

Intern kontraktstyring - fokus på relationen mellem parterne

af Mogens Lilleør, 2005

Resume

Genstanden for denne artikel er den offentlige, organisationsinterne virksomhedskontrakt, dvs. den type kontrakt der anvendes i en organisation til at få en konkret sektor eller afdeling til at levere bestemte resultater. Artiklen fokuserer i den forbindelse på relationen mellem kontraktens parter. Hvad kendetegner denne?

Den første generelle konklusion er, at kontrakten i højere grad skal betragtes som redskab til at identificere sociale konventioner, dvs. afdække sociale relationer mellem mennesker, end som værktøj der konstituerer sociale relationer.

I anden omgang konkluderer jeg, at en Hobbesiansk styrkebaseret kontraktteori semantisk set er uforenelig med kontrakt. Hvis styrke er eneste restriktion, er der hverken principielt eller reelt noget bånd på den part med mest styrke. Kantiansk kontraktteori inspirerer derimod til at tænke kontrakt i en dialogkontekst, hvor parterne nok har forskellig styrke, men altid er moralsk ligestillede.

Videre anskuer jeg inspireret af Niklas Luhmann kontrakten som en strukturel kobling, der, med en metafor, gennem parring af operativt lukkede systemer, bliver anledning til at systemerne forandrer sig. Når denne parring sker i form af en kontrakt, er det, med afsæt i Habermas, en relation der rummer både en kommunikativ og strategisk dimension.

Min sidste pointe er, at den offentlige, interne kontraktrelation må spejle såvel styrkeforhold som lige moralsk position, der anerkender forskelle i perspektiv, hvorfor den må beskrives som tilvejebragt gennem en 'strategisk kommunikativ samtale'.

Baggrunden

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 incitament 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 sektor³. Som forvaltningsdoktrin med inspiration fra ledelseslitteratur og ny økonomisk teori, gjaldt det om at fremme synlig professionel ledelse, eksplicitte mål for aktiviteter, fokus på output/resultat, konkurrence og markedsførelse⁴. 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	Direktørkontrakter Lederkontrakter Medarbejderudviklingskontrakter. ...	Familiekontrakter Elevkontrakter Handleplaner Aftaleskemaer (hjemmehjælp) ...
Organisatorisk	Virksomhedskontrakter: Resultatkontrakter og relationelle kontrakter ...	Udlisitering Partnerskaber ...

Genstanden for denne artikel er den offentlige, organisationsinterne virksomhedskontrakt, dvs. den type kontrakt der anvendes i en organisation til at få en konkret sektor eller afdeling til at levere bestemte resultater.

⁷ Ejersbo, 2002, s.22.

1. Kontrakt – konstruktion eller fremvisning af relationer?

Kontraktteori har rødder tilbage i Middelalderens håndfæstningsinstitution, ja helt tilbage i oldtiden. Jeg vil imidlertid tage afsæt i den tidlige kontraktteori hos Thomas Hobbes (1588-1679), som i et opgør med såvel naturretslig pligt og guddommelig indstiftet pligt gør sig kontraktteoretiske overvejelser over, hvad der konstituerer politisk forpligtelse i en verden, der grundlæggende består af egoistiske individer. 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 selvgivet 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 varige bånd mellem mennesker, som er rationelle egoister⁸. Tankegangen⁹, der leder frem til kerneproblemet, kan kort præsenteres på følgende måde: I 'forsamfundet' er livet i bund og grund en alles krig mod alle, for menneskets grundlæggende drift resulterer i uindskrænket selvhævdelse. Følgen er en indbyrdes konkurrence, mistro og ærgerrighed, 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 (en enkelt person eller en gruppe af personer). Menneskene indgår derfor klogelig nok en pagt med hinanden, som indebærer at de afgiver de relevante rettigheder gensidigt. Som sådan er pagten ubetinget bindende for alle, dvs. ingen kan frigøre sig uden at suverænen vil det.

En enkel og tilsyneladende plausibel 'fortælling', der dog rejser flere problemer end den løser. 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!

Hvorfor indgå aftalen?

