

Kontraktstyring som magtudøvelse
(Management by contract as an exercise of power)

Mogens Lilleør

Abstract

During the last 25 years, the public sector in Denmark has gone through extensive alterations concerning management and organization inspired by the New Public Management movement. It has moved from traditional bureaucracy to hybrids combining hierarchy with valuebased management, market-orientation and management by contract.

This thesis investigates consequences of the alterations concentrating on management by contract in municipal management. Furthermore, the focus is on how management by contract is an exercise of power. The complex relation between the different municipal actors is considered to be at least partly constituted by the relative strengths and strategies of different powers as well as by the structure. The cardinal question is: Concerning public organizations how is the contract to be understood as an exercise of power?

The question leads through an examination of the contract-discourse (1995 to 2004) in articles published in the danish periodical, Danske Kommuner, and in contract-manuals published by the danish interest group, Kommunernes Landsforening (KL). The approach is guided theoretically by a classical and a discursive view on power as well as by the principal-agent perspective of the rational choice theory.

The investigation explores problems and effects: Management by contract results in effects concerning the redistribution of power, management, stability, responsibility, roleexpectations, culture and cohesion. To secure the relevant incentive implies various forms of power-techniques and attitudes analogous to those involved in the delivery of professional treatment. The investigation suggests a line to be drawn between legitimate and illegitimate power-exercise: Legitimate power and thereby legitimate management by contract mediates between sheer force and a moral point of view that implies equal consideration.

Indholdsfortegnelse

| | side |
|--|-------------|
| I. Indledning | 4 |
| 1 Problemfelt | 4 |
| Det handler om styring | 5 |
| Genstanden for styring | 6 |
| Problemstilling | 7 |
| 2 Metode | 7 |
| Analysestrategi | 8 |
| Undersøgelsesdesign | 9 |
| 3 Anvendte teorier og perspektiver | 10 |
| Klassisk magtteori og magtanalyse | 10 |
| Diskursiv magtanalyse | 11 |
| Undersøgelsens magtperspektiver | 12 |
| II. Resultater og konklusioner | 14 |
| Objekter | 14 |
| KL's italesættelse af kontraktstyring | 14 |
| Subjektpositioner og relationer | 14 |
| Styring og incitamenter | 15 |
| Dialog som magtudøvelsens strategisk kommunikative grundlag – magtens grænse | 15 |
| Lokaliseret magt og magtens relation | 16 |
| Kontraktstyringens virkninger | 17 |
| III. Analyse | 19 |
| 1 Kontraktstyring i sit eget billede | 19 |
| Kontraktstyring udvikler mål- og rammestyring | 19 |
| Kontraktstyring fremmer indholdsstyring og ledelse | 20 |
| KL's italesættelse af kontraktstyring | 22 |
| 2 Incitamentsproblem | 23 |
| Principal-agent | 23 |
| Hvorfor indgå kontrakt? – Hobbes' problem | 24 |
| Incitament via kontrakt – klarhed, belønning og sanktion | 25 |
| Dialog som incitamentsmetode | 29 |
| 3 Dialog som magtens grænse | 31 |
| Dialog er kommunikation | 31 |
| Legitim magtudøvelse understøtter selvrespekt, selvtillid og selvværd | 33 |
| Objektivering som middel til selvrespekt, selvtillid og selvværd | 33 |
| Strategisk kommunikativ objektivering | 37 |
| Asymmetri/symmetri | 39 |
| Kontrakten som medium for strategisk kommunikativ handlen | 41 |
| 4 Forandringer | 42 |
| Stabilitet, frihedsgrader, magtafgivelse, ansvarlighed | 42 |
| Ledelsesforandring | 46 |
| Kultur - Fra forvaltning til marked | 50 |
| Sammenhængskraft | 51 |
| IV. Litteratur | 56 |
| V. Bilagsoversigt | 57 |

I. Indledning

1. Problemfelt

I de sidste 25 år er den offentlige sektor i Danmark såvel som i den øvrige vestlige verden undergået ganske gennemgribende forandringer. Forandringer hvis rationale ofte sammenfattes under samlebetegnelsen New Public Management (NPM).

OECD Generaldirektør van Lennep krævede i 1981, at der skulle udvikles en ny offentlig ledelse: "new relationships between action by the state and private action must be sought; new agents for welfare and well-being must be developed; the responsibilities of individuals for themselves and others reinforced." Implicit sammenfatter kravene en kritik mod den offentlige sektor i de vestlige lande¹.

OECD gik videre end blot til forholdet og afgrænsningen mellem privat og offentlig sektor. NPM skulle også være svar på 70'ernes krav om større decentralisering og udlægning af ansvaret for offentlige beslutninger. Decentraliseringskravene var et brud med den offentlige sektors planlægningsfilosofi i 60'erne og tidlige 70'ere. Men det primære budskab var, at der skulle tilvejebringes en økonomisk styring og udgiftspolitisk kontrol²: Det økonomiske ansvar skulle udlægges internt i den offentlige sektor og borgerne skulle inddrages i de offentlige beslutningsprocesser, så der i organisationen blev skabt incitamenter til, at man der tænkte og handlede økonomisk ansvarligt. Der skulle generelt skabes fleksibilitet, etableres ansvarlighed, tilvejebringes valgmuligheder og responsivitet. Kort og godt: Den offentlige sektor skulle gøres strømlinet og målrettet.

Man kan således sige, at NPM som ide og tendens drejede sig om at udvikle den offentlige sektor. Som forvaltningsdoktrin med inspiration fra ledelseslitteratur og ny økonomisk teori³, gjaldt det om at fremme synlig professionel ledelse, eksplicite mål for aktiviteter, fokus på resultater, konkurrence og markedsgørelse,⁴. I dag anvendes termen NPM dog i en mere udvidet betydning⁵: NPM betragtes dels som en bredere reformbevægelse, der forandrer den offentlige sektor væk fra hierarki og bureaukrati i retning af marked og netværk; NPM opfattes dels som en diskurs, dvs. en fortælling om hvordan ledelsesformer fra den private sektor introduceres i den offentlige sektor; NPM opfattes dels som en samling værktøjer, dvs. redskaber til løsning af konkrete udfordringer i organisationen; NPM opfattes dels som en teori om kontraktstyring, dvs. kontraktstyring forstået som et sammenhængende teoretisk bud på hvordan den offentlige sektor indrettes.

Kontraktstyring i offentlig regi i DK er udviklet fra 1990'erne: Først var kontraktstyring centraladministrationens noget-for-noget aftaler med udvalgte styrelser. Dernæst blev den til et ledelsesredskab fra styrelsesdirektørerne i deres relation til medarbejdere og omverden. I tredje fase blev kontraktstyring tænkt ind i en bredere styringsindsats i Finansministeriet i og med kontrakter knyttedes til ledelsesværktøjer såsom virksomhedsregnskaber, kvalitetsmålinger, benchmarking, målstyring og værdibaseret ledelse⁶.

¹ Bruun, 1997, s.237

² Bruun, 1997, s.238

³ Greve, 2003 s.68, NPM's teoretiske udgangspunkt er 1) Nyere økonomisk organisationsteori (New Institutional Economics) med vægt på transaktionsomkostningsteori og principal-agent teori. 2) Ledelsesteorier og ledelseskoncepter fra den private sektor.

⁴ Greve, 2003 s.70

⁵ Greve, 2003 s.80.

⁶ Greve, 2003, s.73-74

Der er siden udviklet mange typer af kontrakter indenfor det offentlige, det være sig individuelle og organisatoriske, interne og eksterne⁷:

| | Intern | Ekstern |
|-----------------------|--|---|
| Individuel | Resultatkontrakter: Direktørkontrakter, lederkontrakter, medarbejderudviklingskontrakter. ... | Familiekontrakter Elevkontrakter Handleplaner Aftaleskemaer (hjemmehjælp) ... |
| Organisatorisk | Virksomhedskontrakter: Resultatkontrakter og relationelle kontrakter ... | Udlicitering Partnerskaber ... |

Genstanden for denne afhandling er primært den offentlige, organisationsinterne virksomhedskontrakt, som den kendes i kommunalt regi, dvs. den type kontrakt der anvendes i den offentlige organisation til at få en konkret afdeling eller decentral enhed til at levere bestemte resultater, samt sekundært den individuelle, interne kontrakt.

Det handler om styring

Den typiske kommunale organisation før kontraktstyring⁸: Kommunen har en hierarkisk top-down organisation med borgmester og kommunaldirektør i spidsen for administrationen. Som centralforvaltning er administrationen opdelt i forvaltningsgrene med skoledirektør, socialinspektør, skatteinspektør mv. i spidsen, samt tværgående stabsfunktioner såsom borgmesterkontoret, løn- og personalekontor samt økonomisk forvaltning. Ressourcetildelingen foregår centralt, der er meget lille mulighed for overførsel af overskud/underskud mellem budgetårene. Incitamentet er derfor til at skubbe opgaveløsningen opad i systemet. På decentralt niveau er der forventning om, at regningen for pludseligt opståede opgaver og udgifter kan sendes videre opad i systemet, ditto mht. ubehagelige afgørelse. Særlige opgaver decentralt medfører straks en ansøgning om tillægsbevilling. Kulturen opleves som en 'vi og de'-kultur, dvs. på de decentrale institutioner opfatter man sig ikke som en del af kommunen. Kommunen slås derfor egentlig også med et sammenhængs- eller integrationsproblem⁹. Det sætter sig i gennem i sprogbrugen ved formuleringer såsom 'det må kommunen gøre', underforstået at det er de ansatte i forvaltningen, der har ansvaret. Kommunen ønsker en anden organisationsform.

Et interessant alternativ for kommunen er den fladere organisation uden et bureaukratisk chefniveau / forvaltningsniveau, som kobles med aftalestyring: Det organiseres med to ledelsesniveauer: Byråd / Borgmester / direktion – Kontraktholdere¹⁰. Stabsfunktionerne består af sekretariater i form af borgmesterkontor, kultur, social, teknik, økonomi og udviklingskonsulenter, som er styret ved interne kontrakter. Der ud over er der eksterne kontraktholdere såsom PPR, som kommunen service-rer administrativt. Og der er eksterne kontraktholdere som kommunen ikke servicere. Beslutningskompetencen er delegeret til den enkelte kontraktholder med undtagelse af afskedigelseskompetencen. De decentrale ledere overlades et betydeligt større ansvar end tidligere. Kontraktholderne skal selvstændigt varetage de økonomiske, faglige og personalemæssige spørgsmål, f.eks. har børne- og kulturafdelingen egen kontrakt med afgrænset driftsansvar og bevillingsansvar for en række områ-

⁷ Ejersbo, 2002, s.22.

⁸ Bent Ole Gelmer, 2004 s.69: Eksempel: Varde Kommune før indførelsen af kontraktstyring.

⁹ Bent Ole Gelmer, 2004 s.72.

¹⁰ Varde Kommunes hjemmeside, nov. 2005 <http://www.vardekom.dk/>: Efteråret 1998 godkendte Byrådet indførelse af en direktionmodel. Oktober samme år vedtog Byrådet budgettet for 1999, hvoraf fremgik at kontraktstyring skulle indføres som styringsværktøj. Den 15. marts 1999 var direktionen ansat og 1. september samme år indførtes direktionsmodellen formelt. Herefter fulgte indførelsen af kontraktstyring successivt med daginstitutionsområdet 1. januar 2000, Helse og Omsorg 1. januar 2001 og folkeskolen, administration, Dagplejen, Tandpleje, Ungdomsskole, Musikskole 1. januar 2002.

der: Den er stabsfunktion for direktionen i forhold til skole- og daginstitutionsområdet og varetager driftsopgaver vedr. vidtgående specialundervisning, pladsanvisning, kulturområdet og folkeoplysning¹¹. Den enkelte kontraktholder indgår aftale med byråd/direktion. Borgmester og kommunaldirektør underskriver på byrådets vegne, udvalgsformanden underskriver resultatkravene for fagområdet. Kontraktholder forestår den daglige drift på de områder kontrakten beskriver. Der er overførselsadgang +/- 5% af driftsrammen. Organiseringen følger BUM-modellen, dvs. man tænker organisationen som en bestillerenhed (byråd/direktion), en udførerenshed (forvaltningsgren/decentral enhed) og en modtagergruppen (borgerne).

Genstanden for styring

Genstanden for styring er 'flowet' af ressourcer, ydelser og virkninger (alt sammen forstået forholdsvist bredt) inden for den budgetmæssige ramme. Driften består i, at ressourcer gennem en proces omdannes til ydelser, der skaber virkninger. Styringsopgaven forløber modsat, dvs. fra ønskede resultater (virkninger) over de relevante aktiviteter og dimensionering af kapacitet til budgetrammen¹². Styringsopgaverne er resultatstyring, aktivitetsstyring, kapacitetsstyring og finansiel styring. Dertil kommer den løbende kontrol og kvalitetssikring.

Resultatstyringen retter sig mod virkningen af de aktiviteter og ydelser, som organisationen skaber, dvs. det er styring af ydelser og aktiviteter ud fra politiske målsætninger og resultatkrav. Det drejer sig om at sikre en klar retning gennem målformulering og at konstatere, at virkningen faktisk er en opfyldelse af en målsætning. Styringsprocessen går på målfastsættelse og planlægning hvor målsætninger og resultatkrav genformuleres i aktivitets- og kapacitetstermer, og redskaber til brug for evaluering af målopfyldelsen. Aktivitetsstyringen drejer sig om at sikre, at aktiviteterne er de rette i forhold til målene, så organisationen opnår de virkninger den ønsker. Aktiviteter kan være udadrettede tjenesteydelser eller interne ditto. Altså visse ydelser tjener formålet at vedligeholde og udvikle organisationen internt, andre går på at realisere dens eksterne målsætninger. Styringsværktøjer er f.eks. handleplaner, undervisningsplaner, mødeplaner, vagtplaner osv. samt tilbudsoversigter, ydelseskataloger mm. Kapacitetsstyringen drejer sig om fremskaffelse, dimensionering, fordeling og anvendelse af ressourcer ud fra de ønskede aktiviteter. Styringen drejer sig f.eks. om personalets faglige sammensætning, om vedligehold af arbejdsstyrken, om organisatorisk tilrettelæggelse af arbejdet. Styringsværktøjer er f.eks. uddannelsesplaner, MUS-samtaler, aktivitetsstatistikker, nøgletal for ressourceforbrug, prognoser for udvikling i børnetal mm. Den finansielle styring indebærer gennemførelse af og opfølgning på budgetter og regnskaber med henblik på at rammer og mål skal matche. Det drejer sig f.eks. om bevillingsadministration, betalingsforretninger og regnskabsaflæggelse. Styringsprocessen går på en effektiv budgetlægnings- og opfølgingsproces.

Når driften er i gang, er der behov for at ledelsen får information til brug for kontrollen med driften. Kontrol og kvalitetssikring omfatter f.eks. den løbende og systematiske rapportering om omkostningsbevidsthed, produktivitet og effektivitet (målopfyldelse), samt det lovmæssige tilsyn. Styringsværktøjer kan f.eks. være opfølgning og rapportering på hvor vidt målsætninger, strategi- og handlingsplaner er realiserede. Selvevaluering fokuserer på de forskellige styringselementers bidrag til opfyldelsen af målsætningerne. Regnskabsaflæggelse skal sikre informationer om organisationens økonomiske virkelighed, om budgetterne holder.

Den samlede styringsproces rummer altså en række delprocesser: Målfastsættelse, planlægning, budgetlægning, gennemførelse og ledelsesmæssig kontrol, regnskabsaflæggelse, opfølgning og rap-

¹¹ Bent Ole Gelmer, 2004 s.75.

¹² Svarende til forvaltningsrevisionsmodellen i Elm-Larsen, 2003.

portering og evaluering. Delprocesserne er en række aktiviteter, der forudsætter hinanden, selv om de evt. ikke udføres med samme hyppighed. Manglende kvalitet i den forudgående delproces har konsekvenser for den efterfølgende delproces.

Problemstilling

Decentralisering, Mål- og Rammestyring og Kontraktstyring indebærer organisationsændringer, der ikke er neutrale i forhold til de relationer ansatte og enheder indgår i, og i forhold til hvordan de tænker arbejdspladsen, opgaven og sig selv. Der er meget på spil: Position, arbejdsopgaver, personlig tilfredsstillelse, fysisk placering. Organisationsændringer kan forekomme harmløse, men vise sig gennemgribende, f.eks. mht. forvandlingen af medarbejdernes samspil, kompetencer og identitet, - ikke mindst i et magtanalytisk perspektiv.

Hvem har magten? Ud fra klassisk, Hobbesiansk magtteori¹³, som beskæftiger sig med magt i termer af 'besiddelse', 'soverænit' og 'kontrol' bliver lokalisering af magten et hovedspørgsmål såvel som magt tænkes som substantiel årsag til begivenheder. Men med diskursiv analyse, Foucault, fokuseres der på magt i betydningen 'udøvelse' og dermed på magtens såkaldt 'katalytiske funktion'¹⁴. Tilsammen handler det dels om kontraktstyring som en del af den *direkte magtudøvelse*, der virker gennem konfrontation og undertrykkelse via hierarkiets kompetencefordeling (autoritet de jure) eller som element i *indirekte magtudøvelse* via position, status, karisma mv. (autoritet defacto); og dels om kontraktstyring som medium for *strukturel magt*, for 'definitionsagt' eller dén pastorale magtudøvelse, der ligger i at den ene part strukturerer kontekst og handlingsrum for den anden, og som åbner blikket for magtens skabende funktioner, - sammenfattet under begrebet *gouvernementalitet*¹⁵.

Fokus er på kontraktmediet som omdrejningspunkt for samspillet i offentlig organisation, dvs. styringen i kontraktstyring: *Når det drejer sig om en offentlig intern kontrakt i hvilken forstand er den så magtudøvelse?* Problemstillingen indebærer afklaring af hvilke magtanalytiske perspektiver, der er relevante og hvilke magtformer der er legitime.

2. Metode

Masteropgaven tager udgangspunkt i problemstillinger, som har været og er nærværende for min dagligdag i mit tidligere og mit nuværende arbejde som udviklingskonsulent henholdsvis i amt og kommune. Jeg har siden 2000 arbejdet som udviklingskonsulent i Storstrøms Amt indenfor Social- og Psykiatriområdet. Socialområdet var kendetegnet ved en høj grad af decentralisering siden udflytningen fra de centrale institutioner ca. 10 år tidligere. Man havde styret på mål og rammer, og havde netop taget hul på intern kontraktstyring af de decentrale enheder, da jeg tiltrådte. Jeg kom siden til at medvirke på begge sider af kontrakten i de år der fulgte. Jeg har således siddet på første parket i forhold til at iagttage en række af de problemstillinger, der er forbundet med kontraktstyring. På min nuværende arbejdsplads (siden april 2005) i Maribo Kommune har man arbejdet med intern kontraktstyring siden 2003, og det forventes at styringen af den kommende Lolland Kommune, som følger af struktur- og kommunalreformen, bliver aftalebaseret med en ganske høj grad af decentralisering.

¹³ Flyvbjerg, 2000 s.103 ff. og Frølund Thomsen, 2000.

¹⁴ Borch & Larsen, 2003 s. 163 ff.

¹⁵ Stefan Hermann, 2000, s.11.

Min baggrundsviden og det fremtidige perspektiv har præget valg og formulering af problemstilling samt tilgangen til datamaterialet.

Analysestrategi

Det fænomen, jeg ønsker at analysere, kan overordnet beskrives som organisationsforandringer i offentlige organisationer, her amter og kommuner, hvor variabelen er den politiske og forvaltningsmæssige styring af offentlige serviceydelser og tilbud. Undersøgelsens form er inspireret af case-studiet¹⁶. Casestudiet er en empirisk undersøgelsesform, som belyser et samtidigt fænomen, hvor grænserne mellem fænomenet og den sammenhæng, hvori det indgår ikke er helt klar, og hvor der er mulighed for at anvende flere informationskilder til at belyse fænomenet, hvilket kan være relevant når det ikke er muligt at gennemføre egentlige eksperimenter (evidensbaseret forskning). Case-studiet er velegnet til en såkaldt 'eksplorativ undersøgelse' af undersøgelsens genstand, hvor jeg ud fra undersøgelse af et enkelt fænomen med flere perspektiver forsøger at sige noget generelt om undersøgelsesfænomenet. I den forstand er undersøgelsesmetoden induktiv. Min case er intern kontraktstyring i offentlig organisation. Jeg tager udgangspunkt i en efterhånden velkendt organisationsudvikling i kommunerne, som forsøger at rumme kontraktstyring: Direktionsmodellen kombineret med en bestiller, udfører, modtager – model (BUM-modellen). Undersøgelsesmetoden er kvalitativ. Jeg har gennemført kvalitativ analyse af en række forskellige skriftlige kilder.

I min tilgang til analysen af datamaterialet lader jeg mig inspirere af diskursiv analysemetode. Diskurs kommer af *discursis* (latin: *discurro*¹⁷: 'løbe frem og tilbage'.) Diskurs er mangetydigt, ordet kan betyde ordveksling, argument(ation) samt både samtale, drøftelse og fremstilling, så vel som afhandling og prædiken. Diskurs i den bredeste betydning omfatter også rammen for talen, sproget, fremstillingen og forståelsen, dvs. den fælles horisont, der muliggør at begreberne signalerer det samme for diskursens deltagere:

"Diskurs er sprogbrug og brug af sproget i forhold til sociale, politiske og kulturelle formationer, dvs. strukturer, institutioner og normer. Diskurs er sprog, som afspejler social orden, men også sprog som skaber social orden og skaber individets samkvem med samfundet."¹⁸

Jeg lader mig inspirere af Foucault, hvor diskursanalysens formål er at undersøge hvordan diskursiv praksis skaber objekter og subjektpositioner. Udsagn eller tale i en given diskurs er underlagt bestemte acceptregler, dvs. diskursens regelsystem etablerer specifikke talepositioner som sandhedsautoriteter der udelukker andre mulige talepositioner:

"Diskursen er (...) det altid endelige og faktisk afgrænsede korpus af netop de sproglige sekvenser, som er formuleret. Selvom de er utallige og ved deres mængde umuliggør ethvert forsøg på fuldstændig registrering, lagring eller læsning, udgør de dog en sluttet helhed."¹⁹

Jeg analyserer, hvad andre har tænkt og skrevet om kontraktstyring i et afgrænset datamateriale og registrerer og belyser dels eksplicite og dels implicite magtrelationer og magtstrukturer, som åbenbarer sig i materialet.

¹⁶ Andersen 1999, s.163

¹⁷ Nils Bredsdorff 2002, s.12

¹⁸ Nils Bredsdorff 2002, s.12: Adam Jaworski og Nikolas Coupland (eds.): *The discourse reader*, Routledge.

¹⁹ Foucault 1970, s.156.

I min tilgang til selve teksterne har jeg desuden ladet mig inspirere af Grounded theory. Teorien er udviklet af amerikanerne Barney Glasser og Anselm Strauss i begyndelsen af 60'erne²⁰. Det er en grundlæggende induktiv metode, dvs. en metode til at nærme sig kvalitative data så uhildet som muligt. Noget tilsvarende, fornemmer jeg, gælder for det analyseideal Foucault forfægter med sin vidensarkæologi, dvs. den rene beskrivelse af diskursive fænomener, som ikke underlægger sig etablerede kategorier og etablerede videnskaber.

Grounded theory er egentlig en analysestrategi med henblik på at skabe ny viden. Jeg har ladet mig inspirere af metoden i min tilgang til de tekster jeg har læst, men mit formål har ikke været at skabe ny viden i form af kernekategorier eller begreber, egentlig heller ikke at kondensere mening (fænomenologisk metode). Som metode til at åbne en tekstanalyse er den imidlertid fremragende.

Udgangspunktet har været mit hovedspørgsmål: Kontrakten i et magtteoretisk perspektiv. Perspektivet er skærpet teoretisk på den måde, at jeg har læst teori om magt og magtudøvelse. Hovedspørgsmålet undersøges i en induktiv proces, hvor jeg et stykke af vejen søger at suspendere forhåndsantagelser om kontraktfænomenet. Den første kodning indebar dog selektion ud fra to kriterier: Der siges noget om relationen mellem enheder. Der siges noget om styring. Jeg har altså ikke kodet alt hvad datamaterialet udtaler sig om. Jeg ønsker at indfange alle de udsagn i tekstmaterialet, som eksplicit eller implicit udtaler sig om relationer og styring. Dernæst følger jeg metodens første to faser slavisk.: 1) Åben kodning eller foreløbig kodning direkte på gennemlæsning af det selekterede materiale. Jeg koder hver gang der optræder et afgrænset betydningsindhold. 2) Aksial kodning: Jeg inddeler koderne i såkaldte 'kategorier', når det bliver klart at de enkelte koder grupperer sig i større enheder. Den tredje fase, selektiv kodning, hvor jeg egentlig skulle vælge en kernekategori, udelader jeg. Mit mål er, som nævnt, ikke at opstille teori eller generere ny viden. Den endelige kategorisering er resultat af flere tilbagevendende bearbejdnings af materialet, dvs. processen er grundlæggende hermeneutisk.

I anden omgang, dvs. efter kodningen af tekster, har jeg konkretiseret hovedspørgsmålet, dvs. formuleret mine forskningsspørgsmål: Hvordan omtales kontraktstyring? Hvad kan kontraktstyring udvirke intenderet? Hvilke forandringer afstedkommer kontraktstyring uintenderet? Hvilke subjekt-positioner/-relationer etablerer kontraktstyring? Og jeg har skærpet magtperspektivet i en række perspektiver.

