

Kommunale kontrakter i overblik

En kortlægning af intern kontraktstyrings-
praksis i kommunerne



KREVI.

Denne rapport indeholder en kortlægning og analyse af kommunernes brug af intern kontraktstyring ultimo 2007. Kortlægningen viser, at intern kontraktstyring bruges i to ud af tre kommuner i dag. Kontrakternes indhold er præget mere af overordnede mål og rammer end specifikke, ligesom der er større vægt på drift end på udvikling. Til gengæld anvendes de interne kontrakter og deres opfølgning navnlig som grundlag for udvikling, men er også bredt anvendt som internt dialogredskab og i forhold til styring af serviceniveauet. Derimod bruges de sjældent som basis for justering af økonomiske dispositioner. Det stemmer fint med, at halvdelen af kommunerne udarbejder kontrakter, efter at budgettet er vedtaget. Det tyder på, at rammerne generelt er mere faste end målene. Det billede bekræftes af, at kommuner med intern kontraktstyring har mere begrænset adgang til at overføre midler fra år til år, men mere udvidede beføjelser i forhold til lønsumsstyring, end kommuner, der ikke bruger styringsredskabet.

Rapporten relaterer sig bl.a. til den aktuelle debat om kvalitetsreformen, der lægger op til øget kommunal anvendelse af styreformer som intern kontraktstyring, der understøtter decentralisering af driftsansvaret. Også strukturreformens kommunesammenlægninger og nye opgaver har givet anledning til at revurdere de kommunale styringsprincipper. Her kan undersøgelsens resultater forbedre grundlaget for at fastlægge den fremtidige kommunale styringspraksis.

Rapporten er udarbejdet af Camilla Dalsgaard og Søren Teglgaard Jakobsen. Tak til Peter B. Möller, Varde Kommune, Bo Andersen, Varde Kommune, Jørgen Clausen, Odense Kommune, Finn G. Johansen, Faaborg-Midtfyn Kommune, Dorte Bukdahl, KL, Torben Buse, KL, Morten Mandøe, KL, Henrik Sand, KL, Peter Kragh Jespersen, Aalborg Universitet, Karin Hansen, Aalborg Universitet, Niels Ejersbo, Syddansk Universitet og Carsten Greve, Copenhagen Business School for værdifulde og konstruktive kommentarer til projektbeskrivelse og spørgeskema. KREVI er alene ansvarlig for den endelige rapport.

KREVI, august 2008

Tim Jeppesen
Direktør

The logo consists of the word "KREVI." in a bold, black, sans-serif font. The text is positioned on a yellow rectangular background that is slightly offset to the right, creating a layered effect.

Olof Palmes Allé 13
8200 Århus N
www.krevi.dk
post@krevi.dk

T: 7226 9970
F: 7226 9980

ISBN 978-87-92258-12-0 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

[illegible]

1 SAMMENFATNING

Intern kontraktstyring er i løbet af de sidste ti år blevet indført i et stigende antal danske kommuner. Bag indførelsen har ofte været et ønske om at binde den kommunale service tættere sammen med den økonomiske styring for at skabe bedre kvalitet og effektivitet i de offentlige ydelser. Trods debat om konsekvenserne af styreformen har ingen endnu systematisk undersøgt, hvordan og under hvilke forudsætninger intern kontraktstyring virker i kommunerne. Det har KREVI sat sig for at gøre i en række projekter i de kommende år. Det første projekt i rækken er denne kortlægning og analyse af danske kommuners kontraktstyringspraksis. Formålet med projektet er at opnå overblik over og viden om kommunernes brug af intern kontraktstyring. Kortlægningen beskriver således styringsredskabets udbredelse, indhold og anvendelse, men vurderer ikke styringsredskabets virkninger. Det går vi videre med i et efterfølgende projekt (jf. KREVI, 2008). Fra en kommunal synsvinkel kan viden om andre kommuners tilgang til kontraktstyring kvalificere kommunernes egen praksis og inspirere til nye løsninger eller ændringer i den konkrete anvendelse af kontrakter. Dermed bidrager kortlægningen til at forbedre kommunernes grundlag for at fastlægge den fremtidige styringspraksis. Dét er ikke mindst relevant i lyset af kvalitetsreformen, der lægger op til øget kommunal anvendelse af styreformer som intern kontraktstyring, der understøtter decentralisering af driftsansvaret i opgaveløsningen. Også strukturreformens kommunesammenlægninger og nye opgaver har givet anledning til at revurdere de kommunale styringsprincipper og tænke nyt om den administrative organisering.

HVAD MENER VI MED INTERN KONTRAKTSTYRING?

Intern kontraktstyring er en samlebetegnelse for den styringsform, hvor to parter internt i en kommune indgår skriftlige aftaler eller kontrakter. Kontrakten indeholder en beskrivelse af de servicekrav, der skal opfyldes og de økonomiske og ressourcemæssige rammer, der gælder for opgaveløsningen. I denne rapport ser vi kun på kontrakter, hvor kommunalt ejede decentrale institutioner udfører opgaven, mens politikere eller centrale administrative ledere fungerer som bestillere. Styreformen har forskellige benævnelser i forskellige sammenhænge. De hyppigst anvendte er dialogbaseret styring, aftalestyring, intern kontraktstyring og BUM-modeller.

STYRINGSREDSKABETS UDBREDELSE I KOMMUNERNE

Udbredelsen af intern kontraktstyring i kommunerne har for alvor taget fart fra årtusindskiftet. I 2003 brugte 42 pct. af kommunerne kontraktstyring, mod 67 pct. i dag. Knap halvdelen af de kommuner, der ikke i 2007 brugte interne kontrakter, har planer om at indføre styringsredskabet på kort eller lang sigt. Det er navnlig de store kommuner, der benytter intern kontraktstyring. Det har ikke betydning for brugen af styringsredskabet, om kommunerne er sammenlagte ved strukturreformen i 2007 eller ej. Til gengæld har sammenlagte kommuner en tendens til at være påvirket af tidligere kommuners praksis. Hvis man i flertallet af de tidligere kommuner brugte interne kontrakter, er sandsynligheden større for, at man også i den nye kommune benytter sig af styringsredskabet. Kommunernes størrelse virker dog modererende på den sammenhæng. Jo større kommunen er, des mere tilbøjelig vil den være til at bruge interne kontrakter, uanset om de tidligere kommuner gjorde det.

HVORFOR VÆLGER ELLER FRAVÆLGER KOMMUNERNE AT BRUGE INTERNE KONTRAKTER?

Hovedparten af kontraktstyringskommunerne udpeger 4 forhold som de vigtigste årsager til at bruge interne kontrakter. For det første ønsker man at styrke strategisk planlægning og holde fokus på, at politiske mål opfyldes. For det andet er det vigtigt at skabe øget sammenhæng mellem ressourceforbrug og serviceniveau. For det tredje vil man sikre et grundlag for styrket dialog med det decentrale niveau, og endelig er det et højt prioriteret formål at understøtte decentralisering af økonomisk ansvar og råderet. Også kvalitetsudvikling af serviceydelserne og understøttelse af faglig metodefrihed decentralt er blandt de årsager, som

der er bred enighed om. Derimod er ønsker om konkurrenceudsættelse og besparelser i ringe grad årsag til at bruge interne kontrakter. Heller ikke statslige styringskrav anses for at være en vigtig grund.

I næsten alle kontraktstyringskommuner har den strategiske ledelse i vidt omfang taget initiativ til at indføre styringsredskabet. I halvdelen af kommunerne har politikere og funktionsledelse i høj grad været initiativtagere, mens det samme gælder for den decentrale ledelse i hver tredje kontraktstyringskommune. Det giver et generelt billede af intern kontraktstyring som et administrativt styringsredskab, der primært er indført top-down internt. Eksternt har kommunerne i høj grad hentet inspiration fra andre kommuner og i lavere grad fra KL og Finansministeriet.

De kommuner, der ikke bruger intern kontraktstyring, har ofte valgt styringsredskaber, der har elementer og grundidéer til fælles med kontraktstyring, fx virksomhedsplaner og drifts- eller udviklingsaftaler med løbende dialog og opfølgning.

INTERNE KONTRAKTER – HVEM, HVAD, HVOR?

Interne kontrakter bruges i dag i vid udstrækning på alle sektorområder, hvor det i 2003 navnlig blev brugt på det tekniske område. Ser man på, hvem der på bestillersiden indgår kontrakterne med de decentrale institutioner, har det administrative niveau en let overvægt med 55 pct., mens det politiske niveau indgår 45 pct. af kontrakterne. Mere specifikt indgår den strategiske ledelse 35 pct. af de interne kontrakter, funktionsledelsen 20 pct., kommunalbestyrelsen 31 pct. og fagudvalgene 14 pct.

De fleste kontraktstyringskommuner har standardskabeloner for udarbejdelsen af interne kontrakter, mens kontraktprocessernes administrative forankring oftest er tilpasset konteksten. De hyppigste og mest faste deltagere i fastlæggelse af kontraktens indhold er funktionsledelsen og den decentrale ledelse, der altid deltager i hhv. 69 pct. og 65 pct. af kommunerne. Dernæst følger den strategiske ledelse og ansatte i decentrale institutioner, fulgt af politikere og ansatte i forvaltningen. Derimod deltager brugere og borgere blot i 9 pct. af kontraktstyringskommunerne altid i indholdsfastlæggelsen.

Ser man på, hvad kontrakterne indeholder, er der samlet set større vægt på det overordnede end på det specifikke. Det gælder både i forhold til mål og rammer. Beskrivelser af økonomiske retningslinjer indgår oftere i *alle* kontrakter end beskrivelser af mål, der dog også er stærkt repræsenteret i form af krav til kvaliteten i serviceydelserne. Desuden er der ofte beskrivelser af dialog samt krav om dokumentation og resultatopfølgning. Overordnet betyder det, at drift indtager en mere fremtrædende rolle i kontrakterne end udvikling. Konkrete konsekvenser i form af belønning eller sanktion ved opfyldelse eller manglende opfyldelse af resultatkrav indgår sjældent, dvs. i 4-9 pct. af kommunerne, i de interne kontrakter.

KONTRAKTERNES OPFØLGNING OG ANVENDELSE

Næsten alle kontraktstyringskommunerne følger systematisk op på, om kravene i de interne kontrakter er opfyldt. Det er oftest funktionsledelsen og institutionerne selv, der foretager opfølgningen. Dialogmøder og selvevaluering er de hyppigst anvendte opfølgningsmetoder, efterfulgt af kontraktholders indberetning af information og nøgletal. Tilsyn, brugerundersøgelser og klageregistrering bruges sjældnere.

Kontrakterne og deres opfølgning anvendes i høj grad som grundlag for intern dialog mellem ledere på centralt og decentralt niveau og mellem decentrale ledere og medarbejdere. Fastsættelse af krav til kvalitetsudvikling og faglig udvikling på den enkelte institution står højt på listen over anvendelsesformer, mens der er mindre vægt på sammenligning og erfaringsudveksling institutionerne imellem. Endelig bruges kontrakterne og deres opfølgning til at justere næste års kontrakter i forhold til kvalitetskrav og politiske mål, men sjældnere til at

justere budgetter og bevillinger. Samlet set anvendes kontrakterne hyppigst som et redskab til udvikling og læring. Dernæst følger anvendelsen som dialogredskab og som styringsværktøj i forhold til serviceniveau og resultatkrav i driften. Koblingen til økonomiske rammer og bevillinger, samt straf og belønning, ligger i bund på listen over anvendelsesformer.

