

Masterafhandling



Kontraktstyring af
kulturinstitutioner
i Københavns
Kommune

Er det bare noget vi
leger?



Af
Tina Iversen
Søren Holmes
Klaus Høm
MPA-hold 2004

Indholdsfortegnelse

1.	Forord	3
2.	English abstract	5
3.	Indledning	7
3.1	Kort introduktion til det offentliges brug af kontraktstyring	9
3.2	Masterafhandlingens præmisser	11
4.	Genstandsfeltet	13
4.1	Strukturen i Københavns Kommune	13
4.2	Kultur- og Fritidsforvaltningen	14
4.3	Museerne	17
4.4	Kulturhusene	17
4.5	Kontrakter i Kultur- og Fritidsforvaltningen	19
5.	Erkendelse og problemformulering	21
5.1	Erkendelsesinteresse	21
5.2	Problemformulering	21
6.	Analysestrategi	23
6.1	Iagttagelsespunkt	23
6.2	Iagttagelsesposition	23
6.3	Teorivalg og konditionering	23
6.4	Legitimitet – introduktion og konditionering	25
6.5	Nyinstitutionel økonomisk teori – introduktion	30
6.6	Principal-agentteorien	32
6.7	Transaktionsomkostningsteorien	36
6.8	Konditionering af de økonomiske analyser	41
6.9	Oversigt over analysestrategi	44
7.	Metode	45
8.	Analyse	50
8.1	Legitimitetsanalyse	50
8.2	Pragmatisk legitimitet	50
8.3	Moralsk legitimitet	54
8.4	Kognitiv legitimitet	59
8.5	Legitimeringsstrategier	62
8.6	Konklusion på legitimitetsanalyse	68
8.7	Økonomisk analyse – kontrakttypologi og principal-agent	70
8.8	Kontrakttypologi	71
8.9	Principal-agent forholdet	74

8.10	Informationsskabende strukturer	74
8.11	Incitamentsskabende strukturer.....	77
8.12	Sanktionsskabende strukturer.....	84
8.13	Konklusion – kontrakttypologi og principal-agentforhold	89
8.14	Økonomisk analyse – transaktionsomkostninger	91
8.15	Transaktionsomkostninger ex ante	94
8.16	Transaktionsomkostninger ex post.....	104
8.17	Konklusion transaktionsomkostninger	110
9.	Samlet konklusion.....	113
11.	Litteratur	120
12.	Dokumentoversigt.....	122
13.	Bilagsoversigt.....	124

1. Forord

Vores erhvervs- og ledelsesmæssige udgangspunkter er i det daglige meget forskellige, hvilket giver en bredspektret debat og vinkling på alle aspekter af denne masterafhandling.

Tina Iversen er kundeforfatter i KMD (Kommunedata) og er ansvarlig for udbredelse af digitalisering og den deraf følgende IT-understøttelse i den offentlige sektor. Kontraktstyring og andre målstyringsinstrumenter kan i dag håndteres digitalt. For Tina er det derfor særdeles interessant at studere effekter af de værktøjer, KMD sælger til markedet.

Søren Holmes er sektionschef ved Hovedværksted Værløse. Forsvaret undergår i disse år store forandringer. Forsvarets materielfaglige ekspertise samles for alle tre værn og værkstedskapaciteten reduceres kraftigt. Flere opgaver vil fremover blive udliciteret, og kontraktstyring af egne værksteder, i stil med masterafhandlingens kontrakter med kulturinstitutioner, kan meget vel komme på tale i de kommende år.

Klaus Høm er kontorchef i Kultur- og Fritidsforvaltningen og har i det daglige ansvaret for Københavns Kommunes kultur- og medborgerhuse. En af Klaus' første opgaver som nytiltrådt kontorchef i Kunst & Kultur var at indgå fireårige driftskontrakter med ledelserne og bestyrelserne af kultur- og medborgerhusene. Institutionerne har ikke tidligere været styret af et kontraktregime, og det er processen forbundet med kontraktindgåelsen; indholdet i kontrakterne, kontraktmekanismerne og reaktionen på kontraktstyringen, der vækker nysgerrigheden i forhold til emnet.

En masterafhandling som denne kræver mere end blot forfattere. Informanter i kød og blod er helt essentielle for at få den rette indsigt. Vi vil gerne takke vores informanter Olga Brüniche-Olsen, vicedirektør, Merete Evers, kulturchef, og Nanna Bugge, kontorchef, alle i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Jørgen Selmer, direktør for Københavns Bymuseum, Elisabeth Delin Hansen, direktør for Nikolaj Udstillingsbygning, Susanne Docherty, leder af Huset i Magstræde, Peter Steffensen, leder af Medborgerhuset Pilegården og Jakob Kvedéris, leder af Kulturhuset Islands Brygge.

Vi vil gerne benytte lejligheden til at rette en særlig tak til vores vejleder direktør Ingo Østerskov for hans altid meget positive tilgang til vores arbejde og for gode råd undervejs.

Vi vil også gerne takke vores arbejdsgivere for at have givet os muligheden for at tage masteruddannelsen.

Direktionen og servicechef Jytte Hansen i KMD,
afdelingsingeniør Finn Lavrsen fra Flyvevåbnets Hovedværksted Værløse,
kulturchef Merete Evers fra Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning, og
asylchef Jørgen Chemnitz fra Dansk Røde Kors, der var så venlig at fortsætte støtten, selvom
Klaus "løb af pladsen" i utide.

Tina Iversen, Søren Holmes og Klaus Høm
Ballerup, den 9. januar 2006

2. English abstract

Internal contractual agreements are being used still more frequently in the Danish public sector. Although being just one of several instruments, which have been implemented during the past two decades as part of an ongoing new Public Management reform of the Danish public sector, the mechanism has, however, gained momentum in a still increasing number of Danish Communities.

This thesis analyses the use and implementation of internal contractual agreements between the administration of the City of Copenhagen, the Culture and Leisure Department, and five different community cultural institutions including the Museum of Copenhagen, the Nikolaj Art Gallery, and three culture houses (community centres).

The question we raise is whether internal contractual agreements are used as theoretically intended or only as pretence.

The thesis draws a threefold theoretical approach to the use of internal contracts; a perspective of legitimacy inspired by Mark C. Suchman's theory, and two theories from a New Institutional Economic Perspective; the Principal and Agent theory by George Akerlof and the theory of Transaction Cost by Oliver Williamson.

Since the mechanism of contractual agreements is inspired by elements of the market as opposed to elements of the hierarchy, we would have expected to discover a deliberate exhaustion of the mechanisms of the market-inspired contract.

However, our analysis indicates that the City of Copenhagen does not use the opportunity provided by a contractual agreement to seek influence on the behaviour of the cultural institutions to minimize their possibility to act utility maximizingly.

By accepting that the cultural institutions formulate the conditions of the contracts and by specifically accepting contractual objectives that may be characterized as being qualitative rather than simple, the City of Copenhagen deprives itself of some of the benefits of using market-inspired mechanisms. This tendency is only reinforced by the fact that neither market mechanisms of stimulus nor sanctions are explicated in the contracts.

In addition, the analysis also reveals that the deficient use of these market mechanisms causes substantial transaction cost drivers.

Furthermore, our analysis shows that the use of internal contracts is being accepted by the institutions largely because of the massive cognitive legitimacy provided by the status of the Culture and Leisure Department.

We conclude the thesis by recommending that the Culture and Leisure Department develop a strategic approach using elements of other forms of legitimacy including moral legitimacy and to a lesser extent pragmatic legitimacy to preserve the status of the Department vis-à-vis its cultural institutions.

3. Indledning

I en pause i undervisningen på MPA studiet fortæller en af denne masterafhandlings forfattere en historie fra dagligdagen, som vi andre finder yderst interessant.

Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning er på daværende tidspunkt i færd med at indgå virksomhedskontrakter med kommunens kulturhuse.

Forhandlingsforløbene giver anledning til mange og lange aftenmøder mellem forhandlingsparterne. Historien omhandler et meget langstrakt kontraktforhandlingsforløb mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen samt ledelse og brugerbestyrelsen af et af kulturhusene i København. Efter endnu en lang aften, hvor kontraktudkastet bliver diskuteret, udbryder den ledende sagsbehandler i Kultur- og Fritidsforvaltningen:

"De her kontraktforhandlinger er i virkeligheden bare noget, vi leger!".

Det er i forlængelse af historien herom, vi begynder at drøfte anvendelsen af kontraktstyring overfor offentlige institutioner i almindelighed og kulturinstitutioner i særdeleshed.

Vores nysgerrighed rejser en række spørgsmål på flere forskellige niveauer:

- Hvordan begrundes man kontraktstyring overfor kulturinstitutioner?
- Hvilke mekanismer søger man at bringe i spil med kontraktstyring overfor kulturinstitutioner?
- Hvad kan man opnå med anvendelse af kontraktstyring overfor kulturinstitutioner?
- Kan man sætte kultur på kontrakt?

Diskussionen åbenbarer et væld af spørgsmål og refleksioner over emnet og konturerne for en masterafhandling begynder at tegne sig. Spørgsmålene stritter i mange forskellige retninger, og det ene spørgsmål fører uafslutteligt til det næste. Det er derfor nødvendigt at afgrænse tilgangen til emnet. Kontraktstyring i den offentlige sektor rummer mange facetter og problemstillinger. Der er udgivet utallige publikationer om emnet, og i vores undervisningsforløb på MPA studiet oplever vi mange forskellige tilgange til kontraktstyring.

Det falder udenfor denne masterafhandlings omfang at gennemføre en komplet analytisk beskrivelse af kontraktstyring som redskab i den offentlige sektor. Dette er imidlertid ej heller vores ambition. Vores nysgerrighed er vakt i forhold til det mere konkrete; kontraktstyring af en bestemt type offentlig virksomhed: Kulturinstitutioner.

Den særlige interesse i forhold til netop kulturinstitutioner er vakt af det forhold, at man kan argumentere for, at de ydelser, som netop disse institutioner tilbyder, fremtræder som særegne og ikke nemt lader sig specificere og evaluere. Dette er ikke nødvendigvis vores holdning, men det er en interessant diskussion i sig selv og giver os et særligt aspekt i forhold til vores analysedel.

Hermed er vores epistemologiske udgangspunkt ligeledes fastlagt. Vi søger ikke en ontologisk sandhed men at åbne vores blikke ved brug af udvalgt teori, således at vi med denne viden kan formidle forandringer, der hvor forandringer giver mening.

Masterafhandlingen søger at være deskriptiv og analytisk i objektiv forstand.

Denne masterafhandling omhandler derfor kontraktstyrings anvendelse i specifikke kulturinstitutioner i Københavns Kommune og anvender følgende overordnede problemstilling:

Hvordan anvendes kontraktstyring overfor kulturinstitutioner i Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning?

Vi præciserer i de næste kapitler vores formål med og metoden i denne masterafhandling.

Struktur i masterafhandlingen:

Kapitel	Overskrift	Indhold
Kapitel 1	Forord	Præsentation af forfatterne.
Kapitel 2	English abstract	Engelsk sammendrag af masterafhandlingen.
Kapitel 3	Indledning	Introduktion til det offentlige brug af kontraktstyring i Danmark, kort fortalt. Præmis for vores tilgang til besvarelsen.
Kapitel 4	Præsentation af genstandsfelt	Præsenterer Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning og de udvalgte kulturinstitutioner.
Kapitel 5	Erkendelse og problemformulering	Beskriver, hvorfor og hvad vi undersøger.
Kapitel 6	Analysestrategi	Præsenterer de teorier, vi benytter os af, og hvordan teorierne finder anvendelse.
Kapitel 7	Metode	Beskriver hvordan vi indsamler empiri.
Kapitel 8	Analyse	Empirien "filtreres" gennem teorierne.
Kapitel 9	Konklusion	Resultat af analysen.
Kapitel 10	Perspektivering	Refleksioner over kontraktstyrings implikationer.

I næste afsnit giver vi en kort introduktion til brugen af kontraktstyring i den offentlige sektor generelt og i Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning, samt de præmisser der påvirker vores tilgang til masterafhandlingen.

3.1 Kort introduktion til det offentliges brug af kontraktstyring

I et bredere internationalt perspektiv er kontraktstyring et af de elementer, der indgår i den bølge af reformtiltag i forhold til den offentlige sektor, som under en samlebetegnelse er kendt som "New Public Management" (NPM) og tidsmæssigt strækker sig tilbage til 1980'erne. Greve¹ og andre henfører begrebets opståen til den engelske økonom Christoffer Hoods artikel "A Public Management for all seasons" (1991). Reformeringen af den offentlige sektor er vidt forgrenet, og der er bred enighed om, at NPM ikke kan betragtes som en egentlig teori, men snarere er en samlebetegnelse for en række tiltag i forhold til den offentlige sektor, herunder decentralisering, udlicitering, målstyring og kvalitetsstyring m.v.

Samlet set er det en reformering, der har sit udspring i en betragtning af den offentlige sektor ud fra to perspektiver; hhv. ledelsesteorierne og "markeds læren"². Hvor ledelsesteorierne har sit historiske udgangspunkt helt tilbage fra Taylors tanker om "videnskabelig ledelse" og tankerne om "ledelse i den private sektor", har markeds læren sit udgangspunkt i den såkaldte nyinstitutionelle økonomiske teori. Denne teori tager udgangspunkt i opfattelsen af markedets aktører som nyttemaksimerende. I et NPM perspektiv søges denne forventede adfærd overført på den offentlige sektors aktører. Reformerne sigter på en forventning om, at der kan opnås en bedre ressourceudnyttelse og effektivitet i den offentlige sektor, hvis man anvender styringsredskaber fra det private marked som regulator for de offentlige aktørers adfærd.

I Danmark er kontraktstyringen ét af de første redskaber, som anvendes i de reforminitiativer, som Finansministeriet allerede i begyndelsen af 1990'erne tager overfor visse statslige institutioner. I 1992 indgår 7 statslige styrelser og institutioner således resultatkontrakter med Finansministeriet ud fra en "noget for noget" betragtning. Styrelserne forpligter sig til at levere visse ydelser og opnå visse målbare mål. Til gengæld får styrelserne budgetgaranti for en aftalt periode på typisk 4-5 år³.

I de følgende år udvides antallet af kontraktstyrede institutioner i staten, og i dag er mere end 100 statslige styrelser kontraktstyrede. Finansministeriet anbefaler i dag, at alle offentlige institutioner anvender kontraktstyring⁴. Formålet med anvendelsen af netop dette styringsredskab er klart; anvendelsen af kontraktstyringen skal medvirke til at sikre en bedre ressourcestyring og gennemsigtighed i mål- og resultatopnåelsen⁵.

¹ Greve, Carsten: "Offentlig Ledelse, Teorier og temaer i et politologisk Perspektiv", s. 67 ff. DJØF-forlag (2003).

² Greve, Carsten: "Nordisk Kulturpolitik under forandring, New Public Management" s. 2. Nordic Cultural Institute (2002).

³ Greve, Carsten og Ejersbo, Niels: "Den offentlige sektor på kontrakt" s. 23 ff., Børsens Forlag (2002).

⁴ Finansministeriet, Økonomistyrelsen: "Kontraktstyring i staten" (2000).

⁵ Finansministeriet, Økonomistyrelsen: "Resultatstyring i praksis – fremtidsperspektiver for den statslige økonomistyring" (1997).

Anvendelsen af kontraktstyring breder sig herefter til de øvrige dele af den offentlige sektor. I den kommunale sektor finder kontraktstyringen også indpas, og i de senere år har anvendelsen af intern kontraktstyring for alvor taget fart. Hvert år begynder cirka 25-29 kommuner – svarende til 10 % af alle kommuner – at anvende kontraktstyring. I 2003 er tallet samlet oppe på 43 % af alle landets kommuner, der anvender intern kontraktstyring på et eller flere sektorområder⁶.

I en undersøgelse⁷, udarbejdet af Kommunernes Landsforening og Syddansk Universitet om anvendelsen af kontraktstyring i de danske kommuner, fremhæves det, at de adspurgte kommuner generelt anfører mulighederne for at skabe synlighed om kommunernes opgaveløsning, koblingen til en effektiv økonomistyring og dialogen med de politiske beslutningstagere som de væsentligste årsager til, at kommunerne anvender kontraktstyring.

Vi kan således se en historisk udbredelse af styringsredskabet kontraktstyring over meget store dele af den offentlige sektor over en årrække. Kontraktstyringen bliver et alment anvendt styringsredskab i forhold til offentlige institutioner over en bred kam.

Kontraktstyring i Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning

Københavns Kommune begynder at anvende kontraktstyring i forhold til visse dele af forvaltningen allerede i 1997-1998⁸. Kultur- og Fritidsforvaltningen indfører de første virksomhedskontrakter⁹ med de kommunale museer (Thorvaldsens Museum, Københavns Bymuseum, Nikolaj Udstillingsbygning og Københavns Stadsarkiv) for perioden 1999-2001. Siden hen indgås kontrakter med netop disse institutioner for perioden 2002-2005, og der er i skrivende stund netop indgået nye kontrakter med institutionerne for perioden 2006 frem til 2009.

For en anden type af kommunale kulturinstitutioner, kulturhusene, indgår man de første virksomhedskontrakter med Kultur- og Fritidsforvaltningen i 2004 for perioden 2005-2008.

Indførelsen af kontraktstyring følger den generelle udvikling i kommunen. Den baseres på en vedtagelse fra 1998 i Borgerrepræsentationen om, at kontraktledelse principielt bør anvendes for alle enheder (virksomheder), der opfylder bestemte kriterier. Enheden skal være afgrænset, have eget budget og eget arbejdsområde¹⁰.

⁶ KL's hjemmeside. www.kl.dk/310557 "Udbredelsen af intern kontraktstyring med stormskridt".

⁷ KL's hjemmeside. www.kl.dk/310557 "Udbredelsen af intern kontraktstyring med stormskridt".

⁸ Københavns Kommune, Økonomiudvalget, Beslutningsprotokol 23. juni 1998.

⁹ Terminologien er inkonsistent. Der anvendes både begrebet driftskontrakt og virksomhedskontrakt som betegnelse.

¹⁰ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Økonomi & IT "Kontraktledelse i Kultur- og Fritidsforvaltningen" s. 2 ff. (2003).

Formålet er klart. Kontraktledelse¹¹ skal anvendes for at:

- Støtte udviklingen fra enkeltsagsbehandling til helhedsbetragtninger.
- Give en bedre overordnet styring.
- Sikre en mere optimal ressourceudnyttelse.
- Skabe et større kendskab til kommunens ydelser hos borgere og brugere.
- Ledere og medarbejdere får bedre kendskab til, hvilke krav og forventninger der er til dem.

3.2 Masterafhandlingens præmisser

Vi er klar over, at vi vælger et snævert perspektiv på kontraktstyring i forhold til specifikke kulturinstitutioner. Det hænger sammen med vores erkendelse af, at udviklingen af NPM-redskaberne over en bred kam i vidt omfang er perspektiveret i vores snart to-årige uddannelsesforløb på MPA studiet. Vi godtager med andre ord præmissen om, at kontraktstyringen er et af resultaterne af de seneste 20-30 års ændrede opfattelse af mulighederne for styringen af den offentlige sektor.

Al handling kræver legitimitet, og legitimitet er noget, organisationer skal orientere sig mod¹². I forhold til en analyse af de bagvedliggende årsager til valget af kontraktstyring som redskab, gør vi Klausens¹³ ord til vores; *"(...) legitimitetsskabelse er tæt knyttet til civilsamfundsrationalet"*. Vi adopterer en præmis om, at offentlige organisationer er nødsaget til at sikre sig legitimitet for at bevare accepten fra og støtten hos den brede offentlighed og dermed hos de besluttende politikere.

Vi anser således legitimitet som et basalt grundvilkår for en hvilken som helst organisation, såfremt den skal være levedygtig. Dermed erkender vi også, at det er et grundvilkår for vores ledelse. At vi skal agere strategisk i forhold til legitimitet i egen organisation. Uden legitimitet mistes troværdighed og dermed adgangen til ressourcer. Har organisationen ingen ressourcer eller legitimitet, mistes organisationens økonomiske fundament.

Tilsvarende gælder det, at uden penge kan der ikke skabes eller fortsat opretholdes legitimitet. Konstante underskud tærer (også) på organisationens legitimitet og dens muligheder for at

¹¹ Terminologien er inkonsistent. Der anvendes såvel betegnelsen kontraktledelse som kontraktstyring i flere dokumenter om samme emne. Der synes ikke umiddelbart at være nogen meningsforskel tillagt anvendelsen, hvorfor vi har valgt at se samme betydning uanset terminologi.

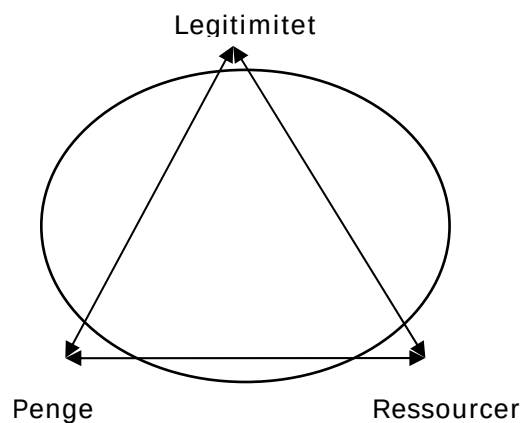
¹² Tangkjær, Christian: "Strategi og ændringer" undervisning d. 7.6.05, slides fra undervisningen på MPA studiet, CBS.

¹³ Klausen, Kurt Klaudi: "Offentlig Organisation Strategi og Ledelse", s.75 ff. Odense Universitetsforlag (1998).

tiltrække ressourcer. Derfor ser vi også en indbyrdes afhængighed mellem ressourcer – i bred forstand - penge og legitimitet, som alle organisationer bevidst skal arbejde med for at bevare.

Denne opfattelse vil være en gennemgående præmis for vores masterafhandling.

Vores præmis for masterafhandlingen kan illustreres med denne figur:



Vi tager endvidere udgangspunkt i disse præmisser, når vi analyserer baggrunden for anvendelsen af kontraktstyring, og når vi ser på konsekvenserne.

4. Genstandsfeltet

4.1 Strukturen i Københavns Kommune

Inden vi kaster os ud i analysen af kontraktstyringen i Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning, præsenterer vi kort den kommunale forvaltning. En præsentation i form af kommunens opbygning med særligt fokus på Kultur- og Fritidsforvaltningen og de fem ud af i alt 19 egne kulturinstitutioner, Kultur- og Fritidsforvaltningen for nærværende har indgået kontrakt med, og som vi ser på i denne masterafhandling.

Vi er klar over, at der bliver foretaget en række ændringer af Københavns Kommunes forvaltnings opgavefordeling fra og med 1. januar 2006. Det er imidlertid vores umiddelbare vurdering, at ændringerne ikke har betydning for denne masterafhandling og dens konklusion. Det empiriske materiale er indsamlet i efteråret 2005, og kontraktstyringen finder sted i den kommunale opbygning, vi beskriver nedenfor.

Den øverste politiske myndighed er Københavns Borgerrepræsentation, hvis 55 medlemmer afgør alle sager af betydning for kommunes opgavevaretagelse.

I Københavns Kommune er der udvalgsstyre, som det findes i de fleste danske kommuner.

Borgerrepræsentationen har nedsat syv udvalg:

Økonomiudvalget

Kultur- og Fritidsudvalget

Uddannelses- og Ungdomsudvalget

Sundheds- og Omsorgsudvalget

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget

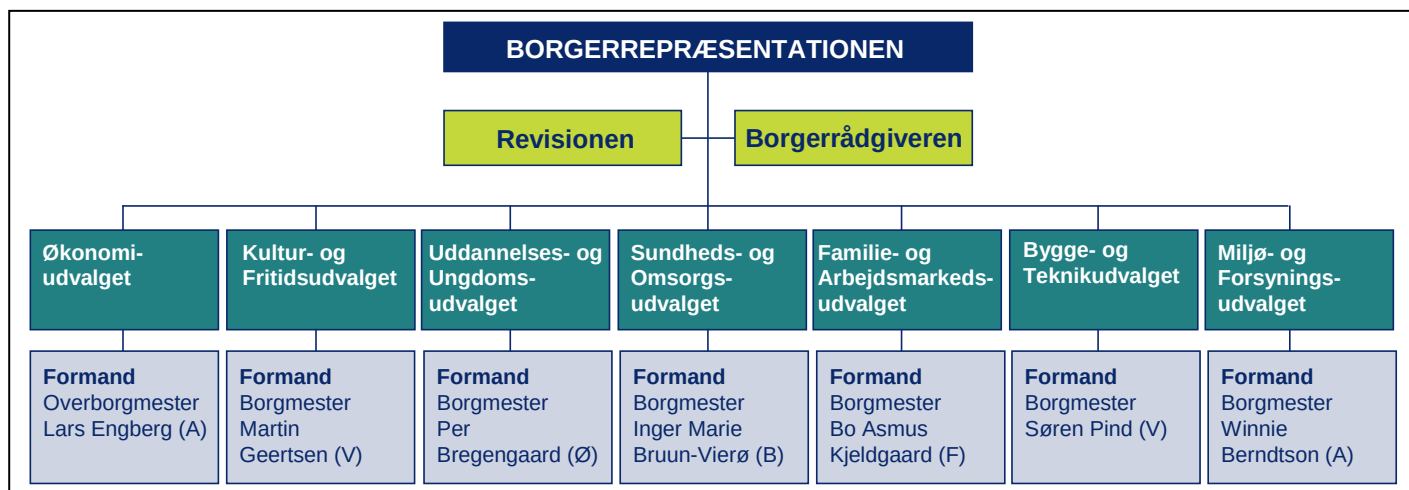
Bygge- og Teknikudvalget

Miljø- og Forsyningsudvalget

Hvert af disse udvalg træffer afgørelser inden for deres fagområde. Økonomiudvalget er dog et overordnet udvalg, som koordinerer og planlægger en samlet styring af Københavns Kommune. Udover dette forhold er udvalgene ligestillede. Der er således ikke noget direkte hierarki imellem udvalgene eller de tilhørende forvaltninger.

Under hvert udvalg findes en tilhørende forvaltning, som løser opgaverne for det respektive udvalg.

Organisationsdiagram for den politiske styring (ultimo 2005):



Uanset der ikke er et hierarki forvaltningerne imellem, er Økonomiforvaltningen, i kraft af dets placering som forvaltning for Overborgmesteren, Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget, meget centralt placeret i forhold til forvaltningernes udvikling.

Samtidigt er Økonomiforvaltningen pålagt tværgående opgaver i forhold til ledelsesudvikling, personalepolitik, organisations- og kvalitetsudvikling, kontraktledelse og arbejdsmiljø på tværs af forvaltningerne. Økonomiforvaltningen er ikke denne masterafhandlings fokus, men har indirekte stor betydning for udbredelsen af kontraktstyring i kommunens forvaltninger.

4.2 Kultur- og Fritidsforvaltningen

Kultur- og Fritidsforvaltningen har ansvaret for kommunens opgaver på kultur- og fritidsområdet. De større opgaver er biblioteker, idræts- og fritidsfaciliteter, museer, folkeoplysning, samt administration af kommunens ejendomme. Herudover tager Kultur- og Fritidsforvaltningen sig af spørgsmål som offentlige valg, borgerlige vielser, folkekirkeligningen, næringsbreve og alkoholbevillinger, huslejenævn, taxinævn, lokalradio- og tv samt Lokalnævnet for Københavns Politikreds.

Kultur- og Fritidsforvaltningen består af 4 "søjler"; Bibliotekerne, Fritid & Idræt, Kunst & Kultur og Københavns Ejendomme. Hertil kommer 4 stabsfunktioner; Sekretariatet, Personale & Organisation, Økonomi og IT.

Styringen af de kommunale kulturinstitutioner, kontraktindgåelse og opfølgning med de selvejende tilskudsmodtagende kulturinstitutioner er organisatorisk placeret i afdelingen, der går under betegnelsen Kunst & Kultur.

Kunst & Kultur varetager tilskudsadministrationen for en række kulturinstitutioner i København. Det gælder de kommunale institutioner Thorvaldsens Museum, Københavns Bymuseum, Brønshøj Museum, Nikolaj Udstillingsbygning, Stadsarkivet og Øksnehallen.

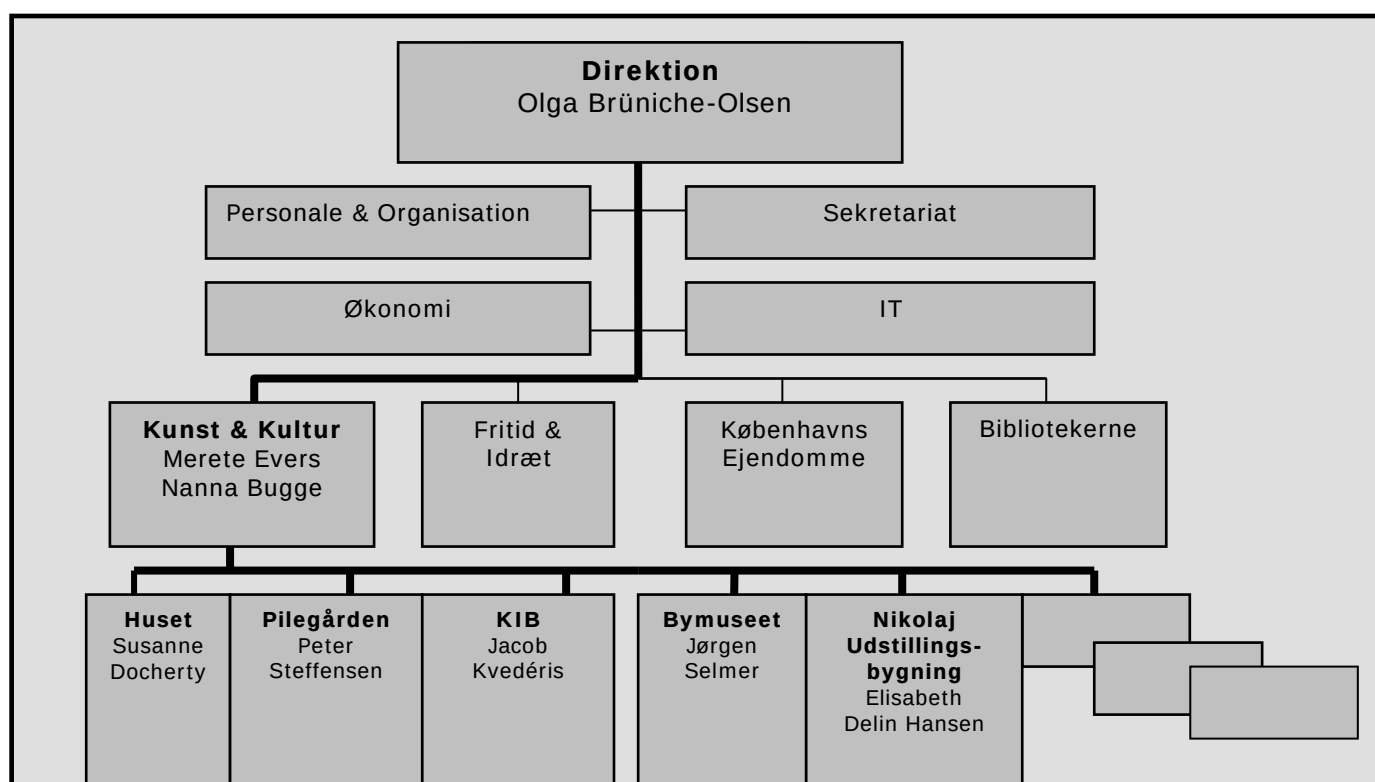
Kunst & Kultur varetager også tilskud til selvejende teatre, spillesteder og udstillingsbygninger, der modtager kommunalt tilskud og støtte via Københavns Kulturfond, puljen for Kunst- og Kulturprojekter, puljen for lokale kulturelle aktiviteter og honorarstøtteordningen.

Afdelingen er endvidere sekretariat for Museumsrådet, Musikudvalget, Arkivudvalget og det ungdomspolitiske arbejde. Desuden drives Ungdomsinformationen, Turistinformationen "Use IT" og særlige kulturtilbud for børn, kaldet Byens Børn.

De københavnske kultur- og medborgerhuse administreres gennem Kunst & Kultur. Kultur- og medborgerhusene er borgernes huse i lokalområderne. Hvert hus har sin egen lokale og særlige profil med egne målsætninger, der afspejler brugernes behov og ønsker og lokalsamfundets befolkningssammensætning. Husene ledes af professionelle kommunalt ansatte ledere men har derudover lokale valgte brugerbestyrelser.

Chefen for Kunst & Kultur refererer til Kultur- og Fritidsforvaltningens direktion. Direktionen er forvaltningens øverste ledelse. Den øverst politisk ansvarlige for Kultur- og Fritidsforvaltningen er formanden for Kultur- og Fritidsudvalget, Kulturborgmesteren.

I organisationsskemaet er vore informanter fremhævet.



Kultur- og Fritidsforvaltningen har i 2005 et samlet budget på ca. 1,1 mia. kr. Kunst & Kultur har et bruttobudget på ca. 230 mio. kr. De 19 kulturhuse, herunder de to huse der fungerer som selvejende institutioner, har et samlet bruttobudget på ca. 90 mio. kr., hvoraf ca. halvdelen stammer fra egenindtjening, herunder entréindtægter m.v. Museerne har et samlet bruttobudget på ca. 40 mio. kr., hvoraf ca. 10 % er egenindtjening.

Udvalgte kulturinstitutioner

I denne masterafhandling tager vi udgangspunkt i to typer af kommunale kulturinstitutioner. Den ene type institutioner udgøres af to museer, der er kendetegnet ved at være hvad vi vælger at betegne som kulturspecifikke institutioner, Københavns Bymuseum og Nikolaj Udstillingsbygning¹⁴.