Undersøgelsesdesign

Undersøgelsen er tilrettelagt som en diskursanalyse på grundlag af datamateriale, der stammer fra manualer, artikler, antologier om emnet, som tilsammen kaster et selektivt lys over rationalet i kontraktstyring sådan som det artikuleredes i Danmark i den kommunale sektor i perioden 1995-2004, dvs. den fornuft eller logik som danner grundlag for valget at indføre kontraktstyring. Undersøgelsen omfatter således:

- 5 publikationer (manualer) om kontraktstyring fra Kommunernes Landsforening.
- 23 artikler fra tidsskriftet Danske Kommuner/Nyhedsbrevet Danske Kommuner.
- 2 Bogudgivelser som omhandler erfaringerne med kontraktstyring i en række kommuner.

Jeg har gennemgået tidsskriftet Danske Kommuner 1985-2004, fra 1997 hedder det Nyhedsmagasinet Danske Kommuner, med fokus på artikler der nævner eller omhandler decentralisering, styring

²⁰ S.Poulsen 1999, s. 126-156.

og kontraktstyring. Den første gang jeg mødte ordet kontraktstyring var i en artikel fra 1990, som omhandler svenske forhold. Kontraktstyring i Danmark er først for alvor blevet diskuteret fra 1995 og fremefter. Til analysen har jeg derfor, udover artiklen fra 1990, udvalgt artikler fra perioden 1995 til 2004. I perioden 1998-2000 udgav Kommunernes Landsforening (KL) fem publikationer om kontraktstyring. Alle indgår i datamaterialet. Artiklerne i Danske Kommuner er interviews-, debat- og erfaringsopsamlende artikler. Der er mange synsvinkler repræsenteret. KL's publikationer er manualer målrettet den kommune, der ønsker at indføre kontraktstyring. Man kan i en vis forstand sige, at de repræsenterer én synsvinkel, et såkaldt sandhedsregime²¹, nemlig kontraktstyringen som ideologi eller kontraktstyringen, som den fremtræder når den præsenterer sig selv. Datamaterialet udgør et ufuldstændigt kildemateriale, eftersom det er hentet fra kun ét tidsskrift og én organisation. Dermed bryder jeg med Foucault-idealet om et mangefold af forskellige, sideordnede kildeudsagn. Hvis min analysekapacitet havde været større, ville jeg have medtaget en stribe interne kontrakter fra perioden, interviews af nøglepersoner i kommunerne, centralt og decentralt placeret, som har gjort erfaringer med kontraktstyringen, sagsfremstillinger og notater, der har dannet grundlag for beslutninger om indførelse af kontraktstyring i kommuner, delegationsregler, samt inddraget det andet store sandhedsregime i forhold til kontraktstyring, Finansministeriet, hvis publikationer generelt antages at have spillet en betydningsfuld rolle i forbindelse med introduktionen af kontraktstyring i Danmark. Men et så omfattende datamateriale har ikke været muligt at bearbejde.

3. Anvendte teorier og perspektiver

Samfundsudviklingen frem mod kontraktstyring i offentlig sektor er kort beskrevet ud fra New Public Management-teori. Styringsproblemet forsøges klargjort ved hjælp Rational Choice's principal-agent teori. Kontraktfænomenet indkredses filosofisk og sociologisk kommunikationsteoretisk (Hobbes, Luhmann, Habermas, Ihde). Magtanalysen bygger på såvel klassisk magt teori (Hobbes, Dahl, Bachrach, Baratz, Lukes, Giddens) som diskursiv magtanalyse (Foucault), samt inddrager sociologisk og filosofisk teori fra et anerkendelsesorienteret etisk perspektiv (Honneth, Strawson, Habermas, Rawls).

Analysen af magtfænomener deler sig historisk i to lejre, dels den klassiske magtanalyse, hvis formål er at opstiller teorier om magt, dels den såkaldt diskursive magtanalyse, hvis formål i højere grad er at definere magtens domæne, udvikle og forfine metoder og begreber til gennem analyse at afsløre magtens udøvelse og virkninger²².

Klassisk magt teori og magtanalyse

Klassisk, Hobbesiansk magt teori²³ udspringer af monarki- og rettighedstænkning tilbage i middelalderen, hvor magt tænkes som en egenskab og mekanisme knyttet til staten og dens institutioner. Monarki og stat manifesterede sig som lov og ret i et fast hierarki, dvs. som midler til regulering, forhandling og fastlæggelse af grænser og begrænsning. Slogordet var pax et justitia. Freden blev sikret gennem forbud mod feudale og private krige. Retfærdigheden blev sikret ved at forbyde private afgørelser af retssager. Det grundlæggende magtprincip var lov bakket op af en suveræn²⁴, ja,

²¹Efter Foucault: Sandhedsregimer producerer og vedligeholder sandhed i betydningen et system af ordnede procedurer for produktion, regulering, distribution, cirkulation og anvendelse af udsagn og sproglige sondringer.

²² Svarende til Stefan Hermann 2000, s.12-13: Magt som konfrontation/undertrykkelse på den ene side og magt som gouvernement på den anden side; eller metaforisk: fyrstemagt overfor hyrdemagt

²³ Flyvbjerg, 2000 s.103 ff. og Frølund Thomsen, 2000.

²⁴ jf. 'Hobbes problem' nedenfor.

magt opfattes slet og ret som et spørgsmål om lov og suverænitet²⁵. Det betød, at svaret på magtproblemer var mere lov, ikke mindre lov.

*Lovmodellens hovedpunkter*²⁶ (den juridisk-politiske tilgang):

1) Magten er en autoritet de jure: Magt præsenterer sig selv i form af legitime beslutninger, eksplícitte love, regler og domsafsigelser. Magten er i den forstand afgrænset, klar og tydelig. Regler afgør hvad der er tilladt, påbudt, forbudt, lovligt eller ulovligt, acceptabelt eller uacceptabelt.

2) Enhedsforvaltning: Magt udøves 'top down'. Udøvelsen tilstræbes at være ensartet og omfattende gennem et uniformt magtapparat. Forskelle i magtudøvelsen angår mængden af påvirkning ikke typen af påvirkning.

3) Handling gennem forbud og sanktion: Magten tænkes negativ. Magt er primært magt til at sige nej, dvs. til at trække grænser. Det sker i form af forbud: Den eller det, magten dominerer, gøres ude af stand til at gøre noget. Eller det sker indirekte i form af tilladelser: Den eller det, magten dominerer, må gøre det magten ikke siger nej til.

Magt opfattes som lokaliseret: Magt er en gruppe af identificerbare institutioner og mekanismer, der undertvinger ved hjælp af regler, dvs. magt er et system af dominans, som en lokaliserbar gruppe udøver overfor en anden. Når man forsøger at afdække magten stiller man derfor typisk spørgsmål af typen: Hvem kan påvirke/modsætte sig hvis interesser? Hvem kan kontrollere hvem? Hvem kan begrænse hvis frihed?

Diskursiv magtanalyse

Heroverfor står diskursiv magtanalyse med rødder i Machiavelli og Nietzsche. Den definerer sig i modsætning til den klassiske teori. Diskursiv magtanalyse analyserer magt i termer af strategi og kamp²⁷. Med Foucault fokuseres på magt i betydningen 'udøvelse'²⁸: Magt virker ikke kun gennem retten, men i høj grad gennem teknikker; ikke kun ved lov, men i høj grad gennem normaliseringsprocesser; ikke kun ved straf, men i høj grad gennem ikke-lokaliseret kontrol, gennem normer²⁹. Og denne magt rækker langt udover monarki og statsformer. Magtanalyse indebærer et skifte i fokus fra eksplícitte love og regler til fokus på formål; fra fokus på forbud til fokus på taktisk virksomhed; fra suverænitet til analyse af et mangfoldigt og bevægeligt felt af styrkerelationer gennem hvilke dominans skabes og opløses. Magt kommer alle steder fra og er dermed overalt³⁰. Magtstudier bør derfor ikke alene fokusere på magtens lokalisering, eller med en metafor, på 'magtens hovedkvarter'. Fokus bør være på magtens udøvelse, resultater og relationer.

Hovedtræk, den strategisk-teknologiske model:

1) Magt er en proces som forvandler, underbygger, vender styrkeforhold: Magt er en mangfoldighed af styrkeforhold, som konstituerer deres egen organisation. Magt er bevægelige, ustabile styrkeforhold. Magt er de strategier i hvilke styrkeforholdene får effekt. Magt er lokale og allestedsnærværende strategier.

²⁵ Flyvbjerg, 2000 s.108.

²⁶ Flyvbjerg, 2000 s. 108-109.

²⁷ Flyvbjerg 2000 s.104.

²⁸ Borch & Larsen, 2003 s. 163 ff.

²⁹ Flyvbjerg 2000 s.111.

³⁰ Flyvbjerg 2000 s.106.

2) Magt er dynamisk, fordi den produceres til næste-nu, dvs. fra ét tidspunkt til det næste i alle punkter og relationer.

3) Magt er produktiv, skabende, den skaber virkelighed, genstandsdomæner og sandhedsritualer.

Det primære spørgsmål bliver det dynamiske, udøvelsesorienterede 'hvordan'-spørgsmål (proces) frem for de mere besiddelsesorienterede spørgsmål (hvem, hvad og hvor). Eftersom magt er et åbent kompleks af relationer, skal den ikke, som klassisk magtteori er nødt til, analysere magt som kommende et bestemt sted fra. Magt skal spores til dens faktiske materielle fungeren, dvs. de mangfoldige styrkeforhold, som dannes i grupper, institutioner og i organisationer. Konkret magtudøvelse er kalkuleret, dvs. ingen magt udøves uden mål og formål, lokalt og i de enkelte taktikers udøvelse er der både intentioner og subjekt. Men samlet set er taktikker tæt sammenvævede systemer. Samlet set er der derfor intet subjekt³¹. Derfor bør magten undersøges ikke-lokaliseret i dens forekomst på ikke-steder.

Undersøgelsens magtperspektiver

På baggrund af de to analysetraditioner udlægger jeg to magtperspektiver som danner det overordnede grundlag for min undersøgelse: 1) Lokaliseret magt: Magt som besiddelse (magt til) og magtens relation, dvs. magt som tvang og manipulation (magt over). 2) Magten uden ansigt, dvs. den anonyme, depersonificerede magtudøvelse qua struktur og system (partiskhed i form af 'system bias'), båret af f.eks. sprog, distinktioner og stereotyper (magtens virkninger).

Lokaliseret magt og magtens relation:

a. Kontrakten som principalens strategiske værktøj til at få operativt lukkede systemer til at forandre sig, til intenderet at påvirke identitet, holdninger, engagement og præferencer.

b. Kontrakten som principalens strategiske middel til opbygning af et herredømme, dvs. som middel til at tilvejebringe et ideologisk værdigrundlag i form af en fælles virkelighedsforståelse, som fremmer at parterne modificerer deres særinteresser.

c. Kontrakten som principalens strategiske og dynamisk værktøj til at udvikle en dagsorden, der konstant sætter præmisserne for, hvad den anden part kan formulere af krav, dvs. til at formulere de symboler, som skal stadfæste indholdet i den sociale virkelighed.

Magtens virkninger:

a. Kontrakten som medium for dannelsen af identitet, holdninger, engagement og præferencer: Kontraherende identiteter. Kontrakten som implementeret struktur, der resulterer i ny selvforståelse gennem refleksionsfremmende processer.

b. Kontrakten som medium for disciplinering, dvs. fastsættelse og vedligeholdelse af værdier på bekostning af andre værdier.

c. Kontrakten som spejling af styrkeforhold gennem kontraktstyringens materielle fungeren og de konkrete styrkeforhold den producerer. Kontraktrelationen som spejling af såvel styrkeforhold som lige moralsk position, der anerkender forskelle i perspektiv.

³¹ Flyvbjerg, 2000, s.116.

De forskellige perspektiver er relevante, fordi kontrakten, der traditionelt hører hjemme i klassisk magtanalyses regi, også har funktioner i forhold til den såkaldt biopolitiske disciplinering og regulering af den enkeltes liv og gerning, dvs. i forhold til 'gouvernementaliseringen' af organisationen³², som f.eks. finder sted gennem personalepolitikker, MUS-samtaler, kontraktens kravspecifikationer og ansvarspræciseringer.

³² Stefan Hermann 2000, s.13.

II. Resultater og konklusioner

Afhandlingens resultater og konklusioner optræder kun samlet i dette afsnit.

Objekter

Den endelige kategorisering af datamaterialet omfatter fire grundlæggende objekter: 1) Styring: Kontraktstyring, som den artikulerer sig selv; italesættelsen af kontraktstyring. 2) Incitament: Kontraktstyring i en kontekst af incitamentsproblemer, principal-agent forhold, hvor kontrakten skaber incitament igennem klarhed eller i samspil med belønning, sanktion, prestige og dialog. 3) Dialog: Kontrakten som kommunikativt, objektiverende påvirkningsredskab på grundlag af ubetingede kommunikative værdier. 4) Forandring: Kontraktstyring påvirker stabilitet, frihedsgrader, magtafgivelse, ansvarlighed, ledelse, kultur og sammenhængskraft.

KL's italesættelse af kontraktstyring

De fem manualer fra KL omtaler konsekvent kontraktstyring på en måde som slører, at der er tale om magtudøvelse. Kontraktstyringen hverken tvinger, befaler eller manipulerer, men virker ved at 'bidrage', 'give', 'synliggøre', 'skabe', 'øge', 'understøtte', 'medvirke', 'styrke', 'præcisere', 'videreudvikle', 'fastholde', 'skærpe', 'konkretisere' osv., således at interessenterne opnår goder såsom 'kvalificeret dialog', 'øget indflydelse', 'større viden', 'faglig udvikling' osv. I KL's manualer optræder ordet 'magt' ikke på trods af, at manualerne handler om magtmeter til indgreb, som påvirker og omfordeler magten mellem interessenterne. KL's italesættelse er et eksempel på eufemistisk magtudøvelse i form af pastoral 'definitionsagt': KL's sprogbrug og kategorier strukturerer kontekst og handlingsrum for parterne i kontraktstyring.

Subjektpositioner og relationer

Hvem kan påvirke? Hvem har kontrol? Hvem er parterne? Hvem kan begrænse? Hvem kan iværksætte? Hvem gavner resultaterne? Hvem har ansvaret for resultaterne? Hvem kan modsætte sig hvis interesser? Aktørerne er politikere, ledende og menige administrative medarbejdere placeret centralt eller decentralt. Brugergruppen indgår kun sporadisk, dels som modtager af serviceydelser og dels som potentiel kravstiller. Til tider skelnes mellem byråd og fagudvalg såvel som mellem disse og borgmester. Ligeledes skelnes mellem direktør, direktion, centralt placerede chefer og decentrale ledere. Ditto mht. centralt- og decentralt placerede medarbejdere. Til tider beskrives bestiller som en ren politisk enhed, til tider som sammensat politisk og administrativt (borgmester, direktør) og til tider som en ren administrativ enhed. Udfører optræder enten som central enhed, decentral enhed eller som en kombination af disse. Rollerne som principal og agent varierer med hierarkiet: Alle administrative ledere kan optræde som principal eller agent.

| Kategorisering af subjektpositioner og -relationer | | | | | | |
|--|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Byråd | Politisk | Bestiller | Principal | Principal | | |
| Fagudvalg | | | Agent | - | | |
| Borgmester | | | | - | | |
| Direktør | Adm. | | | Agent | Principal | |
| Direktion | | | | - | - | |
| Chefer | | Udfører | | | Agent | Principal |
| Decentrale ledere | | | | | | Agent |
| Medarbejdere centralt | | | | | | |
| Medarbejdere decentralt | | | | | | |
| Brugere | Borgere | Modtager | | | | |

Det særlige ved relationen mellem principal og agent er, at den indebærer et under-overordnet forhold, dvs. en asymmetri, som formelt er entydig via delegationsregler, men i praksis er flertydig. Magtudøvelsen sker 'top down', men magt-relationen er i høj grad gensidig, dvs. magten udøves også 'bottom up' i kraft af videns- og informationsasymmetrien mellem parterne: Principalen kan ikke iagttage agentens handlinger og efterspørger viden og information hos agenten, som denne kan bringe i spil eller tilbageholde. Kontrakten kan i denne sammenhæng ses som middel til at fremme principalens indblik i agentens verden, dennes viden, planer og handlinger, og til at fremme resultater som matcher begges interesser.

Styring og incitamenter

Decentraliserings- og BUM-modellen indebærer, at der uddelegeres beslutningskompetence. Styring forudsætter derfor en effektiv incitamentsstruktur. Styringsproblemet ligger i, at agenten får høj grad af frihed uden at principalen kan observere agentens planer, initiativer og handlinger. Agenten handler på vegne af principalen eller varetager dennes interesser. Intern kontraktstyring kan i denne sammenhæng ses som et incitamentssystem. Kontrakten fremmer de rette incitamenter ved at skaffe klarhed om mål, midler og forpligtelser. Kontrakten kan suppleres med instrumenter såsom belønning, prestige, sanktion eller dialog.

Dialog som magtudøvelsens strategisk kommunikative grundlag – magtens grænse

Spørgsmålet om og i hvilken forstand en dialog båret af en kommunikativ indstilling bør spille en rolle i kontraktstyringssammenhængen er central. Det første svar er, at kommunikativ dialog er kendetegnet ved anerkendelse og gensidighed. Kontraktstyring som baseres på en kommunikationsform som dialog, sætter selv en grænse for sine virkemidler, som går der hvor gensidighed blive ensidighed. Kontrakten er mødestedet for dialogens parter, forudsat at kontrakten anerkender parternes forskellige kommunikationsperspektiv, dvs. parterne giver hver i sær kontrakten mening på deres måde, men en mening som samtidig giver mening hos modparten (Luhmann).

Eftersom kontraktstyring opererer med forskellige incitamentsformer, hvoraf nogle i klassisk magt-analytisk perspektiv må rubriceres under kategorien indflydelse, i og med deres virkemiddel falder under tilskyndelse eller opmuntring, mens andre henhører under magtudøvelse, fordi de opererer med at påføre agenten tab (sanktion), så skal kontraktstyring tænkes som en påvirkningsform, der både kan tage form som magtudøvelse og form som indflydelse. Spørgsmålet om magtens grænse er ikke et spørgsmål om 'magt eller fravær af magt', men et spørgsmål om arten af magtudøvelse. Hvis magtudøvelse hverken reducerer selvrespekt, selvtillid eller selvværd er den legitim. Hvis kontraktstyring er baseret på dialog, så understøtter den selvrespekt, selvtillid og selvværd (Honneth), og er dermed legitim magtudøvelse. Styringens grænse er derfor den illegitime magtudøvelse.

Illegitim magtudøvelse er, når magtudøvelsen kun afspejler styrkeforhold, dvs. når udøvelsen er instrumentel eller strategisk instrumentel. Grænsen går derfor mellem de to fundamentale handlingstyper (Habermas): Kommunikativhandlen og Instrumentelhandlen: Anerkendelsen af parternes individuelle udgangspunkt og synsvinkel på den ene side og ophævelsen af den på den anden side. Denne distinktion svarer til distinktionen mellem den type kontraktproces, der nivellerer forskellig forhandlingsstyrke (Rawls), og den proces der bare afspejler forhandlingsstyrke og dermed kun er styrkebaseret (Hobbes).

Jeg konkluderer videre, at legitim magtudøvelse kun har én form: Strategisk kommunikativ. Kommunikativ handlen i sin rene udgave er irrelevant,- den er påvirkning i form af indflydelse. Illegitim magtudøvelse kan have to former: Strategisk instrumentel- og instrumentel handlen.

Enhver kontrakttype, hvad enten den er i form af hård kontrakt eller i form af en relationel aftale, må være en strategisk kommunikativ relation, som spejler såvel relevant styrkeforhold som lige moralsk status. Både styrke og lige moralsk status er nødvendige betingelser for at en relation kan have form som kontrakt.

Hvis det moralske opfattes, som noget overpersonligt, universelt, der udelukker objektivisering (Habermas), så ekskluderes handlingstyper fra det moralske felt, som hører hjemme der, f.eks. omsorgshandlinger. Hvis formålsrationel handlen ikke kan indgå i den moralske sfære, dvs. ikke kan have et kommunikativt grundlag (Habermas), så umuliggøres moralsk handlen. Min konklusion er, at formålsrationel, objektiviserende handlen ikke bare er tilladt, men ofte er en pligt, der følger af det moralske. Videre peger jeg på, at kontraktstyring indebærer formålsrationel objektiviserende handlen.

Lokaliseret magt og magtens relation

Decentralisering eller BUM, begge styreformer indebærer et incitamentsproblem, fordi de institutionaliserer et hierarki med differentierede og afgrænsede kompetencer hos deltagerne. Følger man klassisk magtteori, har principalen magt over agenten i den udstrækning, at principalen kan få agenten til at gøre noget, agenten ellers ikke ville have gjort. Magtudøvelsen er en tvang, som begrænser den andens selvbestemmelse. I forhold til klassisk magtteori, men modsat diskursiv tradition, er et belønningssystem, f.eks. i form af en bonusordning, ikke magtudøvelse. Der er tale om indflydelse, dvs. påvirkningsforsøg, der levner mulighed for en form for individuel selvbestemmelse i og med midlerne er tilskyndelse eller opmuntring.

Magtforholdet i principal-agent forholdet er diskursivt betragtet analogt til forholdet mellem hjælper og hjulpet, behandler og klient. Relationen er strategisk, og den strategiske påvirkning af agenten indtager samme objektiviserende indstilling, som der må være implicit hjælper- og behandlerrollen: I kraft af den strategiske indstilling forholder principalen sig analyserende til agenten. Principalen overvejer agentens kapacitet, kompetence og indstilling og hvordan han kan påvirke disse. Der er tale om en fremmedbeskrivelse og dermed er det en objektiviserende indstilling. Agenten er *genstand* for analyse. Magtforholdet mellem principal og agent, selve objektiveringen, nedtones, fordi relationen tager form som samtale, dvs. magtudøvelsen foregiver symmetri. Kontrakten baseret på dialog, er et eksempel på en forklædt magtrelation mellem principal og agent.

Den relationelle kontrakt er en kontrolform, hvor den løbende dialog mellem principal og agent skal påvirke agenten til at levere det ønskede resultat. Ifølge klassisk teori er det ikke magtudøvelse, selv om påvirkningen udøves på den måde, at den ene part strukturerer handlingsrum og perspektiv for den anden. For klassisk teoris vedkommende er det afgørende om agenten har valgmulighed. Diskursivt finder der derimod eufemistisk magtudøvelse sted, disciplinærmagt, den er blot iklædt samtalsens symboler.

Kontraktstyringen er et eksempel på en pastoral teknik (biopolitik), der anvendes til at fremme den rette livsform (det gode liv), her i form af øget ansvarlighed. Institutioner (agenter) kontraktliggøres, når en principal pålægger agenten at indgå i et kontraktforhold. Principalen bliver anledning til, at agenten reflekterer over egen virksomhed, dvs. ledes til at forholde sig kritisk til sig selv. Kontraktstyringen resulterer i at agenten ledes ind i en selvudviklingsproces. Kontraktstyringen kan derfor anskues som en raffineret, men legitim form for pastoral manipulation. Kommunikativt er der tale om at det ene system pirrer og penetrerer det andet system.

Pastoralmagtens omsorg er en strategisk kommunikativ, objektiverende indsats, fordi kernen i enhver hjælpe- og ledelsehandling, og dermed også i det mangefold af indsatser og handlinger, som falder under begrebet om den pastorale hyrdemagt, er den strategisk kommunikative, objektiverende indstilling.

Kontraktstyringens virkninger

Diskursanalytisk betegner magt virkninger, der frembringes gennem praksisformer. Magtrelationer er sjældent entydige relationer, fordi de ofte er indlejret i andre relationer, f.eks. i et belønningssystem som resulterer i 'prestige' eller i en konkret vidensfordeling. Magtrelationen mellem principal og agent er stærkt præget af den forskellige fordeling af viden, de to parter oppebærer. Magteffekten er til stede i form af en disciplinering, som udøves usynligt. Synlig er f.eks. blot direktøren, som i kraft af, at han lægger vægt på prestige forbundet med kontraktoverholdelse, demonstrerer, at han er underlagt disciplinen. Det diskursanalytiske perspektiv udvider dermed perspektivet i forhold til klassisk teori. Ifølge klassisk teori er der med 'prestige' ikke tale om magtudøvelse, men om påvirkning som indflydelse. Det afgørende er som nævnt, at agenten har selvbestemmelse i forhold til om han vil levere ydelsen.

Magtfordelingen mellem principal og agent må med indførelsen af kontraktstyring forventes at undergå visse forandringer. Der er to typer forventninger repræsenteret i materialet: Svarende til klassisk magtanalyse betones den kvantitative fordeling af magten, dvs. der er en forventning om at en højere grad af selvbestemmelse til agenten, vil betyde reduktion af principalens magt. Relationen svarer da til et nulsumspil. Men det betones også, at kontraktstyring snarere vil betyde, hvad jeg vil kalde en kvalitativ ændring af magtens udøvelse i og med dialog som metode kobles på. KL forventer, at alle interessenter vil være vindere, svarende til en plussum-situation. Altså, i og med at informationsasymmetrien mellem principal og agent reduceres som følge af kontrakten, samtidig med at agenten kan fastholdes i at levere en bestemt ydelse, har principalen vundet indflydelse, og i og med kontrakten fastsætter et øget råderum for agenten, har denne vundet øget selvbestemmelse.