Kontrakternes forholdsvis sjældne anvendelse som basis for at revidere budgetter og prioritere ressourcer er overraskende i lyset af, at økonomiske retningslinjer hyppigt indgår i kontrakterne, samt at et af de vigtigste formål med kontrakterne er at skabe overensstemmelse mellem ressourceforbrug og serviceniveau. Sammenhængen mellem formål og anvendelse er altså ikke klar. To interessante mønstre viser sig dog. For det første bruges kontrakter sjældnere som udviklingsredskab i kommuner, der lægger stor vægt på dokumentation og sammenligning som grunde til at bruge kontraktstyring. For det andet anvendes de oftere som styringsredskab i forhold til driften i kommuner, der prioriterer information til politikere og *value for money* højt som årsager til at bruge interne kontrakter.

Alt i alt ser det ud til, at interne kontrakter primært er et administrativt redskab til intern styring af driften og dialog mellem administrative aktører på forskellige niveauer. De eksterne relationer til politikere, brugere og borgere bringes sjældnere i spil og ser ud til at være sekundære i forhold til de interne administrative relationer.

BEFØJELSER OG BESLUTNINGSKOMPETENCE

Halvdelen af kontraktstyringskommunerne udarbejder de interne kontrakter efter, at kommunens budget er blevet lagt. Den beskudte anvendelse af kontrakterne som basis for justering af økonomiske rammer giver bedre mening, når rammerne er sat i budgettet på forhånd. Hver fjerde kommune udarbejder budget og kontrakt samtidig.

Generelt set har kommunerne en høj grad af økonomisk decentralisering i forhold til de to undersøgte aspekter, lønsumsstyring og decentral overførselsadgang. Der er dog en tendens til, at det decentrale niveau har mere udfoldelsesfrihed til at styre institutionens lønsum end til at overføre underskud eller overskud fra et budgetår til det næste. Ser man på økonomisk decentraliseringsgrad i kommuner med og uden kontraktstyring, viser det sig, at kommuner, der bruger interne kontrakter har mere vidtgående lønsumsstyring end kommuner, der ikke gør. For overførselsadgang er billedet omvendt: Institutionsledere i kommuner uden kontraktstyring har lettere adgang til at overføre overskud og underskud til næste års budget end deres kolleger i kommuner med intern kontraktstyring.

53 pct. af kommunerne bruger en "forvaltningsmodel" med centrale forvaltninger eller forvaltningsafdelinger under ledelse af direktører med driftsansvar. 38 pct. har i stedet organiseret sig efter en "direktionsmodel" eller "virksomhedsmodel", der er kendetegnet ved, at der er en direktion *uden* driftsansvar, med decentralisering af driftsansvar til de udøvende institutioner. Der er ikke forskel på udbredelsen af intern kontraktstyring i kommuner med den ene eller den anden organiseringsmodel.

PERSPEKTIVER

Kortlægningen af intern kontraktstyring besvarer mange spørgsmål, men føder også ind i den fremadrettede debat om intern kontraktstyring. Det gælder især, hvad angår koblinger mellem kontraktprocesserne og de øvrige kommunale styringsprocesser. Her peger kortlægningen på tre centrale temaer. Det første handler om dialog mellem de forskellige aktører, herunder forholdet mellem det overordnede strategiske og det institutionsspecifikke perspektiv. Det andet tema er koblingen mellem mål og rammer; ressourcer og krav. Endelig er det en vigtig udfordring i forbindelse med intern kontraktstyring at ramme balancen mellem central styring og decentral ledelse. De nævnte temaer kan tages op i det næste KREVI-projekt om intern kontraktstyring, hvor vi vil se på konsekvenser af intern kontraktstyring i kommunerne.

2 INDLEDNING

Kontraktstyring var et væsentligt redskab i moderniseringen af den offentlige sektor i begyndelsen af 1990'erne. Kontrakter blev bl.a. taget i brug for at skabe øget markedsstyring i den offentlige sektor. Styreformen blev først indført i centraladministrationen og bredte sig derefter til kommunerne (Ejersbo & Greve, 2002b). Bag indførelsen i kommunerne er ofte et ønske om at binde den kommunale service tættere sammen med den økonomiske styring for at skabe bedre kvalitet og effektivitet i de offentlige ydelser. Desuden lægges der vægt på kontrakten som grundlag for bedre dialog mellem decentralt og centralt niveau (Se fx Clausen & Ladefoged, 2002:122-125; Eeg, 2002:201-205; Ejersbo & Greve, 2002c:228).

Vurderinger af de første forsøg med statslige kontraktstyrelser i begyndelsen af 1990'erne gav et uklart billede af kontraktstyringens konsekvenser. På den ene side var det vanskeligt entydigt at fastslå, hvorvidt og hvordan kontrakterne påvirkede institutionernes produktivtetsudvikling (Rigsrevisionen, 1998; Nielsen, 1999). På den anden side syntes kontraktstyring at bidrage til at synliggøre aktiviteter og målopfyldelse og dermed forbedre grundlaget for at prioritere indsatser og mål (Nielsen, 1999:296; Jørgensen og Mouritzen, 2001:185). På det seneste har nogle af kontraktstyringens ophavsmænd udtrykt bekymring for den måde, som kontraktstyringen har udviklet sig på. I en kronik i foråret 2007 pegede Gjørup et al. således på, at kontrakterne med tiden er kommet til at indeholde uforholdsmæssigt store dokumentationskrav. Det har drænet den daglige drift og den egentlige serviceproduktion for ressourcer. Også Grønnegaard Christensen (2007) har i en kommentar til kvalitetsreformen efterlyst mere viden om kontraktstyringens konsekvenser.

Trods debat om styreformens mulige konsekvenser har ingen endnu systematisk undersøgt, hvordan og under hvilke forudsætninger intern kontraktstyring virker i kommunerne. Det har KREVI sat sig for at gøre i en række projekter om intern kontraktstyring. Det første projekt er denne kortlægning og analyse af kommunal kontraktstyringspraksis.

Både strukturreformen og kvalitetsreformen aktualiserer debatten om intern kontraktstyring. Strukturreformen fordi den har betydet større kommuner. Jo større kommunerne er, des flere decentrale institutioner er der i den enkelte kommune, og jo større er kompleksiteten i forhold til styringen i den kommunale hverdag. Et formål med at bruge kontrakter er netop at fokusere styringen i en kompleks struktur. Derfor er det for flere kommuner blevet aktuelt at indføre kontrakter, ligesom der for mange kommuner er sket ændringer i anvendelsen af kontrakter. Både pga. fusioner og nye opgaver har kommunalreformen således givet anledning til at revurdere de kommunale styringsprincipper og tænke nyt om den administrative organisering. Den udviklingsproces understøttes af det overblik over kommunal kontraktstyringspraksis, der etableres i denne undersøgelse.

I kvalitetsreformen er der lagt op til, at kommunerne i højere grad anvender styringsredskaber som intern kontraktstyring, der understøtter decentralisering af driftsansvaret i den kommunale opgaveløsning. Formålet er at give ledere og medarbejdere på institutionerne større frihed til at tilrettelægge arbejdet og udvikle fagligheden for at nå de politisk udstukne mål inden for de fastlagte rammer (Regeringen, 2007:122-123). Derfor er en undersøgelse af intern kontraktstyring også relevant i forbindelse med kommunernes implementering af kvalitetsreformen.

3 FORMÅL OG ANVENDELSE

Formålet med undersøgelsen er at kortlægge kommunernes brug af intern kontraktstyring. Kortlægningen har primært et beskrivende sigte og vil ikke gå ind i en vurdering af kontraktstyringens virkninger eller kontrakternes konkrete indhold. For at opfylde formålet må bl.a. følgende spørgsmål besvares:

- Hvad er intern kontraktstyring?
- Hvilken viden eksisterer allerede om indførelse og brug af intern kontraktstyring i kommunerne?
- Hvor stor er udbredelsen af intern kontraktstyring efter kommunalreformen?
- Hvorfor bruger kommunerne intern kontraktstyring?
- På hvilke områder benyttes interne kontrakter?
- Hvem er kontraktens parter og hvad er det typiske indhold i de interne kontrakter?
- Hvordan følger man op på kontrakterne?
- Hvordan anvendes de interne kontrakter og deres opfølgning i praksis?

Undersøgelsen tegner det kommunale kontraktstyringslandkort anno 2007. Det giver overblik over og viden om udbredelse, formål, indhold og anvendelse af intern kontraktstyring i kommunerne. Fra en kommunal synsvinkel vil resultaterne kunne give ny viden, som kan skabe basis for inspiration og læring i den styringsharmonisering, som mange kommuner stadig er i gang med efter kommunesammenlægningerne. På baggrund af kortlægningen får hver enkelt kommune en umiddelbar indikation af, hvordan andre kommuner bruger kontrakter som styringsredskab. Viden om andre kommuners tilgang til kontraktstyring kan kvalificere kommunernes egen styringspraksis og inspirere til nye løsninger eller ændringer i den konkrete anvendelse af kontrakter. Det skal understreges, at undersøgelsen ikke har til hensigt at afgøre, om man bør afskaffe, bevare eller indføre intern kontraktstyring i kommunerne.

Rapporten har følgende opbygning: I afsnit 4 redegøres der for indholdet af begrebet "intern kontraktstyring", som vi forstår det. Dernæst beskrives i afsnit 5 baggrunden for indførelse af intern kontraktstyring i den offentlige sektor i Danmark. I afsnit 6 etableres en analyse-ramme, hvor det teoretiske grundlag for den empiriske analyse fastlægges og der opstilles en række fordele og ulemper ved brug af intern kontraktstyring. I afsnit 7 redegøres der for undersøgelsens metode, hvorefter den kommunale kontraktstyringspraksis analyseres i afsnit 8. De empiriske oplysninger til analysen er indsamlet i en spørgeskemaundersøgelse til kommunerne i slutningen af 2007, jf. bilag 1. Afsnit 9 perspektiverer kortlægningen i forhold til de næste KREVI-projekter om intern kontraktstyring.

4 HVAD MENER VI EGENLIG MED INTERN KONTRAKTSTYRING?

4.1 Interne kontrakter i det offentlige

Inspirationen til intern kontraktstyring i den offentlige sektor kommer fra den private sektor. Alligevel er der nogle væsentlige forskelle mellem kontrakter i de to sektorer. I det private er kontrakter kendetegnet ved, at de indgås frivilligt mellem to eller flere ligeværdige parter, de indeholder sanktioner ved kontraktbrud, og tvister kan prøves af juridiske instanser. I den offentlige sektor bruges kontrakter til at fastlægge krav til serviceniveauet og rammer for samarbejdet mellem udbydere og leverandører af offentlig service. Kontrakter er således skriftlige aftaler, der indgås mellem to eller flere parter om levering af produkter eller ydelser. Der er både eksterne og interne kontrakter i den offentlige sektor. Eksterne kontrakter bruges i forbindelse med udlisning, og deres indhold ligner mest de kontrakter, der kendes fra den private sektor. Interne kontrakter er aftaler indgået mellem parter i kommunens egen organisation. Interne kontrakter adskiller sig fra eksterne på flere måder. De interne kontrakter indgås således mellem en overordnet og en underordnet enhed i stedet for mellem ligeværdige parter. Derfor indgås de ikke nødvendigvis på frivillig basis. Desuden indeholder interne kontrakter kun sjældent sanktioner, som kan efterprøves ved juridiske instanser (Ejersbo & Greve, 2002b:16-18). Interne kontrakter er i fokus i dette projekt.

