

Forskerinterview

Se tidligere forskerinterviews her: www.djoef.dk/forskerinterview

Af Lars Lønstrup, freelancejournalist / Foto Martin Dam Kristensen

Afskaf kontraktstyring i staten

Resultatkontrakter i centraladministrationen kan med fordel erstattes af benchmarks, mener politolog Anne Skorkjær Binderkrantz. Hun har analyseret samtlige resultatkontrakter siden indførelsen for 20 år siden og forklarer her deres eksplosive vækst.

Afskaf kontraktstyring i staten, og indfør smalere og mere præcist definerede benchmarkmodeller for hver enkelt styrelse.

Sådan lyder politolog Anne Skorkjær Binderkrantz' konklusion efter den hidtil mest omfattende analyse af udbredelsen og anvendelsen af resultatkontrakter i den offentlige sektor herhjemme.

Analysen, som omfatter samtlige resultatkontrakter indgået mellem danske departementer og styrelser i perioden 1995-2008, har lektor Anne Skorkjær Binderkrantz gennemført sammen med sin kollega, professor Jørgen Grønnegård Christensen, begge Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet.

Og deres konklusion er, at resultatkontrakterne er blevet for omfattende og bureaukratiske i deres udformning.

I vil erstatte resultatkontrakterne med benchmarks, men hvorfor ikke tage skridtet fuldt ud og opgive den ide om målstyring, som resultatkontrakterne er udtryk for?

"Det ville være at hælde barnet ud med badevandet. Generelt giver det god mening at nedskrive og dermed synliggøre, hvilke mål vi har for vores statslige styrelser. Og derefter følge op på, om målene er blevet opfyldt. Det er princippet i de kontrakter, som indgås i dag. Og det princip er der grund til at holde fast i. På den ene side sikrer princippet en overordnet styring, som kan fastholde styrelsen på

dens opgaver. Og samtidig udnyttes den sagskundskab, som ligger i de specialiserede styrelser. Det ser fx ud til, at resultatkontrakter er et ganske effektivt redskab til at få sagsbehandlingstiderne ned."

Hvad er det så, der ikke fungerer optimalt i de nuværende resultatkontrakter?

"Først og fremmest at der har været en meget kraftig vækst i antallet af krav, så det har udviklet sig til et meget stort og krævende arbejde at arbejde med resultatkontrakterne. Fra 1995 til kulminationen i 2005 steg antallet af

● Fra 1995 til kulminationen i 2005 steg antallet af krav i resultatkontrakterne med 85 procent

Anne Skorkjær Binderkrantz, politolog

krav i resultatkontrakterne med 85 procent, viser vores undersøgelse. Fra i gennemsnit 20 til 37 krav i en typisk resultatkontrakt.

Vores analyse er kvantitativ, så vi har ikke været ude at interviewe, men vores indtryk er, at kontraktforhandling og kontraktopfølgning er blevet en opgave, særligt udpegede medarbejdere sidder med. Det medfører risiko for, at der bliver for stor afstand mellem de beskrevne krav og de arbejdsopgaver, som

frontlinjemedarbejderne i styrelserne har. Ligesom der er risiko for, at opfølgningen på, om målene nås, ikke har ledelsens fulde opmærksomhed."

Men jeres undersøgelse viser, at over to tredjedele af målene i resultatkontrakterne opfyldes. Det må da være tilfredsstillende?

"Det er en ganske høj målopfyldelse, som viser, at resultatkontrakter kan bidrage positivt til opgaveløsningen, ja. Men samtidig er man jo nødt til at se nærmere på de krav, som opfyldes, for at afgøre, hvor stor succesen er. Og her viser det sig, at krav, som ikke er så vanskelige at opfylde – fx igangsættelse af informationskampagner og afholdelse af temadag – trækker snittet op. Til gengæld ligger målopfyldelsen ret lavt, når det gælder de mere vanskelige områder som fx nedbringelse af sygefravær eller højere brugertilfredshed.

En anden indvending er, at man på flere punkter kan sætte spørgsmålstejn ved kvaliteten i opgaveløsningen, selvom målet i resultatkontrakten formelt er opfyldt. Hvis der fx er et bestemt mål for, hvor mange kontrolbesøg fødevarestyrelsen skal udføre, og man mod slutningen af året kan se, at det kommer til at knibe med at nå det, kan man udføre mange kontroller på kort tid. Men det var jo ikke meningen med sådan et mål."

Fra 2005 til 2008 falder antallet af krav i resultatkontrakterne med 20 procent. Hvad er det fald udtryk for?