Den dominante strategi for rationelle egoistiske individer i 'naturtilstanden', er altid at undgå våben- nedlæggelse og kontraktindgåelse. Med andre ord, hvis individerne er rene egoister, vil de aldrig komme ud af naturtilstanden. Mulighederne kan beskrives på følgende måde:

	De andre:	Jeg selv kan:
1	Nedlægger våben	Kæmpe eller nedlægge våben
2	Kæmper	Kæmpe eller nedlægge våben

Hvis de andre nedlægger våben er min egoistiske præference at kæmpe, for så får jeg overtaget og muligheden for at gavne mig selv. Hvis de andre kæmper er min egoistpræference at kæmpe for at forsvare mig. Min strategi er altid den samme, hvis jeg er rationel og konsekvent egoist. Men det samme gælder enhver anden: Enhver egoist vil vælge at kæmpe. Der vil ikke blive nogen aftale.

⁸Analysen 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.

⁹Hollis, 1990, s.141-142.

Hvorfor holde aftalen?

Men hvis der nu var en aftale allerede, hvorfor så holde den? Vi har en liste af muligheder:

	De andre:	Jeg selv kan:
1	Holder aftalen	Bryde aftalen eller holde aftalen
2	Bryder aftalen	Bryde aftalen eller holde aftalen

Jeg som enhver anden konsekvent egoist, vil vælge ikke at anerkende aftalen: Hvis de andre holder aftalen, og det kan betale sig for mig at bryde den, så bryder jeg den. Hvis de andre bryder den, så kan det betale sig for mig at bryde den, og så bryder jeg den. Men alle tænker og handler som jeg. Enhver egoist vil finde det bedst at bryde aftalen, uanset hvad de andre gør, hvis det kan betale sig. Den eneste måde at hindre dette på er at gøre det dyrt eller farligt at bryde aftalen, f.eks. gennem afgifter eller straf, men hvilken sikkerhed er der for, at suverænen selv handler i overensstemmelse med kontrakten, når også suverænen er egoist?

I realiteten er det ikke muligt som rationel, konsekvent egoist at indgå i et kontraktligt forhold, af den simple grund, at en egoist vil kun 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 forudsætte, at der allerede er bånd der forpligter, at der allerede er en bindende moral der har anbragt personen i 'kontraktlignende' relationer. Det kunne f.eks. være bindinger af den type, som ifølge Marcel Mauss konstitueres af gavegivning og gavemodtagelse¹⁰. Eller det kunne være moralnormer som f.eks. at 'løfter skal holdes' (pacta sunt servanda) eller 'man må ikke lyve'. Forpligtelse kan overfladisk betraget siges at bero på en kontrakt, der indgås mellem mennesker. Og kender vi kontrakten, kender vi også forpligtelsens indhold (nemlig det kontrakten handler om). Men det interessante er, at selve forpligtelsen synes givet forud.

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.

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 interesser¹¹. På denne baggrund fungerer kontrakten ikke som skaber af nye relationer mellem individer, men fungerer snarere som et redskab til at *identificere* sociale konventioner, der fremmer parternes (samfundsmedlemmernes) interesser¹², dvs. gør det tydeligt for parterne, hvilke relationer der er, hvad man er bundet af osv. Kontraktens bidrag er dermed at tilføre klarhed om og indsigt i relationer, snarere end at konstruere en specifik relation. Dette gælder, som det vil fremgå senere, i særdeleshed for virksomhedskontrakten.

¹⁰ Åkerstrøm Andersen, 2003, s.43.

¹¹ Eksistentialistisk betragtet må forpligtelsen stikke endnu dybere jf. Jean Paul Sartre og Søren Kierkegaard.

¹² Kymlicka, 1993 s.188

2. Kontrakt - formidler af refleksion, engagement og relationer

Institutionens kontraktliggørelse

Det er en grundlæggende tese hos Niels Åkerstrøm Andersen, at "den offentlige forvaltning med sociale kontrakter forsøger at kile sig ind i den enkelte borgers måde at forholde sig til sig selv på."¹³ Kontrakten anvendes som medium for manipulation af borgerens selvforhold. Groft sagt drejer det sig om, at borgeren forvandles fra blot at leve et liv nedsænket i opfyldelsen og udlevelsen af sine ønsker og interesser, til at leve et refleksivt liv i bevidsthed om egen rolle og ansvar. Altså, borgeren forpligtes til gennem kontrakten at betragte sig som et frit, selvstændigt og selvansvarligt individ¹⁴. Borgeren løftes fra sit 1.ordensperspektiv, dyrets niveau så at sige, til eftertankens 2.ordensniveau. Kontrakter skal i den forstand betragtes som værktøjer til eksplicitering og synliggørelse af krav til borgerens selvudvikling.