4.2 Skriftlige aftaler om krav og vilkår

Intern kontraktstyring har mange navne i forskellige kontekster og på forskellige niveauer, eksempelvis aftalestyring, dialogbaseret styring og BUM-model. Kontraktstyring er i mange henseender en videreudvikling af mål- og rammestyring. I første omgang angik mål- og rammestyring overordnet målformulering på forskellige politikområder. Med kontraktstyring udvides fokus til også at omfatte politiske drøftelser og indgåelse af konkrete aftaler med de enkelte institutioner. Styringsredskabet indebærer decentralisering af ansvaret for den daglige drift og ledelse til institutionsniveauet. Ved intern kontraktstyring nedfældes der *skriftlige* aftaler eller kontrakter mellem to parter internt i kommunen. Det kan være mellem det politiske niveau og de udførende institutioner eller forvaltninger, eller mellem forvaltningsledelsen og decentrale institutioner eller enheder. Kontrakten indeholder en beskrivelse af de servicekrav, der skal opfyldes og de vilkår og spilleregler, der gælder for opgaveløsningen (Ejersbo & Greve, 2002b: 23).

4.3 Kommunalt ejede institutioner udfører opgaven

I undersøgelsen ser vi alene på kontrakter, hvor kommunalt ejede institutioner udfører opgaven. Det er der flere grunde til. Når vi ikke inkluderer selvejende institutioner i undersøgelsen, skyldes det, at der for dem gælder særlige juridiske forhold. Bl.a. drives en selvejende institution af en selvstændig og uafhængig bestyrelse, ligesom den har egen formue, som kommunen ikke kan disponere over eller inddrage uden lovhjemmel. Desuden er selvejende institutioner ikke en del af den offentlige forvaltning (Undervisningsministeriet, 1997; Finansministeriet, 2008). Af de grunde er det mindre interessant i forhold til evalueringens formål at undersøge selvejende institutioner.

Valget af at undersøge kontrakter, hvor institutionsniveauet er udførende, skyldes for det første, at der i kommunerne er flest af den slags kontrakter. Praktisk betyder det, at undersøgelsens resultater vil kunne finde bred anvendelse i den kommunale virkelighed. Desuden er det metodisk ønskværdigt med så stor variation som muligt. Her giver et større antal kontrakter et bedre grundlag for at indfange forskellige aspekter af interne kontraktens virkemåde. For det andet er der mange kommunale kroner bundet i decentrale institutioners

opgaveløsning, hvilket gør området interessant. Endelig er indførelsen af intern kontraktstyring i kommunerne som nævnt primært motiveret af ønsker om klarere mål for og mere opmærksomhed om kvalitet i serviceydelserne, samt om mere dialog mellem forvaltning og institutioner. Begge motiver peger på institutionsniveauet og forholdet mellem centralt og decentralt niveau som omdrejningspunkter for indførelse af intern kontraktstyring.

Den forholdsvis brede definition af intern kontraktstyring er nødvendig for at gøre undersøgelsen af fænomenet så nuanceret som muligt. Konsekvensen er dog en tilsvarende indholdsmæssig bredde i undersøgelsens resultater. Se i øvrigt afsnit 7.

5 STYRINGSREDSKABET I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

5.1 Starten i staten: Fristyrelsesforsøget

Intern kontraktstyring blev introduceret i den offentlige sektor i Danmark af Finansministeriet som en del af "fristyrelsesforsøget" i centraladministrationen i 1992. Formålet med forsøget var at sikre en bedre politisk styring og en mere effektiv drift af de statslige styrelser. Det skulle ske ved at begrænse den politiske detailstyring og give styrelserne friere rammer for opgavevaretagelsen, herunder øget råderum på løn- og personaleområdet samt budgetgaranti. For at sikre, at de friere rammer blev omsat til øget effektivitet i driften, indførte departementet skærpede krav til styrelsernes mål og resultater. Instrumentet til at styre forholdet mellem departement og styrelser var kontrakter, hvori man nedskrev de rammer og krav, som styrelserne i kontraktperioden varetog driften ud fra (Rigsrevisionen, 1998; Christensen, Ytting og Jensen, 1999: 253-254; Finansministeriet, 1995: 32-35).

Da fristyrelsesforsøget blev evalueret, fandt man både positive og negative konsekvenser. På den ene side var forsøget en succes: Styrelserne havde opfyldt kontrakterne, højet informationen til brugerne, forbedret dialogen mellem ansatte i departement og styrelse samt fået mulighed for selv at ændre i prioriteringer og udvikle nye redskaber til resultatmåling. På den anden side var ikke alle styrelser lige egnede til at bruge kontrakter, da visse opgaver vanskeligt lod sig måle. Desuden udgjorde kontraktprocessen en ressourcemæssig belastning for departementerne (Finansministeriet, 1995). Endelig var det primært styrelserne selv, snarere end de kontraktholdende ministerier, der havde formuleret indholdet af kontrakterne. Det betød, at målsætninger og resultatkrav kom fra den udførende part og følgelig var sat så lavt, at man var sikker på umiddelbar succes (Thaarup, 1995: 27; Greve, 2000: 157-158). Desuden udeblev den ønskede opdeling mellem politik og drift (Jørgensen, 1999: 568).

Kontrakter blev op gennem 1990'erne berømmet som styringsværktøj i den offentlige sektor (Greve, 2000: 158). En lang række artikler og udgivelser i dansk forvaltningspolitisk sammenhæng fremhævede i den periode kontraktstyring som et velegnet redskab i såvel stat som kommuner (se fx Finansministeriet, 1993; Indenrigsministeriet, 1994; KL, 1998a; KL, 1998b; KL, 1999; Rieper, Ejersbo og Hansen, 2000:180).

5.2 Udbredelsen af intern kontraktstyring til kommunerne

De første danske kommuner påbegyndte indførelsen af intern kontraktstyring i 1996-1997 i tæt samarbejde med KL (Eeg, 2002:213; Herslund, 2004:32-33; KL, 2000b). En af de første kontraktstyringskommuner var Allerød, der indførte intern kontraktstyring som en videreudvikling af den decentralisering og målstyring, som man havde tilrettelagt arbejdet efter i de tidlige 1990'ere (KL, 2000b). I 1998 udgav KL sin første pjece om kontraktstyring (KL, 1998a). Pjecen indeholder en vejledning til indførelse af intern kontraktstyring og beskriver nogle muligheder og udfordringer ved brug af styringsredskabet. Her påpeges også den naturlige glidende overgang mellem mål- og rammestyring og intern kontraktstyring (KL, 1998a:9-10).

Fra slutningen af 1990'erne har intern kontraktstyring bredt sig i det kommunale landskab. Udbredelsen er foregået både "top-down" og "bottom-up". I top-down-processerne har navnlig Finansministeriet og KL spillet en rolle. Hvor Finansministeriet promoverede styringsredskabet, har KL gennem årene udført et seriøst og omfattende rådgivningsarbejde for kommuner, der stod over for indførelsen af interne kontrakter. KL må derfor antages at have været en væsentlig inspirator for kommunerne i forbindelse med indførelsen af intern kon-

traktstyring. Herom vidner bl.a. et stort antal publikationer på området (fx KL, 1998a; KL, 1998b; KL, 1999; KL, 2000a; KL, 2000b; KL, 2001). Desuden antydes KL's betydning i det faktum, at mange af de første kontrakter i kommunerne indeholdt samme detaljerede beskrivelse af mål, ressourcer, arbejdstilrettelæggelse, resultat og virkning, som KL anbefalede i sin pjece i 1998 (Eeg, 2002:203). Ligesom Finansministeriet ser KL kontrakter som et redskab til at styrke dialogen mellem politikere og institutioner, forbedre den politiske styring og opnå bedre sammenhæng mellem ressourcer og kvalitet (Eeg, 2002:200-201; KL, 1998a:11).

Man bør dog på ingen måde undervurdere kommunernes egen rolle i indførelsen af interne kontrakter. Valget af intern kontraktstyring er således i lige så høj grad truffet i interne botom-up-processer. Ofte kræver implementering af styringsredskabet en stor arbejdsindsats i den enkelte kommune. Derfor er det afgørende, at den kommunale ledelse har igangsat omstillingsprocessen og bakket op om arbejdet, ligesom det er vigtigt, at der er bred accept i organisationen (KL, 2000b:25; KL, 1998b:3). Derudover vender mange kommuner naturligt blikket udad og henter inspiration i andre kommuners styremåder (se også afsnit 6.2 om institutionel isomorfi). Her viser kommunale erfaringer med brug af intern kontraktstyring, at man kan høste en række fordele ved at bruge redskabet (jf. fx KL, 2000a; KL, 2000b; KL, 2001).

5.3 Et styringsredskab med skiftende fokus

Fra 1992-1995 forstod man kontraktstyring som det redskab, man brugte i fristyrelsesforsoget, hvor den interne *styring* var omdrejningspunktet. Kontraktredskabet blev markedsført som et "noget for noget"-system, hvor styrelserne fik budgetsikkerhed til gengæld for at indgå aftaler om bestemte krav til mål og resultater. Finansministeriet hjalp i den periode med formuleringen af kontrakterne (Ejersbo & Greve, 2002b:24; Greve, 2000: 157; Christensen, Ytting og Jensen, 1999: 264). Efter 1995 blev forhandlingerne af mål og resultatkrav med de enkelte styrelser overladt til ressortministeriernes departementer. Finansministeriet trak sig tilbage og tog budgetsikkerheden med sig. Derved ændrede kontraktstyringen betydning og blev til et redskab, hvor *dialogen* var det centrale. Med introduktionen af virksomhedsregnskaber i 1997 rettede fokus sig mod resultatopfølgning. I 1998 kiggede Rigsrevisionen på statens hidtidige kontraktstyringspraksis, bl.a. med produktivetsforbedringer for øje (Rigsrevisionen, 1998:7). Interne kontrakter blev derfor efterhånden også opfattet som et redskab til *kontrol* (Ejersbo & Greve, 2002b:25).

Efter 1999 blev flere nye styringsredskaber introduceret i den offentlige sektor. Der var ikke længere den samme stærke tiltro til kontraktstyring som tidligere. Alligevel ønskede man at beholde kontrakterne som fleksible styringsredskaber, der kan kombineres med andre værktøjer (Ejersbo og Greve, 2002b: 24-25). Der er fortsat elementer af både kontrol og dialog i de interne kontrakter i den offentlige sektor efter årtusindeskiftet. Samtidig med øget fokus på målopfølgning og krav til serviceniveau i kontrakterne, lægger danske offentlige organisationer særlig vægt på en dialogbaseret resultatopfølgning. Dialog er således stadig i sig selv et mål med intern kontraktstyring (Ejersbo & Greve, 2002c:228-230; Binderkrantz & Christensen, 2008:18-19; Therkildsen et al., 2006:122; KL & KT0, 2006; KL:2003:15).