”Det er ganske markant og viser en begyndende erkendelse af, at resultatkontrakterne er blevet for store og ressourcetunge at arbejde med. Men detailniveauet er stadig temmelig voldsomt i nogle af de her kontrakter, så vores anbefaling er, at man skræller endnu flere delmål væk og helt forlader tankegangen om, at det hele skal med i en resultatkontrakt. I stedet kunne man lave benchmarks målrettet

☛ Vores anbefaling er, at man skræller endnu flere delmål væk og helt forlader tankegangen om, at det hele skal med i en resultatkontrakt

Anne Skorkjær Binderkrantz, politolog

mod virkeligheden i den styrelse, som man ønsker at opstille mål for. Der er fx en afgrund til forskel mellem opgaverne i Udlændingeservice, hvor sagsbehandling fylder rigtig meget, og Miljøstyrelsen, som har en meget bred opgaveportefølje. Derfor giver det ikke mening at opstille de samme mål for alle styrelser.”

Fra 1995 til 2008 voksede antallet af styrelser med resultatkontrakt fra ni til 62, så næsten alle styrelser i dag har dem. Hvad er årsagen til, at resultatkontrakter over en kort årrække har vundet så massivt frem?

”Generelt kommer store reformer typisk i bølger og ’smitter’, sådan at det er svært ikke at indføre dem, hvis man gerne vil fremstå som en effektiv og omstillingsparat styrelsesdirektør.

Men en mere specifik årsag er, at den danske myndighedsstruktur faktisk passede ret godt i forhold til at indføre resultatkontrakter. Vi har en hierarkisk opbygning med et departement øverst, der har den overordnede styring og ministerrådgivning. Og derunder udføren-

de styrelser. Og det passede fint i forhold til resultatkontrakter, som i lighed med den New Public Management-bevægelse, de udspringer af, er grundlæggende hierarkiske i deres konstruktion.

I modsætning til vores centraladministration står fx den engelske, hvor det var nødvendigt med store strukturelle ændringer for at få indført resultatkontrakter, fordi deres model var opbygget som en enhed frem for en todelt model som den danske.”

Parallelt med at resultatkontrakterne har gået deres sejrsgang herhjemme, har indholdet i kontrakterne ændret sig markant. Hvorfor?

”Det er meget tydeligt i de første resultatkontrakter fra begyndelsen af 1990’erne, at de er del af en international og ret ideologisk inspireret New Public Management-bølge. Den offentlige sektor skal bruge ledelsesmodeller fra den private sektor, hvor topledelsen udstikker nogle bestemte mål, som underliggende afdelinger skal nå. Gør de det, belønnes de i form af øgede frihedsgrader – eksempelvis til selv at styre deres budgetter og fastlægge medarbejdernes løn.

Så i de første år vender resultatkontrakterne indad mod den enkelte styrelses evne til at udvikle og tilpasse sin organisation, koblet med en økonomisk belønning, hvis det lykkes. Senere ændres det markant, og hovedindholdet i resultatkontrakterne bliver, at styrelserne leverer deres ydelser til brugernes tilfredshed. Det interne fokus erstattes altså af et eksternt, brugerrettet fokus.”

Hvad er baggrunden for denne glidning fra et internt til et eksternt fokus i resultatkontrakterne?

”Det oprindelige sigte med indførelse af resultatkontrakter er at få mere for pengene i den offentlige sektor. Derfor er det oprindeligt Finansministeriet, som er primus motor. Men fordi de enkelte ministerier og ministre har stor selvstændighed og selv vælger, om og hvordan de vil bruge resultatkontrakter, glider kontrollen med værktøjet ud af hænderne på Finansministeriet. Samtidig mister Finansministeriet interessen lidt efter lidt og bevæger sig videre til andre økonomistyringsværktøjer. Og gradvis bliver resultatkontrakter noget, ministerierne afstemmer efter deres egne behov. Det er en helt klassisk udvikling inden for forvaltning, som man også har set med mange andre styringsredskaber.”

Hvorfor vokser ministeriernes behov for at opsætte mål for kvaliteten af de ydelser, som styrelserne leverer til borgerne?

”Fordi dårlige sager med utilfredse brugere bliver et mere og mere primært parameter for, hvor godt en styrelse og i sidste ende en minister klarer sig i medierne. Hvis sagsbehandlingen på et bestemt område er for dårlig, er det fx en god historie i medierne. Og hvis kontrollen med fødevarer- eller miljøikkerhed halter, kan det også koste den siddende minister dyrt. Derfor kommer alt det, som ministeren kan stilles til regnskab for i offentligheden, gradvist ind i resultatkontrakterne. Indholdet i resultatkontrakterne har ændret sig fra et økonomisk til et politisk fokus, kan man sige. Men med til historien hører også, at mange af de økonomiske frihedsgrader, som blev indført med første generation af resultatkontrakter, har alle styrelser fået i dag. Det gælder eksempelvis større frihed til selv at fastlægge medarbejdernes lønninger.” ■