Den anden type kulturinstitution udgøres af tre kultur- og medborgerhuse; Huset i Magstræde, Medborgerhuset Pilegården og Kulturhuset Islands Brygge¹⁵.

¹⁴ Københavns Kommune driver udover de nævnte museer også Brønshøj Museum, Thorvaldsens Museum og Københavns Stadsarkiv.

¹⁵ Københavns Kommune driver i dag 15 kulturhuse; Amager Kulturpunkt, Pilegården Kultur- og Medborgerhus, Valby Medborgerhus, Vanløse Medborgerhus, Nørre Allé Medborgerhus, Kulturhuset Kapelvej 44, Sjællandsgade Bad, Blågården Medborgerhus, Huset, Kulturhuset Islands Brygge, Østerbro Kulturhus, Krudttønden, Indre By Kulturhus, KraftWerket og Kultur Vesterbro. Dertil kommer to mødesteder: Bispebjerg og Valhalsgade. Yderligere et hus er under opførelse på Østerbro.

4.3 Museerne

Københavns Bymuseum

Bymuseet er placeret på Vesterbro i København og har til opgave at formidle kulturhistorisk viden om den sociale og fysiske udvikling af hovedstaden fra 1100-tallet til i dag.

Udover formidling i form af de permanente udstillinger, arbejder Bymuseet med forskning samt særlige temaudstillinger. Forskningen sker i samarbejde med andre museer og relaterede institutioner i ind- og udland. Bymuseet har en række opbevarings, arkæologiske og formidlingsmæssige opgaver, der følger af museumslovgivningen¹⁶.

Bymuseet har et årligt bruttobudget på ca. 12 mio. kr. og har i 2005 ca. 87 medarbejdere¹⁷.

Nikolaj Udstillingsbygning

Nikolaj Udstillingsbygning ligger i den tidligere Nikolaj Kirke på Nikolaj Plads i centrum af København. Udstillingsbygningen er et udstillingssted for samtidskunst. Der vises 7-9 danske og internationale udstillinger årligt med fokus på eksperimenterende og nyskabende kunst¹⁸. Udstillingsbygningen har et årligt bruttobudget på ca. 6 mio. kr. og har i 2005 ca. 60 medarbejdere.

4.4 Kulturhusene

Det første københavnske kulturhus "Huset i Magstræde" bliver oprettet i 1967. En gruppe unge, primært fra universitetsmiljøet, rykker ind i en kommunalt ejet bygning i Magstræde og tager det i brug. De unge benytter lokalerne til debat, cafe og koncerter. Kort tid efter overdrager kommunen formelt bygningerne til en gruppe selvbestaltede husledere og det første københavnske kulturhus er skabt.

Op igennem 1970- og 80'erne oprettes der yderligere et antal kulturhuse rundt omkring i byen, og i 1980'erne oprettes Københavns Ungdomscentre (KUC) som en selvejende institution. KUC finansieres af Københavns Kommune og står for driften af en række ungdomscentre, herunder idrætsanlæg og kulturhuse.

Hovedparten af kulturhusene bliver indrettet i tomme kommunale bygninger, typisk skoler og kontorlokaler, og hensigten er primært at etablere lokaler til det lokale kulturliv og lokalt

¹⁶ Kontrakt med Københavns Bymuseum 2006-2009.

¹⁷ Når der i denne sammenhæng tales om antal ansatte, henføres der til antal personer, der i 2005 har modtaget løn fra den pågældende kulturinstitution, ikke årsværk.

¹⁸ www.nikolaj-ccac.dk

forankrede demokratiaktiviteter. Samtidigt bliver husene anvendt til aktivering af langtidsledige unge.

I 1990'erne foretager man en professionalisering af husene. KUC ansætter professionelle husbestyrere og de første forsøg på aktivitetskontrakter mellem kommunen og KUC bliver etableret. Det kulturelle indhold i husene og de aktivitetsmæssige forpligtelser bliver imidlertid som alt overvejende hovedregel bevaret - fokus er fortsat på lokale kulturelle aktiviteter, mødelokaleudlejning til det lokale foreningsliv, aften- og dagskoleundervisning og værkstedsfaciliteter for håndværkskunst m.v.¹⁹

I slutningen af 1990'erne opstår imidlertid en række begivenheder i KUC's ledelse, der medfører massiv mediemæssig opmærksomhed; ledelsen og bestyrelsen i KUC er involveret i flere sager om misbrug af betroede midler i organisationen. Misbruget medfører, at Københavns Kommune i 1999 nedlægger KUC og i stedet etablerer "Byens Huse" som en selvejende institution. Konstruktionen er semikommunal - idet der fortsat er en betydelig medbestemmelse fra brugere og bestyrelserne i de enkelte huse.

I forbindelse med en omstrukturering af hele Kultur- og Fritidsforvaltningen i 2002 gennemfører man en fuld kommunalisering af husene. Man nedlægger den selvejende institution "Byens Huse" og overdrager husene til Københavns Kommune. Lederne og medarbejderne i husene bliver formelt ansatte i Københavns Kommune, og det fulde økonomiske og administrative ansvar flytter til Kultur- og Fritidsforvaltningen²⁰. Samtidig sker en udvikling af husenes indholdsmæssige aktiviteter hen mod mere direkte kulturrelaterede aktiviteter som koncerter, teaterforestillinger mv.

Huset i Magstræde

Efter at have levet en hendøende tilværelse over en årrække, relancerer man Huset i Magstræde, også kendt som Huset, i 2005 med et mål om at blive et samlingspunkt for den nyere rytmiske musik, teater, film og dans i København som et alternativ til de kommercielle scener. Husets aktiviteter er inddelt i fem fokusområder: Kulturhus, Musik, Teater, Dans og performance, Børn og familier i området²¹.

Huset har et årligt bruttobudget på ca. 7 mio. kr. og har i 2005 7 medarbejdere.

¹⁹ Der var imidlertid enkelte kulturhuse, der blev etableret med en anderledes målrettet kulturel profil. Således blev Amager Kulturpunkt etableret som et egentligt professionelt drevet spillested.

²⁰ To huse forblev selvejende institutioner; Karens Minde og Christianshavns Medborgerhus – begge huse er såkaldte "Kontraktstyrede selvstændige driftsenheder".

²¹ Kontrakt med Huset i Magstræde 2005-2008.

Pilegården

Pilegården er placeret i bydelen Vanløse og er baseret på at være et hus med børnekulturelle tilbud, socialt og kulturelt mødested for bydelens ældre og bydelens førende spillested. Til Pilegården er der tilknyttet to kulturelle mødesteder; Bispebjerg og Valhalsgade ²².

Pilegården har et årligt bruttobudget på ca. 6,5 mio. kr. og har i 2005 ca. 23 medarbejdere.

Kulturhuset Islands Brygge

Kulturhuset Islands Brygge åbner i 2003 og er placeret ved havnefronten på Islands Brygge. Kulturhuset er et projektorienteret kulturhus, hvis aktiviteter er fokuseret omkring tre områder: det sociale, det kunstneriske og det kulturelle. Indenfor hvert af de tre områder favner man både vækstlaget og det etablerede kulturliv. Aktiviteterne skal tiltrække alle interesserede, dog primært fra lokalområdet ²³.

Kulturhuset Islands Brygge har et årligt bruttobudget på ca. 6 mio. kr. og har i 2005 25 medarbejdere.

4.5 Kontrakter i Kultur- og Fritidsforvaltningen

Som ovenfor anført har Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning anvendt kontraktstyring i en årrække. Københavns Kommunes museer indgår således deres første virksomhedskontrakter i 1999 for perioden 1999 til 2001. Kontrakterne fornyes igen i 2002 og 2005.

På kulturhusområdet indgår man de første virksomhedskontrakter i slutningen af 2004 for perioden 2005-2008.

Indgåelsen af virksomhedskontrakter er et led i en omfattende proces, hvor der indføres kontraktledelse i alle dele af Københavns Kommune. Kontrakterne indgås på baggrund af kontraktskabeloner udarbejdet til formålet af den centrale del af Kultur- og Fritidsforvaltningens økonomiafdeling i overensstemmelse med en vejledning fra Københavns Kommunes Økonomiforvaltning ²⁴.

For museernes vedkommende indgås virksomhedskontrakterne mellem den centrale del af Kultur- og Fritidsforvaltningen og de enkelte museers ledelser.

²² Kontrakt med Pilegården 2005-2008.

²³ Kontrakt med Kulturhuset Islands Brygge 2005-2008.

²⁴ Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen, 5. kontor: "Kontraktledelse i Københavns Kommune", (2003, revideret 2005).

For kulturhusenes vedkommende indgår man virksomhedskontrakterne i løbet af efteråret 2004 mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen som den ene kontraktpart, og de enkelte kulturhuses ledere og brugerbestyrelser som den anden kontraktpart.

Kontrakternes varighed er 4 år og baseres på det budgetforlig, der indgås umiddelbart forinden virksomhedskontraktens første års periode. Det budgetmæssige grundlag for kontrakten er således 4-årige bevillinger.

En række forhold er allerede givne i den indholdsmæssige side af kontrakten. Således ligger det fast, at de enkelte institutioner skal anvende Københavns Kommunes økonomistyringssystem, følge kommunens vedtagne politikker, regler og retningslinier. Kontrakterne har en klar beskrivelse af ansvar - og kompetencefordeling mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen, og kulturinstitutionsledelsen og de lokale brugerbestyrelser.

Det ligger i kontraktskabelonen også fast, at kontrakten ikke har karakter af en egentlig juridisk kontrakt. Kontrakten skal derimod betragtes som en hensigtserklæring, begge parter forpligter sig til at følge.

Indholdet i de 4-årige mål er det egentlige forhandlingsobjekt; hvad skal institutionen levere af kulturelle ydelser i den kommende kontraktperiode, hvordan skal institutionen udvikle sig i forhold til brugere og personale, og hvordan skal de satte mål gøres målbare?

Kontraktparterne er forskellige fra institution til institution, blandt andet fordi der for kulturhusenes vedkommende er tale om forhandlinger, der involverer kulturinstitutionslederen og brugerbestyrelser, der består af frivillige, valgte medlemmer.

I modsætning til museerne, hvor kontrakten indgås mellem museernes direktører og disses overordnede i Kultur- og Fritidsforvaltningen.

5. Erkendelse og problemformulering

5.1 Erkendelsesinteresse

Som vi beskriver allerede i kapitel 3 Indledningen, analyserer vi i denne masterafhandling den konkrete anvendelse af kontraktstyring overfor kulturinstitutioner.

Vi har med hver vores erhvervs- og ledelsesmæssige udgangspunkt en meget forskellig tilgang til interessen for besvarelsen af problemformuleringen.

Forskellige tilgange til trods er vores fælles mål at få praktisk viden om kontraktstyring på en måde, som vi får gavn af i vores videre liv inden for vores respektive erhvervs- og ledelsesmæssige virkefelt. En viden vi kan bruge, uanset om vi er kontraktstyrere, kontraktstyret eller leverer redskaber til brug for kontraktstyring.

5.2 Problemformulering

Vi arbejder med følgende overordnede problemformulering:

Hvordan anvendes kontraktstyring overfor kulturinstitutioner i Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning?

For at præcisere vores analyse og dermed sikre, at vi får den praktiske viden, vi efterspørger i erkendelsesinteressen, uddyber vi problemformuleringen med nedenstående tre underspørgsmål:

Hvordan legitimeres kontraktstyring af Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning overfor kulturinstitutionerne?

Med dette spørgsmål undersøger vi en ydre ramme for brug af kontraktstyring. Kontraktstyring skal accepteres som legitim for at opnå den tilsigtede virkning.

Herefter analyserer vi konkret:

Hvilke adfærdsmekanismer indføres i forholdet mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionerne i kraft af kontraktstyringen?

Analysen af dette spørgsmål er kernen i vores erkendelsesinteresse. Her bliver vi meget konkrete mht. adfærd og handling og går tæt på de involverede parter.

For at brede analysen lidt ud igen spørger vi til sidst om:

Hvilke omkostninger er der ved at benytte sig af kontraktstyring?

For brug af kontraktstyring er næppe omkostningsfrit. Det interessante er, hvilke faktorer der driver omkostningerne ved kontraktstyring.

Ved besvarelse af disse tre underspørgsmål får vi svar på problemformuleringen og tilfredsstiller vores erkendelsesinteresse.

6. Analysestrategi

6.1 Iagttagelsespunkt

I denne masterafhandling stiller vi skarpt på forholdet mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionerne. Vi inddrager derfor kun i meget begrænset omfang empiri eller forhold i øvrigt, som omhandler relationer uden for det rent intraforvaltningsmæssige forhold.

Vi ser med andre ord på de udvalgte kulturinstitutioner og Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning med virksomhedskontrakterne som det fælles omdrejningspunkt.

Dette gælder for alle tre analyser.

6.2 Iagttagelsesposition

Som beskrevet i kapitel 3 Indledning, søger vi at være deskriptive i objektiv forstand. Vore egne holdninger, indsigter og meninger, tilsætter vi i perspektiveringen. Iagttagelsespositionen er derfor den udenforståendes neutrale anden ordens position, så vidt det nu kan lade sig gøre. For med den ene forfatter som kontraktpart, underskriver på vegne af Kultur- og Fritidsforvaltningen, er der en latent risiko for at være forudindtaget og farvet af hans dagligdag. De to andre forfattere, som reelt er udenforstående i den konkrete empiriske sammenhæng, er således garanter for den uafhængige objektivitet. Vi uddyber denne risiko i kapitel 7 om metode.

6.3 Teorivalg og konditionering

Vores problemformulering fordrer i kraft af de tre underspørgsmål flere tilgange til de teoretiske analyser.

Hvordan legitimeres kontraktstyring af Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning overfor kulturinstitutionerne?

Vi anvender her Suchmans²⁵ metateori om organisatorisk legitimitet og operationaliserer samme. Det giver os blandt andet mulighed for at se, hvorledes legitimitet optræder, og om den anvendes aktivt af Kultur- og Fritidsforvaltningen. Suchman tilbyder i virkeligheden en samlet, men samtidig kompleks tilgang til legitimitet. En tilgang vi konditionerer, så vi dels får en analyse med udsigelseskraft, dels får besvaret problemstillingen optimalt. I kraft af

²⁵ Suchman, Mark C: "Managing Legitimacy: Strategic and institutional approaches" Kompendium i strategi s. 31 ff. MPA studiet, CBS (2005).

Suchmans teoriapparat kan vi se på persongalleriet i både Kultur- og Fritidsforvaltning og i kulturinstitutionerne.

Legitimering kan også ses i vektorperspektivet, som fremført af Klausen²⁶. Hans vektorperspektiv ser legitimitet i et bredere samfundsmæssigt perspektiv. Et perspektiv som viser os, hvem der på institutionelt niveau, udøver pres i retning af kontraktstyring. Perspektivet lægger ikke op til, at vi kan identificere enkeltpersoner eller enkeltorganisationer. Hvilket vi gerne vil for netop at få konkret og præcis viden om de strenge, der (kan) bruges, når man vil legitimere kontraktstyring.

Legitimering af kontraktstyring kan også ses ved at identificere de pres, der er for indførelse af kontraktstyringen. Et pres, som kan ses i det narrative perspektiv. Ved at høre de historier som fortælles om kontraktstyring enten fra ledere eller medarbejdere, Kultur- og Fritidsforvaltningen eller kulturinstitutionerne kan vi analysere os frem til synet på kontraktstyring.

Vi kan følge historien og høre, hvordan den genfortælles i de enkelte organisationer og dermed få et blik for, hvem der udøver pres på hvem. Kortlægge, hvordan de enkelte organisationer er indbyrdes forbundne i netværk(et). Eller vi kan høre de forskellige historier, som fortælles i organisationer og dermed få et blik for den samlede historie om kontraktstyring. Hvilke gennemgående træk har historierne, og hvilket syn binder dem sammen? Uanset metoden vil dette perspektiv kræve interview af mange personer for at få historierne fortalt og analyseret. Flere personer end vi har tid og mulighed for at finde i dette afgrænsede felt af involverede.

Hvilke adfærdsmekanismer indføres i forholdet mellem Kultur- og Fritidsforvaltning og kulturinstitutioner i kraft af kontraktstyringen?

I analysen af dette spørgsmål anvender vi nyinstitutionel økonomisk teori i form af principal-agentteorien. Denne teori beskæftiger sig netop med adfærdsmekanismer mellem flere parter ved indførelse af bestemte institutioner, eksempelvis kontrakter. Principal-agentteoriens elementer i form af muligheder for brug af informationer, incitament og sanktioner er brugbar, når vi vil se, hvordan den ene part ønsker at lede/adfældsregulere den anden.

Når vi analyserer adfærdsmekanismer, kan det være oplagt at se kontraktstyring som en social teknologi, en styringsteknologi. Det giver os kendskab til, hvordan og hvem kontraktstyringen styrer. Hvem bliver subjektiveret, hvad bliver objektiveret, og hvordan

²⁶ Klausen, Kurt Klaudi: "Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse", s.75 ff. Odense Universitetsforlag (1998).

manifesterer det sig? Det giver os et billede af kontraktstyringen i et socialkonstruktivistisk perspektiv.

Vi vælger imidlertid at se kontraktstyring som et udspring af en slags markedsgørelse/markedstænkning af kulturinstitutioner og ser derfor adfærden i principal-agentteoretisk sammenhæng.

Hvilke omkostninger er der ved at benytte sig af kontraktstyring?

Vi anvender igen nyinstitutionel økonomisk teori. Denne gang i form af Williamsons transaktionsomkostningsteori²⁷.

Williamson beskæftiger sig med omkostningerne ved anvendelse af institutioner mellem markedsparter. I transaktionsomkostningsteorien fokuseres der ikke alene på omkostninger som prisen på den ydelse, der kontraheres om, men også på de omkostninger, der opstår i relationen mellem de involverede parter og internt i de enkelte organisationer.

Alene spørgsmålets formulering begrænser væsentligt mulighederne for valg af teori. Omkostninger ses oftest i et rent økonomisk perspektiv målt i kroner og øre som prisen på den ydelse, der skal leveres. Williamsons teori indebærer imidlertid, at der udover den rene produktionspris også er omkostninger forbundet med den organiseringsform, som anvendes mellem flere transaktionspartnere.

Det er ikke vores ambition at kunne udarbejde en opgørelse over, hvad omkostningerne er ved indførelsen og anvendelsen af kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen, men det er vores ambition at undersøge, hvad det er for forhold ved anvendelse af kontraktstyringsredskabet, som skaber omkostninger i relationen mellem kulturinstitutionerne og Kultur- og Fritidsforvaltningen.

6.4 Legitimitet – introduktion og konditionering

Vores første analyse er en analyse af legitimitet i forbindelse med anvendelse af kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen i Københavns Kommune. En række grundlæggende forhold gør legitimitetsperspektivet interessant. Legitimitet handler om at retfærdiggøre sig selv i en større social sammenhæng – med udgangspunkt i en kommunikativ

²⁷ Nielsen, Michael Møller: "Williamsons transaktionsomkostningsanalyse" Kompendium i økonomi II, CBS, MPA studiet (2004).

adfærd. At legitimitet grundlæggende handler om magt, og at legitimitet er en kontekstuel størrelse²⁸.

Som ledere i offentlige og private virksomheder befinder vi os i forskellige sammenhænge, med forskellige strategier for legitimitet til følge. Vi er alle afhængige af en magtposition for at udføre ledelse og dermed skabe selvlegitimitet, og omvendt er legitimitet en afgørende forudsætning for magt og dermed adgangen til at udøve ledelse.

Omgivelserne og organisationen skal bevilge eller bevilges legitimitet for at eksistere som organisation. Legitimitet er en ressource, den bibringer organisationen økonomi, medarbejdere, tillid, troværdighed og ikke mindst magt.

Suchman definerer indledningsvis legitimitet som:

"Legitimitet er en generaliseret opfattelse eller antagelse af, at en enheds handlinger er ønskværdige, behørigt eller passende inden for et socialt konstrueret system af normer, værdier, bekendelser og definitioner." (Vores oversættelse)²⁹.

Herudover skelner Suchman mellem en strategisk og institutionel tilgang til legitimitet. Begge former for legitimitet optræder i alle organisationer³⁰:

Institutionel	Strategisk
Et krav	En ressource
Passiv tilpasning	Aktiv ageren
Institutioner	Interessenter
Der ses ind i organisationen	Der ses ud i samfundet
Samfundet som institutionel ramme	Organisationen som en symbolsk container

Dernæst forklarer Suchman forskellene som, at man i den institutionelle lejr har tendens til at se samfundet, som det der kigger "ind i" organisationen, mens i den strategiske lejr er der tendens til, at se ledere som nogle, der kigger "ud".

Den institutionelle tilgang kan for eksempel afdække, hvordan Kultur- og Fritidsforvaltningen anvender kontraktstyring som følge af en måske passiv tilpasning til, hvad øvrige forvaltninger

²⁸ Overheads fra strategiundervisning på MPA studiet, CBS, 080605 v/Christian Tangkjær.

²⁹ Suchman, Mark C.: "Managing Legitimacy, Strategic and Institutional Approaches" Kompendium i strategi, s. 31 ff. MPA studiet, CBS (2005).

³⁰ Overheads fra strategiundervisning på MPA studiet, CBS, 080605 v/Christian Tangkjær.

gør, og hvad der er vedtaget generelt i Københavns Kommune. Vi mener at have denne vinkel afdækket indledningsvis, da der foreligger en beslutning gældende for alle forvaltninger i Københavns Kommune om at anvende kontraktstyring³¹. Den institutionelle tilgang vil også typisk se på den kollektive strukturering af hele sektoren, eksempelvis den kommunale eller offentlige sektor.

I modsætning hertil har vi den strategiske tilgang, som vælger at se legitimitet som en ressource, der kan anvendes proaktivt i forhold til omverdenen. Her kan man eksempelvis som leder skabe sig en konkurrencemæssig fordel og nå egne mål frem for udelukkende at tilpasse sig omgivelserne.

Vi vælger at bruge den strategiske tilgang til legitimitet, for at se om Kultur- og Fritidsforvaltningen opnår legitimitet i forhold til omgivelserne, altså kulturinstitutionerne. Dermed kan vi også se om ledelsen i Kultur- og Fritidsforvaltningen ser legitimitet som en ressource, og derfor anvender kontraktstyring som sådan i forhold til omgivelserne.

Legitimitetsformer

Derpå opdeler Suchman legitimitet i forskellige former. Han opdeler legitimitet i de tre hovedkategorier; pragmatisk, moralsk og kognitiv legitimitet. Under disse tre hovedkategorier findes yderligere underopdelinger, som vi tager i anvendelse i selve analysen, så vidt de identificeres via den valgte empiri. Nedenfor beskrives hovedkategorierne overordnet.

Pragmatisk legitimitet

Med pragmatisk legitimitet er fokus rettet på et direkte bytteforhold mellem organisationen og dens interessenter. Der skal være konkret udbytte for den enkelte interessent det være sig politisk, økonomisk eller socialt. Med andre ord spørger interessenterne sig selv, "er der noget i det for mig?" Hvorvidt Kultur- og Fritidsforvaltningen har succes med at honorere dette krav, ser vi efter i analysen, ved at undersøge om der anvendes pragmatisk legitimitet. Tilsvarende spørger vi kulturinstitutionerne, hvorvidt de mener at have opnået konkret udbytte af kontraktstyringen i form af økonomisk udbytte og politisk indflydelse.

Moralsk legitimitet

Den moralske legitimitet bygger ifølge Suchman på interessenternes evaluering af organisationen. Er det godt, det der laves? Gør man det rigtige? Er det lovligt? Den moralske legitimitet afspejler således positive normative vurderinger af en organisation og dens

³¹ Københavns Kommune, Økonomiudvalget: "Beslutningsprotokol af 23. juni 1998".

aktiviteter. Den vurderes på organisationens resultater, procedurer, strukturer, og som noget forholdsvis nyt, også på ledere og nøglemedarbejdere.

Det, at igangsætte kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen, kræver en introduktion af begrebet med tilsvarende vejledning, samt at man er i stand til at besvare interessenternes spørgsmål om det nye værktøj. Vi analyserer, om der er fokus på at opnå disse moralske legitimiteter, og om kulturinstitutionerne accepterer eller øver modstand heroverfor.

Kognitiv legitimitet

Den sidste legitimitetsform er kognitiv legitimitet, som adskiller sig væsentlig fra de to øvrige former. Den er sværest at opnå, men når den opnås, er den meget holdbar og betegnes af Suchman som den mest kraftfulde.

Kognitiv legitimitet omfatter to undertyper; forståelseslegitimitet, og det at organisationen giver mening eller tages for givet. De to tidligere omtalte legitimitetsformer bygger på selv-interesse og evaluering.

Kognitiv legitimitet kan også beskrives som en slags "sådan er det bare" legitimitet, med det formål at skabe orden i den kaotiske sociale verden, hvori vi har brug for sammenhængende forståelige forklaringer.

For at opnå denne legitimitet må forklaringerne passe sammen med både store videnssystemer og de oplevede virkeligheder fra publikums hverdagsliv, siger Suchman. Vi kan derfor spørge kulturinstitutionerne i Københavns Kommune, om de finder det i orden at anvende kontraktstyring, alene fordi Kultur- og Fritidsforvaltningen siger det? Tager kulturinstitutionerne det for givet? Har Kultur- og Fritidsforvaltningen denne slags "taget-for-givethedslegitimitet"?

Legitimeringsstrategier

Ovenpå inddelingen i de tre overordnede legitimitetsformer vil vi i lighed med Suchman, yderligere operationalisere teorien ved at se på tre typer af legitimitetsstrategier, der kan anvendes i forbindelse med opnåelse, vedligeholdelse og reparation af legitimitet. Afhængig af legitimitetstypen, kan anvendes forskellige strategier, men generelt gælder, at ved:

Opnåelse af legitimitet bruges en strategi, hvor man:

Tilpasser til omgivelser, vælger omgivelser og manipulerer omgivelser.

Vedligeholdelse af legitimitet bruges en strategi, hvor man:

Forudsiger forandringer, lagrer legitimitet og opnåede resultater, monitorerer.

Reparation af legitimitet bruges en strategi, hvor man:

Normaliserer og forklarer eller undskylder/benægter. Restrukturerer. Undlader at gå i panik.

Uden forudindtagelse, mener vi, at Kultur- og Fritidsforvaltningen primært vil fokusere på at opnå legitimitet i forbindelse med kontraktstyring, som stadig er et forholdsvist nyt fænomen for kulturinstitutionerne. Det kan omvendt ikke udelukkes, at vi finder strategier for henholdsvis vedligeholdelse eller reparation af legitimitet. Dette må vores analyse afsløre for os.

Vi mener, at vi med dette perspektiv får mulighed for at se, hvilke legitimitetsformer Kultur- og Fritidsforvaltningen anvender med evt. tilhørende strategier, og endvidere om der opnås accept og dermed legitimitet hos kulturinstitutionerne.

Konditionering af legitimitetsanalyse

Vi vil følgende gøre rede for, hvordan vi anvender teorien i forhold til vores empiri.

I analysen ser vi efter tegn på anvendte legitimitetsformer og legitimitetsstrategier. Holdt op i mod Suchmans beskrivelser har vi udpeget nogle ledetråde som vi finder signifikante for at påvise fund af legitimitetsformer og legitimitetsstrategier. Vores empiri gennemgås for fund af de nævnte ledetråde, både i materiale fra Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionerne. Dog kan vi kun via udtalelser i interviewene med kulturinstitutionerne vurdere, hvorvidt legitimitet kan anses for opnået.

Analysen konditioneres som vist i nedenstående skemaer:

Legitimitetsformer	Ledetråde (Eksempler på de stikord om kontraktstyring vi leder efter i empirien)
Pragmatisk	Mere frihed, - selvstyre, - synlighed, - indflydelse, - ansvar.
Moralsk	Brugbar, rigtig, god, anvendelig, målbarhed, karisma
Kognitiv	Tillid til -, tro på -, dialog med forvaltningen

Legitimitetsstrategier	Ledetråde (Eksempler på de stikord om kontraktstyring vi leder efter i empirien)
Opnåelse	Alle de andre gør det, de andre kan lide det
Vedligeholdelse	De bruges hele tiden, de bliver bedre, justeringer
Reparation	Nægter, kan ikke være anderledes, ny forhandler, undskylder, ændrer praksis

Analysen gennemføres i den anførte rækkefølge.

6.5 Nyinstitutionel økonomisk teori – introduktion

I dette afsnit beskriver vi den valgte nyinstitutionelle økonomiske teori i forhold til den kontrakttypologi, som finder anvendelse i den offentlige sektor.

Generelt om offentlige kontrakter

I teorien adskiller rene offentlige inter-partes kontrakter sig fra kontrakter, der indgås mellem to eller flere offentlige og/eller private parter på flere områder. Selv om der er tale om kontrakter mellem flere forskellige institutioner i forskellige dele af den offentlige sektor, oplever man som oftest, at kontrakterne ikke indeholder egentlige sanktionsbestemmelser. Juridisk set er der intet til hinder for, at to offentlige institutioner indgår kontrakter, der til forveksling ligner den type kontrakt, man indgår i den private sektor - men det vil som hovedreglen være således, at tvister mellem offentlige institutioner håndteres af et udenomsretligt system.

I forhold til interne kontrakter er dette forhold helt åbenbart. Interne kontrakter (eksempelvis mellem en institution og en central forvaltning) befinder sig i et interrelationelt, hierarkisk forhold, hvor den højest placerede organisation har mulighed for at pålægge den anden aftalepart en bestemt adfærd eller lignende. Det er denne type kontrakter, vi beskæftiger os med i denne masterafhandling.

Vi ser i Københavns Kommune forskellige begreber anvendt på kontraktforholdet, herunder kontraktledelse og kontraktstyring. I den seneste officielle vejledning fra Økonomiforvaltningen anvendes betegnelsen kontraktledelse. Vi anvender begge begreber i masterafhandlingen, idet vi mener, at selvom vi givetvis kan foretage en diskursanalyse af anvendelsen af de forskellige betegnelser, så vil en eventuel forskel i begrebsanvendelsen ikke have umiddelbar betydning for denne analyse.

Institutionel økonomisk teori³² er betegnelsen for den økonomiske teori, der udgør et opgør med de traditionelle markedsorienterede matematiske modeller i den klassiske økonomiske teori. Den institutionelle økonomiske teori inddrager således de institutioner, det vil sige rammer, regler, kontrakter m.v., som begrænser de økonomiske aktører i deres handlen. Den institutionelle økonomiske teori inddrager således også elementer fra politologien, sociologien og juraen i dets syn på aktørernes økonomiske adfærd³³.

Forskellen mellem den klassiske økonomiske teoretiske tankegang og den nyinstitutionelle økonomiske teori er aktørernes rationalitetsperspektiv. I den klassiske teori er udgangspunktet, at de økonomiske aktører agerer på baggrund af fuldkommen rationalitet. Ved inddragelsen af de institutionelle perspektiver opstår imidlertid den situation, at aktørerne ikke længere har kapacitet til at være i besiddelse af fuldkommen information om egne og andre aktørers handlemuligheder og ej heller er i stand til at behandle den information, som aktøren stilles overfor.

De økonomiske aktører er, som i den klassiske teori, egennyttemaksimerende, men på grund af den ufuldkomne information er aktøren ikke i stand til at handle fuldstændigt rationelt. For at løse problemstillingerne forbundet med begrænset rationalitet og ufuldstændig information, må der indføres institutioner, som medvirker til at påvirke aktørernes adfærd. Disse institutioner (kontrakter, regler, normer m.v.) må derudover accepteres som gældende af aktørerne på det område, der opereres i og derved være medvirkende til at skabe den struktur, hvori aktørerne i de økonomiske relationer agerer.

Kontrakter som et institutionelt redskab udspringer traditionelt fra den juridiske verdens aftaleret. Rationalet er simpelt. I lyset af en risiko, for at der skal opstå efterfølgende uenighed mellem to eller flere aftaleparter, nedfældes på forhånd en formulering af, hvad det er parterne har opnået enighed om³⁴.

Den skriftlige formulering af en aftale indgået mellem to eller flere parter er således i virkeligheden en formulering af forhold, der tager sigte på at kunne fastholde egne rettigheder ved en efterfølgende uenighed med en anden part. Man kan derfor sige, at kontrakten, som en skriftlig formulering af en indgået aftale, har det forudsætningsmæssige udgangspunkt at

³² Den institutionelle økonomiske tankegang krediteres ofte den amerikanske økonom og Nobelprismodtager Ronald Coase, der i en nu berømt artikel; "The Nature of the Firm" (1937) begyndte at analysere institutioners betydning for de økonomiske aktørers adfærd. Coase, Ronald: "The New Institutional Economics" s. 72, The American Economic Review, Vol. 88 (1988).

³³ Dahlhoff, Jørgen og Grell, Henrik: "Samfundsøkonomisk Minilex" s. 132 ff. Gyldendal (2002).

³⁴ I den juridiske litteratur defineres en retlig bindende aftale som "En aftale er retlig bindende for parterne i overensstemmelse med sit indhold og betegnes som gyldig, dersom parterne kan dømmes til at opfylde aftalen eller dog betale den anden part en erstatning i penge, der svarer til hans opfyldelsesinteresse" (Gomard, Bernhard "Almindelig kontraktretsindgåelse, gyldighed, fortolkning" s.21 ff.) DJØF-forlag (1988).

fastholde rettigheder og implicit pligter ved efterfølgende opståede uenigheder. Kontraktens hovedformål er at løse problemet ved manglen på tillid til, at efterfølgende uenigheder kan løses i mindelighed. Hvis der er fuld tillid parterne imellem til at der enten ikke kan opstå uenigheder, eller til at uenigheder kan løses i mindelighed, er der ikke behov for aftaler endsige kontrakter. Kontrakten er med andre ord et instrument, der er skabt til at regulere adfærden inter partes.