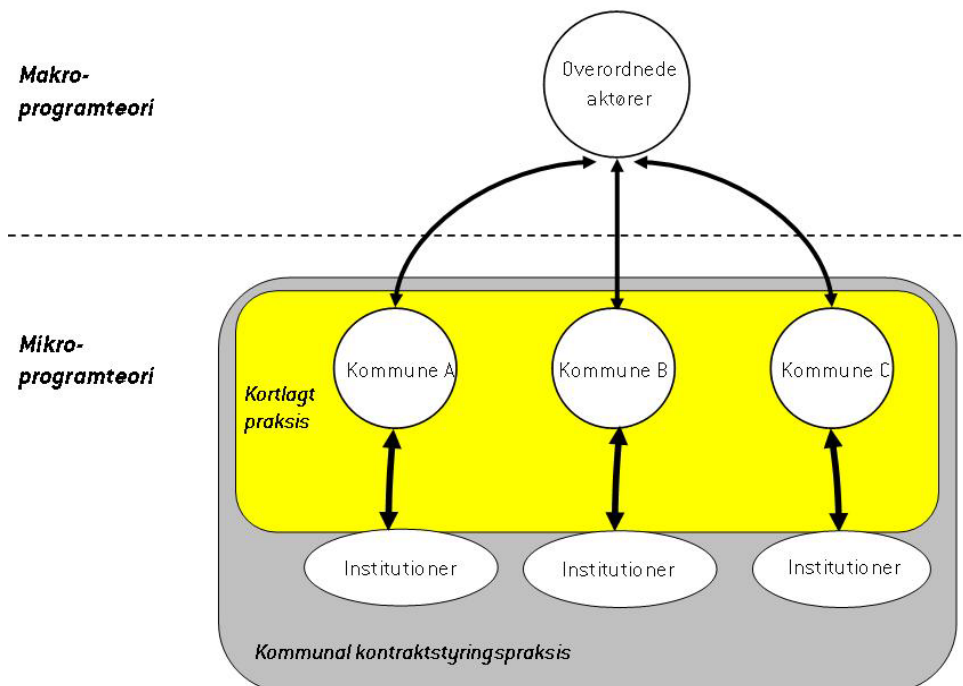
6 TEORIER OM FORANDRINGER – EN ANALYSERAMME

6.1 Programteori som overordnet forståelsesramme

Uanset motiverne er indførelsen af interne kontrakter sket som en tilsigtet og planlagt forandring i den offentlige sektor. Der har altså været antagelser til stede om, hvad der virker, hvorfor, hvornår og hvordan. Sådanne antagelsesrækker kaldes i evalueringslitteraturen for programteorier. De kan bruges som evalueringsredskab til at studere årsager og virkninger. Programteorier tydeliggør forestillinger om, hvorfor og hvordan en indsats tænkes at virke i en given kontekst. Tilgangen kan hjælpe til at vurdere, hvordan et mål tænkes nået, hvilke resultater der kræves, hvilke aktiviteter, der skal til for at opnå resultaterne, samt hvilke ressourcer og rammer de aktiviteter kræver (Krogstrup, 2003: 75; Dahler-Larsen & Krogstrup, 2003: 51-79; Shadish et al., 1991). Programteorier benyttes oftest til at sige noget om virkningerne af en afgrænset indsats. Selvom projektets undersøgelsesgenstand, intern kontraktstyring i kommunerne, er en tværgående styreform eller organiseringsmåde af mere generel karakter end en indsats, vil vi fortsat benytte programteoribegrebet, også i kommende KREVI-projekter om intern kontraktstyring. Udgangspunktet er det samme, nemlig at der er foregået en planlagt forandring med et formål.

Indførelsen af intern kontraktstyring er som nævnt foregået som en kombination af top-down- og bottom-up-processer. Derfor giver det mening at skelne mellem landsdækkende programteorier på makroniveau og lokale programteorier på mikroniveau. Figur 1 skitserer, hvordan makro-programteorien kan påvirke mikro-programteoriene for indførelse af intern kontraktstyring i kommunerne. Indholdet af programteorier på mikroniveauet kan have betydning for anvendelsen af interne kontrakter i den kommunale praksis.

Figur 1. Makro-programteori, mikro-programteori og praksis



Note: Kortlægningen af intern kontraktstyringspraksis afdækker det gule felt i figuren, dvs. brugen af intern kontraktstyring på kommuneniveau, men siger ikke noget specifikt om praksis i de enkelte institutioner.

Der er både horisontale og vertikale analyseperspektiver i figur 1. Vertikalt er makro-programteorien indlejret i de forskellige mikro-programteorier og har derigennem betydning for praksis. Horisontalt kan der være forskellige lokale "oversættelser" af makro-

programteorien i kommunerne. Da kortlægningen alene bygger på oplysninger fra kommuneniveauet, kan den indirekte sige noget om institutionernes *generelle* praksis i den enkelte kommune, men ikke om praksis på den enkelte institution.

For at uddybe analyserammen gennemgås nu nogle relevante generelle teorier om forandringer i organisationer. Teorierne relateres løbende til intern kontraktstyring. Dernæst opstilles en række argumenter for og udfordringer ved indførelse og brug af intern kontraktstyring i kommunerne. Gennemgangen har fokus på de generelle aspekter, som de beskrives i litteraturen.

6.2 Institutionel forandringsteori og intern kontraktstyring

Som nævnt er indførelsen af intern kontraktstyring en planlagt forandring, der angår den kommunale organisering og styring af serviceproduktionen. Derfor kan udbredelsen af intern kontraktstyring ses som en institutionel forandring, dvs. et indholdsmæssigt skift i de institutionelle forhold i kommunerne (Antonsen & Jørgensen, 2000a:2-4). Når man skal afdække institutionelle forandringer som indførelsen af intern kontraktstyring, kan man sondre teoretisk mellem rationel, sociologisk og historisk ny-institutionalisme (Hall & Taylor, 1996).

Den rationelle ny-institutionalisme ser forandringer som noget formålsbestemt og forklarer dem med henvisning til den værdi, de udgør for dem, der initierer forandringen. Heri ligger implicit en antagelse om, at man kan skabe adfærdsændringer ved at ændre den formelle struktur fra oven. Målet med en institutionel forandring er her at maksimere egennytten for den enkelte eller for organisationen. Det kan eksempelvis ske ved at søge at maksimere effektivitet og produktivitet, samt minimere transaktions- og produktionsomkostninger (Hall & Taylor, 1996:944-946; Antonsen et al., 2000:22-27). Rationelle ny-institutionalistiske bevæggrunde findes i rigt mål i fx Finansministeriets tanker forud for fristyrelsesforsøget, jf. afsnit 5.1.

Den sociologiske ny-institutionalisme forklarer forandringer med, at de er kulturelt og socialt værdsat og legitime i en bredere sammenhæng (Hall & Taylor, 1996:949). Den peger på tre forandringsmekanismer, der leder frem til institutionel isomorfi, dvs. at organisationer i et felt over tid bliver mere ensartede (Antonsen et al., 2000:38).

Den første er tvangsmæssig isomorfi, der antager, at institutionelle forandringer udspringer af et pres, der stammer fra andre organisationers direkte eller indirekte kontrol med forandringsorganisationens ressourcer. Hvis kommunerne lader sig inspirere af Finansministeriets eller KL's udmeldinger, kan det således skyldes, at det er strategisk hensigtsmæssigt i et generelt perspektiv. Den tvangsmæssige isomorfi har klare rationelle undertoner. Den anden er normativ isomorfi, hvor institutionelle forandringer sker som følge af nye professionelle normer og regler, der har deres oprindelse i et fælles fagligt miljø (Antonsen et al., 2000:38). Her kan man se det stigende antal DJØF'ere ansat i kommunale forvaltninger som en forandringsdriver i forhold til indførelse af intern kontraktstyring. Den tredje er mimetisk isomorfi, hvor en organisation efterligner organisationer, der ligner den selv, og som anses for at klare sig godt på udvalgte områder. På den måde gennemfører man allerede afprøvede forandringer, hvilket kan være en praktisk metode til at reducere metodeusikkerhed og højne beslutningers legitimitet (Antonsen et al., 2000:38-39). Udbredelsen af intern kontraktstyring i den kommunale sektor kan til dels være foregået ved denne mekanisme, da kommunerne naturligt ønsker at lære af gode erfaringer fra andre kommuner. I forlængelse af den mimetiske isomorfi kan man se forandringstendenser som modefænomener, der optræder i bølger (Antonsen et al., 2000:38-39). I den forbindelse kan en forandring være uden reel betydning for adfærden, men i stedet være en symbolsk tilpasning, der gennemføres for at signalere over for omverdenen (og sig selv), at man er med på noderne (Antonsen et al., 2000:32-33).

Den historiske ny-institutionalisme peger på sti-afhængighed som et centralt begreb, når vi snakker om forandringer. Logikken er, at organisationers næste skridt er betinget af de foregående, hvilket fremmer inkrementelle forandringer i den enkelte organisation (Hall & Taylor, 1996:938-942; Antonsen et al., 2000:41-43). Overføres teorien på det aktuelle emne, vil en kommunes hidtidige beslutninger om styrings- og organisationsprincipper have betydning for, om kommunen vælger at indføre intern kontraktstyring. Et eksempel på sti-afhængighed er den tidligere beskrevne naturlige glidende overgang mellem mål- og ram- mestyring og intern kontraktstyring (KL, 1998a:9-10). Erfaringsmæssigt bruger den danske offentlige sektor små skridt, når områder skal på kontrakt (Ejersbo & Greve, 2002c:228). Grænsen for, hvornår en forandring er inkrementel kan dog ikke fastsættes entydigt, men afhænger bl.a. af perspektiv (Antonsen & Jørgensen, 2000a:2-4). Indførelsen af intern kontraktstyring i en kommune, hvor man hidtil har haft målstyring, kan eksempelvis opfattes som en større forandring af medarbejderne på institutionerne end af forvaltningsledelsen.

Kombineres det sociologiske og det historiske perspektiv, kan lokal kultur, værdisæt og normdannelse ses som bestemmende for, om og hvordan forandringer foregår (Antonsen et al., 2000:39-41). Da indførelsen af intern kontraktstyring som nævnt kræver opbakning og accept, er det vigtigt, at styringsredskabet tilpasses den enkelte kommunes lokale organisationskultur. Derfor må man forvente, at den enkelte kommune selv fortolker styringsredskabet, så det passer ind i den relevante kontekst. Eksempelvis kan det ses som et udtryk for fortolkning af styringsredskabet i den lokale kulturelle kontekst, om man kalder brugen af skriftlige aftaler for "intern kontraktstyring" eller "dialogbaseret aftalestyring".

