan nævnes, at kontraktstyringen installerer et formelt forhold (relation) mellem toplederen og mellemlideren, der i fællesskab aftaler hvilken produktion eller mål, som skal nås indenfor en given periode.

Samtidig installeres, der mellem mellemlideren og medarbejderen et formelt ledelsespil, hvor det bliver legitimt for lederen at få udført organisationens mål eller produktion.

Kontrakten opstiller således en ramme for årets mål, der for ingen af parterne er til diskussion. Kontrakten bliver det formelle systems løsning på det tilfældige output, hvis man ikke havde en kontrakt. Samtidig installeres, der et overvågningssystem på alle niveauer, idet toplederen får sine ”controllere” i økonomifunktionen til at holde øje med mellemlideren.

Mellemlideren får samtidig forskellige produktionsrapporter på den opnåede sagsproduktion f. eks. i AST, og derved overvåger mellemlideren medarbejderne. På denne måde installeres der en række nye relationer, med indførelsen af styringsværktøjet.

Manifestation – ritualer og artefakter

Resultatkontrakten er teknologiens manifestation, som f. eks. for SMK kan læses i de dokumenter og bilag, der ligger til grund for kontrakten.

Manifestation sker ved kulturministeren og direktørens officielle underskrift på kontrakten, som sker efter forhandlinger mellem ministeriet og den enkelte institution.

Manifestationen kan man også se, når museet udbreder sin kontrakt på internethjemmesiden, eller når der udsendes en pressemeddelelse, der gør kontrakten offentligt.

Ritualisering kan ses i form af, at der installeres en tilbagevendende drøftelse af kontraktens mål. Det kan ske på forskellige måder, alt afhængig af hvilken institution man ser på. F.eks. har AST et tilbagevendende ritual (årshjul) hvor direktion og ankechef mindst én gang årligt drøfter kontraktens indhold.

Af andre ritualer, der installeres i organisationen, er de løbende opfølgninger, hvor ”controlleren” udsender rapporter, om hvorvidt målene er opfyldt.

Disse ritualer var ikke en del af hverdagen, før teknologiens indførelse, og ritualerne installerer dermed nye arbejdsgange. Efterhånden som kontrakten bliver en del af hverdagen, institutionaliseres teknologien og dens ritualer.

Ovenstående begrebsafklaring på måden at se sociale styringsteknologiers handlerum, anvendes i den efterfølgende teknologianalyse i kapitel 10.

7. Institutionen som perspektiv - Institutionelt perspektiv

I dette kapitel vil vi kort gennemgå det institutionelle perspektiv, og dets relevans for vores Masterafhandling.

Vi vil give en kort historisk gennemgang af institutionel teori, dens genkomst i ny-institutionel teori, ligesom vi vil gennemgå de forskellige retninger indenfor ny-institutionel teori. Herefter vil vi beskrive og definere institutionsbegrebet.

Vi vil herefter, til brug for vores senere analyser, gennemgå begrebet legitimitet ud fra Suchmans⁴⁴ definitioner og begrebet hykleri i Brunssons⁴⁵ forståelse.

Vi vil herefter se på de kritiske sider af det institutionelle perspektiv, samt til slut give en introduktion den institutionelle analyse.

Vi vil ud fra en organisationssociologisk institutionel tilgang (organisatorisk institutionalisme) i kapitel 10 analysere vores empiri, der dels stammer fra de eksisterende kontrakter, handlingsplaner mm., og dels stammer fra vores spørgeskemaundersøgelse af de to case-institutioner – AST og SMK.

Baggrunden for, at vi har valgt at fokusere på disse to begreber – legitimitet og hykleri – hvor legitimitet er det organisationssociologiske perspektivs bærende element - er, at vi betragter legitimitet som værende en meget væsentlig faktor i forbindelse med interessen for at gøre brug af, ikke blot kontraktstyring, men diverse andre moderne styringsteknologier, der med baggrund i NPM- bølgen er blevet introduceret i moderne offentlige institutioner. (se afsnit 7.3)

Vi er interesseret i at undersøge, om der er forskel på behovet for legitimitet i de to forskellige offentlige institutioner - AST og SMK – og om der er forskel på graden af hykleri i forbindelse med implementering af en styringsteknologi som kontraktstyring i de to institutioner.

Vi vil desuden undersøge hvilken betydning de institutionelle forhold har for optagelse og udmøntning af en ny styringsteknologi – som kontraktstyring – og hvilken betydning har/får de eksisterende institutionelle forhold for mellemlederens ledelsesrum, under de givne betingelser med en ny styringsteknologi.

I forbindelse med ovennævnte vil vi give vores bud på en definition af begrebet ”institution”.

⁴⁴ M. Suchman. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. 1995. Academy of Management Review.

⁴⁵ Nils Brunsson. The Organization of Hypocrisy. 2002. Copenhagen Business School Press.

7.1 Ny-institutionel teori: en oversigt samt en historisk gennemgang

Fra slutningen af 1800-tallet og frem til 1930'erne betonedede samfundsvidenskaberne generelt individers kulturelle indlejring – ”cultural embeddedness”.

Der blev lagt vægt på institutioners afgørende betydning for adfærd og handlen, mens det fritstående individs rationelle valg siden da, har været det dominerende teoretiske udgangspunkt, frem til de seneste årtier, hvor pendulet er begyndt at svinge i retning af betoning af kulturel forankring, og væk fra det isolerede kalkulerende individ – med fremkomsten af den nyinstitutionelle teori, der som sagt ikke er ny, men blot genopdaget.⁴⁶

Det nyinstitutionelle perspektiv udgør et bredt og tværgående nybrud i politologi, organisation og økonomi.

Nyinstitutionel teori er ikke én teori, men en teoriretning, der har givet anledning til tre hovedretninger indenfor institutionel teori, rational choice institutionalisme (nyinstitutionel økonomisk teori), historisk institutionalisme, og organisations-sociologisk institutionalisme.

Nyinstitutionalismen har siden starten af 1980'erne indenfor organisationssociologi, økonomi, og politologi sammen med diskursanalysen udgjort det dominerende bud på, hvordan vi analyserer organisation, ledelse og beslutning – såvel nationalt som internationalt, såvel i offentlige som private organisationer⁴⁷.

”Ny” indikerer alene, at der i 1980'erne fandt en ”genopdagelse” sted af institutioners betydning for offentlig politik og forvaltning sted⁴⁸.

Institutionel teori er blevet til indenfor ledelses teori, og er et redskab til at forstå og forklare menneskelig adfærd. Man får en mulighed for at forudsige menneskelig adfærd, og dermed øge ens evner til at lede (til at forandre). Institutionel teori er fundamentet for at vi kan handle rationelt⁴⁹.

følge John Cambell⁵⁰: ” *Institutioner er grundlaget for vores samfundsliv. De består af formelle/uformelle regler, overvågnings – og sanktionsmekanismer samt betydningssystemer, der definerer den sammenhæng som individer, erhvervsvirksomheder, fagforeninger, nationalstaten og andre organisationer opererer i og samvirker med hinanden indenfor. De afspejler de midler og den magt, som de, der har skabt dem, har, og de påvirker fordelingen af midler og magt i samfundet. Når de først er dannet, er institutioner magtfulde ydre kræfter, der er medvirkende til at bestemme, hvordan mennesker skaber mening i deres verden, og hvordan de handler i den. Institutionerne kanalisere og regulerer konflikter og sikrer således samfundets stabilitet. Uden stabile institutioner er livet kaotisk og besværligt....”.*

⁴⁶ K. Nielsen Institutionel teori. En tværfaglig introduktion. 2005. Roskilde Universitetsforlag.

⁴⁷ Ove K. Pedersens forelæsningsnoter af 7.9.2005

⁴⁸ March & Olsen, 1984. C.Greve. Offentlig ledelse 2003, side 53.

⁴⁹ Ove K. Pedersen, forelæsningsnoter af 7.9.2005

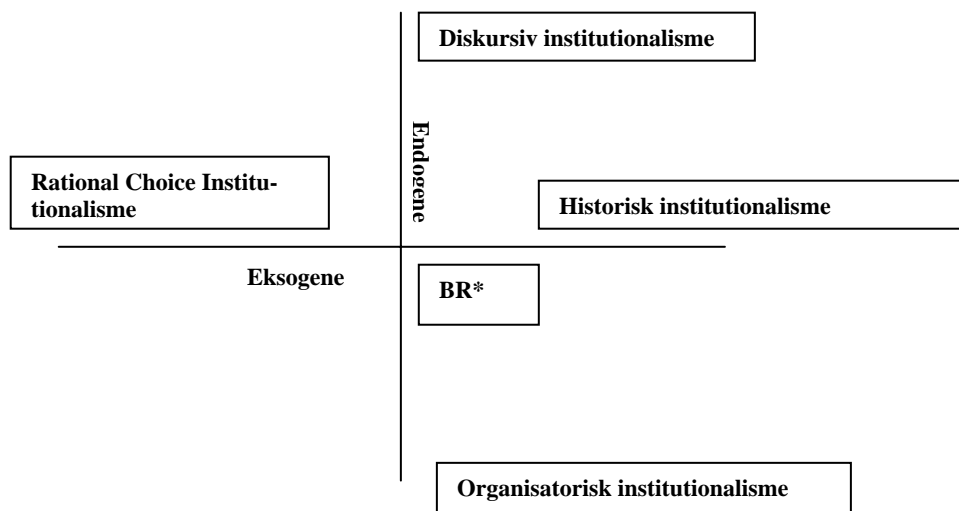
⁵⁰ J. Cambell, Institutionsanalysen som Problem, I Institutionel Forandring og Globalisering, 2004

Ove K. Pedersen har fire tilgange til den institutionelle teori⁵¹ – Rational choice institutionalisme, historisk institutionalisme, organisatorisk institutionalisme og endeligt diskursiv institutionalisme.

Inden for alle fire paradigmer er følgende dimensioner på spil:

”Aktør overfor struktur” og det er ”forandring overfor struktur”.

De fire paradigmer indbyrdes sammenhæng kan illustreres ved følgende skitse:



* BR er ”bounded rationality” (begrænset rationalitet) – det referer til, at aktørerne har begrænset mulighed for at indsamle, behandle vigtig information og bruge den til velovervejede beslutninger.

Det, der binder de forskellige teorier sammen, er en fælles interesse for, hvordan forskellige institutionelle strukturer – forstået som formelle og uformelle regler – udvikles og påvirker adfærd og beslutninger. Peter Kjær⁵²

*Rational choice institutionalisme*⁵³ har sine teoretiske rødder i den neoklassiske økonomi. Men den ny-institutionelle økonomi er i modsætning til den neoklassiske økonomi, der antager, at mennesket handler ud fra fuldkommen rationalitet.

Den ny-institutionelle økonomi antager, at aktøren er i besiddelse af ufuldkommen information, og begrænset mental kapacitet til at behandle den information, aktøren bliver stillet overfor. Det betyder, at institutionel økonomisk teori antager, at mennesket er

⁵¹ Ove K. Pedersen, forelæsningsnoter af 7.9.2005

⁵² Peter Kjær. Udleveret artikel? Uddyb.

⁵³ J. Cambell, Institutionsanalysen som Problem, I Institutionel Forandring og Globalisering, 2004

begrænset rationelle, idet menneskets evne til at formulere og løse komplekse problemer er begrænset, og dermed at den menneskelige adfærd er ”tilsigtet rationel, men kun faktisk rationel i begrænset omfang”.⁵⁴

Når man opererer med *begrænset rationalitet* er der brug for institutioner. Institutioner er en ”struktur” til regulering af adfærd, som det bedste bud på afhjælpning af *begrænset rationel* adfærd.

Institutioner *ændrer/begrænser* aktørens adfærd i form af generelle opfattelser af regler og sammenhænge, der tages for givne, og som der *ikke* sættes spørgsmålstejn ved. Aktøren er stadig egennyttmaksimerende, som i den neoklassiske økonomi, blot kun delvist, som følge af den begrænsede rationalitet.

Institutioner i dette perspektiv opfattes af nogle teoretikere som en strategisk ligevægt, af andre som en helhed af formelle og uformelle regler, samt af de overvågnings – og sanktionsmuligheder, der får aktørerne til at handle i overensstemmelse med disse regler. Cambell⁵⁵.

På baggrund af antagelsen om, at mennesker er *begrænset rationelle* og sommetider udviser *opportunistisk adfærd* har Williamson⁵⁶ udviklet transaktionsomkostningsteorien.

*Historisk institutionalisme*⁵⁷ har sine teoretiske rødder i Marxistisk og Webersk politisk økonomi. Udviklet af politologer, der havde studeret, hvordan politiske og økonomiske beslutningsprocesser påvirkes af staternes institutionelle arrangementer, bl.a. organiseringen af myndigheder, parlamenter, faglige organisationer, institutionelle forbindelser mellem stater og økonomier mm.

Ifølge dette perspektiv er institutioner formelle og uformelle regler og procedurer, som f.eks. kodificeret i lovgivningen, eller anvendt af bureaukratiske organisationer, som stater og erhvervsforetagender.

Historisk institutionalisme er udviklet i en makroorienteret, komparativ sammenhæng, og fokus er bredere samfunds- og statsstrukturer, snarere end organisationer som sådan. Forestillingen om, at institutionerne, der danner rammer for beslutningsprocesserne, afspejler historiske erfaringer, er central for dette perspektiv. Dette perspektiv opererer på ”kollektivet”, hvor individet ikke har noget særskilt indflydelse. Perspektivet forsøger at afdække systematiske afvigelser og forklare dem.

*Organisatoriske (organisationssociologiske) institutionalisme*⁵⁸ har sine teoretiske rødder i fænomenologien, etnometodologien og den kognitive psykologi, og adskiller sig fra rational choice institutionalismen og den historiske institutionalisme ved at lægge meget større vægt på normative og kognitive ideer.

⁵⁴ Douma og Schreuder. Økonomiske tilgange til organisationer. 2004,

⁵⁵ J Cambell. Institutionsanalysen som Problem, I Institutionel Forandring og Globalisering, 2004

⁵⁶ Williamson I Douma og Schreuder. Økonomiske tilgange til organisationer. 2004, side 189.

⁵⁷ Cambell. Institutionsanalysen som Problem, I Institutionel Forandring og Globalisering, 2004

⁵⁸ Do.

Organisationer, set i dette perspektiv, er ikke altid rationelle, og reagerer på omgivelsernes pres, i form af normer og værdier, ved at ændre deres oprindelige mål, med henblik på overlevelse. Organisationerne ændrer sig på baggrund af disse ofte magtfulde elementer i omgivelserne, der efterhånden institutionaliseres i organisationen, som deres ”egne”.

Centralt i dette perspektiv er, at organisationer handler som svar på normer og værdier i omgivelserne, hvilket betyder at ”organisationer presses til at optage de praksisser og procedurer, der er bestemt af de fremherskende rationaliserede begreber vedrørende organisatorisk arbejde, som er institutionaliserede i samfundet.

Organisationer, der gør dette, øger deres legitimitet og deres overlevelseschancer, uafhængigt af den umiddelbare effektivitet af de tilegnede praksisser og procedurer” Meyer og Rowan⁵⁹. Dette støttes af talrige studier, der viser, at den adfærd og struktur, man finder i virksomheder, skoler, nationalstater mm., bestemmes af de institutionelle omgivelser, og at disse organisationer søger at opnå legitimitet fra omgivelserne, med henblik på at sikre overlevelse.

Meningsbegrebet er centralt i dette perspektiv, og en kollektiv værdinorm. På individ niveau handler det om at skabe noget, der for individet er kollektivt acceptabelt. Det handler om, at man er i stand til at finde værdier og normer i organisationen meningsfulde, for at kunne forstå dem og efterleve dem.

En institution i dette perspektiv omfatter uformelle og fælles kulturelle rammer, symbolik og kognitive skemaer, som tages for givne, såvel som formelle regelsystemer. Institutioner i dette perspektiv er værdier og normer (et eksempel er værdibaseret ledelse). Institutioner indeholder også rutiner og processer, som opretholder disse rammer, symboler, skemaer og regler, og at de reproducerer sig selv over tid.

Da organisationer, der tilhører samme type som f. eks. kunstmuseer eller erhvervsvirksomheder, deler fælles institutionelle omgivelser, er de ofte tilbøjelige til at indoptage ens strukturer og praksisser med tiden – dvs. man ser, at organisationer bliver gradvis isomorfe eller homogene. Dvs. det, at man efterligner/kopierer hinanden – i et forsøg på at tilpasse sig omgivelsernes ønsker, snarere end at følge egeninteresser (og en mulig økonomisk gevinst), bliver de motiverende/drivende kræfter i organisationen.⁶⁰

Diskursive institutionalisme baseres på sproget, der her er strukturen. Det er diskursen, det er i sproget, det er italesættelsen, der finder/skaber meningsfylde, som normer og værdier. Ved hjælp af sproget, fortællingen/forestillingen, oversættes, fortolkes og fastholdes f. eks. værdier eller idealer. Struktur i sproget er rationaliteten i dette perspektiv. Det fastlægger rationalitet, at der er et subjekt med en vilje, dvs. en aktør.⁶¹ Institutioner i dette perspektiv konstitueres, indrammes og transformeres gennem en diskurs.

Begrundelse for hvorfor vi vælger det organisatoriske perspektiv.

⁵⁹ Meyer og Rowan i Cambells artikel i lilla hæfte.

⁶⁰ Cambell, 2004.

⁶¹ Ove K. Pedersen, forelæsning 7.9.2005.

Årsagen til vi har valgt, at tage vores udgangspunkt i det organisationssociologiske perspektiv (organisatorisk institutionalistisk perspektiv) er, at netop dette perspektiv beskriver og forklarer hvorledes legitimitetshensyn i forhold omgivelserne, kan påvirke/være bestemmende for organisationens adfærd, og herigennem den enkelte leders adfærd, og dermed dennes ledelsesrum.

7.2 Institutionsbegrebet

For at forstå institutionel teori må man forsøge at forstå eller definere, hvad en "institution" er for en størrelse.

Begrebet institution er gennem tiden brugt i flæng og til tider med meget forskellige betydninger.

Begrebet institution kommer oprindeligt af det latinske *institutio* som direkte oversat betyder "at indrette eller etablere"⁶².

En institution er en forventning om rationel adfærd - set i relation til de fire ovennævnte paradigmer - der tillige er normen – sådan at forstå, at der foruden rationalitet også er indbefattet en normalitet i begrebet institution. Det er en forventning om egne og andres handlingsmønstre ~ regler og kultur.

En institution er "noget" hvor man sonderer mellem aktør og struktur. I en institution er natur udskiftet med kultur. Natur kan ikke beherskes, det kan kultur⁶³.

Andre anvendelser af begrebet institution, er til betegnelse af en særdeles stor og betydningsfuld organisation som FN og Danske Bank – til denne brug af begrebet er oftest knyttet et element af "mursten".

Den mest generelle definition af begrebet institution er sociologisk inspireret, og definerer en institution som "en organiseret etableret fremgangsmåde (procedure)". Det vil sige, at det er "vedtagne spilleregler", der gentages (reproduceres) og som der er knyttet specifikke forventninger til. Eksempler på institutioner er ægteskabet, demokratiet, kontrakten, familien.

En institution er ikke en konkret og fysisk ting/genstand med egne vægge og en postkasse, men er derimod en forventning om egne og andres handlingsmønstre, dvs. det handler om adfærd.

En institution er ikke en organisation. Omvendt er en organisation altid en institution⁶⁴. Derimod har en organisation eller sagt på en anden måde, en organisation består af en eller flere institutioner – såvel vertikalt som horisontalt.

⁶² Jesper Strandgaard. Teori om virksomheders institutioner.

⁶³ Ove. K. Pedersen, forelæsning 7.9.2005

⁶⁴ K. Nielsen. "Institutionelle teorier inden for politologi" i Institutionel Teori. En tværfaglig introduktion. K. Nielsen (red.) 2005. Roskilde Universitetsforlag.

Distinktionen mellem en institution og en organisation er flydende, men som tommelfingerregel kan det hjælpe at se effekten af en institution som reproduktion (idet de sociale interaktionsmønstre genskabes, hvilket er et resultat af tillært handling indenfor stabile handlingsrammer) og effekten af en organisation som målopfyldelse (idet organisationen bevidst søger at realisere mål ved hjælp af midler).

Hvad bruges institutioner til?

En institution kan sammenlignes med et trafiklys. Trafiklyset skaber orden i trafikken, det giver os roller (nogle venter, nogle kører mm), reducerer usikkerhed, og det disciplinerer os. ”Alle” stopper for rødt lys – selv om der ingen trafik er! Vi gør det bare – uden at tænke over det, det ”ligger på rygmarven” at gøre lige præcis det.

Det får os således til at gøre noget, der ikke er særlig rationelt, men som er socialt legitimt.

Iflg. Richard Scott⁶⁵ betyder det, at stoppe for rødt lys, at man har *internaliseret* lyskrydsets funktion i sig, man gør det automatisk, eller af moraliserende grunde (for ikke at køre andre ned) eller af retslige grunde (for ikke at få en bøde).

”En institution er en adfærdsregulerende instans, der skaber orden, tildeler roller, reducerer usikkerhed og disciplinerer”.