6.6 Principal-agentteorien

Kontraktparter i den offentlige sektor

Kontrakter i den private sektor kendetegnes ved, at der er tale om en formulering af en frivillig aftale mellem to eller flere parter. I sit teoretiske udgangspunkt er de ligeværdige, og aftalen indeholder sanktionsbelagte elementer, der kan afprøves ved juridiske fora. I den offentlige sektor er der mindst to typer af kontrakter³⁵;

Den ene kontrakttypologi udgøres af den ovenfor beskrevne, hvor forskellen blot er, at der er tale om en kontrakt, ikke mellem to private aftaleparter, men mellem en privat og en offentlig institution³⁶. Den anden, og i denne sammenhæng mere interessante kontrakttype, udgøres af de såkaldte "interne kontrakter".

Man kan argumentere for, at der er en tredje type kontrakter i den offentlige sektor, nemlig den type kontrakter som går under betegnelsen "direktørkontrakter". Denne type kontrakter placerer sig i rummet mellem egentlige offentlige og egentlige private kontrakter. Der er som oftest tale om kontrakter, hvis indhold angår den offentlige institution som organisation og dermed klart er indenfor den offentlige instruktionsbeføjelse. En anden del af kontrakten vil indeholde personlige, ansættelsesretlige vilkår, der retter sig mod direktøren som person, og som derfor vil være omfattet af ansættelsesretlige regler kendetegnet ved privatretlig regulering.

Ud fra et juridisk synspunkt kan de "ægte" interne kontrakter ikke karakteriseres som kontrakter i stringent juridisk forstand. Der er imidlertid ingen tvivl om, at kontrakterne er vigtige styringsredskaber internt i den offentlige sektor. Opfattes kontrakterne som bindende

³⁵ Man kan argumentere for, at der er i hvert fald én yderligere kontrakttype i den offentlige sektor, som udgøres af den form for "semi-offentlige" kontrakter der indgås mellem i princippet ikke-statslige organisationer (som f.eks. Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp o.a.), hvor organisationerne løser opgaver på offentlige vilkår, under offentligretlig regulering, men hvor organisationerne i princippet er private. En uddybning heraf falder dog udenfor nærværende afhandlings rammer.

³⁶ Greve, Carsten og Ejersbo, Niels: "Den offentlige sektor på kontrakt" s. 17 ff., Børsen (2002), betegner denne type kontrakter som udliciteringskontrakter. Terminologien er uheldig, idet der som bekendt eksisterer massevis af privat-offentlige kontrakter, der har samme kendetegn, og som blot er almindelige leverandør- eller købekontrakter.

parterne imellem og påtager kontraktparterne sig at agere som netop kontraktparter, opstår relationer parterne imellem, som er identiske med parter i egentlige juridiske kontrakter, og kontraktmekanismen vil være bestemmende for parternes handlen.

I et nyinstitutionelt økonomisk perspektiv beskrives kontraktparternes relationer i principal-agentteorien³⁷. Udgangspunktet her er, at det er de styringsmæssige relationer mellem en principal (en overordnet) og en agent (en underordnet), der er afgørende for forholdet mellem parterne³⁸. Kernepunktet i teorien er den information eller mangel på samme, som er afgørende for de to parter ageren³⁹.

Teorien forudsætter ikke en egentligt umiddelbar og direkte relation mellem principal og agent, som eksempelvis et ansættelsesforhold. Principperne kan anvendes eksempelvis mellem politikere og forvaltning eller i denne masterafhandling mellem to dele af samme forvaltning (den centrale del af Kultur- og Fritidsforvaltningen i Københavns Kommune og udvalgte kulturinstitutioner). Princippet indebærer dog, at relationen skabes af en økonomisk relation parterne imellem.

En afgørende forudsætning i teorien er, at principal og agent har forskellige mål. I det tilfælde at principal og agent har samme mål, er der ikke behov for en regulering af relationen.

Teoriens antagelse er, at det på forskellige måder er muligt for principalen at ændre agentens adfærd ved at anvende forskellige mekanismer. Én af disse mekanismer er kontrakten og de elementer heri, som udgøres af informations-, incitaments- og sanktionsstrukturer.

I denne masterafhandling anvendes betegnelsen interne kontrakter på kontrakter, der indgås mellem institutioner indenfor samme offentlige organisation, hvor der er et instruktionsforhold mellem en over- og en underordnet myndighed, som ikke (nødvendigvis) indgås frivilligt, og hvor kontraktens opfyldelse ikke er egnet eller beregnet til domstolsprøvelse.

Offentlige kontrakter og asymmetrisk information

Som anført tidligere er behovet for en kontraktliggørelse af relationerne mellem principal og agent foranlediget af en manglende tillid parterne imellem. Manglen på tillid skyldes en bevidsthed hos begge parter om, at de ikke har fuld information om den anden parts gøren og

³⁷ Principal-agentteorien formuleres af den senere Nobelprisvinder i Økonomi George Akerlof i artiklen "A market for Lemons" (1970).

³⁸ Terminologien har en juridisk oprindelse og er faktisk at finde allerede i Danske lov fra 1683 (3-19-2). Princippet anvendes i dansk ret i dag om netop forholdet mellem arbejdsgiver og ansat.

³⁹ March, James G: "Fornuft og Forandring - ledelse i en verden beriget med uklarhed" s. 122. Kompendium i Organisation II, MPA studiet, CBS (2004).

laden. Da det i teorien er antagelsen, at begge parter som udgangspunkt ønsker at agere egennyttemaksimerende, og frigøre eller skjule ressourcer som parterne selv råder over, er udgangspunktet, at parterne søger at skjule information for hinanden. Det umiddelbart mest interessante i denne sammenhæng er, hvordan principalen kan etablere institutioner som eksempelvis kontrakter, der sikrer denne en viden om agentens handlinger på sine vegne.

I nyinstitutionel økonomisk teori betegnes dette forhold "asymmetrisk information", som såvel principal som agent skal forholde sig til. Det ene yderpunkt udgøres af det perfekte marked, hvor der er tale om standardprodukter, og hvor alle informationer er fuldt tilgængelige. I dette tilfælde vil principal-agentproblemet bortfalde. Det andet yderpunkt er, hvor agenten har fuld handlefrihed, da principalen ikke har mulighed for at monitorere agenten. I de fleste tilfælde placerer principalens informationsniveau sig mellem disse to yderpunkter.

I principal-agentteorien anvendes to typer af betegnelser for den asymmetriske information mellem parterne; *adverse selection* og *moral hazard*. *Adverse selection* bliver i litteraturen også benævnt *hidden information* og er en beskrivelse af det forhold, at agenten kan skjule sine private informationer for principalen for derved at opnå en kontraktuel fordel ved kontraktindgåelsen. Det afgørende spørgsmål er så, om og hvordan det er muligt for principalen at afdække informationerne, forinden kontrakten indgås.

Moral hazard betegner den situation, hvor agenten har mulighed for at tage inefficente beslutninger eller bevidst videregive forkerte informationer, fordi agenten har adgang til informationer, som principalen ikke er i besiddelse af.

Når principalen ikke har mulighed for at monitorere agentens indsats, opstår der en mulighed for "*moral hazard*". Selv når både indsats og resultat kan monitoreres, er det imidlertid ikke altid muligt at se en direkte sammenhæng mellem agentens indsats og resultatet af denne indsats, da faktorer, som agenten ikke er herre over, også påvirker resultatet. I tilfælde hvor det er muligt for principalen direkte at overvåge agentens indsats og resultat, er problemet vedrørende "*moral hazard*" ikke eksisterende.

Spørgsmålet bliver derfor, hvordan principalen kan indrette et system, der gør, at agenten følger principalens ønsker. Principalen kan vælge mellem flere strategier indenfor økonomiske incitamenter/belønning og kontrakter/aftaler, der skal overholdes. I modsat fald udløses sanktioner, hvor agenten skal kompensere principalen.

Et andet forhold som har betydning i denne sammenhæng, for så vidt angår offentlige institutioner, er den klassiske bureaukratiopfattelse⁴⁰. Heri indgår opfattelsen af, at embedsmændene loyalt implementerer de politiske autoriteters beslutninger.

I de senere år er der i den nyinstitutionelle økonomiske teori imidlertid taget afstand fra denne rationalitet. Påstanden, som blandt andet fremsættes af økonomen William Niskanen, er, at uanset forventningen til embedsmændenes ubetingede loyalitet, vil de, fordi de som økonomiske aktører er nyttemaksimerende, søge at suboptimere indenfor eget system. De vil med andre ord søge at skjule eller tiltrække ressourcer til egne enheder og til egen fordel udover det, som er nødvendigt for at kunne løse den af politikerne opstillede opgave. Den teoretiske betegnelse for denne tankegang kaldes "*public choice teorien*"⁴¹.

I denne sammenhæng må man holde sig for øje, at nyttemaksimering ikke alene skal forstås som et ønske hos agenten om at opnå størst mulig økonomisk gevinst ved sin adfærd. Nyttemaksimeringen kan i denne sammenhæng opfattes bredere, som agentens mulighed for at agere selvstændigt og uden overvågning eller indblanding.

Derfor kan nyttemaksimering i denne sammenhæng samlet set bedst beskrives negativt: som fravær af principal indblanding eller fravær af kontrol af agentens institution. Agenten får derved adgang til at foretage en adfærd, som agenten selv målsætter som nyttemaksimerende.

Ved indgåelse af kontrakter mellem offentlige institutioner, får kontrakterne ikke alene betydning for informationsasymmetrien, men også for den måde, hvorpå principalen ønsker at påvirke sin agents adfærd.

Uanset om principalen er de besluttende politikere eller den centrale del af en forvaltning, har denne en interesse i at: a) sikre sig mest mulig information om agentens adfærd og b) at sikre sig en kontrakt, der indeholder de nødvendige mekanismer til at fremme en ønsket adfærd.

⁴⁰ Beskrivelsen af bureaukratiets (bl.a statens) rationalitet henføres af de fleste teoretikere til Max Webers beskrivelse af organisationers idealtyper og bureaukratiets autoritative rationelle system. Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red.) "Klassisk og moderne samfundsteori" s. 93 ff., Hans Reitzels forlag (1996).

⁴¹ Møller, Lasse og Wolffsen, Poul: "Beslutninger i organisationer – offentlige og private" Kompendium i Økonomi II s. 393 ff., MPA studiet, CBS (2004). Teorien kritiseres dog af en række andre nyinstitutionelle økonomiske teoretikere, der påpeger, at Niskanen overser det forhold, at der i de fleste opgaveløsningssituationer i den offentlige sektor vil være flere offentlige institutioner involveret, og at disse som oftest vil befinde sig i et over/underordningsforhold, som vil vanskeliggøre mulighederne for suboptimering, at der som oftest vil være størst egennytteværdi (i form af adgang til forfremmelser m.v.) ved at kunne præstere effektiviseringer, samt at han overser det forhold, at offentligt ansatte kan være styret af værdier, som ikke er nyttemaksimerende (samme s. 398 ff.).

Ud fra dette teoretiske udgangspunkt kan kontrakten i sig selv analyseres ud fra et informationsperspektiv. Principalen, eksempelvis den centrale forvaltning, ønsker mere viden om, hvad agenten, eksempelvis en institution, foretager sig, for bedre at kunne monitorere, hvad forvaltningens ressourcer anvendes til. Kontrakten og målene heri kan så afdække, hvilke områder forvaltningen vil opnå information om.

Informationen er således i sig selv allerede ved dens tilvejebringelse medvirkende til at skabe en bestemt adfærd.

6.7 Transaktionsomkostningsteorien

Klassiske og relationelle kontrakter i den offentlige sektor

Da man som anført tidligere kan argumentere for, at kontrakter mellem offentlige institutioner i et hierarkisk system i juridisk forstand ikke er egentlige kontrakter, er det springende punkt, hvad kontrakten har som formål.

Kontrakttypologien udgøres af to yderpunkter; den klassiske "hårde" kontrakt og den relationelle "bløde" kontrakt⁴².

I den klassiske kontrakt - som i den offentlige sektor i dag blandt andet kendes fra sundhedsvæsenet - er detaljeringsgraden ganske betydelig, og der er i vidt omfang fokus på output. Principalen, som vi i forhold til store dele af sundhedssektoren betegner som bestilleren, stiller en forholdsvis detaljeret kravspecifikation med det formål at sikre, at der leveres en bestemt ydelse eller et bestemt produkt. I den offentlige sektor er dette ofte tilfældet, hvor der er specifikke lovmæssige krav til bestemte ydelser. Det teoretiske udgangspunkt er, at der er en forholdsvis lav grad af tillid mellem bestiller og udfører.

Den anden type kontrakt, som vi benævner relationelle kontrakter, er de kontrakter, hvor ydelserne som udgangspunkt er vanskelige at beskrive detaljeret, og hvor det er nødvendigt at lade agenten beskrive eller udfylde de krav, som kontrakten stiller. Formålet med denne type kontrakter er at skabe en dialog mellem parterne om leveringen af ydelsen⁴³.

⁴² Greve, Carsten og Ejersbo, Niels: "Den offentlige sektor på kontrakt" s. 19, Børsen (2002).

⁴³ Som oftest vil der dog i den offentlige sektor være tale om kontrakter, der indeholder såvel relationelle som klassiske kontraktelementer. Et eksempel herpå kendes fra reglerne om aktivering af ledige, hvor alle ledige har krav på en afklarende samtale med en sagsbehandler om arbejdsløshedssituationen, men hvor det selvsagt ikke er muligt at beskrive, hvad der præcist skal foregå under samtalen. Denne del af ydelsen må skulle udfyldes af leverandøren, der i øvrigt i det givne eksempel kan være såvel Arbejdsformidlingen som en offentlig institution og private leverandører af samme type ydelser.

En betydelig forskel på kontrakter mellem private parter eller mellem private og offentlige parter, og kontrakter offentlige institutioner imellem er det politiske element. I den klassiske kontrakt vil politikken som oftest være kontraktparterne uvedkommende. Politiske prioriteringer, der medfører ændringer til den ydelse eller det produkt, som skal leveres, vil ofte blot have den betydning, at parterne indgår en ny kontrakt, hvis betingelser afspejler de ændringer, som er besluttet.

Anderledes forholder det sig i forhold til kontrakter indgået mellem offentlige institutioner og i særdeleshed i forhold til kontrakter mellem offentlige institutioner i samme hierarkiske system. Her vil ændringer i de politiske beslutninger, som har en betydning for kontraktens indhold, blot medføre, at de involverede parter ændrer adfærd i forhold til de (nye) prioriteringer, som opstilles⁴⁴.

Teoretisk følger dette af det forhold, at de offentlige institutioner, uanset at de befinder sig på forskellige niveauer i det samme hierarkiske system, og uanset at der eksisterer et instruktionsforhold mellem parterne, i virkeligheden refererer til samme principal; den politiske besluttende myndighed, Folketing, et amtsråd eller kommunalbestyrelse.

I forhold til beskrivelsen af den kontrakt som den offentlige forvaltning og en offentlig institution ønsker at indgå, kan man iagttage den proces, hvorunder kontrakten indgås⁴⁵:

Ydelsens specificitet

Indledningsvis må man forholde sig til, hvilke ydelser der skal leveres, til hvilken pris og i hvilken kvalitet. Et væsentligt kriterium i forhold hertil er, om det er muligt at formulere klare mål for ydelsen.

På det almindelige marked er dette forhold af ganske særlig betydning i forhold til omkostningerne forbundet med at indgå i transaktionen. Således vil eksempelvis omkostningerne forbundet med at indgå, monitorere og godkende et stort byggeprojekt kræve store transaktionsomkostninger, mens leverancen af et større antal skruer er mere simpel.

I forhold til intern offentlig kontraktstyring har dette forhold stor betydning. Ved mere enkle offentlige ydelser, som er kontraktaftalt, eksempelvis vedligeholdelse af grønne områder for vej- og parkafdelinger, kan det forholdsvis simpelt aftales, at græsset skal slås med et givent

⁴⁴ Der kan naturligvis være tale om, at ændringer er så fundamentale, at det ikke længere giver mening at opretholde den eksisterende kontrakt, hvorfor en ny eventuelt må indgås.

⁴⁵ Greve, Carsten og Ejersbo, Niels: "Den offentlige sektor på kontrakt" s. 27 ff., Børsen (2002).

tidsinterval. Hvorimod leverance af specifikke kulturelle aktiviteter er vanskeligere at beskrive, hvis man ser bort fra de helt simple målemetoder som eksempelvis antal solgte billetter, belægningsgrad m.v.

Ved simple ydelser kan man koncentrere sig om at beskrive egenskaber ved varen i detaljer og aftale pris. Når ydelsen er mere kompleks, kan kontrakten ikke indeholde alle forhold og eventualiteter. Den vil derfor søge at beskrive kontraktparternes pligter og rettigheder og procedurerne forbundet med transaktionen.

Leverandør

Endvidere må man forholde sig til, hvem man ønsker skal levere den specificerede ydelse. Ofte vil der ved interne offentlige kontrakter kun være tale om én eller ganske få potentielle leverandører, som allerede er til stede. Man kan i den situation overveje, om der skal skabes et kunstigt internt marked eksempelvis ved at lade flere interne institutioner byde på leveringen af samme ydelse, eller man kan blot konstatere, at der alene er én leverandør. Man må i så fald forholde sig til de problemstillinger, som dette giver i forhold til muligheden for, at den pågældende institution drager fordel af en asymmetrisk information. Er der kun én leverandør, går principalen glip af den information, som flere konkurrerende leverandører automatisk giver i relation til prisen på ydelsen.

Leverandørforholdet har en særlig rolle i transaktionsomkostningsteorien. I teorien anvendes således begrebet aktivspecifitet, der er betegnelsen for graden af specificitet forbundet med de aktiver, der skal være til stede i en given transaktion. På et privat marked kan aftalen om en specifik transaktion være helt afhængig af, om der er bestemte aktiver tilstede. Dette forhold er ikke umiddelbart relevant i forholdet mellem de enkelte kulturinstitutioner og Kultur- og Fritidsforvaltningen, idet der ikke (endnu i hvert tilfælde) eksisterer hverken et ægte eller et kunstigt marked. Dertil kommer, at ejerskabet til produktionsapparatet under alle omstændigheder tilhører samme forvaltning. Der er således ikke tale om, at agenten risikerer at tabe sin investering ved bortfald af kontrakten med principalen.

De årlige bevillinger gives direkte til den enkelte kulturinstitution, hvorefter man indgår kontrakt om, hvad kulturinstitutionen leverer for pengene. Der er i princippet kun en teoretisk og begrænset risiko for, at en mangelfuld kontraktopfyldelse medfører lukning af kulturinstitutionen og at ydelserne købes andetsteds.

Evalueringen af det leverede

Som sidste led i kontraktforholdet følger en evaluering af det leverede. Skal kontraktforholdet give nogen mening, er det nødvendigt at etablere en måde, hvorpå det bestilte kan evalueres, så principalen opnår viden om, hvorvidt den aftalte ydelse er leveret, og om ydelsen har haft den aftalte kvalitet.

Som nævnt tidligere er der en række ydelser, som ikke umiddelbart egner sig til en kontraktstyring i klassisk forstand. Denne problemstilling må holdes op i mod påstanden om, at kulturinstitutionerne altid vil søge at handle egennyttemaksimerende. Fælles for begge parter er dog, at ingen af dem har en interesse i at opstille en kontrakt med så firkantede målbare mål, at kontraktstyringen er formålsløs i forhold til den opgave, der stilles.

Kan disse forhold afklares, bliver det teoretisk muligt at udarbejde en kontrakt, hvori den offentlige principal opstiller mål for den offentlige agent. Problemet er dog, at monitoreringen, af hvorvidt agenten forfølger og opnår de opstillede mål, aldrig vil være perfekt eller uden omkostninger.

De omkostninger, der for principalen er forbundet med at få agenten til at følge sin vilje, kaldes "agency costs". Da principalen selvfølgelig er interesseret i at minimere disse omkostninger, handler det nok så meget om at designe institutionelle rammer, der sikrer, at agenten opfylder principalens ønsker⁴⁶.

Det er særligt her transaktionsomkostningsteorien⁴⁷ finder sin anvendelse. Teorien fokuserer på de omkostninger, der er forbundet med ikke alene frembringelsen af et bestemt produkt, men også på de omkostninger, der er forbundet med transaktionerne mellem de aktører, der er involveret i frembringelsen og udvekslingen af ydelser⁴⁸.

En transaktionsomkostningsanalyse lægger således op til en analyse af, hvilken organiseringsform eller strategi der skal vælges i en given økonomisk relation mellem to eller flere aktører, der styres af omkostningshensyn, med henblik på at frembringe et givent produkt med lavest mulige omkostninger.

⁴⁶ Douma, Sytse og Schreuder, Hein: "Økonomiske tilgange til organisationer" s. 197, Akademisk Forlag (2004).

⁴⁷ Nielsen, Michael Møller: "Williamsons Transaktionsomkostningsanalyse" Kompendium i Økonomi II, s. 331 ff., CBS, MPA studiet (2004).

⁴⁸ Nielsen, Michael Møller: "Williamsons Transaktionsomkostningsanalyse" Kompendium i Økonomi II, s. 332 ff., CBS, MPA studiet (2004).

Når en forvaltning indgår en kontrakt med en offentlig institution, skal den således ikke blot koncentrere sig om kontraktens indhold, men også de afledte omkostninger forbundet med etablering og vedligeholdelse af kontrakten/kontraktforholdet.

Omkostningerne forbundet hermed opdeles i teorien i to overordnede typer af omkostninger; koordinationsrelaterede og motivationsrelaterede⁴⁹.

De koordinationsrelaterede transaktionsomkostninger er omkostninger, der er forbundet med klarlæggelse af kontraktparterne præferencer i forhold til transaktionen og de omkostninger, der er forbundet med, at en ellers hensigtsmæssig transaktion ikke gennemføres på grund af manglende koordination mellem parterne. I et hierarki, som det, der beskrives i denne masterafhandling, er koordinationsomkostninger, omkostningerne forbundet med at aftaleparterne skal opnå enighed om transaktionen og dermed kontrakten. Derudover omfatter de omkostningerne ved at formidle de beslutninger, som tages på baggrund af den etablerede information.

Sammenfattende omfatter de koordinationsrelaterede transaktionsomkostninger, omkostningerne forbundet ved:

- Klarlæggelse af parternes præferencer forinden kontraktindgåelse (ex ante).
- Undladelse af at gennemføre ellers hensigtsmæssige transaktioner på grund af uenighed om præferencer.
- Omkostninger ved at formidle information om transaktionerne i et hierarki.

Den anden type af transaktionsomkostninger betegnes som motivationsrelaterede og er de omkostninger, der er forbundet med at tilvejebringe den information, som skal søge at skabe informationssymmetri mellem parterne.

Omkostningerne relaterer sig dels til de strukturer eller mekanismer, som skabes for at overvåge kontraktopfyldelsen og dels til de omkostninger, der er forbundet med, at ellers hensigtsmæssige transaktioner ikke gennemføres på grund af manglende information. Derudover omfatter denne type omkostninger også omkostningerne forbundet med, at mangelfuld information giver agenten mulighed for at suboptimere eller undlade at yde så meget, som kontrakten ellers har til hensigt at sikre. Disse omkostninger betegnes i teorien som organisatorisk "slack"⁵⁰.

⁴⁹ Milgrom, Paul and Roberts, John: "Economics, Organization and Management" s. 191 ff., Prentice Hall (1992).

⁵⁰ Møller, Lasse og Wolffsen, Poul: "Beslutninger i organisationer - private og offentlige" Kompendium i Økonomi II, s. 397., CBS, MPA studiet (2004).

Sammenfattende omfatter de motivationsrelaterede transaktionsomkostninger altså omkostningerne forbundet med:

- Mangelfuld information om transaktionsopfyldelse.
- Undladelse af at gennemføre ellers hensigtsmæssige transaktioner på grund af mangelfuld information.
- Etablering af overvågningssystemer.
- Undladelse af gennemførelse af ellers hensigtsmæssige transaktioner på grund af manglende forpligtelse ("commitment") som følge af manglende incitament eller sanktionsstrukturer.

Omkostningerne ved de institutioner som etableres, eksempelvis kontrakter, må således indgå i overvejelserne om, hvorvidt det ud fra en ressourcemæssig betragtning er hensigtsmæssigt at gøre anvendelse af de institutioner, som er valgt. Fokus på det, der medfører omkostninger, betegnes i mangel af et bedre dansk ord som "omkostningsdrivers".

6.8 Konditionering af de økonomiske analyser

I analysen af de økonomiske aspekter ved anvendelse af kontraktstyringen overfor de udvalgte kulturinstitutioner under Kultur- og Fritidsforvaltningen konditionerer vi de to valgte nyinstitutionelle økonomiske teorier ved at søge efter ledetråde, der relaterer sig til hhv. kontrakttypologien, principal-agentrelationerne og transaktionsomkostningerne.

Vi leder således ikke alene efter anvendt terminologi, men også efter forhold, det vil sige mekanismer, relationsbeskrivelser og lignende.

Konditionering af kontrakttypologi

Indledningsvis gennemfører vi en analyse af kontrakternes indhold med henblik på at afgøre, hvilken form for kontrakttypologi som anvendes i Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Teorielement i kontrakttypologi	Ledetråde (Eksempler på de forhold vi leder efter i empirien).
Klassisk	Fokus på output, detaljeret kravspecifikation, flere leverandører.
Relationel	Agenten beskriver eller udfylder krav, dialog, svært at beskrive ydelserne, en leverandør.

Konditionering af principal-agentforhold

Dernæst analyserer vi empirien for at undersøge, hvilke mekanismer som er taget i anvendelse ved etableringen af kontraktrelationerne mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionerne. Ved anvendelsen af principal-agentteorien konditionerer vi teorien som vist i nedenstående skema.

Teorielement i principal-agentteorien	Ledetråde (Eksempler på de forhold vi leder efter i empirien).
Informationsstruktur	Dialog, dokumentation, rapporteringer, mål indikatorer (og detailniveauet herfor).
Incitamentsstruktur	Frihed, selvstyre og synlighed, initiativ ret, bevillingsadgang, fravær af kontrol, belønningsstrukturer.
Sanktionsstruktur	Kontrol, rapporteringer, detailstyring, bevillingsreduktion, sanktionsforhold.

Konditionering af transaktionsomkostninger

Som beskrevet tidligere placerer intern kontraktstyring sig et sted imellem de to poler markedet og hierarkiet, hvor man søger at anvende et redskab; kontrakten, kendt fra markedet og anvende dette i et offentligt hierarki. Transaktionsomkostningerne i denne sammenhæng er de udgifter, som følger af anvendelsen af kontrakten som redskab.

Omkostningerne opstår enten før kontraktindgåelsen (ex ante) eller efter at kontrakten er indgået (ex post) og omkostningerne kan opdeles i 5 overordnede kategorier:

- Koordinationsomkostninger
- Motivationsomkostninger
- Komplexitet
- Specificitet
- Frekvens

I vores analyse vil denne kategorisering udgøre strukturen for vores søgen efter de forhold, der medfører transaktionsomkostninger, de såkaldte "omkostningsdrivers".

Skematisk illustreres denne del af vores analyse i følgende skema:

Teorielementer i transaktionsomkostningsteorien	Ledetråde (Eksempler på de forhold vi leder efter i empirien).
Koordinationsrelaterede	Dialog, rapporteringer, rapporteringsformer – og omfang, proces, kontrakt.
Motivationsrelaterede	Belønning, sanktioner, kontrol, frihed.
Specificitet	Transaktionens og de dertilhørende aktivers specificitet.
Kompleksitet	Ydelsesbeskrivelser, partsinvolvering.
Frekvens	Opfølgning, periodisering.

6.9 Oversigt over analysestrategi

Problemformulering	Hvordan anvendes kontraktstyring overfor kulturinstitutioner i Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltningen?
Analyse 1	Hvordan legitimeres kontraktstyring af Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning overfor kulturinstitutionerne?
Perspektiv	Legitimitetsperspektivet
Konditionering	Legitimitetsformer Pragmatisk Moralsk Kognitiv
Analyse 2	Hvilke adfærdsmekanismer indføres i forholdet mellem Kultur- og Fritidsforvaltning og kulturinstitutioner i kraft af kontraktstyringen?
Perspektiv	Nyinstitutionel økonomisk teori
Konditionering	Kontrakttypologi Klassisk - relationel Principal-agentrelationer Informationsstrukturer Incitamentsstrukturer Sanktionsstrukturer
Analyse 3	Hvilke omkostninger opstår der ved benyttelsen af kontraktstyring?
Perspektiv	Nyinstitutionel økonomisk teori
Konditionering	Transaktionsomkostningsteorien Koordinationsrelaterede Motivationsrelaterede Specificitet Kompleksitet Frekvens

7. Metode

Vores anvendelse af teorierne er forskellig i omfang og tilgang. Legitimitetsanalysen tager et direkte afsæt i Suchmans teorier om legitimitet, og vi gennemfører en subjektiv analyse af de udsagn, som fremtræder i den valgte empiri.

Den nyinstitutionelle økonomiske del af denne masterafhandling tager ganske vist også afsæt i de valgte teorier, men vi kombinerer denne tilgang med en anvendelse af kontrakter i den offentlige sektor som den genstand i analysen, der skal beskrive styringsformens rationale i et økonomisk perspektiv.

Afhandlingen har en deduktiv tilgang og må betegnes som et kvalitativt casestudie⁵¹. Vores erkendelsesinteresse og problemformulering styrer valget af de teoretiske perspektiver, vi anvender i masterafhandlingen.

Der, hvor vi anvender udsagn fra informanterne i masterafhandlingen, er det markeret med citationstegn omkring og står anført i kursiv.

Af hensyn til forståelsen har vi enkelte steder tilføjet afklarende ord i citaterne. De afklarende ord er fremhævet med "red." i parentes.

Citerede udsagn er medtaget for at understrege eller tydeliggøre en pointe i analysen.

Udsagnet er således ikke udtryk for, at informanten nødvendigvis er enig i vores analyseresultat. Analyse og tolkning af udsagnene er vores ansvar.

Begrundelse for valg af informanter

Informanterne vælges ud fra en vurdering af deres organisatoriske placering og deres kulturinstitutions kulturelle specificitet. Vi søger således at sikre oplysninger fra så mange af kontraktparterne som muligt. Det vil sige fra topledelsen af Kultur- og Fritidsforvaltningen, en daglig kontraktpartner i Kunst & Kultur, ledere af kulturinstitutioner, som er meget specifikke i deres tilbud (museer) og fra kulturinstitutioner, som er mere brede i deres tilbud (kulturhuse). Samtidig lægger vi i udvælgelsen vægt på at få en blanding af kulturinstitutioner, som lige er begyndt med kontraktstyring og fra andre, som har indgået kontrakter flere gange.

I udvælgelsen lægger vi også vægt på, at der er et direkte over-underordningsforhold mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionerne. Det forhold, at Kultur- og Fritidsforvaltningen har direkte instruktionsbeføjelse overfor kulturinstitutionerne, mener vi, er

⁵¹ Andersen, Ib: "Den skinbarlige virkelighed", s. 150-155 Samfundslitteratur (2003).

vigtigt at tage med i vurderingen af, hvordan parterne opfatter kontraktstyring. Af samme grund fravælger vi derfor at inddrage de selvejende teatre, spillesteder eller udstillingsbygninger, som modtager kommunalt tilskud via Kunst & Kultur. Disse selvejende institutioner kan ikke på samme måde styres alene i kraft af den forvaltningsmæssige instruktionsbeføjelse.

En anden væsentlig årsag, til at vi vælger netop disse kulturinstitutioner, er karakteren af de opgaver, de løser. Museerne løser kulturopgaver, som i sin grundform er meget ensartede; udstillingsvirksomhed og formidling⁵². Kulturhusene kendetegnes ved at præsentere meget forskellige kulturelle aktiviteter. Forskellen i de opgaver, de valgte kulturinstitutioner løser, er således, at den ene type kulturinstitution er meget kulturspecifik, mens den anden type kulturinstitution løser ikke-kulturspecifikke opgaver. Det er vores forventning, at netop forskellen i opgaver giver os et mere nuanceret indblik i styringsforholdene for kulturinstitutioner.

Den tredje og sidste årsag, til at vi vælger netop disse kulturinstitutioner, er deres forskelle i den organisatoriske opbygning. Museerne ledes til dagligt af en direktør direkte ansat af og i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Over sig har direktøren en bestyrelse, som består af Kultur- og Fritidsudvalget. Kontrakterne indgås mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og direktøren. Kultur- og medborgerhusene ledes i det daglige af en kulturinstitutionsleder ansat af og i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Men kulturinstitutionslederen skal også forholde sig til en brugerbestyrelse, som i det daglige har betydelig indflydelse på husets drift, og hvis formand også er med til kontraktforhandlingerne. Kontrakterne for kulturhusene indgås mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen, kulturinstitutionslederen og formanden for brugerbestyrelsen.

De i alt 8 interviews skal sikre, at vi får et bredt empirisk funderet grundlag for analysen.

Præsentation af informanter

Olga Brüniche-Olsen, vicedirektør i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Repræsenterer topledelsen.

Merete Evers, kulturchef i Kunst & Kultur. Repræsenterer topledelsen.

Nanna Bugge, kontorchef i Kunst & Kultur. Repræsenterer daglig kontraktpartner i forvaltningen.

Jørgen Selmer, direktør for Københavns Bymuseum. Repræsenterer kulturspecifik institution.

Elisabeth Delin Hansen, direktør for Nikolaj Udstillingsbygning. Repræsenterer kulturspecifik institution.

⁵² Vi er dog opmærksomme på, at særligt Bymuseet skal løse særlige lovpligtige opgaver i forhold til gældende lovgivning om registrering, forskning og bevaring af historisk materiale.