Analogt hermed er det noget lignende der sker, når institutioner kontraktliggøres, dvs. når en forvaltning pålægger en institution at indgå i et kontraktforhold, så bliver den ene part anledning til, at den anden part reflekterer over egen virksomhed. En omfattende beskrivelse af egen praksis er ikke neutral, den betyder at institutionen ledes til at forholde sig kritisk til sig selv, dvs. ledes til at skifte perspektiv fra fokus på opgaveløsning til refleksion over hvad institutionen er, må, skal, kan og vil. Altså ikke nok med at institutionen løser opgaverne, den skal også explicit vide at og hvordan den løser opgaverne, og den skal artikulere denne viden i en proces, der omfatter mange medarbejdere, samtidig med at den skal vide både at og hvordan denne proces finder sted.

To veje til klarhed om relationer – forhandlingsstyrke og upartiskhed

Analysen ovenfor afslørede, at kontraktens funktion er at tilføre klarhed om og indsigt i allerede eksisterende relationer. Der er imidlertid forskellige opfattelser af, hvordan man kontraktligt når frem til klarhed og indsigt:

1) Den ene opfattelse betoner, at konventioner afsløres gennem 'forhandlingen' om en kontrakt. Forhandlingen er den proces gennem hvilken parterne afdækker og etablerer en social relation i form af kontrakt¹⁵. 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. Der er dermed intet i sig selv forkert ved at skade andre. En konvention mod at skade andre kan imidlertid accepteres, hvis den er til gensidig fordel for parterne, f.eks. hvis den bevirker, at det enkelte individ sparer ressourcer i og med han ikke behøver bruge energi på at forsvare sig selv og sin ejendom. Konventioner muliggør dermed stabilitet og samarbejde. Hvor vidt man følger konventionen afhænger dog af ens forhandlingsstyrke. Ingen har på forhånd moralske rettigheder eller status. 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. Men så er kontrakt reelt illusorisk.

2) Den anden opfattelse betoner kontrakten som en procedure mhb. på at klargøre vore intuitioner om, hvad det betyder at behandle folk lige ud fra 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

¹³ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.8

¹⁴ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.16

¹⁵ Kymlicka, 1993 s.189

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 den¹⁶. For Rawls handler det direkte om at påtvinge 'hobbesianske egoister' et upartisk perspektiv¹⁷.

Skematisk kan de to veje til klarhed og indsigt i allerede eksisterende relationer sammenfattes i en styrkebaseret og en dialogisk type:

Hobbesiansk kontraktteori - styrke	Kantiansk kontraktteori - dialog
- Accept af konventioner der beskytter interesser.	- Accept af konventioner der understøtter ligeværd og interesser.
- Kontrakter afspejler styrkeforhold	- Kontrakter afspejler lige moralsk position

Den offentlige, interne kontrakt

Offentlige, interne kontrakter, er kendetegnet ved at de indgås formelt mellem en overordnet enhed og en underordnet enhed, f.eks. mellem en forvaltning og institution¹⁸. Den kan være frivillig, men kan også være et påbud fra den overordnede part; forholdet mellem parterne er ikke ligestillet, fordi den ene part *kan* beordres. Der er tale om et hierarki.

Forvaltningen (bestilleren) ønsker at få en afdeling eller institution (udførereren) til at udføre en opgave. Udfordringen for bestilleren består i at finde et incitaments- og kontrolsystem, som kan få udførereren til at efterleve bestillerens ønsker og samtidig lette kontrollen. Hvis ikke tilliden rækker, dvs. hvis ikke loyaliteten i systemet slår til, suppleres den f.eks. med en kontrakt, dvs. udførereren mindes lidt håndfast om sin allerede eksisterende forpligtelse til at levere en ydelse ved hjælp af en kontrakt med de rette incitamenter.