6.3 Hvorfor intern kontraktstyring i kommunerne?

Der er mange argumenter for at indføre og bruge interne kontrakter i styringen af de kommunale institutioner. Den enkelte kommunes indførelse og brug af intern kontraktstyring kan have flere forskellige formål, der ikke nødvendigvis udelukker hinanden. En række argumenter for styringsinstrumentets indførelse går igen i litteraturen (se fx KL, 2006a:5-7; KL, 2005a:21; KL, 2000b: 25; KL, 1999:58; KL, 1998b; KL, 1998a:10-11; Elkjær-Larsen og Pedersen, 1994:10-11; Bak, 2004:6-7). Blandt de oftest nævnte fordele er, at redskabet, hvis det bruges hensigtsmæssigt, kan medvirke til at:

- a) skabe øget sammenhæng mellem ressourceforbrug og serviceniveau
- b) opnå besparelser på længere sigt
- c) øge fokus på at udvikle kvaliteten af ydelserne
- d) understøtte decentralisering af økonomisk ansvar og råderet
- e) understøtte institutioners og medarbejderes faglige metodefrihed i opgaveløsningen
- f) tydeliggøre spilleregler, fx kompetence- og ansvarsfordeling, for opgaveløsningen
- g) styrke dialog mellem kontraktholdere og bestillere
- h) forbedre grundlaget for sammenligning af resultater på de enkelte institutioner
- i) forberede kommunen til øget ekstern konkurrence fra den private sektor
- j) styrke den strategiske planlægning og holde fokus på, at politiske mål opfyldes
- k) synliggøre det aktuelle serviceniveau over for politikerne
- l) skabe øget gennemsigtighed i servicen over for brugerne
- m) skabe intern konkurrence mellem institutionerne
- n) sikre dokumentation for opnåelse af resultater
- o) skabe ensartet styring i kommunen
- p) gøre det lettere for kommunen at tilpasse sig styringskrav fra staten

De nævnte argumenter tilhører makro-programteorien, da de i princippet gælder generelt for alle kommuner. Argumenterne er primært inspireret af rationelle teorier om institutionel forandring. Det er naturligt, da et formålsbestemt og nyttemaksimerende forandringsper-

spektiv virker legitimerende i forhold til et generelt ønske om at forbedre økonomistyringen og give borgerne mere kvalitet for skattekrone. Flere argumenter for at bruge intern kontraktstyring indeholder dog stærke elementer fra sociologisk ny-institutionalisme. Det gælder for det første argumenterne d), e), f) og g), der omhandler decentralisering, faglig metodefrihed, klar ansvarsfordeling og dialog. De komponenter appellerer generelt til værdier og fagnormer internt i organisationen, hvad enten det er hos frontpersonalet i institutionerne eller hos ansatte i forvaltningen. Her vil man opnå accept fra de mennesker, der skal arbejde med styringsværktøjet i praksis. Argument k) og l) appellerer til gængse ønsker fra politikere og brugere. Endelig er argument p) et typisk eksempel på tvangsmæssig isomorfi, da intern kontraktstyring som nævnt kan ses som et svar på nogle af kvalitetsreformens krav. Her efterstræbes legitimitet i forhold til staten. De oplyste argumenter for at bruge intern kontraktstyring uddybes og konkretiseres i det følgende under nogle bredere overskrifter.

6.3.1 Kvalitetsudvikling og ressourcebesparelser

Med interne kontrakter sætter man fokus på den enkelte institutions input og output: Resourcer og ydelser. Kontrakter er ofte "noget for noget-aftaler", hvor institutioner og deres ledere og medarbejdere får mere frihed i opgaveløsningen mod at forpligte sig på nærmere definerede resultat- og budgetkrav. Tanken er, at institutionerne bliver mere effektive inden for de fastlagte mål og økonomiske rammer, når fagpersonalet har autonomi og fleksibilitet i forhold til den måde, som ressourcerne kan anvendes på (Dahl, 2004:21; KL, 2006a:7). Et eksempel kunne være decentralisering af økonomisk råderet i form af lønsumsstyring (Clausen & Ladefoged, 2002:123). De interne kontrakter skærper opmærksomheden om og anskueliggør sammenhængen mellem institutionens ressourceforbrug og de resulterende serviceydelser. Derved bliver det muligt at stille specifikke krav om forøget produktivitet i institutionen og forbedre ressourceanvendelsen på længere sigt (KL, 2003:15). Det vil muliggøre økonomiske besparelser, men kan også bane vejen for kvalitetsudvikling af institutionernes ydelser og intern læring (Greve og Ejersbo, 2005:108; KL, 1998a:11).

6.3.2 Gennemsigtighed for brugere, medarbejdere, ledere og politikere

Brugen af skriftlige aftaler hjælper til at synliggøre den enkelte institutions ressourcegrundlag, servicekrav og resultater over for både politikere, ledere, medarbejdere og brugere. For politikere og forvaltningsledelse har gennemsigtigheden flere fordele. For det første giver den mulighed for at kontrollere serviceniveauet og følge op på kvalitetsudviklingen. Med systematisk opfølgning kan politikerne gennem de interne kontrakter få vigtige informationer om institutionernes opgaveløsning (Greve og Ejersbo, 2001:196), jf. også afsnit 6.3.4. For det andet klarlægges forholdet mellem ressourcer og serviceniveau, hvilket gør det lettere at prioritere (Greve og Ejersbo, 2005:108; KL, 2006a:6). Dermed kan interne kontrakter bruges som et prioriterings- og planlægningsredskab, der hjælper til at fastholde det strategiske fokus på kerneydelserne og deres udvikling på længere sigt, frem for på detaljer i den daglige drift (Dahl, 2004:21). Desuden styrkes mulighederne for på en ensartet måde at styre institutionerne i henhold til de politiske mål, som er fastlagt lokalt eller nationalt. For institutionsledere og frontmedarbejdere kan brugen af interne kontrakter medvirke til at tydeliggøre valg og prioriteringer i opgavevaretagelsen, samt til at synliggøre valgene overfor politikerne. Også for brugerne kan de interne kontrakter bidrage med flere oplysninger om den leverede service. Derved forbedres brugernes overblik over institutionernes ydelser enkeltvis og i forhold til hinanden (Greve og Ejersbo, 2001:196).

6.3.3 Sammenligning og konkurrence

Den forøgede gennemsigtighed i den enkelte institutions ydelser og resultater kan gøre det nemmere generelt at sammenligne de forskellige institutioner. Det kan have flere fordele. For politikerne kan sammenligninger skabe grundlag for at harmonisere kommunens serviceydelser inden for et område. For medarbejderne kan de danne basis for læring og erfaringsudveksling på tværs af institutioner (Finansministeriet, 2000:5-19). For brugerne styrkes grundlaget for det frie valg (Dahl, 2004:22). Sammenligning af institutioner kan være

med til at etablere konkurrencelignende tilstande. På mange kommunale områder er det ikke muligt at skabe direkte konkurrence mellem private og offentlige leverandører. Det kan skyldes, at der ikke findes nogen private leverandører, eller at de politiske myndigheder ikke kan eller vil afgive den hierarkiske styring. I sådanne situationer kan der med intern kontraktstyring etableres fiktiv konkurrence mellem kommunens institutioner. Hensigten med brugen af interne kontrakter er her at skabe en konkurrencesituation for at optimere serviceproduktionen uden at miste den direkte styring (Busch, 2001:90). Gennem intern kontraktstyring får kommunen mulighed for at efterprøve ydelserne på pris og kvalitet (KL, 2005a: 21-22). Derudover er intern kontraktstyring et instrument til at opruste kommunale institutioner til fri konkurrence med såvel private som offentlige aktører. Med fastlagt serviceniveau, kravspecifikation og årlige genforhandlinger kan interne kontrakter bruges til at introducere markedsvilkår for kommunale institutioner. Markedsgørelse kan virke som middel til effektivisering af serviceproduktionen (Herslund, 2004:35).

6.3.4 Dialog og dokumentation

To centrale elementer i intern kontraktstyring er resultatopfølgning og dialog, der som nævnt ofte går hånd i hånd. På den ene side er det en integreret del af kontraktstyringen at følge systematisk op på, om resultatkrav og servicemål er opfyldt. Det kan gøres på flere måder, eksempelvis bruger nogen kommuner virksomhedsplaner. Formålet er at dokumentere over for bestillerne, at de aftalte serviceydelser er leveret til den aftalte pris. Der kan i kontrakterne indgå beskrivelser af opfølgningsmetoder samt af sanktions- og belønningsmuligheder i tilfælde af, at resultatkravene er opfyldt hhv. ikke opfyldt (jf. bl.a. KL, 1998a:18-19; KL, 2000b:18-19; Ejersbo & Greve, 2002b:27; 2002c:218,228-230). Dokumentationen bidrager også til at skabe synlighed om resultater, som beskrevet ovenfor. Kontraktstyring er dog andet og mere end skærpet politisk kontrol. Oftest danner resultatopfølgning og dokumentation grundlag for en styrket dialog og drøftelse mellem kontraktholdere og bestillere om justering af kontraktens indhold ved kontraktfornyelse. Det kan være i forhold til serviceproduktionens mål, resultater og spilleregler samt institutionens økonomi. Når bestiller og kontraktholder i fællesskab fastlægger klare mål for de ydelser, som institutionen skal levere, er der samtidig bedre mulighed for politisk styring (KL, 2003:15).

6.4 ...og hvorfor ikke?

Det er som nævnt vigtigt i forhold til programteorien også at pointere nogle potentielle uønskede konsekvenser af at benytte intern kontraktstyring (Dahler-Larsen & Krogstrup, 2003:66). En række udfordringer ved styringsinstrumentets indførelse går igen i litteraturen (se fx KL, 2006a:7-9; KL, 1998a:21-23; KL, 2003:15-16; Eeg, 2002:201; KL, 2005a:22; KL, 1999:75-77). Blandt de oftest nævnte er, at interne kontrakter, hvis de ikke bruges hensigtsmæssigt, kan risikere at medvirke til at:

- forøge bureaukratisering på grund af skærpede dokumentationskrav
- forringe serviceydelserne
- skabe store transaktionsomkostninger
- reducere decentralisering og forøge kommunens detailstyring af institutionernes opgaveløsning
- skabe barrierer for tværgående prioritering af ressourcer
- fremme tunnelsyn og reducere helhedstænkning
- man mister den procesorientering, der er vigtig for produktion af offentlig service
- skabe ensidigt fokus på kravene i kontrakten
- reducere fleksibiliteten i opgaveudførelsen
- forøge usikkerheden, da kontrakterne kan ændres, når de ikke er juridisk bindende.

Forøget bureaukratisering udpeges som en af de største ulemper ved intern kontraktstyring. Der er store transaktionsomkostninger forbundet med at indføre styringsredskabet, ligesom

det tager tid løbende at forberede, udarbejde og følge op på de interne kontrakter (Ejersbo & Greve, 2002b:21; KL, 2006a:7-8). Navnlig de skærpede dokumentationskrav har været debatteret som uforholdsmæssigt tidskrævende, ikke mindst på bekostning af kvaliteten i serviceydelserne (Gjørup et al., 2007). I forlængelse heraf påpeges risikoen for, at kontraktstyring bliver en papirtiger, hvis man ikke følger kontrakterne op med evalueringer og handlinger (Clausen & Ladefoged, 2002:132).

Ved at bruge interne kontrakter risikerer man desuden at forøge kommunens detailstyring af institutionernes opgaveløsning. Det er vigtigt at finde et afbalanceret detaljeringsniveau i kontrakterne, så man ikke reducerer decentraliseringen af institutionernes daglige drift og dermed fleksibiliteten i opgaveudførelsen (KL, 1998a:21-23; 1998b:38; 2006a:7-8). Derudover er der i kontraktstyring indbygget en risiko for tunnelsyn og reduceret helhedstænkning, fordi kontrakterne omhandler specifikke krav for den enkelte institution. De specifikke resultatkrav kan bevirke, at man fokuserer ensidigt på at opfylde dem og mister den procesorientering, der er vigtig for eksempelvis plejehjemsbeboeren eller barnet i daginstitutionen (KL, 2003:15-16; Clausen & Ladefoged, 2002:123). De konkrete krav, der beskrives i kontrakterne kan desuden risikere at fastholde institutionen i status quo uden rum for udvikling (Eeg, 2002:201). Desuden kan kontraktstyring blive en barriere for tværgående prioritering af ressourcer i kommunen (KL, 1998a:21-23; 2006a:7-8; 2003:15-16)).

Endelig påpeges den manglende juridiske virkning af kontrakterne som en udfordring, da de interne kontrakter kan ændres hyppigt, hvilket kan skabe usikkerhed og ustabilitet, samt reducere mulighederne for strategisk planlægning (KL, 1998a:21-23).