Institutionsbegrebet er ifølge March og Olsen⁶⁶ - politiske institutioner består af: regler og meningsstruktur. Bag reglerne er der en meningsstruktur (paradigmer), der giver reglerne mening, der skaber en fælles fortolkning, og en institutionel hukommelse.

Ifølge Jacob Torfing⁶⁷ er ”institutioner reproducerende handlingsmønstre, der skabes gennem en gensidig gyldiggørelse af strukturer og aktører”.

Et af problemerne med institutionsbegrebet er, hvordan det kan adskilles fra tilgrænsende begreber som *organisation* og *kultur*. Det kan hjælpe hvis man på den ene side ser en institution som noget mindre fast og formelt end en organisation, men på den anden side som noget mere fast og formelt end den kultur, den er en del af.

Organisationer kan ses som institutioner med operationelle kapaciteter. Institutioner kan sætte rammer for handling, men kan ikke handle. Når institutioner bliver i stand til at handle, er de omdannet til organisationer. Dvs. at organisationer blot er institutionelle aktører. (Torfing).

⁶⁵ R. Scott, Politologinoter d.9.2.2005.

⁶⁶ I K. Niensens bog. 2005, side 45 Institutionel Teori. En tværfaglig introduktion. K. Nielsen (red.) 2005. Roskilde Universitetsforlag.

⁶⁷ Jacob Torfing. ”Institutionelle teorier inden for politologi” i Institutionel Teori. En tværfaglig introduktion. K. Nielsen (red.)2005. Roskilde Universitetsforlag.

Hvordan opstår en institution?

Når en handling/procedure/menneskelig adfærd bliver reglen frem for undtagelsen, og er blevet ”normen” – da er der sket en institutionalisering – man handler automatisk, ubevidst og uden en undren. Dvs. en institution er *noget* hvormed man kan regulere adfærd.

I følge Scott⁶⁸ er der tre opfattelser af, hvad der regulerer dannelse, vedligeholdelse og udvikling af institutioner:

1. De formelle regler – defineres som regulerende mekanisme. Institutioner udmøntes, støttes og bæres af identificerbare regler.
2. Normer – defineres som regulerende mekanisme i institutioner. Normer er uformelle og ikke regel-satte sociale spilleregler, der gælder i en bestemt kontekst.
3. Kognition – defineres som det bærende princip i institutioner. Det kan sammenlignes med ”taken-for-granted knowledge” – dvs. det tavst virkende grundlag for fortolkning og handling.

Hvordan sikres ”adfærden” så i institutionerne?

Sociale styringsteknologier – en samlebetegnelse for de utallige værktøjer, teknikker og metoder, erhvervslivet og den offentlige sektor strukturer og regulerer sine aktiviteter med.

Den sociale teknologi hævdes at skabe et handlerum, indenfor hvilken en given organisations aktører agerer⁶⁹. Dvs. en styringsteknologi – et styringsværktøj som kontraktstyring – kan anvendes til at regulere aktørernes adfærd.

Det er dette handlerum – vi kalder det for et ledelsesrum for mellemlederen, vi ønsker at undersøge ud fra et institutionelt perspektiv – ud fra nyinstitutionel teori – organisations-sociologisk institutionel teori..

Vores anvendelse af begrebet institution:

Til brug for vores analyser, vil vi se bredt på begrebet ”institution” og har valgt en definition af institutionsbegrebet, der er i overensstemmelse med Scotts definition, der siger:

”En institution er en adfærdsregulerende instans, der skaber orden, tildeler roller, reducerer usikkerhed og disciplinerer”.

⁶⁸ W. R. Scott. *Institutions and Organisations* 1995. Refereret i *Institutionel teori. En tværfaglig introduktion*. Klaus Nielsen. 2005. Roskilde Universitetsforlag.

⁶⁹ H. Frimor. *Social styringsteknologiers handlerum*. 2002

7.3 Legitimitet og kontraktstyring

Vi interesserer os for betydningen af legitimitet, og vil i vores Masterafhandling undersøge/vurdere betydningen af denne i forbindelse med styring via kontrakt i to offentlige institutioners – AST og SMK.

Hvad er legitimitet for noget?

Meyer og Rowan⁷⁰ påstår, at organisationer i dag er institutionaliserede – hvilket betyder, at organisationernes formelle struktur ikke så meget afspejler de opgaver, organisationen har til formål at løse, som de afspejler bestemte forestillinger i organisationens omgivelser.

Meyer og Rowan finder, at betingelserne for en organisations overlevelse er ændret fundamentalt de sidste 100 år. Organisationens omgivelser er ikke blot blevet mere komplekse, med præges i høj grad af en organisering. Omgivelserne består f. eks. af politiske institutioner, professionaliserede faglige organisationer, samt erhvervs- og brancheorganisationer. En organisation, der søger at overleve i sådanne højt organiserede omgivelser, må hele tiden søge at vinde omgivelsernes accept, hvis den skal få adgang til livsvigtige ressourcer som kvalificeret arbejdskraft, kapital og informationer. Organisationen må fremstå som *legitim* for at overleve⁷¹.

Legitimitet – et nyt og yderst vigtigt begreb er hermed blevet introduceret.

Suchman⁷² beskriver to tilgange til legitimitet: En institutionel tilgang og en strategisk tilgang. Den væsentligste forskel er, at den institutionelle legitimitet er et krav (bygger på et krav fra omgivelserne), mens den strategiske legitimitet ses som en ressource for virksomheden.

I den strategiske tilgang ses en institutions legitimitet som virksomhedens vigtigste ressource, og afgørende for institutionernes overlevelse⁷³, idet de øvrige ressourcer, som fysisk-materielle, finansielle og de menneskelige ressourcer, som virksomheden tillige er afhængig af, kommer af sig selv, blot virksomheden er legitim, dvs. betragtes af omgivelserne som værende tidssvarende, troværdig og attraktiv - dvs. en ”indefra – ud” orientering af legitimiteten.

I den institutionelle tilgang er en institutions legitimitet opstået på baggrund af et pres/krav fra omgivelserne, som udtryk for en tilpasning til samfundet, der opleves som et institutionelt pres. Dvs. en ”udefra – ind” orientering af legitimiteten. Det er denne tilgang vi bruger i vores senere analyse.

I dag er det for organisationer ikke blot et spørgsmål om at koordinere opgaver, men også i høj grad hvilke krav de udsættes for fra omgivelserne.

⁷⁰ Meyer and Rowan. 1977. Institutionalized organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony.

⁷¹ Peter Kjær. Et institutionelt begreb om forandring.

⁷² ⁷² M. Suchman. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. 1995. Academy of Management Review

⁷³ J. Strandgaard. Teori om virksomheders Institutioner. Kompendium i Organisation 2005.

Mennesker er ikke blot interesseret i *hvad*, der produceres, men også *hvordan* det bliver gjort. Der er i dag krav til organisationerne struktur, processer og ideologier. Vi er blandt andet interesseret i, at de "varer" vi køber skal være produceret i organisationer med gode arbejdsforhold, der ikke er skadelige for medarbejderne, og at organisationen/virksomheden har en ideologi, man kan slutte op om.

I dag er begreber som etisk regnskab, "grønt" regnskab, vidensregnskab, social ansvarlighed, god personalepolitik mm. blevet en del af hverdagen for virksomheder/organisationer, – og alle er de indført i henhold til "krav" fra omverdenen - Dvs. det er i dag ikke nok, at en virksomhed kan skabe profit, for at have succes. Det, der er meget vigtigere, og en forudsætning for at kunne overleve, er at opnå en anerkendelse af omgivelserne.

Ifølge Suchman⁷⁴ er legitimitet noget organisationer skal orientere sig imod. Den skabes, vedligeholdes og repareres løbende. Al handling kræver legitimitet.

Legitimitet er kontekstuel betinget, og dermed en relativ størrelse. Legitimitet er ikke noget man automatisk har, det er noget man tildeles af andre.

Legitimitet skal skabes, vedligeholdes og repareres løbende.

En kort gennemgang af begrebet legitimitet

Suchman⁷⁵ er en af den førende indenfor begrebet legitimitet. Suchman har forsøgt, at definere et begreb, alle "taler om" eller beskriver, men uden at definere. Ofte overlapper begreberne/spørgsmålene "hvad er legitimitet?" og "legitimitet for hvad?" hinanden.

Legitimitet kan i følge Suchman defineres således:

"Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions".

Suchman inddeler legitimitet i tre typer: Pragmatiske, moralske og kognitive legitimitet.

Det der karakteriserer opnåelse af disse tre typer er:

Den pragmatiske legitimitet:	Tilpas til efterspørgsel
Den moralske legitimitet:	Tilpas til idealer
Den kognitive legitimitet:	Tilpas til modeller

⁷⁴ M. Suchman. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches.1995. Academy of Management Review

⁷⁵ M. Suchman. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches.1995. Academy of Management Review.

I vore analyse vil vi gøre brug af den pragmatiske legitimitet, hvor det er omgivelserpresset, der stiller kravene, som organisationen/institutionen/virksomheden forsøger at efterleve.

Derudover beskæftiger Suchman sig med det, at opnå legitimitet, at vedligeholde legitimitet samt at ”reparere” legitimitet.

At opnå legitimitet i forhold til omgivelserne, stiller krav til organisationen – undertiden kan disse krav være vanskelige at efterleve – og der sker en de-kobling mellem hvordan organisationen fremtræder udadtil – og så hvordan den rent faktisk agerer på ”hjemmefronten” – med andre ord ”siger man ét” men ”gør det modsatte”. Dvs. organisationen hykler sig til sin legitimitet. Hykleri gennemgås i næste afsnit.

7.4 Hykleri (hykleritesen) og kontraktstyring

En organisations eksistens og overlevelse er afhængig af legitimitet - som beskrevet i foregående afsnit – i forhold til omgivelserne. Det kan betyde, at der kan være tale om, at organisationen ”fristet” til at fremstå på én for omgivelserne legitim måde, uden at være legitim – med andre ord, der kan være tale om, at organisationen ”hykler” sig til legitimitet.

Legitimitet, især den institutionelle legitimitet, kan blandt andet opnås ved indførelse af diverse styringsværktøjer – efter krav fra omgivelserne.

Vi er interesseret i se på den betydning, det har for implementering af en styringsteknologi, og hvilken betydning det har for mellemlederens ledelsesrum, såfremt en organisation, blot ”lader som om”, den indfører en ny styringsteknologi, som f.eks. kontraktstyring.

Vi vil med udgangspunkt i Nils Brunssons teori om hykleri kort gennemgå emnet, og relatere det til kontraktstyring i AST og SMK. Vi vil interessere os for de forhold, der er knyttet til organisations struktur, der i særlig grad ”disponerer” til at fremtræde hyklerisk.

Hvad er hykleri?

Nils Brunsson⁷⁶ citerer hykleri således:

” A tribute that vice pays to virtue ”

La Rochefoucauld, 1665:218.

⁷⁶ Nils Brunsson. The Organization of Hypocrisy. 2002. Copenhagen Business School Press.

Nu Dansk ordbog⁷⁷ forklarer hykleri således:

”Det at gøre sig bedre over for andre end man faktisk er”

I følge The Concise Oxford Dictionary of current English forklares hykleri således:

“Assumption or postulation of moral standards to which one’s own behaviour does not conform”.

Ifølge Nils Brunssons definition⁷⁸ på hykleri, er den er lidt ”bredere” end ovenfor beskrevet, og omfatter tillige ”tale”, beslutninger og handlinger, alle relateret til emner udenfor ”moralens” verden. Dvs. at det ”talte” ikke nødvendigvis er bedre end det ”gjorte”. Det er således, at nogen tror, at det, der bliver sagt, er det rigtige, andre at det, der bliver besluttet, er det rigtige, mens andre igen tror, at det der bliver gjort, er det rigtige.

Hykleri er et begreb, der kun kan knyttes til en aktør – kun aktører kan være hykleriske.

Ifølge Brunsson findes der to typer aktører i det moderne samfund – individer og organisationer. I den vestlige kultur opfattes ”aktører” som værende begrænsede, sammenhængende, koordinerede og uafhængige (suveræne) enheder, som kan tale, beslutte og handle, og som har kontrol over egne handlinger.

Hykleri er form for uoverensstemmelse inden i selve ”aktøren”. Uoverensstemmelse imellem aktører er almindelig, og ikke nødvendigvis problematisk. Uoverensstemmelse inden i selve aktøren er derimod sjældnere, og mere problematisk. Den generelle norm er, at en aktør skal være i overensstemmelse med, hvad aktøren siger, beslutter og gør.

Den generelle opfattelse af hykleri er, at det er noget mistænkeligt og problematisk, at det er moralsk tvivlsomt, og i det hele taget noget man bør undgå.

Hykleri ligefrem udfordrer moralske normer. Ved første øjekast synes hykleri at være moralsk uforsvarligt. Men Nils Brunsson fremkommer med et interessant supplement til forståelsen af hykleri. Han mener, at hykleri kan ses som en løsning, snarere end et problem. Hykleri kan ses som værende moralsk forsvarlig – i det mindste i forhold til mindre attraktive alternativer.

Hykleri giver ifølge Brunsson lidt provokerende en høj grad af frihed – idet handling ikke er begrænset til ”det der er sagt og besluttet”.

Hykleri kan besidde nogle moralske fordele, og det er ofte umuligt at undgå det.

Vi tolker Brunsson således, at selv om hykleri umiddelbart har en negativ klang, kan hykleri indirekte være med til at ”hæve standarden,/hæve moralen” – idet der ved italesættelse skabes en forventning om en højere standard/højere moral end reelt er. Dette

⁷⁷ Politikens Nu Dansk Ordbog 1999, Politikens Forlag A/S

⁷⁸ Nils Brunsson. Organized Hypocrisy i The Northern lights – organization theory in Scandinavia. Barbara Czarniawska & Guje Sevón. Copenhagen Business School Press. 2003.

hykleri får samlet set flere til at tro, og agere i henhold til hykleriet, end uden dette. Det kan vel næsten kaldes en slags ”selvopfyldende profeti”! Dvs. hykleri har en kraft.

Hykleri, ifølge Brunsson, er derimod problematisk i organisationer med en ”top-down” styringsstruktur, hvor det er meget afgørende for organisationens overlevelse, at beslutninger, truffet af topledelsen, efterleves og omsættes til handling i overensstemmelse til de truffe beslutninger.

I vores analyse vil vi imidlertid koncentrere os om at undersøge, hvorvidt vi i forbindelse med den institutionelle analyse med fokus på legitimitet, kan iagttage tegn på hykleri, og om det er til stede på samme måde/grad i de to institutioner, AST og SMK, i forbindelse med kontraktstyring.

7.5 Kritik af det institutionelle perspektiv

Kernen i institutionel teori er institutioner, der har til formål at regulere adfærd. Institutionerne forsøger, eller har til formål via regler og normer at skabe ro og orden, struktur og stabilitet i en kaotisk verden, samtidig med, at der skabes en meningsfuldhed (i henhold til ovenstående afsnit).

Når man anvender det institutionelle perspektiv er det vigtigt at holde perspektivets blinde pletter ”for øjet”. De blinde pletter i dette perspektiv er⁷⁹:

- Struktur skal altid ses over for aktør (vi læser også aktion). For meget struktur, for mange regler og rutiner vil/kan få magt over aktøren, og styre aktøren i stedet for omvendt (Et regeltyranni) – ved hvert nyt problem skabes mindst en ny regel.
- Stabilitet skal altid ses overfor forandring. Forandring søges ”løst” med genskabelse af stabilitet og ligevægt. For meget stabilitet kan ”lamme” i forhold til forandring og nytænkning, og kan være et stort problem i forbindelse med forandringsprocesser. Omvendt hvordan skabes stabilitet – ro og orden under store forandringer?
- Orden skal altid ses overfor konflikt. Hvordan skabes orden i et kaotisk samfund?

De institutionelle forhold i en organisation er/kan være meget afgørende for hvordan forandringer tackles, hvordan nye styringsteknologier optages og implementeres, og hvordan overlevelse i en kaotisk verden sikres.

7.6 Introduktion til institutionel analyse

Med udgangspunkt i empiri fra spørgeskemaundersøgelsen, samt de foreliggende kontrakter og handlingsplaner vil vi analysere ud fra en organisations-sociologisk instituti-

⁷⁹ Politologi-noter, 9.2.2005.

onel tilgang med fokus på legitimitetsbegrebet – og vi vil forsøge at iagttage elementer af hykleri ud fra Brunssons definition (fortolkning af) på hykleri. Vi vil tage udgangspunkt i Suchmans definition af legitimitet, og vi vil analysere ud fra den pragmatiske tilgang.

8. Case beskrivelser (Statens Museum for Kunst og Ankestyrelsen)

8.1 Statens Museum for Kunst

Vi har valgt at bruge SMK i denne opgave, som den ene af to offentlige institutioner.

SMK er en institution under Kulturministeriet.

Mission

SMK skal berige og bevæge mennesket gennem kunst.

Baggrund

SMK er Danmarks hovedmuseum for billedkunst. Museet har til opgave at belyse den danske og udenlandske billedkunst, fortrinsvis for den vestlige kulturkreds efter år 1300. Museet skal ifølge lov om museer varetage sine opgaver med indsamling, registrering, bevaring, formidling og forskning for at sikre, at museet til stadighed kan danne ramme om menneskets møde med kunsten.

Vision

SMK skal være det førende kunstmuseum i Danmark – kendt og respekteret nationalt og internationalt for kvalitet og nytænkning.

Strategi i hovedtræk

Museet vil gennem høj kvalitet og nytænkning sikre, at samlinger og ressourcer anvendes optimalt og nyskabende, at museet derigennem vinder anerkendelse nationalt og internationalt.

Museet har valgt at opstille en model for balanceret styring til opnåelse af visionen. Modellen består af fire perspektiver: økonomi, processer, udvikling og bruger. Museet styrer balanceret efter denne model, og aflægger årsrapport inden for alle fire perspektiver.

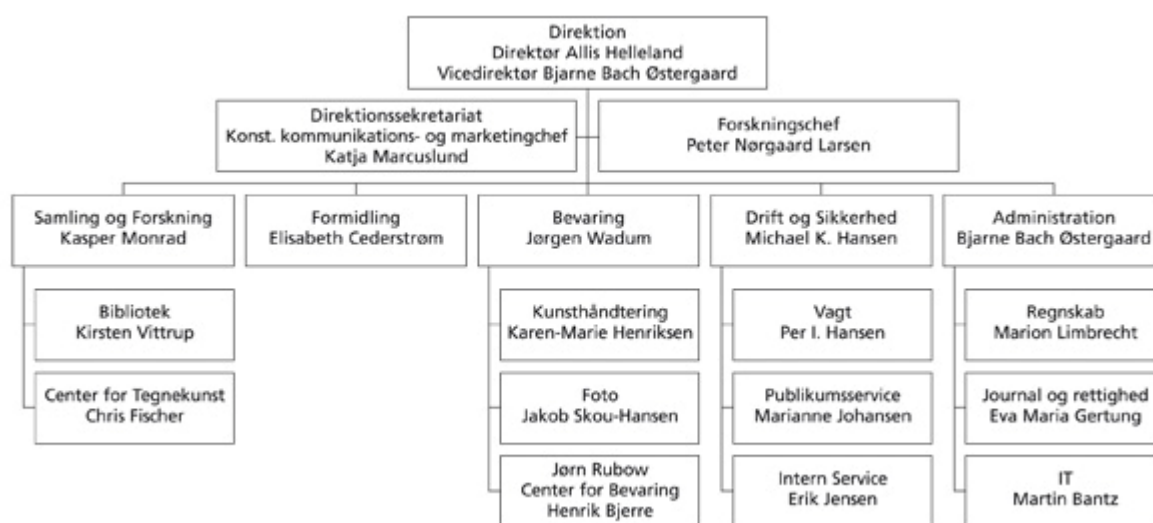
Resultatkontrakten

Museet har ikke en lang tradition for resultatkontrakter, idet den første kontrakt indgås for perioden 2002 til 2005, og anden generation af kontrakten er den seneste for perioden 2006-2008. Resultatkontrakten indgås på institutionsniveau mellem på den ene side SMK, og på den anden side Kulturministeriet, og departementet. Der anvendes ikke

internt i museet kontrakter mellem direktøren og museets afdelingschefer, men opfyldelse af museets samlede mål sker igennem handlingsplaner. Handlingsplanerne kan opfattes som en slags aftale mellem direktøren og afdelingscheferne, men er ikke individuelle. Handlingsplanen er i ledelsen prioriteret med henblik på opfyldelse af museets vision om, at blive Danmarks førende kunstmuseum – kendt og respekteret af nationalt og internationalt for kvalitet og nytænkning. Handlingsplanerne gennemgås på chefmøder i marts, juni, september og december.

Organisation

Museet har en direktion på to personer, et direktionssekretariat samt fem afdelinger, der er organiseret som følger:



Statens Museum for Kunst beskæftiger ca. 140 ansatte.

For yderligere information henvises til www.smk.dk.

Som bilag 4 er vedlagt et stk. resultatkontrakt.