Den offentlige, interne kontrakt er qua asymmetrien i hierarkiet altid styrkebaseret (og derfor hobbesiansk), men ikke kun styrkebaseret som det vil fremgå nedenfor. Den optræder typisk i to varianter¹⁹:

1) Den klassiske, såkaldt hårde kontrakt: Detaljeringsgraden er høj. Bestilleren stiller præcise krav gennem en kravspecifikation. Målet er et bestemt produkt eller ydelse som er genkendelig for bestilleren. Kontrolformen er resultatkontrol, hvor bestilleren måler om ydelsen er som aftalt²⁰. Gennem kravspecifikationen overlades få initiativer til producenten. Der er tale om høj styring.

For mange ydelser i den offentlige sektor vil det dog være svært at opstille en skarp kravspecifikation. Ydelsen, som ofte enten er en service eller en social- eller sundhedsfaglig ydelse, kan ofte for-

¹⁶ Kymlicka, 1993 s.191.

¹⁷ 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.

¹⁸ Ejersbo, 2002, s.17. Offentlige kontrakter kan også være styrkebaserede udliciteringskontrakter, f.eks. når en kommune indgår kontrakt med en privat virksomhed om en specifik ydelse. Det er en privatretlig, juridisk bindende kontrakt mellem en offentlig bestiller og en privat leverandør.

¹⁹ Ejersbo, 2002, s.19.

²⁰ jf. Kvalitetssikring: Der formuleres standarder for hvad produkter skal kunne. Kontrollen måler om produktet lever op til standarden. Kvalitet forstås som *en relation mellem faktiske egenskaber ved produktet og formulerede krav til det*, altså 'holder produktet hvad der loves'.

stås som en slags halvfabrikata, der først bliver et helt produkt i samspillet med brugeren af ydelsen²¹. Omkostningerne med at beskrive kravene detaljeret vil ofte være store. Derfor kræves en anden og mere åben type kontrakt²²:

2) Den relationelle kontrakt²³, som indfører dialogen som styringsinstrument: Det er en kontrakttype som tager højde for det dynamiske og relationelle i udførerens forhold til modtageren af ydelsen. Kontrakten ses som en moderat form for styrings- og kontrolinstrument, undertiden blot som et middel til samarbejde. Det anerkendes, at ikke alle krav kan specificeres på forhånd. En del af arbejdet med at udvikle og bestemme en ydelse må derfor overlades til udføreren. Kontrollen reduceres til såkaldt proceskontrol og er kun i mindre grad undersøgelse af om specifikke mål er overholdt. Kontrakten har primært formålet at skabe rammen for en løbende dialog om leveringen af en given ydelse.

	Klassisk/hård	Relationel/blød
Detaljeringsgrad	Høj	Lav
Formål	Specifikt resultat	Redskab til dialog
Kontrolform	Resultatkontrol	Proceskontrol
Grad af tillid	Lav	Høj

Der er ingen tvivl om at offentlig, intern kontraktstyring bør indeholde et stærkt element af 'dialog', dvs. bør have en relationel karakter': Dels må kontrakt blive til en dialogisk aftale på grund af *asymmetrien i magtforholdet*, for kontrollen må ikke resultere i mistillid mellem parterne²⁴. Dels gør den offentlige sektors opgavetyper det vanskeligt at være meget præcis om slutproduktet af en ydelse. Begge elementer kalder på den løbende dialog, som en relationel kontrakt er anledning til.

Kontrakt som medium for kommunikation

At en social indsats er meningsfuld, kan bero på, at den via mødet mellem socialarbejder og borger er synligt nyttig, der er brug for indsatsen og der bliver taget vel imod den. Men meningsfuldhed kan også bero på, at indsatsen indgår i en større sammenhæng. Indsatsens meningsrationale er da den organiserede indsats, dvs. den røde tråd der (forhåbentlig) løber gennem organisationen fra det politiske niveau over forvaltningen til institutionen, som binder de forskellige individuelle og lokale indsatser sammen.

Hvis en sådan 'top down'-konstrueret, ideologisk rød tråd skal have gennemslagskraft i institutionen, kræver det at medarbejderne på institutionsniveau løbende udfolder den, dvs. formulerer og bearbejder den røde tråds mening og sammenhæng. Det betyder, at 'top down'-perspektivet integreres i det individuelle perspektiv. Her er det så, at en mistanke melder sig: Den organiserede mening når måske ikke de enkelte medarbejdere, eller hvis den gør, så i hvert fald kun sporadisk.