7 METODE

7.1 Et spørgeskema – hvorfor og hvordan?

Formålet med kortlægningen af intern kontraktstyringspraksis i kommunerne er primært beskrivende, jf. afsnit 3. Til beskrivende formål er ekstensive undersøgelsesoplæg velegnede. Her går man efter bredde frem for dybde, dvs. afdækker mange kommuners generelle brug af intern kontraktstyring. Derfor er det oplagt at indsamle empiriske data ved hjælp af et spørgeskema. Det valgte metodedesign giver mulighed for at generalisere og studere variation mellem kommunerne. Til gengæld giver man køb på kendskab til detaljer, enkeltprocesser og aktøropfattelser, som man ville få frem ved eksempelvis dyberegående case-studier (Hellevik, 2002:95-99).

De empiriske oplysninger til brug i kortlægningen af kommunal kontraktstyringspraksis er indsamlet i en spørgeskemaundersøgelse til landets 98 kommuner i slutningen af 2007. Spørgeskemaet findes som bilag 1. Det indeholder 25 spørgsmål med et varierende antal underspørgsmål. Der er primært benyttet lukkede svarkategorier, der så vidt muligt er gensidigt udelukkende. Dog kan der, hvor det er relevant, svares "ved ikke", ligesom der gennem skemaet løbende er mulighed for at uddybe sin besvarelse i fri tekst. Spørgsmålene er bl.a. udformet på baggrund af erfaringer fra en survey, som KL og SDU lavede i 2003 om de 'gamle' kommuners anvendelse af intern kontraktstyring (se fx Greve & Ejersbo, 2005). Desuden er anvendt viden fra den eksisterende litteratur om intern kontraktstyring, ligesom spørgsmålene er blevet diskuteret med Niels Ejersbo fra Syddansk Universitet samt Peter Kragh Jespersen og Karin Hansen fra Aalborg Universitet, der alle tre beskæftiger sig med feltet i deres forskning. Endelig blev spørgeskemaet testet og kvalificeret af fire kommunale nøglepersoner, der har erfaring med og indblik i intern kontraktstyring. Det var Bo Andersen og Peter B. Möller, Varde Kommune, Finn G. Johansen, Faaborg-Midtfyn Kommune og Jørgen Clausen, Odense Kommune.

Spørgeskemaet om intern kontraktstyring blev besvaret af 81 af de 98 kommuner, dvs. 83 pct. Af de 81 deltagende kommuner har 55 kommuner været en del af en sammenlægningsproces i forbindelse med strukturreformen i 2007. 26 kommuner er således ikke sammenlagte. Det svarer til den sande fordeling i populationen, hvor 66 ud af 98 er sammenlagte og 32 ikke er det. Detaljerede metodiske overvejelser om generaliserbarhed og statistisk usikkerhed findes i rapportens metodebilag. I det følgende diskuteres en række substantielle udfordringer for datas sammenlignelighed og pålidelighed.

7.2 Er data sammenlignelige og pålidelige?

To centrale spørgsmål må diskuteres, før analysen af kommunernes besvarelser påbegyndes. De handler om datas sammenlignelighed og pålidelighed. For det første er det vigtigt at holde sig for øje, at de sammenlagte kommuner har et andet grundlag for at besvare spørgeskemaet end de fortsættende kommuner. Der kan være usikkerhed om den fremtidige organisering og den specifikke styringsform kan være uafklaret eller under harmonisering, enten i hele kommunen eller på enkelte fagområder. Nogle svarpersoner kan have besvaret dele af spørgeskemaet ud fra, hvordan tingene fungerede i den kommune, de tidligere var ansat i. Det er ikke muligt at tage højde for disse potentielle skævheder. Det kan undersøges, om der ser ud til at være en systematisk bias mellem sammenlagte og fortsættende kommuners svar. Hvis der er det, kan det sandsynliggøre, at der er større usikkerhed i sammenlagte kommuner. Det kan imidlertid også være tegn på reelle praksisforskelle mellem sammenlagte og fortsættende kommuner, evt. udsprunget af, at det i sammenlagte kommuner i højere grad har været nødvendigt at tage styringspraksis op til revision.

Derudover kan opfattelsen af, hvad intern kontraktstyring er, variere mellem kommunerne. Da informanterne må forventes at være mere eller mindre påvirkede af den lokale diskurs, er der en risiko for, at de har svaret på noget forskelligt. Vi har forsøgt at minimere den usikkerhed, der stammer fra forskellige opfattelser, ved at indlede spørgeskemaet med en samlet definition af intern kontraktstyring. Den lyder:

"Intern kontraktstyring er, når der indgås skriftlige aftaler eller kontrakter mellem to parter internt i kommunen. Det kan være mellem det politiske niveau som bestiller og de udførende institutioner, afdelinger eller forvaltninger som kontraktholdere. Det kan også være mellem forvaltningens topledelse som bestiller og de udførende institutioner, afdelinger eller forvaltninger som kontraktholdere."

Den anvendte definition er bred og kan derfor, som nævnt i afsnit 4, rumme mange forskellige måder at bruge styringsredskabet på. Samlet vurderer vi, at fordelene ved den brede definition overstiger ulemperne, når vi ønsker så mange oplysninger som muligt.

Yderligere en udfordring for sammenligneligheden er, at besvarelsesne kommer fra informanter med forskellige placeringer i de kommunale organisationer. Fx kan en udviklingskonsulent og en kommunaldirektør have forskellige opfattelser af, hvad de vigtigste formål er med at bruge intern kontraktstyring i kommunen. Alle svarpersoner har imidlertid et fælles perspektiv, da de er administrative, ikke politiske, ligesom de arbejder i kommunale forvaltninger, ikke på institutionerne. Derfor giver det mening at samle deres svar.

Desuden er der i spørgeskemaet stillet spørgsmål, der drejer sig om brede områder i store organisationer. Der er således spurgt til kontraktanvendelsen generelt, uden mulighed for at sondre mellem de enkelte sektorområder i besvarelsesne. Det kan give "støj" på data af to årsager. For det første kan der være så stor forskel på kontraktanvendelsen på de forskellige sektorområder, at det kan være svært at svare generelt på spørgsmålene. For det andet er det ikke sikkert, at informanten har overblik over kommunens brug af interne kontrakter på alle områder. Derfor kan det tænkes, at informanten svarer primært i forhold til de områder, hun er bedst kendt med. De usikkerheder er en præmis, når man ønsker at beskrive et bredt område generelt. De diskuteres løbende i analysen, hvor det er relevant.

Endelig er det, i tråd med den sociologiske ny-institutionalisme, nødvendigt at være opmærksom på symbolværdien i at arbejde med intern kontraktstyring. Bevidst eller ubevidst kan informanterne ønske at sende et signal om, at de bruger interne kontrakter og at de bruger dem på den mest rationelle eller bredest accepterede måde. De kan også have en tendens til at besvare spørgeskemaet ud fra ideal-situationen snarere end ud fra real-situationen. Derfor er der en sandsynlighed for, at den faktiske praksis ikke stemmer overens med den praksis, der berettes om i spørgeskemabesvarelsesne. En sådan adfærd er tidligere observeret i forbindelse med den kommunale budgetlægning [Serritzlew, 2002]. Denne potentielle fejlkilde er et vilkår for kortlægningen, som den er tilrettelagt her. De videre projekter om intern kontraktstyring vil kunne belyse problemstillingen nærmere.

Således oplyst om metodiske opmærksomhedspunkter følger nu analysen af de empiriske data. Bilag 3 indeholder samtlige tal og tabeller, der ligger til grund for analysen. Bilagsmaterialet gør det muligt løbende at gå bag om de afrapporterede resultater.

8 KORTLÆGNING AF INTERN KONTRAKTSTYRING I KOMMUNERNE

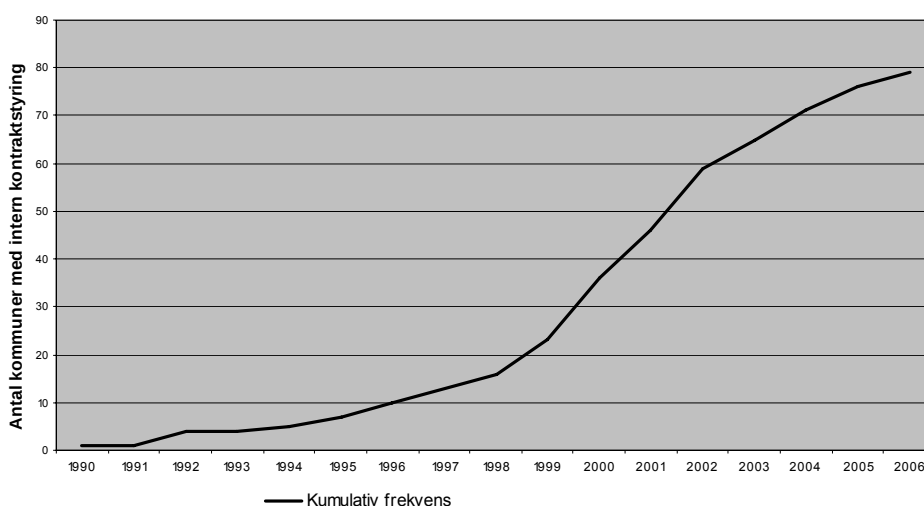
I dette afsnit analyseres de indsamlede oplysninger om kommunernes brug af interne kontrakter. Det gælder kommunens indførelse af styringsredskabet: Hvornår begyndte man at bruge interne kontrakter og på hvilke fagområder? Endvidere afdækkes de interne kontraktters formål, baggrund, form og indhold. Det undersøges, hvem der er med til at fastlægge indholdet af de interne kontrakter og hvor kontraktprocessen administrativt er forankret i kommunen. Dernæst handler det om opfølgningen på de interne kontrakter og om anvendelsen i praksis af kontrakterne og deres opfølgning. Endelig søger vi at opnå viden om den styringsmæssige kontekst, som de interne kontrakter indgår i, samt om kommunens fordeling af beslutningskompetence og overordnede organisering. Koblingen til kommunens øvrige styringsprocesser er begrænset. Spørgeskemaet er i den henseende skåret snævert til, og tager kun akkurat hul på problemstillingen om sammenhængen mellem de forskellige styringsprocesser i kommunerne. Den kan vi arbejde videre med i det næste projekt om intern kontraktstyring.

Inden analyserne er det på sin plads kort at definere nogle af de begreber, der benyttes. For det første sondres der i spørgeskemaet mellem institutionskontrakter og forvaltningskontrakter. Institutionskontrakter er interne kontrakter, hvor decentrale institutioner eller enheder er kontraktholdere. Forvaltningskontrakter er interne kontrakter, hvor forvaltninger, afdelinger, stabe eller enheder centralt på rådhuset er kontraktholdere. Analyserne i denne rapport omhandler alene institutionskontrakterne, jf. afsnit 4.3. For det andet skelnes der mellem tre administrative ledelsesslag i kommunen. "Den strategiske ledelse" er direktionen eller forvaltningens topledelse. "Funktionsledelsen" er forvaltningschefer, afdelingschefer eller stabschefer på rådhuset. "Den decentrale ledelse" er ledere af decentrale institutioner og enheder.

8.1 Styringsredskabets udbredelse i kommunerne

Fra 1990 har et stigende antal kommuner indført intern kontraktstyring. Udbredelsen tog for alvor fart fra årtusindskiftet, jf. figur 2.