Susanne Docherty, leder af Huset i Magstræde. Repræsenterer ikke-kulturspecifik institution.
Peter Steffensen, leder af Medborgerhuset Pilegården. Repræsenterer ikke-kulturspecifik institution.

Jakob Kvedéris, leder af Kulturhuset Islands Brygge. Repræsenterer ikke-kulturspecifik institution.

Forberedelse af interview

Inden interviewene udsender vi information til informanterne om, hvad vi skriver om, hvordan vi tænker det skal foregå og andre baggrundsoplysninger, således at begge parter kender de fælles spilleregler på forhånd.

Vi oplyser på forhånd at:

- Emnet er "kontraktstyring af kulturinstitutioner i Københavns Kommune", hvor vores indgangsvinkel er en analyse af anvendelsen af interne kontrakter, forventninger, erfaringer og holdninger.
- Interview og citater ikke er anonyme. Dette begrundes med, at personkredsen er forholdsvis snæver, og et løfte om anonymitet giver ikke mening i en kreds, som må formodes at kende hinanden.
- Interviewene ikke optages på bånd. Det er vores erfaring, at brug af båndoptager forstyrrer mere end den gavner. Både under og umiddelbart efter interviewene udarbejder vi et referat, som efterfølgende sendes til korrektur for faktuelle fejl og godkendelse af direkte citater.
- Alle interview forventes at vare mellem en og halvanden time.
- Masterafhandlingen vil blive offentlig tilgængelig via CBS (Handelshøjskolens bibliotek).
- Alle interviewede vil få et eksemplar af masterafhandlingen i januar 2006.
- Klaus Høm kun deltager i interviewene med de to museumsdirektører.
Det er vores vurdering, at hvis Klaus Høm deltager i de øvrige interview, virker det forstyrrende.

Eftersom Klaus Høm er kontraktunderskriver på vegne af Kultur- og Fritidsforvaltningen, vælger vi, at han ikke skal deltage i interview, hvor han kan have en rolle som over-, under- eller side-ordnet part til den interviewede. På den måde får vi så neutral en interviewsituation, som forholdene nu tillader. Problemstillingen med Klaus Høm som kontraktunderskriver gør sig ikke direkte gældende ved museumsdirektørerne, hvorfor han deltager her.

Vi udformer på forhånd to sæt spørgsmål til Kultur- og Fritidsforvaltningen henholdsvis kulturinstitutionerne. Vi forsøger så vidt muligt at placere spørgsmålene i en naturlig rækkefølge, således at interviewene ikke bliver til en afhøring. Det er derimod vores ønske, at interviewene så vidt muligt afspejler en samtale, hvor svaret på det ene spørgsmål naturligt leder hen til det næste.

Interviewsituationen

Det er vores opfattelse, at interviewene gennemføres i en rolig og afslappet atmosfære. Det, antager vi, skyldes den forudgående information om, på hvilket grundlag interviewene skal foregå på.

Ved hvert interview er Søren Holmes den primære udspørger og Tina Iversen den primære referent. Ved interview af Elisabeth Delin Hansen og Jørgen Selmer deltager Klaus Høm, som lige dele udspørger og referent.

Det viser sig vores forud fastlagte spørgsmål, langt hen ad vejen er placeret i den rigtige rækkefølge. Den forskydning i spørgsmål og svar, som ikke kan undgås, stammer fra informanternes engagement i deres respektive organisation og stolthed af de resultater de hver især har opnået. Deres svar er ofte så fyldestgørende, at de svarer på flere spørgsmål på samme tid.

De fastlagte spørgsmål hjælper os med at holde den røde tråd gennem det enkelte såvel som de forskellige interview. Spørgsmålene sikrer også, vi ikke begynder på en decideret samtale og diskussion med informanterne. At forholde sig neutralt til deres svar, ikke at diskutere ud fra vores egen forståelse af kontraktstyring, er en meget svær opgave.

Det er vores opfattelse, at beslutningen om, at Klaus Høm ikke deltager i interviewene, er en god beslutning. Ofte kommer vi ind på forhold, som har direkte betydning for Klaus Høm eller informanten. Vi vurderer, at informanternes svar ikke er påvirkede af disse forhold, netop fordi Klaus Høm ikke deltager direkte i interviewsituationen.

Transskribering

Som vi skriver ovenfor, vælger vi ikke at optage interviewene på bånd. Dermed fraskriver vi os også muligheden for at transskribere hele samtalen. Det er vores vurdering, at vi ved at udarbejde et referat under og umiddelbart efter interviewet og efterfølgende sende det til korrektur for faktuelle fejl og godkendelse af direkte citater, opnår en tilstrækkelig sporbarhed i materialet. Den manglende sporbarhed skal sættes i relation til den manglende lyst til at

udtale sig, som mange får ved brug af båndoptager. Vi sætter information i samtalen over dokumentation for samtalen.

Skriftlig empiri

Det skriftlige materiale i form af kontrakter fremskaffer vi i kraft af Klaus Høms arbejdsmæssige adgang til disse. De er ikke stemplede fortrolige eller på anden måde udelukket fra at komme til offentlighedens kendskab, idet de ikke indeholder personfølsomme oplysninger. Vi vælger dog ikke at medtage dem som bilag på grund af deres omfang.

Hvis den civile borger ønsker kendskab til kontrakterne, kan han få dette i kraft af lov om offentlighed i forvaltningen. I bilagssamlingen vedlægger vi to kontrakter som eksempel på opbygningen af kontrakterne i Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Det øvrige skriftlige materiale, vi bruger som empiri, stammer fra åbne kilder som Københavns Kommunes hjemmeside på internettet og de enkelte kulturinstitutioner.

Derudover anvender vi materiale fra Kultur- og Fritidsforvaltningens interne dokumenter. Der er tale om dokumenter hentet fra journaler, intranet m.v.

8. Analyse

8.1 Legitimitetsanalyse

Vi arbejder med legitimitetsperspektivet for at besvare spørgsmålet:

Hvordan legitimeres kontraktstyring af Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning overfor kulturinstitutionerne?

I henhold til vores konditionering af denne analyse, begynder vi således med at lede efter Suchmans tre overordnede legitimitetsformer – pragmatisk, moralsk og kognitiv. Empirien i denne analyse vil være en blanding af skriftligt materiale og interview.

Først ser vi, om vi kan finde elementer af legitimitetsformerne i den skriftlige empiri og interviewene med forvaltningen. Dernæst om de kan bekræftes i interviewene med kulturinstitutionerne. Analysens resultat i forhold til legitimitetsformer er skematisk opstillet i bilag 14 for overskuelighedens skyld.

Efter analyser af legitimitetsformer, ser vi efter mulige legitimeringsstrategier i forhold til opnåelse, vedligeholdelse eller reparation af legitimitet.

8.2 Pragmatisk legitimitet

For at analysere os frem til anvendelse af pragmatisk legitimitet anvender vi vores ledetråde som omtalt i konditioneringen. Indledningsvis kigger vi efter Kultur- og Fritidsforvaltningens anvendelse af disse ledetråde.

Vores analyse viser os flere steder tegn på pragmatisk legitimitet i den skriftlige empiri. Vi ser den tydeligst ekspliciteret i de skriftlige kontrakter mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og de respektive kulturinstitutioner. Specielt i forhold til kontraktens baggrund i kapitel 3, hvor der uddeles et økonomisk og personalemæssigt ansvar til kulturinstitutionen.

Af kontrakterne fremgår det:

"Med kontrakten er det økonomiske og personalemæssige ansvar decentraliseret, så opgaveansvaret er placeret hvor opgaverne udføres, og hvor der er den nødvendige faglige kompetence." (Kontrakt med Huset i Magstræde 2005-2008 og kontrakt med Nikolaj Udstillingsbygning 2006-2009).

I de samme kontrakter finder vi ligeledes ledetråde på den pragmatiske legitimitet:

"Indenfor nettorammen kan institutionens leder frit ansætte medarbejdere. Det betyder, at lederen kan vurdere hvorledes nettobudgettet skal anvendes under forudsætning af, at de målsætninger, der fremgår af kontrakten, overholdes."

Altså et direkte udvekslingsforhold svarende til, at kulturinstitutionslederen stilles både økonomisk og administrativ indflydelse i udsigt ved kontraktindgåelse.

I henhold til Suchmans begrebsapparat kan det betegnes udvekslings- (direkte nytte) og indflydelseslegitimitet, som er underkategorier i den pragmatiske legitimitetskategori. I den skriftlige empiri fra Kultur- og Fritidsforvaltningen finder vi yderligere udtalelser, der indikerer, at man anvender den pragmatiske legitimitet⁵³:

"Lederne (leder af kulturinstitutionerne, red.) får klar besked om krav og forventninger til dem. De er selv med til at fastlægge klare rammer for deres arbejde, og de får bedre redskaber forbedre produktet, og dermed imødekomme ønsker fra borgere og brugere."

Set fra Kultur- og Fritidsforvaltningens side kan man via indflydelseslegitimitet opnå, at kulturinstitutionerne tilslutter sig kontraktstyring i kraft af, at Kultur- og Fritidsforvaltningen tilbyder udbytte og indflydelse ved kontraktindgåelsen – altså noget for noget. Det synes således objektivt konstaterbart, at man fra Kultur- og Fritidsforvaltningens side ekspliciterer fordele og udbytte for kulturinstitutionslederne ved kontraktindgåelse/kontraktstyring.

Fra Kultur- og Fritidsforvaltningens side støttes de skriftlige tilkendegivelser med udtalelser i interviewene om kontraktstyring som:

"Faldt i god jord, da kulturinstitutioner ofte falder igennem ved det politiske niveau – hvis I har en kontrakt, er I på den sikre side. Det er jeres dokumentation for, at I leverer det I bliver bedt om." (Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6).

"De (kulturinstitutionerne, red.) har fået mere selvstyre." (Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6).

"Overskud/ underskud kan overføres." (Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6).

⁵³ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Kontraktstyring, udgangspunkt for kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen (2003), vedlagt som bilag 11.

"I (kulturinstitutionslederen, red.) kan køre museet mere aktivt, hvis vi hjælper med nogle af de andre ydelser." (Interview med vicedirektør Olga Brüniche-Olsen, bilag 5).

"Institutionerne har fået større synlighed – det tror jeg, at de vil sige – mindre satellit mere en del af helheden." (Interview med kontorchef Nanna Bugge, bilag 7).

Kultur- og Fritidsforvaltningen anvender meget direkte og tydeligt den pragmatiske legitimitetsform, når de fortæller os om, hvad kulturinstitutionerne opnår ved kontraktstyring. Måske ikke så underligt, da det er den legitimitetsform, som er nemmest at opnå. Kultur- og Fritidsforvaltningen er i hvert fald bevidste om, at der skal være noget i det for begge parter.

I flere af vores interview med kulturinstitutionslederne får vi indikationer på, at de opfatter kontraktstyring som udbytterigt i pragmatisk forstand.

"(kontrakten, red.) Kan bruges til at læne sig op ad (og, red.) har endnu ikke virket som en kappe." "Børnedelen må måske skippes – men med kontraktstyring legitimeres det evt. at vi behøver flere penge for at opfylde denne del." (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

"Vores synlighed overfor forvaltningen er blevet markant bedre, i forhold til gamle dage. Embedsmændene ved en hel del om museet i dag. De kan være aktiv udfarende overfor mig og holde øje med puljer." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

"Det er dejligt at kunne overføre over/underskud så kan man tænke investeringer." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

"Ja, den (kontrakten, red.) afklarer opgaver- dermed tillid-jo mere klar man er på hinanden, jo mere tillid. Føler mig mere sikker på hvad jeg skal udføre og er et bedre aktiv." (Interview med kulturhusleder Jakob Kvedéris, bilag 1).

Vi ser en gennemgående accept af kontraktstyring som værktøj og arbejdsredskab, da kulturinstitutionslederne giver udtryk for, at de får indflydelse, synlighed og økonomiske fordele som følge af kontraktstyring.

Indflydelse på målfastsættelse i kontrakten må også kategoriseres under pragmatisk legitimering, underkategorien dispositionel legitimitet, idet kulturinstitutionslederen her skal

opnå bedst muligt udgangspunkt for sin kulturinstitution, i overensstemmelse med egne værdier.

Vi har derfor i vores interview stillet spørgsmålet: Hvem fastsætter målene i kontrakten?

"Beskrivelsen af huset er lavet her – visioner/mål er lokalt fastsat." (Interview med kulturhusleder Jakob Kvedéris, bilag 1).

"Museet i høj grad." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

"Dem har vi selv fastsat. Klaus (forvaltningen, red.) har pustet til dem." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

"Samtaleproces om målene – udtænkt principperne sammen. Jeg har formuleret og så har den fået kontraktudformning. (Der har været en, red.) Tæt dialog og stor forståelse." (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

Samtidig finder vi også en form for modstand mod målfastsættelsesproceduren i udsagnene;

"(vi har, red.) Ingen indflydelse på centralt fastsatte mål - hvordan kommer sygefravær ind i driftskontrakt – ikke interessant for at lave kultur." (Interview med kulturhusleder Jakob Kvedéris, bilag 1).

"Kultur er svært at måle. Er ved at lave profil på noget der ikke var profil på....Kultur hvor det var ved at lukke". (da Huset var lukningstruet i begyndelsen af 2005, er udgangspunktet for sammenlignelige mål ikke til stede, red.)

"Der skal komme liv i huset....tal er ude i hampen i forhold til hvad vi laver." (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

Vi tolker en modstand hos nogle af kulturinstitutionslederne mod, at brugen af mål som f.eks. sygefravær skal have indflydelse på den kultur, der tilbydes i kulturinstitutionen. Det er primært mod den del af målfastsættelsen der vedrører centralt fastsatte mål, utilfredsheden findes. Overordnede mål, som man arbejder efter i Københavns Kommune generelt og mål, som Kultur- og Fritidsforvaltningen vælger at udstikke.

Nogle af de centrale mål, som indgår i kontrakten, er ikke til forhandling, og der er derfor varierende grad af tilslutning til disse hos de enkelte kulturinstitutioner. F.eks. er mål på

sygefravær obligatorisk for alle. For flere af de interviewede er der blandt de centralt fastsatte mål flere af målene, det er svært at se nytteværdien af. Her ser vi et reelt kultursammenstød, når bureaukrati møder kulturens fagfolk.

Dette ses videre i følgende modstand/indsigelse, som flere giver udtryk for, nemlig at kultur ikke kan måles;

"25 % flere (besøgende som mål, red.) – basis var at der ikke kom nogen – så 25 % af nul...giver ingen mening." (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

Det er svært at kvantificere hos os – hvordan måler man kvalitet?" (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

"Besøgstal som måltal – det går ikke! Samtidskunst trækker ikke så mange besøgende – vi kan ikke lave skagens-maleri udstillinger for at trække besøgende." (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

"4 år er lang tid at ha´kontrakter – kulturelle strømninger ændres hurtigt. Dukketeater kan være irrelevant om 2 år." (Interview med kulturhusleder Jakob Kvedéris, bilag 1).

Gennemgående afspejler empirien såvel anvendelse af pragmatisk legitimitet som delvis accept heraf. Det finder vi forsvarligt at konkludere ud fra en overvejende tilkendegivelse fra kulturinstitutionslederne af, at man over en bred kam opnår udbytte og indflydelse.

Udbytte i form af mere synlighed og bedre dialog med forvaltningen, en bedre overordnet økonomistyring, samt det overordnede ansvar for institutionen. Indflydelse, idet synlighed også giver bedre adgang til såvel forvaltning som til de politikere, der i sidste ende er bevilgende myndighed. Endelig indflydelse via bedre dialog med forvaltningen, som vi oplever er gensidig.

Den manglende accept på centralt fastsatte mål og værdien af disse, varierer hos de interviewede, hvorfor vi konkluderer, at der fra Kultur- og Fritidsforvaltningens side kun er opnået en delvis accept af den pragmatiske legitimitet hos kulturinstitutionslederne.

8.3 Moralsk legitimitet

Fra analysen af anvendelse og accept af pragmatisk legitimitet, bevæger vi os over til den moralske legitimitet, som tager udgangspunkt i omgivelsernes evaluering på resultater, måden

at arbejde på, strukturen og evt. personlig karisma. Her ser vi efter, om Kultur- og Fritidsforvaltningen anvender denne type af legitimitet i forbindelse med kontraktstyring, og om den accepteres af kulturinstitutionerne. Det gør vi ved at lede efter udsagn i vores empiri, som giver indtryk af, at man gør det rigtige – det lovlige, med de rigtige procedurer, i den rigtige struktur og evt. som følge af, at disse forhold er fremført af personer med karisma.

Igen begynder vi med at analysere Kultur- og Fritidsforvaltningens skriftlige empiri om kontraktstyring⁵⁴, hvor vi ser efter ledetråde, som kendetegner moralsk legitimitet og finder følgende udsagn:

- Støtter udviklingen fra enkeltsagsbehandling til helhedsbetragtninger.
- Give en bedre overordnet styring.
- Sikre en optimal ressourceudnyttelse.
- Skabe et større kendskab til ydelser hos borgere og brugere.
- Gøre at ledere og medarbejdere får bedre kendskab til hvilke krav og forventninger der er til dem.

Disse udsagn taler alle til den måde, man arbejder med kontraktstyring på, og til det at opnå målbare resultater. Vi tolker dette som en moralsk legitimering af, at kontraktstyring er den rigtige måde at agere på overfor alle enheder, og at Kultur- og Fritidsforvaltningen italesætter dette i dokumentet.

Det samme dokument gennemgår på udførlig vis, hvordan kontraktstyring med en anden enhed i Kultur- og Fritidsforvaltningen er gennemført. Der lægges vægt på, at denne procedure følges overfor andre institutioner, ligesom en tæt kobling til Københavns Kommunes brug af Balanced ScoreCard også forudsættes. Med hovedoverskrifter og tilhørende forklaringer som:

- Baggrunden for kontraktledelse.
- Hvad skal man være opmærksom på med indførsel af kontraktledelse.
- Forslag til hvordan man kommer videre med kontraktstyring.

er her næsten udelukkende fokus på procedurelegitimitet og konsekvenslegitimitet, som er underkategorier i den moralske legitimitet.

⁵⁴ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Kontraktledelse i Kultur- og Fritidsforvaltningen", s. 2. (2003).

Dokumentet beskriver i udstrakt grad, hvilke resultater man kan opnå og hvordan. Kun to steder finder vi antydninger af⁵⁵, at man skal vurdere, om organisationen er korrekt sammensat og i besiddelse af de rette kompetencer til at dokumentere nøgletal.

Vi ser altså her, at man anvender dele af den moralske legitimitet internt i Kultur- og Fritidsforvaltningen, og at dette i øvrigt afspejles i den argumentation, man fremfører overfor kulturinstitutionerne.

Et hovedpunkt, som at støtte udviklingen fra enkeltsagsbehandling til helhedsbetragtning, en klar procedure legitimering, finder vi hos Kultur- og Fritidsforvaltningen i udsagn som:

"Kontrakten er et helhedssyn i sig selv – vi har stadig enkeltsager, men den almene udvikling gør, at vi er nød til at se en helhed. Jeg har bedre diskussioner med direktører for store museer pga. helhedsbetragtning." (Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6).

Her tolker vi, at det fra Kultur- og Fritidsforvaltningen udtrykkes, at man nu har opnået en god samarbejdsform omkring kontraktstyring med kulturinstitutionerne. Man har en brugbar og anvendelig procedure, der også er den rigtige måde at gøre tingene på.

Dette støttes af kulturinstitutionerne med udsagn som:

"Vi har altid været selvstændige, men er måske blevet mere, da vi har kontrakt for 4 år." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

"Jeg oplever, at der er kommet større overblik over hvad vi laver og hvad vi skal. Oplever at Klaus (forvaltningen, red.) kan argumentere og overbevise – kontrakterne giver ham en legitim basis at tale ud fra. Han kan ta´ kontrakten og sige hvorfor gør du ikke det? Og han kan gå videre til politikerne. Kan nu lave overordnede linier og få indsigt i hvad vi laver" (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

"Fedt at udarbejde kontrakten – (den, red.) tog tid – (kontraktudkastet var, red.) frem og tilbage flere gange."

"Det er besværligt, men bliver et kanongodt ledelsesværktøj." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

⁵⁵ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Kontraktledelse i Kultur- og Fritidsforvaltningen", s. 6 og 7. (2003).

"Generelt er en driftskontrakt et pissegodt værktøj." (Interview med kulturhusleder Jakob Kvedéris, bilag 1).

Dog er en enkelt kulturinstitution ikke helt overbevist om, at helhedsbetragtningen er slået igennem;

"(vi, red.) Har ikke større frihed – oplevet turbulens i forvaltningen – (de har, red.) flyttet hvert år og skiftet personale".

"Nu er der mere konsistens og ro." (Interview med Kulturhusleder Jakob Kvedéris, bilag 1).

Vi tolker dette som en form for utilfredshed, men dog med tiltro til fremtiden. Denne utilfredshed afspejler måske også mere en utilfredshed med den strukturelle legitimitet end procedurelegitimitet. Den strukturelle legitimitet, som omhandler, hvordan organisationen bør være sammensat for at fungere effektivt, finder vi som tidligere nævnt ikke mange spor af i vores empiri.

Man kan selvfølgelig påstå, at Kultur- og Fritidsforvaltningen med sin organisationsopbygning er i stand til at udøve og formidle kontraktstyring, men det bruges ikke i argumentationen omkring kontraktstyring, hverken internt eller eksternt.

Procedurelegitimitet er som nævnt meget fremherskende. Det synes vigtigt, at man signalerer kontraktstyring skal gøres på den rigtige måde. I samme åndedrag er strukturel legitimitet, som skal danne grundlag for, at den korrekte udførelse af kontraktstyring finder sted, yderst vigtig, men overset i handling.

I interview med kulturinstitutionerne får vi de mest negative udtalelser om den strukturelle legitimitet. De negative udtalelser rettes i mod de værktøjer (KØR-økonomisystem, E-doc dokumenthåndtering m.v.), der stilles til rådighed fra Kultur- og Fritidsforvaltningen:

"Vi kan derfor opgive parallelregnskab nu – KØR kontoplan er dog ikke hensigtsmæssig i opbygning."

"Omgivelserne kan ikke bruge en KØR-udskrift – kan det ikke indrettes?" (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

"Bruger alle KØR – først indenfor det sidste halve år, kan vi se ting der er relevante for os." Projektstyring – der findes et modul – (er, red.) ikke ført ud i virkeligheden – kender ikke implementeringen af værktøjer." (Interview med kulturhusleder Jakob Kvedéris, bilag 1).

"Afstanden til forvaltningen stor ved ny teknik – medarbejderne føler det – måske ikke så meget mig selv." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

"KØR er rent af helvedes til – er ikke gearet til salg – en musiker vil ha´ cool cash. Vi passer ikke ind i det kommunale system." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

"E-doc – vi sagsbehandler ikke herude – gør det i forvaltningen." (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

Kulturinstitutionerne giver alle udtryk for oplevede frustrationer omkring de IT-værktøjer, der skal anvendes for at opfylde kontraktens krav til evaluering og generelt. Frustrationerne går især på, at der ikke ageres i forhold til de praktiske problemer, kulturinstitutionerne står med fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, eller at forvaltningen implementerer nye elektroniske systemer, uden først at have sikret sig at disse kan fungere i institutionerne teknisk såvel som praktisk. Helt banalt, hvordan håndterer man kontant afregning med en musiker midt om natten, når man har et system, der hedder E-Faktura, der kun modtager elektroniske fakturaer og overfører penge elektronisk?

Flere kulturinstitutionsledere beretter om hjemmelavede systemer, der er med til at få den praktiske hverdag til at fungere ude i kulturinstitutionerne. Den strukturelle legitimitet opleves derfor ikke som opnået, dog er en vis forståelse til stede fra Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Moralsk legitimitet er også fokus på, om man får noget ud af sine anstrengelser – konsekvens. Hvis kontraktstyring skal være moralsk legitim i Suchman definitionen "konsekvens", så skal kontrakterne ikke kun indgås, men også opfyldes og afrapporteres i henhold til målbare parametre.

Dette kan vi se via evalueringsrapporter og via vores interview. Samlede evalueringsrapporter findes i skrivende stund kun for museerne og Københavns Stadsarkiv⁵⁶. I disse ses eksempelvis, at Kultur- og Fritidsforvaltningen evaluerer/afrapporterer på visse mål f.eks. stigning i besøgsantallet, og om der er ydet ekstra bevillinger, samt specielle forhold for den enkelte kulturinstitution. Dette har betydning for kulturinstitutionslederne, der også lægger vægt på denne form for målbarehed på udført arbejde, blandt andet fordi det forelægges det politiske niveau, og synligheden er vigtig for en kulturinstitution. Både synlighed i forhold til forvaltningen og det politiske niveau er vigtig for at vise, at man gør det rigtige:

⁵⁶ Københavns Kommune, Kunst og Kultur: "Afrapportering Københavns Bymuseum, Nikolaj Udstillingsbygning, Københavns Stadsarkiv, Thorvaldsens museum 1999-2001" og "Afrapportering museer og arkiv 2004".

"Tidligere havde vi ikke meget med kulturudvalget at gøre. Nu ved de hvad vi laver – er et travlt udvalg med mange opgaver." (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

"Vores synlighed overfor forvaltningen er blevet markant bedre – i forhold til gamle dage - ved embedsmændene en hel del om museet i dag – de kan være aktiv udfarende overfor mig og holde øje med puljer." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

Dette tolker vi som en tilfredshed med den del af legitimiteten, der handler om, hvorvidt man får noget ud af sine anstrengelser.

Af den moralske legitimitets fire underkategorier, finder vi ikke spor af karismatisk legitimitet i vores empiri, idet ingen tilskriver kontraktstyringens anvendelse direkte til konkrete personer.

Vi konstaterer dog, at der kontraktparterne imellem er udtrykt tilfredshed med den dialog og det samarbejde, man har i det daglige. Vi skal derfor ikke underkende at kontraktforhandlinger måske kræver nogen karisma i begge lejre.

8.4 Kognitiv legitimitet

Efter at have analyseret empirien for pragmatisk og moralsk legitimitet bevæger vi os til den tredje legitimitetsform; nemlig den kognitive legitimitet, defineret som forståelseslegitimitet eller "taget-for-givet-legitimitet".

Vi vil med vores ledetråde søge at analysere os frem til, om kontraktstyring søges legitimeret af Kultur- og Fritidsforvaltningen med den kognitive legitimitetsform overfor kulturinstitutionerne. Og derpå også om kulturinstitutionerne accepterer denne legitimitetsform.

Helt overordnet mener vi, at Københavns Kommune som udgangspunkt er i besiddelse af en "taget-for-givet-legitimitet", da "der er tale om en varig strukturel, legitim organisation med god karakter"⁵⁷. "Taget-for-givet-legitimitet" anses for en mere langvarig kognitiv støtte, hvorimod forståelseslegitimiteten er mere episodisk⁵⁸. Det betyder også, at kulturinstitutionerne som udgangspunkt tager Kultur- og Fritidsforvaltningen for givet, og vi

⁵⁷ Suchman, Mark C: "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches" Kompendium i Strategi s. 35 ff., MPA studiet, CBS (2005), (vores oversættelse).

⁵⁸ Suchman, Mark C: "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches" Kompendium i Strategi s. 31 ff., MPA studiet, CBS (2005), (vores oversættelse).

mener at se dette overført, til de retningslinier, der udstikkes fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, herunder retningslinierne for kontraktstyring. Ikke dermed forstået at kontraktstyring alene legitimeres, fordi det kommer fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, men fordi det også er pragmatisk og moralsk legitimeret.

Hønen eller ægget historien hører næsten til her, for vi kan jo blive i tvivl om den pragmatiske og moralske legitimitet opnås, fordi den kognitive legitimitet er på plads, og man dermed tager Kultur- og Fritidsforvaltningen for givet. Eller tager man kun Kultur- og Fritidsforvaltningen for givet, fordi de giver udbytte, indflydelse og processer til institutionen?

Lad os vurdere empirien igen, primært interviewene med kulturinstitutionslederne, da forståelseslegitimitet og taget for givet legitimitet må tolkes ud af interviewene. Vi tolker her, at kognitiv legitimitet kan opnås hos en kulturinstitutionsleder, hvis han/hun har tillid til og tro på en konstruktiv dialog med Kultur- og Fritidsforvaltningen om kontraktstyring. Et spørgsmål alle fik stillet, var spørgsmålet om, hvad der ville ske, såfremt målene i kontrakten ikke blev nået.

"Så skal jeg have gode forklaringer – jeg tror jeg kan blive fyret"

"Hensigtserklæring – det opfattes alvorligt – er mere værd end juridisk – håndslag i min optik." (Interview med kulturhusleder Jakob Kvedéris, bilag 1).

"Ikke sikker på at jeg når børnekultur – i bedste fald argumenterer jeg for det." (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

"Har ikke tænkt over det – det er ikke klart hvad....Hverken belønning eller straf." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

"Så skal jeg have en god forklaring – forventer jeg". (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

"Har ikke tænkt over det – regner med at nå det." (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

3 ud af 5 kulturinstitutionsledere er bevidste om, at der skal forklaring til såfremt kontrakten ikke overholdes. Men alle kulturinstitutionsledere udtrykker stor bevidsthed omkring det at arbejde med at få alle mål opfyldt uanset anerkendelse af målene eller ej. Der ses således udtalt ansvarlighed og ønske om at nå det, man indgår aftale med Kultur- og

Fritidsforvaltningen om, uden at det begrundes med bevidsthed om eller direkte frygt for konkrete sanktioner. Dermed mener vi, at der opnås en umiddelbar forståelseslegitimitet, ikke alene i kraft af at kontraktstyring kommer fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, men fordi kulturinstitutionerne ønsker at vise, hvad de kan opnå, og fordi det giver mening.

Tillid og dialog er andre gennemgående udtryk, der bruges om kontraktstyring og om Kultur- og Fritidsforvaltningen af informanterne, og som vi igen ser som udtryk for en slags forståelse for kontraktstyringen.

"(Vi, red.) bruger forvaltningen som sparringspartner f.eks. (ved, red.) særlige/vanskelige sager – HCA sag. Fint at have Nanna (forvaltningen) og andre i forvaltningen ved vanskeligheder eller udfordringer udenfor mit kompetenceområde." (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

"Føler der er dialog – men jeg ved jo ikke om jeg kender til alt hvad der sker. Tæt dialog mellem mig og Klaus (forvaltningen, red.). Tror han fortæller mig hvad der er gang i og omvendt. Det er lykkedes Klaus at sælge sig selv på et seminar i februar – tidligere har vi været individuelle ledere i konkurrence med hinanden. Nu kan vi vidensdele, hvilket har været utænkeligt tidligere. Via Klaus har vi fået et syn på at vi kan gøre det sammen – der er blevet lidt McDonalds over det." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

"Ja, den (kontrakten, red.) afklarer opgaver – dermed tillid – jo mere klar man er på hinanden, jo mere tillid – føler mig mere sikker på hvad jeg skal udføre og er et bedre aktiv." (Interview med kulturhusleder Jakob Kvedéris, bilag 1).

Udsagn der alle giver et indtryk af, at kontraktstyring og Kultur- og Fritidsforvaltningen har en form for forståelse hos kulturinstitutionslederne. Dermed siger vi ikke, at der ikke kan komme indsigelser mod kontraktstyring, men alene at der er opnået kognitiv legitimitet for kontraktstyring.

Og tilbage til historien om hønen og ægget. Vi tror, at Kultur- og Fritidsforvaltningen langt hen ad vejen tages for givet, fordi den er den institution, den nu engang er, men også i kraft af, at den giver noget retur. Eksempelvis i form af indflydelse på egne mål.

Vi har via vores analyse fundet frem til, at alle legitimitetsformer anvendes, men det indbyrdes styrkeforhold er til fordel for den pragmatiske og den kognitive legitimitet.

Styrkeforhold tolker vi, som der hvor vi finder størst tilslutning blandt kulturinstitutionslederne. Vi finder tegn på manglende tilslutning i den moralske legitimitet (struktur), delvis accept på den pragmatiske legitimitet, altså er primær legitimitet opnået på den kognitive legitimitet.

8.5 Legitimeringsstrategier

Vi konstaterer, at vi i empirien finder eksempler på alle tre legitimitetsformer med variabel styrke. Når vi nu kender til de konkrete legitimitetsformer, kan vi søge at udlede af empirien, om der arbejdes bevidst med legitimeringen fra Kultur- og Fritidsforvaltningens side. Dermed kan vi i perspektiveringen fremsætte anvisninger på, hvilke legitimitetsstrategier Kultur- og Fritidsforvaltningen i givet fald bør iværksætte for at imødegå manglende accept fra kulturinstitutionsledernes side, omvendt undlade, fordi de måske overdoserer.

I forbindelse med legitimitet kan man lægge strategi, afhængig af om der skal opnås, vedligeholdes eller repareres på legitimitet. Vi vælger her, igen ved hjælp af vores ledetråde, at analysere om Kultur- og Fritidsforvaltningen kommunikativt anvender legitimeringsstrategier for opnåelse, vedligeholdelse eller reparation af legitimitet.

Disse mulige strategier kan udføres mere eller mindre bevidst af Kultur- og Fritidsforvaltningen. Det har ikke været et konkret spørgsmål til informanterne om man anvender strategier for legitimitet, hvorfor vores analyse på dette område må give et mere deskriptivt billede af forholdene.

Opnåelse af legitimitet

En generel strategi til opnåelse af legitimitet handler om at tilpasse, udvælge eller manipulere sine omgivelser. Eller sagt med andre ord, gøre det andre gør og fortælle, at de andre kan lide det.