Måske er der reelt tale om meningssystemer der er helt adskilte? Niels Åkerstrøm Andersen hævder med støtte i Niklas Luhmann²⁵, 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".

²¹ Svarende til, at kvalitet ikke kun er en objektiv egenskab der måles på en ting, men også er en oplevet dimension hos de personer (kunder eller brugere) der anvender tingen. Kvalitet forstås dermed også som *en relation mellem en persons oplevelse af tingen og personens forventninger til den*.

²² Ejersbo, 2002, s.21.

²³ Ejersbo, 2002, s.19.

²⁴ Men risikoen for mistillid er reel eftersom bestilleren let mangler information om udførerens produktivitet og aktiviteter mm. (udføreren kan tilbageholde information). Et problemfelt der diskuteres indenfor i 'principal-agent'-teorien. Se f.eks. Ejersbo 2002 s.20 og Elm Larsen, 2003 s.158ff.

²⁵ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.52. Se desuden Nils Mortensen, 2004, s.101-103

Lukketheden skyldes, 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)²⁶. En misforståelse er dermed også en forståelse²⁷. Pointen er altså, at kommunikation som sådan opstår rekursivt i og med, at modtager forholder sig til meddelelsen. Pointen er så i anden omgang at sociale systemer, f.eks. personer, forvaltninger eller institutioner, skaber sig selv ud af kommunikation, dvs. 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 gensidigt, dvs. når

"begge systemer muliggør sig selv ved at føre deres forud konstituerede egenkompleksitet ind i det respektive system."²⁸

Niels Åkerstrøm Andersen²⁹ peger 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 især give kontrakten mening på deres måde, men vel at mærke en mening som samtidig må give mening hos modparten³⁰:

"Du kan kun indgå i en kontrakt (...) hvis du gør det på dit eget sprog. Du er med andre ord kun ansvarlig for det du siger på dit eget modersmål. Hvis du kun siger det i dit eget sprog, er du dog endnu ikke forpligtet, fordi du også skal sige det i den andens sprog. En overenskomst eller forpligtelse af en hvilken som helst art - et løfte, et ægteskab, en hellig alliance - kan kun finde sted vil jeg sige, i oversættelse. Det vil sige kun, hvis det simultant ytres i både mit og den andens sprog. Hvis ytringen af en overenskomst kun finder sted i ét sprog, uanset om det er mit eller den andens, er der ingen mulighed for kontrakt. (...) For at kontrakten kan skabes, for at 'ja ja' kan finde sted på begge sider, skal kontrakten komme i to sprog på én gang. (...) Videre skal aftalen eller generelt kontrakten implicere sprogets differentiering snarere end gennemsigtig oversættelighed. (...) Hvis man kan oversætte rent og enkelt, er der ingen overenskomst. Det samme gælder hvis man ikke kan oversætte. (...) Enhver kontrakt skal være en oversættelseskontrakt. Der er ingen kontrakt mulig - ingen socialkontrakt mulig - uden en oversættelseskontrakt."³¹

²⁶ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.27

²⁷ Mortensen, 2004 s.102.

²⁸ Luhmann, 2000 s.257

²⁹ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.47ff.

³⁰ Åkerstrøm Andersen, 2003 s.49

³¹ Derrida efter Åkerstrøm Andersen, 2003 s.49

Luhmanns beskrivelse af den relation, der ligger i det 'dobbelte ja' i Derrida-citatet ovenfor, 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"³². Han udtrykker det også på den måde, at det ene systems grænser inkluderes i det andet systems operationsområde³³. 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.

Altså, hvad ligger der så i, at systemer stiller sig til rådighed for hinanden i en kontraktlig relation? Hvis ikke kontrakt skal degenerere til disciplineringsinstrument, skal den koble mellem to systemer på en måde, der *anerkender* begge perspektiv.

I det følgende vil jeg uddybe dette aspekt. Jeg er i min analyse inspireret af Jürgen Habermas' distinktioner mellem instrumentel, strategisk og kommunikativ rationalitet³⁴. Jeg forholder mig temmelig frit til Habermas' typologi. Nedenstående er altså ikke en udlægning af Habermas, men blot inspireret af Habermas.