Figur 2. Udbredelsen af intern kontraktstyring i kommunerne frem mod strukturreformen, 1990-2006



Note: Udviklingen 1990-2002 er opgjort på baggrund af besvarelser fra 63 pct. af de 275 tidligere kommuner på et spørgeskema udsendt af KL/SDU i 2003. Udviklingen 2003-2006 er opgjort på baggrund af KREVI's spørgeskemaundersøgelse. Der er kontrolleret for, at ingen kommuner optræder mere end én gang. I den foreliggende undersøgelse har respondenter for syv kommuner svaret i uoverensstemmelse med oplysningerne fra KL/SDU undersøgelsen. Da det i alle syv tilfælde drejer sig om kommuner, der ikke længere eksisterer efter strukturreformen, vurderes oplysningerne fra KL/SDU undersøgelsen mest valide.

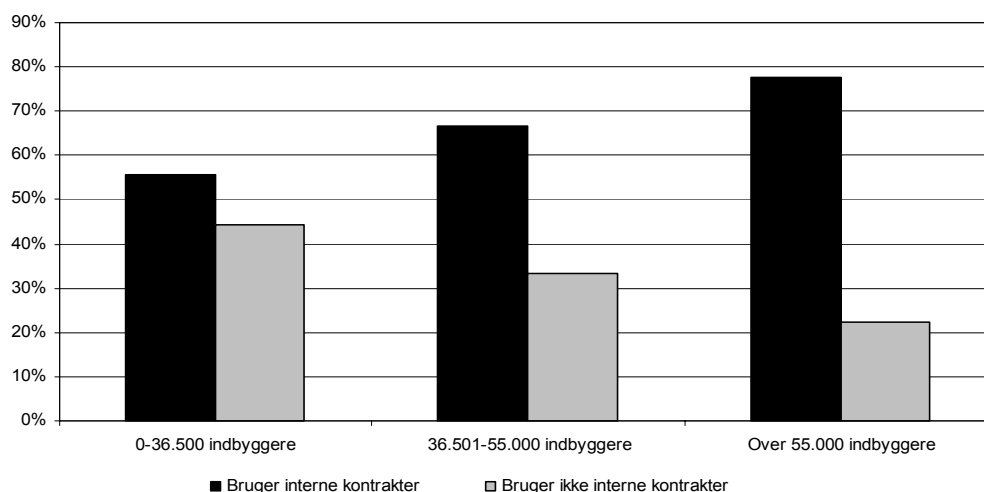
I figur 2 er KREVI's undersøgelse kombineret med en undersøgelse foretaget af KL og SDU i 2003 for at give et samlet billede af udbredelsen af intern kontraktstyring på det kommunale landkort før strukturreformen i 2007. Man kan indvende, at det absolutte antal kontraktstyringskommuner ikke siger noget, når ikke alle kommuner har deltaget i undersøgelsen. Alligevel giver det et billede af minimumsvæksten i styringsredskabets udbredelse fra 1990-2006.

Forholder man antallet af kontraktstyringskommuner til antallet af deltagende kommuner, benyttede 42 pct. af kommunerne i 2003 interne kontrakter som styringsinstrument. I 2007 brugte 67 pct. af kommunerne intern kontraktstyring. Af de kommuner, der ikke bruger intern kontraktstyring, har 30 pct. planer om at tage styreformen i brug i 2008, mens yderligere 15 pct. har planer om at indføre kontraktstyring på lidt længere sigt.

8.1.1 Kommunestørrelse betyder noget

Undersøgelsen peger ligesom tidligere studier (Greve & Ejersbo, 2005:102) på, at større kommuner er mere tilbøjelige til at anvende interne kontrakter end mindre kommuner, jf. figur 3. I 2007 bruger 56 pct. af de mindste kommuner med under 36.500 indbyggere intern kontraktstyring, mens det samme er tilfældet for 78 pct. af de største kommuner med over 55.000 indbyggere. Kommunerne i mellemkategorien ligger på gennemsnittet; 67 pct. En forklaring kan være, at kompleksiteten i større kommuner kan skabe behov for intern kontraktstyring.

Figur 3. Brug af interne kontrakter fordelt på kommunestørrelse, 2007



N=81

8.1.2 Styringsharmonisering og sti-afhængighed

Som følge af kommunalreformen i 2007 blev 243 kommuner lagt sammen til 66, mens 32 kommuner bestod uændret. Sammenlagte kommuner har hverken større eller mindre tendens til at bruge intern kontraktstyring end fortsættende kommuner. Derimod har det betydning for de sammenlagte kommuners valg af interne kontrakter som styringsredskab, om man i de tidligere kommuner arbejdede med intern kontraktstyring eller ej. Hvis man før kommunalreformen brugte intern kontraktstyring i mere end halvdelen af de tidligere kommuner, er det mere sandsynligt, at den nye sammenlagte kommune vil benytte sig af redskabet. Af de kommuner, hvor flertallet af de tidligere kommuner havde kontraktstyring bruger langt størstedelen, 89 pct., interne kontrakter i dag. Til sammenligning bruges styringsredskabet i dag i 56 pct. af de sammenlagte kommuner, hvor under halvdelen af de tidligere kommuner havde interne kontrakter.

Der ses altså tendenser til sti-afhængighed: Hvis man tidligere brugte interne kontrakter, er det sandsynligt, at det videreføres i den nye organisation. Og omvendt: Hvis ikke man tidligere har brugt interne kontrakter, er det mindre sandsynligt, at man vil begynde på det.

Tabel 1. Intern kontraktstyring i sammenlagte kommuner før og efter sammenlægningen, procent

Kontraktstyret kommune i dag? (kun sammenlagte kommuner)	Andel af de tidligere kommuner, der helt sikkert* brugte interne kontrakter før sammenlægningen	
	Under halvdelen	Halvdelen eller derover
Ja	56	89
Nej	44	11
Sum	100	100

N=55 (deltagende sammenlagte kommuner). Forskellen er signifikant på 5-procentsniveau iflg. χ^2 -test. *I tabellen medregnes kun de tidligere kommuner, der helt sikkert brugte interne kontrakter før sammenlægningen. "Ved ikke"-svar er regnet med i gruppen af tidligere kommuner, der ikke havde intern kontraktstyring.

Kommunernes størrelse virker dog modererende på sti-afhængigheden for de store sammenlægningskommuner, der primært udgøres af tidligere ikke-kontraktstyrede kommuner. Sammenlagte kommuner med mere end 55.000 indbyggere er således tilbøjelige til at bruge interne kontrakter uafhængigt af, hvor mange af de tidligere kommuner der i forvejen havde indført styringsredskabet. Betydningen af de tidligere kommuners praksis på området slår til gengæld igennem for mellemstore og mindre sammenlagte kommuner.

8.1.3 Delsammenfatning

Udbredelsen af intern kontraktstyring i kommunerne har for alvor taget fart fra årtusindskiftet. I 2003 brugte 42 pct. af kommunerne kontraktstyring, mod 67 pct. i dag. 45 pct. af de kommuner, der ikke bruger styringsredskabet, forventer at indføre det på kortere eller længere sigt. Det er navnlig de store kommuner, der benytter intern kontraktstyring, mens det ikke har betydning for brugen af styringsredskabet, om kommunerne er sammenlagte ved strukturreformen i 2007 eller ej. Til gengæld er der en tendens til sti-afhængighed i sammenlagte kommuner. Hvis man i flertallet af de tidligere kommuner brugte interne kontrakter, er sandsynligheden større for, at man også i den nye kommune benytter sig af styringsredskabet. Kommunernes størrelse virker dog modererende på den sammenhæng. Jo større kommunen er, des mere tilbøjelig vil den være til at bruge interne kontrakter, uanset om de tidligere kommuner gjorde det.

8.2 At have eller ikke have interne kontrakter

8.2.1 Hvorfor bruger kommunerne intern kontraktstyring?

HENSYN TIL STRATEGISK STYRING

I forhold til den strategiske styring er de to højest prioriterede årsager til at bruge intern kontraktstyring at styrke den overordnede planlægning og målopfyldelse samt at sikre, at økonomi og kvalitet hænger sammen. De to hensyn nævnes af mellem 80 og 90 pct. af de kommuner, der bruger kontraktstyring, jf. tabel 2. På strategisk niveau er det altså ønsket om at opfylde de politiske mål og skabe value for money, der driver værket. Derudover peger omtrent halvdelen af de kontraktstyrede kommuner på ønskerne om at skabe ensartet styring i kommunen og synliggøre det aktuelle serviceniveau overfor politikerne. Det korresponderer med de to vigtigste årsager, da det handler om overordnet tværgående planlægning og ledelsesinformation til politikerne.

Helt i bund på den prioriterede liste over strategiske årsager til at bruge intern kontraktstyring ligger ønsket om at tilpasse sig styringskrav fra staten. På den ene side ser det ikke ud

til, at kommunerne mærker et styringspres fra staten på det undersøgte område. På den anden side kan der godt eksistere et sådant pres, som kommunerne blot ikke reagerer på ved at indføre intern kontraktstyring. I et overordnet styringsperspektiv er det interessant, at interne kontrakter kun i meget begrænset omfang benyttes med henblik på at opnå besparelser på længere sigt. Det er således sammenhængen mellem ressourcer og ydelser, der står centralt – ikke ressourcerne i sig selv.

Tabel 2. Kommunernes grunde til at bruge interne kontrakter. Hensyn til strategisk styring

"Hvad er i dag de 4 væsentligste grunde til at bruge interne kontrakter i kommunen i forhold til den strategiske styring?"	Procent
At styrke den strategiske planlægning og holde fokus på, at politiske mål opfyldes	89
At skabe øget sammenhæng mellem ressourceforbrug og serviceniveau	85
At skabe ensartet styring i kommunen	52
At synliggøre det aktuelle serviceniveau overfor politikerne	50
At forberede kommunen til øget ekstern konkurrence fra den private sektor	35
At styrke muligheden for at sammenligne institutioner/forvaltningsenheder med hinanden	30
Andre	17
At opnå besparelser på længere sigt	7
At tilpasse sig styringskrav fra staten	4

N=54. Procenterne skal ikke summere til 100, da der var mulighed for at sætte op til 4 krydser i besvarelsen.

Styrkelse af ekstern konkurrenceparathed og mulighed for sammenligning mellem institutioner prioriteres af 30-35 pct. af de kommuner, der bruger interne kontrakter. Disse hensyn vejer altså ikke tungest i et strategisk perspektiv. Det stemmer fint overens med, at den lavest prioriterede årsag i forhold til den decentrale styring og ledelse er ønsket om at skabe intern konkurrence mellem kommunens institutioner, jf. nedenfor.

HENSYN TIL DEN DECENTRALE STYRING OG LEDELSE

Også i forhold til den decentrale styring og ledelse er der navnlig to årsager, der skiller sig ud som de højest prioriterede, jf. tabel 3. For 83 pct. af kontraktstyringskommunerne er det et formål at styrke dialogen mellem kontraktholdere og bestillere. Sammenholdt med den høje prioritering af politisk målopfyldelse understreger det den danske kontraktstyringsmodels omtalte vægtlægning af dialogbaseret resultatopfølgning. Derudover giver 80 pct. af kontraktstyringskommunerne udtryk for, at man ønsker at understøtte decentralisering af økonomisk ansvar og råderet. Det stemmer fint med de overordnede argumenter, der går ud på at udstikke en økonomisk ramme og nogle politiske mål, som det decentrale niveau kan udfolde sig indenfor, jf. afsnit 6.4. Det ligger også i tråd med det faktum, at hhv. 63 og 70 pct. af kommunerne peger på ønsket om at understøtte den faglige metodefrihed og kvalitetsudvikling af ydelserne.