Ved indførelsen og implementeringen af kontraktstyringen udøver principalen magt over agenten. Magtudøvelsen i implementeringsfasen ligger i, at principalen strukturerer handlingsrum og perspektiv for agenten. Det sker i og med principalen får agenten til at handle strategisk i forhold til bestemte emner eller problemstillinger. Principalen sætter en dagsorden og forståelseshorisont, som agenten forholder sig til. I anden omgang, i og med kontraktstyringen er implementeret og fungerer over tid, er der tale om strukturel magt, der ansigtsløst påvirker både principal og agent. I det øjeblik implementeringen er fuldbyrdet, er der samtidig sket en forvandling af begge parter roller fra principal og agent til kontrahent. Parterne har indtaget ny position. Implementeringen af kontraktstyring forandrer tilsyneladende ikke bare adfærd, men også indstilling og holdning til opgaveløsningen. Der sker forandring på en række felter:

Det fremhæves, at kontraktstyringen medfører stabilitet. Dette betyder ikke mindre forandring. Stabiliteten består i, at agenten, som deltager i en forandring, følger egen beslutning og plan, dvs. stabiliteten består i at forandringer følger planens forudsigelighed og perspektiv.

Den offentlige sektors generelle udvikling spores i datamaterialet. Tidligere blev forholdet principal og agent reguleret på en upersonlig måde med rettigheder og pligter i centrum. I dag skal forholdet helst være personligt, åbent, præget af gensidig involvering og fælles visioner om fremtiden. I dag beskrives den ideelle ansatte som den ansvarstagende medarbejder, der ikke nøjes med at have et ansvar. Datamaterialet fremviser agenter, der efterspørger og udtrykker tilfredshed med handlefri-

hed og muligheden for selv at bestemme. Ansvar for håndteringen af forandringerne er flyttet fra principal til agent. I stedet for at skyde problemløsningen opad i systemet, løser agenten det selv.

Kontraktstyring udfordrer forestillingen om ledelse direkte: De administrative ledere placeres i et spændingsfelt mellem det politiske- og det decentrale niveau, hvor de skal understøtte den overordnede styring og sammenhæng i den kommunale opgaveløsning. De decentrale ledere forvandles til virksomhedsledere med ansvar for at tilrettelægge enhedernes økonomiske, administrative, faglige og personalemæssige drift og udvikling. Lederne skal omstille sig fra at være gammeldags chef til at se sin rolle bredere: De skal kunne kommunikere med borgere, medarbejdere, forvaltning og politikere.

Kontraktstyring indebærer, at man skal arbejde systematisk, at man skal måle resultaterne, at man skal lære og forbedre sig, at man skal føre dialog, at man skal forhandle, at man skal 'bekende offentligt' for det politiske udvalg. Den pastorale frelse ligger i at bekende og forbedre sig. Selve indførelsen af den metodiske, systematiske fremgangsmåde og de mange valg som agenten føres igennem, samt koblingen til mål, er en form for perspektivtvang eller definitionsmagt, som tvinger agenten til at se og formulere sig i forhold til mere end han ellers ville have gjort. Nedbrydningen eller konkretiseringen i kravspecifikationen, er samtidig en identitetsnedbrydning/opbygning hos principal og agent samt en strukturering af disses måde at tænke arbejdet på. Der er et 'før og et efter kravspecifikationen'.

Kontraktstyringen udfordrer ledelsesrollen direkte i forhold til offentlig eksponering. At være leder er ofte at blive eksponeret i det offentlige rum og blive sat i krydspres mellem mere eller mindre modstridende krav og forventninger. Eksponeringen stiller krav til ledernes evne til at håndtere kritik.

Kontraktstyring fremmer såkaldt 'firmatisering', dvs. en udvikling fra forvaltningskultur til markedskultur. Der er tale om et identitetsskifte fra at tænke sig selv og sin opgave i termer af myndighed, personale, klienter og brugere til at tænke i termer af serviceydelser, ledelse, medarbejdere, forbrugere og kunder.

Sammenhængskraft: Kontrakter er redskaber, som fremmer bestemte perspektiver og i kraft af deres fokus ekskluderer andre perspektiver. Kontrakter er selektive qua målstyringen og kravspecifikationen. Dette er et vilkår, fordi der er tale om teknologier i anvendelse. Det er netop en teknologisk styrke, at den er begrænsende. Den ville ikke virke, hvis ikke den var begrænsende. Kontraktstyring kan derfor ikke stå alene. Der er risiko for at miste sammenhængskraft i organisationen, hvis de decentrale enheder (agenter) fungerer som løse satellitter kun holdt fast af kontraktlige bindinger på mål og krav. Derfor er det vigtigt, at kontraktstyringen suppleres med pastorale aktiviteter, der binder organisationen sammen som en velfungerende enhed. Kooperativ integration, som sikrer gensidig og differentieret integration, bør være målet for integrationsprocessen.

Kontraktstyringen ændrer ledelsesformen fra traditionel regelstyring hen i mod værdibaseret ledelse. Altså, pastoral magtudøvelse i form af kontraktstyring ikke bare forandrer traditionel ledelse, men indtager i samme bevægelse dens plads nu blot i form af værdibaseret ledelse.

III. Analyse

1. Kontraktstyring i sit eget billede³³

Kontraktstyring udvikler mål- og rammestyring

I 1990'ernes Danmark arbejder mange af landets kommuner med mål- og rammestyring. Den styringsform er stærkt knyttet til den økonomiske og indholdsmæssige decentralisering, der har fundet sted op igennem 90'erne. Kommunalbestyrelser har gennem vedtagelse af mål for kommunens institutioner givet deres arbejde retning og skabt den ønskede udvikling. Men i lyset af en stadigt mere omfattende decentralisering i kommunerne er der opstået behov for yderligere instrumenter til politisk styring af institutionerne. Derfor har en række kommuner overvejet at indføre intern kontraktstyring. Årsagerne hertil kan være forskellige, men et fællestræk synes at være, at de kommunale politikere gennem kontraktstyringen forventer at få mere viden om, hvad de får for de midler, der stilles til rådighed for de enkelte kommunale serviceområder. Endvidere ønsker politikerne gennem intern kontraktstyring at præcisere over for kommunens ledere og medarbejdere, hvad de politiske forventninger er til deres indsats.

Intern kontraktstyring³⁴ skal derfor ses som en videreudvikling af mål- og rammestyring. Det nye er, at den interne kontraktstyring gennem en kravspecifikation³⁵ giver politikere, ledere og medarbejdere klarhed over hvilke ydelser, der skal stilles til rådighed for brugerne. Samtidig får brugerne kendskab til hvad de kan forvente og derfor med rette kan stille krav om. Intern kontraktstyring kan samtidig på den ene side ses som en forberedelse til udbud og udlicitering og på den anden side som et alternativ til udbud og udlicitering. Den interne kontraktstyring gearer økonomistyringen, og beskriver ydelserne, således at det bliver muligt at redegøre for hvad det koster. Hvis kommunen selv vinder opgaven efter et udbud er intern kontraktstyring derfor en egnet styreform.

Politikernes rolle og opgaver ændres næsten altid, når der indføres en ny styreform. Det skyldes ikke mindst, at de forskellige styreformer fremmer forskellige værdier og formål. Med decentraliseringen blev politikernes roller f.eks. ændret væsentligt. Man kan sige at den politiske opgave ændrede sig fra detailstyring til i højere grad at fastlægge de overordnede økonomiske rammer, fortage de overordnede prioriteringer og fastlægge spillereglerne for driften. Med indførelsen af intern kontraktstyring ændres politikernes roller og opgaver igen. Politikerne skal tænke sig selv som såkaldte bestillere. De skal med andre ord angive, hvilket serviceniveau de afsatte ressourcer skal føre til.

Man kan stille spørgsmålet, om mål- og rammestyringen ikke er fuldt tilstrækkelig til at tilgodese kommunernes behov for politisk styring af institutionerne? Svaret er både ja og nej. Ja, fordi kommunalbestyrelserne gennem mål- og rammestyringen sikrer et vist minimumsniveau af styring af institutionens opgaveløsning. Nej, fordi mål- og rammestyringen ikke detaljeret angiver det kvali-

³³ Det følgende er en kondensering af fem KL-maualer fra perioden 1998-2000.

³⁴ Kontrakten bestemmes som en aftale der består af to dele: 1) En selvforvaltningskontrakt/driftsaftale, der fastlægger de økonomiske, administrative og personalemæssige kompetencer for lederen. 2) En kontrakt, der beskriver de mål og resultatkrav, der skal opfyldes. (1) løber over flere år. (2) løber ofte kun et år. Kontraktens elementer: Kontraktens parter. a) Politiske mål, indsatsområder mv. på serviceområdet. b) Angivelse af samtlige de serviceydelser, som institutionen er ansvarlig for at levere til kommunen. c) En kravspecifikation, der præciserer de enkelte ydelsers kvalitetsniveau. d) Sædvanlige kontraktemner, bla. vedr. misligholdelse. e) Økonomiske forhold, hvordan finder betalingen sted. Kontrakten skal angive hvornår og hvordan der evalueres, og hvordan resultaterne formidles.

³⁵ Kravspecifikationen definerer de ydelser der skal leveres og den kvalitet de skal leveres i, arbejdsprocesser, resultater og mål/virkninger samt hvornår, hvordan og af hvem målopfyldelse konstateres. Kravspecifikationen skal forstås som en nedbrydning af politiske målsætninger for kommunen til mål for den enkelte institution.

tetsniveau i ydelserne, som institutionerne skal levere. Og nej, fordi mål- og rammestyringen kun beskæftiger sig med en mindre del af institutionernes samlede virksomhed. De øvrige dele overlades til den enkelte institution. Forskellen på målstyring og kontraktstyring er, at målstyring typisk retter sig mod dele af driftsbudgettet, mens kontraktstyring går et skridt videre og retter sig mod en institutions eller forvaltnings samlede ydelser. En kontrakt indeholder således resultatkrav til samtlige af de ydelser, der produceres. Med intern kontraktstyring suppleres de politiske mål med henholdsvis udviklingskrav og kravspecifikation.

Kontraktens øgede detaljeringsgrad medfører, at såvel ledere som medarbejdere får et stærk øget medejerskab til de krav, som skal opfyldes, da de er med til at beskrive deres eget daglige arbejde. Det engagement, hvormed ledere og medarbejdere deltager i udarbejdelsen af kravspecifikationen, vil naturligt smitte af på deres arbejde med at opfylde kravene.

Kontraktstyring fremmer indholdsstyring og ledelse

Med en virkelighed der indebærer et begrænset økonomisk råderum og brugere, der fortsat stiller krav om flere ydelser, høj kvalitet og effektivitet, betones det, at der er behov for nye måder at prioritere, styre og lede på. Intern kontraktstyring ses som én af mulighederne i og med politikerne får mulighed for at:

- arbejde målrettet med både den strategiske og den langsigtede udvikling af et område og med de aktuelle ydelser og den aktuelle økonomi.
- arbejde med effektiviteten og kvaliteten på et område og i forhold til en bestemt institution eller afdeling.
- indgå i dialog med ledere, ansatte, borgere og brugere om udviklingsretning og om effektivitet og kvalitet.
- fremme politiske mærkesager.
- synliggøre ydelser og priser over for brugerne.

For ledere og ansatte er kontraktstyring en anledning til at:

- styrke ledelsesindsatsen i enheden, herunder personaleledelsen.
- styrke arbejdstilrettelæggelsen og prioriteringen af ressourcerne.
- få bedre viden om de forventninger, der er til egen indsats.
- sætte fokus på brugerne.
- sætte fokus på faglig udvikling og intern læring.
- sætte fokus på kvalitet og udvikling.
- komme i dialog med politikerne om enhedens situation og udvikling, herunder konsekvenserne af politiske initiativer og beslutninger.

Der lægges vægt på, at styringen sker gennem værdier og at kommunen med kontraktstyring kan styrke bestemte værdier: ”Da decentraliseringen blev indført (...) var formålet bla. at fremme og styrke værdier som økonomisk bevidsthed, lokalt tilpassede ydelser og øget engagement. På samme måde har intern kontraktstyring til formål at fremme bestemte værdier.”³⁶ Med værdier tænkes særligt på klarhed, styringssammenhæng og dialog. Intern kontraktstyring har derfor tre hovedformål:

³⁶ KL 1999, s.10.

- At tydeliggøre roller, opgaver og ansvar; klarhed om frihedsgrader og råderum; klarhed om politiske krav og forventninger: ”Kontraktstyring bygger på en filosofi om, at en tydelig rolle-, opgave- og ansvarsfordeling fremme effektiviteten. Hvis rolle- og opgavefordelingen ikke er tydelig, vil der blive brugt uhensigtsmæssigt megen tid på at finde ud af, hvad råderummet er.”³⁷
- At fremme en styring, så der er tæt kobling mellem ydelser, serviceniveau og ressourcer: ”(...) er man (...) til sinds at gennemføre en synlig prioritering af økonomi og ydelser, at arbejde med kvaliteten af ydelserne og at sikre større brugertilfredshed, så kan kontraktstyring bidrage her-til.”³⁸
- At styrke dialogen om det aktuelle og det fremtidige serviceniveau; dialogen mellem politikere, administration, institution og borgere. Umiddelbart kan det måske virke unødvendigt med kontrakter mellem to parter inden for samme organisation, hvor man jo skulle kunne snakke sig til rette om de forskellige problemstillinger. Men kontraktstyring hævdes at være et redskab, som styrker og konkretiserer dialogen: ”Set under et, kan anvendelsen af kontrakter bidrage til en kvalificeret dialog mellem politikere, administration og bruger om indholdet af de kommunale serviceydelser”³⁹. Kontrakten er omdrejningspunkt for dialog: Den er et dokument, som løbende tages frem med det formål at drøfte resultater og muligheder. Dialogen skal være med til at sikre, at institutioner og politikerne har samme ambitionsniveau i forhold til service og kvalitet.

Generelt betragtes kontrakten som et styringsredskab for mange parter i kommunen. Politikerne får et redskab til at formulere mål og krav til ydelser. Den kontraktstyrede enhed får et værktøj, der sikrer klarhed om forventninger til det arbejde, man udfører. Forvaltningen får på linie med politikerne et redskab til at prioritere, måle og følge op på, hvad der skal laves og ikke laves, og herudover får modtagerne en tilsvarende mulighed for at bidrage til prioriteringen.

Kontraktstyringens selvforståelse udpeger en række forudsætninger for at kontraktstyringen kan fungere⁴⁰:

- Der er formuleret politiske mål og udviklingskrav for områdets fremtidige serviceniveau. Kommunen har vedtaget målsætningerne for det pågældende sektorområde.
- Der er fastlagt spilleregler for den daglige drift og ledelse. Der udarbejdes en selvforvaltningskontrakt/drifsaftale.
- Der er præcist formulerede forventninger til de ydelser der ønskes leveret. Det er afklaret hvem der skal udarbejde kravspecifikationen. Der udarbejdes en kravspecifikation for det aktuelle serviceniveau.
- Den daglige arbejdstilrettelæggelse, personale- og lønpolitikker er koblet til kontraktens indhold. Det er altså afklaret hvordan forskellige løndelev kan kobles til målopfyldelsen.

³⁷ KL 1999, s.9.

³⁸ KL 1999, s.9.

³⁹ KL 1998a, s.12.

⁴⁰ KL 1998a, s.12-13.

- Der er etableret en systematisk dialog mellem politikere, institutioner og brugere. Der er etableret en procedure for løbende dialog, herunder hvem der skal i dialog med hvem, hvor ofte og om hvad.
- Det er fastlagt hvordan institutionerne redegør for resultaterne. Der er fastlagt en procedure for, hvordan, hvornår og hvem der vurderer de konkrete resultater (følger op på mål og krav).

KL's italesættelse af kontraktstyring

Hvordan markedsføres kontraktstyring af KL? Ja, de fem manualer fra KL omtaler konsekvent kontraktstyring, som et tilbud ingen kan sige nej til: Kontrakter kaster frugter af sig ved at 'bidrage', 'give', 'synliggøre', 'skabe', 'øge', 'understøtte', 'medvirke', 'styrke', 'præcisere', 'videreudvikle', 'fastholde', 'skærpe', 'konkretisere' osv., således at interessenterne opnår kvalificeret dialog, øget indflydelse, større viden, faglig udvikling osv. I KL's manualer anvendes ordet 'magt' ikke på trods af, at manualerne kun handler om metoder til at udøve magt, dvs. indgreb som omfordeler magten mellem interessenterne. Jeg sammenfatter i nedenstående skema:

| Kontraktstyring i folkeskolen, KL 1998 | Kontraktstyring på børneoplysningsområdet, KL 1998 | Kontraktstyring på ældreområdet, KL 1998 | Kontraktstyring på biblioteksområdet, KL 1999 | Kontraktstyring på grønne områder, KL 2000 |
|--|---|--|---|--|
| ... anvendelsen af kontrakter bidrager til en kvalificeret dialog. | ... at synliggøre, hvilke ydelser der leveres, og i hvilken kvalitet. | ... øger fokus på ydelseernes pris og kvalitetsniveau. | ... kan understøtte og styrke kommunens styrings- og ledelsesopgaver. | ... en videreudvikling af den mål- og rammestyring, der anvendes i mange kommuner. |
| ... kan give skolebestyrelsen øget indflydelse på skolens aktiviteter. | Politikerne får større viden om politikområdet og mulighed for at præcisere de politiske forventninger. | ... bliver et udviklingsredskab, der understøtter den politiske styring og det decentrale handlerum. | ... styrke dialogen mellem kontraktens parter. | ... giver politikere, ledere og medarbejdere klarhed over hvilke ydelser. |
| Forvaltningerne bliver i stand til at følge op på de politiske målsætninger. | Forvaltningen og de decentrale institutioner opnår klarhed over opgaver. | ... kan medvirke til målrettet styring. | ... præcisering af rollerne som henholdsvis bestiller og udfører. | ... får brugerne kendskab til hvad de kan forvente og derfor med rette kan stille krav om. |
| For skolelederne vil kontrakterne angive de opgaver der skal løses. | Medarbejderne får synlig ledelse, der stiller klare krav. | | ... styrke og fastholde den politiske rolle og opgave i forhold til fastlæggelsen af serviceniveauet. | |
| | Brugerbestyrelsen får indflydelse på hvilke ydelser der skal ydes. | | ... skærpe fokus på ydelserne. | |
| | Ledere og medarbejdere opnår faglig udvikling. | | ... øge opmærksomheden på borgernes og brugernes behov og ønsker. | |
| | Brugerne får et godt grundlag for debat om ydelserne og får klarhed om hvilken prioritering der er foretaget. | | ... tydeliggøre de politiske holdninger. | |
| | | | ... få viden om bibliotekets ydelser mm. | |
| | | | ... få konkretiseret og tydeliggjort frihedsgrader | |
| | | | ... sætte fokus på kvalitetsudvikling | |
| | | | ... informere politikere og brugere | |

KL's italesættelse af kontraktstyring er i sig selv en demonstration af magtudøvelse i form af pastoral 'definitionsagt', som indebærer, at den ene part undertrykker og påvirker den anden part ved hjælp af sprogbroen, dvs. sproget strukturerer kontekst og indirekte handlingsrummet for den anden. Dette er ikke uvæsentligt, for i forhold til kontraktstyringens introduktion i Danmark udgør KL et af to såkaldte sandhedsregimer. Finansministeriet er det andet.

2. Incitamentsproblem

Principal-agent

Den interne kontraktstyring kan enten baseres på decentraliseringsmodellen eller på at der etableres en BUM-model.

Decentraliseringsmodellen opererer med en eller flere integrerede ordninger, som er ansvarlige for visitation og levering af ydelser. Ordningen har høj grad af økonomisk, administrativ og ledelsesmæssig decentralisering, således at der er frihed til at organisere opgaveløsningen. Den kombinerer visitationsnøgler, der præciserer de ydelser og det serviceniveau, som borgeren tildeles efter en behovsvurdering, med den kontrakt som indgås med den integrerede ordning, og som sikrer at de visiterede ydelser leveres. Kontrakterne specificerer de ydelser der skal leveres.

BUM-modellen indebærer, at fagområdet opdeles i en bestillerenhed og en udførerenhed. Byråd / udvalg bestiller opgaven, mens bestillerenheden på forvaltningsniveau vil bestå af medarbejdere, der skilles ud fra den normale liniefunktion. Den decentrale institution er udførerenhed. Bestillerfunktionen, er bla. via sine opgaver som kontrollant, garant for, at politikerne inddrages både omkring målformulering, kontraktindhold og opfølgning.

Modellerne indebærer, at der uddelegeres beslutninger til det yderste led. Det forudsætter derfor en effektiv incitamentsstruktur, der fremmer at bevillingsmodtageren/udføreren handler i overensstemmelse med bevillingsgiverens/bestillerens intentioner. Styringsproblemet ligger i, at bevillingsmodtager/udfører får høj grad af frihed uden at bevillingsgiver/bestiller kan observere modtager/udførers planer, initiativer og handlinger. Styringsproblemet er velbeskrevet under betegnelsen principal-agent teori⁴¹. Et principal-agent forhold er et forhold, hvor en eller flere handler på vegne af en eller flere andre, eller varetager en eller flere andres interesser. Den som handler kaldes agent (bevillingsmodtager/udfører), den som agenten handler på vegne af kaldes principal (bevillingsgiver/bestiller).

Principalen decentraliserer et beslutningsansvar til agenten. Agenten antages at handle rationelt og forventes at ville maksimere sin egen nytteværdi. Principalen skal derfor sikre, at agenten varetager principalens interesser. Principalen søger derfor at udvikle styringsinstrumenter, som fremmer at agenten handler i principalens interesse, dvs. et system der gør at begges nyttetab reduceres. Men at etablere et incitaments- eller belønningssystem vanskeliggøres af, at principalen ikke kan observere agentens handlinger eller at det medfører store omkostninger for principalen at skaffe sig den fornødne information.

⁴¹ P.Hagen, 1990: Jeg vælger at beskrive incitamentsproblemet i principal-agent terminologi, fordi jeg ønsker at klargøre styringsproblemet mest muligt. Samtidig placerer jeg problemstillingen indenfor den klassiske, individualistiske magtteori, som i høj grad analyserer problemerne som 'fangerdilemma'-problemer. I et senere afsnit belyser jeg kort kontraktfænomenet ud fra i et velkendt fangerdilemma-problem, Hobbes' problem.

Det er en generel problemstilling⁴², som konstitueres af en række forhold: 1) Parternes egeninteresse skaber interessekonflikt. 2) Agentens handlinger påvirker principalens nytteværdi, handlingerne udgør en risiko for principalen, et potentielt nyttetab. 3) Agentens handlinger repræsenterer for agenten selv en investering eller opofrelse og dermed nyttetab. 4) Alt andet lige vil både principalen og agenten søge at minimere deres nyttetab. 5) Resultatet beror ikke kun på agentens egen indsats, men også på faktorer udenfor agentens kontrol.

Effektiv styring forudsætter en incitamentsstruktur, der fremmer at agenten handler i overensstemmelse med principalens intentioner, dvs. et incitaments- eller belønningssystem, som bevirker, at enkeltaktører med privat information træffer beslutninger, som også er de bedste, når organisationens interesser ses under et⁴³.

Decentralisering eller BUM, begge styreformer indebærer et incitamentsproblem, fordi de institutionaliserer et hierarki med differentierede og afgrænsede kompetencer hos deltagerne. Følger man klassisk magtteori, Robert A. Dahl⁴⁴, er det en helt klassisk magtproblemstilling, som lader sig analysere ligefremt med fokus på identificerbare størrelser: Principalen har magt over agenten i den udstrækning, at principalen kan få agenten til at gøre noget, agenten ellers ikke ville have gjort. Magt er her en relation mellem aktører, som kan være individer, grupper eller enheder. Magtudøvelsen er en tvang: At udøve magt er at forårsage, at den anden gør noget, og derigennem begrænse den andens selvbestemmelse. Dahl definerer dermed magt som en adfærdskontrol. Det særlige er, at det altid sker i en kontekst, hvor der er en synlig interessekonflikt. Den der kontrollerer udfaldet af en beslutningsproces inden for et bestemt område, har magten. Kriterium på magtbesiddelsen er om udfaldet stemmer overens med aktørens tilkendegivede ønsker. Taberen (der hvor overensstemmelsen mangler) retter sine ønsker ind efter magthaverens ønsker.

Med udgangspunkt i diskursiv analyse er nøgleordene i principal-agent relationen selvfølgelig 'incitamentsstruktur', 'styringsinstrumenter' og 'belønningssystem', som alle dækker over en række magtteknikker med formålet at få agenten til at yde det ønskede. Men det er ikke så ligetil givet, at relationen er asymmetrisk på i hvert fald to måder: a) Skjulte handlinger (hidden actions): Agenten kender sin egen indsats, principalen kender den ikke, kan ikke observere den. b) Skjult information (hidden information): Agenten har relevant information som principalen ikke har. Agenten kan tilbageholde information⁴⁵. Principalen kan iværksætte, påvirke, begrænse, men hvem har egentlig kontrollen? Agenten kan i høj grad modsætte sig principalens interesser og begrænse muligheden for disses virkeliggørelse. Kontraktstyringen og kontrakten skal i denne sammenhæng ses som middel til at fremme principalens indblik i agentens verden, dennes viden, planer og handlinger, og til at fremme resultater som matcher begges interesser.

Hvorfor indgå kontrakt? – Hobbes' problem

Det er almindeligt at antage, at private aktører forfølger egne mål gennem nytte- og profitmaksimering, mens aktører i den offentlige sektor antages uselvvisk at træffe beslutninger, som maksimerer fællesskabets velfærd. Dette er der dog ikke belæg for, hvis man skal følge Public Choice teorien: Aktører i privat såvel som i offentligt regi adskiller sig ikke væsentligt fra hinanden. Teoriens tilhængere hævder, at alle aktører er private, dvs. at de udnytter deres private information, deres

⁴² P.Hagen, 1990, s.10.