Vi har som tidligere nævnt ikke spurgt direkte til bevidst anvendelse af legitimeringsstrategier, men de to ledende informanter i Kultur- og Fritidsforvaltningen, har fået stillet spørgsmålet:

Har du set kontraktstyring som et vilkår eller en ressource?(forstået som muligheden for aktivt at lægge en strategi for anderledes styring af kulturinstitutionen), hvortil vi fik følgende svar:

"Jeg ser kontraktstyring som en ressource. Det er arbejdskrævende for alle parter at udforme kontrakten, men man får det igen først og fremmest gennem den udviklings- og erkendelsesproces som finder sted, mens man skriver kontrakten og i form af det

overbliksværktøj kontrakten udgør nå den ligger færdig". (Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6).

"Vi har selv kunne vælge til – kontraktstyring er ikke hevet ned over hovedet på os. Vi er en af de forvaltninger der er længst fremme – har været et plus. Måske videre til noget andet. Det kunne være kontraktstyring af staben". (Interview med vicedirektør Olga Brüniche-Olsen, bilag 5).

Begge disse udtalelser viser en klar strategisk tilgang til kontraktstyring og dermed, at man vælger en aktiv tilpasning og ser kontraktstyring som en ressource. Dermed må vi også tolke, at man vil arbejde mere eller mindre bevidst med en legitimering af kontraktstyring.

På Københavns Kommunes intranet findes vejledning om kontraktstyring fra Kultur- og Fritidsforvaltningen⁵⁹, som kulturinstitutionslederne også har adgang til. Man kan mene, at det er en stor i talesættelse af kontraktstyringens fortræffeligheder, men spørgsmålet er, om man i dette dokument kan finde noget, der viser tegn på anvendelse af en legitimeringsstrategi i forhold til opnåelse af pragmatisk legitimitet.

Vejledningen er meget udvælgende, idet det inkluderer en række venligtsindede interessenter (andre institutionsledere) med positive udtalelser om kontraktstyring og dermed skaber et positivt omdømme, samtidig med en synliggørelse af kontraktstyring og dets fordele.

Vi kan være i tvivl, om der finder en decideret tilpasning til behov sted – for hvem har efterspurgt kontraktstyring? Men man forsøger klart at overbevise om fordele ved at forklare sammenhæng til andre værdier i kommunen, giver gode vidnesbyrd og synliggør kontraktstyring.

Interview med Kultur- og Fritidsforvaltningen omkring introduktion af kontraktstyring viser blandt andet:

"Museerne havde prøvet det før jeg kom – kontrakten var ikke så god – bestod primært af ønsker. Der stod intet om kompetencer og forventninger. Vi startede med ejendom (enhed i forvaltningen, red.) og fik defineret rammer og mål. Ramme at sætte det ind i – ellers svært at introducere. Vi lagde en kompetence (strategi, red.). Det var relativt nemt – men jeg hører heller ikke al brok" (Interview med vicedirektør Olga Brüniche-Olsen, bilag 5).

⁵⁹Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Kontraktstyring, udgangspunkt for kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen (2003), vedlagt som bilag 11.

"Kontrakterne er blevet et arbejdsredskab – i starten var det noget forvaltningen ville – samme proces skal vi igennem for kulturhusene". "Ja, ja, jeg ved I bliver glade." (informanten udtrykker her, at der skal samme læringsproces til for kulturhusene som museerne har været igennem, før man kan se ideén og nytten, red.) (Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6).

Udtalelserne tyder på en bevidst eller ubevidst legitimitetsstrategi i forhold til opnåelse af legitimitet. Holdt op mod ledetrådene, ses tegn på, at man vægter, at andre gør det og kan lide det. Vi er ud fra dette ikke i tvivl om, at man selvfølgelig arbejder på at opnå pragmatisk legitimitet omkring brugen af kontraktstyring.

Den moralske legitimitet kan strategisk søges opnået ved f.eks. at tilpasse sig til idealer og dokumentere gode resultater. Der kan defineres egne mål for udvalgte områder, og man demonstrerer egen succes. Med andre ord sørge for at fremstå som om man gør det rigtige i forhold til kontraktstyring og så kommunikere det ud til sine omgivelser.

I forhold til kulturinstitutionerne ser vi, at Kultur- og Fritidsforvaltningen er forholdsvis aktive i forhold til anvendelse af denne strategi. Der udvikles kontinuerligt på kontraktstyringskonceptet for hele tiden at blive bedre. Man er således på tredje kontraktudformning i forhold til museerne. Der laves spørgeskemaundersøgelse med tilhørende evaluering i forhold til kulturinstitutioner⁶⁰, samt afrapportering for museerne⁶¹, hvilket fortæller os, at man har fokus på at arbejde bevidst med opnåelse af moralsk legitimitet.

Men umiddelbart tyder vores empiri på, at her stadig er behov for aktivt at arbejde med denne strategi.

"Her har processen været forvirrende – man skal afklare forventninger – har måske manglet – giver usikkerhed. Fedt at kende reglerne så får man et rigtigt spil." (Interview med kulturhusleder Jakob Kvedéris, bilag 1).

"Den nyeste kontrakt er knap så interessant – selve formen er ikke så brugbar. Dejligt hvis man kunne slå mere ud med armen. I denne omgang en præmis at reflektere indenfor budgetrammen. Den gamle (kontrakt havde, red.) – et bilag med hvad der burde gøres. Det er

⁶⁰ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Evaluering af processen vedr. indgåelse af kontrakter med kultur- og medborgerhusene" (2005).

⁶¹ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Afrapportering museer og arkiver 2004" (2005).

taget væk. Var dejligt at have med i kontrakten – vigtigt at gøre kulturudvalget opmærksom på hvordan man udvikles til noget godt.” (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

”Kontrakten afspejler at jeg gerne vil det hele. Har også været en status på hvordan det så ud da jeg startede. Mere et idékatalog – er ikke en egentlig kontrakt – vi er nået 4 gange så langt.” (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

Selvom dette kun er et udpluk, kan udtalelserne kun tolkes derhen, at man endnu ikke har et fælles mål med kontraktstyring eller et fælles ideal, om hvordan den udmøntes til alles tilfredshed i kontrakterne.

Man evaluerer kontrakterne med årsrapporter og afrapporterer internt til kulturinstitutionerne og det politiske niveau, men egentlig profilering i stor skala finder vi ikke tegn på i vores empiri. Tværtimod mener vi, at man underspiller de mange resultater, der er opnået på forholdsvis få år med kulturinstitutionerne både i forhold til centralforvaltningen, politikerne og kulturinstitutionerne.

Selvom vi finder moralsk legitimitet i empirien omkring kontraktstyring og med delvis accept afhængig af kategorien, viser vores analyse ikke umiddelbart, at man bevidst anvender en strategi for opnåelse af moralsk legitimitet. Dette stemmer overens med, at der, hvor vi har flest indsigelser fra kulturinstitutionerne, er i forhold til den moralske legitimitet. Flere ting forbundet med den praktiske håndtering af kontraktstyring er ikke taget til efterretning af Kultur- og Fritidsforvaltningen. Det tolker vi derhen, at man ikke anvender en strategi for opnåelse af moralsk legitimitet specifikt på den strukturelle del af moralsk legitimitet. Til gengæld er procedurelegitimiteten i fokus.

Dette understøttes blandt andet i følgende citat:

”Omkring kontrakten kan man sige, at processen er det mest interessante – i virkeligheden ikke papiret – ikke juridisk bindende. Proces som er en slags selverkendelse for institutionen – snakken undervejs – en form for værdikamp om holdninger og meninger.” (Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6).

Denne udtalelse indikerer, at kontraktstyring som proces er vigtig, og at den normative del af moralsk legitimitet her kommer til udtryk. Vi gør det rigtige på den rigtige måde. Men vores

interview og empiri i øvrigt giver ikke indtryk af fokus på en bevidst strukturel legitimitetsstrategi.

En strategisk bevidsthed i forhold til kognitiv legitimitet, som Suchman⁶² antyder er sværere at opnå end øvrige legitimiteter, men samtidig mere dyb og selvopretholdende, mener vi, man er bevidst om uden egentlig at udøve den strategisk.

I og med vi finder en udtalt taget for givet legitimitet for kontraktstyring og for Kultur- og Fritidsforvaltningen, så har man opnået denne legitimitet uden aktivt at arbejde for det. Selvfølgelig kan den mistes, hvis Kultur- og Fritidsforvaltningen sættes ud af sin rolle eller udøver magtmisbrug, men dette anses for usandsynligt. Men så længe der også er forståelseslegitimitet for det, man gør, så har man denne legitimitet. Kultur- og Fritidsforvaltningen kommer til at optræde som en slags symbolsk container, der indeholder alt det, der skal til, for at kulturinstitutionerne fungerer. De er bindeleddet til det politiske niveau, sørger for procedurerne og udstikker retningslinier og evaluerer. De kan med andre ord ikke undværes af kulturinstitutionerne i den nuværende kommunale struktur.

"Politisk krav – vores institutioner har en rodet fortid. Nu er vi kommunale og nu skal der være styr på os." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

En udtalelse der i den grad bekræfter, at der er indbygget taget for givethed og forståelse. Tingene kan ganske enkelt ikke gøres anderledes, når der er politik indover.

Vi finder et andet tydeligt eksempel ved vores spørgsmål:

"Har du tænkt på at stille krav overfor forvaltningen?"

Ingen af de interviewede har tanker i den retning, hvilket igen peger på denne forståelses- og taget for givet legitimitet, der får kulturinstitutionerne til at acceptere Kultur- og Fritidsforvaltningen.

En leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen svarer indirekte på spørgsmålet om en bevidst kognitiv legitimitetsstrategi ved svaret på følgende:

"Spiller I ind med noget, der gør at kulturinstitutionerne kræver noget af jer i kontrakten?"

⁶² Suchman, Mark C: "Managing Legitimacy: Strategic and institutional approaches" Kompendium i Strategi s.31 ff., MPA studiet, CBS (2005).

"Nej – det har vi ikke gjort – ingen institutioner har spillet tilbage. De har ikke fantasi til det – de ved godt hvem der er magthaver" (Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6).

Dette tyder på en udviklet bevidsthed om, at man tages for givet, og der ikke stilles spørgsmålstejn ved autoriteten og dermed den kognitive legitimitet.

Vi har på baggrund af ovenstående analyseret os frem til, at der anvendes følgende legitimeringsstrategier:

Opnåelse af legitimitet arbejdes der bevidst med i form af udgivelse af interne skrifter med positiv omtale fra andre brugere af kontraktstyring. Samtidig vælger man at begynde kontraktstyring hos museerne for siden at udvide det til andre dele indenfor Kunst & Kultur. På den måde sikrer man sig, at man ikke får alle imod sig på en gang. Man vinder langsomt, men sikkert evt. skeptikere og tvivlere over på sin side, inden man tager næste slag.

Vedligeholdelse af legitimitet ser vi ved, at Kultur- og Fritidsforvaltningen ikke står fast på den konkrete ordlyd i kontrakterne. De er så at sige til forhandling undervejs i perioden i kraft af den løbende dialog, som alle informanterne giver udtryk, for finder sted. På den måde sikres det, at kontrakterne løbende bliver (opfattet som) bedre, der er forståelse hos begge parter for at man er i læreproces.

Reparation af legitimitet har hidtil ikke været nødvendig. Vi har ikke set tiltag i den retning fra forvaltningens side og ej heller hørt det fra informanterne. Der er ikke oplevelser fra institutionernes side, som giver dem anledning til at synes, kontraktstyringen skal ændres drastisk. De giver ikke udtryk for, de er blevet narret eller udsat for overgreb fra Kultur- og Fritidsforvaltningens side.

Vi mener dog, at Kultur- og Fritidsforvaltningen skal være bevidste omkring det at blive taget for givet. Vi mener kun det gælder, så længe der er et gensidighedsforhold.

8.6 Konklusion på legitimitetsanalyse

Som vi har nævnt tidligere, er legitimitet interessant, fordi enhver organisation, i særdeleshed en offentlig organisation, er afhængig af at have legitimitet for at kunne opnå og bevare ressource tilgang i bred forstand. I legitimitetsanalysen handler det derfor om at finde frem til, om Kultur- og Fritidsforvaltningen retfærdiggør sig selv og kontraktstyring i forhold til kulturinstitutionerne, med andre ord:

Hvordan legitimerer Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning kontraktstyring overfor kulturinstitutionerne?

Det gør Kultur- og Fritidsforvaltningen dels ved at opnå accept på forskellige legitimitetsformer og ved bevidst/ubevidst at anvende flere strategier for opnåelse og vedligeholdelse af legitimitet.

Vi har i analysen fundet anvendelse af de tre hovedlegitimitetsformer med variabel accept fra kulturinstitutionerne.

Den kognitive legitimitet er til stede og fylder meget, her ser vi bred accept og anerkendelse. Vi tolker, det primært skyldes den status, som Kultur- og Fritidsforvaltningen er i besiddelse af. Kultur- og Fritidsforvaltningen tages for givet som den institution, de nu engang er, og fordi de er med til at give forståelse for kontraktstyringens nødvendighed. Alle informanter udtrykker stor tillid til den anden kontraktpart, og man indgår i åben og tillidsfuld dialog. Dette indikerer for os, at der er stor accept i forhold til den kognitive legitimitet.

Pragmatisk legitimitet er den hurtigste vej til opnåelse af legitimitet. Hurtigst fordi begge parter kan se et direkte bytteforhold og vurdere, om det også er et acceptabelt bytteforhold for den enkelte. Kulturinstitutionerne ser fordele i kraft af større synlighed, bedre dialog, friere rammer omkring det faglige og bedre økonomiske overførselsmuligheder. Kultur- og Fritidsforvaltningen har fået et bedre overblik over aktiviteterne og er mere opdaterede på situationen i den enkelte kulturinstitution. I dette tilfælde har begge kontraktparterne således haft noget, den anden gerne vil have.

Kultur- og Fritidsforvaltningen vil gerne have udvikling og kulturinstitutionerne større fagligt råderum og politisk synlighed. Samtidig har Kultur- og Fritidsforvaltningen forstået at lade kulturinstitutionerne deltage i fastsættelsen af mål for det, der er deres hjerteblod; det faglige indhold og virkefelt. På denne måde er bytteforholdet til stede, og alle føler, at de får noget for noget.

Det undrer os derfor ikke, at begge parter generelt synes godt om kontraktstyring, og den pragmatiske legitimitet er til stede i en vis grad. Der er dog stadig behov for at arbejde med den del af målene, som er fastsat af Kultur- og Fritidsforvaltningen. Her finder vi en form for kultursammenstød mellem økonomiske administratorer og kulturfaglige personer. Den generelle holdning hos kulturinstitutionsledere er, at kultur ikke kan måles. Hos Kultur- og Fritidsforvaltningen er holdningen, at man kan lave indikatorer på alt – alt kan måles. Skal den pragmatiske legitimitet opnå fuld tilslutning, skal man her arbejde på at nå til et fælles bedste.

Den moralske legitimitet er ikke så udbygget som den kognitive og pragmatiske. Som vi påviser, fortæller Kultur- og Fritidsforvaltningen aktivt kulturinstitutionerne om kontraktstyringens fortræffeligheder i den skriftlige empiri. Et tydeligt tegn på vigtigheden af at i talesætte og opnå moralsk legitimitet.

Og der findes også en generel tilfredshed med den overordnede idé i kontraktstyring hos kulturinstitutionslederne via interviewene. Det kommer tydeligt til udtryk, at det er godt, man anvender kontraktstyring, dog mangler fokus på muligheden for, at man som kulturinstitutionsleder sættes i stand til at gøre det godt nok. Især i forhold til anvendelse af administrative værktøjer, kompetence til økonomistyring, elementer, der vedrører den strukturelle del af legitimiteten, og som vi vurderer mangler tilstrækkelig fokus fra Kultur- og Fritidsforvaltningens side. Derfor konkluderer vi, at der kun er en delvis accept på den moralske legitimitet.

Opnåelsen af legitimitet er også sket ved gradvis indførelse af kontraktstyring spredt over de forskellige dele af Kultur- og Fritidsforvaltningen og internt i Kunst & Kultur blandt de forskellige kulturinstitutioner.

Vedligeholdelsen af opnået legitimitet, som vi også finder tegn på, sker ved løbende at indgå i dialog med hinanden. En dialog som begge parter finder meget vigtig og lægger stor vægt på. Mere end kontraktens konkrete ordlyd om krav og mål. Man arbejder videre og sørger for at udvikle, gøre det bedre hele tiden.

Vi vurderer ikke, at reparation af legitimiteten hidtil har været nødvendig. Dette skyldes, at begge parter er indstillet på at indgå i en løbende og tillidsfuld dialog. Ingen af parterne har hidtil oplevet svigt eller manglende tillid hos hinanden. Det har heller ikke været nødvendigt at udskifte i persongalleriet eller benægte faktuelle oplysninger. Dette ses ofte som tegn på reparation af legitimitet.

Sammenfattende konkluderer vi, at Kultur- og Fritidsforvaltningen er i besiddelse af massiv legitimitet i forhold til kontraktstyring. Legitimiteten er mest markant på den kognitive del, og dernæst på den pragmatiske. Det er vores vurdering, at man her med fordel kan nøjes med en form for vedligeholdelsesstrategi. Den moralske legitimitet, som ikke er helt opnået, må imødekommes med en strategi for opnåelse af legitimitet.

Ser vi legitimitet i relation til vores præmis i afsnit 3.2., kan vi konkludere, at Kultur- og Fritidsforvaltningen dermed opfylder forudsætninger for fortsat eksistens, da såvel økonomi som ressourcer tilføres, når man er en legitim organisation.

8.7 Økonomisk analyse – kontrakttypologi og principal-agent

I den første økonomiske analyse besvarer vi spørgsmålet:

Hvilke adfærdsmekanismer indføres i forholdet mellem Kultur- og Fritidsforvaltning og kulturinstitutioner i kraft af kontraktstyringen?

Vi undersøger først, om de anvendte kontrakter kan kategoriseres som klassiske eller relationelle. Det gør vi ved at se, hvordan målene i kontrakterne beskrives i vejledningen, der ligger til grund for kontrakterne. Vejledningen baseres på en central vejledning udgivet af Økonomiforvaltningen og senere omskrevet til brug i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Derefter undersøger vi, hvilken kontrakttypologi der anvendes ud fra kontrakternes beskrivelse af mål og fra interviewenes beskrivelse af, hvem der fastsætter målene.

Efter dette undersøger vi ved hjælp af principal-agentteorien, hvilke adfærdsmekanismer der indføres. Til brug herfor analyserer vi kontrakterne i overensstemmelse med konditioneringen angivet i afsnit 6.8 *Konditionering af de økonomiske analyser*. Kontraktanalysen kontrolleres ved at se efter be- eller afkræftende udsagn i interviewene. De informationsskabende strukturer undersøges i vejledninger og kontrakter, samt afrapporteringer.

Incitamentsskabende og sanktionsskabende strukturer findes typisk beskrevet i kontrakterne, men også i vore interview kommer vi ind på dem.

8.8 Kontraktypologi

Vejledningens beskrivelse af mål

Vi tager udgangspunkt i Kultur- og Fritidsforvaltningens vejledning⁶³. I beskrivelsen af kontraktstyring omtaler vejledningens side 1, at kontraktstyring giver et fælles udgangspunkt for udvikling, og at det grundlæggende handler om at åbne og give plads.

I omtalen af mål beskrives de som:

"...målene bliver mere realistiske og mere konstruktive, når virksomheden selv skal opstille dem frem for at få dem udstukket ovenfra."

Videre står der, at *"Processenstarter med at virksomheden beskriver hvilke mål og rammer styrer den efter."*

Disse forhold beskrives og går igen flere steder i teksten. De tydeligste tegn, på at kontrakten er af den relationelle slags, findes under vejledningens punkt "Gode råd". Her står bl.a., at virksomheden skal *"...definere rammer og beskrive opgaver, udvælge indsatsområder, og sætte mål og målepunkter...."*

Vejledningen lægger således i meget høj grad op til, at den kontraktstyrede kulturinstitution selv formulerer målene.

Det lægger jo op til, at kontraktypen er af den relationelle slags. Men når vi ser vejledningen nærmere efter i sømmene for sin beskrivelse af mål, bliver det sværere at fastlægge kontraktypen.

For på den anden side siger vejledningen, at målene stadig skal være målbare og have målepunkter, og det skal fremgå af kontrakten, hvordan og hvornår der måles.

Vejledningen indeholder imidlertid en klar overvægt af elementer, der forudsætter dialog og tillid mellem kontraktparterne. Vi konkluderer derfor, at vejledningen lægger op til brug af relationelle kontrakter.

Kontrakternes beskrivelse af mål

Vi tager nu fat i selve kontrakterne for at se, om vi kan finde lige så tydelige tegn på relationelle kontraktforhold.

⁶³ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Kontraktstyring, udgangspunkt for kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen" (2003) vedlagt som bilag 11.

Eksempelvis ses der i kontrakten med Københavns Bymuseum⁶⁴ mange af det, den føromtalt vejledning omtaler som "mere realistiske og mere konstruktive" mål i form af mange anlægs- og driftsrelaterede mål. For eksempel i form af nye toiletter, kørestolslifte, øget rengøring og medhjælp til billedarkivet.

Men også mål, i form af det vejledningen kalder "indsatsområder", er med i kontrakten. Kontraktens punkt 7 omtaler *"Opfølgning på den nye museumslov..., Øget formidling..., Styrkelse af den...."*

Kontrakten for Huset i Magstræde⁶⁵ indeholder også omtale af "indsatsområder". I kontraktens mål for musik står bl.a., at *"Musikcafeen skal være et veldrevet spillested, der er ramme om koncerter af højt kvalitet, med et højt aktivitetsniveau, tidssvarende fysiske rammer og professionelt udstyr."*

Under kontraktens afsnit om dans og teater står der: *"Der skal i kontraktperioden etableres kontakt til flere dansegrupper og skabes plads til dem, på Husets scene."*

I kontrakten for kulturhuset Pilegården⁶⁶ finder vi mål som:

"Børnekulturhuset skal i kontraktperioden integreres som en del af Pilegården.

Der skal indgås nye samarbejder med områdets børneinstitutioner i kontraktperioden.

Pilegården vil fastholde og videreudvikle det Øresundsregionale samarbejde."

Målene er, som vist i ovenstående citater fra de tre kontrakter, ofte ikke særligt præcise eller målbare. Det er kendetegnende for alle kontrakterne, at målene i vidt omfang ikke er målbare med målepunkter i traditionel forstand. Ofte er de af en slags, som gør evaluering vanskelig. Når vi gennemgår alle kontrakter for de udvalgte kulturinstitutioner og inddeler i henholdsvis umiddelbart simple mål (målbare mål) og i kvalitative mål (vanskeligt målbare mål), er fordelingen 32 % simple mål og 68 % kvalitative mål (opgjort ud fra tabellen i afsnit 8.14).

Om målene opfyldes beror derfor oftest på en tillidssag og er noget, som bedst afklares i form af dialog mellem parterne. Målene er mere et udtryk for en ønsket udvikling i en bestemt retning end for et bestemt output i form af en detaljeret kravspecifikation.

Målfastsættelse

I vore interview spørger vi alle informanter, i kulturinstitutioner såvel som i Kultur- og Fritidsforvaltning, om hvem der fastsætter målene for kulturinstitutionerne.

⁶⁴ Kontrakt med Københavns Bymuseum 2002-2005.

⁶⁵ Kontrakt med Huset i Magstræde 2005-2008.

⁶⁶ Kontrakt med Pilegården 2005-2008.

Nogle af svarene lyder:

"Beskrivelsen af huset er lavet her – visioner/mål er lokalt fastsat. Forvaltningen kommenterer – (Kontrakten, red.) skal godkendes i Kultur- og Fritidsudvalget v/indstilling til politikerne. Materialet skal være af en vis kvalitet." (Interview med kulturhusleder Jacob Kvedéris, bilag 1).

"Dem har vi selv fastsat. Klaus (Forvaltningen, red.) har pustet til dem. Vi har ikke fået noget trykket ned over hovedet." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

"Medarbejdere + ledere – høj grad af medarbejderinddragelse. Ellers ingen der trækker noget ned over hovedet på dem. Op til de enkelte enheder at fastsætte." (Interview med vicedirektør Olga Brüniche-Olsen, bilag 5).

Gennemgående er svarene, at målene fastsættes af kulturinstitutionerne selv. Men kulturinstitutionerne medgiver dog også, som de første citater antyder, at Kultur- og Fritidsforvaltningen ikke blot tager de angivne mål til efterretning. Er målene i Kultur- og Fritidsforvaltningens øjne for uambitiøse, antyder citaterne, at den nok lægger det, vi vil kalde et let motiverende pres.

Disse udsagn falder helt i tråd med den beskrivelse vi giver under teori afsnit 6.7, hvor vi skriver, at *"relationelle kontrakter, er de kontrakter, hvor ydelserne som udgangspunkt er vanskelige at beskrive detaljeret, og hvor det er nødvendigt at lade agenten beskrive eller udfylde de krav, som kontrakten stiller. Formålet med denne type kontrakter er, at skabe en dialog mellem parterne om leveringen af ydelsen."*

Klassisk eller relationel

At kulturinstitutionerne selv angiver målene for den kommende kontraktperiode, er vel nok det mest sigende bevis på, at kontrakterne kan kategoriseres som relationel.

Om Kultur- og Fritidsforvaltningen lader kulturinstitutionerne selv beskrive målene, fordi ydelserne som udgangspunkt er vanskelige at beskrive, eller fordi det er bedre at lade kulturinstitutionerne give et bud på realistiske og konstruktive mål, kan vi ikke umiddelbart bedømme. Der er nok ikke tvivl om, at kulturelle ydelser er svære at beskrive i form af mål med tilhørende målepunkter. Uanset årsagen konstaterer vi, at målene i stor grad beskrives af kulturinstitutionerne selv, og Kultur- og Fritidsforvaltningen indgår i dialog herom.

Ud fra analysen konkluderer vi, at kontrakterne, både ud fra beskrivelsen af mål i vejledningen og ud fra selve kontrakterne, er relationelle.

8.9 Principal-agent forholdet

Dette fører os videre til analysens teoretiske udgangspunkt, principal-agentteorien. For i denne teori er det en grundlæggende antagelse, at der eksisterer asymmetrisk information mellem principal og agent. For at ændre på dette forhold kan principalen anvende kontraktstyring. Kontrakten skal dels sikre principalen informationer om agentens adfærd, dels direkte indeholde incitaments- og/eller sanktionsstrukturer, der påvirker agentens adfærd.

Vi konstaterer ovenfor, at kontrakterne er af den relationelle slags. Hovedsagligt fordi kulturinstitutionerne i stor grad selv beskriver målene. Man skal derfor skabe dialog mellem parterne om leveringen. Men dialogen kan jo også skyldes, at parterne ikke besidder den samme information. Det ser vi nærmere på i denne analyse.

8.10 Informationsskabende strukturer

Vejledninger

I Kultur- og Fritidsforvaltningens vejledning om kontraktstyring⁶⁷, finder vi ikke nogen direkte omtale af informationsstrukturer, eksempelvis i form af afrapporteringer, i forbindelse med kontraktstyring. Vejledningen omtaler heller ikke, hvordan eller hvor ofte dialogen skal føres mellem kontraktparterne. Det ligger kun indirekte i dens omtale af, at dialogen kræver initiativ og engagement fra alle parter, "*Kontraktstyring kræver dialog mellem parterne for at blive en succes.*"

I den mere uddybende vejledning fra Økonomiforvaltningen⁶⁸ omtales dialog som det, der er i fokus i forbindelse med kontraktstyring. I denne vejledning uddyber man omtalen af dialog med, at det også omfatter opfølgning og dokumentation.

Begge vejledninger fastslår også, at fastsættelsen af mål skal ske i en forhandling mellem parterne. En forhandling der vel at mærke skal være åben og fri.

⁶⁷ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Kontraktstyring, udgangspunkt for kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen" (2003) vedlagt som bilag 11.

⁶⁸ Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen, 5. kontor: "Kontraktledelse i Københavns Kommune" (2003, revideret 2005).

Kontrakter

Kontrakterne, som gøres til genstand for analyse i denne masterafhandling, omtaler naturligt nok ikke den indledende dialog, der fører frem til kontrakten. Kontrakterne fastlægger den dialog, som føres i løbet af kontraktperioden i form af opfølgning, afrapportering og kontraktfornyelsesdrøftelser. Kontrakterne afviger lidt i ordlyd fra hinanden, men begge kulturinstitutionstyper skal en gang om året indsende en årsberetning, der beskriver det foregående års resultater og en virksomhedsplan, der beskriver realiseringen af målene for det kommende år.

Som vi finder frem til ovenfor i afsnittet om kontrakttypologi, fastsættes målene i kontrakten ikke i en egentlig forhandling mellem parterne. Målene fastsættes stort set af kulturinstitutionen selv. Kultur- og Fritidsforvaltningen godkender/accepterer efterfølgende. Hvis Kultur- og Fritidsforvaltningen synes målene er for uambitiøse, presser den institutionerne.

Dialogen

Dialogen er som udgangspunkt ikke mellem ligeværdige parter.

Kultur- og Fritidsforvaltningen er den stærkeste i kraft af sin instruktionsbeføjelse over for kulturinstitutionerne. Kulturinstitutionerne på sin side er derimod de stærkeste, i kraft af den asymmetriske information de besidder om de ydelser, de kan levere. Dette kan være årsagen til, at vejledningen⁶⁹ understreger, at det er kulturinstitutionerne, der skal fremkomme med de første forslag til kontraktmål.

Dette indikerer en bevidsthed i Kultur- og Fritidsforvaltningen om tilstedeværelsen af et asymmetrisk informationsforhold. Ved at lade kulturinstitutionerne fremkomme med de første forslag til kontraktmål forsøger man at afhjælpe dette forhold. Det asymmetriske informationsforhold bliver blot ikke væsentligt ændret. For de kvalitative mål udgør majoriteten af målene. En afklaring af målopfyldelsen kan kun ske i kraft af en dialog. Dermed bliver det en kamp om ord og formuleringer, ikke fakta der kan efterprøves.

I interviewene omtaler stort set alle, at der er en god og uformel dialog mellem parterne. Om det skyldes kontraktstyringen, kommer ikke klart til udtryk.

⁶⁹ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Kontraktstyring, udgangspunkt for kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen" (2003) vedlagt som bilag 11.

Afrapportering

I og med at kulturhusene er på deres første år i første kontrakt, er der ingen rapportering herfra, vi kan analysere.

Museerne er derimod på deres anden kontraktperiode, og fra dem foreligger der to afrapporteringer.

Den første afrapportering dækker perioden 1999-2001⁷⁰. Den er meget detaljeret i sin beskrivelse af de opnåede mål og resultatgraden. Beskrivelsen af de overordnede resultatmål omfatter 9 sider. Herefter følger 28 sider bilag med tæt og minutiøs beskrivelse af enkeltmål og deres opfyldelsesgrad.

Den anden rapportering dækker året 2004⁷¹ og er på blot tre sider. Den beskriver i meget overordnede vendinger resultatet for de pågældende institutioner.

Rapporteringerne er dermed ikke direkte sammenlignelige, idet de dækker forskellige periodelængder. Vi vælger dog at foretage en sammenligning, idet forskellene er meget tydelige.

Den første rapportering må, alene i kraft af sit omfang og detaljeringsgrad, være udtryk for at Kultur- og Fritidsforvaltningen ønsker at tilvejebringe et øget informationsniveau om, hvordan kontraktopfyldelsen/udviklingen er på kulturinstitutionerne.

Det er derfor overraskende, at Kultur- og Fritidsforvaltningen allerede ved afrapporteringen i 2004 øjensynligt opnår et så højt informationsniveau, at den ikke længere finder det nødvendigt at gennemføre mere omfattende afrapporteringer.

For spørgsmålet er om den mindre afrapportering er udtryk for, at informationsasymmetrien er væk.

Informanterne fra Kultur- og Fritidsforvaltningen er enige om, at deres information og viden om, hvad der foregår i kulturinstitutionerne nu er meget bedre. Det kan selvfølgelig skyldes, at Kultur- og Fritidsforvaltningen tidligere ikke havde en særlig omfattende viden herom. For den viden de får nu, er primært om områder og mål, som ikke dækker kulturinstitutionernes kerneydelser. De mål, der afrapporteres, er, som vi beskriver i afsnittene om kontrakttypologi

⁷⁰ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Afrapportering Københavns Bymuseum, Nikolaj Udstillingsbygning, Københavns Stadsarkiv, Thorvaldsens Museum 1999-2001".

⁷¹ Københavns Kommune, Kultur – og Fritidsforvaltningen: "Afrapportering museer og arkiv 2004".

og transaktionsomkostninger hovedsagligt af den kvalitative slags. Mål, som kun vanskeligt lader sig måle og ofte ikke er særligt præcise i deres beskrivelse.

Vi konkluder derfor, at informationsasymmetrien stadig eksisterer.

8.11 Incitamentsskabende strukturer

I analyse af incitamentsskabende strukturer i kontrakterne, opdeler vi dem i underkategorier for nemmere at skelne dem fra hverandre. Vi deler incitamenterne op i undergrupper, som tilsammen dækker hele spektret. Det vil sige incitamenter for kulturinstitutionen som sådan, det ledelsesmæssige i bred forstand og til sidst de rent personlige incitamenter.

Økonomiske

I kraft af kontraktperioden på 4 år fastlægges (netto-)budgetterne også for 4 år. Det giver en vis sikkerhed for økonomien. Den viden og sikkerhed om det økonomiske fundament som et 4-årigt kontraktforløb giver, gør det således muligt for kulturinstitutionslederne at skabe en sammenhængende og stabil produktion fra år til år. Nettorammerne er samtidig indeksregulerede for udviklingen i pris- og løndannelsen. Evt. store fremtidige lønstigninger udhuler således ikke det økonomiske grundlag.

Nettorammen for det enkelte år ligger ikke mere fast, end at der kan overføres overskud og dermed også underskud mellem to budgetår. Overførsler sker efter aftale med Kultur- og Fritidsforvaltningen og efterfølgende godkendelse i Borgerrepræsentationen.