8.2 Ankestyrelsen

8.2.1 Ankestyrelsen historie og organisering

AST påbegyndte sit virke den 1. juli 1973.

Baggrunden for oprettelsen var to betænkninger fra Socialreformkommissionen i henholdsvis 1969 og 1972.

Styrelsen er en uafhængig og domstolslignende myndighed, og er derfor ikke bundet af instrukser eller udtalelser fra myndigheder om den enkelte sags behandling, og afgørel-

se. AST's ankechefer er ligeledes uafhængige, og er ikke undergivet instruktion fra styrelseschefen i faglige spørgsmål.

AST's hovedopgaver er:

- at træffe afgørelser i klagesager som øverste administrative klageinstans, på sagsområder, der spænder bredt over den sociale og beskæftigelsesmæssige lovgivning
- at sikre borgernes retssikkerhed ved at koordinere praksis på landsplan, dvs., at en sag under de samme betingelser får samme resultat – uanset hvor i landet borgeren bor
- at tilvejebringe viden om udvikling inden for social-, beskæftigelses-, familie- og integrationspolitikken.

AST er desuden sekretariat for tre selvstændige nævn: ankenævnet for Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring, Arbejdsmarkedets ankenævn og Arbejdsmarkedets miljøklagenævn.

Styrelsen varetager opgaver for i alt otte ministerområder.

Styrelsen afgør ca. 15.500 sager om året, og alle sager afgøres i møder. Med deltagelse af en ankechef og to beskikkede medlemmer. Ankechefen er ikke bundet af instruktioner.

Styrelsens mission og vision fremgår af styrelsens resultatkontrakt med Socialministeriet for perioden 2002 - 2005, jf. bilag 3. Det må bemærkes, at de kontrakter, der indgås mellem styrelseschef og ankechefer (mellemlider) er individuelle resultatkontrakter.

Organisation:

AST er organisatorisk delt op i en faglig og en ressource søjle. Den faglige søjle består af otte kontorer, der alle arbejder med at træffe afgørelser i konkrete sager. Ressourcesøjlen består primært af styrelsens tværgående servicefunktioner – personalekontor, IT, økonomifunktion m.m.

Ast har pt. ca. 240 medarbejdere, ca. 30 lægekonsulenter og benytter sig af ca. 80 beskikkede medlemmer.

Af de 225 medarbejdere er ca. 150 akademiske medarbejdere. Alle sagsbehandlere i Ankestyrelsen er jurister.

Hvert fagkontor har tilknyttet en ankechef som chef (dvs. otte ankechefer).. Chefen er såvel faglig chef som personaleleder. Kontorerne har – afhængigt af størrelse – tilknyttet en eller to specialkonsulenter.

Organisering af arbejdet:

En sagsportefølge på mere end 15.000 konkrete enkelt sager om året, stiller stor krav til organisering af arbejdet i styrelsen, og i såvel de enkelte kontorer, ikke kun i relation til at afgøre de mange sager, men også i relation til at sørge for såvel den interne som eksterne praksiskoordinering, der er en betingelse for kvaliteten i arbejdet, og den enkelte borgers retssikkerhed.

Hvert fagkontor behandler sager inden for hvert deres speciale. Eksempelvis behandler 4. kontor sager, der kan henføres til aktivlovens område, mens 7. kontor behandler sager, der kan henføres til arbejdsskadelovgivningen.

De mange konkrete sager har medført, at AST's arbejde i høj grad er formaliseret ved ensartede sagsgange, og at der er udarbejdet et stort antal interne arbejdsvejledninger. Det er dog stadig således, at selve afgørelsen i den enkelte sag er underlagt den prøvelse, og det skøn som den enkelte lovgivning fordrer.

AST fremstår således som en organisation, der er gennemreguleret med hensyn til sagsgange og hvor udnyttelsen af optimale IT-løsninger er "et must" for den daglige sagsbehandling.

Det er ligeledes vigtigt at bemærke, at den enkelte sagsbehandler i AST ikke har selvstændig afgørelseskompetence.

Alle sager afgøres i møde. Sagsbehandlerens opgave er derfor at sørge for at "mødet" har et godt grundlag at træffe afgørelse på.

9. Analyse af ledelsesrummet (spørgeskema)

Formålet med dette kapitel er, at kæde de valgte teorier op i mod vores empiri, som består af kontrakterne fra Ankestyrelsen og Statens Museum for Kunst, samt resultaterne af en spørgeskemaundersøgelse udfyldt af mellemlederne i de to offentlige institutioner.

I første omgang vil vi præsentere resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen, hvor vi fremhæver de to institutioner hver for sig, og samtidig ser på forskellene i oplevelsen af ledelsesrummet, eller ser om der kan drages ligheder (fælles træk) i de udsagn, der er fremkommet.

Dernæst analyserer vi kontrakterne og spørgeskemaundersøgelsen ud fra et teknologi og institutionelt blik, og ser på hvad styringsteknologien kontraktstyring gør ved mellemlederens ledelsesrum.

Afslutningsvis reflekterer vi på den viden, som analyserne har givet os, herunder hvilken indsigt teorien har givet os kædet op i mod fakta.

9.1 Spørgeskemaundersøgelse om ledelsesrummet

Spørgeskemaundersøgelsen er udsendt til 19 mellemlider, der henholdsvis er ansat i Ankestyrelsen og i Statens Museum for Kunst.

Vi har som udgangspunkt i vores problemformulering opstillet følgende hypotese/antagelse:

- Vi antager, at ledelsesrummet for mellemlideren i AST og SMK er, under påvirkning af styringsteknologien - kontraktstyring

- Vi antager, at ledelsesrummet for mellemlideren i AST og SMK er under påvirkning af institutionelle forhold

Vi har overfor mellemliderne defineret ledelsesrummet, som det handlerum, der etableres gennem styring via kontrakter/handlingsplaner – en balance mellem ubegrænsede muligheder kontra stækkede muligheder for at udøve ledelse.

Vi har med spørgeskemaundersøgelsen forsøgt at få afdækket, hvilken rolle styring via kontrakt/handlingsplaner spiller for mellem lederens ledelsesrum.

Sektion A: Generelle oplysninger: Spm. 1-7:

Ankestyrelsen (AKS)

Spørgeskemaundersøgelsen har været udsendt til 12 chefer, hvoraf ni har svaret på undersøgelsen (besvarelsesprocent på 75).

Generelt

Den gennemsnitlige alder for cheferne i Ankestyrelsen er 53 år, med et spænd fra 37 til 63 år, heraf udgør hovedparten seks kvinder og tre mænd. Alle chefer har en akademisk baggrund.

Cheferne i Ankestyrelsen leder i gennemsnit 18,3 medarbejdere med et spænd på mellem fem og 35 medarbejdere. Den gennemsnitlige ledererfaring er på 12,1 år med et spænd mellem et til 30 år i erfaring.

Statens Museum for Kunst (SMK)

Spørgeskemaundersøgelsen har været udsendt til syv chefer, hvoraf fire chefer har svaret på undersøgelsen (besvarelsesprocent på 57)

Generelt

Den gennemsnitlige alder for de adspurgte chefer på SMK er 40,5 år, med et spænd fra 30 år til 50 år, heraf udgør hovedparten tre kvinder og en mand. Alle chefer har en akademisk baggrund. Cheferne har i SMK leder i gennemsnit 46 medarbejdere med et

spænd på mellem 9 og 140 medarbejdere. Den gennemsnitlige ledererfaring er på 6,3 år med et spænd på under et år til ni år.

Kommentar til sektion A:

Besvarelsesprocenten i SMK er på kun 57 %, hvilket er lavt. På denne baggrund kan vi ikke vide, hvorvidt besvarelsene er repræsentative for gruppen som helhed.

Sektion B: Ledelsesrummet i henhold til kontrakten/handlingsplanen

B: Spm.1-3

AKS: Hovedparten af cheferne (6) føler ikke, at de har et klart defineret ledelsesrum, i relation til mulighederne i forhold til kontrakten. Alle (9) svarer, at de ikke har ubegrænset muligheder/handlefrihed. Samtidig svarer en tredjedel (3), at de har stækkede muligheder, og samtidig svarer alle (9), at de har begge dele/både og. Vi må tolke svarene i den retning, at flertallet oplever et uklart defineret ledelsesrum, og at de fleste føler sig begrænset.

SMK: Samtlige chefer føler (4), at de har et klart defineret ledelsesrum, som er udtrykt igennem stillingsbeskrivelsen og handlingsplanen. En enkelt opfatter det ikke som sit ledelsesrum, men som SMK's ledelsesrum. Når der spørges direkte til chefernes ledelsesrum i relation til mulighederne i forhold til kontrakten, så svarer hovedparten (3), at de ikke har handlefrihed, ligesom hovedparten (3) svarer, at der ikke er stækkede muligheder. Halvdelen svarer ja til, at de har begge dele/både og. Vi må tolke, at ledelsesrummet ikke er klart defineret.

Konklusion og kommentar (fra skemaerne)

Alle i SMK opfatter, at de har et klart defineret ledelsesrum i henhold til kontrakten, mens det kun er en tredjedel i AKS. Spørges der dybere ind til om ledelsesrummet i forhold til kontrakten giver ubegrænset handlefrihed/begrænset handlefrihed eller begge, svarer man meget uklart og i modstrid til hinanden.

B. Spm.4-9

AKS: I forhold til den daglige ledelse oplever flertallet af cheferne, at ledelsesrummet har betydning for den strategiske tænkning, personaleledelse, økonomistyring og for opfyldelse af produktionsmålene.

Flertallet tilkendegiver samtidig, at ledelsesrummet på disse felter ikke i den daglige ledelse er begrænset, selvom enkelte af cheferne klart mener noget andet.

Flertallet af chefer (6) tilkendegiver, at kontrakten giver mulighed for indflydelse på personalets kompetenceudvikling. Når det kommer til spørgsmålet om metodefrihed til at opfylde produktionsmålene, så er cheferne delt i dette spørgsmål. Flertallet svarer nej til metodefrihed.

SMK: I forhold til den daglige ledelse oplever flertallet (3), at ledelsesrummet har betydning for den strategiske tænkning, personaleledelse, økonomistyring og for opfyldelse af produktionsmålene og ingen oplever begrænsninger i ledelsesrummet i forhold til strategi og økonomistyring, og flertallet har metodefrihed.

Desuden svarer alle, at kontrakten giver mulighed for indflydelse på kompetenceudvikling af personalet.

Konklusion og kommentar (fra skemaerne):

En enkelt oplever, at den strategiske tænkning planeres af den øverste ledelse

B. Spm.10-13

AKS: Når det kommer til måden at lede på, så er hovedparten af cheferne enige i, at ledelsesrummet er under indflydelse af flere styringsteknologier udover kontraktstyring.

Alle er enige om, at økonomistyring, værdistyring og kvalitetsstyring øver indflydelse på ledelsesrummet, og ikke mindst den måde man leder på.

Vi finder at kunne tolke svarene i den retning, at det for lederne ikke er ligegyldigt ,hvordan de opfylder deres produktionsmål i kontrakten.

Hovedparten af cheferne finder, at kontraktstyring (og dermed produktionsmålene jf. bilag.) har størst indflydelse på ledelsesrummet, og dernæst kommer økonomistyring, kvalitetsstyring ind som en anden og tredje prioritet og laveste score tildeles værdistyringen.

Lidt mere end halvdelen mener, at styringsteknologierne støtter og supplerer hinanden, mens to-tredje dele ligefrem mener, at der er et modsætningsforhold.

SMK: Alle er enige om, at økonomistyring vægter mest i forhold til ledelsesrummet, og dernæst kommer kvalitet og værdistyring, og af laveste betydning tillægges kontraktstyringen.

Alle finder at styringsværktøjerne støtter og supplerer hinanden, mens kun en enkelt ser et modsætningsforhold.

Samlet konklusion og kommentar (fra skemaerne) til sektion B:

Svarene kan efter vores vurdering tolkes i retning af, at opfyldelse af produktionsmålene og økonomistyringen nyder størst opmærksomhed, når der skal ledes.

Det giver hos os anledning til undren, når man ser på AKS's kontrakter, der i sin form klart tilskynder lederne til at have fokus på opfyldelse af produktionsmålene (den hårde del af kontrakten).

De lidt mere bløde forhold, der omhandler kontorets værdier i forhold til medarbejderne, tæller ikke helt så meget. Uden at generaliserer for meget, kan vi måske sige, at ledelsesrummet på dette felt har lidt trange kår.

Cheferne tilkendegiver samtidig, at der klart er nogle modsætningsforhold mellem de forskellige styringsteknologier (kontraktstyring, økonomistyring, kvalitetsstyring og værdistyring), idet man er delt i spørgsmålet om, hvorvidt de supplerer hinanden eller direkte er i modsætningsforhold.

Vi må tolke chefernes svar i den retning, at ledelsesrummet er dilemmafyldt, idet de enkelte styringsteknologier har forskellige ledeforskelle, der ikke nødvendigvis gør det nemt at være leder.

AKS tillægger kontraktstyringen størst betydning af de nævnte styringsteknologier, samtidig med at flertallet finder, at styringsteknologierne modarbejder hinanden.

I SMK er det derimod økonomistyringen, der betyder mest. Her finder man ikke, at styringsværktøjerne modarbejder hinanden.

Det kan efter vores vurdering måske skyldes, at man i det daglige ikke anvender teknologierne i forbindelse med ”produktionen”.

Vi finder, at det kan være udtryk for, at teknologierne slet ikke er implementeret i SMK, og derfor af gode grunde ikke kan modarbejde hinanden. Dette støttes af følgende citat:

” realistisk set bruger jeg nok ikke megen tid på handlingsplanen og betragter den ikke som et egentlig styringsværktøj”

At økonomistyringen, i SMK, har så stor betydning må skyldes et behov for tildeling af offentlige midler, og fungerer som en legitimering af disse.

Sektion C: Mulige uhensigtsmæssige indflydelser på ledelsesrummet:

C. Spm.1-4

AKS: I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt kontraktstyring direkte har en negativ indflydelse på ledelsesrummet, oplever flertallet af chefer, at dette hverken påvirker kontorets deling af viden, eller har indflydelse på opfyldelse af produktionsmålene.

Det som har negativ indflydelse, er ifølge cheferne, at kontorerne lukker sig sammen omkring sig selv – eller med andre ord – man er ligeglade med de andre kontorer. På denne måde opleves der en ”sektorisme” eller en ”kontoregoisme”, der ikke er godt for den samlede organisations vision/mission.

Cheferne er dog delt i spørgsmålet, hvorvidt der i kontoret med kontraktstyring skabes en konkurrencesituation.

SMK: I SMK svarer alle nej til, at kontrakter medfører uhensigtsmæssig konkurrencesituation, forringelse af videndeling samt manglende målopfyldelse. En enkelt svarer ja til udvikling af ”sektorrisme”.

Samlet konklusion og kommentar (fra skemaerne) til sektion C:

Svarene kan efter vores vurdering tyde på, at kontraktstyring kun delvis, eller måske slet ikke er implementeret i SMK. Dette støttes af følgende citat:

”handlingsplanen er ikke det mest nærværende i daglig dagen”

AKS vedkender sig, at kontraktstyring skaber et moment af konkurrence og ”lukket om sig selv” i forhold til den øvrige del af organisationen. Dette støttes af følgende citat:

”Ja. Især når de personaleressourcer, der ifølge kontrakten skal være til rådighed, ikke er der. Andre kontorer vil have svært ved at hjælpe, da de skal opfylde egne stramme mål”

Kritik til spørgsmål C3: Vi får ikke afdækket en mulig positiv indflydelse af kontrakten i relation til målopfyldelse, og dermed et bevis for en forankring af styringsteknologien i organisationen. Spørgsmålet besvares i D 2

Sektion D: Din adfærd som mellemlider:

D. Spm.1-8

AKS: Når det kommer til ledernes adfærd, så er flertallet (seks) enige i, at ikke - kontraktfastsatte opgaver klart nedprioriteres til fordel for det, som er aftalt i kontrakten. Med andre ord, så appellerer kontrakten ikke til ”en hjælpende hånd”, hvis det går ud over egne kontraktmål.

Stort set er alle chefer enige om, at kontraktstyring er effektivt, og er med til at fokusere på mål og resultater, men der er klart et skisma mellem produktionsmål og kvalitetskrav.

Alle cheferne ved, at det for organisationen er vigtigt, at kvaliteten er i orden og man bliver målt på dette.

Flertallet af cheferne er klar over, at deres ledelsesevner bliver vurderet af omgivelserne, når der bliver set på, om kontoret har opfyldt sine mål.

Selvom alle cheferne ved, at ens ledelsesevner bliver vurderet på opfyldelse af målene, så er man delt i spørgsmålet, hvorvidt kvalitetsmål har en betydning for omgivelserne.

SMK: Finder ikke, at de nedprioriterer ikke-kontraktsofattede opgaver.

De finder, at man er mere effektiv og bedre til at fokusere på mål og resultater. Flertallet mener, at kontraktstyring har indflydelse på kvalitet, som man tillige bliver målt på.

Man er delt i spørgsmålet, om der er et skisma mellem produktion og kvalitet. Flertallet mener, at omgivelserne vurderer lederevner ud fra opfyldelse af målkrav, snarere end høj kvalitet på produktion.

Konklusion og kommentar (fra spørgeskemaerne)

Vi kan tolke svarene fra AKS i den retning, at så lang tid ,det går godt, og at man ikke får klager over kvaliteten, så er omgivelserne mere end tilfredse. Dermed sikres organisationens legitimitet udad til. Dette støttes af følgende citat:

”Ja. Produktion tæller i kontrakten langt højere end kvalitet. Ved MUS er der ligeledes mest fokus på produktion” – ” Ja. Der er tale om en resultatkontrakt der primært fokuserer på produktionsmål. Alle tale om kvalitet – få gør noget ved det da det koster på produktionssiden”

Som SMK siger om omgivelsernes forhold til kvalitets – og produktionsmål:
” det er nemmere at tælle dimser end kvaliteten af dem”

D. Spm.8

AKS: Alle chefer mener, at uformelle aftaler er styrende for hverdagen. Fem chefer mener, at det har stor eller meget stor betydning.

SMK: Alle chefer mener, at uformelle aftaler er styrende for hverdagen. To chefer mener, at det har stor eller meget stor betydning.

Konklusion og kommentar:

Vi kan i forhold til AKS og SMK besvarelsen tolke, at uformelle kontakter og aftaler har en rigtig stor betydning, selvom vi har en institution, som er gennemreguleret ved hjælp af diverse styringsteknologier og politikker (personalepolitik, MUS m.v.). Er det et udtryk for hykleri?

D. Spm.9

AKS:I forhold til hvem, der har gavn eller glæde af styring via kontrakter, så mener cheferne, at dette har klart direktionen og departementet/styrelsen. Det politiske, medarbejderne eller cheferne selv har på ingen måde glæde af denne styring.

SMK: Mener det samme som AKS giver udtryk for.

Samlet konklusion og kommentar til sektion D:

Chefernes svar kan efter vores vurdering tolkes i den retning, at der sættes spørgsmål ved, hvorvidt det overhovedet er nødvendigt med en kontrakt, idet man i stillingen som mellemløber under alle omstændigheder er i et over- underordnings forhold og derfor opfylder sin del af aftalen.

Spørgsmål i sektion D handler overvejende om det institutionelle forhold, herunder omgivelsesbetingelser. Resultaterne vil i særlig grad blive anvendt i den institutionelle analyse.

Resultater af spørgeskemaundersøgelsen – opstillet i tabelform suppleret med forskelle og ligheder (fælles træk):

Vi vil i det efterfølgende skema trække de forskelle eller ligheder frem, der er mellem Ankestyrelsen og Statens Museum for Kunst.

B: Ledelsesrum i henhold til kontrakten/handlingsplanen⁸⁰

Ankestyrelsen/Statens Museum for Kunst						
Spørgsmål	Ja	Nej	Ja	Nej	Ligheder	Forskelle
1.1 Har du et klart defineret ledelsesrum	3	6	4	0		X
2.1 Giver din kontrakt dig ubegrænset muligheder/handlefrihed		9	1	3		X
2.2 Giver din kontrakt dig stækkede muligheder/ingen handlefrihed	3	6	1	3		X
2.3 Eller begge dele/både - og?	9		2	2		X
3. Kan ledelsesrummet forhandles i perioden (udvides/indskrænkes)	7	2	2	1		X
4.1 Ledelsesrummets betydning for daglig ledelse i forbindelse med strategiske tænkning	6	3	3	1	X	
4.2 Ledelsesrummets betydning for daglig ledelse i forbindelse med personaleledelse	7	2	3	1	(X)	
4.3 Ledelsesrummets betydning for daglig ledelse i forbindelse med økonomistyring	5	4	3	1		X
4.4 Ledelsesrummets betydning for opfyldelse af produktionsmål	7	2	3	1	(X)	
5. Begrænser kontrakten ledelsesrummet i forhold til strategisk tænkning	2	7	0	4		X
6. Kontraktens muligheder for din indflydelse på dit personales kompetenceudvikling	6	3	4	0		X
7. Dit ledelsesrum i forhold til økonomistyring – begrænses dette af din kontrakt	3	5	0	4		X

⁸⁰ Indholdet i tabellen er direkte uddrag af spørgeskemaundersøgelse, dog er der lagt tolkninger ind over kolonerne med forskelle og ligheder.