⁴³ P.Hagen, 1990, s.4.

⁴⁴ Frølund Thomsen, 2000 s.14ff.

⁴⁵ P.Hagen, 1990, s.3.

informationsmonopol, overfor de styrende myndigheder, til at fremme egne interesser⁴⁶. Men hvordan så overhovedet indgå en aftale? Hvorfor indgå i en aftale, hvis det bedre kan betale sig at lade være? Hvordan holde en aftale?

Thomas Hobbes (1588-1679) har i et opgør med såvel naturretslig- og guddommelig indstiftet pligt gjort sig kontraktteoretiske overvejelser over, hvad der konstituerer politisk forpligtelse i en verden, der grundlæggende består af egoistiske individer, der forfølger private interesser. Hvordan forklare politisk forpligtelse, når der ingen naturlig eller guddommelig pligt findes, der fordrer at man underkaster sig en leder, dvs. når der ikke findes nogen højere autoritet til at kræve lydighed? Hobbes' kontraktteori giver det svar, at kun den enkelte person kan forpligte sig selv. Politisk forpligtelse beror derfor på, at den enkelte lover at adlyde den, man i gruppen bliver enige om, skal være leder (jf. *primus inter pares*).

Det kan betale sig at dvæle lidt ved Hobbes' ræsonnement, fordi han rejser et helt grundlæggende spørgsmål om, hvordan der kan være stabile bånd mellem mennesker, som er rationelle egoister⁴⁷. Tankegangen⁴⁸, der leder frem til kerneproblemet, kan kort præsenteres på følgende måde: I 'førsamfundet' er livet i bund og grund en alles krig mod alle, fordi menneskets grundlæggende drift resulterer i uindskrænket selvhævdelse. Følgen er en indbyrdes konkurrence, som resulterer i at livet er, som Hobbes lakonisk har udtrykt det, hårdt, ensomt og ikke mindst kort. Menneskene søger derfor naturligt sammen om beskyttelse. Dette kræver imidlertid, at magten, som jo naturligt er delt på mange individer, må samles hos en, dvs. hos suverænen. Menneskene indgår derfor en pagt med hinanden, som indebærer at de afgiver de relevante rettigheder gensidigt. Som sådan er pagten bindende for alle, dvs. ingen kan frigøre sig uden at suverænen vil det.

En enkel og tilsyneladende plausibel 'fortælling', der dog rejser et par problemer. For man kunne spørge, hvorfor skulle en rationel og konsekvent egoist egentlig afgive ret og magt til en suveræn, der også er rationel egoist? Og hvis der er en aftale, hvorfor så holde den, hvis man er egoist? Disse to spørgsmål konstituerer 'Hobbes' problem'. De gælder for alle aktører,- også suverænen! I realiteten er det ikke muligt som rationel, konsekvent egoist at indgå i et kontraktligt forhold, af den simple grund, at en egoist kun vil gå med, hvis det er hans egoistiske interesse at gå med. Og han vil kun holde en kontrakt så længe, det er i hans egoistiske interesse at gøre det. Men i begge tilfælde er det *ikke kontrakten der binder ham, men den egoistiske interesse*.

En kontraktteori må for at være konsistent derfor forudsætte, at der allerede er bånd der forpligter, dvs. at der allerede er en bindende moral, der har anbragt personen i 'kontraktlignende' relationer⁴⁹. Den 'lære', der kan udledes af analysen af Hobbes' problem, er derfor, at ingen kontrakter indgås i et tomrum mellem isolerede individer. Kontrakter forudsætter, at der er en kobling mellem individer på forhånd. Kontrakten *fremviser* denne kobling, men konstituerer den ikke.

Incitament via kontrakt - klarhed, belønning og sanktion

Mere nutidig kontraktteori bygger i forlængelse heraf på, at forpligtelser er konventioner, som er uintenderede resultater af menneskers handlinger, og på at disse konventionelle forpligtelser fremmer vigtige menneskelige interesser. På denne baggrund fungerer kontrakten ikke så meget som

⁴⁶ P.Hagen, 1990, s.3.

⁴⁷ Analysen bygger så at sige på de værste tænkelige aktører, men konklusionen på analysen ville være den samme, hvis aktørerne blot var konsekvente målrationelle individer, uanset om målet var egoistisk eller altruistisk.

⁴⁸ Hollis, 1990, s.141-142.

⁴⁹ For en uddybet analyse, se Lilleør 2005.

skaber af nye relationer mellem individer, men fungerer snarere som et redskab til at *identificere* sociale konventioner, der fremmer parternes (samfundsmedlemmernes) interesser⁵⁰, dvs. gør det tydeligt for parterne, hvilke relationer der er, hvad man er bundet af osv. Kontraktens bidrag er dermed at tilføje klarhed om og indsigt i relationer, snarere end at konstruere en specifik relation. Dette gælder i særdeleshed for den organisationsinterne virksomhedskontrakt, i og med den manifesterer sig inden for et eksisterende hierarki. En KL-publikation fra 1998 fremhæver således:

”For skoleforvaltninger og skoler kan kontrakter skabe klarhed over opgaver og mål. Forvaltningerne bliver i stand til at følge op på de politiske målsætninger på en meget konkret måde, idet kontrakten er målestokken. For skolelederne vil kontrakterne angive de opgaver der skal løses, og de områder, der særligt skal udvikles. Derved skabes en sådan klarhed om deres opgave, at de over for deres medarbejdere tydeligt kan signalere de krav, som skal opfyldes. Klarheden vil igen skærpe medarbejdernes fokusering på brugerne. Og medarbejderne vil få tilgodeset ønsket om en ’synlig’ ledelse, der stiller klare krav, og som har konstante forventninger til den indsats, som skal ydes.”⁵¹

Intern kontraktstyring skal i højere grad ses som et incitamentssystem end som konstituerende egentlige forpligtelser. Intern kontraktstyring, som beskrevet ovenfor, tænker netop sig selv som et effektivt incitamentssystem: Med selvforvaltningsaftalen fastlægges rammerne for den decentrale ledelse og med kravspecifikationen fastlægges serviceniveauet og dermed også sammenhængen mellem ressourcer og kvalitet. Kravspecifikationen specificerer for hver ydelse de krav og mål der skal gælde for finansiel-, kapacitets-, aktivitets- og resultatstyring samt for kontrol og kvalitetssikring. Aftalesystemet giver dels principalen indblik i agentens virksomhed og funktion, dels giver det agenten større ansvar for at opfylde produktionsmålet. Det sidste betyder, at der ikke må være en u hensigtsmæssig asymmetri i forhold til de risici som principal og agent løber.

Hvis kontrakterne samtidig kobles med resultatlønaftaler, således at størrelsen af løntillæg til lederen kædes sammen med kontraktens grad af opfyldelse, er der incitament til kontraktopfyldelse, antages det:

”(...) kontrakterne (kan) understøtte resultatlønskontrakter, således at størrelsen af løntillæg til skolelederen kædes sammen med kontraktens grad af opfyldelse.”⁵²

”(...) man (kan) etablere et system, der kobler resultatløn til kontraktens opfyldelse. Resultatløn og brugen af bonus er et af lederens værktøjer. (...) Et bonusblad for sammenhængen mellem tilfredshedsgraden og resultatlønnen kunne se således ud: Bonusbladet er en oversigt, der kombinerer det opnåede resultat med den resultatløns sum, der kommer til udbetaling. Resultater på 95% eller mere udløser hele den afsatte sum. Resultater under 95% til og med 90% udløser 0,9 x summen. Resultater under 90% til og med 85% udløser 0,75 x summen. Resultater under 85% til og med 80% udløser 0,5 x summen. Resultater ringere end 80% udløser ingen sum. Beløbet kan evt. overføres til næste års resultatløns sum.”⁵³

Men eftersom principalen ikke kan observere agentens handlinger eller det er omkostningsfuldt for principalen at skaffe sig den fornødne information, betyder det reelt, at en belønning ikke kan bero

⁵⁰ Kymlicka, 1993 s.188

⁵¹ KL 1998a, s.44.

⁵² KL 1998a, s.44.

⁵³ KL 2000, s.35.

på agentens indsats. F.eks. kan ejeren af en fiskerbåd (rederen) ikke observere om fiskernes store fangst skyldes flid eller held. Hvis sidstnævnte kan indsatsen reelt have været ringe og den kan endda have været i strid med principalens interesser. Kun fiskerne ombord ved, om de har bestilt noget. Ideen er så i stedet at knytte belønningen til det observerbare resultat af agentens handlinger, f.eks. via et bonusblad. Men eftersom et resultat også beror på tilfældige faktorer udenfor agentens kontrol, f.eks. held, så skaber det en vis vilkårlighed i belønningssystemet, som influerer på incitamentet. Der er to yderpunkter: Hvis agenten belønnes uafhængigt af resultatet, vil belønningen give agenten fuld sikring uanset indsats og resultat. Så vil risikoen bæres af principalen alene. Dette giver agenten minimalt incitament til indsats. Det andet yderpunkt er, at agenten bærer al risiko. Dette giver agenten maksimal incitament til indsats. Et optimalt belønningssystem vil være kendetegnet ved et kompromis mellem de to yderpunkter⁵⁴.

Principalen kan ikke observere agenten, men vil have denne til at levere en bestemt ydelse. Principalen kan derfor vælge at se stort på indsatsen, hvis bare resultaterne foreligger som ønsket. Principalen kan vælge at belønne resultater uden eksakt viden om, hvordan belønningen virker på resultaterne. I forhold til klassisk magtteori, Dahl såvel som Bachrach og Baratz⁵⁵, er et belønningssystem, f.eks. i form af et 'bonusblad' ikke magtudøvelse, selv om der medvirker aktører, der besidder magt, jf. Giddens' magtbegreb hvor magt forstås som et spørgsmål om kapacitet eller ressourcer⁵⁶. Klassisk teori hævder, at der ikke foreligger magtudøvelse, hvis der er overensstemmende interesser. Teorien forstår som nævnt magt på den måde, at den angiver en påvirkningsrelation således, at en aktør forårsager ændringer i en anden aktørs adfærd⁵⁷. Det første kriterium på, at en påvirkning er magt, er derfor, at der består en interessekonflikt og dvs. at der handles strategisk. Det andet kriterium på, at en påvirkning er magt, er, at påvirkningen baserer sig på kontrol, tvang, sanktion eller manipulation. Indflydelse, som begrebsligt grænser op til magt, forstås som et påvirkningsforsøg, der levner mulighed for en form for individuel selvbestemmelse, f.eks. når den ene får den anden til at ændre adfærd ved hjælp af tilskyndelse eller opmuntring. Indflydelse bliver imidlertid til magt, når påvirkningen understøttes af kontrol, tvang, sanktion eller manipulation eller påføring af tab. Men indflydelse er forenelig med, at der er en interessekonflikt og at der handles strategisk. Et incitament i form af et velfungerende belønningssystem er derfor en påvirkning af agenten, som falder under 'indflydelse'.

Steven Lukes⁵⁸ kritiserer den klassiske teoris opfattelse, at eksplicit interesseoverensstemmelse betyder, at der ikke foreligger magtudøvelse. Et eksplicit interessesammenfald kan være blot tilsyneladende og egentlig et resultat af bevidst magtudøvelse. I så fald består der en latent konflikt: Agenten har f.eks. erklæret sig enig med principalen, men ville i virkeligheden helst noget andet, dvs. har reale interesser, der går i en anden retning, som ikke er mulig for agenten, fordi principalen har begrænset agentens informationsadgang og autonomi. Magtudøvelse kan ifølge Lukes være blottet for synlig konflikt og fremvise bevidst konstrueret konsensus, dvs. der kan være manifest enighed og latent konflikt på en og samme tid.

Det er selvfølgelig en mulighed for principalen at kombinere belønningssystemet med magtudøvelse i klassisk forstand: En mulighed fremhæves f.eks. at være at styrke incitamentet til kontraktopfyldelse med en eksplicit trussel om ændrede frihedsgrader for den kontraktstyrede enhed⁵⁹, eller

⁵⁴ P.Hagen, 1990, s.14.

⁵⁵ Frølund Thomsen, 2000 s..35ff.

⁵⁶ Frølund Thomsen, 2000 s.18ff.

⁵⁷ Frølund Thomsen, 2000 s.11-12.

⁵⁸ Frølund Thomsen, 2000 s. 24ff.

⁵⁹ KL 2000, s.35.

ved at sikre klarhed om konsekvenserne af misligholdelse og på hvilke vilkår misligholdelsen reguleres:

”Misligholdelse af en intern kontrakt og konsekvenserne heraf skal på forhånd fastlægges i kontrakten (...) forholdet mellem kontraktens parter ved intern kontraktstyring reguleres gennem ledelsessystemerne og de retsregler og kollektive aftaler, der gælder for ansættelsen. Det betyder at misligholdelsen af en intern kontrakt kan reguleres gennem disciplinærforanstaltninger som påtale, advarsel, tjenstlig undersøgelse, voldgift, afsked. Herudover kan man også indføre bestemmelser om bod og bonus for misligholdelse/opfyldelse, som man ville gøre i en kontrakt med eksterne leverandør. I enkelte kommuner er man begyndt at indføre den klausul i kontrakten, at styringen bliver lagt om, såfremt kontrakten ikke overholdes.”⁶⁰

Som supplement til 'bod og bonus' kunne der ligge et incitament i prestige:

”Fordelene ved direktørkontrakter er oplagte. Den enkelte forvaltningschef får et økonomisk incitament til at føre kommunens politiske og administrative mål ud i livet. Selv om det kan dreje sig om små beløb, er der prestige forbundet med at kunne leve op til de krav og forventninger, ens arbejdsgiver – de kommunale politikere – stiller. Derudover kan kontrakterne sætte øget fokus på målstyring (...) og give en mere klar arbejdsdeling mellem politikere og administration.”⁶¹

Ifølge klassisk teori er der med 'prestige' ikke tale om magtudøvelse, men om påvirkning som indflydelse. Det afgørende er, at agenten har selvbestemmelse i forhold til om han vil levere ydelsen. Men diskursanalytisk⁶² betragtet er prestige et godt eksempel på, at der har fundet en magtudøvelse sted. Det diskursanalytiske perspektiv på magt udvider her perspektivet i forhold til klassisk teori. Magtrelationer søges analyseret ud fra et dynamisk perspektiv, hvor magt betegner virkninger, der frembringes gennem praksisformerne. Magtrelationer er sjældent entydige relationer, fordi de ofte er indlejret i andre relationer⁶³, f.eks. i et belønningssystem som resulterer i 'prestige', eller i en konkret vidensfordeling. Magtrelationen mellem principal og agent er som beskrevet netop stærkt præget af den forskellige fordeling af viden, de to parter oppebærer. Magtprocessen mellem dem finder sted i et strategisk-relationelt spændingsfelt, hvor parternes interesser ikke er defineret på forhånd, men løbende artikuleres strategisk i feltet. Principals evne til at fastholde lederskab afhænger af hans evne til løbende at sætte dagsordenen. Modsat klassisk teori forstås magtudøvelse ikke som en envejsproces, hvor magtudøveren egentlig er upåvirket. Den dominerende aktørs identitet er selv direkte betinget af den modstand, der genereres af den anden part. Magtudøvelse er dermed på ingen måde neutral. Magten går begge veje. Der er mere på spil end én gruppes forsøg på at dominere en anden gruppe.

Magten er anonym. Magten kan ikke uden videre lokaliseres. Men magteffekterne er til stede, f.eks. i form af disciplinering. Disciplinærmagt udøves gennem sin usynlighed, synlig er blot den som er underlagt disciplinen, f.eks. direktøren, der lægger vægt på prestige. Disciplin og kontrol i denne form er først effektiv magtmiddel, når ingen stiller spørgsmålstegn ved dens berettigelse. Spørgsmålet for diskursiv magtanalyse er derfor ikke så meget 'hvem styrer?', men 'hvad der styrer?', fremhæver Foucault. I forlængelse heraf kunne incitamentet ligge i en løbende, tæt dialog mellem prin-

⁶⁰ KL 2000, s.35

⁶¹ NDK nr.9 2002, Direktørkontrakter – ingen mirakelløsning.

⁶² Frølund Thomsen, 2000 s. 41ff. vedr. M.Foucault, E.Laclau og Ch.Mouffe.

⁶³ Flyvbjerg, 2000 s.115.

principal og agent. Den kunne, når det drejer sig om selve kontraktfasen udspille sig på følgende måde, anbefalet af KL: 1) Principal-1 (Børneforvaltningen) beskriver de hovedaktiviteter som agenten (institutionen) har. Agenten inddrages i arbejdet. På baggrund af oversigten udarbejder Principal-2 (kommunalbestyrelsen) forslag til overordnede målsætninger for hovedaktiviteter. Alternativt kan et politisk udvalg lave målsætningerne. Agenten fastlægger yderligere målsætninger. 2) Med afsæt i de overordnede målsætninger udarbejder agenten (inkl. forældrebestyrelsen) kravspecifikationen. Den egentlige kravspecifikation laves af agenten i samarbejde med principal-1. Agenten kommenterer de overordnede målsætninger. Der gennemføres en dialog mellem principal-2 og agent (inkl. forældrebestyrelse og medarbejdere). 3) på grundlag af dialogen fastlægges de endelige mål og kravspecifikation. Principal-1 er faglig og økonomisk rådgiver. Der fastlægges et budget og en plan for opfølgning på målene. De endelige krav og mål samt budgetramme meddeles agenten i form af en kontrakt. 4) Budgettet og kontrakten fastlægges endeligt i og med vedtagelsen af kommunens budget. 5) I forbindelse med budgetperiodens afslutning udarbejder agenten årsrapport. Principal-1 sammenfatter de mange rapporter fra agenterne i en rapport til principal-2, som anvendes til det videre arbejde med revision og fornyelse af kontrakten⁶⁴.

Netop dialogen spiller en stor rolle i den måde kontraktstyringen præsenterer sig og sin selvforståelse på.

Dialog som incitamentsmetode

Mange ser kontraktstyringen i tæt sammenhæng med dialog, ikke mindst i den fase hvor styringsmodellen implementeres i organisationen. Mange ser kontraktstyringen i tæt sammenhæng med muligheden for dialog mellem principal og agent. BUM modellen hævdes at fungere bedst, hvis den suppleres med en dialogmodel: ”Gode erfaringer med bestemte former for dialog bør (...) integreres med den interne kontraktstyring.”⁶⁵. Det stiller store krav til organisationen: ”Dialogmetoden involverer mange mennesker og stiller store krav til topembedsmændene om at kunne planlægge, disponere og styre projekter igennem til det forventede resultat.”⁶⁶. Den brede involvering har sin pris, men som det udtrykkes: ” (...) resultatet overstiger i mangefold indsatsen. Resultatet er ejerskab og dermed bliver kontraktstyring (...) en del af hverdagen.”⁶⁷.

Dialog skønnes så vigtig, at nogle kommuner døber ’kontrakt’ om for at signalere dialogen tydeligere: ”(...) byrådet (valgte) at kalde styreformens ’aftalestyring’, fordi det bedre udtrykker, at aftalerne er afledt af dialog.”⁶⁸. Siden er det ikke bare navnet, men selv kontraktformen der tænkes i dialogens ånd, suppleret med en passende ledelsesform:

”Det bør overvejes at vælge mindre detaljerede og relationelle kontraktformer, når der er tale om mere komplekse ydelser, og hvor det er erkendt, at det ikke er muligt eller ønskeligt at specificere alle krav på forhånd. Der kan supplerende anvendes mere værdibaserede ledelsesformer, som tager hensyn til de særlige og ofte komplekse ydelser i den offentlige sektor, og som første og fremmest involverer personalet.”⁶⁹

⁶⁴ KL 1998b, s.30-32.

⁶⁵ NDK nr.26 1998, Politisk ledelse via kontraktstyring.

⁶⁶ NDK nr.3 2003: Mere for pengene.

⁶⁷ NDK nr.35 2003 Kontraktstyring har betydning for os alle.

⁶⁸ NDK nr.13 2000: Kontraktstyring kan gavne kommuner.

⁶⁹ NDK nr.15 2004 Kontraktstyring med højt til loftet.

Den relationelle aftale⁷⁰, som indfører dialogen som styringsinstrument, skal ses som en moderat form for styrings- og kontrolinstrument, dvs. som alternativ til den klassiske, såkaldt hårde kontrakt, hvor detaljeringsgraden er høj, i og med principalen stiller præcise krav gennem kravspecifikationen, og hvor kravspecifikationen overlader få initiativer til agenten og kun sjældent giver behov for dialog. Den relationelle aftale betragtes modsat blot som et middel til samarbejde. Den bygger på en anerkendelse af, at ikke alle krav kan specificeres på forhånd, og at en del af arbejdet med at udvikle og bestemme en ydelse derfor må overlades til agenten. Kontrollen er kun i mindre grad en undersøgelse af om specifikke mål er overholdt, for aftalen har primært formålet at skabe rammen for en løbende dialog om leveringen af en given ydelse.

Den relationelle kontrakt er en form for proceskontrol, hvor den løbende dialog mellem principal og agent påvirker agenten til at levere det ønskede resultat. Ifølge klassisk teori er der næppe tale om magtudøvelse, selv om påvirkningen udøves på den måde, at den ene part strukturerer handlingsrum og perspektiv for den anden, dvs. den ene part sætter på pastoralsk visen dagsorden og forståelsehorisont, som den anden forholder sig til og måske lader sig binde af. For klassisk teoris vedkommende er det afgørende om agenten har valgmulighed, dvs. at der ikke foregår tvang. Diskursivt finder der derimod magtudøvelse sted. Disciplinærmagt er blot ikke synlig som magt, men er ikklædt en række symboler, som anbringer aktørerne i en synlig rolle som samtalepartnere. Både principal og agent er 'ofre' for magtudøvelsen i og med de spiller rollerne. Samtalen er, uanset dens symboler, imidlertid strategisk og dermed ustabil. Foucault fremhæver netop det strategiske aspekt⁷¹. Udgangspunktet for parterne er ikke 'hvad jeg vil?' isoleret set, men er 'hvad jeg vil afhænger af hvad den anden vil'. Og det afgøres i situationen. Strategi skal her forstås som en forholden sig til den anden gennem overvejelse over hvad man tror, vil være den andens handling og over hvad man tror den anden tror, vil være ens egne handlinger. Måske resulterer samtalen i såkaldt symbolsk vold, dvs. agenten overtager gradvist principalens syn på agenten, dvs. lærer sig de rette vendinger og normer (klientisering) eller måske er det agenten der manipulerer principalen ved at tilbageholde viden? Ifølge Steven Lukes udøver agenten magt over principalen (eller omvendt), når agenten påvirker principalen på en måde, der går mod principalens (reale) interesser. Manipulationen kan bestå i at sikre, at principalen ikke har fuld indsigt i agentens hensigter. Ledetråden for Lukes er, at jo højere grad af selvstændighed (autonomi), jo mindre afstand er der mellem de reale interesser og de manifesterede præferencer⁷². I en magtfri situation vil der være sammenfald mellem det reale og de manifesterede. Hermed antydes en grænse for magtudøvelse i form af en distinktion mellem magt og fravær af magt. I det følgende gør jeg spørgsmålet om grænse til et spørgsmål om legitim og illegitim magtudøvelse.

Formuleret som et spørgsmål om magt eller fravær af magt er problemstillingen hjemmehørende i klassisk teoris regi. Lukes peger på autonomi som magtens grænse. Diskursiv magtanalyse afviser dette samt enhver form for etisk essentialisme eller universalisme⁷³. Og med begrebet 'ansigtsløs magtudøvelse' giver det næppe mening uden videre, at trække en grænse mellem legitime og illegitime magtformer. Men det giver mening at skelne mellem legitime og illegitime virkninger af magt. Jeg vil forsøge at artikulere en distinktion mellem legitim- og illegitim personificeret magtudøvelse og i 'diskursiv ånd' forsøge at medtænke visse strategiske magtformer som legitime, personificerede magtformer, samt i samme manøvre artikulere grundlaget for at skelne mellem legitime (accep-

⁷⁰ Ejersbo, 2002, s.19.

⁷¹ Flyvbjerg, 2000 s.112.

⁷² Frølund Thomsen, 2000 s. 25.

⁷³ Stefan Hermann 2000, s.25.

table) og illegitime (uacceptable) virkninger af magt, hvad enten den udøves personificeret eller uden ansigt.

3. Dialog som magtens grænse

Dialog som metode indebærer, at dialogen tænkes som et redskab til at understøtte kontraktstyringen. Kontraktkonceptet indebærer både en konkret kontrakt og en dialogbåret kontraktproces både før og efter underskriften sættes på kontrakten. Men dialog opfattes undertiden også som en mere grundlæggende kommunikativ indstilling, der egentlig er uforenelig med 'spillet om magten', dvs. uforenelig med det strategiske spil, som finder sted i organisationen mellem niveauerne, mellem principal og agent, og i den forstand udgør en grænse for magt. Spørgsmålet er om og i hvilken forstand en dialog båret af en kommunikativ indstilling bør spille en rolle i kontraktstyringssammenhængen. Hvad er det særlige ved dialogen? Et første svar er, at kommunikativ dialog er kendetegnet ved anerkendelse og gensidighed. Jeg vil i første omgang uddybe denne pointe ved hjælp af Luhmanns kommunikationsteori.