Hvor nettorammen ligger fast, er bruttorammen variabel. Kontrakten sætter ikke begrænsninger for, hvor stor egenfinansieringen kan være. Kan institutionen selv skaffe sig flere indtægter eller rationaliseringer, kan den frit bruge dem til at opfylde de beskrevne mål.

Denne økonomiske frihed er et tveægget sværd. Kulturinstitutionerne lærer forskellen på begreberne nettoramme og bruttoramme på den hårde måde. Ifølge interviewet med kulturchef Merete Evers, bilag 6, havde alle kulturhusene et merforbrug ved kontraktforløbets start. Dette merforbrug bliver overført til det følgende budgetår med politikernes godkendelse. Giver politikerne efter for bare en institution, f.eks. ved at dække et merforbrug, bliver incitamentet til at overholde kontrakten for de øvrige brudt.

Om denne økonomiske frihed er et incitament eller det modsatte, synes der at være delte meninger om. Således anfører en kulturinstitutionsleder:

"Nemmere og friere, men mere ansvarsfuld. Ingen egenkapital. Kan være belastende at være fri. Har svært ved at være kommunalt ansat tigger – at skulle være kommunal og gå ud og be' om penge." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

Mens en anden anfører:

"Det er dejligt at kunne overføre over/underskud. ...så kan man tænke investeringer."
(Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

Generelt må det imidlertid konkluderes at den økonomiske frihed er et gode, som ingen af kulturinstitutionslederne vil afstå. En anden fordel med relation til økonomi nævnes senere under punktet *Ansættelsesmæssige*.

Politisk synlighed

I bund og grund lever kulturinstitutionerne af politisk velvilje. Det er derfor vigtigt de er synlige for politikerne og får politisk opbakning. Den synlighed skal de have via Kultur- og Fritidsforvaltningen. Til det brug skal de have større synlighed i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Kontrakten omtaler ikke dette forhold, men er givetvis ikke uden betydning, og derfor tager vi det med her i analysen.

Om synlighed anføres det:

"Vores synlighed overfor forvaltningen er blevet markant bedre – i forhold til gamle dage - embedsmændene ved en hel del om museet i dag – de kan være aktivt udfarende overfor mig og holde øje med puljer. En fin ping pong, da de ved noget og mere end politikerne."
(Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

"Tidligere havde vi ikke meget med Kulturudvalget at gøre. Nu ved de hvad vi laver – er et travlt udvalg med mange opgaver." (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

Generelt får institutionerne en større opmærksomhed fra Kultur- og Fritidsforvaltningens side, og de får en større synlighed på det politiske niveau.

Kultur- og Fritidsforvaltningen er også glad for brugen af kontraktstyring. For det giver den en bedre dialog med det politiske niveau, det er nemmere at være bindeled mellem politikerne og

institutionerne. Dermed kan den bedre omsætte de politiske ønsker til mere operationelle mål for institutionerne.

Som det ses af ovenstående citater, stammer de fra museerne. Kulturhusene har stadig en del erfaring at høste med kontraktstyring og politisk synlighed. Det betyder dog ikke, at de ikke kender til brugen af politisk synlighed. Se blot, hvad en meget erfaren kulturinstitutionsleder udtaler om dialog med Kultur- og Fritidsforvaltning og politikerne:

"Synlighed overfor politikerne (er, red.) måske indirekte. Forvaltningen vil gerne have kontakten til politikerne. Jeg kan få politikerne i bestyrelsen til at agere om nødvendigt (har ikke været det længe). Som embedsmand kan man ikke gå direkte til politikerne. Bliver man truet – så bruger man netværket." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

Værktøjer

Som en del af en stor kommune er det fastlagt, hvilket økonomisystem der skal bruges. Om det skal figurere, her som del af de incitamentsskabende strukturer eller i næste afsnit som del af de sanktionsskabende, afhænger meget af øjet, der ser. Ud fra interviewene er det mest oplagt, at se det som et sanktionsskabende instrument. Vi vælger på trods af dette at tage det med som en del af de incitamentsskabende strukturer. Det gør vi i kraft af kontrakternes ordlyd: *"Lederen af (kulturinstitution, red.) har ansvar for løbende i samarbejde med stabsfunktionerne i Kultur- og Fritidsforvaltningen at udvikle værktøjerne, således at institutionens økonomistyring kan ske på optimale vilkår."*⁷².

I interviewene omtales økonomisystemet i særdeleshed, og andre it-baserede værktøjer i almindelighed, ikke i rosende vendinger. Vi omtaler opfattelsen af de it-baserede værktøjer mere detaljeret i det tidligere afsnit om moralsk legitimitet, afsnit 8.3.

Meningerne er gennemgående. Vi gengiver de to klareste udtalelser:

"KØR (Økonomisystemet, red.) er rent af helvedes til – er ikke gearret til salg – en musiker vil ha' cool cash." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

"Vi har haft en lang og vanskelig proces med regnskab. Har ansat person til at få det på plads. Forvaltningen har ført vort regnskab tidligere. Det har betydet, at vi var langt fra regnskabet og ikke vidste hvor vi stod. Fik månedlige KØR-udskrifter der ikke viste tilstrækkeligt. Derfor parallelt excel-regnskab, som det gik galt med grundet sygdom. Vi kan derfor opgive parallelregnskab nu - KØR kontoplan er dog ikke hensigtsmæssig i opbygning. Omgivelserne

⁷² Kontrakt med Huset i Magstræde 2005-2008, vedlagt som bilag 9.

kan ikke bruge en KØR-udskrift – kan det ikke indrettes?" (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

Noget tyder altså på, at dialogen ikke fungerer helt så godt, som det i øvrigt fortælles. For iht. citatet fra kontrakten lige før har kulturinstitutionslederen jo et ansvar for at udvikle værktøjet. Men et samarbejde kræver to parter for at fungere. Måske skyldes det, at Kultur- og Fritidsforvaltningen ikke har helt den samme opfattelse. Om det reelt er grunden, eller det skyldes kulturinstitutionslederne ikke tager initiativet, ved vi ikke. Vi udforsker ikke problemstillingen nærmere i interviewene.

Det er også sigende, at kontrakterne ikke har mål for, hvad Kultur- og Fritidsforvaltningen skal leve op til.

Som vi ser det i interviewet med kulturchef Merete Evers, bilag 6, så er der indtil nu ikke nogen, som sætter mål/stiller krav til Kultur- og Fritidsforvaltningen. Men som hun siger til os i interviewet (bilag 6), er hun klar over, at: *"man kan forestille sig at der er procedurer i forvaltningen som forhindrer institutionen i at nå sine mål."*

Det kommer nok i forbindelse med næste kontraktfornyelse. Vi tror, institutionerne næste gang vil være mere opsatte på at sætte krav/mål til Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Se blot, hvad kulturhusleder Jacob Kvedéris (bilag 1) udtaler om den sag: *"Der beskrives meget hvad husene skal, men ikke hvad forvaltningen skal. Meget centralistisk styreform. Ansvar decentraliseres – værktøjet er kommet – gør det der står! Dialogen er ikke kontraktstyringsattraktiv – monolog frem for dialog. Luft til hvad du vil lave af kultur – "piece of cake" – hvordan laver man kontraktstyring – evaluerer? Alt det er centralt styret – svaghed. Forpligtelserne er på husene, ikke på forvaltningen."*

Opgavemæssige

Incitamenter i form af særlige opgaver eller lignende findes ikke direkte i kontrakterne. Incitamenter skal nærmere findes i det forhold, at målene beskrives af kulturinstitutionen. I kontrakterne er de fleste mål beskrevet så tilpas "runde", at de ikke kan måles direkte. Enkelte mål er dog meget målbare. I kontrakterne for både kulturhusene og museerne står der, at der skal afholdes årlige MUS-samtaler.

Konkrete mål som dette er ikke det fremherskende i kontrakterne. Som vi ser i analysen af kontrakttypologien, er de konkrete mål i absolut mindretal med en andel på 32 %. (Opgjort ud fra tabellen i afsnit 8.14).

De fremherskende mål er ofte ikke særligt målbare i stil med "Relevante medarbejdere skal tilbydes kursus i projektledelse" (Kontrakt med Københavns Bymuseum 2002-2005).

"Årligt afholdes en større særudstilling og en mindre f.eks. billedudstilling af egen produktion samt juleudstilling/aktivitet. Udgifter afholdes af grundbudgettet, enkelte større udstillinger kan dog kræve ekstern finansiering." (Kontrakt med Københavns Bymuseum 2002-2005).

"Publikumstallet ved Husets musikarrangementer på egne scener skal øges med 25 % over den fireårige kontraktperiode." (Kontrakt med Huset i Magstræde, 2005-2008).

"Pilegården vil gennemføre kulturelle arrangementer målrettet midaldrende/erhvervsaktive."

"Pilegården vil fastholde og videreudvikle det Øresundsregionale samarbejde." (Kontrakt med Pilegården 2005-2008).

"Gennemsnitligt 1-3 publikumsaktiviteter om ugen." (Kontrakt med Pilegården, 2005-2008).

Mål som de ovenfor citerede indeholder ganske vist måltal, som kan måles i antal, procent og styk. Men når målene skal gøres op, skal Kultur- og Fritidsforvaltningen jo gøre sig klart, hvordan den vil måle.

Hvordan skelner Kultur- og Fritidsforvaltningen mellem større særudstilling og mindre særudstilling, hvad er udgangspunktet for de 25 % flere publikummer og hvad er det særligt karakteristiske ved kulturelle arrangementer målrettet midaldrende/erhvervsaktive?

Når kulturhuset skal "*fastholde og videreudvikle det Øresundsregionale samarbejde*" hvori består det nuværende samarbejde så, og hvad er den ønskværdige videreudvikling. Og sluttelig, hvad karakteriserer en publikumsaktivitet? Er det, når der er publikum til stede, eller når mindst en fra publikum bliver inddraget i aktiviteten?

Det står ikke klart, hvordan målene skal opfyldes, eller hvordan de kan opfyldes.

Vore informanter giver i interviewene udtryk for tilfredshed over selv at fastsætte målene.

"Forvaltningen har administreret på forbilledlig vis, fordi vi har fået lov til at komme med oplæg. Egentlig en åbenhed at vise sine institutioner – anderledes hvis vi var blevet instrueret. Man bruger institutionernes faglige initiativ som drivkraft." (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

Men at sætte målepunkter på målene, er derimod ikke noget, som vækker stor begejstring, og det er ej heller nemt.

"Jeg får respons. Det kan være svært at kvantificere hos os – hvordan måler man kvalitet?" (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

Det er vores opfattelse, at kulturinstitutionerne generelt er glade for selv at (skulle) sætte målene. Det viser respekt for deres faglighed og giver samtidig ansvar og ejerskab for målene.

Dialog og tillid

Kontraktstyringen afhænger meget af dialogen mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionerne. Alle informanter nævner samstemmende ord som tillid og dialog.

Både kulturinstitutionerne og Kultur- og Fritidsforvaltningen anerkender betydningen af gensidig tillid som et grundlæggende vilkår for dialog og vice versa.

Tilliden og dialogen er i sig selv ikke incitamentsskabende. De er nødvendige for, at kontraktparterne tager kontraktstyringen til sig og agerer hensigtsmæssigt. Se også i punktet *Personlige sanktioner*.

Aftalen er i bund og grund en aftale baseret på tillid. Tillid fordi aftalen jo ikke er en juridisk baseret kontrakt, som kan afgøres ved domstolene.

"En aftale – kommunen ansvarlig - kan ikke komme i byretten. Derfor er troværdigheden vigtig – man løber ikke fra det man aftaler. Håndslag mellem parterne på basis af tillid." (Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6).

Ansættelsesmæssige

Kontrakterne⁷³ fastslår, at kulturinstitutionslederen har det overordnede ledelsesmæssige og økonomiske ansvar for driften. Så længe det sker indenfor nettorammen, kan institutionen frit

⁷³ Kontrakt med Huset i Magstræde 2002-2005 og kontrakt med Københavns Bymuseum 2002-2005. Vedlagt som bilagene 9 og 10.

fastsætte personalenormeringen. Dvs. mange lavtlønnede medarbejdere eller færre højtlønnede.

Træerne vokser dog ikke ind i himlen. For i tilfælde af "uansøgt afsked" kan det kun i samarbejde med Kultur- og Fritidsforvaltningen. Dette forhold skyldes sikkert ikke en generel mistillid til kulturinstitutionslederen. Det skyldes nok mere, at afskedigelse efterhånden er så formelt og juridisk set kompliceret en affære, at man vil sikre sig en korrekt håndtering, at formalia overholdes, og at den uansøgte afsked dermed gennemføres som ønsket.

Ledelsesmæssige

Udover det rent ansættelsesmæssige, synes det ikke som om, kontraktstyringen generelt bidrager med øget ledelsesansvar eller ledelsesmuligheder. På den anden side har den heller ikke indskrænket ledelsesretten.

Tidligere tiders autoritetsopfattelse hos kulturinstitutionslederne findes ikke længere. Nu føler de ikke længere, de skal ansøge om eller få godkendelse af ledelsesmæssige beslutninger hos Kultur- og Fritidsforvaltningen. Kultur- og Fritidsforvaltningen har samme syn.

Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6: *"I starten sad en museumsdirektør hos mig og spurgte om lov. Nu "Fint du orienterer mig, men jeg bestemmer ikke...". De har fået mere selvstyre."*

Personlige incitamenter

Udenfor den fastlagte spørgeramme spørger vi kulturinstitutionslederne om deres mening om en personlig resultatlønskontrakt og evt. betydning heraf.

Svarene er meget entydige. Det er ikke den personlige resultatløn, der driver værket. Se eksempler på svarene herunder.

"Drivet ligger ikke i lønnen – så man skal passe på med den slags institutioner." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

"Sær konstruktion – meget ubehagelig. Skal dreje sig om sagen og ikke min løncheck." (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

"Resultatløn – helt ærlig skide ligeglad." (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

8.12 Sanktionsskabende strukturer

Som ved analysen af de incitamentsskabende strukturer deler vi igen analysen op i underkategorier. Først ser vi, om sanktioner omtales i vejledninger og kontrakterne, dernæst om der er sanktioner for institutionen som sådan og til sidst personlige sanktioner.

Sanktionsbeskrivelser

Sanktioner er der umiddelbart ikke den store fokus på. I vejledningen fra Kultur – og Fritidsforvaltningen står der ikke så meget som et ord, der bare indikerer en form for sanktionsmulighed.⁷⁴

I den noget mere udførlige vejledning "Kontraktledelse i Københavns Kommune"⁷⁵ fra Økonomiforvaltningen, nævnes det flere steder, at forvaltningsledelsen ikke kan fraskrive sig sit ansvar ved at delegere kompetence gennem en intern kontrakt.

I vejledningens skabelon punkt 1 "Parterne og aftalens status" står der "...For det andet kan den overordnede part beslutte at gribe ind i såvel den daglige drift som i andre forhold, selv om dette måtte være i strid med kontraktens tekst. Det er ikke nødvendigt at præcisere yderligere, men hvis man finder dette hensigtsmæssigt, kan det gøres her."

Videre i skabelonens punkt 7 "Opfølgning og evaluering" står der "...Selvom kontrakterne ikke er juridiske dokumenter, kan det efter omstændighederne være af betydning at præcisere følgerne af, at kontrakten ikke overholdes, uanset om dette skyldes ændrede forudsætninger eller andre hændelser i kontraktperioden. Det kan endvidere være hensigtsmæssigt at aftale procedurer for håndtering af disse situationer. Hvis man beslutter dette, kan det beskrives her."

Når vi i kontrakterne ser efter omtale af disse sanktioner og procedurer for håndtering af samme, er det svært at finde dem.

I museernes kontrakter, der som bekendt er andengenerations kontrakter, er der tilsyneladende ingen sanktioner. Sanktioner er ikke udtrykkelig omtalt. De findes mere indirekte i form af omtalen på kontraktens forside om, at kontrakten ikke medfører nogen indskrænkninger i bl.a. Kultur- og Fritidsforvaltningens direktions kompetence til at tilbagekalde eller ændre kontrakten, dele heraf eller andre forhold af betydning for det aftalte.

⁷⁴ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Kontraktstyring, udgangspunkt for kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen" (2003) vedlagt som bilag 11.

⁷⁵ Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen, 5. kontor: "Kontraktledelse i Københavns Kommune" (2003, revideret 2005).

Men at kalde det en sanktion er nok at trække ordene lidt længere, end de kan holde til. For Kultur- og Fritidsforvaltningen kan altid bruge instruktionsbeføjelsen overfor underordnede kulturinstitutioner.

Ser vi på kontrakterne for kulturhusene, som nu er på deres første kontrakt, er der også på deres kontraktforside det samme forbehold. Her udbygget med ordlyden om, at "Uenigheder mellem kontraktens parter afgøres af direktionen." Magtforholdet bliver lige præciseret, hvis nogen er i tvivl.

Men egentlige sanktioner står ikke beskrevet nogen steder. Kultur- og Fritidsforvaltningen må således skønne, det efter omstændighederne ikke er nødvendigt at beskrive. Vi skønner, det skyldes den udbredte tillid, parterne har til hinanden. Se også det tidligere afsnit om *Dialog og tillid*.

Institutions sanktioner

Sanktioner kan tage mange former. Her ser vi på om Kultur- og Fritidsforvaltningen tager sanktionsmuligheder for institutionen som sådan.

Er det noget, som både Kultur- og Fritidsforvaltning og kulturinstitutionslederne er bevidste om?

Som vi skriver i afsnittet lige før, står der intet i selve kontrakterne. Hvis der findes sanktioner på institutionsplan, er de mere på det ubevidste plan, eller noget som alle ved findes, uden at det står skrevet nogen steder. Vi har derfor kun interviewene at holde os til i denne sammenhæng.

Problemet for os i denne sammenhæng er blot, at vi ikke finder udtalelser om dette emne. Hverken fra Kultur- og Fritidsforvaltningen eller fra kulturinstitutionerne.

Nidkær opfølgning af rapporter og virksomhedsplaner kan ses som sanktioner overfor institutionerne. Men ingen af kontraktparterne omtaler det som en mulighed, der er i spil. Vi antager derfor, at Kultur- og Fritidsforvaltningen ikke benytter sig af muligheden og heller ikke truer med det overfor kulturinstitutionerne.

Personlige sanktioner

Men der er andet end sanktioner overfor kulturinstitutionen, som kan tages i brug. Kultur- og Fritidsforvaltningen kan også benytte sig af sanktioner over for kulturinstitutionslederen.

I interviewene spørger vi til det forhold, hvis kontrakten ikke bliver opfyldt.

Ser vi først i interviewene fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, ser vi udsagn flere udsagn om dette emne.

I interviewet med kulturchef Merete Evers, bilag 6, udtaler hun: *"Hammeren skal falde, når man ikke opfylder kontrakten."*

Men hun ved godt, at det hammeren falder på, primært er tillid. For mangel på tillid mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionslederen er reelt den største (og måske eneste) sanktion Kultur- og Fritidsforvaltningen umiddelbart har.

I interviewet udtaler hun på spørgsmålet om, hvad der sker, hvis kontrakterne ikke opfyldes bl.a.:

"Problem – for vi kan ikke hæve en kontrakt - og ikke lukke institution. En sanktion at tilliden brydes. Hvis et kulturhus brød alle elementer – videre til politisk vurdering. Formentlig fyre chefen. Institutionen mister troværdighed – så mister man også politisk indflydelse."

Men pudsig nok siger hun, at: *"Omkring kontrakten kan man sige, at processen er det mest interessante – i virkeligheden ikke papiret – ikke juridisk bindende."* Udsagnet er ganske vist sagt i en anden del af interviewet, men alligevel sigende for den dobbelttydighed, der omgærder både kontrakten i sig selv og den måde, den opfattes på.

Vi kommer ind på emnet igen lidt senere i punktet *Manglende sanktioner*.

Ser vi i det andet interview fra forvaltningen (interview med vicedirektør Olga Brüniche-Olsen, bilag 5) kommer der lignende (dobbelttydige) udsagn omkring sanktioner.

"Har ikke sanktionsmuligheder – ledere der ikke overholder gang på gang er ikke ledere så længe."

"Vi har meldt ud overfor institutionerne at man kan blive fyret."

Set fra forvaltningens side er det altså klart, at der er betydelige begrænsninger i sanktionsmulighederne. Og man vil ikke gøre brug af de sanktioner man har, blot på grund af et enkelt dårligt år. Men tilliden mindskes naturligvis i gentagelsestilfælde for til sidst at udmønte sig i fyring af lederen.

Dette forhold er ikke så tydeligt kendt i kulturinstitutionerne, som Kultur- og Fritidsforvaltningen måske tror.

I interview med kulturinstitutionslederne svarer de generelt på spørgsmålet om sanktioner ved manglende opfyldelse af målene, at så skal de have en god forklaring.

Som det siges af lederen af Huset i Magstræde: "*I bedste fald argumenter jeg for det. I værste fald opdages det ikke.*" (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2). Bemærk hendes bevidste brug af ordene bedste og værste.

De to museer i særdeleshed har slet ikke tænkt i de baner, at målene ikke kan opfyldes.

"Har ikke tænkt over det – det er ikke klart hvad..... Hverken belønning eller straf."

(Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

"Har ikke tænkt over det – regner med at nå det. Vi har sat os realistiske mål – de mål som må kunne lade sig gøre ud fra budgettet og personalesammensætningen." (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

Kun en enkelt af informanterne kommer ind på muligheden for at blive fyret.

"Jeg tror jeg kan blive fyret....min ansættelseskontrakt kunne måske bindes op på drift."

(Interview med kulturhusleder Jacob Kvedéris, bilag 1).

Personlige konsekvenser af manglende opfyldelse af målene er altså ikke noget, som fylder meget i bevidstheden hos kulturinstitutionslederne.

Manglende sanktioner

Med disse udsagn om (manglende) sanktioner kan man derfor nemt forledes til at tro, at kulturinstitutionerne ikke tager kontrakten alvorlig. Men det synes ikke at være tilfældet. Både museer og kulturhuse har samme dobbelttydige forhold til kontrakten og dens ordlyd, som vi ser i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Som vi beskriver ovenfor i punktet om *Personlige sanktioner*, er kontrakten ikke juridisk bindende. Processen er det mest interessante. Alligevel risikerer kulturinstitutionslederen at blive fyret.

Måske skyldes den manglende beskrivelse af sanktioner og til dels den manglende fælles opfattelse af mulige sanktioner, at kontrakten er en hensigtserklæring begge parter forpligter sig til at følge. Det er i hvert fald, hvad der står på forsiden af kontrakterne for kulturhusene under punktet "Aftalens status og kontraktens opbygning".⁷⁶

⁷⁶ Kontrakt med Huset i Magstræde 2005-2208. Vedlagt som bilag 9.

Museumsdirektør Jørgen Selmer (bilag3) udtaler: *"Kontrakten er en udmærket ramme – vi arbejder efter den - men så alvorligt tager vi den heller ikke – den er ikke snærende. Pga. måden den forvaltes på – forvaltningen er ikke snævertsynede. Ordlyden tages ikke snævert for pålydende."*

I modsætning hertil ser vi i interviewet med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8, *"Udgangspunktet er, at vi har en kontrakt – ikke en hensigtserklæring. Vi gør alt for at opfylde den."*

Kulturhusleder Jacob Kvedéris, bilag 1, siger: *"Det opfattes alvorligt – er mere værd end juridisk - håndslag i min optik."*

Lignende udsagn kan findes i de øvrige interview. Men hvis vi antager kontrakten ses som mere end bare en hensigtserklæring, men heller ikke opfattes som noget særligt farligt grundet den manglende personlige sanktion, hvad gør så, at kulturinstitutionslederne gør sig så store anstrengelser for at opfylde kontraktens mål?

Der er svært at svare entydigt på.

Under interviewene får vi, det indtryk at vore informanter er meget engagerede mennesker. De lægger stor vægt på det faglige indhold i deres respektive kulturinstitution. Kultur- og Fritidsforvaltningen kan bestemme meget, så længe de ikke rører det kulturfaglige indhold.

"Jeg arbejder professionelt – bliver nød til at agere anderledes her end andre steder – laver vi børnekultur skal det være 100 %." (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

"Den kunstneriske frihed – det er vores faglighed – det skal ikke styres politisk eller af embedsmænd." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

Den anden kontraktpart, Kultur- og Fritidsforvaltningen, er klar over, hvad de kan bestemme, og hvad de ikke skal røre ved.

"Vi blander os ikke i det kunstneriske – det lader vi lederen om." (Interview med kontorchef Nanna Bugge, bilag 7).

Den bedste indikator på, hvorfor kulturinstitutionslederne gør sig de store anstrengelser for at opfylde kontrakten, ses i interviewet med vicedirektør Olga Brüniche-Olsen, bilag 5, som udtaler vedr. (manglende) opfyldelse af kontrakten: *"Det gør de aldrig 100 % - gode og*

dårlige undskyldninger. Vi accepterer forklaringer – dialogen om at mål skal opfyldes er medvirkende til at de gør hvad de kan.”

Vi konkluderer derfor, at kulturinstitutionslederne tager kontrakten alvorligt. Alvorligt fordi de er meget fagligt engagerede og de holdes til ilden af Kultur- og Fritidsforvaltningen i kraft af dialogen. Det skyldes ikke en personlig resultatlønskontrakt eller trusler om sanktioner.

8.13 Konklusion – kontrakttypologi og principal-agentforhold

Ved brug af principal-agent teorien undersøger vi

Hvilke adfærdsmekanismer indføres i forholdet mellem Kultur- og Fritidsforvaltning og kulturinstitutioner i kraft af kontraktstyringen?

Vi konstaterer først, at kontrakterne er relationelle.

Både når vi analyserer vejledningen, der ligger til grund for kontrakternes opbygning, og når vi analyserer kontrakterne.

Det relationelle består primært i, at kulturinstitutionerne i overvejende grad selv fastlægger målene. Sekundært fordi målene beskrives i kvalitative vendinger.

Om målene er opfyldt beror derfor ofte på en tillidssag og på noget, som bedst afklares i kraft af dialog mellem parterne. Målene er mere et udtryk for en ønsket udvikling i en bestemt retning end for et bestemt output i form af en detaljeret kravspecifikation.

Information

Når vi analyserer informationsstrukturerne, er informanterne fra Kultur- og Fritidsforvaltningen enige om, at informationen og viden, om hvad der foregår i kulturinstitutionerne, nu er meget bedre. Det kan selvfølgelig skyldes, de tidligere ikke havde nogen viden.

For den viden de får nu, er hovedsagligt om områder og mål, som ikke dækker institutionernes kerneydelser. De mål, der afrapporteres, er, som vi beskriver i afsnittene om kontrakttypologi og transaktionsomkostninger hovedsagligt af den kvalitative slags. Mål, som kun vanskeligt lader sig måle og ofte ikke er særligt præcise i deres beskrivelse.

At lade kulturinstitutionerne selv stå for beskrivelsen af målene og dermed de ydelser, som Kultur- og Fritidsforvaltningen ønsker skal leveres, må i dette perspektiv umiddelbart siges at

være udtryk for asymmetrisk information. Som vi ser i analysen af legitimitet, kan det samme forhold i et legitimitetsperspektiv tolkes som pragmatisk legitimitet. Som vi kommer frem til lige før, er forholdet også udtryk for, at man bruger den relationelle kontraktform.

I principal-agentteoretiske øjne er forholdet derimod udtryk for, at agenten (kulturinstitutionerne) ved væsentligt mere om og bedre end principalen (Kultur- og Fritidsforvaltningen), hvad den pågældende kulturinstitution kan præstere.

Vi konkluderer, at informationsasymmetrien stadig eksisterer.

Incitamenter

Hvad angår incitamenter viser vores analyse, at kulturinstitutionerne får større opmærksomhed fra Kultur- og Fritidsforvaltningens side, og de får en større synlighed på det politiske niveau.

Kontraktstyring giver således en bedre dialog med og forståelse hos Kultur- og Fritidsforvaltningen for kulturinstitutionernes dagligdag.

Vores analyse viser også, at kontrakten i bund og grund er en aftale baseret på tillid. Tillid, fordi aftalen ikke er en juridisk baseret kontrakt, som kan afgøres ved domstolene.

Ledelsesmæssigt får kulturinstitutionslederen større handlefrihed. Nu handler de i stedet for at vente på direktiver. De bruger Kultur- og Fritidsforvaltningen som sparringspartner.

Det er vores opfattelse, at kulturinstitutionerne generelt er glade for selv at (skulle) sætte målene. Det viser respekt for deres faglighed og giver samtidig ansvar og ejerskab for målene. På den anden side er de meget utilfredse med den manglende indflydelse på de centralt fastsatte mål såsom sygefravær.

Incitamentsstrukturer møntet på det personlige plan spiller med den nuværende størrelse ingen rolle for kulturinstitutionslederne.

Sanktioner

Analysen viser, at der ikke er sanktioner i traditionel forstand. De nævnes ikke direkte i kontrakterne, om end Kultur- og Fritidsforvaltningen ikke er i tvivl om, at de findes og kendes. Kendskabet til sanktioner er blot ikke særligt udbredt hos kulturinstitutionerne. Den hårdeste

sanktion, de omtaler ved manglende målopfyldelse, er, at de skal have en god forklaring. Kun en enkelt kommer ind på muligheden for at blive fyret.

Den største sanktion, der kan udøves, er manglende tillid mellem parterne. En tillid begge parter lægger stor vægt i relation til kontraktstyring.

8.14 Økonomisk analyse – transaktionsomkostninger

Som tidligere beskrevet, indføres der med kontraktregimet et markedsredskab i relationen mellem forvaltning og institution. I et transaktionsomkostningsteoretisk perspektiv skabes der med kontrakten en ny form for relation i en eksisterende struktur. I realiteten spænder strukturmulighederne fra det topstyrede hierarki som et yderpunkt og den rene markedsform som et andet.

Intern kontraktstyring placerer sig et eller andet sted her i mellem, hvor man søger at anvende nogle af de redskaber, som er kendt fra markedet og indføre det i hierarkiet.

Transaktionsomkostningerne i denne sammenhæng er de udgifter, som følger af anvendelsen af kontrakten som redskab.

Omkostningerne opstår enten før kontraktindgåelsen (ex ante) eller efter at kontrakten er indgået (ex post) og omkostningerne kan opdeles i 5 overordnede kategorier:

- Koordinationsomkostninger
- Motivationsomkostninger
- Komplexitet
- Specificitet
- Frekvens

I det følgende bliver der taget udgangspunkt i de 5 kategorier for at analysere, hvilke forhold der fungerer som omkostningsdrivers i kontraktrelationen mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionerne.

Ydelsernes karakter

De ydelser, som kulturinstitutionerne leverer, er meget forskelligartede og lader sig ikke nemt kategorisere. Dette forhold skyldes ikke blot at det er institutioner med forskellige formål; udstillingsvirksomhed, museumsvirksomhed og kulturelle oplevelser, men også, at deres kerneydelser ikke som man umiddelbart ville forvente, er beskrevet i virksomhedskontrakterne som egentlige kontraktmål.

Beskrivelser af det, der kan betegnes som kerneydelser, beskrives typisk i afsnit i kontrakterne under betegnelser som; "Virksomhedens opgaver og organisering" (Kontrakt for Bymuseet 1999-2001) eller "Formål og opgaver" (Kontrakt for Pilegården, 2005-2008).

Det fremgår eksempelvis heraf:

"Museet skal gennem indsamling, registrering, bevaring, forskning og formidling virke for sikring af byen Københavns historie fra grundlæggelsen til nutiden (...) Museet skal gøre samlingerne tilgængelige for offentligheden og stille dem til rådighed for forskning (...)". (Kontrakt for Bymuseet, 1999-2001).

"Pilegården er bydelens kulturelle samlingssted, og stiller rammer til rådighed for enkeltpersoner, grupper, foreninger, institutioner og organisationer med henblik på at udfolde og udvikle sig indenfor det kulturelle område. (...) Pilegården er bydelens førende sted for børnekulturelle tilbud (...) Pilegården er et socialt og kulturelt mødested for bydelens ældre (...)" (Kontrakt for Pilegården, 2005-2008).

Selvom opgaverne er komplekse, er der kun ganske få mål for forhold, der beskriver de mere daglige funktioner, herunder eksempelvis åbningstid, antal besøgende (fra de respektive målgrupper), entré-omsætning m.v.

I forbindelse med denne masterafhandling foretager vi en opdeling af målene i henholdsvis simple og kvalitative mål.

De simple mål er mål, om hvilket man forholdsvis simpelt kan konkludere, hvorvidt disse er opfyldt eller ej. Det er samtidigt mål, hvortil der ikke knyttes yderligere kriterier for opfyldelse. Et eksempel herpå kan være; "Publikumsantallet skal øges med 25 % i kontraktperioden" (Kontrakt med Huset i Magstræde 2002-2008)". Målet er simpelt målbart.

Et andet mål kan være; "udgivelse af en årlig publikation og en guidebog" (Kontrakt med Københavns Bymuseum 1999-2001). Vi vælger ikke at karakterisere denne type mål som et simpelt mål, idet der ikke i kontrakten er foretaget en specifikation af kravene til hverken bog eller publikation. Der er således ikke angivet emne, omfang, oplag eller andet, og målet vil i praksis kunne siges at være opfyldt med en "pixi-bog" og et enkelt stencilark.

De mål, hvortil der ikke er knyttet nærmere specifikationer, vælger vi at karakterisere som kvalitative mål. Disse mål kendetegnes ved, at selve målbeskrivelsen kun i begrænset omfang definerer den ydelse, der skal leveres. Et typisk eksempel herpå er "relevante medarbejdere skal deltage i kurser, blandt andet projektlederkurser" (Kontrakt med Københavns Bymuseum 2006-2009). Målet siger ikke noget om, hvor mange medarbejdere museet skal sende på kursus, hvilke medarbejdere eller hvor mange dages kursusvirksomhed der skal være tale om. Pointen er, at der i forhold til denne type mål skal gennemføres en kvalificering af målet i forhold til en vurdering af, om målet kan betragtes som opfyldt.