Ankestyrelsen/Statens Museum for Kunst						
Spørgsmål	Ja	Nej	Ja	Nej	Ligheder	Forskelle
8. Er dit ledelsesrum i forhold til opnåelse af produktionsmål begrænset af din kontrakt	3	6	0	4		X
9. Har du metodefrihed til at opnå de produktionsmål, der fremgår af din kontrakt	4	5	3	1		X
10.1 Er din måde at lede på, og ikke mindst dit ledelsesrum, under indflydelse af kontraktstyring	8	1	2	2		X
10.2 Er din måde at lede på, og ikke mindst dit ledelsesrum, under indflydelse af økonomistyring	8	1	4	0		X
10.3 Er din måde at lede på, og ikke mindst dit ledelsesrum, under indflydelse af værdistyring	9		3	1		(X)
10.4 Er din måde at lede på, og ikke mindst dit ledelsesrum, under indflydelse af kvalitetsstyring	9		2	2		X

11.1 Hvilken af de nævnte styringsværktøjer har den største indflydelse på dit ledelsesrum i %						
1. kontraktstyring	39,4		5*			X
2. økonomistyring	21,7		75*			X
3. værdistyring	18,3		8,3*			X
4. kvalitetsstyring	20,6		11,7*			X
12. Finder du, at de forskellige styringsværktøjer støtter og supplerer hinanden	5	4	4	0		X
13. Finder du, at der er modsætninger i de forskellige styringsværktøjer	6	3	1	3		X

C: Kontraktens/handlingsplanens eventuelle uhensigtsmæssige indflydelse på ledelsesrummet.

Ankestyrelsen/Statens Museum for Kunst						
Spørgsmål	Ja	Nej	Ja	Nej	Ligheder	Forskelle
1. Finder du, at styring medfører en uhensigtsmæssig konkurrencesituation i din afdeling/kontor	5	4	0	4		X
2. Finder du, at styring medfører, at videndeling forringes i din afdeling/kontor	1	8	0	4	(X)	
3. Oplever du, at styring har en negativ indflydelse for din afdeling/kontors målopfyldelse		9	0	4	X	
4. Medfører styring i din organisation, at der udvikles ”sektorisme”- dvs. større egoisme – ”lukkethed” i forhold til andre	7	2	1	3	X	

D: Din adfærd som mellemlider

Ankestyrelsen/Statens Museum for Kunst						
Spørgsmål	Ja	Nej	Ja	Nej	Ligheder	Forskelle
1. Betyder dine mål i kontrakten, at du nedprioriterer ”ikke-kontrakt/planlagte opgaver”	6	3	1	3		X
2. Tror du at kontrakten betyder, at du og dit kontor er mere effektive og bedre til at fokusere på mål og resultater	7	2	3	1	(X)	
3. Har fokusering på produktion betydning for kvaliteten af din og dit kontors opgaveløsning	5	4	3	1		X
4. Bliver du i forhold til kontrakten målt på kvaliteten af dit arbejde, der bliver udført i dit kontor	6	3	3	1		X
5. Er der et skisma mellem produktionskrav og kvaliteten	6		2	2		X
6. Tror du, at målopfyldelse af produktionskravene har betydning for omgivelsernes vurdering af dine ledelsesevner	8	1	3	0	(X)	
7. Tror du, at dine omgivelser vægter opfyldelse af produktionsmål i forhold til kvalitetsmål højere	5	4	3	1		X

Ankestyrelsen/Statens Museum for Kunst						
Spørgsmål	Ja	Nej	Ja	Nej	Ligheder	Forskelle
8. I hvilket omfang finder du, at uformelle aftaler mellem dig og din ledelse er styrende for din hverdag:						
• Ingen betydning	0		0		X	
• Lidt betydning	2		1			(X)
• Nogen betydning	2		1			(X)
• Stor betydning	4		1			(X)
• Meget stor betydning	1		1		X	
9. Hvilke af nævnte niveauer finder du i %, at styring via kontrakter er til størst gavn/glæde for:						
1. Det politiske niveau	12,8		20			X
2. Departementsniveau	26		16,7			X
3. Direktionsniveau	33,9		31,7		(X)	
4. Chef (mellemlider) niveau	16,1		18,3		(X)	
5. Medarbejder niveauet	11,1		13,3		(X)	

Samlet konklusion på spørgeskema undersøgelsen

Alle i SMK opfatter, at de har et klart defineret ledelsesrum i henhold til kontrakt, mens det kun er en tredjedel i AKS.

Spørges der dybere ind til om ledelsesrummet, i forhold til kontrakten, giver ubegrænset handlefrihed/begrænset handlefrihed eller begge, svarer man meget uklart, og i modstrid til hinanden. Følgende udsagn støtter SMK og AKS oplevelser:

”SMK – Jeg har mit ledelsesrum fra den fælles handlingsplan for Statens Museum. Det er ikke mit ledelsesrum, men Statens Museum. Meget kendte ledelsesopgaver med klare roller.”

”AKS – Nej – min kontrakt beskæftiger sig ”i sig selv ikke med ledelsesrum”, ligesom mit ledelsesrum ikke drøftes med direktionen ved indgåelse af kontrakten. Det fremgår af kontrakten, hvilke produkter/ytelser jeg skal levere og succeskriterier herfor. ”

Såvel AKS som SMK oplever, at deres ledelsesrum ikke kan gøres større i kontraktperioden, hvilket støttes af følgende udsagn:

”SMK – Det ved jeg ikke. Nej – det tror jeg ikke. Det er ikke noget vi diskuterer.”

”AKS – Nej – aftalen er bindende og kan ikke ændres før næste år.”

Såvel AKS og SMK oplever i forhold til den daglige ledelse, at ledelsesrummet har betydning for den strategiske tænkning, personaleledelse, økonomistyring og for opfyldelse af produktionsmålene.

Når der ses på de forskellige styringsværktøjers indflydelse på ledelsesrummet, så er oplevelsen i AKS forskelligt fra SMK. SMK oplever således, at økonomistyring er den dominerende teknologi, mens AKS opfatter at flere styringsteknologier mere ligeværdigt påvirker ledelsesrummet.

SMK opfatter klart ikke, at kontraktstyring skaber konkurrence, mens AKS er delt i dette spørgsmål. AKS vedkender sig dog, at kontraktstyring skaber moment af konkurrence og ”lukke om sig selv” i forhold til den øvrige del af organisationen. Dette støttes af følgende citat:

”Ja. Især når de personaleressourcer, der ifølge kontrakten skal være til rådighed, ikke er der. Andre kontorer vil have svært ved at hjælpe, da de skal opfylde egne stramme mål.”

Endvidere vedkender AKS sig i modsætning til SMK, at (citat):

” Hjælpsomheden mellem kontorerne vil efter min vurdering være bedre, hvis der ikke var kontrakter. I styrelsen taler medarbejderne om ”mit kontor” og ser ikke sig selv som en del af en helhed.”

I relation til adfærd som leder, da vedkender AKS, at ikke kontraktfastsatte opgaver nedprioriteres, mens SMK ikke har den samme oplevelse. Som én af cheferne i AKS udtaler:

”Min succes i Ankestyrelsen er afhængig af om jeg opfylder min kontrakt. Ikke kontraktfastsatte opgaver er uinteressante.”

Både SMK og AKS er enige om, at kontrakten betyder, at de er mere effektive, og har fokus på mål og resultater. De er tilsvarende enige i, at omgivelserne bedømmer ”dig” på kvaliteten af ”dit” arbejde.

Derimod ser de forskelligt på, hvorvidt der er et skisma indbygget i forholdet mellem produktion og kvaliteten. AKS taler mere tydeligt om dette skisma, hvilket følgende udsagn støtte:

” Ja. Produktion tæller i kontrakten langt højere end kvalitet. Ved MUS er der ligeledes mest fokus på produktion” – Ja. Der er tale om en resultatkontrakt der primært fokuserer på produktionsmål. Alle taler om kvalitet – få gør noget ved det, da det koster på produktionssiden.”

AKS og SMK er enige i, at uformelle kontakter og aftaler har en rigtig stor betydning, selvom vi har med organisationer at gøre, som er gennemreguleret ved hjælp af diverse styringsteknologier og politikker (personalepolitik, MUS m.v.) Er dette udtryk for hykleri?

Stort set alle, såvel i AKS og i SMK, oplever, at det er direktionniveauet i begge institutioner, der har størst glæde/gavn af styring via kontrakter.

Vi vil forsigtig konkludere ud fra spørgeskemaundersøgelsen, at kontraktstyring er mere institutionaliseret i AKS end SMK, hvilket følgende udsagn støtter:

”Vi chefer i ankestyrelsen måler hinanden meget på produktion og det er produktion, der primært tales om på møder. Min succes i Ankestyrelsen er afhængig af om jeg opfylder min kontrakt.”

Modsat udtaler SMK med dette udsagn:

”Realistisk set bruger jeg nok ikke megen tid på handlingsplanen og betragter den ikke som et egentligt styringsværktøj.”

Med ovenstående udsagn synes det efter vores vurdering, at kontraktstyring ikke i SMK er institutionaliseret i organisationen.

Dette kan skyldes, at SMK ikke har det samme erfaringsgrundlag med kontrakter som AKS, men det kan også efter vores opfattelse skyldes, at der er tale om to vidt forskellige organisationer.

Vi kan derfor forsigtig konkludere, at kontraktstyring ikke i alle organisationer er lige velegnet. Kontraktstyring optages og omsættes meget forskelligt, og tilpasses den enkelte institutions kontekst.

10 Analyse af ledelsesrummet i et teknologi- og institutionelt perspektiv

10.1 Analyse af ledelsesrummet i et teknologiperspektiv

Dette kapitel har for det første til formål, at analysere på de to kontrakter fra henholdsvis AST og SMK, og at se på mulige ledeforskelle, der installeres med en styringsteknologi, og samtidig se på hvilken betydning de forskellige orienteringer f.eks. rangordning af mål, supplerende styringsteknologier i kontrakten, har for ledelsesrummet.

For det andet er målet i teknologiperspektivet at se på de mange styringsforskelle, der bringes ind i kontrakten, samt hvilke dilemmaer og skismaer i kontrakten.

Alle kursiverede citater (udsagn) i denne analyse er hentet fra spørgeskemaundersøgelsen.

Hvilke spændinger skabes der i kontrakten med forskellige styringsforskelle, og hvilken indflydelse får det på kontraktstyringen, når der er andre teknologier, der bringes i anvendelse i kontrakten (*Balanced Scorecard*), eller uden for denne. F.eks. hvilken indflydelse har økonomistyringen eller kvalitetsstyringen på kontraktstyringen – suppleres

kontrakten eller er de i modstrid? Hvordan hænger institutionernes mission/vision sammen med kontraktstyringens ledeforskel – suppleres eller er de i modstrid?

Vi vil samtidig se på, hvorvidt der i kontraktens ledeforskelle er en rangordning eller sideordning af kontrakten.

Endvidere ser vi på, hvordan styringen gøres måleligt (objektiveres), og vi ser på hvilke nye aktører og relationer (subjekter), der installeres med teknologien.

Endeligt ser vi på, hvorledes kontraktstyringen ritualiseres og manifesteres i organisationen.

Analysen af kontrakterne vil blive suppleret med den empiri, der er tilvejebragt med spørgeskemaundersøgelsen, herunder hvilke udsagn der støtter de dilemmaer eller skismaer, som kontrakterne frembyder.

Kapitlet afsluttes med en delkonklusion, der ser på de forskelle eller ligheder, der kan udtrages af analysen.

Det teoretiske udgangspunkt for analysen er beskrevet i kapitel 6, hvor der blev introduceret til en analysemodel for sociale styringsteknologiers handlerum.

10.1.2 Analyse af Ankestyrelsens kontrakt og spørgeskemaer

Analysen bygger på den kontrakt, der er indgået mellem styrelseschefen og Ankecheferne. Bilag 3. I det efterfølgende vil vi se kontrakten igennem begreberne: *Ledeforskel*, *Objekt-formation*, *Subjekt-formation* samt *Manifestation*.

Ledeforskel

Når man ser på AST's resultatkontrakt, ser vi, at den installerer en ledeforskel, hvor produktion - og produktivitet er det dominerende fokus for kontorets indsats.

Vi forudsætter, at ledeforskel, i henhold til definition jf. afsnit 6.6, er angivelse af retning f.eks. produktion over for ikke produktion.

Man kan med andre ord sige, at ledeforskellen angiver en bestemt styring for ankechefen, idet han/hun sammen med de øvrige chefer skal "hjælpe" styrelseschefen med at opfylde dennes resultatkontrakt med ministeriet.

Ledeforskellen skal ses som styring kontra ikke styring, eller som udtryk i kontrakten som produktion og produktivitet, i modsætning til ikke produktion/ikke produktivitet.

Kommentar (tolkning)

Kritisk kan man om lederforskellen diskutere, hvorvidt det er nødvendigt at anvende sagsproduktion og produktivitet, som det styrende element.

Man kunne retfærdigvis hævde, at det ikke kan komme bag på ankecheferne, at de skal levere virksomhedens grundydelse, idet der er tale om organisationens eksistensgrundlag.

Spørgsmålet er, hvorvidt ikke ankecheferne naturligt vil leve op til forventningen, uden at de havde en aftale.

Man kan derfor med rette sætte spørgsmålstejn ved, hvorvidt det er den rigtige ledeforskel, som kontrakten installerer.

Sagsproduktion og produktivitet er efter vores opfattelse en "naturlov" – altså implicit – da det er virksomhedens eksistensgrundlag. Hvis virksomhedens eksistensgrundlag, og dermed kerneydelsen, ikke er institutionaliseret hos lederne og medarbejderne, så eksisterede virksomheden nok ikke i fremtiden.

Vi vil således kritisk sætte spørgsmålstejn ved, om ledeforskellen som den kommer til udtryk i kontrakten er den rigtige.

Der er ingen tvivl om, at når man læser kontrakten, så bliver ankechefens incitament til at opfylde denne ledeforskel klart forstærket, idet han/hun scorer 60 point, hvis han/hun og kontoret opfylder produktionsmålene. Med andre ord, kan man ikke fortænke ankechefen i at styre efter opfyldelse af disse mål.

Tilbage til empirien

Ledeforskellen og styringen efter produktion og produktivitet kommer klart til udtryk, når ankecheferne i spørgeskemaundersøgelsen, skal kommenterer og vurderer deres ledelsesrum. Til dette siger ankecheferne blandt andet:

"Det fremgår af kontrakten, hvilke produkter/ydelser jeg skal levere og succeskriterier herfor"

"Nøje beskrivelser af antal sager, mål for kvalitet, personaleledelse, sagsbehandlingstid, ressourceanvendelse etc. – men ledelsesrum - nej det er ikke klart defineret"

"Kontrakten sætter rammen – men indenfor rammen kan jeg selv sætte " udvikle" mit ledelsesrum"

"Jeg ser kontrakten som en del af en større helhed. Der tilsammen danner det mønster som er styrende for mit virke"

I relation til resultatkontrakten har vi samtidig set på, hvorvidt Ankestyrelsens mission eller vision direkte kommer til udtryk i kontraktens ledeforskel.

I missionen kommer det til udtryk, at Ankestyrelsen er den øverste klageinstans på velfærdsområdet, der træffer afgørelser og fastlægger praksis på landsplan.

Missionen nævner samtidig, at Ankestyrelsen træffer afgørelser og fastlægger praksis, uden at ministre eller andre kan give styrelsen besked om, hvilket resultat de skal komme frem til.

Ankestyrelsen betragter sig som en administrativ domstolslignende myndighed.

Ser vi på visionen, så vil Ankestyrelsen være kendte for korrekte og forståelige afgørelser og analyser.

De vil anvende deres samlede viden til at sikre et helhedsorienteret perspektiv på velfærdsområdet, ligesom institutionen vil skabe tillid og være en åben myndighed. Ankestyrelsen vil samtidig være kendt for deres uafhængighed og for deres høje faglige niveau.

Kommentar (tolkning)

Såvel missionen som visionen er på ingen måde nævnt i resultatkontrakten. Det må nødvendigvis give nogle dilemmaer, skismaer eller direkte spændinger skaber missionen og visionen?

Desuden installeres blandt andet i visionen som en ledeforskel er høj faglighed kombineret med korrekte og forståelige afgørelser. Ledeforskellen her signalerer klart, at kvalitet og god sagsbehandling er en dominerende styringsfaktor, men hvordan hænger det sammen med Ankestyrelsens kontrakt? Vi finder ikke at det har særlig høj prioritet. Det kommer vi ind på senere.

Med andre ord, så installerer såvel missionen som visionen nogle ledeforskelle, der direkte kolliderer med selve resultatkontraktens alt dominerende ledeforskel: "*produktion og produktivitet*".

Vi vurderer at der må være installeret nogle spændinger og skismaer i den daglige ledelse, i forhold til mellemledernes ledelsesrummet.

Når visionen installerer et højt fagligt niveau som ledeforskel, så er det påfaldende at vi i kontrakten kun finder en lav prioritering af kvalitet (10 ud af 100 mulige points). Med mindre at højt fagligt niveau i kontrakten oversættes til produktion, produktivitet og hurtig sagsbehandling, og kvalitet sidestilles med hurtig sagsbehandling, så er der et misforhold.

Tilbage i empirien

Spændingerne og skismaet i mellemlidernes ledelsesrum kommer klart til udtryk i følgende udsagn fra spørgeskemaundersøgelsen, der støtter dilemmaet i den daglige ledelse:

”Nøje beskrivelser af antal sager, mål for kvalitet, personaleledelse, sagsbehandlingstid, ressourceanvendelse ect. – men ledelsesrum - nej det er ikke klart defineret”

”I et vist omfang ja til fokusering på produktion. Med mål for kvalitet, kvantitet, personaleressourcer bliver kvaliteten lig med hvad der er ressourcer til. Ikke nødvendigvis dårlig kvalitet, men hvad der er ”råd til”

”Tidsfrister i kontrakten står i vejen for den kvalitet man skal yde i forhold til kontrakten”

”Det kan være, at jeg skal levere en vis kvalitet efter kontrakten, men at økonomien står i vejen for kvaliteten”

Ser vi videre på resultatkontrakten har den samtidig indlagt en rangordning og prioritering, idet sagsproduktion og produktivitet tæller 60 point, personaleledelse tæller 30 point og strategisk ledelse tæller 10 point.

Bag denne rangordning i kontrakten installeres der indirekte nogle andre ledeforskelle, som ikke har samme betydning som sagsproduktion og produktivitet.

Rangordningen i kontrakten er med til at forstærke ankechefens fokus på produktion og produktivitet, hvilket betyder, at de andre ledeforskelle såsom personaleledelse og strategisk tænkning træder mere i baggrunden. Til dette har nogle af cheferne udtalt:

”Ja – mulighederne for strategisk ledelse er begrænset”

”Ja – når man er underlagt/afhængig af andre (direktionen) er man begrænset udad til, men ikke indad til i kontoret, når man holder sig inden for rammen i kontrakten”

”Det fremgår af kontrakten, hvilke produkter/ytelser jeg skal levere og succeskriterier herfor”

Kommentar (tolkning)

Vi kan kritisk sige, at kontrakten i forhold til mellemlidernes ledelsesrum klart installerer en dominerende ledeforskel, der er bestemmende for hans daglige ledelse. Hvad betyder det for ledelse, når der skabes en bestemt orientering, der på forhånd bliver rangordnet i kontraktforståelsen.

Tilbage i empirien

Dette har nogle af lederne kommenteret på i spørgeskemaundersøgelsen, hvor de giver udtryk for følgende:

”I kontrakten er produktivitet i højsæde, når man ser på point. Det er i direkte modsætning med styrelsens ønske om at give en top kvalitet i vores afgørelser – idet kvaliteten vægter så højt”

”I kontrakten er der klart modsætninger. De fleste af kontraktens point gives for kontorets individuelle præstation samtidig med at styrelsens direktion ønsker ”et-hus-kultur” – det hænger ikke sammen.

”Modsatning mellem de personalepolitiske værdier og kravet om kvalitet og produktion”

”Det kan være, at jeg skal levere en vis kvalitet efter kontrakten, men at økonomien står i vejen for kvaliteten”

Objekt-formationen

Objektformation har jo den grundantagelse, at sociale teknologier indføres med henblik på at gøre et område til genstand for ledelse. Hvis ikke den sociale teknologi sætter praktikerne i stand til at håndtere noget, som hidtil har været uhåndgribeligt, så bortfalder teknologiens berettigelse.

Det som objektiviseres kan være en konkret ting, processer eller typer af handlinger.

I resultatkontrakten fra AST bliver produktion og produktivitet bliver objektiviseret.

Hvert kontor skal månedlig nå et vist antal sager og på årsbasis en samlet produktion.

En sag bliver på denne måde reduceret til noget måleligt, og såvel chefen som medarbejderne bliver i forhold til målopfyldelse målt på dette.