Dialog er kommunikation

Den organisationsinterne kontrakts fundamentale funktion er at tilføre klarhed om og indsigt i allerede eksisterende relationer og forpligtelser. I den forstand kan kontrakter tænkes som kommunikationsinstrumenter, der skal formidle mellem organisationens forskellige enheder. Ønsker principalen, at agenten (den decentrale enhed) skal udføre bestemte politiske mål, så skal organisationen kunne formidle mellem top og bund på en måde, der fremmer realiseringen af de politiske mål. Der skal ikke formidles nye forpligtelser, men det skal sikres, at de aktiviteter agenten udfører, indgår i en større, organiseret sammenhæng. Indsatsens meningsrationale skal være den organiserede indsats rationale.

Hvis en sådan 'top down'-konstrueret 'rød tråd' skal have gennemslagskraft på agenten, kræver det at medarbejderne løbende formulerer og bearbejder mening og sammenhæng, så 'top down'-perspektivet integreres i det individuelle perspektiv. Men måske når den organiserede mening slet ikke agenten og de enkelte medarbejdere? Kommunikativt er principal og agent måske to adskilte systemer, der taler forskelligt sprog? Niels Åkerstrøm Andersen hævder med støtte i Niklas Luhmann⁷⁴, at "kommunikationssystemer er autopoietiske systemer, der selv skaber alle de elementer, de består af". Det betyder, at "et system kan ikke lave elementer for et andet system. Kommunikationssystemer er operativt lukkede".

Lukketheden skyldes ifølge Luhmann, at kommunikation er rekursiv: Det er ikke afsender der konstituerer kommunikation i og med meddelelsen, men derimod foreligger kommunikation først, når modtager har taget meddelelsen til sig. Kommunikation kræver tre betingelser opfyldt: 1) Det er et bestemt indhold der meddeles. 2) Meddelelsen har altid en bestemt form. 3) Meddelelsen 'forstås' i betydningen, at modtager kobler til indholdet. Det er betydningen af forståelse, der er relevant her: Forståelse indebærer ikke, at man som modtager har samme forståelse som afsender, men blot at meddelelsen er tilegnet på en eller anden måde (det være sig bekræftet eller modsagt eller noget derimellem)⁷⁵. En misforståelse er dermed også en forståelse⁷⁶. Pointen er altså, at kommunikation som sådan opstår rekursivt i og med, at modtager forholder sig til meddelelsen. Pointen er så i an-

⁷⁴ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.52. Se desuden Nils Mortensen, 2004, s.101-103

⁷⁵ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.27

⁷⁶ Mortensen, 2004 s.102.

den omgang, at sociale systemer, f.eks. personer, forvaltninger eller institutioner, skaber sig selv ud af kommunikation, dvs. ud af rekursive koblinger. Sociale systemer skal slet og ret forstås som 'netværk af rekursive operationer', og qua rekursiv er de lukkede.

Luhmann anvender begrebsparret penetration/interpenetration til at beskrive koblinger mellem systemer. 'Penetration' forekommer, når et system ensidigt stiller sin 'kompleksitet' til rådighed for et andet system (f.eks. 'top down'). Interpenetration er, når dette sker gensidigt⁷⁷. Luhmann fremhæver, at interpenetrerende systemer konvergerer på den måde, at de nok benytter samme elementer, men altid med "forskellig selektivitet, tilslutningsevne og forskellig fortid og forskellig fremtid"⁷⁸. Relationen mellem systemerne må hverken forstås som en kausalrelation eller som en relation af input/output. Grundlæggende drejer det sig om, at systemerne stiller sig til rådighed for hinanden.

Niels Åkerstrøm Andersen⁷⁹ peger netop på 'kontrakten', som den strukturelle kobling, der kan fremme interpenetration mellem systemer, dvs. oversætte mellem to kommunikations- eller meningssystemer. Kontrakten er så at sige mødestedet mellem to parter, forudsat at kontrakten anerkender parternes forskellige kommunikationsperspektiv. De 'lukkede' systemer må hver i sær give kontrakten mening på deres måde, men vel at mærke en mening som samtidig må give mening hos modparten⁸⁰. Luhmann udtrykker det på den måde, at det ene systems grænser inkluderes i det andet systems operationsområde⁸¹.

Når en politiker f.eks. fremhæver helhedssynet på kommunen som produkt af dialog, så er det en sådan gensidig inklusion, der har fundet sted:

"Den dialogbaserede kontraktstyring (...) betyder, at institutionerne i gennemsnit møder byrådet to gange om året, hvor man drøfter mål, resultater og kontrakter. (...) I dag har samtlige politikere besøgt alle institutioner, og ved dialogmøderne får alle ansigt på alle, og alle hører, hvad der foregår. Derfor kæmper vi ikke længere for hver vores udvalg. I stedet er helhedssynet på kommunen blevet styrket. (...)"⁸².

Hvis kontraktstyring baseres på en kommunikationsform som dialog, hvis succes er betinget af gensidighed og anerkendelse, så sætter den selv en grænse for sine virkemidler, som går der hvor gensidighed blive ensidighed. Det er nærliggende at hævde, at kontraktstyring må blive illegitim påvirkning eller magtudøvelse, hvis den overskrider denne grænse.

Eftersom kontraktstyring, som beskrevet tidligere, indebærer et principal-agent forhold og opererer med forskellige incitamentsformer, hvoraf nogle i klassisk perspektiv klart må rubriceres under indflydelse, i og med deres virkemiddel falder under tilskyndelse eller opmuntring, mens andre henhører under magtudøvelse, fordi de opererer med at påføre agenten tab (sanktion), så skal kontraktstyring tænkes som en påvirkningsform, der kan tage form som legitim magtudøvelse og form som indflydelse. Styringens grænse er derfor den illegitime magtudøvelse.

Jeg ser dermed ikke problemstillingen som et spørgsmål om 'magt eller fravær af magt', men mere som et spørgsmål om arten af magtudøvelse. Intuitivt vil mange følge klassisk teori og betragte kon-

⁷⁷ Luhmann, 2000 s.257

⁷⁸ Luhmann, 2000 s.259

⁷⁹ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.47ff.

⁸⁰ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.49

⁸¹ Luhmann, 2000 s.261

⁸² NDK nr.3 2003: Mere for pengene.

trol, tvang, sanktion og disciplinering som illegitime styre- eller påvirkningsformer, men ved nærmere eftertanke vil mange også vide, at påvirkningsformerne defakto indgår i omsorgs-, undervisnings-, behandlings- og opdragelsesarbejde, såvel som de er en accepteret del af ledelse i organisationer. Der er behov for at markere en grænse mellem legitim og illegitim magtudøvelse. Jeg vil i det følgende indkredse og definere en semantisk modsætning til illegitim magt.

Legitim magtudøvelse understøtter selvrespekt, selvtillid og selvværd

Jeg vil tage udgangspunkt i Axel Honneth's skitse til en anerkendelsens moral. I forlængelse af denne bygger jeg på en diskussion om objektiveringsfænomenet mellem P.F.Strawson og Jürgen Habermas. Til sidst vil jeg med udgangspunkt i Jürgen Habermas' distinktioner mellem instrumentel, strategisk og kommunikativ rationalitet opstille en typologi, som gør det muligt at trække en principiel grænse mellem illegitim magt og legitim magt og indflydelse.

Honneth forsøger med Hegel som bindeled at forene tre teorier om moralen i en anerkendelsens moral⁸³. Honneth påpeger, at anerkendelse moralsk har tre dimensioner: Dels den gensidige respekt for alle mennesker med det paradigmatiske eksempel 'den herredømmefri dialog'. Dels omsorgen for den anden, hvis forbillede er moderens forhold til sit barn. Dels fællesskabets værdsættelse af evner og præstation. Dimensionerne svarer til tre dimensioner i menneskets selvforhold: Selvrespekt, selvtillid og selvværd. Det er anerkendelse af moralsk tilregnelighed, som er kilde til selvrespekt og det er negationen i form af foragt for personlig moralsk tilregnelighed, som krænker og nedbryder selvrespekt. Det er anerkendelse i form af omsorg, der er kilde til selvtillid, og det er negationen i form af fysisk mishandling med alle dens psykiske følger, der krænker og nedbryder selvtillid. Det er fællesskabets anerkendelse af evner og præstation, som er kilde til selvværd, og det er ligegyldighedens ydmygelse og udstødelse, som krænker og nedbryder selvværd.

De tre anerkendelsesmønstre udgør det moralske standpunkt. Det er tre moralske indstillinger, som overordnet står i et spændingsforhold til hinanden som forløses i den konkrete situation⁸⁴:

"Det moralske standpunkt omfatter tre moralske indstillinger, mellem hvilke der ikke engang fra et overordnet synspunkt er fastlagt nogen rangordning. Vi er i konkrete situationer forpligtet til de anerkendelsesydelse, som er givet i kraft af arten af vores sociale relationer, men må i konfliktilfælde tage stilling til, hvilke forpligtelse vi vil give forrang (...)." ⁸⁵

Mine pointer er foreløbigt følgende: Hvad der er den rigtige moralske handling afgøres i den konkrete situation. Sigtet med moralsk handlen er at fremme eller undlade at svække henholdsvis selvrespekt, selvtillid eller selvværd. Krænkelser er, når selvrespekt, selvtillid eller selvværd reduceres. Hvis magtudøvelse hverken reducerer selvrespekt, selvtillid eller selvværd er den legitim. Hvis kontraktstyring er baseret på dialog (på hvilken måde specificeres nedenfor), understøtter den selvrespekt, selvtillid eller selvværd, og er dermed legitim magtudøvelse.

Objektivering som middel til selvrespekt, selvtillid og selvværd

P.Strawson diskuterer⁸⁶ hvilke situationer, der gør objektivering ikke bare påtvunget, men ligefrem velbegrunder. Han stiller spørgsmålet 'hvornår følelsen af krænkelser eller vrede er rimelig?' og sva-

⁸³ Honneth, 2003 s.83 ff.: Kantiansk, universalistisk moralteori, aristotelisk omsorgs- og teleologisk etik samt kommunitaristisk fællesskabsetik.

⁸⁴ Honneth, 2003 s.95.

⁸⁵ Honneth, 2003 s.96.

⁸⁶ Strawson, 1962 s.59ff.

rer, at det er den i situationer, hvor en person krænkes af en andens handling, men hvor der samtidig er fravær af særlige (formildende) omstændigheder, dvs. følelsen af krænkelser er en normal, forventelig reaktion. Der er mao. ingen undskyldning. Det vil typisk være situationer, hvor krænkeren er normal, ansvarlig moralsk person udstyret med en passende grad empatiske færdigheder, dømmekraft og selvbestemmelse. Der er derimod visse situationer, hvor følelsen af krænkelser er urimelig: Når en normal moralsk ansvarlig persons *handling* er kritisabel: Personen er sig selv fuldt og helt, men handlingen er upassende, hvilket skyldes omstændighederne, f.eks. at personen var uvidende eller tvunget⁸⁷. Det er typisk i sådanne situationer, man finder udtryk såsom 'han mente det ikke', 'han forstod det ikke', 'han vidste ikke bedre', 'han kunne ikke gøre for det', 'han var nødt til det' osv. At møde den anden som 'uvidende' eller som 'tvunget' er at ignorere ham som moralsk ansvarlig person, det er at gøre hans uvidenhed eller tvungen til handlingens ejermand. Personen mødes dermed gennem en objektiverende indstilling⁸⁸. Tilsvarende når en moralsk person er kriseram⁸⁹, dvs. kortvarigt unormal på grund af omstændigheder såsom stress eller stort psykisk pres. Det er f.eks. i en situation som denne, man møder et udtryk som 'han var ikke sig selv'. Udtrykket appellerer til at ophæve den normale deltagerindstilling i forhold til personen i den konkrete situation. Personen er egentlig en normal moralsk ansvarlig person, som blot ikke var sig selv i situationen på grund af de unormale omstændigheder.

Det tredje eksempel er⁹⁰, når en mentalt- eller moralsk underudviklet person handler i overensstemmelse med sin person, men unormalt og kritisabelt, fordi personen er unormal. Det er f.eks. i situationer, som giver anledning til udtryk såsom 'han er blot et barn', 'han er håbløst skizofren', 'hans bevidsthed er blevet systematisk perverteret', 'det var en ren tvangshandling'. Udtrykkene indbyder til at betragte aktøren som slet og ret unormal. Han er sig selv, men ikke normal. Han har ikke udviklingshæmning, han er udviklingshæmmet (f.eks. mongol jf. Downs Syndrom). Personen mødes i et tilskuerperspektiv. Han objektiveres totalt, eftersom fokus er på det unormale, fuldt og helt ikke-ansvarlige menneske.

Ifølge Strawson er den objektiverende indstilling ikke bare et meget udbredt fænomen, men det er en væsentlig del af den sociale aktivitet, der består i at undskylde noget og derigennem at forebygge at harme sætter sig som ressentiment. Hvis ikke en krænkelser berigtiges gennem undskyldning, sætter den normale og rimelige harme sig som destruktivt ressentiment. Harmen er ikke som frygt og raseri en umiddelbar reaktion på handlingen, men en reaktion på en uret. Hvis skadevolderen undskylder, og den krænkede accepterer denne, vil harmen ikke sætte sig.

Den objektiverende indstilling er en konsekvens af, at vi betragter aktøren som udelukket i nogle eller alle aspekter af ordinære mellemmenneskelige forhold⁹¹. At betragte en person som sådan udenfor rækkevidde af et personligt forhold, er at betragte personen som noget, der skal forstås og kontrolleres på den mest ønskværdige måde. Men Strawson fremhæver, at den objektiverende indstilling ikke blot er en angrebs- eller forsvarsholdning. Objektivering optræder i mangfoldige sammenhænge, når vi f.eks. møder et andet menneske som genstand for en socialpolitik, kontrol, styring, træning, under-

⁸⁷ Strawson, 1962 s.64.

⁸⁸ Objektiveringen ligger i dette, at personen betragtes ude af stand til at anvende sin empati, dømmekraft og selvbestemmelse. Han er ikke deltager, men en 'ting' der er betinget af ydre faktorer (omstændigheder).

⁸⁹ Strawson, 1962 s.65.

⁹⁰ Strawson, 1962 s.66.

⁹¹ Strawson, 1962 s.69

visning⁹², eller den er nødvendig i omsorg, pleje, behandling og mange andre former for 'hjælpe'-situationer⁹³.

Selv om den objektiverende indstilling er udbredt, så er den dog ikke menneskets grundlæggende indstilling. Det menneskelige engagement i mellem menneskelige relationer er for gennemgribende til, at undskyldningen kan få lov at dominere som grundindstilling, hævder Strawson.

Habermas⁹⁴ læser Strawson som udtryk for den grundlæggende samme opfattelse af etik som Habermas' egen. Han er enig i, at den objektiverende indstilling er sekundær og forudsætter deltagerperspektivet. Vi er først og fremmest deltagere i kommunikative, mellem menneskelige forhold. Moralsk relevante følelser har vi kun adgang til som deltagere i dagligdagspraksis. Men Habermas hævder (og tolker Strawson i den retning), at den objektiverende indstilling *altid* har som konsekvens, at den op hæver parternes kommunikationsroller og dermed neutraliserer området for moralske fænomener⁹⁵. Den, der objektiverer, træder så at sige uden for moralen, og tager den anden med sig. Og i Honneth's perspektiv krænker han dermed selvspekt, selvtillid og selvværd.

Habermas påpeger, at en konkret harme skyldes ikke blot et brud på interaktionen mellem to personer, men beror på et brud på en grundlæggende normativ forventning, hvis gyldighed omfatter alle medlemmer af en social gruppe eller alle tilregnelige aktører. Det er dette, der er den subjektive harmes moralske karakter. Det er kravet om almengyldighed, der forlener en interesse, en vilje eller en norm med en moralsk karakter (ellers er det blot ikke-moralske interesser, viljer, normer, der er på spil)⁹⁶. Dette betyder, at skyldfølelse, selvbebrejdelse og forpligtelse hos en enkelt aktør rækker ud over de enkelte situationer. Habermas taler kantiansk om, at gerningsmanden krænker en overpersonlig forventning, der findes på samme måde hos de berørte parter. Harme eller ressentiment viser hen til en overpersonlig målestok for bedømmelse⁹⁷. Moralsk retfærdiggørelse peger dermed ifølge Habermas i en anden retning end formål-middel sammenhænge. Det modsatte af en objektiverende 'moral'-teori er en synsvinkel, som ikke reducerer etiske spørgsmål til tekniske spørgsmål om den formålsrationelle frembringelse af socialt ønskelige virkninger.

Om nu Strawson deler Habermas' syn på det moralske eller ej, så indebærer opfattelsen af det moralske, som noget overpersonligt, universelt, der udelukker objektivering, at Habermas ekskluderer en lang række handlingstyper fra det moralske felt, som intuitivt hører hjemme der, f.eks. en række handlinger der udtrykker respekt for tilregnelighed og ikke mindst omsorgshandlinger med fokus på at fremme selvtillid. Hvis Habermas' pointe er, at formålsrationel handling ikke kan indgå i den moralske sfære, dvs. ikke kan have et kommunikativt grundlag, så umuliggør Habermas efter min mening slet og ret moralsk handlen. Og så er det ikke muligt at markere en grænse mellem illegitim og legitim magtudøvelse. Min tese er, inspireret af Strawson, at formålsrationel handlen ikke bare er tilladt, men ofte er en pligt, der følger af det moralske. Den skal blot, nu med inspiration fra Habermas, foregå på

⁹² Denne tilskuer-attitude falder vi naturligt i, når vi møder neurotikerens eller det trættende barn, men vi kan også vælge den i forhold til normale mennesker, idet den også er en ressource, f.eks. et tilflugtssted af selvbeskyttelsesbehov ved for høj grad af involverethed i arbejdet, f.eks. socialarbejdere, hvis arbejde udsætter dem for et højt kognitivt pres og dermed risiko for udbrændthed, eller som et strategisk redskab til at virkeliggøre mål, dvs. f.eks. at finde ud af 'hvordan NN fungerer' med henblik på at bestemme vor egne handlinger i forhold til ham.

⁹³ Min pointe, som jeg uddyber nedenfor, er, at den objektiverende indstilling er den centrale indstilling i den magtudfoldelse, som Foucault beskriver som pastoral.

⁹⁴ Habermas 1996b, s.28-34.

⁹⁵ Habermas 1996b, s.30.

⁹⁶ Habermas 1996b, s. 32.

⁹⁷ Habermas 1996b, s. 34.

et kommunikativt grundlag. I det følgende vil jeg uddybe dette synspunkt med udgangspunkt i Jürgen Habermas' distinktion mellem instrumentel, strategisk og kommunikativ rationalitet⁹⁸.

Jeg anvender begreberne i følgende betydning:

| | |
|----------------------|---|
| Kommunikativ handlen | 'at handle med henblik på at forstå subsidiært komme til forståelse med den anden.' |
| Strategisk handlen | 'at handle på en forventning om at og hvordan den anden handler.' |
| Instrumentel handlen | 'at ignorere den andens perspektiv og forventning.' |

Tænker man sig et møde mellem principal og agent, så er relationen en af to muligheder: 1) Parterne har begge unikke synsvinkler, de mødes med hver deres udgangspunkt og de anerkender forskellen på perspektiverne. Dette svarer til den kantianske tradition (Luhmann, Honneth, Habermas, Strawson). 2) Eller parterne mødes gennem den ene parts synsvinkel, den enes parts udgangspunkt og der er ingen anerkendelse af relevante perspektivforskelle. Dette svarer til udgangspunktet for Hobbesiansk kontraktteori i og med den kun bygger på styrkeforskelle. Lad mig uddybe disse påstande:

ad.1) Parterne har begge unikke synsvinkler, de mødes med hver deres udgangspunkt enten i en symmetrisk såkaldt mig-du relation: Den ene part som 1.pers. primærværen/den anden som 1.pers. sekundærværen⁹⁹. Eller de mødes i en asymmetrisk mig-ham/hende relation: Den ene part som 1.pers. primærværen/den anden som 3.pers.

ad. 2) Den anden mulighed er, at parterne mødes gennem den ene parts udgangspunkt: Begge har dermed samme synsvinkel, dvs. den ene parts synsvinkel og i den forstand er der kun én synsvinkel. Relationen er enten en såkaldt mig-mig relation eller en mig-den relation. I begge tilfælde er der tale om den ene part som 1.pers. primærværen/den anden part som 3.pers.

Min påstand er nu, at begge indstillinger i (1) er båret af en kommunikativ intention. I 'mig <-> ham, hende' forudsætter den kommunikative indstilling en strategisk anerkendelse i betydningen, at der handles på en forventning om at og hvordan den anden part handler. Indstillingerne i (2) er ikke båret af kommunikativ intention, men af en instrumentel indstilling. Den første anerkender strategisk indstilling hos den anden part, dvs. er nødt til at forholde sig til den, men undertrykker den samtidig, eller forsøger at undertrykke den. I den forstand forudsætter den strategiske indstilling her en instrumentel indstilling i betydningen at ignorere den andens perspektiv og forventning. Mødet mellem parterne formidles dermed strategisk-instrumentelt. Mødet i andet tilfælde er rent instrumentelt. Mødet tager sig meget forskelligt ud om det er den ene eller anden indstilling. Jeg har prøvet at systematisere pointerne i nedenstående skema:

| 1. Mig selv og den anden med hver sit udgangspunkt | | 2. Mig selv og den anden med mit udgangspunkt | |
|--|--------------------------------|---|--------------------------------|
| Unikke synsvinkler anerkendes | | Kun min synsvinkel betyder noget | Den anden helt uden synsvinkel |
| a.Mig <-> du | b.Mig <-> ham, hende | a.Mig <-> mig | b.Mig <-> den |
| Kommunikativ | Strategisk kommunikativ | Strategisk instrumentel | Instrumentel |
| Forståelse som mål i sig selv. | Forståelse som middel til mål. | Forståelse er ensidig, selektiv. | Ingen forståelse mulig. |
| Dialog | Strategisk styret samtale | Fingeret samtale | Enetale |

⁹⁸ Habermas, 1996a s. 209, 258, 265. Habermas-analysen gentager kort elementer fra 2.semesteropgaven.

⁹⁹ Se også Erich Klawonn, 1996.

1a) Kommunikativt må det dreje sig om at handle med henblik på at forstå den anden parts sag, dagsorden, motiv, hensigt, synsvinkel eller problem. I anden omgang at handle med henblik på at komme til forståelse, enighed, med den anden. Dialogen er det medium gennem hvilket forståelsen frembringes. Men pointen er her, at forståelse er mål i sig selv. Resultatet, eller overenskomsten om jeg så må sige, har intet formål uden for sig selv. Der er ingen strategisk intention.

1b) Strategisk kommunikativt betraget er forståelsen middel til mål. Strategisk handles der på en forventning om at og hvordan den anden handler, i anden omgang handles kommunikativt for at komme til forståelse, enighed, men det sker *med henblik på x ...* Samtalen kan siges at være medium, men det er en styret samtale, til tider med høj styring. Det er formålsrationelhandling på et kommunikativt grundlag, f.eks. omsorg, pleje, behandling, kontrol, styring osv..

2a) Set udefra kan det undertiden være svært at skelne strategisk kommunikativhandlen fra strategisk instrumentelhandlen. Sidstnævnte bygger også på, at den anden part har forventninger og handler på en eller anden måde i forhold til disse, og det er man nødt til at håndtere. Men qua instrumentel er den anden part ikke anerkendt som 'partner', blot som nyttig funktion eller arbejdskraft med en vis styrke (jf. de Hobbessianske rationelle egoister). Medium for mødet kan måske nok siges at være en samtale, men det er en fingeret samtale, såvel som evt. forståelse og enighed er fingeret.

2b) Ren instrumentelhandlen indebærer total afpersonalisering eller objektivisering, der er slet ingen anden part. Kommunikativt betraget er instrumentelhandlen enetale.

Strategisk kommunikativ objektivisering

Både den strategisk instrumentelle og den instrumentelle indstilling er objektiviserende indstillinger i og med de ignorerer den andens perspektiv. Den strategisk kommunikative indstilling er objektiviserende i en lidt anden forstand. Problemstillingen er velkendt i forhold til omsorg, behandling, undervisning mm., jf. det ofte citerede synspunkt af Søren Kierkegaard:

”At man, naar det i Sandhed skal lykkes En at føre et Menneske hen til et bestemt Sted, først og fremmest maa passe paa at finde ham der, hvor han er, og begynde der. (...) For i Sandhed at kunne hjælpe en Anden, maa jeg forstaae mere end han – men dog vel først og fremmest forstaae det, han forstaaer. Naar jeg ikke gjør det, saa hjælper min Mere-forstaaen ham slet ikke. (...) Men al sand Hjælpen begynder med en ydmygelse; Hjælperen maa først ydmyge sig under Den, han vil hjælpe, og herved forstaae, at det at hjælpe er ikke det at herske, men det at tjene, at det at hjælpe ikke er at være den Herskersygeste men den Taalmodigste (...).”¹⁰⁰

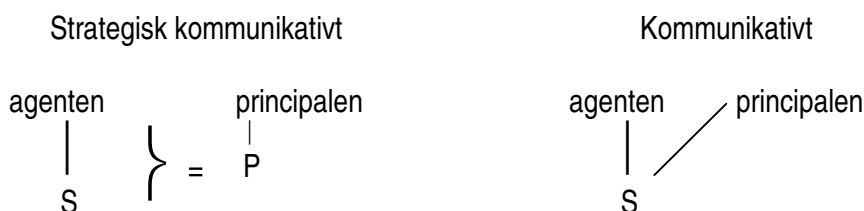
Hvad angår den strategiske relation er der en parallel til principal-agent forholdet: Principalen Jens er direktør. Agenten Peter er leder af en institution. Principalen ønsker øget decentralisering kombineret med øget ansvarliggørelse af institutionen i forhold til styringen af kapacitet og aktiviteter, dvs. sammenhængen mellem ressourcer og ydelser. Midlet er at lave en aftale med agenten. Denne skal altså bestemme mere, have større indflydelse. Men agenten har en mangelfuld forståelse af hvad decentraliseringen indebærer. Principalen vil lede agenten til forståelse og accept af decentralisering. Principalen må derfor starte, hvor agenten er, dvs. med agentens forståelse af decentralisering. Principalen skal samtidig vide hvad decentralisering er. Principalen skal altså forstå både agentens opfattelse af decentralisering og hvad decentralisering er. Principalen skal ydermere an-

¹⁰⁰ Søren Kierkegaard, 1982 s.96-97.

lægge en strategisk synsvinkel på situationen, fordi han skal sikre at agenten bevæger sig den rigtige vej. I og med principalen fokuserer på agentens forhold til decentralisering og på processen, der skal føre agenten på sporet, har han distanceret sig fra agenten. Han ser ham så at sige i et dobbelt perspektiv: Agentens forståelse af decentralisering og processen at føre agenten til decentralisering. Men den distance må ikke have formålet bare at beherske agenten, den skal støtte ham; principalen blot skal være fører.