Opdelingen kan ikke foretages fuldstændig stringent. Et mål som "de traditionelle bryggeaktiviteter; fastelavn, Skt. Hans m.v. gennemføres hvert år" (Kontrakt med Kulturhuset Islands Brygge 2005-2008) placerer sig midt imellem de to kategorier. På den ene side kan man gennemføre en sammenligning med tidligere års "Bryggeaktiviteter" for at vurdere om målet er opfyldt, men samtidigt siger målet intet om omfanget af aktiviteten, antal brugere, tidsforløb, udstyr eller andet.

I de tilfælde, hvor det ikke er umiddelbart muligt at foretage en kategorisering, lægger vi til grund, dels "graden af målbarhed", som selvsagt er vores subjektive vurdering, dels om der i kontrakten er formuleringer m.v., som er medvirkende til at forklare målbarheden.

På baggrund heraf gennemgår vi samtlige 9 virksomhedskontrakter⁷⁷, og vi udelader bevidst at medtage mål, der enten alene kan karakteriseres som rene hensigtserklæringer og mål, hvoraf det fremgår, at de alene bliver opfyldt, såfremt der tilvejebringes yderligere finansiering.

⁷⁷ En samlet oversigt over de gennemgåede kontrakter fremgår af afhandlingens dokumentliste.

Gennemgangen viser blandt andet, at der er en klar overvægt af kvalitative kontraktmål.

Samlet opgørelse over kontraktmål i perioden 1999-2009				
Institution	Kontraktperiode	Antal simple mål	Antal kvalitative mål	Mål i alt
Bymuseet	1999-2001	7	23	30
Nikolaj	1999-2001	8	10	18
Bymuseet	2002-2005	4	22	26
Nikolaj	2002-2005	6	6	12
Bymuseet	2006-2009	28	20	48
Nikolaj	2006-2009	12	27	39
Pilegården	2005-2008	6	24	30
Kulturhuset Islands Brygge	2005-2008	5	12	17
Huset i Magstræde	2005-2008	5	32	37

Ikke hensigtserklæringer samt mål, der er gjort afhængig af yderligere finansiering

Kontrakterne indeholder med andre ord som udgangspunkt ikke mål, der beskriver virksomhedernes kerneydelser og kun få simple målbare mål.

8.15 Transaktionsomkostninger ex ante

Københavns Borgerrepræsentation beslutter allerede i 1997⁷⁸ at indføre kontraktledelse som et styringsredskab i kommunens forvaltninger. Udgangspunktet er, at alle kommunale enheder, som opfylder følgende betingelser, skal indgå virksomhedskontrakter:

- Virksomheden skal være afgrænset.
- Den skal have eget budget.
- Den skal have eget arbejdsområde, som kan beskrives og målsættes.

Det vil sige, at allerede forud for beslutningen om, hvorvidt en institution skal indgå en virksomhedskontrakt må forvaltningens og institutionens ledelse foretage en vurdering af institutionens opfyldelse af disse kriterier, eller om der i givet fald skal gennemføres organisatoriske eller andre ændringer, som medfører, at institutionen kan gøres egnet til kontraktledelse.

På baggrund af denne afgørelse udarbejder Kultur- og Fritidsforvaltningen kontraktskabeloner med udgangspunkt i vejledningen fra Økonomiforvaltningen – og erfaringerne fra de kommunale institutioner, som allerede er styret i henhold til indgåede virksomhedskontrakter⁷⁹. For museernes vedkommende udarbejder Kunst & Kultur således de

⁷⁸ Borgerrepræsentationen, Københavns Kommune: "Forslag til budget 1998".

⁷⁹ De første virksomhedskontrakter, der blev indgået for enheder i Københavns Kommune, omfattede Skatte- og registerforvaltningen, den fælles løn og pensionsanvisning og Københavns Erhvervscenter.

første udkast til skabeloner i efteråret 1998 mens skabelonerne for kontrakterne for kulturhusene udarbejdes i foråret 2004⁸⁰. Skabelonerne udarbejdes som udgangspunkt i Kultur- og Fritidsforvaltningen, dog med nogen dialog med institutionernes ledelser.

Er forudsætningerne for indgåelse af virksomhedskontrakter tilstede, kan der iværksættes de nødvendige forberedelser til formuleringen af virksomhedskontrakter for den enkelte institution. Ikke overraskende er der allerede i grundlaget for anvendelsen af kontraktstyringen forudsat, at det vil være nødvendigt at afsætte ressourcer til en forberedelse af virksomhedskontrakterne.

Koordinationsomkostningsdrivers

I Økonomiforvaltningens vejledning "Kontraktledelse i Københavns kommune"⁸¹ lægges der således op til, at der forud for formuleringen af en kontrakt iværksættes en omfattende dialog med institutionernes interessenter:

"Fokus i kontraktledelse er på dialog. Dialogen foregår både mellem ledere og medarbejdere i kontraktenheden, mellem enheden og dens ledelse, med brugerne og med eventuelle samarbejdspartnere"⁸².

En lignende beskrivelse af dialogen forud for formulering og efterfølgende indgåelse af virksomhedskontrakter er beskrevet i Kultur- og Fritidsforvaltningens vejledning om anvendelse af kontraktledelse i forvaltningen⁸³.

Konkret betyder dette for museernes vedkommende, at der indledningsvis er en dialog mellem museernes direktører og Kultur- og Fritidsforvaltningen om udkastet til kontraktskabelonen og efterfølgende mellem direktørerne og medarbejderne i de enkelte museer. I forhold til kontrakterne for kulturhusene er der en tilsvarende - om end mere begrænset dialog - mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionslederne.

Efterfølgende er der for kulturhusenes vedkommende en mere omfattende dialog mellem ikke blot husenes ledelser og Kultur- og Fritidsforvaltningen, men også internt i husene mellem ledere og medarbejdere og mellem lederne af husene og disses respektive brugerbestyrelser.

⁸⁰ Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning, beslutning 191/2004.

⁸¹ Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen, 5. kontor "Kontraktledelse i Københavns Kommune" (1999, revideret 2005).

⁸² Det fremgår endvidere af Økonomiforvaltningens vejledning, at; "Kontraktenhedens brugere kan med fordel inddrages i kontraktarbejdet – deres ønsker og behov skal i hvert fald være kendte i enheden, så kontraktens indhold tager højde for dem", ("Kontraktledelse i Københavns Kommune" s. 8.)

⁸³ Kultur- og Fritidsforvaltningens intranet: Opgaveløsning/Ledelse og udvikling/Styringsværktøjer, "Hvorfor kontraktledelse" (2005) og samme medie "Kontraktstyring - udgangspunktet for kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen" (2003).

I forhold til kulturhusene er der den yderligere dimension, at det i virksomhedskontrakterne forudsættes, at alle kulturhuse har en brugerbestyrelse. Forudsætningen bygger på en vedtagelse i Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsudvalg om en organisationsmodel for byens kulturhuse, hvorefter der skal etableres brugerbestyrelser i husene, der ifølge kontrakten får visse pligter og rettigheder⁸⁴.

Den umiddelbart vigtigste rettighed, som er givet brugerbestyrelserne i denne sammenhæng, er det forhold, at kontrakten indgås mellem tre kontraktparter; forvaltningen, brugerbestyrelsen og lederen af det pågældende kulturhus.

Processuelt er dette forhold håndteret ved, at den forberedende dialog med bestyrelsen i første omgang varetages af den enkelte kulturinstitutionsleder, hvorefter der iværksættes et kontraktforhandlingsforløb mellem brugerbestyrelserne og repræsentanter fra Kunst & Kultur.

Forud for dialogen med Kultur- og Fritidsforvaltningens kontraktparter er der endvidere omkostninger forbundet med udarbejdelsen af kontraktskabelonen og den forudgående dialog, dels internt i forvaltningens hierarki dels i forhold til de politiske beslutningstagere; borgmesteren og Kultur- og Fritidsudvalget.

Det er med andre ord de koordinationsrelaterede omkostninger forbundet med forudsætningerne om, at kontrakterne skal udarbejdes i en dialog med en forholdsvis bred interessentkreds, der udgør omkostningsdriveren forud for kontraktindgåelse. Omkostningerne forbundet med at undersøge, om institutionerne opfylder kravene til kontraktindgåelse og udarbejdelsen af skabelonerne for kontrakterne, må i denne sammenhæng betragtes som omkostninger, der følger implicit af de dialogrelaterede koordinationsomkostninger.

⁸⁴ Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsudvalg, beslutning 191/2004.

Skematisk kan dialogomkostningsdriveren forbundet med koordinationsomkostningerne ex ante skematiseres således:

Koordinationsomkostninger ex ante		
Omkostningsdriver: dialogkravet		
Forvaltning		Internt i Kunst & Kultur Internt i Forvaltningen Politiske beslutningstagere Institutionsledere Brugerbestyrelser
Kulturinstitutioner		Internt i institutionen Forvaltningen Brugerbestyrelser

Spørgsmålet er imidlertid, hvilket omfang denne omkostningsdriver har. Det er ikke umiddelbart muligt at opgøre den tid, der er medgået i museerne og kulturhusene til at fastlægge tidsforbruget forbundet med ex ante koordinationsomkostningerne og dermed de direkte transaktionsomkostninger forbundet med dialogen med de forskellige interessenter.

En række af udsagnene fra de gennemførte interviews indikerer dog, at dialogprocessen forbundet med forberedelsen af kontrakten har været omkostningsdrivende af et ikke-ubetydeligt omfang.

For museernes vedkommende udtrykkes det således;

"Kontrakten er udarbejdet i samarbejde med medarbejderne". "(vi)tog en overordnet diskussion (og) tog væk og talte (det) igennem. "(Vi) bruger samme praksis stadig – en række møder med diskussion." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer – bilag 3).

"(...)men gennem de 3 (kontrakt) processer, har jeg forstået at inddrage medarbejderne (...)der kom meget input fra medarbejderne." (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8)

Tilsvarende beskriver kulturinstitutionslederne dialogprocessen med såvel bestyrelse som medarbejdere;

"Løbende på personalemøder (og), et større seminar med hele holdet". "Team har arbejdet med hvad det betyder for den enkelte". "Bruges meget centralt her i huset." (Interview med kulturhusleder Jacob Kvedéris, bilag 1).

Oplæg godkendes her – indhold til forvaltningen og frem og tilbage 3 behandlinger(af kontraktudkastet, red.). (...) Bestyrelsen og tillidsmanden har været med til møder med Klaus(forvaltningen, red.) (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

Også internt i Kultur- og Fritidsforvaltningen⁸⁵ indikeres dialogkravets ressourcetræk:

"Kulturhusene var komplicerede og modargumenterne var mange (...).Det ligger ikke lige for at finde gode mål – kræver tid og ressourcer for institutionerne, derfor var (introduktionen af kontrakterne til kulturinstitutionerne, red.) problematisk." (Interview med Kulturchef Merete Evers, bilag 6).

"Kunst & Kultur lavede et samlet arbejde(om introduktion af kontrakterne) med husene – før kommunalisering lavede vi udkast. Og så en arbejdsgruppe – de (kulturinstitutionerne, red.) var med hele vejen igennem. Arbejdsgruppen bestod af både ledere og medarbejdere". (Interview med vicedirektør Olga Brüniche-Olsen, bilag 5).

En indikator for tidsforbruget i Kunst & Kultur kan imidlertid udledes af data fra afdelingens tidsregistreringssystem⁸⁶. Tidsregistreringssystemet har fungeret siden begyndelsen af 2004. Derfor er det ikke muligt at gennemføre en sammenligning med tidsforbruget forbundet med kontraktindgåelserne for museerne i 1999 og 2002. Da det samtidigt er første gang, der indgås virksomhedskontrakter med kulturhusene, betyder det, at det ej heller for disse institutioner er muligt at foretage en sammenligning mellem "normal" perioder, "kontraktindgåelsesperioder" og "kontraktopfølgingsperioder.

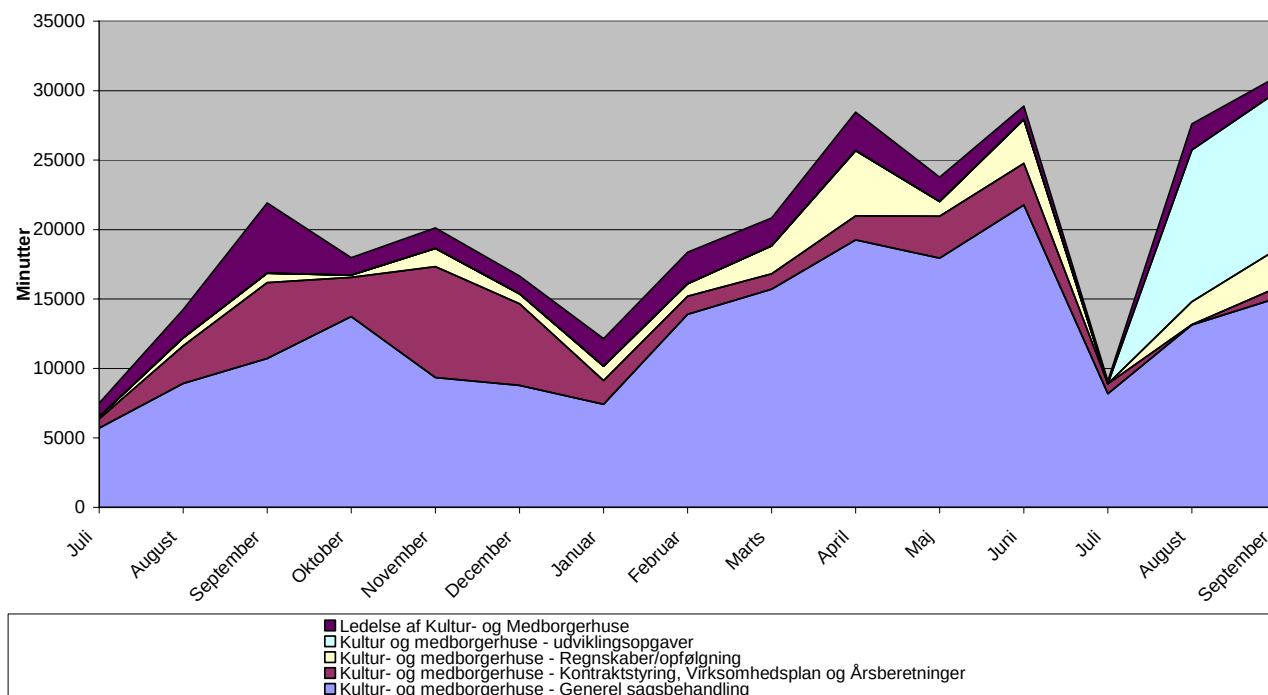
Imidlertid kan de data man kan udlede af tidsregistreringssystemet indikere stigningen i det tidsforbrug, der er forbundet med kontraktindgåelsesperioden. I forhold til kulturhusområdet

⁸⁵ Empirien lider her af, at der ikke er gennemført interviews med nøglepersoner, der har forestået dialogen med kulturhusene og disses bestyrelser, idet den ansvarlige for denne del af processen i Kultur- og Fritidsforvaltningen er en af denne afhandlings forfattere.

⁸⁶ Kunst & Kultur indførte i begyndelsen af 2004 et internt tidsregistreringssystem. Systemet er baseret på den enkelte medarbejders egenrapportering af tidsforbruget på en række definerede opgavekategorier. Systemet kan alene anvendes som indikator for tidsforbruget, idet der i praksis har vist sig vanskeligheder ved at sikre en ensartet fortolkning af de definerede kategorier.

kan man af registreringen aflæse, at der i perioden fra og med 3. kvartal 2004 til og med 3. kvartal 2005 er anvendt i alt 38.875 minutter (ca. 90 arbejdsdage) på opgaver i kategorien "Kultur- og medborgerhuse - kontraktstyring – virksomhedsplaner". Det gennemsnitlige tidsforbrug pr. kvartal på denne arbejdskategori udgør således i alt 7.775 minutter. (ca. 18 arbejdsdage).

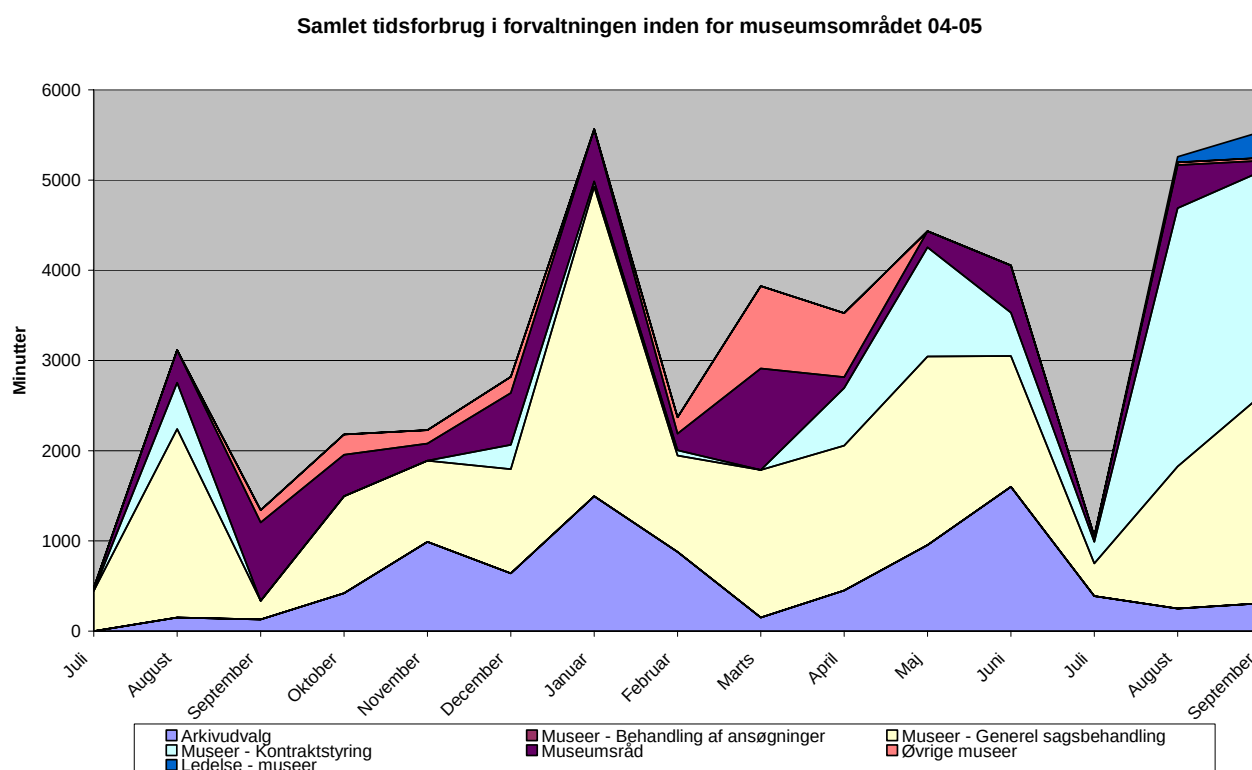
Samlet tidsforbrug i forvaltningen inden for Kultur- og medborgerhusområdet 04-05.



Tidsforbruget er i det væsentligste fordelt på to medarbejdere i afdelingen. Dialogprocessen forbundet med kontraktindgåelsen finder tidsmæssigt sted i 4. kvartal 2004, og der er ikke i den pågældende periode arbejdet med virksomhedsplaner. Tidsforbruget på "Kontraktstyring m.v." udgør i 4. kvartal 2004 i alt 16.680 minutter (ca. 38 arbejdsdage), og tidsforbruget er således mere end dobbelt så højt som det gennemsnitlige kvartalsvise tidsforbrug på arbejdsopgaver forbundet med kontraktstyring.

Et tilsvarende billede tegner der sig af tidsforbruget i forhold til kontraktfornyelsen med museerne og herunder altså med Bymuseet og Nikolaj Udstillingsbygning. Af tidsregistreringen fremgår det således, at tidsforbruget på opgaver forbundet med kontraktstyring i perioden fra og med 3. kvartal 2004 til og med 3. kvartal 2005 udgør i alt 8825 minutter fordelt primært på to personer (ca. 20 arbejdsdage).

Det gennemsnitlige kvartalsvise tidsforbrug på denne opgave udgør i alt 1765 minutter (ca. 4 arbejdsdage). Dialogprocessen om fornyelse af museernes kontrakt foregår tidsmæssigt i 3. kvartal 2005, hvor tidsforbruget udgør 5590 minutter (ca. 13 arbejdsdage). I perioden for dialogprocessen er tidsforbruget på kontraktstyring således mere end 3 gange så højt som gennemsnittet.



Opgørelserne kan som anført alene betragtes som indikatorer for ex ante koordinationsrelaterede transaktionsomkostninger med dialogkravet som omkostningsdriver. Opgørelsen indeholder således ikke en opgørelse over tidsforbruget forbundet med koordinationen til de politiske beslutningstagere, idet disse opgaver registreres under særskilte kategorier, der omfatter andre opgaver end de kontraktrelaterede.

I tidsregistreringen for såvel kulturhusene som for museerne indikeres det samtidigt, at opgaver under kategorien generel sagsbehandling vedrørende de nævnte institutioner øges i perioden, hvor der samtidigt registreres et øget tidsforbrug på kategorien kontraktstyring. Dette forhold kan indikere, at der er usikkerhed om, hvorvidt opgaver der henføres til institutionerne placeres i de forudsatte kategorier, men dette forhold ændrer ikke på indikationen af det væsentligt øgede tidsforbrug forbundet med ex ante koordinationsomkostningerne.

Motivationsomkostningsdrivers

Som beskrevet tidligere opdeles transaktionsomkostningerne i teorien sig i flere kategorier. I opdelingen anvendes to hovedkategorier, henholdsvis koordinationsrelaterede og motivationsrelaterede omkostninger.

De motivationsrelaterede omkostninger omfatter i teorien de omkostninger, som er forbundet med, at den asymmetriske information mellem parterne medfører, at de ikke gennemfører de transaktioner, som ellers er hensigtsmæssige, da den mangelfulde information medfører, at parterne ikke indgår aftaler.

I en kommunal, intern kontraktproces eksisterer denne type transaktionsomkostninger i princippet kun i begrænset omfang. Baggrunden herfor er, at selvom der givetvis er mangelfuld information parterne imellem som følge af den begrænsede rationalitet, og selvom det – på trods heraf - muligvis er hensigtsmæssigt at indgå en kontrakt, så er det ikke disse forhold, der afgør, om der indgås kontrakt eller ej.

Årsagen til, at kontrakten indgås, er den, at det er det kommunale hierarki, der er besluttende for at indgå kontrakt. I nærværende tilfælde er det således en Borgerrepræsentations-beslutning⁸⁷ om indførelsen af kontraktstyringen og en efterfølgende implementering heraf i Kultur- og Fritidsforvaltningen⁸⁸, der alene er afgørende for kontraktindgåelsen.

Man kan dog argumentere for, at der indirekte er forhold i relation til kontraktindgåelsen, der kan betragtes som motivationsrelaterede.

I Kultur- og Fritidsforvaltningens vejledning til kontraktstyring fremgår det blandt andet:

"Det første udkast til selve kontrakten skal være udarbejdet af virksomheden som et oplæg til videre forhandling. Jo mere initiativ, som ligger hos virksomheden, jo større engagement vil ledelse og medarbejdere føle. Og når kontrakten er udarbejdet af virksomheden selv, sikres det, at den ligger tæt på virksomhedens virkelighed og på brugernes ønsker".

Motivationen, for at de enkelte kulturinstitutioner skal indgå i kontraktrelationen, kan således siges indirekte at være formodningen om, at dersom institutionen vælger at gå aktivt ind i kontraktindgåelsesforløbet, vil institutionen have mulighed for at fastlægge indhold og mål i kontrakten.

⁸⁷ Borgerrepræsentationen, Københavns Kommune: "Forslag til budget 1998".

⁸⁸ Københavns kommunes Kultur- og Fritidsudvalg, beslutning 191/2004.

Og meget tyder på, at institutionerne generelt vælger at gå aktivt ind i kontraktforberedelsesprocessen. Om udarbejdelsen af museernes kontrakter fremgår det således:

"Jeg har formuleret 100 % (af kontrakten, red.) om museet – har ikke oplevet rettelser i det jeg har skrevet" (...)

og til spørgsmålet; hvem har fastlagt målene i din kontrakt/Hvilken indflydelse har du?

"Museet selv i høj grad." (Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

Lidt anderledes stiller det sig med det andet museum, der anfører:

"(Det har været en, red.) samtaleproces om målene – (mellem forvaltningen og museet, red.) har udtænkt principperne sammen. To parter, der har samtænkt og jeg har lavet oplæg med redigering fra Lisbeth Skjødt (fra forvaltningen, red.) til forvaltningsform. Jeg har formuleret (målene, red.) og så har den fået kontraktform". (Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, bilag 8).

Motivationsaspektet ved selv at medvirke til at fastlægge målene i den kommende virksomhedskontrakt træder endnu tydeligere frem i to af interviewene med kulturinstitutionslederne:

(Målene, red.) *"Dem har vi selv fastsat. (...) vi har ikke fået trykket noget nedover hovedet."* (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

"Kontrakten ligger (..) op af hvad formanden (for bestyrelsen, red.) ønsker. (...)" Kontrakten afspejler at jeg gerne vil gøre det hele." (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

På den ene side er det altså klart, at der er et væsentligt motivationsrelateret element forbundet med, at kulturinstitutionerne, ved selv at gå aktivt ind i formuleringen, kan etablere sig en frihed i forhold til de mål, der sættes for kulturinstitutionerne. Dette må formodes at være attraktivt for kulturinstitutionerne.

På den anden side må det formodes, at Kultur- og Fritidsforvaltningen – ud fra et teoretisk synspunkt - vil sikre sig, at kulturinstitutionerne faktisk leverer de ydelser, som Kultur- og Fritidsforvaltningen efterspørger.

Af vores empiri fremgår det imidlertid, at Kultur- og Fritidsforvaltningens forventning ved indførelsen af kontrakterne er, at:

- Den administrative ledelse får et større kendskab til den enkelte virksomhed og dens ydelser, og hermed bedre mulighed for at foretage en overordnet styring.
- Borgere og brugere får bedre kendskab til kommunens ydelser⁸⁹.

Dette bekræftes af vores interviewempiri, hvoraf det fremgår, at Kultur- og Fritidsforvaltningens formål med kontrakterne forud for kontraktindgåelsen er at sikre sig, at kulturinstitutionerne leverer de ydelser, de modtager bevillinger til.

"jeg havde meget fokus på økonomi, hvad får vi for pengene?, var mit fokus. (Det er, red.) væsentligt i forhold til offentlige ydelser, hvad får man? (Interview med kulturchef Merete Evers, bilag 6).

Den positive side af de motivationsrelaterede forhold er således, at man må formode, at det er attraktivt for institutionerne selv at have afgørende indflydelse på, hvilke mål kontrakten skal indeholde.

Den negative side af denne problematik er den modsatte. At en subjektiv frygt for fremtidige sanktioner medvirker til, at agenten ikke medvirker til at sikre, at kontrakten indeholder de mål Kultur- og Fritidsforvaltningen ønsker.

Der er imidlertid intet i vores empiri - forhold til perioden før kontraktindgåelsen - der omhandler potentielle sanktioner ved en eventuel fremtidig manglende overholdelse af kontrakten.

I forhold til de motivationsrelaterede transaktionsomkostninger forud for kontraktindgåelsen er det med andre ord omkostningerne forbundet med muligheden for at skabe sig sin egen indflydelse på kontraktens mål, der er medvirkende til at drive omkostningerne forud for kontraktindgåelsen.

Årsagen, til at det er omkostningsdrivende, er, at det - som tidligere beskrevet - jo netop er risikoen for, at agenten søger at handle egennytte maksimerende, der medvirker til, at de mål, der aftales i kontrakten, vil blive såkaldte "hængekøje-mål", hvilket vil sige mål, der er så

⁸⁹ Kultur og Fritidsforvaltningens intranet: Opgaveløsning/Ledelse og udvikling/Styringsværktøjer, "Hvorfor kontraktledelse" (2005) og samme medie: "Kontraktstyring - udgangspunktet for kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen" (2003).

forholdsvis lette at opfylde, at det ikke påvirker kulturinstitutionernes mulighed for at agere egennyttmaksimerende. Tankegangen er, at kan agenten selv få lov til at definere, hvad der skal ydes i forhold til principalen, er der en latent risiko for, at målene bliver så uambitiøse, at principalen ikke opnår det med kontrakten tiltænkte.

8.16 Transaktionsomkostninger ex post

Det, der i denne del af den økonomiske analyse interesserer os, er at se på, hvilke transaktionsomkostninger der er forbundet med kontraktstyringen forud for kontraktindgåelsen.

Efter kontraktens indgåelse opstår der også en række transaktionsomkostninger. Igen opdeler teorien disse omkostninger i henholdsvis koordinationsomkostninger og motivationsomkostninger.

Udgangspunktet er altså det, at det er besluttet, at principalen (Kultur- og Fritidsforvaltningen) og agenten (kulturinstitutionen) anvender redskabet intern kontraktstyring til at sikre en mindre grad af informationsasymmetri og samtidigt indfører mekanismer, der i større grad medvirker til at motivere kulturinstitutionerne til at agere, som Kultur- og Fritidsforvaltningen ønsker.

Det, vi analyserer i denne del af afhandlingen, er således, hvilke forhold der driver omkostningerne ved anvendelsen af kontraktstyringen efter dens indførelse.

Koordinationsomkostningsdrivers

I forhold til koordinationsomkostningerne ex post, analyserer vi, hvilke forhold der driver omkostningerne internt i organisationen ved at sikre informationsformidlingen i systemet.

Flere forhold i empirien indikerer ganske betydelige koordinationsomkostninger i forløbet, efter at den interne kontrakt mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionerne indgås.

Som beskrevet tidligere er et af de primære formål med indførelsen af den interne kontrakt at sikre Kultur- og Fritidsforvaltning og politikere større viden om kulturinstitutionernes handlinger.

Det følger således af Kultur- og Fritidsforvaltningens egen vejledning om kontraktstyring, at fordelene ved kontraktledelse blandt andet omfatter:

- Den administrative ledelse får et større kendskab til den enkelte virksomheds ydelser, og hermed mulighed for at foretage en overordnet styring.
- Borgere og brugere får bedre kendskab til kommunens ydelser.
- Politikere får et styringsredskab, som støtter udviklingen fra enkeltsagsstyring til helhedsbetragtninger.

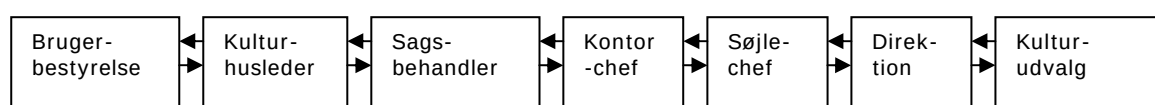
Som beskrevet tidligere i teoriafsnittet om principal og agentrelationerne kan man argumentere for flere forskellige niveauer af relationen mellem de to parter; institution over for forvaltning, forvaltning over for politikere, institution over for brugere/brugerbestyrelser og politikere overfor brugere i kraft af deres rolle som vælgere.

I denne sammenhæng fokuserer vi på relationen mellem Kultur- og Fritidsforvaltning og kulturinstitutionerne. Men det betyder ikke, at der ikke internt i Kultur- og Fritidsforvaltningen er omkostninger forbundet med organisationens interne information. Kultur- og Fritidsforvaltningen skal således dels sikre informationen om kontraktforløbet internt i et hierarki, der omfatter minimum 4 forskellige niveauer (sagsbehandler, kontorchef, søjlechef og direktion), men også videre i systemet i forhold til de politiske beslutningstagere.

I denne sammenhæng ses helt bort fra andre mulige informationskanaler, herunder eksempelvis via afrapportering til Økonomiforvaltningen og internt heri, og via informationsgange på tværs af Kultur- og Fritidsforvaltningen, eksempelvis mellem Kunst & Kultur og økonomiafdelingen eller sekretariatet.

Derudover er der for kulturhusenes vedkommende også ex post omkostninger forbundet med den valgte styreform. Kulturhusenes bestyrelser - som jo er den 3. kontraktpart – skal holdes orienteret om kontraktopfyldelsesforløbet, og også her opstår risiko for informationstab mellem kontraktparterne.

Skematisk kan koordinationsrelationen mellem kulturhusene og Kultur- og Fritidsforvaltningen illustreres således;



Først og fremmest medvirker kravet om dialogen med en meget bred interessentkreds til at genere omkostninger også efter kontraktindgåelsen. Kravene om, at kulturinstitutionerne og deres medarbejdere, brugere, ledelser og Kultur- og Fritidsforvaltningen skal have et medejerskab til kontrakten, og at kontrakten skal kunne meget mere end blot indeholde en beskrivelse af de ydelser, som kulturinstitutionerne skal levere, er væsentlige transaktionsomkostningsdrivere. I denne analyse karakteriseres disse som "koordinationsrelaterede" omkostninger, idet det er de omkostninger, der er forbundet med at koordinere krav og forventninger parterne imellem.

Pointen er, at organisationsstrukturen, og særligt for kulturhusenes vedkommende kontraktpartsomfanget, er væsentlige koordinationsrelaterede omkostningsdrivere.

Samtidigt er der, som ovenfor påvist, kun forholdsvist få, simple mål i kontrakterne. Ud af samtlige kontraktmål er næsten 70 % af målene kvalitative, hvilket betyder, at det fordrer en kvalificering af betingelserne for en kontraktopfyldelse. Kultur- og Fritidsforvaltningen kan med andre ord ikke blot konstatere, om målene er opfyldt eller ej. Målene er formuleret på en sådan måde, at det fordrer, at kulturinstitutionerne eller Kultur- og Fritidsforvaltningen løbende enes om, hvilke elementer i de enkelte mål der medfører, at målet er opnået eller ej.