Det samme gør sig gældende på sagsbehandlingstider, idet her får man point efter, hvor lang tid man har været om at behandle sagen.

Sagsbehandlingstiderne objektiviseres uanset om man har en ”lettere” eller en ”svær” sag, men jo hurtigere du kan behandle sagerne jo flere point score chefen i kontrakten.

Alene på sagsbehandlingstiderne kan chefen score 25 point.

Ankecheferne tilkendegiver i spørgeskemaundersøgelsen, at alt bliver målt og vejret, hvilket følgende udsagn støtter:

”Det fremgår af kontrakten, hvilke produkter/ydelse jeg skal levere og succeskriterier herfor”

”Nøje beskrivelse af antal sager, mål for kvalitet, personaleledelse, sagsbehandlingstid, ressourceanvendelse etc. – men ledelsesrum nej det er ikke klart defineret.

I kontrakten er kvalitet – beskrevet som ”opgaverne løst med et resultat af passende kvalitet” et tilsvarende område, der gøres genstand for en kvalitetsmåling og derved objektiviseres igennem en bestemt måde at definere, hvad god kvalitet er i sagsbehandling. Der er altså ikke tale om et skøn, men nogle bestemte objektive standarder, som skal være i orden (jfr. rapport fra AST kvalitetsmåling, 2005).

Kommentar (tolkning)

Ser man på ledelsen eller medarbejdernes incitament, så kunne begge parter fristes til alene at fokusere på produktion og kortest mulige sagsbehandlingstider, idet dette giver flest point.

Kvalitet spiller en mindre rolle, når kontrakten evalueres, idet chefen kan max. score 10 points.

Kritisk kan vi sige om styringsforskellen der installeres bliver således, at ”skidt være med kvaliteten, så lang tid det går godt” – fordi organisationen præmierer ikke chefen eller medarbejderne for dette.

Tilbage i empirien

Skismaet omkring produktion frem for kvalitet, har ankecheferne klart udtrykt i spørgeskemaundersøgelsen, som et modsætningsforhold, hvilket følgende udsagn støtter:

”Det kan være, at jeg skal levere en vis kvalitet efter kontrakten, men at økonomien står i vejen for kvaliteten”

”I kontrakten er produktivitet i højsæde, når man ser på point. Det er i direkte modsætning med styrelsens ønske om at give en top kvalitet i vores afgørelser – idet kvaliteten vægter så højt”

Af andre forhold, der ses på i kontrakten er personaleledelse, hvor sygefravær og en ledervurdering gøres til genstand for målinger.

Kommentar (tolkning)

Med en kritisk vinkel kan det diskuteres på hvilken måde man gør forskellige ting i kontrakten målbare, herunder om det er den rigtige evaluering, og de rigtige standarder, der anvendes, og om incitamentsstrukturen med pointvægtningen giver den rigtige sociale adfærd.

Under alle omstændigheder er pointgivning en styring af lederne og medarbejderne, som må påvirke ledelsesrummet for ankecheferne.

Subjekt-formation – aktørrelateret

Med indførelse af kontraktstyring, så installeres der en ny slags aktører, nye relationer og nye arbejdsgange (f.eks. konkurrence).

Kontrakten ændrer for så vidt ikke på det forhold, at der mellem styrelseschefen og ankechefen (mellemlederen) er et over-underordningsforhold, men kontrakten installerer et anderledes spil.

Styrelseschefen afgiver i kontrakten en formel frihed for ankechefen til i det daglige at handle, men der bygges samtidig også en gensidig forpligtigelse op, som er til forhandling, idet der ikke i kontrakten er angivelser af hvordan opgaven skal løses.

Styrelseschefen er afhængig af at ankechefen løfter opgaven, og han/hun vil omvendt kun kunne indfri dette, hvis der stilles de nødvendige ressourcer til rådighed. Kontrakten installerer på denne måde en P-A relation, hvor tillid og åbenhed om kontorets løsning af opgaven er vigtige.

Kontrakten kan derfor komme til at spille ind på, hvor mange eller hvor få kontrolforanstaltninger der er behov for i forhold til styrelseschefen at indføre i organisationen med denne styringsform (dermed transaktionsomkostninger).

Relationen mellem styrelseschef og ankechef betyder, at der installeres en række ”kontrollerfunktioner”, som på den ene side skal levere tal for produktionen og sagsbehandlingstider, evalueringer på sagskvaliteten, målinger af sygefraværet, lederevaluering etc., og på den anden side bliver disse tal og evalueringer direkte styrende for ankechefens ledelsesrum.

En ny aktør i form af kontrollerfunktionen bliver en del af AST’s organisation.

Det vil sige kontrakten installerer derfor et anderledes spil og en anden relation mellem styrelseschef og ankechef, ligesom dette spil forgrener sig nedad i organisationen mellem ankechefen og medarbejderne.

Ankecheferne har til de nye relationer udtalt sig om, hvorvidt kontrakten kan forhandles (gøres større eller indskrænkes) i kontraktperioden. Til dette siger ankecheferne:

”Jeg opfatter kontrakten som en budgetramme, der løbende tilpasses hen over året i forbindelse med ændringer”

”Aftalen er bindende og kan ikke ændres før næste år”

”Kommer der andre produkter, som skal prioriteres, har vi en drøftelse af konsekvenserne”

”I forbindelse med nye opgaver foretages en prioritering af mine mål for mit kontor og dermed indirekte for mit ledelsesrum”

”Mange af de mere eller mindre uformelle aftaler, som jeg indgår med direktionen i løbet af året medfører ændringer i mit ledelsesrum. Men der er ikke tale om ændringer, der bliver annonceret i forhold til resten af styrelsen”

Kommentar (tolkning)

Som det fremgår af ankechefernes svar, så er der med kontrakten installeret et nyt forhandlingsspil – et spil, hvor der er forskellighed i forhold til det, der kan forhandles.

Nogle opfatter, at der er mulighed for at få tilført flere ressourcer og at der mellem styrelschefen og ankecheferne er en forhandling, hvis der sker ændringer i kontrakten. Andre føler, at kontrakten er bindende og ikke kan ændres.

Et interessant udsagn fra en af ankecheferne går på, at der indgås uformelle aftaler med direktionen, som ikke annonceres for andre i styrelsen. Med andre ord må man tillægge de uformelle aftaler en betydning, der supplerer de mere formelle aftaler som kontraktstyringen er udtryk for.

Ankechefens relation ændre sig tilsvarende til medarbejderne, idet resultatkontrakten forudsætter medarbejdernes medvirken i forhold til at kunne indfri produktionsmålene m.v.

Dette institutionelle set-up betyder samtidig, at der både mellem kontorerne/afdelingerne fremmes en konkurrencesituation, ligesom der tilsvarende i kontoret mellem medarbejderne installeres en konkurrence eller i bedste fald en ”skyggeside”, der handler om at overvåge hinanden i forhold til produktionsmålene etc.

Der installeres ikke nødvendigt en ny aktør i kontoret, men relationerne i arbejdsdelingen og hvem, der trækker arbejds læsset bliver tydeligere.

Det betyder, at ankechefen lige pludselig får en anderledes ledelsesrolle. Ankechefen får med resultatkontrakten på en måde et legitimt værktøj, der sætter rammen for kontorets produktion – en produktion, som ikke er til diskussion.

Ankechefen får et kontrolredskab, men det kan virke negativt, hvis medarbejderne oplever en overvågning i forhold til om de leverer varen i form af den nødvendige arbejdsindsats.

Tilbage i empirien

Ankecheferne har i spørgeskemaundersøgelsen udtalt til spørgsmålet, om der opstår en uhensigtsmæssig konkurrencesituation. Her anfører cheferne:

”Rigtig brugt mener jeg at kontrakten kan medvirke til at skabe åbenhed og invitere til samarbejde på tværs”

”Ikke hensigtsmæssigt – men skarp og god konkurrence”

”Det sker at det er uhensigtsmæssigt”

”Ja. Især når de personaleressourcer der ifølge kontrakten skal være til rådighed ikke er der. Andre kontorer vil have svært ved at hjælpe, da de skal opfylde egne stramme mål.

Om kontrakten som et legitimt redskab udtaler ankecheferne sig følgende:

” Efter min vurdering er kontrakten et rigtigt godt styringsværktøj og kontrakten hjælper i høj grad til overfor mine medarbejdere at kunne legitimere beslutninger”

Om man i kontrakten har metodefrihed til at opnå produktionsmålene – udtaler ankecheferne:

”Nej ikke fuldstændig. Men fuldstændig metodefrihed ville også betyde, at styrelsen ville få meget forskellige kulturer og traditioner inden for samme hus, hvilket i en række situationer ville kunne være uheldigt”

Kommentar (tolkning)

Selvom ovenstående udsagn ikke er medarbejderne svar, så tyder chefernes udsagn helt klart, at der med en ny teknologi opstår nye relationer såvel mellem cheferne og medarbejderne og som mellem de enkelte kontorer i AST, hvilket har betydet ændring i organisationens adfærdsmønster, i dette tilfælde udtrykt ved en konkurrencesituation.

I forbindelse med et besøg i AST har vi ved selvsyn konstateret, at der blandt medarbejderne er installeret nye adfærdsformer mellem hinanden.

Den enkelte medarbejder får tildelt et produktionsmål, men tildelingen af den enkelte opgave sker ved at medarbejderne tager den sag, der er ældst som det første. Dette er i sig selv et fornuftigt system, men når sagerne nu ligger frit fremme, så kan man jo i bogstavelig forstand ”fiske” sager frem, der er ukompliceret frem for en kompliceret sag.

Dette har ført til en intern regulering blandt medarbejderne, idet der er opsat et sæt etiske spilleregler – en slags selvjustits.

Tilbage i empirien

Et andet eksempel på ændring i adfærden kan vi se, når Ankecheferne i spørgeskemaundersøgelsen udtaler sig til, hvorvidt kontrakten fremmer ”sektorisme (d.v.s. større egoisme) eller ligefrem lukkethed i forhold til kontorerne imellem.

Hertil bekræfter ankecheferne et ændret adfærdsmønster, som kommer til udtryk i følgende udsagn:

”Hjælpsomheden mellem kontorerne vil efter min vurdering være bedre, hvis der ikke var kontrakter. I styrelsen taler medarbejderne om ”mit kontor” og ser ikke sig selv som en del af en helhed”

”Ja. Kontrakterne understøtter ikke fællesskab og ledelse på tværs. Godt nok er det en del af kontrakten, men resten af indholdet i kontrakten trækker den modsatte vej”.

Kommentar (tolkning)

Med andre ord, så bekræfter ovenstående udsagn, at relationerne såvel blandt cheferne som medarbejderne har ændret sig med den ny teknologi, hvor man mere taler som ”mit kontor” frem for helheden, ligesom hjælpen internt i organisationen lider skade og ved at man lukker sig inde i eget kontor.

Kritisk kan man sige om teknologien, at det kræver ledelse – en ledelse, der formår at opbygge tillid og åbenhed, frem for kontrol – med andre ord kan teknologien gøre mere skade end gavn i værste fald.

Man kan ikke sige, at teknologien installere en ny lederstil, men lederstil og derved den personlige ageren i forhold til medarbejderne vil være afgørende for Ankechefen, om han får indfriet sin resultatkontrakt.

Teknologien kan på mange måder godt komme til at installere en forkert lederstil, der mere er til kontrol end tillid, og dette bør man efter vores vurdering være opmærksom på, når det indføres.

Teknologier kan således have den forkerte/modsatrettede virkning, hvis de anvendes forkert, men omvendt kan det også have en positiv indvirkning. Spørgsmålet er, hvad bemægtiger teknologien i forhold til ledelse.

Tilbage i empirien

Man kan således samlet set ikke sige sig fri for, at kontraktstyring som teknologi ændrer på organisationens adfærd, hvilket flere af udsagnene i spørgeskemaundersøgelsen har bekræftet og vist i analysen. Ikke uinteressant udtaler en af cheferne om kontraktstyringens betydning følgende:

”Min succes i Ankestyrelsen er afhængig af om jeg opfylder min kontrakt. Ikke kontraktfastsatte opgaver er uinteressante”

”Vi chefer i ankestyrelsen måler hinanden meget på produktion og det er produktion, der primært tales om på møder. De har store frihedsgrader i forhold til direktionen, hvis du kan ”klare” på din produktion.

Hvem kan efter dette udsagn sige sig fri for, at kontraktstyring ikke er et uskyldigt værktøj, men et værktøj, der påvirker den enkeltes adfærd i organisationen.

Manifestation (ritualer)

Resultatkontrakten italesættes som værende det vigtigste styringsinstrument i Ankestyrelsen, og er et fast tilbagevendende fænomen.

Indgåelse af resultatkontrakten mellem direktion og ankechefer er nøje tilrettelagt og meget langt hen af vejen fuldstændigt institutionaliseret. Ankechefen og direktionen mødes således på en fast angivet dag, en gang om året, hvor direktionen kommer med deres bud på en kontrakt.

Ankechefen har ingen indflydelse på afsnittet om produktion og produktivitet, idet dette allerede er beregnet på baggrund af matematiske modeller.

Kontrakten gøres efter underskrivelsen til genstand for offentliggørelse, og bliver i den forbindelse præsenteret på såvel et direktionsstyret morgenmøde, som på styrelsens intranet.

Direktionen vælger hvert år et punkt i resultatkontrakten, som et særligt fokusområde. Som regel er det et tema under afsnittet ”produktion og produktivitet”.

10.1.3 Analyse af kontrakten for Statens Museum for Kunst og spørgeskemaer

Analysen bygger på den kontrakt jfr. Bilag, der er indgået mellem direktøren og hendes chefer (mellemlider). I det efterfølgende vil vi se kontrakten igennem: *Ledeforskel, objekt-formation, subjekt-formation og manifestation (ritualer og artefakter)*.

Ledeforskel

Resultatkontrakten og den tilhørende handlingsplan har en klar ledeforskel, der primært installeres igennem deres vision, som er følgende:

”Statens Museum for Kunst skal være det førende kunstmuseum i Danmark og respekteret nationalt og internationalt for kvalitet og nytænkning”

Ledeforskellen har styringsmæssigt en høj faglighed – hvor man ikke vil sammenlignes med det som nogle ikke definerer som kunst, men som plathed.

Omkring sammenligningen mellem en producerende institution og en mere kunst formidlende institution udtaler en chef lidt pudsigt, men meget sigende følgende:

”Det er nemmere at tælle dimser end kvaliteten af dem”

Ser man på chefernes svar i spørgeskemaundersøgelsen, herunder hvorvidt ledelsesrummet giver klarhed og kommer til udtryk i den ledeforskel Statens Museum for kunst, har signaleret med sin vision, så udtaler cheferne:

”Jeg har i alle henseender et meget stort råderum/handlefrihed”

”Er tit i tvivl om mine muligheder for ledelsesmæssig handlen”

”Jeg har mit ledelsesrum fra den fælles handlingsplan for Statens Museum. Det er ikke mit ledelsesrum, men Statens Museum.

Kommentar (tolkning)

Det er interessant at konstatere - ud fra chefernes udsagn- at selvom man installerer en klar ledeforskel, der oven i købet er identisk med institutionens egen vision, så udtrykker man lige fra sikkerhed til usikkerhed omkring den ledelsesmæssige handlen.

En kritisk tilgang til ledeforskellen kunne signalerer, at kunst kan man ikke ”sætte på kontrakt” – eller med andre ord – optimering af det, man får for ressourcerne sættes over for kvaliteten. SMK kan altså aldrig komme til at ligne en produktionsvirksomhed.

Selvom man kunne fristes til at tro, at man ikke kan sætte økonomi på kunst og man slet ikke kan sammenligne det med en produktion, så udtaler cheferne fra spørgeskemaundersøgelsen, at økonomistyring tillægges størst betydning med hele 75 % ud af 100.

Med andre ord, at selvom der installeres en overordnet vision, kontrakt og en handlingsplan, der stemmer overens, så spiller andre teknologier ind på SMK's prioritering.

Ledeforskellen er derfor styrende for mellemlidernes ledelsesrum, idet ledeforskellen er et signal om, hvordan man ser på netop dette i denne organisation.

Ser man videre i resultatkontrakten suppleres den med en model for balanceret styring (Balanced scorecard), hvor der er fokus på fire perspektiver, der skal sikre visionens opfyldelse, som er følgende:

- Økonomi
- Processer
- Udvikling
- Bruger

Balanceret styring kommer fra det engelske: *Balanced Scorecard*. Det er en systemisk metode for målformulering og opfølgning.

De fire perspektiver angiver hver for sig, hvad der ligges vægt på for at kunne opnå den overordnede vision og dermed resultatkontraktens ledeforskel.

Kommentar (tolkning)

Hvilken betydning får det for kontraktstyringen, at man inde i selve kontrakten indarbejder en balanceret styring (Balanced scorecard), som en supplerende teknologi?

Balanceret styring, må tolkes af cheferne som en ledeforskel, hvor balance kontra ikke balance bliver fokus. Dette må betyde, at balance mellem fire perspektiver som økono-

mi, processer, udvikling og bruger har en ligeværdig betydning, når man som leder skal handle. Med andre ord må balanceret styring tolkes, som en ligeværdig prioritering, der giver sideordnet prioritering. Ingen perspektiver har et større fortrin end de andre.

Tilbage i empirien

Ser man på chefernes svar på deres daglige ageren, så er der ingen tvivl om, at økonomi er det forhold, som har størst indflydelse på ledelsesrummet, idet økonomistyringen tæller 75 % ud af 100 % i den enkeltes bevidsthed baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

En enkelt chef udtaler hertil – som et svar på, hvorvidt kontraktstyring har en uhen-sigtsmæssig indflydelse på konkurrencesituationen (citater):

” Nej for jeg styrer mere efter økonomiresultater end efter den konkrete handlingsplan ”

Økonomistyring er således et kodeord i den enkelte chefs bevidsthed, selvom resultatkontrakten installerer en balanceret styring. Det hænger formentlig sammen med institutionens legitimitet i forhold til omverden – d.v.s. dem, der bevilger ressourcerne.

Objekt-formation

Objektformation har den grundantagelse, at sociale teknologier indføres med henblik på at gøre et område til genstand for ledelse. Hvis ikke den sociale teknologi sætter prakti-keren i stand til at håndtere noget, som hidtil har været uhåndgribeligt, så bortfalder teknologiens berettigelse. Det som objektiviseres kan være en konkret ting, processer eller typer af handlinger.

I resultatkontrakten objektiviseres fire felter, der skal måles igennem en balanceret sty-ring: økonomi, processer, udvikling og bruger.

Til resultatkontrakten har direktøren sammen med mellemliderne udarbejdet en ikke-individuel handlingsplan, en slags kontrakt, jf. afsnit 5 om Kontraktforståelse, hvor re-sultatmålene klart er anført, og dermed forventningerne til mellemliderne, der skal op-fylde kontrakten.

I handlingsplanen er som eksempel øget indtjening under økonomiperspektivet objekti-viseret igennem direkte mål i form af flere indtægter (brugerbetaling) samt sponsorstøt-te.

Et andet punkt er effektivitet, hvor der som mål er opsat eksempelvis 1500 registrerin-ger.

For hvert af de andre perspektiver (processer, udvikling og bruger) har museet tilsva-rende opstillet klare objektive mål, som efterfølgende skal dokumenteres. Handlings-planen indeholder indenfor de fire perspektiver i alt 35 aktiviteter, der er gjort målbare.

Resultatkontrakten og handlingsplanen/kontrakten angiver en sideordnet vægtning i de fire perspektiver, det vil sige, at de fire perspektiver tillægges lige stor betydning og vægter ens.

Til sammenligning har AST en rangordnet prioritering i deres resultatkontrakt.

Kommentar (tolkning)

Eftersom Statens Museum for kunst vægter alle perspektiver lige, så må dette – alt andet lige - give et anderledes ledelsesrum for de leder, der skal være med til at opfylde kontrakten.

Man kan forestille sig, at cheferne for SMK har et friere ledelsesrum, idet ingen af perspektiverne er i konkurrence med hinanden.

Tilbage i empirien

Til spørgsmålet om, hvordan lederne oplever dette ledelsesrum, så udtaler de sig i spørgeskemaundersøgelsen følgende:

”Meget kendte ledelsesopgaver med klare roller”

”Jeg har mit ledelsesrum fra den fælles handlingsplan for Statens museum for Kunst. Det er ikke mit ledelsesrum, men Statens Museum for Kunst.

Af andre objektiviserede aktiviteter til kontrakten/handlingsplanen suppleres disse med en række klare mål i 2006 – som udspringer sig af regeringens handlingsplan om klare mål og mere åbenhed, der blev vedtaget i 2004.

Kommentar (tolkning)

Selvom kunst kan være svært at sætte på kontrakt, så har de formået at opstille en kontrakt i nogle aktiviteter og mål, der både giver åbenhed og viser hvad der fås for pengene.

Subjekt-formation – aktørrelateret

Med indførelse af kontraktstyring, så installeres der en ny slags aktør, nye relationer, og nye arbejdsgange (f.eks. konkurrence) i organisationen, som ikke tidligere var til stede.