Principalen og agenten har hver deres 'dagsorden'. Principalens opgave er at forandre agentens forståelse/holdning/adfærd i forhold til at tage et ansvar/deltage; agenten skal ville noget, bestemme noget. Det er to vidt forskellige dagsordner: At ændre en andens forståelse/holdning/adfærd og at ville noget/bestemme noget.

Principalen har en anden dagsorden end bare at tale med agenten med henblik på forståelse (at forstå S, dvs. ren kommunikativ indstilling). Forståelsen skal nemlig samtidig lede til, at agenten bevæger sig (at forstå P, hvilket omfatter agentens forhold til S).



I kraft af den strategiske indstilling forholder principalen sig analyserende til agenten. Agenten er genstand for analyse. Principalen overvejer agentens kapacitet, kompetence og indstilling og hvordan han kan påvirke disse og hvad agenten selv kan gøre. I den forstand er der tale om en fremmedbeskrivelse og i den forstand er indstillingen objektiverende.

Den strategisk kommunikative indstilling, mener jeg udgør kernen i enhver hjælpe-handling, såvel som i enhver ledelsehandling, og dermed også i det mangfold af indsatser og handlinger, som falder under Foucaults begreb om den pastorale hyrdemagt. Stefan Hermann skriver om Foucaults teoretiske skifte i magtperspektiv:

"Fra 1978 bliver gouvernementalitet rammen om de historiske og diagnostiske undersøgelser og magt skal nu hverken forstås krigerisk eller juridisk, men som et 'conduct of conduct', der rummer den dobbelte finurlighed, at conduct både betegner adfærd og ledelse; dvs. at lede andres (selv)ledelse, at handle på andres opførsel, at lede adfærd. Udøvelsen af magt handler om at 'disponere handlingsmuligheder og ordne mulige udfald'." ¹⁰¹

Den afgørende magtform i gouvernementaliseringen af staten er den kristne hyrdemagt, som udøves over livet som disciplinering og regulation ved hjælp af såkaldte livsteknologier overfor levende individer. Kernen i pastormagten er at den udøves mod den anden med henblik på dennes frelse og den udøves på en totaliserende måde, dvs. 'holder øje' med enhver og med alle aspekter af den enkeltes liv, samt at den betjener sig af såkaldt sjæleledelse, der indebærer bekendelse og selveksamination. Pastormagten ¹⁰² har rødder i antikkens sokratiske-etiske selvarbejde (kend dig selv), den

¹⁰¹ Stefan Hermann 2000, s.11.

¹⁰² Stefan Hermann 2000, s.21-24.

stoiske selvomsorg eller selvkultivering og i den kristne sjæleledelse (bekend dig selv: dine synder og dit begær). Den enkelte har pligt til at granske, udsige og bekende med henblik på frelse. Det er Foucaults pointe, at disse omsorgsmodeller spredes ud i civilsamfundet og hverdagslivet efter Reformationen. I dag er velfærdsstatens omsorg kendetegnet ved at rette sig mod at sikre borgernes jordiske frelse, garantere deres sikkerhed og minimere risici. Hos Giddens er dette projekt blevet til livspolitik, hvor en reflektiv og responsiv stat påtager sig et terapeutisk arbejde med at tilskynde individernes konstante identitetsprojekt.

Min pointe er, at såvel Kierkegaards hjælpe-kunst og principalens strategiske påvirkning af agenten indtager samme objektiverende indstilling svarende til den indstilling, der må være implicit pastoralmagtens omsorg, for så vidt den er legitim magtudøvelse. Kierkegaard citatet er i sig selv et godt udtryk for pastoralmagtens omsorg.

Asymmetri / symmetri

Magtforholdet mellem principal og agent, objektiveringen, nedtones, fordi relationen tager form som samtale, dvs. magtudøvelsen er eufemistisk, den iklæder sig 'dialogens dragt' og foregiver symmetri, hvad enten der er tale om egentlig samtale, overtalelse, påbud, forbud eller formaning. Relationen afspejler ikke asymmetrien, dvs. at der er tale om forvaltning i form af kontrol med elementer af tvang. Det 'narrer' agenten, men måske narrer det også principalen? Det er netop pointen i den diskursive magtanalysetradition, at magtrelationer ofte ikke er entydige relationer, men så at sige er indlejrede i andre relationer¹⁰³, f.eks. som dialog. Et andet eksempel på en forklædt magtrelation mellem principal og agent er kontrakten.

Der er typisk to opfattelser af værdigrundlaget for samspillet i kontraktstyringen: Den ene opfattelse betoner, at relationen afsløres gennem 'forhandlingen'. Forhandlingen er den proces gennem hvilken parterne afdækker og bekræfter deres sociale relation¹⁰⁴. Denne opfattelse benævnes hobbesiansk på grund af sit slægtskab med Hobbes' kontraktteori. Den bygger på den antagelse, at der er ingen objektiv moralværdi, men kun subjektive præferencer, som individer har. Ingen har på forhånd moralske rettigheder eller status. Der er dermed intet i sig selv forkert ved at skade andre. Hvor vidt man følger en konvention om ikke at skade andre, holde aftaler mv. afhænger af ens forhandlingsstyrke. Rettigheder afhænger ligeledes af ens forhandlingsstyrke. Den der ikke har noget at forhandle med er uinteressant. Konsekvensen er, når forskellene i styrke er store nok, at den stærke eliminerer den svage. Der er tale om en strategisk instrumentel indstilling:

"Hvorfor er denne kontraktmani taget til, når der ikke er tale om 'rigtige kontrakter'? (...) For det første er kontrakterne et led i Finansministeriet og KL's forsøg på at effektivisere det offentlige. (...) Kontrakter er skrøbelige som styringsinstrumenter, da de ikke er juridisk holdbare. En succesrig kontraktstyring kræver, at politikerne, forvaltningen, medarbejderne og borgerne tror på kontrakterne og ikke kun opfatter dem som kontrolinstrumenter. At begrebet kontrakt overhovedet anvendes for de aftaler der indgås, er en sejr for Finansministeriet og KL. Kontrakter signalerer gensidig respekt og forpligtelse. Hed kontrakterne i stedet 'tvangsftaler' eller 'fire-årsplaner', havde kontraktstyringen ikke vundet indpas på samme måde. Kontraktstyringens overlevelse afhænger af, hvordan kontrakternes opleves af kommunens ansatte."¹⁰⁵

¹⁰³ Flyvbjerg, 2000 s.115.

¹⁰⁴ Kymlicka, 1993 s.189

¹⁰⁵ NDK nr.6 2000: Kontraktmani i det offentlige.

"(...) for kontrakter internt i den offentlige sektor (...) er det kommunalbestyrelsen, der formelt beder institutionerne om at indgår en kontrakt. Der er dermed tale om et over-underordningsforhold. Hvis en kommunalbestyrelse beslutter sig for kontraktstyring er der reelt ingen leder der kan sige nej tak."¹⁰⁶

Den anden opfattelse betoner kontraktforløbet som en procedure i overensstemmelse med idealet om upartiske overvejelser. Denne position er kantiansk efter filosofen Immanuel Kant. I nyere tid er den særligt repræsenteret af den amerikanske filosof John Rawls. Teorien bygger på ideen om, at mennesker betyder noget, ikke fordi de kan skade eller gavne andre, men fordi de er mål i sig selv (deraf det kantianske), dvs. de har ret til at komme lige meget i betragtning. Grundtanken er, at en kontrakt kan behandle parterne ens, dvs. sikre 'equal consideration', men kun hvis den er forhandlet fra en lige position. Kontrakten kommer dermed til at udtrykke den eksisterende, implicite moralske position personer har, men ikke det faktiske styrkeforhold. Kontrakten negerer eller nivellerer forskellig forhandlingsmagt i stedet for blot at spejle den¹⁰⁷. For Rawls handler det direkte om at påtvinge 'hobbesianske egoister' et upartisk perspektiv¹⁰⁸. Der er tale om en strategisk kommunikativ indstilling:

"Kontraktstyring er (...) ikke kun en styring af udfører fra bestiller. Når politikerne / direktionen vedtager og udmønter bestemte økonomiske prioriteringer og godkender et givent serviceniveau, så baserer det sig ofte på oplysninger fra 'virksomhederne', der har den professionelle indsigt og dermed kan sætte en stor del af dagsordenen. Styringen går derfor også fra udøver til bestiller, når der eventuelt skal spares et givent beløb. Udfører kan med henvisning til kontraktens aftalte serviceniveau, synliggøre overfor politikerne, hvilke serviceforringelser en given besparelse vil medføre og dermed påvirke beslutningsprocessen."¹⁰⁹

På trods af hierarkiet kan der være tale om en form for strategisk symmetri.

"Efter at samtlige kommunens institutioner (...) gik over til kontraktstyring har politikernes årlige visit fået om muligt endnu større betydning. For nu giver det institutionslederen en oplagt mulighed for at præge den politiske dagsorden (...). Det er en god anledning til at fortælle hvor vi som institutioner vil hen, og vi har gode politikere. De lytter, de har følerne ude, og de kommer også med ideer. De fortæller også os, hvor de gerne vil hen. (...) Møderne har ellers været noget præget af, at jeg, afdelingslederne og SFO-lederen holder enetaler."¹¹⁰

De to positioner leder mig frem til en sammenfattende besvarelse af spørgsmålet jeg ville undersøge: Hvilken grænse er der mellem legitim og illegitim magtudøvelse? Illegitim magtudøvelse er, når magtudøvelsen kun afspejler styrkeforhold. Illegitim magtudøvelse er, når udøvelsen er instrumentel eller strategisk instrumentel. Legitim magtudøvelse er strategisk kommunikativ. Grænsen går derfor mellem de to fundamentale handlingstyper: Kommunikativhandlen og Instrumentelhandlen, dvs. anerkendelsen af parternes individuelle udgangspunkt og synsvinkel på den ene side og ophæ-

¹⁰⁶ NDK nr.6 2000: Kontraktmani i det offentlige.

¹⁰⁷ Kymlicka, 1993 s.191.

¹⁰⁸ Rawls, 1992 s.17-22: jf. Rawls' ide om den oprindelige position bag uvidenhedens slør, hvor ingen kender sin egen fremtidige position, og alle er rationelle egoister der handler under usikkerhed. I denne hypotetiske position bag uvidenhedens slør, handler hver enkelt for enhver eller på vegne af enhver. Rationel egoisme kombineret med 'uvidenhedens slør', resulterer groft sagt i et sammenfald med 'den gode vilje' (benevolence), fordi egoisten må tage alle mulige positioner i sympatisk betragtning. Se også Kymlicka, 1993.

¹⁰⁹ NDK nr.15 2004 Kontraktstyring med højt til loftet.

¹¹⁰ NDK nr.18 2004: Politikere er med i kontraktstyringen.

velsen af den på den anden side. Denne distinktion svarer til distinktionen mellem de to forskellige grundlag for kontraktstyring taget i deres rene form: Den type proces, der nivellerer forskellig forhandlingstyrke, og den rene styrkebaserede proces. Legitim magtudøvelse optræder kun i én form: Strategisk kommunikativ. Illegitim magtudøvelse kan have to former: Strategisk instrumentel og instrumentel. Kommunikativ handlen som sådan er påvirkning i form af indflydelse. Honneths pointe var, at illegitim magtudøvelse reducerede selvrespekt, selvtillid og selvværd. Det må, oversat til den her anvendte sprogbrug, betyde, at kränkelsen har form som strategisk- eller total instrumentel ligegyldighed overfor den andens perspektiv. Tilstanden eller udviklingen af selvrespekt, selvværd og selvtillid må betragtes som kriterier på, hvorvidt virkninger af magt er acceptable eller ej.

Sammenfatning:

| Kommunikativ | Strategisk kommunikativ | Strategisk instrumentel | Instrumentel |
|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| Forståelse som mål i sig selv. | Forståelse som middel til mål. | Forståelse er ensidig, selektiv. | Ingen forståelse mulig. |
| Dialog | Strategisk styret samtale | Fingeret samtale | Enetale |
| Ikke magt | Legitim magt | Illegitim magt | Illegitim magt |
| | Moralsk ligestillet | Rent styrkeforhold | |

Spørgsmålet er videre om og i hvilken forstand en dialog båret af en kommunikativ indstilling bør spille en rolle i kontraktstyringssammenhængen?

Kontrakten som medium for strategisk kommunikativ handlen

I ren kommunikativ forstand er pointen, at forståelse er mål i sig selv. Resultatet, eller overenskomsten om jeg så må sige, har intet formål uden for sig selv. Der er ingen strategisk intention. Kontraktfænomenet er derfor helt irrelevant i denne sammenhæng. Pointen er nu videre, at en kontrakt ikke kan bygge på dialog i ren kommunikativ forstand, men kun kan være en strategisk styret samtale. Det betyder, at relationen i dialogen skal forstås som en strategisk kommunikativ relation. Pointen er derfor, at kontrakten er en teknologi til at formidle samtalens målrettethed. Det strategiske element er sammen med det kommunikative fundamentalt. Dette understøttes af Luhmann¹¹¹.

Eftersom den strategisk instrumentelle indstilling slet ikke anerkender den anden part som 'partner', men blot som en nyttig funktion, vil det være misvisende at anvende betegnelsen kontrakt i denne sammenhæng, jf. ordets etymologiske betydning af skriftlig overenskomst¹¹². Hvis kontrakt optræder i en strategisk instrumentel sammenhæng, må man altså betragte den som en kamufleret befaling eller tvang. Sådan må det f.eks. være for den rationelle egoist beskrevet ovenfor, som taget for sig i sin renhed, netop ikke vil kunne kontrahere. Relationen opretholdes, fordi det er besværligt, dyrt eller farligt at bryde dem, ikke fordi der er en overenskomst, som binder. Den rene instrumentelle handlen er selvfølgelig ligeledes uforenelig med kontrakt.

Sammenfatning

| Kommunikativ | Strategisk kommunikativ | Strategisk instrumentel | Instrumentel |
|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| Forståelse som mål i sig selv. | Forståelse som middel til mål. | Forståelse er ensidig, selektiv. | Ingen forståelse mulig. |
| Dialog | Strategisk styret samtale | Fingeret samtale | Enetale |
| Ikke magt | Legitim magt | Illegitim magt | Illegitim magt |
| Ingen kontrakt mulig | Kontrakt mulig | Ingen kontrakt mulig | Ingen kontrakt mulig |

Spørgsmålet melder sig, om det overhovedet giver mening at tale om kontrakter, der ikke er dialogbaserede, i form af strategisk styret samtale, og styrkebaserede. Det er min vurdering at enhver kon-

¹¹¹ Luhmann i Åkerstrøm Andersen, 2003 s.46-47.

¹¹² At kontrahere betyder at komme overens, men at komme overens kan man ikke alene, det kræver mindst to gensidigt anerkendende parter, der nærmer sig hinanden.

trakttype, hvad enten det er i form af hård kontrakt eller i form af relationel aftale, er en strategisk kommunikativ relation, som må spejle såvel relevant styrkeforhold som lige moralsk status og altså virke i et anerkendelsens perspektiv. Begge er nødvendige betingelser for at en relation kan have form som kontrakt: 1) Styrkeforhold bliver relevant at tage i betragtning i og med den ene part, principalen, vil opnå noget, som afhænger af hvad den anden, agenten, foretager sig og vice versa. Og eftersom kontrakten er teknologien, der formidler relationen, må kontrakten afspejle styrkeforholdet, dvs. afspejle hierarkiet og den strategiske relation. 2) Hvis der er fravær af lige moralsk status, er relationen instrumentel, illegitim magtudøvelse, og så er kontrakt irrelevant.

4. Forandringer

Intern kontraktstyring betragtes som beskrevet tidligere på mange måder som en videreudvikling af styreformer som decentralisering og mål- og rammestyring. Undertiden ses den som et alternativ eller en forberedelse til udbud og udlicitering. Både kontraktstyring og udbud/udlicitering kræver f.eks. præcise krav til ydelserne og klar præcisering af hvem der formulerer kravene, og hvem der producerer og leverer ydelserne. Det betyder, at intern kontraktstyring lægger op til, at de parter, der indgår kontrakt, har forskellige roller og opgaver¹¹³. At indføre intern kontraktstyring skaber dermed dels forandring i samspillet mellem politikere og decentrale enheder, dels medfører det store ændringer af afdelings-, forvaltnings- eller sektorchefniveauet¹¹⁴.

Stabilitet, frihedsgrader, magtafgivelse, ansvarlighed

En væsentlig ting, som fremhæves i debatten om de ændringer kontraktstyring medfører, er sammenhængen mellem frihedsgrader og stabilitet. Styringen har historisk været præget af en form for vilkårlighed set fra agentens (den decentrale enhed) side. Beslutningsmagten har været placeret entydigt hos principalen (det politiske niveau). Det har været forholdsvist udbredt, at principalen har styret i detaljen og grebet ind på en måde som har virket destabiliserende i forhold til det perspektiv og den plan agenten har fulgt. I en Danske Kommuner artiklen fra 1990, betoner agenten netop stabilitet, som en væsentlig virkning af kontraktstyringen: "Vi er blevet os selv, og skal ikke leve med pludselige sparekrav eller en hastig merindskrivning, fortæller Britt Berg og fremhæver ikke mindst de stabile forhold som en af de store fordele ved forandringen."¹¹⁵ I midten af 90'erne i Danmark udtrykkes der ligeledes stor tilfredshed ved udsigten til at slippe ud af det bevillingssystem "hvor alle besparelser uden diskussion blev trukket ned over hovedet på virksomheden."¹¹⁶ Kontrakten giver større handlefrihed for agenten og bedre muligheder for langsigtet planlægning. Som en agent (direktør) udtrykker det, så "bliver politikerne også nødt til at respektere kontraktens rammer. Vi skal jo have handlefrihed og arbejdsro for at kunne opfylde vores del af aftalen."¹¹⁷

"Politisk respekt for målene og ikke mindst deres fastholdelse gennem kontraktperioden er helt afgørende for, at kontrakterne kan have den ønskede effekt og virke retfærdige. Forvaltningschefens situation kan hurtigt blive uholdbar, når politikerne, for eksempel på grund af historier i pressen eller et nært forestående valg, ændrer på prioriteringerne midt i en kontraktperiode. (...) Forvaltningschefen skal måles på sin indsats – men det er ikke muligt, hvis de politiske prioriteringer ændres væsentligt i kontraktperioden. Direktørkontraktens reelle potentiale til at sik-

¹¹³ NDK nr.26 1998: Politisk ledelse via kontraktstyring.

¹¹⁴ NDK nr.13 2000: Kontraktstyring kan gavne kommuner.

¹¹⁵ DK okt.1990: Børn på kontrakt (fire børnehaver i Gøteborg).

¹¹⁶ DK nov.1995: Faste rammer giver frihed.

¹¹⁷ DK sept.1996: Direktørens kontrakt.

re en bedre styring afhænger derfor af, at politikerne er disciplinerede nok til at overholde den indgåede kontrakt og kun i helt særlige tilfælde ændrer på mål eller prioriteringer i kontraktperioden.”¹¹⁸

Men øget stabilitet og større frihedsgrader til én gruppe, må betyde at en anden gruppe må afgive indflydelse, eller at karakteren af indflydelsen ændrer sig. Der er politikere, der frygter, at ”byrådet kommer til at sidde til pynt og mister kendskabet til virkeligheden.” Man finder det ”bekymrende, at kontrakterne løber over en fireårig periode uafhængig af valgperioderne. Det medfører en endnu større uafhængighed af de folkevalgte.”¹¹⁹ En direktør mener modsat, at det kun er i teorien, at politikernes rolle ændres, for eftersom der fortsat dukker sager op, og politikere vil kunne svare for sig, når de hører ude i byen at noget ikke fungerer, så vil de fortsat dykke ned i sagerne.¹²⁰

Eller endnu stærkere, mener KL, at stort set alle interessenter er vindere. Ledetråden for Steven Lukes er, at en højere grad af selvbestemmelse til agenten, betyder en større chance for sammenfald af agentens reale- og manifeste interesser og dermed reduktion af principalens magtudøvelse. Det betyder, at relationen svarer til et nulsumspil¹²¹. Hvis agenten får mere magt, betyder det at principalen må afgive magt. Men måske er det reelt ikke et spørgsmål om nulsum, men snarere en plussum-situation, hvor både principal og agent vinder: ”Institutionens frihedsgrader synliggøres, men institutionen forpligter sig samtidig til at levere en bestemt ydelse. Kontraktstyring af institutioner giver dermed både mulighed for en bedre politisk styring og øgede frihedsgrader for den enkelte institution.”¹²² KL hævder f.eks.:

”Intern kontraktstyring giver visse aktører flere styringsmæssige muligheder: Politikerne får større viden om politikområdet og mulighed for at præcisere de politiske forventninger overfor ledere og medarbejdere. Forvaltningen og de decentrale institutioner opnår klarhed over opgaver og forvaltningen bliver i stand til at følge op på de politiske målsætninger. Medarbejderne får synlig ledelse, der stiller klare krav og har kontante forventninger. Brugerbestyrelsen får indflydelse på hvilke ydelser, der skal ydes. Ledere og medarbejdere opnår faglig udvikling som en følge af de mange faglige drøftelser om sammenhængen mellem faglighed og aktivitet. Brugerne får et godt grundlag for debat om ydelserne og får klarhed om hvilken prioritering der er foretaget.”¹²³

Altså, tankegangen må være, at i og med informationsasymmetrien mellem principal og agent reduceres og agenten kan fastholdes i at levere en bestemt ydelse, vinder principalen indflydelse, og i og med det øgede råderum for agenten, vinder denne øget selvbestemmelse. Altså, forandringen består i, at principalens mulighed for ad hoc indgreb erstattes af muligheden for at fastholde agenten og dermed indsatsen i det længere perspektiv. I klassisk magtperspektiv afgiver principalen dermed blot en type magt, men modtager en anden, som af nogen skønnes bedre og mere passende i forhold til de opgaver der skal løses, og som samtidig giver agenten mere og anden magt. Det drejer sig dermed ikke så meget om at afgive indflydelse, som dette, at indflydelsen skal øves på en anden måde. En direktør lægger f.eks. vægt på:

¹¹⁸ NDK nr.9 2002: Direktørkontrakter – ingen mirakelløsning.

¹¹⁹ DK sept.1996: Direktørens kontrakt.

¹²⁰ NDK nr.18 2004: Politikerne er med i kontraktstyringen

¹²¹ Moderne spilteori, Von Neumann, beskæftiger sig med strategisk relationer, dvs. to eller flere personers adfærd i en situation, hvor den enes beslutninger påvirker den anden. Den opererer med to typer situationer: "zero-sum games" og "non-zero-sum games", dvs. nulsumspil og plussumspil.

¹²² NDK nr.23 1997: Der er BUM i fremtidens kontrakter.

¹²³ KL 1998b, s.39-40.

”Kontrakterne giver os ikke carte blanche til at handle efter forgodtbefindende. De skal evalueres løbende, sådan at hvis budgettet for eksempel skrider, vil der være mulighed for justeringer undervejs. Vi bliver simpelthen nødt til at have meget tæt kontakt med udvalgene for at kunne være sikre på, at vi stadig forfølger de samme mål.”¹²⁴

Fra direkte at dekretere bestemte driftsmæssige løsninger på problemer, ledes principalen (politikere) ind i en løbende og tæt dialog med agenten (administrationen og de decentrale enheder) om de overordnede linier. Med kontraktstyringen får principalen således opgaven at koncentrere sig om det overordnede politiske arbejde i stedet for at bruge tiden på sagsbehandling og detailstyring. Og det giver mulighed for, at medarbejdere på administrativt niveau bedre kan acceptere og håndtere de forandringer der løbende skal ske:

”Kontraktstyringen har betydet, at afdelingen stort set har fået råderet over sine egne penge, når man lige ser bort fra det årligt tilbagevendende krav om en generel besparelse på 2,36 procent. (...) Når der i gamle dage var nedskæringer, oplevede medarbejderne, at pengene bare forsvandt i et sort hul. I dag skal de også løbe stærkere ved nedskæringer, men nu kan de se, at de også selv får noget ud af det (...).”¹²⁵

At kontraktstyringen medfører stabilitet betyder tilsyneladende ikke, at der er færre forandringer, men i stedet at ansvaret for håndteringen af forandringerne er flyttet fra principal til agent. I stedet for at skyde problemløsningen opad i systemet, løser agenten det selv. Stabiliteten består dermed snarere i, at agenten, som deltager i en forandring, følger egen beslutning og plan. Stabiliteten ligger i den forudsigelighed, der er forbundet med at følge en plan, og som indebærer fravær af vilkårlige indgreb. Oplevelsen af stabilitet er forbundet med den større grad af selvbestemmelse og handlefrihed.