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 en kontrakt som mødested og mødeform, hvilken relation er det så den åbenbarer? Der er to forskellige muligheder: 1) Parterne har begge unikke synsvinkler, de mødes med hver deres udgangspunkt og de anerkender forskellen på perspektiverne. Dette svarer til udgangspunktet i den kantianske kontraktteori. 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. sekundærværen³⁵. 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 synsvinkel, den enes parts udgangspunkt: Begge har samme synsvinkel, nemlig den ene parts. Eller der er kun én synsvinkel, dvs. der er kun en der kan have en synsvinkel. Relationen er altså 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 som 3.pers.

³² Luhmann, 2000 s.259

³³ Luhmann, 2000 s.261

³⁴ Habermas, 1996 s. 209, 258, 265.

³⁵ Se også Erich Klawonn, 1996.

Sammenfatning:

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
Mig <-> du	Mig <-> ham, hende	Mig <-> mig	Mig <-> den

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. 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.

Indstillingerne kan sammenfattes således:

Mig <-> du	Mig <-> ham, hende	Mig <-> mig	Mig <-> den
Kommunikativ	Strategisk kommunikativ	Strategisk instrumentel	Instrumentel

Mødet tager sig forskelligt ud om det er den ene eller anden indstilling:

1) 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. Kontraktfænomenet er derfor helt irrelevant i denne sammenhæng.

2) 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. Kontrakten er en af flere teknologier til at formidle samtals målrettethed. Det strategiske element er sammen med det kommunikative fundamentalt for kontrakten. Dette understøttes af Luhmann, jf. følgende citat (de relevante passager fremhævet med kursiv):

”Det er vigtigt, at når deltagerne forpligter sig selv, så gør de det en efter en, *så hver enkelt kan basere sin handling på den andens handling*, og så deltagerne ikke konstant er nødt til at håndtere en situation med fuldstændigt åbne ender. (...) Hver især kan føle sig fri, så længe vedkommende primært kigger på de tilslutninger, der er indgået fra den anden side. Så længe der *foregår en proces med retning mod enighed* om en kontrakt er ingen side dog fuldstændig fri fra helt at undgå nogen forpligtelse selv. Indtil det øjeblik, hvor kontrakten er lukket, kan deltagerne selvfølgelig droppe ud ved at bruge de tilbageværende åbne punkter til at opløse et stadig mere tæt net af tilslutning og forpligtelse. Efter et drop-ud genoprettes ens frihed, dog ikke uden en pris: Kon-

trakten er forladt, sammen forsvandt håbet om at *nå de mål, der var forbundet med den.*³⁶

Min pointe er nu videre, at en dialogbaseret aftale 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.

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 Hobbesianske rationelle egoister). Medium for kontraktmødet kan måske nok siges at være en samtale, men det er en fingeret samtale, såvel som evt. forståelse og enighed er fingeret. Det vil være misvisende at anvende betegnelsen kontrakt i denne sammenhæng, jf. ordets etymologiske betydning af skriftlig overenskomst (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).

Hvis kontrakt optræder i den strategisk instrumentelle sammenhæng, må man altså betragte den som en kamoufleret befaling eller tvang. Sådant må det f.eks. være for den rationelle egoist beskrevet ovenfor, som taget for sig i sin renhed, netop ikke vil kunne kontrahere. Det betyder også, at den interne, offentlige hårde kontrakt taget i sin rendyrkede forstand ej heller er en kontrakt, men en simpel befaling eller tvangsforanstaltning. Dette er kontroversielt, for det betyder at mange kontrakter af navn ikke er kontrakt af gavn, men blot er middel til at eksplicitere relationer, der allerede eksisterer, herunder præcisere sanktioner hvis relationen brydes. Relationen opretholdes, fordi det er besværligt, dyrt eller farligt at bryde dem, ikke fordi der er en overenskomst, som binder.

Ren instrumentelhandlen er selvfølgelig ligeledes uforenelig med kontrakt. Qua den totale afpersonalisering, som den indebærer, er der slet ingen anden part. Kommunikativt betraget er instrumentelhandlen enetale.

Spørgsmålet melder sig, om det overhovedet giver mening at tale om kontrakter, der ikke er dialogbaseret, dialog i form af strategisk styret samtale. Det er min vurdering at enhver kontrakttype, 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. 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 vil opnå noget, som afhænger af hvad den anden foretager sig, dvs. i og med relationen er strategisk. Og eftersom kontrakten er teknologien, der formidler relationen, må kontrakten afspejle styrkeforholdet. 2) Hvis der er fravær af lige moralsk status, er relationen en simpel magtudøvelse, og så er kontrakt irrelevant.