Resultatkontrakten og den tilhørende handlingsplan ændrer ikke på det forhold, at der mellem direktøren og de enkelte chefer (mellemledere) fortsat eksisterer et over- underordningsforhold.

Direktøren afgiver med handlingsplanen den formelle frihed til cheferne (mellemlederne), der i det daglige skal være med til at opfylde museets overordnede vision. På denne måde installeres der ikke nogle nye relationer – bortset fra, at det skrevne i handlings-

planen nu mere præcist forpligter den enkelte chef til at efterleve de aftalte mål, selvom handlingsplanen ikke i juridisk forstand er en kontrakt, der er underskrevet.

Omvendt må handlingsplanen/kontrakten betragtes som en aftale, hvor direktøren har mulighed for at måle på sine chefers præstationer. På denne måde installerer aftalen på lige fod med kontraktstyring et konkurrencemoment og en moralsk forpligtigelse til at opfylde aftalen.

Det forhold, der installeres mellem direktøren og cheferne (mellemlederne) forplantes nedad i systemet, og bliver det samme forhold mellem mellemlederen og dennes medarbejdere.

Tilbage til empirien

Cheferne udtaler i spørgeskemaundersøgelsen i forhold til kontraktens opfyldelse i relation til omgivelsernes syn på vurdering af deres ledelsesevner. Hertil udtaler cheferne:

”Bliver i nogen omfang stillet til regnskab for de krav og kvalitet, der er i handlingsplanen”

”Ja, men der er ingen konsekvenser af manglende målopfyldelse”

”Det ved jeg ikke”

Kommentar (tolkning)

Selvom, der med kontrakten, opstår nye relationer mellem direktøren og de enkelte chefer, så opleves det ikke som om kontraktens intentioner helt er forankret i museet. Det er spørgsmålet, hvorvidt kontrakten med dertil hørende handlingsplan er fuldt ud institutionaliseret.

Det kan efter vores vurdering måske skyldes, at Statens Museum for Kunst har en kortere tradition og erfaring med kontrakter. Når dette er sagt, så kan vi godt have vores tvivl om at kontrakten mere er et instrument, der legitimerer institutionen udadtil, men indadtil er slet ikke forankret.

Handlingsplanen installerer samtidig nye relationer, idet planen evalueres på chefmøderne i marts, juni, september og december. På disse møder gøres der status.

Cheferne bliver på denne måde holdt oppe på de aftaler, der er indgået med direktøren. Handlingsplanen kan man se som en kontrol- og overvågning, der installeres i spillet mellem direktøren og cheferne.

Handlingsplanen installerer derved P-A relationer – dvs. at direktøren skal få cheferne til at udføre de aktiviteter, der er aftalt og som er med til at opfylde direktørens kontrakt med kulturministeriet.

Handlingsplanens mål og den måde, der dokumenteres på bliver med denne teknologi central, idet den bygger i P-A relationen mellem direktøren og cheferne på tillid. Der

kan som i alle P-A relationer opstå asymmetri i informationerne, og jo større tillid, der skabes jo mindre behov er der for kontrolforanstaltninger.

Ser man på relationerne mellem direktøren og cheferne, så har vi spurgt til hvorvidt kontrakten er til forhandling i perioden (gøres større eller indskrænkes), og om cheferne oplever ledelsesrummet er indskrænket, udvidet eller det samme.

Tilbage til empirien

Hertil siger cheferne i spørgeskemaundersøgelsen:

”Jeg ved ikke om kontrakten er til forhandling”

”Nej – det tror jeg ikke. Det er ikke noget vi diskuterer”

”Jeg har i alle henseender et meget stort råderum/handlefrihed”

”Er i tit tvivl om mine muligheder for ledelsesmæssig handling”

Kommentar (tolkning)

Vi undrer os over, at der svares så forskelligt, når der er løbende opfølgninger på handleplanen. Vi tvivler på om kontrakten og den tilhørende handlingsplan reelt betyder nye relationer mellem direktøren og cheferne. Dybest set kan det tyde på, at økonomistyring – som tidligere nævnt under ledeforskel – er det, som er dominerende for museet – og dermed styrende for den enkeltes chefs ledelsesrum.

Resultatkontrakten og den tilhørende handlingsplan installerer ikke nogen incitamenter for cheferne, ligesom den signalerer en balanceret styring på de fire perspektiver. På denne måde kan man sige, at ledelsesrummet er uden dilemma, idet kontrakten ikke har en entydig fokusering på bestemte aktiviteter eller mål.

Spørgsmålet om hvilken status, der tillægges de forskellige styringsværktøjer, herunder kontraktstyring/handlingsplan, økonomistyring, værdistyring og kvalitetsstyring, så har cheferne – som tidligere nævnt – angivet økonomistyring med 75 %, kvalitetsstyring med 11,7 %, værdistyring med 8,3 % og kontraktstyring/handlingsplan med 5 %.

Tilbage i empirien

Det kan derfor heller ikke komme som en overraskelse, når en af cheferne udtaler:

”Realistisk set bruger jeg nok ikke megen tid på handlingsplanen og betragter den ikke som et egentlig styringsværktøj.

Kommentar (tolkning)

Selvom en teknologi installerer nye aktører eller relationer eksempelvis mellem direktør og chefer, så synes ovenstående udsagn at bekræfte, at kontraktstyring/handlingsplanen

ikke helt er så forankret i institutionen – specielt ikke, hvis man ikke ser det som et egentlig styringsværktøj. Omvendt kan dette udsagn naturligvis ikke stå alene, idet et interview måske ville have givet andre nuancer på teknologiens reelle virkning i dagligdagen på museet.

I forholdet mellem cheferne og medarbejderne, fremmer kontrakten med en balanceret styring ikke konkurrence.

Resultatkontrakten og handlingsplanen vil dog som i Ankestyrelsen installere et spil mellem cheferne og medarbejderne, idet de skal være med til at opfylde museets overordnede kontrakt med kulturministeriet.

Hvad sker der, når der i kontrakten installeres en ny styringsteknologi som ”Balanced Scorecard”?

Hjælper den nye ”installation af teknologi” på at opfylde de målkrav, der er i kontrakten eller skaber det nye dagsordener, en ny retning?

Kritisk kan man sige, at det er spørgsmålet om kontrakten og handlingsplanen i det hele taget har en betydning eller med andre ord, ville museet have opnået det samme uden en kontrakt og handlingsplan. Er kontrakten overhovedet institutionaliseret? eller er det blot ”et spil for galleriet”.

Tilbage i empirien

Med de udsagn, der hidtidig er givet udtryk for i spørgeskemaundersøgelsen, så er der intet som tyder på, at relationerne mellem cheferne og medarbejderne i forhold til tidligere er ændret. Dette rammer fint plet, når en af cheferne udtaler:

”Nej, handlingsplanen er ikke det mest nærværende i dagligdagen”

Kommentar (tolkning)

Selvom, der med kontrakten og handlingsplanen, ligges op til nye styringsmæssige relationer, må vi have vores tvivl om, hvorvidt der installeres et institutionelt set-up, et aktørspil mellem på den ene side Kulturministeriet og Museet, og på den anden side mellem Museets direktør og cheferne, som legitimerer virksomheden. Det vil sige, at kontrakten mere eller mindre som ”et festskrift”, som vises frem ved bestemte lejligheder.

Det er vores vurdering, at kontrakten og handlingsplanen er en styringsteknologi, der er taget i anvendelse på museet, men spørgsmålet er om denne teknologi har den samme anvendelsesgrad, som i Ankestyrelsen.

Manifestation

Resultatkontrakt og handlingsplan er i Statens Museum for Kunst et forholdsvist nyt fænomen, og det er kun anden gang museet har en kontrakt.

Kontrakten er formentlig ikke institutionaliseret på samme måde som i Ankestyrelsen. Direktøren for Statens Museum for Kunst har formaliseret resultatkontrakten ved at indføre handleplan møder med mellemliderne i marts, juni, september og december.

Kontrakten er underskrevet mellem Kulturministeriet og museet og er offentliggjort på museets hjemmeside. Kontrakten bliver fulgt op med årlige redegørelse, der fortæller visionen i gennem den balancerede styring på de fire perspektiver.

10.1.4 Delkonklusion på teknologianalyse – ligheder og forskelle i de to kontrakter

I det efterfølgende vil vi forsøge at se på de ligheder og forskelle, som analysen af henholdsvis Ankestyrelsen og Statens museum for Kunst har givet os indsigt i.

Denne indsigt har vi opstillet i det efterfølgende skema.

Ligheder/forskelle i kontrakterne	Ankestyrelsen	Statens Museum for Kunst
Ledeforskel - dominerende	Ja	Ja, men under påvirkning af økonomistyring
Konkurrerende styringsforskelle	Ja	Ja
Er ledeforskellen i overensstemmelse med mission eller vision	Nej	Ja
Er der en rangordnet/prioriteret styring	Ja, produktion /produktivitet, som det vigtigste	Nej
Er der en sideordnet/ligeværdig styring	Nej	Ja, der prioriteres på 4 perspektiver: Økonomi, processer, udvikling og bruger. Balanceret styring
Er der andre styringsteknologier på spil	Ja, kvalitetsstyring, økonomi, mus-samtaler etc	Ja, balanceret styring
Er der nogle styringsteknologier, der er mere dominerende end andre og hvilke	Produktion og produktivitet – dilemmaet er kvaliteten	Økonomistyring
Er kontrakten ledelsesmæssigt forankret	Ja	Delvis
Er kontrakten medarbejdermæssigt forankret	Ja	Delvis, næppe fuldt ud kendt blandt medarbejderne
Er kontrakten fuldt ud institutionaliseret	Ja	Nej
Hvornår er kontrakterne startet op, som styringsteknologi	År 1992	År 2002

Ud fra analysen af de to kontrakter og spørgeskemaundersøgelsen, så kan vi i et teknologiperspektiv forsigtig konkludere, at Ankestyrelsen har en dominerende ledeforskel, som er produktion og produktivitet, men omvendt er ledeforskellen en klar prioritering og styring.

Ledeforskellen i Ankestyrelsen synes ikke at stemme overens med missionen og visionen, hvilket for cheferne giver et dilemma og skisma i relation til kvaliteten af deres produkter.

Ankecheferne må indenfor de givne rammer og ressourcer opnå den bedst mulige kvalitet, selvom det i kontrakten er et nedprioriteret punkt.

I modsætning til Ankestyrelsen, så synes resultatkontrakten i Statens Museum for Kunst at være i bedre overensstemmelse med museets mission og vision.

Cheferne oplever dog alligevel, at selvom man udadtil signalerer en ledeforskel med høj faglighed og kvalitet i opgavevaretagelsen, så er økonomistyring den dominerende faktor i chefernes bevidsthed. Der er altså med andre ord forskellige skismaer og dilemma i begge institutioner, som må påvirke ledelsesrummet.

I Ankestyrelsen er alt objektiviseret og gjort måleligt.

Kontrakten har en klar rangordning, idet produktion og produktivitet giver en score på 60 point, personaleledelse på 30 point og strategisk ledelse 10 point.

Selv med en klar rangordning som styrende, så opleves der spændinger eller skismaer i den daglige ledelse. Rangordningen ligger op til en bestemt orientering både for lederne og for medarbejderne – en orientering, der skaber konkurrence i kontoret og mellem kontorerne.

Dette betyder, at alle tænker i ”mit kontor” frem for Ankestyrelsen som helhed. Kontorerne bliver samtidig mere lukket i forhold til hinanden og hjælpen på tværs bliver mindre. Der opstår en lukkethed, en egoisme, der alene fremme kontorets interesser til fordel for helheden.

Kontorerne må ind i mellem derfor se stort på kvaliteten, de mere bløde personaleværdier går tabt – idet fokuset og incitamentet mere går på produktion og produktivitet.

I modsætning til den rangordnede styring, så har Statens Museum for Kunst en balanceret styring på 4 perspektiver: økonomi, processer, udvikling og bruger.

En balanceret styring kan man sige skaber en mere ligeværdig og balanceret retning.

Ingen af de objektive mål og aktiviteter har større fortrin end andre, og hvad betyder det for ledelse?

På den ene side oplever cheferne, at den balancerede styring ikke er eksisterende, idet økonomistyringen er den dominerende faktor i styring. På den anden side opleves der trods en balanceret styring ikke nogen form for ejerskab af kontrakten/handlingsplanen, idet cheferne ikke oplever det som styringsværktøj, ligesom der er ingen konsekvenser ved manglende målopfyldelse.

Vi finder forsigtig at kunne konkludere, at såvel en rangordning som en sideordning skaber forskellige orienteringer, som af cheferne i det daglige giver forskellige dilemmaer.

I Ankestyrelsen er kontrakten efter vores vurdering mere forankret end i Statens Museum for Kunst. Kontrakten og relationerne i Ankestyrelsen synes at være trængt mere ind i deres organisation, og der styres klart efter kontraktens ledeforskel. Ingen af cheferne

er i tvivl om, at de i forhold til omgivelserne bliver vurderet på deres evne til at omsætte kontrakten og derved indfri styrelseschefens aftale med hierarkiet op ad til.

Selvom kontrakten er mere forankret i Ankestyrelsen, så giver cheferne også udtryk for de slagsider, som teknologien kontraktstyring medfører og derved de modsætningsforhold, der skabes med denne styring.

I Statens Museum for Kunst er det vores umiddelbare vurdering, at kontrakten og den tilhørende handlingsplan ikke fuldt ud er forankret – ja – nogle af cheferne ser det ikke som en styringsteknologi.

Cheferne i museet bliver ej heller hængt op, hvis de ikke når målene og flere af dem er i tvivl om deres ledelsesrum og handlen. Omvendt må man tilskrive Statens Museum for Kunst, at de ikke har så lang erfaring med kontraktstyring som Ankestyrelsen. Faren er med kontrakten, at den udadtil tjener et bestemt formål i forhold til de bevilgende myndigheder, men indadtil er kontrakten ikke nærværende. Dette må naturligvis give nogle ledelsesmæssige spændinger, hvis man ikke tillægger kontrakten nogen betydning.

Begge kontrakter i såvel Ankestyrelsen som Statens Museum for Kunst er under påvirkning af konkurrence fra andre teknologier til kontraktstyring, herunder specielt:

økonomistyring, Balanced Scorecard, kvalitetsstyring og ikke mindst de personalepolitiske redskaber og organisationens bløde værdier er i spil.

Kontraktstyringen er derfor under påvirkning af flere teknologier, og når cheferne har svaret på deres ledelsesrum, så har det således været under påvirkning af andre teknologier end kontraktstyring. Forskellige teknologier i en organisation skaber forskellige retninger, der kan være i modsætningsforhold eller komplementerer hinanden. Nogle af cheferne oplever, at nogle af teknologierne ligefrem er i modsætningsforhold til hinanden.

10. Analyse af ledelsesrummet i et institutionelt perspektiv/Institutionel analyse

10.2 Analyse af mellemliderens ledelsesrum i et institutionelt perspektiv.

I dette kapitel vil vi med udgangspunkt i mellemliderens kontrakter se på mellemliderens ledelsesrum i forhold til deres muligheder for udøvelse af ledelse i forhold til deres kontor/medarbejdere.

Vi har som tidligere nævnt valgt at foretage analysen i et institutionelt perspektiv alene anvendt på det organisationssociologiske perspektiv⁸¹.

Alle kursiverede citater (udsagn) i denne analyse er hentet fra spørgeskemaundersøgelsen.

⁸¹ Cambell. 2004

I analysen og den videre diskussion vil vi primært beskæftige os med hvad kontrakten betyder for mellemliderens muligheder og eller begrænsninger for legitimitet i forhold til ledelsesrummet.

I den forbindelse vil vi forsøge, at besvare vores hypotese om, hvorvidt den legitimitet der hentes via den indgåede kontrakt danner grobund for mellemliderens legitimitet som så igen udspringer af en eller anden form for hykleri.

For den nærmere analyse vil vi tage udgangspunkt i de udfyldte spørgeskemaer for de to institutioner og de indgåede kontrakter.

Analysen vil som tidligere nævnt tage afsæt i mellemliderens egen opfattelse og egen oplevelse af hvad de institutionelle rammer skabt af kontrakten betyder for ledelsesrummet, jf. vores spørgeskemaundersøgelse.

Det er således som nævnt i afgrænsningen ikke medarbejdernes opfattelse af lederens ledelsesrum vi beskæftiger os med – men alene mellem lederens egne. Det bemærkes videre, at vi heller ikke forholder os til de øvrige og konkurrerende muligheder som kontrakten giver for at udøve ledelse.

Beskrivelse af case institutionernes interne kontrakter/handlingsplaner set i et institutionelt perspektiv:

Det bemærkes, at nedenstående skema er baseret på de officielle kontrakter og handlingsplaner og de officielle beskrivelser af institutionerne og deres organisation og historie på institutionernes hjemmeside samt de udleverede årshjul fra Ankestyrelsen, jf. bilag 6.

	Ankestyrelsen	Statens Museum for kunst
Kontrakt/handlingsplan med henholdsvis Socialministeriet og Kulturministeriet ⁸²	1992	2002
Start med interne kontrakter/handlingsplaner ⁸³	1998	2002
Oprindeligt formål med indførelse af kontrakter ⁸⁴	<ul style="list-style-type: none"> - Bedre styringsmæssige muligheder - Resultatfokusering gennem øget mål- og kravspecificering - Effektivitet gennem øget decentralisering - Større fleksibilitet og sikring af langsigtet planlægning - Klarere sondringer mellem politik og drift 	<ul style="list-style-type: none"> - Større synlighed af Museets opgaver - Synlighed af ansvarsområder - Mulighed

⁸² www.ast.dk & www.smk.dk

⁸³ do

	Ankestyrelsen	Statens Museum for Kunst
Formål med indførsel af interne kontrakter/ handlingsplaner ⁸⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Udløber af Rigsrevisionens anbefalinger. - At kunne fastholde uafhængighed 	<ul style="list-style-type: none"> - Synliggørelse af opgavefordelingen på museet - Skal understøtte Museets vision om at blive ”Danmarks førende kunstmuseum...”
Proces ved indførsel af kontrakter/handlingsplan mellem direktion og chefer ⁸⁶	<ul style="list-style-type: none"> - Trin for trin – en løbende udvikling, der nøje følger styrelsens ”årshjul” - Processen bærer klart præg af at være styret af formelle regler for hvorledes parterne agerer. - Krav at alle deltager aktivt. - Processen ved kontraktindgåelsen er præget af faste rutiner og fælles forståelser for forløbet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Udarbejdes på baggrund af direktionens kontrakt med Kulturministeriet. - Udarbejdes af direktionssekr. på baggrund af oplæg fra direktionen. - ingen faste planer, ingen rutiner.
Type af kontrakt/handlingsplan ⁸⁷	<ul style="list-style-type: none"> - Mht. produktionskrav – hård kontrakt. - Øvrige krav - blødkontrakt 	<ul style="list-style-type: none"> - I sit udgangspunkt en hård handlingsplan med konkrete mål for den enkelte chef - Blød mht. andre forhold
Evaluerings, herunder, konsekvenser af manglende opfyldelse af kontrakt/handlingsplan ⁸⁸	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen direkte konsekvens af manglende opfyldelse - Kontrakten evalueres via dialog mellem direktion og chef. - Der er faste rammer og rutiner for evalueringen (kontrakten giver anvisning herpå). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen individuel evaluering - Kvartalsvise drøftelser af status på handlingsplanen. - Der er ingen rutiner eller faste aftaler for evaluering.
Hvorledes indgås kontrakterne/handlingsplanen. ⁸⁹	<ul style="list-style-type: none"> - Møde række med præsentation af udkast – dialog form 	<ul style="list-style-type: none"> - Aftales på et ledelsesmøde.
Processen ved indgåelse af kontrakten/handlingsplanen ⁹⁰	<ul style="list-style-type: none"> - Top – down styring /Bottom – up. - Styrelsens kontraktshjul, bilag X 	<ul style="list-style-type: none"> - Top-down styring - Handlingsplanen er udmøntning af Museets kontrakt
Formkrav til kontrakten/handlingsplanen ⁹¹	<ul style="list-style-type: none"> - Individuel kontrakt. - Skriftlighed. - Kontrakten underskrives af parterne. - Standardkontrakten er baseret på en fast skabelon. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fælles handlingsplan med alle opgaver, men hvor ansvaret for udførsel af den enkelte opgave er fastsat. - Handlingsplanen er skriftlig. - Handlingsplanen bærer ikke chefernes underskrift.
Brug af kontrakten i dagligdagen ⁹²	<ul style="list-style-type: none"> - Styringsværktøj for Folketinget/ ministeren/ departementet i forhold til Ankestyrelsen. - Styringsinstrument for direktionen i forhold til ankechefen. - Styringsværktøj for ankechefen i forhold til medarbejdere. 	<ul style="list-style-type: none"> - I nogen omfang styringsværktøj i det daglige i forhold til opgave løsning

⁸⁴ www.ast.dk

⁸⁵ www.ast.dk og udledning af SMK’s kontrakt

⁸⁶ www.ast.dk og udledning af AST’s kontrakter og udledning af SMK’s kontrakt og handlingsplaner

⁸⁷ Udledning af AST og SMK’s kontrakter se kap. 5.