Diskursivt betragtet fremviser debatten om kontraktstyringen et godt eksempel på disciplinærmagt: Agenten efterspørger og udtrykker tilfredshed med handlefrihed og muligheden for selv at bestemme. Hvis ønsket bag kontraktstyring er en øget ansvarliggørelse, så er der noget, der tyder på at kontraktstyring, grebet rigtigt an, kan fremme den. Og at opnå øget engagement og ansvarlighed er tydeligvis et væsentligt incitament til at indføre kontraktstyring: ”Jeg er ikke i tvivl om, at det nye system kommer til at medføre en større grad af frihed, men også ansvar ned gennem hele systemet.”¹²⁶ Det er centralt at den øgede ansvarlighed optræder på alle niveauer, dvs. politikere, ledere og medarbejdere:

”Den omfattende kontraktstyring er både et forsøg på at synliggøre de ydelser, kommunen leverer, og et forsøg på at tvinge politikerne til at tage større ansvar. (...) Med aftalestyringen er det ikke længere det samlede byråd som formulerer målene, men derimod fagudvalgene. (...) Ændringerne betyder, at du kommer tæt på og bliver mere bevidst om det ansvar det er at være politiker. Jeg kan fornemme at der er nogle politikere, der er blevet lidt skræmte. Førhen var det jo nemt, fordi borgmesteren tog skraldet, når tingene ikke gik, som man havde forestillet sig - selv om man havde været med til at bestemme. Men nu er det udvalgene selv, som skal indstille videre op i systemet. De kan ikke krybe udenom.”¹²⁷

¹²⁴ DK sept.1996: Direktørens kontrakt.

¹²⁵ NDK nr.26 2002: En usædvanlig historie.

¹²⁶ DK sept.1996: Direktørens kontrakt.

¹²⁷ NDK nr.11 2000: Allerød på kontrakter med lang snor.

”Kontraktstyring skaber ansvarlighed hos virksomhedslederne. Problemerne løses, hvor de opstår (...). Virksomhedslederne henter rådgivning og støtte i forvaltningen, men det er ikke hensigten, at de skal sende problemerne videre i systemet. Hos virksomhedslederne kræver det selvtillid og mod til at kaste sig ud på dybt vand. Hos topcheferne (og politikerne) kræver det mod til at give slip på den fulde kontrol og derefter tillid og støtte til, at virksomhederne selv kan løfte deres ansvar. Følelsen af at have ’foden under eget bord’ og gøre hvad kontraktens rammer tillader, giver blod på tanden. Storebror i forvaltningen skal ikke længere nikke ja og nej.¹²⁸

”Det giver (...) tilfredse medarbejdere, der oplever en høj grad af selvstændighed og ansvarsbevidsthed. (...) Vi oplever at medarbejderne tager deres arbejde mere alvorligt og at de føler sig ansvarlige for borgernes penge. (...) Kontraktstyringen har betydet større ansvarlighed og arbejdsglæde hos de ansatte. Fra at være en lille brik i det kommunale apparat, er medarbejderne nu blevet mere ansvarlige for deres arbejde – og de ved hvilke økonomiske rammer de arbejder indenfor.”¹²⁹

Niels Åkerstrøm Andersen¹³⁰ beskriver, hvordan opfattelsen af den offentligt ansatte har forandret sig igennem det 20. århundrede. Der stilles helt nye forventninger til forholdet mellem medarbejderen og leder/organisationen. Tidligere blev forholdet mellem medarbejder og organisation diskuteret på en upersonlig måde med rettigheder og pligter i centrum. I dag skal forholdet helst være personligt, åbent, præget af gensidig involvering og fælles visioner om fremtiden. Rettens sprog er, hævder Åkerstrøm Andersen, blevet afløst af kærlighedens sprog og logik, som med selvfølgelighed dikterer hvorfra man kan tale om forholdet mellem medarbejder og organisation. Udviklingen i nyere tid går fra 1970-1987 og fra 1987- til i dag. I førstnævnte periode, præget af planlægningspolitisk perspektiv og samordning gennem sektorplanlægning, beskrives idealpersonalet som en person med blik for helheden i samfundet: En såkaldt specialiseret generalist, kendetegnet ved bevægelighed, fleksibilitet, indsigt i samfundsudviklingen og tværgående indsigt i de andre forvaltningsområder. Fra 1987 beskrives den ideelle ansatte som den ansvarstagende medarbejder, der ikke nøjes med at have et ansvar¹³¹.

Perioden fra 1987 repræsenterer et brud med tjenestemandsemantikken. Tjenestemandens ansvar havde karakter af pligt, som eksplicit blev pålagt oppefra. For den ansvarstagende medarbejder er ansvar ikke noget der kommer dumpende, ikke en positiv reaktion på en overordnet forventning, men noget den enkelte selv skal opsøge. Medarbejderen har selv ansvar for at finde ud af hvad der er ansvarligt. Dette skred i opfattelsen af medarbejderen, svarer til fremkomsten af hvad Åkerstrøm Andersen kalder den polycentrerede forvaltning¹³², som indebærer at der ikke længere kan refereres til en strukturs/systems givethed eller helhed¹³³. I stedet må medarbejderen selv skabe den organisatoriske helhed for sig selv indenfor hvilken vedkommende mener at kunne handle. Når det givne ikke længere er givet, bliver engagementet et afgørende krav til medarbejderen. Uden engagement som basis for at tage ansvar og tage helheden til sig falder den polycentriske organisation sammen.

¹²⁸ NDK nr.3 2003: Lederen på kontrakt.

¹²⁹ NDK nr. 7 2002: Kontraktstyring giver større arbejdsglæde.

¹³⁰ Niels Åkerstrøm Andersen, 2001.

¹³¹ Niels Åkerstrøm Andersen, 2001, s.100.

¹³² Niels Åkerstrøm Andersen, 2001, s.107.

¹³³ Analogt med at magten diskursivt betragtes er ansigtsløs allestedsnærværende, er organisationen uden centrum i og med den har mange centre.

Implementeringen af kontraktstyring forandrer tilsyneladende ikke bare adfærd, men også indstilling og holdningen til opgaveløsningen. Det er en pointe hos Foucault, at styring historisk har ændret sig fra fokus på suverænitæt og fastholdelse af magten, til fokus på at skabe det gode liv gennem ledelse. Kontraktstyringen kan være et eksempel på en af de pastorale teknikker, der anvendes til at fremme 'det gode liv' i form af øget ansvarlighed. Ligesom tesen hos Niels Åkerstrøm Andersen¹³⁴ er, at kontrakten anvendes som medium for manipulation af borgerens selvforhold med henblik på, at udvirke, at borgeren forvandles fra blot at leve et liv nedsunket i opfyldelsen og udlevelsen af sine ønsker og interesser, til at leve et refleksivt liv i bevidsthed om egen rolle og ansvar, kan man tale om, at institutioner kontraktliggøres, når en principal pålægger agenten (institutionen) at indgå i et kontraktforhold. Principalen bliver anledning til, at agenten reflekterer over egen virksomhed. Altså, ligesom borgeren forpligtes til gennem kontrakten at betragte sig som et frit, selvstændigt og selvansvarligt individ, ledes institutionen til at forholde sig kritisk til sig selv, dvs. til at skifte perspektiv fra fokus på opgaveløsning til refleksion over hvad institutionen er, må, skal, kan og vil. Ligesom borgeren løftes fra sit 1.ordens perspektiv til eftertankens 2.ordens niveau, resulterer kontraktstyringen i at agenten (institutionen) ledes ind i en selvudviklingsproces. Kontraktstyringen kan derfor anskues som en raffineret form for manipulation med formålet at fremtvinge forandringer i systemerne. Kommunikativt er der tale om at det ene system pirrer det andet system, dvs. penetrerer det andet system. Styringen ligger i den viden, der institutionaliseres med kontraktstyringen, den viden som eksplicit eller implicit artikulerer normer for agentens måde at agere, forstå og regulere sig selv på: Hvad det vil sige at være en god leder afhænger af kontraktstyringens værdier, sondringer og kategorier. Styringen ligger i den måde, hvorpå kontraktstyringens distinktioner og værktøjer skaber bestemte mulighedsbetingelser for at forstå og tolke sig selv som f.eks. decentral enhed, leder, og dermed regulere sig selv i forhold til denne forståelse.

Ved indførelsen og implementeringen af kontraktstyringen er der tale om, at principalen udøver magt over agenten. Magtudøvelsen i implementeringsfasen ligger i, at principalen strukturerer handlingsrum og perspektiv for agenten. Det sker i og med principalen får agenten til at handle strategisk i forhold til bestemte emner eller problemstillinger. Principalen sætter en dagsorden og forståelseshorisont, som den anden forholder sig til. I og med kontraktstyringen er implementeret og fungerer over tid, er der tale om strukturel magt, der ansigtsløst påvirker både principal og agent. I det øjeblik implementeringen er fuldbyrdet, er der samtidig sket en forvandling af begge parter roller fra principal og agent til kontrahent. Parterne har indtaget ny position.

Ledelsesforandring

Kontraktstyringens forandringer er primært ændringer på ledelsesniveau. Der udvikles nye samspilsformer mellem politikere, embedsmændene og decentrale ledere: Politikerne skal beskæftige sig med de overordnede, strategiske, linier i tæt samspil med direktionen. De steder, hvor forvaltningen opdeles i en bestillerfunktion og en udførerfunktion, betyder det større kompetence til udføreren (agenten) i forhold til behandling af de enkelte sager, styring af kapacitet og aktiviteter. Bestillerfunktionen skal ikke øve personaleledelse, men have fokus på resultatopfyldelse og kvalitets-sikring:

” (...) politikerne (bliver) mere overordnede ledere, end de måske er mange steder i dag. (...) Afdelingschefniveauet bliver opdelt i henholdsvis bestillerniveau – i forhold til institutionerne – og et udførerniveau. For udførerniveauet betyder det, at det tillægges større kompetence, som før var tildelt den sagsbehandlende politiker og den politiske opgave bliver at udforme mål og

¹³⁴ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.16

krav til serviceniveauet og til målopfyldelsen. (...) Bestillercheferne vil ikke længere foretage ledelse i forhold til institutionerne, men vil i stedet – på vegne af byrådet – blive controller af institutionerne. Og i øvrigt får de den meget væsentlige opgave med at sikre den formaliserede dialog mellem byråd og udfører (institution eller afdeling). Endelig vil chefgruppen/direktionen blive drejet ind i tættere samspil med det politiske niveau, idet opgaven dels bliver at bidrage til strategiformulering, dels bliver at understøtte udvikling og forankring af kontraktstyring (...).¹³⁵

De administrative chefer lander i et spændingsfelt mellem det politiske- og det decentrale niveau. De skal: "(...) bistå politikerne med at sikre den overordnede styring og sammenhæng i den kommunale opgaveløsning. De skal blandt andet konkretisere de politiske mål i kontrakter, rådgive og holde tæt dialog med institutionerne samt følge op på mål og kontrakter."¹³⁶

"Hensigten med kontraktstyringen er, at ledernes opgaver, roller og relationer skal ændres. Direktørerne og cheferne skal hjælpe politikerne med at formulere og udmønte de politiske mål. De skal rådgive og være i dialog med institutionerne samt følge op på mål og kontrakter. Institutionslederens rille kommer til at gå mere i retning af den professionelle 'virksomhedsleder med frihed og ansvar til at tilrettelægge den administrative, økonomiske, faglige og personalemæssige drift og udvikling (...)."¹³⁷

De decentrale ledere forvandles til 'virksomhedsledere' med frihed og ansvar for at tilrettelægge institutionens økonomiske, administrative, faglige og personalemæssige drift og udvikling inden for rammerne af kontrakten og de politiske målsætninger.¹³⁸ Den decentrale leders opgaver omfatter også den strategiske opgave at medvirke i at udforme visioner og mål sammen med politikerne. Den decentrale leder skal omstille sig fra at være gammeldags decentral chef og sine medarbejders 'tilidsmand' til at være kommunal virksomhedsleder, dvs. opfylde krav om, at se sin rolle bredere. Han skal tale borgernes, medarbejdernes og forvaltningens sprog, såvel som politikernes.¹³⁹

Kontraktstyringen udfordrer ledelsesrollen direkte i forhold til offentlig eksponering. Fælles for de offentlige ledere er, at kontraktstyring eksponerer dem offentligt: "Lederne vil ofte blive udfordret og eksponeret i det offentlige rum og sat i krydspres, hvor lederen skal forholde sig til og kunne håndtere to eller flere mere eller mindre modstridende krav og forventninger."¹⁴⁰ Eksponeringen stiller krav til ledernes evne til at håndtere kritik: "Med det mere selvstændige ansvar følger, at kritik mere direkte rettes mod lederne, og der ligger altså i organisationens rationale, at lederne i højere grad skal forholde sig til kritik, også i det offentlige rum."¹⁴¹ Lederen skal kunne håndtere det politiske niveau:

"Kontakten mellem de kommunale virksomheder og det politiske niveau bliver i den kontraktstyrede kommune mere nærværende og tydelig. Det stiller krav til virksomhedslederne om at kunne navigere i det politiske felt. Det bliver langt mere tydeligt, at en virksomhedsleder er leder i en politisk styret organisation og derved optræder som politikernes forlængede arm i forhold til medarbejdere, borgere og det øvrige samfund."¹⁴²

¹³⁵ NDK nr.13 2000: Kontraktstyring kan gavne kommuner.

¹³⁶ NDK nr.3 2003: Lederen på kontrakt.

¹³⁷ NDK nr.15 2004: Kontraktstyring med højt til loftet.

¹³⁸ NDK nr.3 2003: Lederen på kontrakt.

¹³⁹ NDK nr.18 2004: Politikerne er med i kontraktstyringen.

¹⁴⁰ NDK nr.15 2004: Kontraktstyring med højt til loftet.

¹⁴¹ NDK nr.15 2004: Kontraktstyring med højt til loftet.

¹⁴² NDK nr.3 2003: Lederen på kontrakt.

Kontraktstyringen udfordrer også ledelsesrollen direkte i forhold til ledelsesformen:

"Det er (...) afgørende hvordan ledelsesformen er. Er den en 'regelkultur' (hvor der er top-down-beslutningsprocesser, og hvor ledelsen styrer via ordrer og regler) eller en 'værdiorienteret læringskultur' (hvor ledelsen bruger sin tid på at forklare hvordan organisationen fungerer og de værdier der knytter sig til organisationen).(...)." ¹⁴³

Pointen er, at kontraktstyringen ændrer ledelsesformen fra traditionel regelstyring hen i mod værdibaseret ledelse.

"Værdibaseret ledelse er (...) et godt supplement til kontraktstyringen og går i al sin enkelthed ud på, at institutionen/afdelingen kittes sammen af et sæt værdier. Værdierne har til formål at angive: Institutionens / afdelingens fælles ramme indenfor hvilken den enkelte medarbejder løser opgaverne. Resultatet, der skal nås, er givet i kraft af de politiske krav i kontrakten. Lederen leder med andre ord gennem normer og værdier." ¹⁴⁴

"(...) intern kontraktstyring og værdibaseret ledelse kan tilsammen få de ledelsesmæssige udfordringer til at gå op i en højere enhed. Kontraktstyring angiver krav og retning for service og kvalitet, mens værdierne angiver det rum, medarbejderne selv kan udfylde." ¹⁴⁵

Forestillingen om værdibaseret ledelse som ramme for kontraktstyringen er ikke mindre fremtrædende i 2004, hvor der samtidig skelnes mellem de mere resultatorienterede kontraktformer og de såkaldt relationelle:

"Det bør overvejes at vælge mindre detaljerede og relationelle kontraktformer, når der er tale om mere komplekse ydelser, og hvor det er erkendt, at det ikke er muligt eller ønskeligt at specificere alle krav på forhånd. Der kan supplerende anvendes mere værdibaserede ledelsesformer, som tager hensyn til de særlige og ofte komplekse ydelser i den offentlige sektor, og som første og fremmest involverer personalet." ¹⁴⁶

Kontraktstyringen er et eksempel på en pastoral ledelsesteknik, der anvendes til at fremme 'det gode liv'. Det samme gælder værdibaseret ledelse. Ledelsesmodellen er en konsekvens af decentraliseringen, dvs. et forsøg på at sikre, at principalen har snor i agenten, ikke bogstaveligt, ikke gennem standardkontrol, ikke gennem overvågning, ikke gennem belønningssystemer, men gennem en form for sindelagskontrol udøvet gennem disciplinærmagt, dvs. eufemistisk som en samtale om værdier. Diskursivt betragtet er værdibaseret ledelse en variant af den pastorale magtudøvelse, dvs. analogt med kravene om at individets frelser sker gennem bekendelse af synd og efterfølgende syndsforladelse, skal agenten artikulere forhold om sig selv, som kategoriseres som passende og brugbare eller det modsatte. De emner og værdier som værdiarbejdet omhandler vælges af principalen. Agenten artikulerer holdninger og mål i forhold til de udvalgte emner og værdier, og dermed er agenten nødt til at anerkende vigtigheden af emnerne og værdierne. Pointen er, at principalen bliver anledning til,

¹⁴³ NDK nr.13 2000: Kontraktstyring kan gavne kommuner.

¹⁴⁴ NDK nr.34 2000: Intern kontraktstyring og værdibaseret ledelse.

¹⁴⁵ NDK nr.34 2000: Intern kontraktstyring og værdibaseret ledelse.

¹⁴⁶ NDK nr.15 2004: Kontraktstyring med højt til loftet.

at agenten reflekterer over egen virksomhed og begynder at forandre selvforståelse og praksis i den ønskede retning.

Helt i tråd med 'frelsen' er rationale i kontraktstyringen, at de ansatte, ledelse såvel som menigt personale, skal forbedre sig¹⁴⁷. For de ansatte forventedes der i 1998 er væsentlig positiv forandring i retning af udvikling og engagement:

"Grundtanken i intern kontraktstyring er, at den tydeliggørelse og synliggørelse, der sker gennem den skriftlige kontrakt, giver et langt bedre grundlag for drøftelser og reguleringer af kvalitet og effektivitet. Samtidig viser erfaringerne at, at intern kontraktstyring også styrker ledernes og medarbejdernes styrings- og udviklingsmuligheder. Erfaringen viser, at kravspecifikationen (...) vil kunne bidrage til, at de ansatte som led i arbejdet med de politiske mål og krav sætter fokus på faglig udvikling og læring."¹⁴⁸

Det noteres i 2002, at kontraktstyringen to år efter vedtagelsen har bevirket, at de fleste af de 600-700 ansatte i en kommune: "(...) har været igennem en lang proces for at være parate til den nye arbejdsform."¹⁴⁹

"Til yderligere at sikre enhedens læring kan det i kontrakten være fastlagt, at der skal føres løbende dialog med brugerne. Gennem dialogen skabes mulighed for at den kontraktstyrede enhed kan udvikle sine tilbud (...). Interne kontrakter indeholder almindeligvis krav om udvikling af enheden. (...) Ligeledes vil der være behov for at finde årsagerne til eventuel manglende opfyldelse af kontrakten. De overvejelser gennemføres i dialog mellem enheden og forvaltningen (...) således at enheden har mulighed for yderligere at forbedre sin indsats i den kommende periode. (...) Resultaterne af de samlede vurderinger skal præsenteres for det udvalg, der har indgået kontrakten. Derved skabes synlighed om de resultater, der er opnået (...)." ¹⁵⁰

Kontraktstyring indebærer ifølge KL, at man skal arbejde systematisk, at man skal måle resultaterne, at man skal lære og forbedre sig, at man skal føre dialog, at man skal forhandle, at man skal 'stå skoleret', dvs. 'bekende offentligt' for udvalget. Frelsen ligger i at bekende og forbedre sig. Den 'offentlige' bekendelse ligger også i de anbefalinger, KL kommer med vedr. opfølgning:

"Det er (...) ikke nok, at den kontraktstyrede enhed selv vurderer målopfyldelsen, der er også behov for, at andre deltager i den vurdering. Det vil være relevant, at både bestiller og brugerne systematisk spørges om deres vurdering af kontraktopfyldelsen."¹⁵¹

Kravspecifikationen udarbejdes metodisk i fire trin: 1) Valg af serviceområde og hovedaktiviteter. 2) Mål, regelgrundlag, økonomi. 3) Valg af ydelser. 4) Specificering af input, proces, resultat, virkning og angivelse af målemetoder.¹⁵² Selve indførelsen af den metodiske, systematiske fremgangsmåde og de mange valg som personalet føres igennem, samt koblingen til mål, er en form for perspektivtvang eller definitionsmagt: "(...) formålet med at udarbejde kravspecifikationer er at syn-

¹⁴⁷ Jf. Åkerstrøm Andersen, 2001, s.100: Den ansvarstagende medarbejder skal være kendetegnet ved forandringsparathed, omstillingsevne, engagement initiativ, helhedsforståelse, selvansvarlig og have kompetence til kompetenceudvikling: Omstillingsidealet er at medarbejderen selv tager omstillingsidealet på sig.

¹⁴⁸ NDK nr.26 1998: Politisk ledelse via kontraktstyring.

¹⁴⁹ NDK nr. 7 2002: Kontraktstyring giver større arbejdsglæde.

¹⁵⁰ KL 2000, s.35.

¹⁵¹ KL 2000, s.10.

¹⁵² KL 1998b, s.12-13.

liggøre, hvilke ydelser der leveres, og i hvilken kvalitet. (...) Kravspecifikationen er med til at sikre, at institutionen kommer rundt om hele kerneydelsen.”¹⁵³ Qua dette, at kravene kommer hele horisonten rundt, tvinges agenten til at se og formulere sig i forhold til mere end han ellers ville have gjort. Som det fremgik af KL's anbefaling vedr. den strategiske proces i selve kontraktfasen, er der hvad definitionsmagt angår måske nok tale om mere symmetri end asymmetri. Men nedbrydningen, konkretiseringen i kravspecifikationen, er samtidig en identitetsnedbrydning/opbygning hos de involverede i og med systematikken også er en strukturering af deres måde at tænke arbejdet på. Der er et 'før og et efter kravspecifikationen'. Der er samtidig tale om kortlægning af aktiviteter analogt med den pastorale bekendelse.

Kultur - Fra forvaltning til marked

Forandringen i rollerne slår igennem som en forandring i kultur. En type kultur erstattes gradvist af en anden type:

”Bestillerenheden definerer præcist hvad indholdet skal være i en bestemt serviceopgave (...). Gennem kravspecifikationen får udfører-enheden en præcis viden om hvad der skal leveres (...). Kort sagt vil der opstå en forhandlings- og markedskultur, hvor sammenhængen mellem pris og kvalitet diskuteres. Den igangværende fornyelse af den økonomiske styring i kommunerne kan således i et vist omfang sammenfattes under overskriften 'firmatisering'. Kundeleverandør forholdet præger i høj grad tankegangen.”¹⁵⁴

Dette siges i 1997. I 2004 er det netop denne 'firmatisering' der er fremtrædende, når kontraktstyringen vurderes:

”Politisk kan kontraktstyring ses som et forsøg på at skabe bedre resultater med de samme eller færre ressourcer, men samtidig afstedkommer det en radikal ændring af rollefordelingen i kommunen. Politikerne får mere fokus på rollen som medlemmer af en virksomhedsbestyrelse, institutionslederne og direktørerne/cheferne får rollen som ledere af en virksomhed inden for en koncern. Endelig får personalet rollen som medarbejdere i resultatorienterede virksomheder.”

¹⁵⁵

Intern kontraktstyring bygger direkte på den grundlæggende antagelse, at den offentlige sektor kan have gavn af at adoptere elementer af konkurrence og incitamentstrukturer fra det private erhvervslev: ”(...) Kontrakterne definerer spillereglerne for de markedslignende vilkår samtidig med at det stadigvæk er politikerne, der bestemmer, hvad og hvor meget, der skal produceres.”¹⁵⁶ Som kontraktholdere har agenten nogle steder fået overdraget den fulde opgave med at ansætte og afskedige medarbejdere. For nogle er det ubehageligt. Men der er også ledere, som klart benytter sig af de nye beføjelser: ”(...) Der er større bevidsthed omkring ressourcerne og mere opmærksomhed omkring ledelse, og man ser ikke længere gennem fingrene med en medarbejder, der ikke fungerer.”¹⁵⁷

”Vi har hver vore roller – politikerne som bestillere af opgaver hos institutioner/afdelinger og sidstnævnte som 'producenter/leverandører.”¹⁵⁸ Med ændringerne i rollerne ændres også identiteterne. En kvindelig leder af en daginstitution konstaterer forandringer i sin måde at tænke arbejdet på:

¹⁵³ KL 1998b, s.37.

¹⁵⁴ NDK nr.23 1997: Der er BUM i fremtidens kontrakter.

¹⁵⁵ NDK nr.15 2004: Kontraktstyring med højt til loftet.

¹⁵⁶ NDK nr.15 2004: Kontraktstyring med højt til loftet.

¹⁵⁷ NDK nr.18 2004: Politikerne er med i kontraktstyringen.

¹⁵⁸ NDK nr.35 2003 Kontraktstyring har betydning for os alle.