Sammenfatning:

Mig <-> du	Mig <-> ham, hende	Mig <-> mig	Mig <-> den
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
Ingen kontrakt mulig	Kontrakt mulig	Ingen kontrakt mulig	Ingen kontrakt mulig

³⁶ Luhmann citeret efter Åkerstrøm Andersen, 2003 s.46-47.

3. Konklusioner

Den første generelle pointe er, at kontrakten i højere grad skal betragtes som redskab til at identificere sociale konventioner, dvs. afdække sociale relationer mellem mennesker, end som værktøj der konstituerer sociale relationer. Og bla. derfor kan man ikke få, f.eks. rationelle egoister til at underordne sig kontraktlige bånd, for de lader egoistiske interesser gå forud for forpligtelsen i det kontraktlige bånd. Men man kan synliggøre allerede eksisterende bånd mellem dem ved hjælp af kontrakten. Den er værktøj til indsigt i og klarhed om eksisterende relationer. Og den tjener formålet symbolsk at bekræfte eksisterende relationer.

I anden omgang må man sige, at Hobbesiansk kontraktteori semantisk set er uforenelig med 'kontrakt' i og med den kun er styrkebaseret. Hvis styrke er eneste restriktion, er der hverken principielt eller reelt noget bånd på den part med mest styrke. Kantiansk kontraktteori inspirerer derimod til at tænke kontrakt i en dialogkontekst, hvor parterne nok har forskellig styrke, men altid er moralsk ligestillede.

Videre kan man inspireret af Niklas Luhmann anskue kontrakten som en strukturel kobling, der, med en metafor, gennem parring af operativt lukkede systemer, bliver anledning til at systemerne forandrer sig. Af analysen ovenfor fremgik det bla, at for at lukkede systemer kan påvirke hinanden gennem kontrakt, må de hver især give den mening på hver deres måde, som samtidig giver mening hos modparten. Grundlæggende er der tale om systemer, der stiller sig til rådighed for hinanden og frit plukker af hinanden alt efter hvilke elementer der konvergerer hvor og hvornår. Når denne stillen sig til rådighed sker i form af en kontrakt, er det en strategisk kommunikativ relation. Relationen påvirker eller motiverer parterne til at agere efter kontraktens forskrift, altså de gør det ikke på grund af kontrakten, men på grund af nyvundet klarhed om en allerede eksisterende relation (forpligtelse).

Den tredje pointe er på denne baggrund, at den offentlige, interne kontrakt bør tænkes i lyset af en 'stille sig til rådighed' på en måde som giver mening i eget system så vel som i modpartens. Den bør have en dialogbaseret form for at forebygge mistillid og for at kompensere for mangler i forhold til at præcisere slutproduktet af en ydelse. Denne relationelle kontraktrelation må spejle såvel styrkeforhold som lige moralsk position, der anerkender forskelle i perspektiv, hvorfor den må beskrives som 'tilvebragt gennem en strategisk kommunikativ samtale'.

Litteratur

- Niels Åkerstrøm Andersen (2003), **Borgerens kontraktliggørelse**, Hans Reitzel.
- Finn Bruun (1997), 'New Public Management: Diskussionstemaer og spændinger', i **Tidskriftet Politica**, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Niels Ejersbo og Carsten Greve (2003), **Den offentlige sektor på kontrakt**, Børsens Forlag.
- Rolf Elm-Larsen (2003), **Forvaltningsrevision**, Samfundslitteratur.
- Carsten Greve (2003), **Offentlig ledelse, Teorier og temaer i et politologisk perspektiv**, Jurist og Økonomiforbundets Forlag.
- Jürgen Habermas (1996), **Teorien om den kommunikative handlen**, Ålborg Universitetsforlag, (1981).
- Martin Hollis (1990), **Invitation to Philosophy**, Basil Blackwell (1985).
- 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.
- Niklas Luhmann (2000), **Sociale Systemer**, Hans Reitzels Forlag (1984).
- Nils Mortensen (2004), **Det paradoksale samfund**, Hans Reitzels Forlag, 2004.
- John Rawls (1992), **A Theory of Justice**, Oxford University Press (1971).