⁸⁸ Fortolkning af de vedlagte kontrakter, bilag 3&4

⁸⁹ AST’s kontraktshjul bilag 6 og SMK’s kontrakt bilag 4

⁹⁰ Fortolkning af kontrakterne og ats’s kontraktshjul bilag 6

⁹¹ Gennemgang af institutionernes kontrakter

⁹² Udledning af spørgeskemaundersøgelsen bilag 1&2

Ankestyrelsen set i et institutionelt perspektiv set gennem kontrakter og spørgeskema:

Ankestyrelsen har arbejdet med kontraktstyring siden 1992 og med interne kontrakter gennem fra 1998.

Ankestyrelsens set-up i forhold til kontrakter og kontraktindgåelse er i høj grad præget af faste rutiner og en fælles forståelse for kontraktforløbet.

Alle kontrakter er baseret på en ”fast” kontraktskabelon, kontrakterne er individuelle, kontrakterne er skriftlige, de er prioriterede i forhold til mål og de dækker som udgangspunkt den ”hele” leder, idet de omfatter alle aspekter af chefens virke inklusiv personalepolitik, ledelse på tværs og strategi forhold.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår, at styrelsens chefer i høj grad benytter kontrakten i deres dagligdag som ledere. Således finder de fleste, at kontrakten har betydning for deres ageren i dagligdagen både hvad angår strategisk tænkning, personaleledelse samt for opfyldelse af produktionsmål, jf. bilag X, B.4.

At kontrakten er en væsentlig del af den daglige styring og af det daglige omdrejningspunkt og at lederne er fokuseret på indholdet i kontrakten fremgår ligeledes af spørgeskemaets punkt B 10, hvor den gennemsnitlige besvarelse viser, at cheferne finder at kontraktstyring er det styringsværktøj blandt fire, der er det der har den største indflydelse på deres ledelsesrum.

Samlet set kan man således konkludere, at Ankestyrelsens kontrakter er baseret på formelle regler og de er omgivet af en række kulturelle rammer, der tages som givet i ledelsesgruppen.

Herudover kan de ses som værende en del af en fast rutine i styrelsen.

Vi finder således at kunne konkludere, at kontrakttankegangen og ikke mindst forståelsen for, brugen af og opmærksomheden på kontrakter og kontraktstyring er en institutionaliseret del af Ankestyrelsen.

Statens Museum for Kunst set i et institutionelt perspektiv set gennem kontrakter og spørgeskema:

Statens Museum for Kunst har arbejdet med intern kontraktstyring siden 2002 og har således ca. 4 års erfaring hermed.

Lederne i Muset har en samlet fælles kontrakt, hvor der er givet opgaver til hver enkelt chef. Der er således ikke tale om individuelle eller skriftlige aftaler/kontrakter.

Kontrakten er primært baseret på opgaver og tager som udgangspunkt ikke hensyn til andre ledelsesmæssige aspekter så som personalepolitik, strategi, ledelses på tværs etc.

Kontrakten giver ikke umiddelbart indtryk af at være en kontrakt, jf. kapitel 5., og ingen af de ”normale” karakteristika for kontrakter er umiddelbart til stede.

Der er ikke i kontrakten foretaget en rangordning eller en prioritering af de enkelte opgaver, ligesom der ikke ses at være succeskriterier for opgaveløsningen.

Der ses ikke at være rutiner eller planer for kontraktindgåelsen.

Spørgeskema undersøgelsen bærer efter vores vurdering præg af at kontrakten ikke umiddelbart fylder så meget i den daglige ledelse, idet der ikke ses

10.3 Analyse af kontrakter og spørgeskemaundersøgelsen i et institutionelt perspektiv (organisatorisksociologisk perspektiv)

Vi vil med udgangspunkt i kontrakterne og besvarelserne fokusere på legitimitet og formelle/uformelle relationer. Besvarelserne udgår således fra vores empiri, og detaljer findes i kapitel 9.

I første omgang vil vi se på den legitimitet, som de kontraktlige forhold, der giver mellemlederen, såvel udadtil i forhold til omverden som indadtil i forhold til organisationen.

Dernæst vil vi se på lederens udsagn i spørgeskemaerne, herunder se på om der er en overensstemmelse mellem det ”man skriver i kontrakten og det man reelt gør”. Sagt på en anden måde – er der tale om en form for ”hykleri”.

Legitimitet i henhold til Resultatkontrakt og besvarelse af spørgeskema i AST:

AST's overordnede mission og vision udadtil er:

Mission: Ankestyrelsen skal som øverste klageinstans på velfærdsområdet træffe afgørelser og fastlægge praksis på landsplan.

Herudover vil AST være kendt for (vision):

- Vi vil være kendt for vores korrekte og forståelige afgørelser og analyser
- Vi vil anvende vores samlede viden til at sikre et helhedsorienteret perspektiv på velfærdsområdet
- Vi vil skabe tillid til Ankestyrelsen ved at være en åben myndighed

www.ast.dk

Vi ser at AST legitimerer sig udadtil på tre områder:

- Produktion og produktivitet (60 ud af 100 mulige points)
- Personaleledelse (30 ud af 100 mulige points)
- Strategiske ledelsesopgaver med videre (10 ud af 100 mulige points)

Indenfor de ovennævnte områder, er der derudover en rangordning, hvor den ”største” legitimitet samlet gives til produktion og produktivitet (i alt 60 ud af 100 mulige points).

Legitimitet i relation til produktion og produktivitet:

Indenfor produktion og produktivitet har sagsbehandlingstid den største prioritet (25 ud af 60 mulige points).

Legitimiteten udadtil opnås således igennem en stor og hurtig sagsproduktion.

Denne legitimitet støttes af følgende udsagn:

”Det fremgår af kontrakten, hvilke produkter/ydelse jeg skal levere og succeskriterierne herfor”

” Min succes i Ankestyrelsen er afhængig af om jeg opfylder min kontrakt. Ikke kontraktfastsatte opgaver er uinteressante”

Legitimiteten for mellemlideren i forhold til medarbejderne (nedadtil i organisationen) støttes af følgende udsagn:

”Efter min vurdering er kontrakten et rigtig godt styringsværktøj, og kontrakten hjælper mig i høj grad til overfor mine medarbejdere at kunne legitimere mine beslutninger”

Legitimiteten opleves mellemliderne indbyrdes. Dette støttes af følgende udsagn:

”Vi chefer i Ankestyrelsen måler hinanden meget på produktion, og det er produktion, der primært tales om på møder”

Legitimitet i relation til personaleledelse:

Indenfor personaleledelse vægtes sygefravær og ledervurdering lige (hver med 12 ud af 30 mulige points).

På spørgsmål om hvorvidt kontraktstyring har betydning for den daglige personaleledelse, svarer hovedparten (syv ud af ni), at det har betydning.

Vi har ingen uddybende udsagn, der støtter legitimitet i relation til personaleledelse.

Legitimitet og strategisk ledelse:

I forhold til resultatkontrakten i 2005 vægter strategisk ledelse kun det halve i resultatkontrakten fra 2006 (10 ud af 100 mulige points).

På spørgsmål om hvorvidt kontraktstyring har betydning for den strategiske tænkning, svarer seks af ni, at det har den, men samtidig svarer syv ud af ni, at den ikke er begrænsende for det at tænke strategisk.

Understøttende/supplerende/uddybende udsagn i begrænsning af ledelsesrummet for strategisk tænkning:

”Mit svar er ja, forstået på den måde, at strategidelen har fyldt procentvis lidt i forhold til almindelig drift. Jeg fornemmer dog, at der kan være forandringer på dette punkt i kontrakterne fremover”.

Jeg tænker strategisk uanset kontrakt eller ej”

”Ja, mulighederne for strategisk ledelse er begrænset”

”Ja – når man er underlagt/afhængig af andre (direktionen) er man begrænset udadtil men ikke indtil i kontoret, når man holder sig indenfor rammen i kontrakten”

Konklusion, skismaer og spændinger i legitimitetsproblematikken i AST:

Vi ser, at der ikke er overensstemmelse mellem AST's overordnede mission og vision, der skal være med til at legitimere AST udadtil, og den interne kontrakt, der skal sikre denne legitimitet.

Kun i et tilfælde, er der direkte sammenhæng mellem den overordnede mission/vision – og det er kontrakt punktet, der omhandler strategisk ledelse – nærmere pkt. 3.1:mål og strategier – der siger: ”handler helhedsorienteret og i overensstemmelse med styrelsens mål og strategier”. Dette punkt tæller to ud af 100 mulige points!

Et udsagns fra spørgeskemaundersøgelsen støtter den manglende overensstemmelse:

”I kontrakten er produktiviteten i højsæde, når man ser på point. Det er i direkte modsætning med styrelsens ønske om at give en topkvalitet i vores afgørelser – idet kvaliteten ikke vægtes højt.”

Resultatkontrakten skaber i det hele taget – som den er formuleret – forskellige skismaer og spændinger i den daglige ledelse – og for ledelsesrummet. Dette støttes af følgende udsagn:

”I kontrakten er produktiviteten i højsæde, når man ser på point. Det er i direkte modsætning med styrelsens ønske om at give en topkvalitet i vores afgørelser – idet kvaliteten ikke vægtes højt.”

”Tidsfrister i kontrakten står tit i vejen for den kvalitet man skal yde i forhold til kontrakten.”

”Modsatning mellem de personalepolitiske værdier og kravet om kvalitet og produktion.”

I relation til et meget stort fokus på sagsbehandlingstid, tolker vi, at dette faktum må skyldes, at der i omgivelserne er et stort ønske om en hurtig sagsbehandling. Ser vi på resultatkontrakt fra 2005 i sammenligning med den gældende for 2006 (se bilag) – da

vægtes sagsbehandlingstiden dobbelt så meget i den for 2006. Vi tager dette som udtryk for, at legitimiteten tilpasser sig over tid til omgivelseskrav, og at der må være et stigende behov for denne parameter.

En anden interessant iagttagelse er vedr. sygefravær. Siden 2005 kontrakten er sygefravær blevet en del af resultatkontrakten, samtidig med, at ledervurderingen tæller mindre. Det tager vi som udtryk for, at en institution med højt sygefravær er negativ i forhold til legitimitering udadtil. Det må tages som udtryk for, at omverdenens værdisæt er ændret, og man i højere grad fokuserer på medarbejder trivsel. Dvs. at AST viser sig i stand til at tilpasse omgivelserne, og dermed sikrer sig overlevelsesmuligheder. Denne konklusion støtter antagelserne fremsat af Meyer og Rowan⁹³, som bygger på, at organisationer handler på normer og værdier i deres omgivelser, udtrykt således: ”Organisationer presses til at optage de praksisser og procedurer, der er bestemt af de fremherskende rationaliserede begreber vedrørende organisatorisk arbejde, som er institutionaliserede i samfundet. Organisationer, der gør dette, øger deres legitimitet og deres overlevelseschancer uafhængigt af deres umiddelbare effektivitet af de tilegnede praksisser og procedurer”.

Ser vi på nedprioriteringen af strategisk ledelse, i forhold til 2005- kontrakten, kan dette tilskrives flere forhold.

Det kan blandt andet ses som udtryk for at, AST ikke har problemer med at følge mål og strategier, fastsat af Direktionen, og dermed ikke behøver at vægte dette forhold særlig højt i kontrakten. Dvs. at vi ser det som et udtryk for, at strategisk ledelse er velimplementeret i AST.

Ud fra besvarelser af og udsagn i spørgeskemaundersøgelsen formoder vi at resultatkontrakten er velimplementeret og forankret – dvs. institutionaliseret i AST. Derimod finder vi ikke fuld eller overhovedet nogen overensstemmelse mellem den overordnede mission og vision, og resultatkontrakten. Vi finder det at være et udtryk for at AST har et behov for en udadrettet legitimitering, der sikrer overlevelsen af institutionen.

Når det er sagt, kan vi dog se tydelige tegn på at resultatkontrakten ændres over tid, formentlig i takt med at omverdenens krav ændrer sig. Dvs. at AST bruger resultatkontrakten som et aktivt redskab i tilpasningen til omverdens betingelser jf. Meyer og Rowan.⁹⁴

Legitimitet i henhold til Resultatkontrakt og besvarelse af spørgeskema i SMK:

SMK legitimerer sig overordnet udadtil med en mission og vision, der er følgende:

Mission:

- SMK skal berige og bevæge mennesket gennem kunsten

Vision:

⁹³ Meyer og Rowan citat i J. Cambell (2004)

⁹⁴ Meyer og Rowan, Cambell artikel.

- SMK skal være det førende kunstmuseum i Danmark, kendt og respekteret nationalt og internationalt for kvalitet og nytænkning.

Til opnåelse af disse mål, har SMK valgt at styre balanceret gennem følgende fire perspektiver:

- Økonomi
- Processer
- Udvikling
- Bruger

Balanceret styring kommer fra det engelske: ”*Balanced Scorecard*”, som er en systematisk metode til målformulering og opfølgning. Dvs. man udøver en balanceret (sideordnet) styring.

Udadtil legitimerer SMK sig ved at fremvise en balanceret målopfyldelse af mission/vision – men indadtil svarer at de adspurgte, chefer at det helt klart er økonomistyring, der er styrende for deres hverdag.

På spørgsmål (i spørgeskemaundersøgelsen) om hvilke af følgende fire styringsværktøjer (kontraktstyring/handlingsplan, økonomistyring, værdistyring og kvalitetsstyring), der i procent har indflydelse på deres ledelsesrum – da svarer samtlige chefer, at 75 % ledelsesrummet er styret af økonomi (i gennemsnit). Til sammenligning har kontraktstyring kun ringe betydning på ledelsesrummet, idet cheferne svarer at ”kontrakten” kun har fem procents indflydelse på ledelsesrummet (i gennemsnit).

Trods flertallet af chefer svarer bekræftende på at styringsværktøjerne støtter og supplerer hinanden, udtaler en enkelt følgende:

”Realistisk set bruger jeg nok ikke meget tid på handlingsplanen, og betragter den ikke som et egentligt styringsværktøj”.

Konklusion, skismaer og spændinger i legitimitetsproblematikken:

Den overordnede plan signalerer udadtil balance, men indadtil synes dette ikke at være tilfældet. Bl.a. ud fra udsagn om at økonomistyring er det mest dominerende styringsredskab.

Vi genfinder elementer af den overordnede plans mission og vision i de skrevne handlingsplaner, men vi kan ikke vurdere om disse elementer forekommer i balanceret form.

Handlingsplanen skaber – som den er formuleret – forskellige skismaer og spændinger i den daglige ledelse. Dette støttes af følgende udsagn fra de adspurgte chefer:

”Ja – produktion/resultat kommer før kvalitet”

”Det er nemmere at tælle dimser end kvaliteten af dem”

”Nej, for jeg styrer mere efter økonomiresultater end efter den konkrete handlingsplan”

”Nej, for vi tænker ikke så meget i handlingsplan”

”Nej, da handlingsplanen ikke benyttes så meget”

”det er altid økonomi en, der giver mulighed for økonomistyring”

Konkluderende kan vi være i tvivl om hvorvidt kontrakten/handlingsplanen er fuldt implementeret i SMK, støttet af de anførte udsagn fra spørgeskemaundersøgelsen.

På baggrund af ovennævnte finder vi at kunne stille os følgende spørgsmål:

Er ”kontraktstyring” i SMK et udtryk for en efterligning af andre lignende institutioner, i et forsøg på at legitimere sig i forhold til omgivelseskrav? Har man således ”iklædt sig” en legitim klædedragt med formål at overleve som institution?

Dvs. man ”lader som om” udadtil, men gør som man plejer indadtil i organisation. Dvs. her er måske tale om hykleri.

9.3.3 Delkonklusion på institutionel analyse – ligheder og forskelle i de to kontrakter

Af ligheder ser vi:

- Begge institutioner bruger kontrakten som en institution til at regulere adfærd.
- Begge institutioner bruger kontrakten til legitimering – såvel udadtil som indadtil i institutionen.
- I begge institutioner skaber kontrakten/handlingsplanen forskellige spændinger i den daglige ledelse – idet andre konkurrerende styringsteknologier, såsom økonomistyring, kvalitetsstyring etc. skaber forskellige orienteringer.

Af forskelle ser vi:

- Kontrakten er optaget forskelligt i de to institutioner
- Der er forskelle i sammenhæng mellem legitimering udadtil og indadtil i organisationen i de to institutioner.
- Der er i de to institutioner forskel på prioritering af mål – idet man i AST har en rangordnet prioritering, mens man i SMK har (signalerer) en sideordnet, balanceret styring. Vi ser imidlertid, at denne balancering er svær at få til at fungere, og at økonomistyring synes at være den alt dominerende teknologi.
- At målbeskrivelsen i AST’s kontrakt er meget mere detaljeret i deres form end målbeskrivelsen i SMK’s kontrakt – dvs. det betyder at SMK har væsentlig større frihedsgrader end AST. I AST er kontrakten en overvejende hård kontrakt, mens den i SMK er at betragte som en blød kontrakt.
- At kontrakten i AST er mere dynamisk, med tilpasning til skiftende omgivelseskrav (f.eks. ved indføje af mål på sygefravær)

I AST er der en uoverensstemmelse mellem mission/vision og kontraktindhold – idet ud ad til ”signaleres” kvalitet, mens der indadtil stort set udelukkende ”signaleres” produktion. Til trods for denne uoverensstemmelse fremtræder kontrakten stort set at være fuldt institutionaliseret i AST.

I SMK er der mere sammenhæng mellem mission/vision og indhold i handlingsplaner – men vi ser at handlingsplaner spiller en meget ubetydelig rolle i dagligdagen, hvorfor vi mener at handlingsplaner ikke er institutionaliseret eller i hvert fald ikke helt institutionaliseret i SMK. Dette kan understøttes af følgende udsagn:

”Realistisk set bruger jeg nok ikke meget tid på handlingsplanen, og betragter den ikke som et egentligt styringsværktøj”.

Konkluderende ser vi, at de institutionelle forhold/betingelser/rammer har en væsentlig betydning for hvordan de optager og implementerer en styringsteknologi.

9.2.3 Hvad betyder den viden vi har opnået ved såvel teknologianalyse som ved institutionel analyse for ledelsesrummet?

Pga. at kontraktstyring synes at være et velimplementeret styringsværktøj i AST, har den stor betydning for mellemlederens daglige arbejde og dermed dennes ledelsesrum, idet kontrakten er bestemmende for de daglige arbejdsprocedurer. Når kontraktstyringen er velimplementeret betyder det, at der er en løbende tilpasning til skiftende omgivelsskrav, hvilket derfor også vil være gældende for ledelsesrummet, der ændres i takt hermed.

Omvendt har kontraktstyring en mindre betydning for ledelsesrummet i SMK, idet det fremgår at kontraktstyring dårligt eller slet ikke implementeret. Her fremstår kontrakt nærmest som værende af ceremoniel karakter – nærmest som et ”festskrift”, der fremvises ved særlige lejligheder.

Kontraktstyring i AST skaber en indbyrdes konkurrence – kontorerne imellem, dvs. man tænker i mit kontor ved løsning af opgaver, frem for løsning af opgaver i fællesskab. Det kan føre til en dårligere udnyttelse af ressourcer. Denne tankegang har betydning for ledelsesrummet, når der er tale om tværgående opgaver. Denne konkurrence ser vi ikke tegn på i SMK.

Da kontrakterne i AST er individuelle kontrakter, hvor ledelsesevner løbende bliver evalueret, er det med til at påvirke ledelsesrummet. I modsætning til SMK, hvor kontrakterne er kollektive, uden en ledelsesevaluering, har kontrakten en meget mindre eller slet ingen betydning for den enkelte leders ledelsesrum. I SMK er det derimod økonomistyring, der er det mest afgørende for udøvelse af ledelse, og dermed ledelsesrummet.

Vi mener, at kunne konkludere, at de institutionelle forhold i såvel AST og SMK har betydning for mellemlederens ledelsesrum.

Vi ser desuden at konkurrerende styringsteknologier har indflydelse på mellemlederens ledelsesrum.

11. Samlet diskussion og konklusion

I vores masterafhandling har vi stillet os følgende spørgsmål:

Problemformulering:

”Hvilken betydning har kontraktstyring for ledelsesrummet for mellemlideren – en komparativ undersøgelse af to i princippet meget forskellige offentlige institutioner på kontrakt – Ankestyrelsen og Statens Museum for Kunst?”

Hypoteser/antagelser:

- Vi antager, at ledelsesrummet for mellemlideren i AST og SMK er, under påvirkning af styringsteknologien - kontraktstyring

- Vi antager, at ledelsesrummet for mellemlideren i AST og SMK er under påvirkning af institutionelle forhold

- Vi antager, at den legitimitet, kontraktstyring giver mellemlideren, bygger på hykleri

På baggrund af ovenstående problemformulering, hypoteser/antagelser, analyser og den benyttede empiri har vi gjort en række iagttagelser, som vi i det efterfølgende gerne vil diskutere.