”Det giver større frihed, mere engagement og større arbejdsglæde. Vi kan agere selv, hvis vi bare passer på. (...) Vi regner og dividerer meget mere end før, og i øjeblikket gemmer vi en halv stilling for ikke at komme galt af sted. Medarbejderne synes, vi er nærige, men det er lidt svært at forklare, at en halv stilling for lidt i år måske kan koste os en hel til næste år (...). Vi har et samlet inventarbudget på en million, og jeg kunne tænke mig at låne 100.000 kroner for at få det hele hurtigere på plads (nye møbler til skolen). Jeg har jo lov at have et underskud på fem procent af lønsummen (...) Jeg begynder at tænke tanker, der slet ikke ligner mig (...).”¹⁵⁹

Kontraktstyringen som ansigtsløs, strukturel magt påvirker aktørernes identitet. Den strukturelle magtudøvelses processer frembringer identitet på en anonym måde. Magteffekten er til stede i form af disciplinering, refleksion og ændret selvforståelse. Kontraktstyring skubber bagpå en udvikling fra forvaltningskultur til markedskultur, hvor identitet ændrer sig fra at være en myndighed med (monopoliseret) udbudsstyring til en serviceenhed med efterspørgselsstyring og konkurrence; hvor sprogbrug skifter fra at tale om klienter og brugere til forbrugere og kunder.

Sammenhængskraft

Et væsentligt fremhævet formål med at indføre kontraktstyring er at sikre, at de politiske målsætninger omdannes til konkret virkelighed ude hos frontmedarbejderne. Den tydeliggørelse og synliggørelse, der sker gennem den skriftlige kontrakt, giver et langt bedre grundlag for drøftelser og reguleringer af kvalitet og effektivitet, hævdes det¹⁶⁰. Et klart perspektiv, overblik og gennemskuelighed fremhæves som væsentligt. Men hvis perspektivet bruges forkert kan det være skadeligt. Resultatkontrakter rummer implicit en akilleshæl. På den ene side gælder det at:

”(Resultatkontrakter) fremmer kommunikation og sikrer fælles fokus på de områder som politikerne eller direktionen ønsker. For eksempel bruger man resultatkontrakterne til at holde fast i den ny sygefraværspolitik, og når der samles op på kontrakterne, så ser man på hvordan den konkrete indsats har været.”¹⁶¹

På den anden side gælder det at:

”(...) Der er fare for, at direktørkontrakter fører til at man fokuserer på kvantitative forhold, der nemt kan måles, på bekostning af kvalitative forhold, som det er vanskeligere og dyrere at måle.”¹⁶²

Kontrakter er redskaber, som er tænkt til noget bestemt, de fremmer et bestemt perspektiv og i kraft af deres fokus ekskluderer de andre perspektiver. Kontrakter er selektive qua målstyringen og kravspecifikationen. De kan ikke forholde sig til alle styringsgenstande på én gang, men selekterer et eller flere aspekter. Dette er et vilkår, fordi der reelt er tale om en teknologi i anvendelse. Det er netop en teknologisk styrke, at den er begrænsende. Den ville ikke virke, hvis ikke den var begrænsende.

Det særlige ved teknologier er, ifølge filosofen Don Ihde¹⁶³, at de på én gang formidler og forvandler menneskets omverdensrelationer i forhold til såvel naturen, samfundet som selvet¹⁶⁴. Teknologi

¹⁵⁹ NDK nr.18 2004: Politikerne er med i kontraktstyringen.

¹⁶⁰ NDK nr.26 1998: Politisk ledelse via kontraktstyring.

¹⁶¹ NDK nr.14 2004: Kommuner tøver med resultatkontrakter.

¹⁶² NDK nr.9 2002: Direktørkontrakter – ingen mirakelløsning.

er med andre ord aldrig neutral¹⁶⁵. Teknologis force er at forstærke eller fortætte en opmærksomhed om en given genstand ved reduktion af selv samme genstand, eller sagt på anden måde: En konkret teknologisk effektivitet skyldes, at den fremhæver en bestemt funktion frem for mulige andre, og det er denne *abstraktion* der skaber dens nytteværdi.

Pointen er, at opmærksomheden samles gennem teknologien. Teknologien formidler 'blikket' og dermed muligheden for fokus. Teknologien selv er tavs eller transparent. Dette gælder f.eks. en effektiv implementeret kontraktstyring, hvor kontrakterne er fuldt integrerede elementer i styringen af kapacitet og aktiviteter, så ingen tænker over, at de anvender dem¹⁶⁶. Teknologi kan imidlertid også formidle omverdensforholdet på en måde, der samler opmærksomheden om teknologien selv. Det sker, når omverdenen mødes gennem aflæsning og fortolkning af instrumenter. Teknologien står her mellem mennesket og omverdenen på en bogstavelig måde. Den spærrer for udsynet, men formidler omverdenen gennem sine symboler:

"Kommunen skriver kontrakt med Curatus for hver borger, der modtager hjemmehjælp. (...) Det er overskueligt for os. Når jeg sidder med en kontrakt, har jeg et mægtigt godt billede af hvem modtageren af hjælpen er, og hvilke behov hun har, siger (...) visitator på kommunens Service og visitationskontor."¹⁶⁷

Noget lignende er tilfældet, hvis politikerne kun kender enheden og opgaveløsningen gennem kontraktens beskrivelser. Kontrakter kan i kraft af deres krav og kategorier, provokere, vække tanker i forhold til en indsats eller adfærd, eller de kan qua selv samme kategorier og skemaer direkte spærre for udsynet, dvs. på 'selvtilstrækkeligvis' erstatte mødet med enheden. Der er omkostninger forbundet med, at en kontrakts symboler formidler selektivt:

"Der er intet til hinder for at udarbejde en resultatkontrakt på en offentlig arbejdsplads. (...). Desværre sker det ofte, at man taber de overordnede mål eller visioner af syne, og man ser en skævvridning af arbejdsopgaverne. Hvis noget skal prioriteres højt kan det ikke undgås, at det sker på bekostning af noget andet."¹⁶⁸

I og med kontrakter er teknologier, rummer de mulighed for både brug og misbrug: Kontrakter kan fremme, organisere og kontrollere en positiv og relevant indsats eller adfærd, eller de kan dæmonisk¹⁶⁹ og stik mod deres hensigt forhindre eller hæmme den relevante indsats. I kraft af deres selektive perspektiv, kan de fremme 'sektorisering' og opsplittning.

Organisationens sammenhængskraft er central, når der indføres kontraktstyring. Forandringen fra en fast hierarkisk organisation til selvstændige enheder, der reguleres via kontrakter, må ikke ende med at organisationen fragmenteres. I 1996 kunne en direktør tro på, at: "Når alle er kontraktligt forpligtede, og alle ved hvilke mål, vi arbejder hen imod, vil der opstå en større følelse af fællesskab og af

¹⁶³ Ihde 1987: 132ff.

¹⁶⁴ Det særlige ved syndefaldsmyten er ifølge Don Ihde, at den fortæller om en fødsel, ikke af homo sapiens, men af homo faber: Det er historien om mennesket, der bevæger sig fra et ikke-teknologisk paradis til en verden, hvor alle omverdensrelationer er teknologisk formidlet. Men denne rejse bort fra haven er samtidig en radikal forvandling af mennesket. Som Don Ihde udtrykker det: At arve jorden betyder at mennesket får teknologisk flertydighed. Se Ihde 1987, s.133.

¹⁶⁵ Ihde 1987: 133.

¹⁶⁶ Analogt med Foucault: Disciplin og kontrol er først effektive magtmidler, når ingen stiller spørgsmål ved deres berettigelse.

¹⁶⁷ NDK nr.12 1998 Service skal styres.

¹⁶⁸ DK juni 1996: Arbejde skal styres med kontrakter.

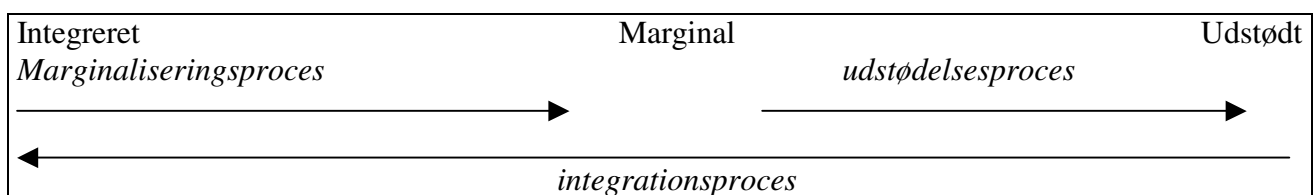
¹⁶⁹ 'Dæmonisk' er, inspireret af Søren Kierkegaard, groft sagt når en handling modarbejder sin egen intention, dvs. jo mere man arbejder på at fremme et sag jo længere væk fra den kommer man, fordi man enten bruger de forkerte grunde eller de forkerte midler.

at arbejde mod fælles mål.”¹⁷⁰ I 2000 antydes det at kontraktstyring skal suppleres af anden ledelse: ”Værdibaseret ledelse er (...) et godt supplement til kontraktstyringen og går i al sin enkelhed ud på, at institutionen/afdelingen kittes sammen af et sæt værdier.”¹⁷¹ Og ligeledes i 2000 fremhæves det af KL¹⁷², vedr. erfaringerne med BUM-modellen i Odense Kommune, at: (...) der opstår hurtigt vandtætte skotter mellem udføreren og bestilleren (...).” I 2003 kan en borgmester understrege, at den dialogbaserede kontraktstyring, hvor institutionerne i gennemsnit møder byrådet to gange om året for at drøfte mål, resultater og kontrakter, har betydet, at alle har ”ansigt på alle, og alle hører, hvad der foregår”. Og derfor kæmpes der ikke længere for hvert udvalg, men derimod er helhedssynet på kommunen blevet styrket¹⁷³, hævdes det. Greve kommune, som har anvendt kontraktstyring siden 1997, anbefaler i 2004:

”Kontraktstyring kan under alle omstændigheder ikke stå alene. Der er risiko for at miste sammenhængskraft i kommunen, hvis institutionerne får lov til at arbejde så selvstændigt, at de i praksis fungerer som løsrevne satellitter med kun de bindinger, som følger af en intern kontrakt. Derfor er det vigtigt, at den politiske ledelse og direktionen sørger for aktiviteter, der binder og holder kommunen sammen som en velfungerende enhed.”¹⁷⁴

Greve Kommune er truet af disintegration. Kontraktliggørelsen, som ellers er en efterhånden udbredt inklusionsmodel, har som sin ’vrangside’ eksklusion af den kontraktstyrede enhed selv. Det betyder at moderorganisationen, kommunen, eksplicit skal arbejde med at sikre sammenhæng og helhed i organisationen. Kontraktstyrede enheder lukker sig om sig selv, dvs. om de opgaver og mål de forpligtes til at realisere. Den kontraktstyrede enhed er dermed i en position analog til frontmedarbejderens eller den projektstyrede enheds: Opgaveløsningen resulterer i at forbindelsen til moderorganisationen tyndes ud. Det ligger i kravspecifikationen og forpligtelsen, at fokus drejes væk fra moderorganisationens andre anliggender. Den kontraktstyrede enhed inkluderer de medarbejdere og enheder, som eksplicit er en del af opgaveløsningen, men ekskluderer i samme åndedrag alt hvad der ikke eksplicit er til for at understøtte denne. Kontraktens styrke, fokus og forpligtelse, er på denne måde også dens svaghed. Kontraktens disintegrerende skadevirkninger kan så forsøges reduceret ved såkaldt kontrakt-eksterne tiltag, som har formålet at inkludere kontrahenterne i moderorganisationens større fællesskab.

Greve Kommunes problem kan illustreres ved hjælp af modellen for integration¹⁷⁵, som Catharina Juul Kristensen har lavet i en anden sammenhæng:



Greve Kommune skal modvirke, at kontraktstyringens agenter marginaliseres og evt. udstødes, dvs. kommunen skal arbejde bevidst med integrationsproces eller sekundært normaliseringsprocesser (hvis agenten ikke ønsker at deltage).

¹⁷⁰ DK sept. 1996: Direktørens kontrakt.

¹⁷¹ NDK nr.34 2000: Intern kontraktstyring og værdibaseret ledelse.

¹⁷² KL 2000, s.31

¹⁷³ NDK nr.3 2003: Mere for pengene.

¹⁷⁴ Bak 2004, 55-56.

¹⁷⁵ Catharina Juul Kristensen 2000, s.149.

Greve kommunes modtræk overfor ufrivillig disintegration eller marginalisering af enheder er en lang række eksterne, pastorale tiltag, der bringer de ansatte sammen om vision, værdier og konkrete emner¹⁷⁶: I 2001 formulerede direktionen værdigrundlag på et seminar omfattende syv værdier, der uddybes i underpunkter. De syv værdier er formidlet til de ca. 3500 medarbejdere. I 2002 munder et visionsarbejde ud i Vision 2010, som danner grundlag for kontrakter og virksomhedsplaner i hele kommunens organisation, samt for budgetlægning, regnskabsafrapportering og for projekter. I 2002 har alle kommunens 220 ledere været på ledelsesseminar for at udmønte de syv værdier i et ledelsesværdisæt. I 2004 har kommunen gennemført en trivselsundersøgelse hos alle fastansatte og spurgt til kendskabet og anvendelsen af værdierne. Der er udviklet en lederuddannelse med to obligatoriske moduler og to valgfrie, som kan gøres obligatoriske efter lederudviklingssamtale. Alle ledere testes. Der er udviklet en projektmodel med tilhørende projektleder- og projektmedarbejderuddannelse, som er nyttig i forhold til tværorganisatoriske projekter. Den skal fremme fælles sprog og fælles arbejdsmetoder. Desuden har kommunen udarbejdet mange fælles politikker. To dage om året samles alle ledere med personaleansvar til konference om aktuelle emner og med henblik på at danne netværk. Derudover mødes man nogle gange om året på halve dage efter behov. Der laves sundhedsfremmende projekter, f.eks. rygestopkurser, motion/firmastafet, vægtvogtertilbud osv. Kommunen har en aktiv informationspolitik og informationsindsats. Direktionen arbejder med fælles ledelse, dvs. forsøger selv aktivt at bekæmpe sektorisme.

Greve kommune har direkte mærket, hvad kontraktteoretikere tidligere har peget på, nemlig at kontrakter forudsætter, at der allerede er bånd der forpligter, dvs. at der allerede er bindende relationer, som har anbragt aktørerne i 'kontraktlignende' relationer. Den 'lære', der blev udledt af analysen af Hobbes' problem, var netop, at ingen kontrakter indgås i et tomrum. Kontrakter forudsætter, at der er en kobling mellem individer på forhånd. Kontrakter forudsætter integration. Dette er en gammel og velkendt indsigt.

En af oldtidens væsentlige filosoffer, Aristoteles, analyserede dette 'integrationsfænomen' for ca. 2500 år siden¹⁷⁷. Han havde et godt blik for, at enkeltstående aftaler mellem borgerne i Polis ikke er tilstrækkeligt til at sikre samfundets sammenhæng¹⁷⁸. Han skelnede mellem den almene retfærdighed og den specielle retfærdighed, som vedrører fordelingen af sociale goder. Sidstnævnte optræder i tre former: gengældelses-, fordelings- og bytteretfærdighed (kontrakter), som realiseres på forskellig vis og af forskellige aktører, henholdsvis dommeren, statsmanden og borgeren. Pointen er, at velfungerende samfund kræver sammenhæng mellem det store fællesskab, det mindre og det lille fællesskab, og at retfærdighed er, når der er fuld integration af alle elementer og enheder, dvs. når den almene retfærdighed, den specielle retfærdighed og individets personlige etos er i harmoni.

På en måde er den kommunale organisation blevet en Polis med udvidet ansvar for sammenhæng og medarbejdernes trivsel. Det er dette, Greve Kommune fortæller. Intern kontraktstyring skal derfor implementeres på en måde, så den fremmer, at agenten (det mindre fællesskab) inkluderes i den kommunale organisation (det store fællesskab). Forsyningslinierne må ikke blive for lange. Der skal derfor arbejdes med at udvikle en sekundærstruktur, der på én gang kan servicere og vedligeholde agenten som agent og fastholde agenten som medlem af det store fællesskab. En sådan sekundærstruktur er et eksempel på organiseret pastoral magtteknik.

¹⁷⁶ Bak 2004, 56-59.

¹⁷⁷ Aristoteles, 1995, bog V.

¹⁷⁸ En tidlig kritik af det markedsbaserede samfund, som bla. kommunitarister i nyere tid har taget til sig.

Spørgsmålet er, hvor dyb en integration, der er formålstjenlig og forventelig, givet ønsket om en decentraliseret opgaveløsning og en høj grad af handlefrihed hos agenten. Den megen tale om dialog, der kendetegner italesættelsen af kontraktstyring, indikerer et ønske om hvad Schousboe¹⁷⁹ kalder kooperativ integration, dvs. dette at alle aktører indgår i organisationen som ligeværdige subjekter. Forskelligheden ses som et gode. Moderorganisationens opgave er at understøtte, at agenten ikke udvikler skadelig egenkultur. Alternativt eller som supplement kunne integrationsprocessen sigte mod en fragmenteret integration, dvs. sigte mod en delvis integration, hvor agenten inkorporeres 'punktvis' i moderorganisationen. Agenten anerkendes som havende et væsentligt særpræg. Moderorganisationens opgave er da at understøtte tilpasning af agenten gennem udvikling af områder og sammenhænge, hvor agentens egne mål kan foldes ud, dvs. etablere sammenhænge hvor agenten stilles frit. Det kan være områder der stadfæstes, så der egentlig er tale om en formel integration. Men måske er det i virkeligheden denne form for integration Greve Kommune opfatter som problematisk. Målet for en integrationsproces kan næppe være en assimilerende integration, som indebærer at agenten ikke adskiller sig fra moderorganisationen. Det vil antagelig stride mod ideen bag decentralisering og kontraktstyring. Der er snarere tale om hvad John Andersen¹⁸⁰ har kaldt en 'gensidig differentieret social integration', dvs. gensidig og differentieret, hvilket peger frem mod kooperativ integration.

Det væsentlige er indsigten, at kontraktstyring som pastoral magt kan i sig selv virke inkluderende og dermed fremme integration i det store fællesskab, hvis dens praksis bygger på de kommunikative og etiske værdier, jeg har fremhævet ovenfor: Gensidig anerkendelse af meningsperspektiv (Luhmann), anerkendelse af lige moralsk position såvel som af forskelle i styrkeforhold (Rawls og Hobbes), anerkendelse af aktuel kapacitet og formåenhed (Strawson). Med andre ord: Kontraktstyringens fundamentale indstilling bør være strategisk kommunikativ (Habermas).

¹⁷⁹ Schousboe 1997, s.16.

¹⁸⁰ John Andersen 22.10.2004 under en forelæsning på Århus Universitet.

Litteratur

- Aristoteles (1995), **Den Nicomacheiske Etik**, Det lille Forlag.
- Ib Andersen (1999), **Den skinbarlige virkelighed om valg af samfundsvidenskabelige metoder**, Samfundslitteratur.
- Niels Åkerstrøm Andersen (2003), **Borgerens kontraktliggørelse**, Hans Reitzel.
- Niels Åkerstrøm Andersen (2001), **Kærlighed og omstilling**, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Ivar Bak (2004) **Kontraktstyringens hvad og hvordan**, Kroghs Forlag.
- Nils Bredsdorff (2002), **Diskurs og Konstruktion**, Forlaget Sociologi.
- Finn Bruun (1997), 'New Public Management: Diskussionstemaer og spændinger', i **Tidsskriftet Politica**, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Niels Ejersbo og Carsten Greve (2003), **Den offentlige sektor på kontrakt**, Børsens Forlag.
- Bent Ole Elmer (2004), 'Kontraktstyring I Varde Kommune' i **Kontraktstyringens hvad og hvordan**, Ivar Bak (red.), Kroghs Forlag.
- Rolf Elm-Larsen (2003), **Forvaltningsrevision**, Samfundslitteratur.
- Michel Foucault (1970), 'Diskurs og diskontinuitet' i P.Madsen, **Strukturalisme. En antologi**. Bibliotek Rhodos, Kbh.
- Carsten Greve (2003), **Offentlig ledelse, Teorier og temaer i et politologisk perspektiv**, Jurist og Økonomiforbundets Forlag.
- Jürgen Habermas (1996a), **Teorien om den kommunikative handlen**, Ålborg Universitetsforlag, (1981).
- Jürgen Habermas (1996b), **Diskursetik**, Det lille forlag, (1983).
- Stefan Hermann (2000), **Fra magt/viden og dominans til selvteknoloier og frihedspraksis. Sociologiske træk af Michel Foucaults samtidsdiagnose**, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Axel Honneth (2003), **Behovet for anerkendelse**, Hans Reitzels, Kbh.
- Martin Hollis (1990), **Invitation to Philosophy**, Basil Blackwell (1985).
- Søren Kierkegaard (1982), 'Synspunktet for min Forfatter-Virksomhed' i **Søren Kierkegaard, Samlede værker, bind 18**, A.B. Drachmann (red.), (1859).
- Catharina Juul Kristensen (2000), 'Marginalisering – en begrebsudredning' i **Kontinuitet og Forandring**, Jørgen Elm Larsen og Hornemann Møller (red), Samfundslitteratur.
- Will Kymlicka (1993), 'The social contract tradition' i **A Companion to Ethics**, Peter Singer (ed), Basil Blackwell (1991).
- Erich Klawonn (1996), **Udkast til en teori om moralens grundlag**, Odense Universitetsforlag.
- KL (1998a), **Kontraktstyring i folkeskolen**, Kommunernes Landsforenings Forlag.
- KL (1998b), **Kontraktstyring på børnepasningsområdet**, Kommunernes Landsforenings Forlag.
- KL (1998c), **Kontraktstyring på ældreområdet**, Kommunernes Landsforenings Forlag.
- KL (1999), **Kontraktstyring på biblioteksområdet**, Kommunernes Landsforenings Forlag.
- KL (2000), **Kontraktstyring på grønne områder**, Kommunernes Landsforenings Forlag.
- Jørgen Elm Larsen, Nils Mortensen og Jens Peter Frølund Thomsen (2002), 'Magtens mange facetter i mødet mellem system og klient' i **Det magtfulde møde mellem system og klient**, Aarhus Universitetsforlag, Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Lassen, Nils Mortensen (red).
- Niklas Luhmann (2000), **Sociale Systemer**, Hans Reitzels Forlag (1984).
- Nils Mortensen (2004), **Det paradoksale samfund**, Hans Reitzels Forlag.
- S.Poulsen (1999), 'Grounded Theory – en kvalitativ forskningsstrategi for psykoterapiforskning', i **Agrippa – Psykiatriske tekster**, 19 (1-2).
- John Rawls (1992), **A Theory of Justice**, Oxford University Press (1971).
- Peter Strawson (1962), 'Freedom and resentment', i **Free Will**, Gary Watson (ed), Oxford University Press, 1982.
- Ivy Schousboe (1997), 'Integrationsformer' i **Udvikling – Indlæring – Forebyggelse – Integration**, Rolf Kuschel (red.), Psyk.Lab, Kbh. Universitet.

Bilag

Bilagene er ikke vedlagt afhandlingen, dog med undtagelse af nr.1: Oversigt over artikler - Danske Kommuner (DK) / Nyhedsmagasinet Danske Kommuner (NDK), som bringes nedenfor. Oversigt over KL's kontraktstyringsmanualer findes i litteraturlisten.

1. Oversigt over artikler - Danske Kommuner (DK) / Nyhedsmagasinet Danske Kommuner (NDK)
2. Oversigt over KL's kontraktstyringsmanualer
3. Forskningsspørgsmål
4. Kategoriseringer
5. Objekter over tid - Danske Kommuner (DK) / Nyhedsmagasinet Danske Kommuner (NDK)
6. Objekter - Danske Kommuner (DK) / Nyhedsmagasinet Danske Kommuner (NDK)
7. Objekter - KL-manualer
8. Oversigt over relevante påvirkningsformer i kontraktstyring
9. Oversigt - Italesættelsen af kontraktstyring

1. Oversigt over artikler - Danske Kommuner (DK) / Nyhedsmagasinet Danske Kommuner (NDK)

DK okt.1990: Børn på kontrakt (fire børnehaver i Gøteborg)

DK nov.1995: Faste rammer giver frihed

DK sept.1996: Direktørens kontrakt

DK juni 1996: Arbejde skal styres med kontrakter

DK feb.1997: Kontrakt giver syn for skillingen

DK feb.1997: Prisskilt på kommende opgaver

NDK nr.23 1997: Der er BUM i fremtidens kontrakter

NDK nr.12 1998: Service skal styres

NDK nr.26 1998: Politisk ledelse via kontraktstyring

NDK nr.6 2000: Kontraktmani i det offentlige

NDK nr.11 2000: Allerød på kontrakter med lang snor

NDK nr.13 2000: Kontraktstyring kan gavne kommuner

NDK nr.34 2000: Intern kontraktstyring og værdibaseret ledelse

NDK nr.7 2002: Kontraktstyring giver større arbejdsglæde

NDK nr.9 2002: Direktørkontrakter – ingen mirakelløsning

NDK nr.26 2002: En usædvanlig historie:

NDK nr.3 2003: Mere for pengene

NDK nr.3 2003: Lederen på kontrakt

NDK nr.35 2003 Kontraktstyring har betydning for os alle

NDK nr.14 2004: Kommuner tøver med resultatkontrakter

NDK nr.15 2004: Kontraktstyring med højt til loftet

NDK nr.15 2004: Kontraktstyring i rivende udvikling

NDK nr.18 2004: Politikerne er med i kontraktstyringen