Valget af målenes karakter er således en væsentlig koordinationsrelateret omkostningsdriver.

Motivationsrelaterede omkostningsdrivers

Den anden type transaktionsomkostningsdriver er den, vi betegner motivationsrelateret. Da kontrakten ikke baseres på en frivillig indgået aftale mellem to ligeværdige parter, er der ikke som i teorien tale om omkostninger forbundet med, at ellers hensigtsmæssige aftaler mellem to parter ikke indgås på grund af manglende information om kontraktens muligheder for gensidige hensigtsmæssige transaktioner. Vi undersøger med andre ord de forhold der, efter kontraktens indgåelse, er forbundet med etablering af overvågning af, om kontrakten opfyldes, og de omkostninger, implicit eller eksplicit, som følger af kontraktforholdets incitaments- og sanktionsstrukturer.

Formelt indeholder alle kontrakter bestemmelser om afrapportering om kontraktopfyldelsen.

I museumskontrakterne for 1999-2001 fremgår det således;

" I de år kontrakten løber, holdes halvårlige møder i april og oktober mellem parterne (...) Der skal redegøres for delresultater på indsatsområderne og for evt. afvigelser fra det ønskede.

(...) Hvert år afsluttes i april med en samlet skriftlig afrapportering på de opstillede mål samt forløbet som helhed. (...)

Parallelt med ovennævnte afrapporteringsform fortsættes med de hidtidige formøder til bestyrelsesmøder med borgmester og direktør, bestyrelsesmøder samt udgivelse af årsberetning". (Kontrakt med Bymuseet 1999-2001).

Afrapporteringsomfanget er mindre i kontrakten for perioden 2002-2005, idet det her anføres; " I de år kontrakten løber, holdes halvårlige møder i april og oktober mellem parterne (...) Der skal redegøres for delresultater på indsatsområderne og for evt. afvigelser fra det ønskede. (...) Hvert år afsluttes i april med en samlet skriftlig afrapportering på de opstillede mål samt forløbet som helhed. (...) (Kontrakt med Bymuseet 2002-2005).

Afrapporteringsformen ændres yderligere ved museumskontrakterne for 2006-2009, idet det her anføres:

"Københavns Bymuseum skal hvert år 1. april indsende en årsberetning, der beskriver opfyldelsen af det foregående års virksomhedsplan og redegøre for årets delresultater på de overordnede mål, der er fastsat i kontrakten, samt for eventuelle afvigelser i forhold til målene. (...)

Københavns Bymuseum skal hver år, senest 1. oktober udarbejde en virksomhedsplan for det kommende år til godkendelse i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Virksomhedsplanen skal indeholde en beskrivelse af og plan for realiseringen af målene for det kommende år. Kultur- og Fritidsforvaltningen indkalder herefter, i perioden oktober-december lederen til en drøftelse med henblik på tilpasning af virksomhedsplanen i overensstemmelse med kontrakten". (...) (Kontrakt med Københavns Bymuseum 2006-2009).

En lignende opfølgingsbestemmelse er formuleret i kontrakterne med kulturhusene, i det det dog i sidste pkt. er tilføjet: "Kultur- og Fritidsforvaltningen indkalder herefter, i perioden oktober-december brugerbestyrelsen og ledelse (vores understregning, red.) til en drøftelse med henblik på tilpasning af virksomhedsplanen i overensstemmelse med kontrakten". (Kontrakt med Pilegården, 2005-2008).

Det er umiddelbart vanskeligt at vurdere, om der i forløbet med anvendelse af virksomhedskontrakter sker en øgning af rapporteringsomfanget eller det modsatte.

Umiddelbart ser det ud til, at den løbende overvågning ved halvårlige møder afløses af kulturinstitutionernes udarbejdelse af årlige virksomhedsplaner og årsberetninger og Kultur-

og Fritidsforvaltningens eventuelle opfølgninger som et resultat heraf. For museernes vedkommende er der endvidere tale om, at møder med direktion, bestyrelse⁹⁰ og direktion udgår af kontrakten.

Udover det anførte rapporteringsomfang må vi for kulturhusene antage, at der som minimum er et tilsvarende afrapporteringsomfang til brugerbestyrelsen.

Internt i Kultur- og Fritidsforvaltningen har den videre afrapporteringsform været betydelig. I forhold til afrapporteringen for museernes kontrakter for perioden 2002-2005 er der udarbejdet et omfattende notat⁹¹ på i alt 40 sider, der indeholder en gennemgang af samtlige mål i kontrakterne. For kulturhusenes vedkommende er der - ifølge sagens natur - endnu ikke sket en afrapportering på kontrakten, der udløber i 2008.

Afrapporteringsformen og omfanget har selvsagt betydning for de motivationsrelaterede transaktionsomkostninger. Umiddelbart er det vanskeligt at indikere noget om omfanget og udviklingen heraf. Men som anført tidligere, medfører overvægten af de kvalitative mål i kontrakterne, at afrapporteringsformen, alt andet lige, er større, end hvis der er en overvægt af simple mål.

I forhold til sanktions- og incitamentsstrukturer er der ingen formuleringer herom i kontrakterne. Dette er ikke overraskende, da der som bekendt er tale om interne offentlige kontrakter, og da en eventuel ophævelse af kontrakterne på grund af misligholdelse givetvis vil være et spørgsmål af politisk karakter, der ligger uden for den interne forvaltningsmæssige opgaveløsning.

Der er ikke noget entydigt i opfattelsen af sanktionsrisikoen blandt kulturinstitutionslederne. Som svar på spørgsmålet: "Hvad sker der, hvis jeres mål (i kontrakten) ikke nås", anføres det således eksempelvis:

"Så skal jeg have en god forklaring, forventer jeg." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

"I bedste fald argumenterer jeg for det, i værste fald opdages det ikke." (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

⁹⁰ Bestyrelsen udgøres i dag af det til enhver tid siddende Kultur- og Fritidsudvalg.

⁹¹ Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Afrapportering museer og arkiv 2004" (2005).

"Har ikke tænkt over det, det er ikke klart hvad.(Der er, red.) hverken belønning eller straf"
(Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, bilag 3).

Der er med andre ord ikke noget, der tyder på, at sanktionsbevidstheden er betydende for kulturinstitutionslederne.

I modsætning hertil er der en noget anderledes opfattelse i Kultur- og Fritidsforvaltningen om, at manglende kontraktopfyldelse kan medføre direkte sanktioner. Det anføres således;

"Vi accepterer forklaringer – dialogen om at mål skal opfyldes er medvirkende til at de gør, hvad de kan. Har ikke sanktionsmuligheder – ledere, der ikke overholder gang på gang kan blive fyret. Vi har meldt ud overfor institutionerne, at man kan blive fyret." (Interview med vicedirektør Olga Brüniche-Olsen, bilag 5).

I kontrakterne er der ej heller bestemmelser, der indeholder konkrete incitamentsforhold. Som anført tidligere kan det forhold, at man selv har afgørende indflydelse på de kommende kontraktmål dog implicit være et incitament. Derudover har tre af de 5 kulturinstitutionsledere fået tilbud om resultatlønskontrakter i forlængelse af virksomhedskontrakterne. Heraf har to kulturinstitutionsledere accepteret aftalen. Det virker imidlertid ikke umiddelbart som om, dette forhold har stor betydning for kontraktopfyldelsen, idet de anfører:

"Resultatløn – helt ærlig, (jeg er, red.) skide ligeglad." (Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, bilag 2).

"Personligt har jeg en interesse i at mål nås – det er ok, selvom det er små penge." (Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, bilag 4).

Pointen er, at fraværet af sanktionsbevidstheden hos kulturinstitutionslederne og de manglende (eller utilstrækkelige) incitamentsforhold kan medføre et manglende "commitment" hos kulturinstitutionslederen i forhold til at sikre en kontraktoverholdelse

Omkostningsdriveren i denne sammenhæng er således den "tabte gevinst", der opstår ved, at sanktionselementerne ikke står klart for kulturinstitutionslederen, og at der samtidigt, ikke eksplicit i hvert fald, er noget incitament til at sikre bedst mulig kontraktoverholdelse.

8.17 Konklusion transaktionsomkostninger

Denne del af masterafhandlingens analyse indledes med spørgsmålet:

Hvilke omkostninger er der ved at benytte sig af kontraktstyring?

Vores analyse viser, at indførelse og anvendelse af kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen medfører en række ikke ubetydelige omkostningsdrivere. Om disse omkostninger er højere eller lavere, end omkostningerne ved anvendelsen af andre styringsredskaber, vil selvsagt afhænge af valget af alternativer.

I det foregående har vi interesseret os for, hvad det er for faktorer ved anvendelsen af den interne kontraktstyring, som medfører transaktionsomkostninger eller med andre ord; hvad det er for omkostningsdrivere, der følger af anvendelsen af kontraktstyring.

Først og fremmest har ydelsernes karakter en betydning for de omkostninger, der er forbundet med transaktionerne mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionerne. De kulturinstitutioner, som indgår i denne analyse, leverer meget forskelligartede kulturelle ydelser.

Kvalitative mål er vanskeligt målbare mål, der fordrer en mere omfattende opfølgning i en vurdering af, om kontraktens mål er opnået. I denne analyse har vi påvist, at den overvægt af såkaldte kvalitative mål, som de interne kontrakter indeholder, er en betydelig omkostningsdriver.

Vi har i analysen derudover peget på, at der er flere forhold i forløbet op til kontraktprocessen, som er medvirkende til at drive omkostningerne.

Først og fremmest har vi konstateret, at der ikke er foretaget nogen større overvejelser om, hvorvidt institutionerne i det hele taget er egnede til kontraktstyring. Et af kravene i Borgerrepræsentationens beslutning om at indføre kontraktstyring overfor kommunale institutioner var blandt andet, at de pågældende institutioner skulle have eget arbejdsområde, som kunne beskrives og målsættes. Vi har peget på, at det ikke af kontraktens mål kan aflæses, at institutionernes "kerneydelse" er gjort til målbare kontraktmål. Man kan derfor ikke afvise, at dette forhold er medvirkende til at vanskeliggøre målfastsættelsen i kontrakterne, hvilket er årsagen til overvægten af kontraktens kvalitative mål.

En anden betydelig omkostningsdriver er kontraktens krav om dialog med en meget bred interessentkreds forud for kontraktindgåelsen. Kravene om, at ikke blot kulturinstitutionerne, men kulturinstitutionernes medarbejdere, brugere, ledelser og forvaltningen skal have et medejerskab til kontrakten, og at kontrakten skal kunne meget mere end blot indeholde en beskrivelse af de ydelser som kulturinstitutionerne skal levere, er væsentlige omkostningsdrivere.

Den anden type omkostningsdriver er den, vi har betegnet som motivationsrelateret. Da kontrakten ikke er baseret på en frivillig indgået aftale mellem to ligeværdige parter, er der ikke tale om omkostninger forbundet med, at ellers hensigtsmæssige aftaler mellem to parter ikke indgås på grund af manglende information om kontraktens muligheder for gensidige hensigtsmæssige transaktioner. Men omkostningsdriveren opstår ikke desto mindre, blot af andre årsager.

Opfattelsen hos kulturinstitutionerne om, at de egenhændigt har mulighed for at beslutte, hvilke mål der skal indgå i kontrakten, og fraværet af sanktionsbevidsthed hos såvel Kultur- og Fritidsforvaltning som kulturinstitutionerne skaber imidlertid muligheden for, at målene i en fremtidig kontrakt bliver så tilpas uambitiøse, at der skabes organisatorisk "slack". Omkostningsdriveren i denne sammenhæng er således den tabte gevinst, der opstår ved, at der forud for kontraktindgåelsen hos kulturinstitutionerne ikke er en bevidsthed om, hvilke sanktioner der ville være ved mangelfuld medvirken til formulering af kontraktens mål på et for Kultur- og Fritidsforvaltningen acceptabelt ambitionsniveau.

Det er tilsvarende en motivationsrelateret transaktionsomkostning, at der ikke i forhold til kulturinstitutionerne er etableret tydelige positive kontraktincitamenter, der kunne være medvirkende til, at de formulerer mål, som kunne skabe en merværdi hos begge parter. Lidt firkantet kan det udtrykkes således, at fraværet af bevidstheden om såvel "stok" som "gulerod" er en betydelig omkostningsdriver i forhold til kontraktindgåelsesprocessen.

Også efter at kontrakterne er indgået, er der en række transaktionsomkostninger, som er værd at forholde sig til. Ex post opstår der et behov for koordination mellem kontraktparterne om kontraktopfølgningen. Koordinationsbehovet følger direkte af de formulerede mål med indførelsen af kontrakterne; at den administrative ledelse, borgere, brugere og politikere får et større kendskab til den enkelte virksomheds ydelser og styringen af institutionerne. Ikke overraskende er dette en betydelig omkostningsdriver, der, særligt for kulturhusenes vedkommende, medfører en betydelig risiko for at information går tabt i de mange led, imellem hvem koordinationen skal foregå.

Koordinationsomfangets omkostningsdrivende betydning forstærkes også her af det forhold, at kontrakterne indeholder en overvægt af kvalitative mål.

Til gengæld viser vores analyse, at det ikke er muligt at sige noget entydigt i forhold til, om der nominelt er sket en øgning af rapporteringsomfanget.

Kort sagt kan man konkludere, at der ex post opstår betydelige omkostningsdrivere ved at skulle sikre koordinationen mellem mange forskellige interessenter, og da der er valgt kvalitative mål, som i sig selv er vanskelige at måle. Men til gengæld synes der ikke med kontraktstyringen at være indført et øget antal "første ordens" rapporteringer.

Ex post er der også en betydelig motivationsrelateret omkostningsdriver forbundet med fraværet af incitaments- og sanktionsbevidsthed hos institutionsledelserne. I forhold til incitamentsstrukturen, har 2 af de 5 institutionsledere ganske vist en personlig resultatlønskontrakt, men der er intet, der tyder på, at disse spiller en rolle i forhold til kontraktopfyldelsen. Ej heller synes der at være en bevidsthed om sanktionsrisici ved manglende kontraktopfyldelse.

Omkostningsdriveren består heri, at den manglende bevidsthed om sanktionsrisici og incitamentsmulighed kan være medvirkende til en dårligere kontraktopfyldelse forårsaget af mangelfuld kontraktlig "commitment".

9. Samlet konklusion

Vi beskæftiger os i denne masterafhandling med anvendelse af kontraktstyring overfor en række institutioner i Københavns Kommune. Formålet og vores primære erkendelsesinteresse er at få konkret viden om anvendelsen af kontraktstyring internt i Kultur- og Fritidsforvaltningen overfor kulturinstitutioner.

Vi søger at skabe denne viden ved at besvare spørgsmålet:

Hvordan anvendes kontraktstyring overfor kulturinstitutioner i Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning?

Eller sagt på en anden måde, hvilke implikationer har kontraktstyring på forholdet mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og dens kulturinstitutioner.

Problemstillingen er analyseret ud fra to teoretiske perspektiver; legitimitetsperspektivet og det nyinstitutionelle økonomiske perspektiv, herunder principal-agentteorien og transaktionsomkostningsteorien.

Det økonomisk teoretiske perspektiv er inspireret af den tankegang, der ligger bagved en række af de styringsredskaber, som indføres overalt i den offentlige sektor i disse år. I kombinationen med et organisatorisk blik, legitimitetsperspektivet, har vi anvendt to betydelige metateorier og opnået et samlet bredt blik på anvendelsen af kontraktstyringen i Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning.

Ser man anvendelse af kontraktstyring i det økonomiske perspektiv, er kontraktstyring et redskab, der skal sikre principalen information om agentens adfærd, og som samtidigt kan anvendes til aktivt at påvirke agentens handlinger.

Gennemgangen af masterafhandlingens empiri viser, at såvel ledelsen af Kultur- og Fritidsforvaltningen som kulturinstitutionernes ledelser er af den opfattelse, at kontraktstyringen har tilvejebragt forvaltningen mere information om kulturinstitutionerne. Men vores analyse viser også, at informationen, som tilvejebringes ved kontraktstyringen, kun i meget begrænset omfang lever op til det formål, som kontraktstyring i et teoretisk perspektiv har.

Der er flere årsager hertil:

- Kultur- og Fritidsforvaltningen lader i vidt omfang kulturinstitutionerne selv stå for formuleringen af kontrakternes mål;
- Kultur- og Fritidsforvaltningen accepterer, at der i kontrakterne i langt overvejende grad er tale om vanskeligt målbare, såkaldt kvalitative mål;
- der er kun i meget begrænset omfang tale om mål, der relaterer sig til kulturinstitutionernes kerneydelser og;
- Kultur- og Fritidsforvaltningen gør kun i meget begrænset omfang brug af mulighederne for ved kontraktstyringen at etablere incitaments- eller sanktionsstrukturer, der er egnet til at påvirke kulturinstitutionernes adfærd.

Vores analyse viser desuden, at denne måde at anvende kontraktstyring på medfører en række omkostninger. Det forhold, at kontrakterne indeholder en overvægt af kvalitative mål, og at disse mål ikke omhandler kulturinstitutionernes kerneydelser, er ensbetydende med, at der opstår en række omkostningsdrivere forbundet med kontraktopfølgningen.

Det er vanskeligt og ressourcekrævende at følge op på kvalitative mål, og derudover går Kultur- og Fritidsforvaltningen glip af de fordele som en mere markedsorienteret anvendelse af kontraktstyringen ville give. På tilsvarende vis udgør Kultur- og Fritidsforvaltningens undladelse af at udnytte mulighederne for incitaments- og sanktionsstrukturer i kontraktstyringen en betydelig omkostningsdriver.

Kravet om dialog med en forholdsvis bred interessentkreds om kontrakterne for de enkelte kulturinstitutioner er også en betydelig, om end ikke særlig overraskende omkostningsdriver.

Det er imidlertid mere overraskende, at alle parter, i vidt omfang, synes at være enige om, at anvendelsen af kontraktstyringen har været en succes. Vores analyse viser, at årsagen hertil skal findes i kontraktstyringens legitimitet.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har opnået at gøre kontraktstyringen legitim overfor kulturinstitutionerne.

Årsagen hertil skal findes i Kultur- og Fritidsforvaltningens stærkt funderede "taget-for-givet legitimitet" - den kognitive legitimitet. Der stilles ikke spørgsmålstejn ved forvaltningens legitimitet og forvaltningens legitimitet til at anvende kontraktstyringen.

Lidt populært, udtrykker vi det som hierarkiets legitimitet.

10. Perspektivering

Det var udsagnet: "De her kontraktforhandlinger er i virkeligheden bare noget, vi leger!" der fik os til at stille spørgsmålet; hvordan anvendes kontraktstyring overfor kulturinstitutioner i Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning.

Men er det i virkeligheden bare noget, vi leger?

Spørgsmålet kan ikke besvares entydigt og afhænger helt af det udgangspunkt, der tages for besvarelsen af spørgsmålet.

Lad os tage det yderpunkt, der udgøres af den rene markedstænkning. Befinder man sig på denne fløj, er det helt oplagte udgangspunkt en undren over, at man på den ene side lader sig inspirere af markedstanken, men på den anden side undlader at gøre brug af de redskaber, markedet giver.

Når man anvender kontrakter, har det til formål at sikre, at Kultur- og Fritidsforvaltningen opnår mere information om, hvad de enkelte kulturinstitutioner leverer for bevillingerne. Denne adgang til information, og alle parter viden om at informationen er tilgængelig, skal gerne få kulturinstitutionerne til at opføre sig på en bestemt måde. Samtidig får man mulighed for, igen ved at benytte elementer fra markedstanken, at anvende incitaments- og sanktionsstrukturer. Disse strukturer kan anvendes til at påvirke kulturinstitutionerne, så de udviser den adfærd, Kultur- og Fritidsforvaltningen ønsker.

Men disse muligheder udnyttes kun i meget begrænset omfang i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Fordi man i vid udstrækning lader kulturinstitutionerne selv definere kontraktmål og accepterer, at langt størstedelen af målene er kvalitative mål, mister Kultur- og Fritidsforvaltningen muligheden for at opnå information om kulturinstitutionernes kerneydelser.

Og dette er vel i virkeligheden et af paradokserne ved anvendelse af kontraktstyring overfor kulturinstitutionerne. Vi ser, at der ikke for alvor er gjort forsøg på at definere, hvad det er for kerneydelser, kulturinstitutionerne skal levere. I kontrakterne er der ganske vist beskrivelser af kulturinstitutionernes formål, men disse formål er kun i yderst begrænset omfang afspejlet i de formulerede mål.

Man kan undre sig over, at der ikke er formuleret flere mål, der retter sig til det, som man vel umiddelbart kan betragte som en kulturinstitutions kerneydelse; åbningstid, udstillingsomfang og varighed, antal kulturelle arrangementer, antal besøgende m.v. Alle mål der kan give Kultur- og Fritidsforvaltningen viden om, hvordan størstedelen af kulturinstitutionernes bevillinger anvendes.

Og vi må formode, at det netop er viden om kerneydelserne, der i en markedstankegang må være mest interessant. Kerneydelserne må formodes at udgøre den største del af kulturinstitutionernes produktion og udgør givetvis den største omkostningsdel. Det burde vel derfor være det område Kultur- og Fritidsforvaltningen måtte ønske at få mere information om?

Samtidigt er det begrænset, i hvilket omfang Kultur- og Fritidsforvaltningen direkte gør brug af incitaments- eller sanktionsstrukturer, der i kombinationen med det øgede informationsniveau om kulturinstitutionernes ageren skulle være medvirkende til at påvirke institutionernes adfærd. Sanktionsbevidstheden er meget begrænset, og incitamentsstrukturerne er yderst indirekte. Den ringe udnyttelse af de markedsmekanismer, som kontraktstyringen giver mulighed for, medfører tilmed en række omkostninger. Vi har i analysen påvist, at der er en række betydelige omkostningsfaktorer, som følger med, når man vælger at anvende et styringsredskab som kontraktstyring.

Set ud fra en ren markedstankegang må spørgsmålet derfor besvares bekræftende:

Kontraktstyring er bare noget, vi leger!

Tager vi det andet udgangspunkt og bevæger os fra markedstankegangen til hierarkiets tankegang, opnår man måske alligevel en hel del med anvendelse af kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Kontraktstyringen er i høj grad båret af Kultur- og Fritidsforvaltningens massive kognitive legitimitet. Kultur- og Fritidsforvaltningen er ikke på nogen måde til diskussion. Der stilles ikke spørgsmål ved legitimiteten til at indføre kontraktstyring. Den legitime adgang hertil tages for givet af kulturinstitutionerne.

Og med dette udgangspunkt giver kontraktstyring rent faktisk mening. Det erklærede mål med kontraktstyringen er flerfoldigt. Man ønsker at udvikle kulturinstitutionerne, man ønsker mere information om kulturinstitutionerne, og et grundlag for en dialog.

Informanterne oplyser samstemmende, at dette rent faktisk er sket i forlængelse af anvendelsen af kontraktstyringen i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Man kan således sige, at det

informationsbehov Kultur- og Fritidsforvaltningen havde forud for kontraktstyring, nu er tilfredsstillet, og samtidig finder institutionerne, at der er et bedre grundlag for dialog.

Med dette som udgangspunkt er det ikke overraskende, at der er omkostninger forbundet med at sikre et tilstrækkeligt informations- og vidensgrundlag for den nødvendige dialog.

Så set i en hierarkisk tankegang, må spørgsmålet besvares både med et ja og nej i og med parterne tager kontraktstyringen tages alvorligt.

Populært kan vi således bevare spørgsmålet med;

Kontraktstyring er bare noget, vi leger - men vi tager legen alvorligt!

Lad os fortsætte perspektiveringen lidt endnu, denne gang med fremtidsbrillerne på og i en lidt mere normativ forstand.

Allerede i dag har en række kulturinstitutioner en selvfinansieringsgrad på op mod 60-70 %. Det vil sige, at ud af de samlede bruttobudgetter, er det kun op mod en tredjedel, der stammer fra direkte kommunale bevillinger. Forestiller man sig, som udviklingen faktisk tyder på, at denne selvfinansieringsgrad yderligere øges over de kommende år, kan det få ganske betydelige følger for den del af Kultur- og Fritidsforvaltningen, der er beskæftiget med administrationen af kulturinstitutionerne.

Vi ser, at der i princippet søges indført markedstankegang i den offentlige forvaltning, og med den følger også en markedsliggørelse af kulturinstitutionerne. Vi kan derfor forudse nogle kulturinstitutionsledere, der i langt højere grad bliver virksomhedsledere med en bevidsthed om den uafhængighed, selvfinansiering vil give dem.

Det vil igen medføre, at Kultur- og Fritidsforvaltningens kognitive legitimitet med tiden får mindre værdi, da kulturinstitutionerne bliver mindre økonomisk afhængige af Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Det er derfor på høje tid at starte et bevidst strategisk arbejde med egen legitimitet, da det, der mistes på den kognitive legitimitet, må søges opvejet af en øget legitimitet på den moralske del.

Vi har fra flertallet af kulturinstitutionslederne hørt, at et kendetegn ved anvendelse af nye styringsredskaber er, at Kultur- og Fritidsforvaltningen ikke sikrer sig, at kulturinstitutionerne er forberedte på de styringsredskaber, der tages i anvendelse.

En kulturinstitutionsleder påstår tilmed, at nye styringsredskaber præsenteres i så hurtigt et tempo, at ikke engang Kultur- og Fritidsforvaltningens egne enheder og medarbejdere er i stand til at anvende disse, når de søsættes.

For os at se forekommer det helt oplagt, at det er her Kultur- og Fritidsforvaltningen skal sætte sit fokus. Ganske enkelt ved at sikre sig kulturinstitutionernes parathed til de styringsredskaber, der introduceres. Tages de fornødne hensyn til kulturinstitutionernes behov, og giver man yderligere disse behov forrang ved anvendelsen af nye styringsredskaber, kan Kultur- og Fritidsforvaltningen opnå legitimitet på flere dimensioner.

Selvom Kultur- og Fritidsforvaltningen altså i dag har en massiv kognitiv legitimitet, er det som sagt ikke sikkert, at denne legitimitet kan bevares.

Denne problemstilling er også interessant i et andet perspektiv. Stiger egenfinansieringsgraden yderligere, vil også principal-agentrelationen mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og kulturinstitutionerne ændre sig. Man kan forestille sig, at de enkelte kulturinstitutioner har flere sponsorer, der hver især bidrager med en delfinansiering af den enkelte kulturinstitutions virksomhed. Derved opstår pludselig en "principal-konkurrence", der sætter kulturinstitutionen, som agent, i stand til at vælge den optimale principal f.eks. den, der stiller færrest krav.

I forlængelse heraf kan vi se en yderligere problemstilling, når Kultur- og Fritidsforvaltningen stiller krav om, at kulturinstitutionerne skal anvende værktøjer som eksempelvis bestemte økonomistyringsregnskaber, lønsystemer m.v. Opfattes værktøjerne ikke som egnede til formålet i kulturinstitutionerne, og er de samtidig omkostningskrævende at arbejde med, vil kulturinstitutionerne igen se fordele i at søge andre principaler end Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Det er derfor ikke helt utænkeligt, at Kultur- og Fritidsforvaltningen på sigt bliver nødsaget til at anvende en mere kundeorienteret tankegang i relation til kulturinstitutionerne. En tankegang, som dybest set også er en markedsorienteret tankegang, der passer godt til de markedsværktøjer, man søger at anvende.

Vi vil nu afrunde denne perspektivering med en lille interessant diskursanalytisk betragtning, idet vi mener, at vores genstand i masterafhandlingen, kontraktstyring, afslører sig som transvestit.

En tolkning på ordet kontraktstyring giver mange associationer. Primært at der er tale om noget meget formelt, noget juridisk bindende og noget, der styrer på nogen eller noget. Ordet "kontrakt" indikerer, at to parter har indgået en bindende aftale, og i kombination med ordet "styring", får man indtryk af, at den ene part er overordnet den anden. Denne opfattelse af betydningen bekræftes yderligere af, at kontraktstyring betegnes som et styringsredskab.

Denne betydning må vi imidlertid konstatere, at vi ikke finder belæg for i vores analyse. Tværtimod optræder kontraktstyring som et dialogværktøj, der er baseret på tillid og legitimitet og kun i mindre grad styrer kulturinstitutionerne.

Med andre ord er kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningens kontekst noget andet, end det, det giver sig ud for.

11. Litteratur

Akerlof, George: "A market for Lemons", 1970, "Principal Agent Theory and its Application - Outsourcing of Software Development" (2002).

Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red.): "Klassisk og moderne samfundsteori" Hans Reitzels forlag (1996).

Andersen, Ib: "Den skinbarlige virkelighed" Samfundslitteratur (2003).

Coase, Ronald: "The New Institutional Economics" The American Economic Review, Vol. 88 (1988).

Dahlhoff, Jørgen og Grell, Henrik: "Samfundsøkonomisk Minilex" Gyldendal (2002).

Danske lov fra 1683.

Douma, Sytse og Schreuder, Hein: "Økonomiske tilgange til organisationer" Akademisk Forlag (2004)

Greve, Carsten: "Nordisk Kulturpolitik under forandring, New Public Management" Nordic Cultural Institute (2002).

Greve, Carsten: "Offentlig Ledelse, Teorier og temaer i et politologisk Perspektiv" DJØF-forlag (2003).

Greve, Carsten og Ejersbo, Niels: "Den offentlige sektor på kontrakt" Børsens Forlag (2002).

Gomard, Bernhard "Almindelig kontraktretsindgåelse, gyldighed, fortolkning" DJØF-forlag 1988).

Klausen, Kurt Klaudi: "Offentlig Organisation Strategi og Ledelse" Odense Universitetsforlag (1998)

KL's hjemmeside. WWW.kl.dk/310557 "Udbredelsen af intern kontraktstyring med stormskridt".

March, James G: "Fornuft og Forandring - ledelse i en verden beriget med uklarhed" Samfundslitteratur (1995).

Milgrom, Paul and Roberts, John: "Economics, Organization and Management" Prentice Hall, (1992).

Møller, Lasse og Wolffsen, Poul: "Beslutninger i organisationer – offentlige og private" Kompendium i økonomi II, MPA studiet, CBS (2004).

Nielsen, Michael Møller: "Williamsons transaktionsomkostningsanalyse" Kompendium i økonomi II, MPA studiet, CBS (2004).

Suchman, Mark C: "Managing Legitimacy: Strategic and institutional approaches" Kompendium i strategi, MPA studiet, CBS (2005).

Tangkjær, Christian: "Strategi og ændringer" undervisning d. 7.6.05, slides fra undervisningen i strategifaget på MPA studiet, CBS (2005).

www.nikolaj-ccac.dk

12. Dokumentoversigt

Kontrakt med Københavns Bymuseum 1999-2001.

Kontrakt med Københavns Bymuseum 2002-2005.

Kontrakt med Københavns Bymuseum 2006-2009.

Kontrakt med Nikolaj Udstillingsbygning 1999-2001.

Kontrakt med Nikolaj Udstillingsbygning 2002-2005.

Kontrakt med Nikolaj Udstillingsbygning 2006-2009.

Kontrakt med Huset i Magstræde 2005-2008.

Kontrakt med Pilegården 2005-2008.

Kontrakt med Kulturhuset Islands Brygge 2005-2008.

Finansministeriet, Økonomistyrelsen: "Kontraktstyring i staten" (2000).

Finansministeriet, Økonomistyrelsen: "Resultatstyring i praksis – fremtidsperspektiver for den statslige økonomistyring" (1997).

Københavns Kommune, Borgerrepræsentationen: "Forslag til budget 1998".

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Kontraktstyring, udgangspunkt for kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen" (2003).

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Afrapportering
Københavns Bymuseum, Nikolaj Udstillingsbygning, Københavns Stadsarkiv, Thorvaldsens
Museum 1999-2001".

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Kontraktdedelse i Kultur- og
Fritidsforvaltningen" (2003).

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Afrapportering museer og arkiv 2004".

Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsudvalg: Beslutning 191/2004.

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Hvorfor kontraktledelse" (2005).

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen: "Evaluering af processen vedr. indgåelse af kontrakter med kultur- og medborgerhusene" (2005).

Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen, 5. kontor: "Kontraktledelse i Københavns Kommune" (2003, revideret 2005).

Københavns Kommune, Økonomiudvalget: Beslutningsprotokol af 23. juni 1998.

Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen: "Bystyre og forvaltning" (2002-2005).

13. Bilagsoversigt

1. Interview med kulturhusleder Jakob Kvedéris, Kulturhuset Islands Brygge.
2. Interview med kulturhusleder Susanne Docherty, Huset i Magstræde.
3. Interview med museumsdirektør Jørgen Selmer, Københavns Bymuseum.
4. Interview med kulturhusleder Peter Steffensen, Pilegården.
5. Interview med vicedirektør Olga Brüniche-Olsen, Kultur- og Fritidsforvaltningen.
6. Interview med kulturchef Merete Evers, Kultur- og Fritidsforvaltningen.
7. Interview med kontorchef Nanna Bugge, Kultur- og Fritidsforvaltningen.
8. Interview med museumsdirektør Elisabeth Delin Hansen, Nikolaj Udstillingsbygning.
9. Driftskontrakt med Huset i Magstræde 2005-2008.
10. Virksomhedskontrakt med Københavns Bymuseum 2002-2005.
11. Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen, intranet: Kontraktstyring – udgangspunkt for kontraktstyring i Kultur- og Fritidsforvaltningen, 2003.
12. Københavns Kommunes intranet: Hvorfor kontraktledelse?, juni 2005.
13. Data fra Kunst og Kulturs tidsregistreringssystem perioden 3.kvt.04 - 3.kvt.05.
14. Skematisk oversigt over legitimitetsanalysen