Vi har iagttaget følgende:

1. Vi mener, at institutionelle forhold, optagelse og implementering af kontrakten har betydning for ledelsesrummet i de to case institutioner.
2. Vi ser at konkurrerende teknologier har betydning for implementering af kontraktstyring (økonomistyring i SMK).
3. Vi ser at den måde en kontrakt prioriterer opgaver på har en betydning for ledelsesrummet (rangordnet prioritering – AST/ sideordnet prioritering – SMK).
4. Vi ser at kontraktstyring i begge institutioner anvendes til legitimering.
5. Vi finder at varigheden af den tid man har haft kontraktstyring har betydning for implementering og dermed om kontrakten er institutionaliseret.
6. Vi ser på baggrund af de iagttagede uoverensstemmelser mellem mission/vision og kontrakt (AST) samt det forhold at kontraktstyring ikke i det daglige i SMK spiller en væsentlig rolle (ifølge udsagn) er udtryk for hykleri.

Indledningsvis vil vi igen gøre opmærksom på, at denne komparative analyse alene retter sig mod vores to case institutioner og kan således ikke give et generelt billede af, hvorledes kontraktstyring påvirker ledelsesrummet i alle offentlige institutioner.

Diskussion og konklusion af iagttagelse 1:

Det forhold at kontraktstyring ikke bliver italesat som et instrument eller værktøj, der benyttes i den daglige styring i den enkelte mellemlideres kontor og således ikke insti-

tunaliseret, har efter vores vurdering overordentlig stor betydning for ledelsesrummet givet via kontrakt.

Det betyder rent faktisk – som udgangspunkt – at kontrakten kun er perifer i forhold til ledelsesrum, hvilket vi synes SMK er et godt eksempel på.

Det kan godt være at kontrakten legitimerer handling og ageren udadtil, men i forhold til styring indadtil i den enkelte mellemliders kontor ses den ikke at have afgørende betydning.

Hvad betyder det for ledelsesrummet, når der stilles en styringsteknologi til rådighed, der ikke benyttes? Vi finder det kan diskuteres om det overhovedet har betydning for ledelsesrummet? Når kontrakten er fraværende bliver ledelsesrummet efter vores vurdering givet af andre eksisterende styringsteknologier.

Ovennævnte mener vi kan anvendes som karakterstik af forholdene i SMK, hvor økonomistyring ses at være blevet retningsgivende for mellemliderens ledelsesrum.

Modsat kan man se at styringsteknologien kontraktstyring, som vi vurderer velimplementeret i AST, har stor indflydelse på mellemliderens ledelsesrum.

Styringsteknologien ses af spørgeskemaundersøgelsen at have stor indflydelse på mellemliderens handlende og ageren i forhold til opgavevaretagelsen, kvaliteten af denne samt i forhold til medarbejdere etc.

Diskussion og konklusion af iagttagelse 2:

Efter vores vurdering er det vigtigt, at en institutions ledelse er opmærksom på, hvilke styringsværktøjer man implementerer, idet vi mener at kunne hævde, at styringsteknologi i sin form og i relation til ledelsesrummet ikke er ”uskyldige”. Sagt på en anden måde – hvert styringsværktøj har sit potentiale i forhold til ledelsesrummet. Det vil sige, at styringsteknologierne kæmper/konkurrerer om lederens ledelsesrum.

Ovenstående finder vi at kunne udlede fra vores analyse af ledelsesrummet i SMK, hvor fraværet af kontraktstyringen har medført at det er økonomistyringen, der giver mellemlideren dennes ledelsesrum.

Ser vi på AST, hvor kontraktstyring er velimplementeret og som udgangspunkt ikke er i væsentlig konkurrence (men findes) med andre teknologier, skabes der på trods af dette alligevel dilemmaer i forhold til ledelsesrummet.

På baggrund af ovenstående vil vi postulere, at jo bedre teknologien er institutionaliseret jo højere grad bliver den retningsgivende for mellemliderens ledelsesrum.

Diskussion og konklusion af iagttagelse 3:

En kontrakt, hvor der på forhånd er en given prioritering (rangordning) af opgavevaretagelsen giver efter vores opfattelse en klarhed og forventning til ledelsesrummet – både i relation til omgivelserne og til medarbejderne.

Vi finder dog også at kunne konkludere, at en sådan rangordning som det forekommer i AST (prioritering) i forhold til mellemlideren og dennes ledelsesrum giver en klar begrænsning og kan konflikte med lederens egen opfattelse af hvorledes opgaverne skal løses.

Modsat skaber en sideordnet – som det forekommer i SMK - prioritering af opgaverne et mere åbent ledelsesrum, idet der reelt ikke er nogen opgaver som prioriteres før andre.

Ankestyrelsens kontrakter har en klar prioritering og klare mål i forhold til produktion, produktivitet etc. Forhold som lederen dels bruger som styring og som lederen efterfølgende bliver målt og evalueret på.

Ankestyrelsens kontrakt er os fortolket som værende en hård kontrakt.

Det peger hen imod at den enkelte mellemlider i Ankestyrelsen har klart definerede rammer for sin ledelse indenfor kontrakten, hvorimod de ser ud til at lederne i SMK har et mere diffust ledelsesrum.

Deres kontrakt er således opbygget på baggrund af et balanceret fokus, hvor alt vægter lige meget. Der er således ingen prioritering. På trods af det kan vi af spørgeskemaet alligevel se at den primære fokusering er på økonomistyring.

Vi vil således postulere at der er et veldefineret men begrænset ledelsesrum for mellemlideren i Ankestyrelsen – om det er et godt eller dårligt rum tager vi ikke stilling til.

Ankestyrelsens kontrakt kan endvidere anvendes dynamisk og tilpasse sig de krav som omgivelserne løbende stiller.

I relation til ledelsesrummet betyder det at lederens ledelsesrum løbende tilpasses og i vidt omfang over tid har mulighed for at blive indskrænket og udvidet.

Vi skal bemærke, at Ankestyrelsens kontrakt ikke giver ledelsesrummet alene. Det baserer vi blandt andet på de udtalelser i spørgeskemaet der viser, at uformelle aftaler kan medføre ændringer i det ledelsesrum der er aftalt i kontrakten.

I forhold til mellemliderens ledelsesrum kan ligeledes konkluderes, at der i kontrakten ligger en række spændinger. Ledelsesrummet er således under påvirkning af styrelsens forskellige prioriteringer i kontrakten.

Diskussion og konklusion af iagttagelse 4:

Vi ser at kontrakten, dels legitimerer begge institutioner i forhold til omgivelserne (det vil sige institutionens opdragsgivere såsom: departement/styrelse, ministeriet etc.) og dels legitimerer det institutionen indadtil.

Sidstnævnte må betyde, at kontrakten giver mellemlederens ledelsesrum rammer, og kan legitimeres nedad i organisationen mod medarbejderne. Kontraktens prioritering er ikke til diskussion, hvilket skaber et klart ledelsesrum.

Vi finder, at kontrakten skaber legitimitet på flere niveauer, idet flere aktører er involveret i forhandlingen/spillet om kontrakten.

På et niveau – ses der et forhandlingsspil i institutionen (internt) – mellem direktionen og mellemlederen.

På et andet niveau - ses der et forhandlingsspil mellem flere opdragsgivere – et spil, hvor institutionens direktion forhandler med ministeriet.

På et tredje niveau – ses der et forhandlingsspil mellem ministeriet og de politiske opdragsgivere.

Legitimiteten, der giver mellemlederen sit ledelsesrum, er således ”spundet” ind i en række forhandlingsspil mellem flere aktører/interessenter. Disse spil har vi kun set på i vores analyse, når det kommer til institutionsniveauet/organisationen, mens de øvrige spil, der skaber legitimitet ud over dette niveau ligger uden for denne opgave.

Diskussion og konklusion af iagttagelse 5:

Af organisationernes egne oplysninger fremgår, at man i AST har arbejdet med institutionskontrakter siden 1992 og fra 1998 med interne kontrakter. SMK har alene arbejdet med kontrakter siden 2002.

Hvorvidt det har betydning for dels institutionaliseringen af kontrakterne i de to institutioner, og dels om det har betydning for det ledelsesrum, der er givet via kontrakterne, er usikkert.

For at kunne besvare dette spørgsmål præcist mere indgående at kende institutionernes historie/strategier etc.

Vi finder dog, at brug af kontrakter over tid vil kunne medvirke til en højere grad af institutionalisering (forankring – ritualiseret etc.) og dermed må vi forsigtig kunne antage at erfaring og tid spiller en rolle i forhold til ledelsesrummet.

Diskussion og konklusion af iagttagelse 6:

I relation til AST kan vi se at det ledelsesrum, der er givet via kontrakt, er i uoverensstemmelse med det ledelsesrum, der gives i missionen/visionen.

Det fremgår således af AST mission/vision, at vægten på ASTs virke ligger på kvalitet/retssikkerhed. I mellemliderens kontrakt er hovedfokuset imidlertid lagt på produktion/produktivitet.

Hvorvidt ovenstående uoverensstemmelse udspringer af hykleri finder vi ikke grundlag for at kunne svare på ud fra den foreliggende empiri.

Sammenfattende finder vi overordnet, at kunne konkludere, at Ankestyrelsens kontrakter findes at være veloptaget i organisationen, de er forankrede og ankecheferne spiller med på kontraktstyringens præmisser.

Vi kan derfor konkluderes at hykleriet i relation til kontrakterne i AST er begrænset.

I relation til SMK fremgår det at de er en institution på kontrakt, og at denne bliver brugt som styresteknologi. Imidlertid viser vores spørgeskemaundersøgelse et helt andet billedet af SMK brug af kontrakt eller mangel på samme.

Vi kan her spørge om, hvorfor SMK bryster sig af kontraktstyring, når en sådan teknologi ikke findes implementeret endside institutionaliseret i institutionen?

Vi kan umiddelbart have en mistanke om at styring via kontrakter er indført som et overordnet krav fra minister/departement, og at SMK alene efterlever kravene fra omgivelserne. Hvis dette udsagn er sandt – vil vi påstå at der er tale om hykleri.

Hvis ovennævnte situation er den måde hvorpå kulturministeriet og dens institutioner legitimerer sig i forhold til regeringens politik/ønske om at gøre brug af intern kontraktstyring, vil vi påstå, at der er tale om hykleri fra ”top til bund” – men accepteret hykleri.

Samlet vi konkluderer, at det er ud som om SMK har lavet en delkobling – de har besluttet sig for legitimere sig ud af til men har dekoblet sig in ad til – idet de ikke implementeret værktøjet indad til.

Derfor kan man have tvivl om hvorvidt værktøjet alene er lavet af ceremonielt hensyn i forhold til departement og bevillingsgivende politiker – derfor finder vi at der her er en grad af hykleri,

Vi opfatter, at begge institutioner benytter kontraktstyring som en måde hvorved institutionen legitimere sig i forhold til omgivelserne såvel indadtil som udadtil.

Vi finder i relation til de to case institutioner, at på nuværende tidspunkt at kunne konkludere, at det ledelsesrum, der i de to institutioner er skabt af kontrakter, er vidt forskellige og at årsagen her til blandt andet skyldes, dels vidt forskellige institutioner, dels to forskellige måder at optage styringsteknologien på.

Vi finder at institutionernes opgaver er meget forskellige og at dette forhold nødvendigvis må have betydning for hvordan man kan styre ved hjælp via kontrakt. AST's sagsproduktion må være nemmere "at sætte på kontrakt" ind det at formalisere SMK's meget forskelligartet opgave portefølje, såsom udstillingsaktivitet, formidlingsopgaver, bevarings- og forskningsopgaver. "At sætte SMK på kontrakt" kræver at der opstilles nogle evalueringsmetoder og målepunkter til brug for opfølgning på kontrakt.

Vi finder endvidere, at selve udformningen af kontrakten kan have betydning for hvilke ledelsesrum kontrakten giver den enkelte mellemlider.

Vi finder at det er afgørende at kontraktens udformning er afstemt efter de institutionelle forhold, hvis optagelse og implementering skal lykkes.

Ligeledes har vi påvist, at styring via kontrakter er optaget som en institution i Ankestyrelsen modsat SMK, hvor styring er domineret af et konkurrerende styringsværktøj – økonomistyring.

Kontrakten som jo er institutionaliseret i Ankestyrelsen er således med til at begrænse lederens muligheder for at fokusere på andre ting end produktion og produktivitet.

I Ankestyrelsen finder der ikke umiddelbart at være alvorlige konkurrerende værktøjer til kontraktstyring.

12. Perspektivering

I vores perspektivering vil vi forlade vores problemformulering, og sætte fokus på en række af de andre spørgsmål som emnet kontraktstyring giver.

Perspektiveringen er således vores overordnede tanker og refleksioner over nogle af de skismaer, der er opstået i forbindelse med vores skrivning af denne afhandling.

Der er ingen tvivl om, at Ankerstyrelsen og Statens Museum for Kunst er to meget forskellige institutioner – både hvad angår opgaveportefølje, og hvad angår den uddannelsesmæssige baggrund hos medarbejderne.

Ankestyrelsen kan på mange måder karakteriseres som værende en form for en sagsfabrik – hvor vidt forskellige former for sager indenfor det sociale område, der er anket, gennemgår et sagsforløb, og efterfølgende bliver udstyret med en afgørelse.

Ankestyrelsens organisation og arbejdsform abonnerer efter vores vurdering på såvel Taylorisme som på Webers bureaukratiforståelse.

Måske er det netop derfor, at Ankestyrelsen går godt i spænd med en meget formel og meget stringent styringsteknologi som kontraktstyring.

I modsætning hertil er Statens Museum for Kunst, der er karakteriseret ved at være et sted hvor der udstilles kunst og hvor kreativitet og kunstnerisk udfoldelse er nøgleordet. Man kan således hævde, at Statens Museum for Kunst i sin grundsubstans ikke kan sammenlignes med Ankestyrelsen, hvad angår opgavevaretagelse!

Eller er det et udsagn med modifikationer?

Vi har derfor diskuteret, om det overhovedet ud fra en logisk tankegang er muligt og dermed rimeligt at kontraktliggøre institutioner som Statens Museum for Kunst.

Vores umiddelbare holdning er ja - men under andre forudsætninger end dem, der bruges i forhold til institutioner som Ankestyrelsen.

I relation til ovenstående, ser vi en svaghed ved, at mange af statens institutioner ”kopierer” hinandens kontrakter.

Skal der være ens mål for uens virksomheder? Hvad er det man ønsker ved at kopierer hinanden? Ønskes der en generel benchmarking af statslige institutioner om forhold der i værste fald ikke kan sammenlignes?

Vores umiddelbare holdning er, at kontraktstyring brugt i en form, der er skabt til den enkelte institution, og hvor der er sammenhæng mellem vision, mission og kontrakt kan være et værdifuldt styringsværktøj. Det modsatte gør sig gældende for en kopi, bliver det en kopi, som ingen – hverken medarbejdere eller ledere ønsker at iføre sig.

I forhold til de politiske udmeldinger, som vi har set i de senere år – både fra regering og opposition - er der for os ingen tvivl om, at kontrakter som styringsinstrument er kommet for at blive, og at det kun er form og indhold, der vil varierer.

I den kontekst har vi drøftet, om de almindelige demokratiske rettigheder, ved en stadig udbygning af ”kontraktsnettet” eventuelt kan lide skade.

Kontrakter i det offentlige indgås på alle niveauer i forvaltningen – og det ligger i tiden og de politiske udmeldinger, at ”så meget som muligt” skal sættes på kontrakt. I særdeleshed alt der vedrører drift.

Imidlertid er det således, at det som udgangspunkt ikke er det politiske niveau, der deltager i styrelser og institutioners kontraktforhandlinger, ligesom kontrakterne i sin endelig form ikke bliver indgået med ministeren, men med departementschefen i vedkommende ministerium.

Adskillelse af politik og drift i et sådant omfang kan blive en ”sovepude” for demokratiet.

Vi finder således, at ovenstående er et skisma i den danske forvaltningsmodel, der er kendetegnet ved at ministeren har det overordnede ansvar – også for en forsvarlig drift.

En løsning kunne eventuelt være det som man blandt andet ser i Sverige, hvor styrelser og andre statslige institutioner i vidt omfang, er styret gennem lovgivning.

Et af den interne kontraktstyrings andre ”grå pletter”, og som kun fremtiden kan spå om, er hvor langt ned i hierarkiet i institutionerne vi ønsker, at kontraktliggøre den enkelte medarbejder.

Interne offentlige kontrakter er således baseret på, at kontrakten indgås i et over- underordnings forhold. Det er, modsat af hvad der kendes fra den private kontraktsret, hvor der er tale om et kontraktforhold mellem ligeværdige parter.

Overført til denne afhandling kan man måske hævde, at der i Statens Museum for Kunst, hvor kontrakten hverken er skriftlig eller individuel, og hvor den indgås på et ledelsesmøde og hvor samtlige chefer og direktion er til stede er en stor sandsynligheden for **informationssymmetri**.

Det er i modsætning til Ankestyrelsen, hvor kontrakten er individuel og i højere grad er afhængig af den enkeltes forhandlingsevner. Et sådan kontrakts forløb kan efter vores vurdering nemt være præget af stor **informationsasymmetri**.

I en afhandling som vores med en umiddelbar meget bred hovedtitel opstår der i skriveforløbet ud overnævnte problemstillinger og spørgsmål også en lang række andre spændende overvejelser og diskussioner.

Vi har i opgave ganske kort under kapitlet om kontrakttypologier været inden på at se partnerskaber som en form for reaktion på kontrakter.

Sagt på en anden måde har partnerskaber har ifølge Åkerstrøm en hel række af de fordele, som kontrakter ikke har og partnerskaber sættes i Åkerstrøms forståelse i modsætning til kontrakter.

At gå videre ind i Åkerstrøms teorier ikke muligt her, men diskussionen om partnerskaber som værende en anden måde at lave aftaler på i det nuværende og fremtidige komplekse samfund, hvor aftalebetingelserne hele tiden forandre sig er utrolig spændende og en fremtidig diskussion vær.

I den kontekst vil det være spændende, at drøfte hvorvidt partnerskaber kan ses som et alternativ til kontrakter. Eller hvorvidt kontrakten kan siges at regulere de individuelle mere juridiske aftale forhold og partnerskaber mere har en egenskab af at værende det formidlende led mellem forskellige systemer.

Andre spændende emner som vi ikke har beskæftiget os med er lederroller/ledelsesstils betydning for ledelsesrummet – magtforholds betydning for ledelsesrummet og det omgivelsespresset set i et vektorperspektiv.

13. Litteraturliste

- Astrid Boel, Hans Henrik Landert og Stein Larsen, kontraktstyring i den danske central-administration, 2001
- Barbara Czarniawska & Guje Sevón, The Northern Lights, 2003
- Beretning fra Rigsrevisionen, Beretning om kontraktstyring, 1998
- Bernard Gomard, Kontraktret, 1996
- Carsten Greve, Offentlig ledelse og styring i bevægelse, 2001
- Carsten Greve New Public Management, 2002
- Carsten Grev, Offentlig ledelse, 2003
- Carsten Greve, Administrativ Debat nr. 3, november 2006
- Christian Tangkjær, Nordisk Administrativt tidsskrift 1/2005, Douma og Schreuder. Økonomiske tilgange til organisationer. 2004
- Dorte Pedersen, Offentlig ledelse i Management Staten, 2004
- Finansministeriet, Resultatorientering i praksis, 1997
- Finansministeriet, Personalepolitik i staten "Fra ord til handling", 1998
- Finansministeriet, Er vi på rette spor, 1998
- Finansministeriet, En ny tids ledelse, 1999
- Finansministeriet, Kontraktstyring i staten, 2000
- Finansministeriet, Effektiv opgavevaretagelse i staten, 2003
- Finansministeriet, En fælles ramme for udvikling
- Jesper Brask Fischer og Anders Adelsten Kirchhoff, Den aktive forvaltning, 1998

Karin Bryntse, Kontraktstyrning i teori och praktik, 2000
Kurt Klaudi Klausen, Offentlig Organisation, Strategi og ledelse
Kurt Klaudi Klausen, Skulle det være noget særligt, 2001
Klaus Nielsen, Institutionel teori, 2005
Niels Åkerstrøm , Partnerskabelse, 2006
Nils Brunsson, The Organization of Hypocrisy, 2002
Niels Ejersbo & Carsten Greve, Den offentlige sektor på kontrakt, 2002
Økonomistyrelsen, Vejledning om resultatkontrakter, 1996

Øvrig litteratur:

Kompendium: Organisation bind 2, 2005
Kompendium: På tværs af kernefagene, politologi, organisation og økonomi, efteråret 2005
Kompendium: Strategi og ændringer, forår og efterår 2006
Uddrag fra kapitel om: Hvorfor interessere sig for organisatoriske forandringer af lektor Peer Kjær, Handelshøjskolen i København

14. Bilag

- 1. Resultater fra spørgeskemaundersøgelse i Ankestyrelsen
- 2. Resultater fra spørgeskemaundersøgelse i Statens Museum for kunst
- 3. Ankechefens kontrakt, 2005 og 2006
- 4. Resultatkontrakt og handlingsplan for Statens Museum for Kunst
- 5. Ankestyrelsens virksomhedsgrundlag – mission og vision
- 6. Ankestyrelsens årshjul