Tabel 3. Kommunernes grunde til at bruge interne kontrakter. Hensyn til decentral styring og ledelse

"Hvad er i dag de 4 væsentligste grunde til at bruge interne kontrakter i kommunen i forhold til den decentrale styring og ledelse?"	Procent
At sikre et grundlag for styrket dialog mellem kontraktholdere og bestillere	83
At understøtte decentralisering af økonomisk ansvar og råderet	80
At øge institutionernes/forvaltningsenhedernes fokus på at udvikle kvaliteten af ydelserne	70
At understøtte institutioners og medarbejderes faglige metodefrihed i opgaveløsningen	63
At tydeliggøre spilleregler og kompetencefordeling for opgaveløsningen	35
At sikre dokumentation for opnåelse af resultater	33
At skabe øget gennemsigtighed i servicen overfor brugerne	17
Andre	7
At skabe intern konkurrence mellem institutionerne/forvaltningsenhederne	2

N=54. Procenterne skal ikke summere til 100, da der var mulighed for at sætte op til 4 krydser i besvarelsen.

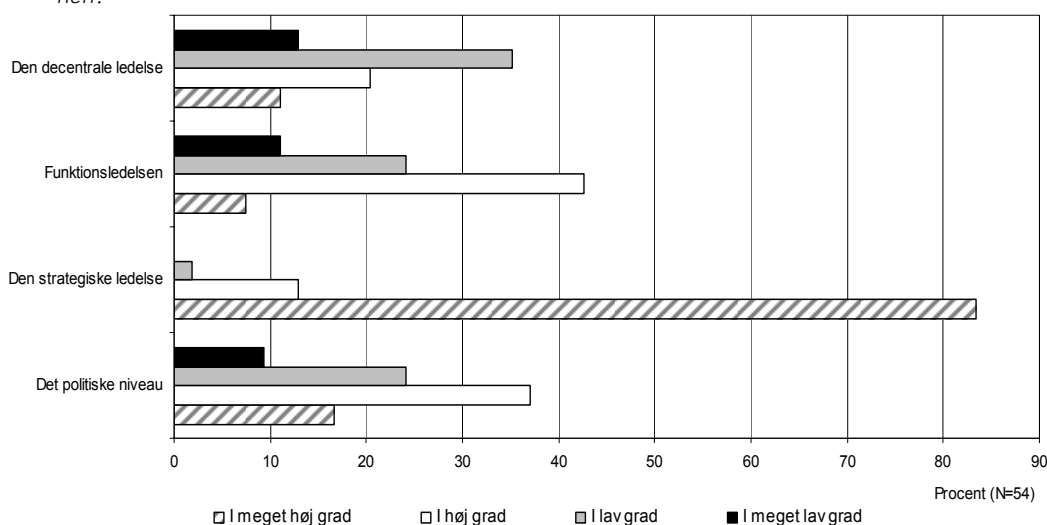
Kun hver tredje kontraktstyringskommune bruger kontrakter for at tydeliggøre kompetencefordeling og sikre dokumentation for opnåelse af resultater. Sidstnævnte stemmer måske ikke umiddelbart så godt med, at 50 pct. ønsker at synliggøre serviceniveauet over for politikerne, men besvarelsene peger på, at denne synliggørelse sker mere gennem dialog end gennem skriftlig dokumentation.

Hensynet til gennemsigtighed for brugerne står ikke centralt i kommunernes årsager til at benytte kontrakter. Kun omtrent hver sjette kontraktstyringskommune svarer i den retning. Det skal dog ikke nødvendigvis tolkes som et manglende hensyn til brugerne i det hele taget, men kan ses som en indikation af, at hensyn til det frie valg har fyldt forholdsvis lidt i styringsovervejelserne.

8.2.2 Interne initiativtagere og eksterne inspiratorer

Det er i mange kontraktstyringskommuner den strategiske ledelse, der har taget initiativet til at indføre intern kontraktstyring, jf. figur 4. I mere end 80 pct. af de kommuner, der bruger interne kontrakter, har den strategiske ledelse "i meget høj grad" taget initiativ. For det politiske niveau gælder det kun i 17 pct. af de kontraktstyrede kommuner. Kigger man på, hvem der i høj eller meget høj grad har taget initiativ, er den strategiske ledelse repræsenteret i 96 pct. af kommunerne, det politiske niveau i 54 pct., funktionsledelsen i 50 pct. og den decentrale ledelse i 31 pct. af de kommuner, der bruger interne kontrakter. Det skal dog siges, at det formentlig spiller ind, hvem der har udfyldt spørgeskemaet. Således er det kun en enkelt kommune, der ikke har taget stilling til den strategiske ledelses indflydelse, mens mellem 13 og 21 pct. enten har angivet "ved ikke" eller ikke har besvaret spørgsmålet for de øvrige tre grupper. Alligevel er det generelle billede, at interne kontrakter primært er et administrativt styringsredskab og kun sekundært et politisk.

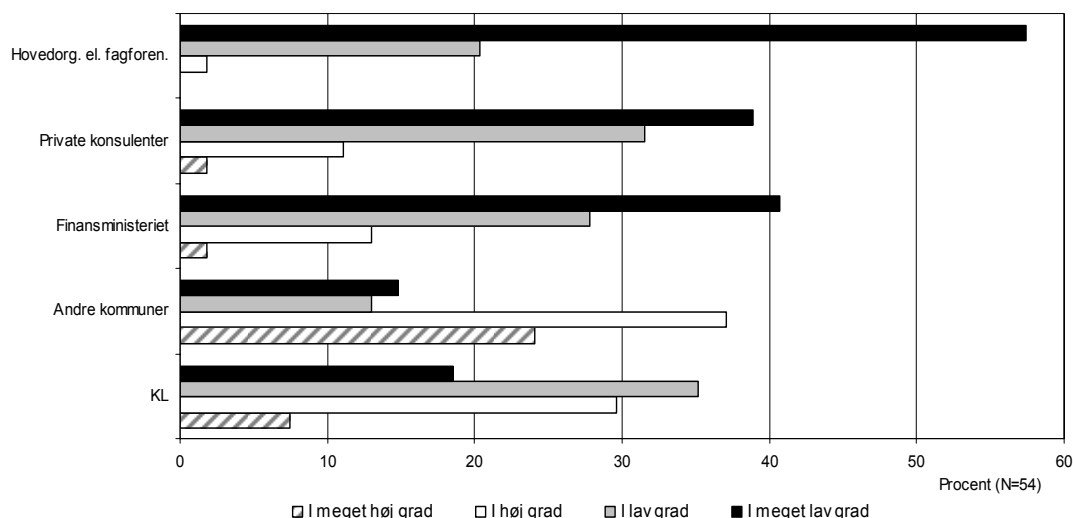
Figur 4. I hvilken grad har følgende grupper taget initiativ til at indføre interne kontrakter i kommunen?



Af eksterne inspirationskilder har navnlig andre kommuner spillet en rolle, jf. figur 5. 61 pct. af kontraktstyringskommunerne har i høj eller meget høj grad ladet sig inspirere af andre kommuner i det kommunale landskab. At kommunerne kigger på hinanden, når de vælger styringsinstrument, er tegn på isomorfi, jf. afsnit 6.2. Spørgeskemaet kan imidlertid ikke sige noget om, *hvorfor* man henter inspiration i andre kommuner. Det kan være pga. rationelle overvejelser om, hvad der har været gode erfaringer med i andre kommuner, men kan også have modebølgepræg. Kun 15 pct. af de kommuner, der bruger interne kontrakter har i høj grad hentet inspiration i Finansministeriet, der ligger på højde med private konsulenter som eksterne inspiratorer. Finansministeriets ringe betydning som inspirationskilde stemmer fint overens med det faktum, at tilpasningen til statslige styringskrav ikke anses for at

være en væsentlig årsag til at bruge interne kontrakter, jf. tabel 2. Man kunne have en forestilling om, at det er de tidligste kontraktstyringskommuner, der har hentet inspiration i Finansministeriet, men det er ikke et systematisk mønster i besvarelserne. KL har haft større betydning som inspirationskilde end Finansministeriet, men mindre end andre kommuner. 37 pct. af de kommuner, der bruger interne kontrakter har indført styringsredskabet under høj eller meget høj grad af inspiration fra KL. Over halvdelen af kommunerne mener, at KL kun i lav eller meget lav grad har leveret inspiration.

Figur 5. I hvilken grad har følgende aktører været inspirationskilde til at indføre interne kontrakter i kommunen?



Her er det nærliggende at spørge, om forskellige interne initiativtagere i kontraktstyringskommunerne har ladet sig inspirere af forskellige eksterne kilder. Der er dog ikke den store forskel på fordelingen af inspiratorer i forhold til initiativtagere.

8.2.3 Hvorfor bruger man ikke intern kontraktstyring?

Undersøgelsen har hidtil vist nogle få systematiske forskelle på kommuner, der har intern kontraktstyring og kommuner, der ikke har. Forskellene kan henføres til størrelse og stiftafhængighed, jf. afsnit 8.1.2. Men hvad siger kommunerne selv, når de får lejlighed til at svare på, hvorfor man ikke har indført intern kontraktstyring?

Tabel 4. Årsager til ikke at benytte interne kontrakter

Hvilke af følgende grunde har været medvirkende til, at kommunen hidtil ikke har indført interne kontrakter?	Procent
Kommunen har valgt andre styringsredskaber	70
Kommunen vurderede, at det krævede for mange ressourcer	15
Ingen har rejst spørgsmålet	11
Politikerne har ikke ønsket det	11
Sektorforvaltningerne har ikke ønsket det	0
Institutionslederne har ikke ønsket det	0
Kommunen manglede kompetence til at indføre kontrakter	0

N=27. Der har været mulighed for at afkrydse mere end en svarmulighed.

Som det fremgår af tabel 4, skyldes fravalget af intern kontraktstyring i 70 pct. af tilfældene, at kommunerne har valgt andre styringsredskaber. Samtidig har 45 pct. af de kommuner, der ikke bruger intern kontraktstyring i dag, som nævnt planer om at tage styreformen i brug på kort eller længere sigt. Mange af de beskrevne nuværende styringsredskaber indeholder

da også tankegods, der ligner de idéer, der ligger til grund for intern kontraktstyring. Således går ord som målstyring, resultatstyring og rammestyring igen, ligesom virksomhedsplaner, årsplaner og drifts- eller udviklingsaftaler med løbende dialog og opfølgningsmøder er udbredt. Flere af de elementer kan være indeholdt i eller forstadier til intern kontraktstyring.

En enkelt kommune har tidligere haft kontraktstyring, men har afskaffet det til fordel for virksomhedsplaner, fordi det blev for bureaukratisk. 15 pct. af de kommuner, der ikke bruger styringsredskabet har vurderet, at det krævede for mange ressourcer.

8.2.4 Delsammenfatning

Fire forhold udpeges af mellem 80 og 90 pct. af kontraktstyringskommunerne til at være de vigtigste årsager til at bruge interne kontrakter. For det første ønsker man at styrke den strategiske planlægning og fokusere på opfyldelse af politiske mål. For det andet er det væsentligt at skabe øget sammenhæng mellem ressourceforbrug og serviceniveau. For det tredje vil man sikre et grundlag for styrket dialog med det decentrale niveau, og endelig er det et højt prioriteret formål at understøtte decentralisering af økonomisk ansvar og råderet. Også kvalitetsudvikling af serviceydelserne og understøttelse af faglig metodefrihed decentralt er blandt de årsager, som der er bred enighed om. Derimod er ønsker om konkurrenceudsættelse og besparelser kun i ringe grad årsag til at bruge interne kontrakter. Heller ikke statslige styringskrav anses for at være en vigtig grund.

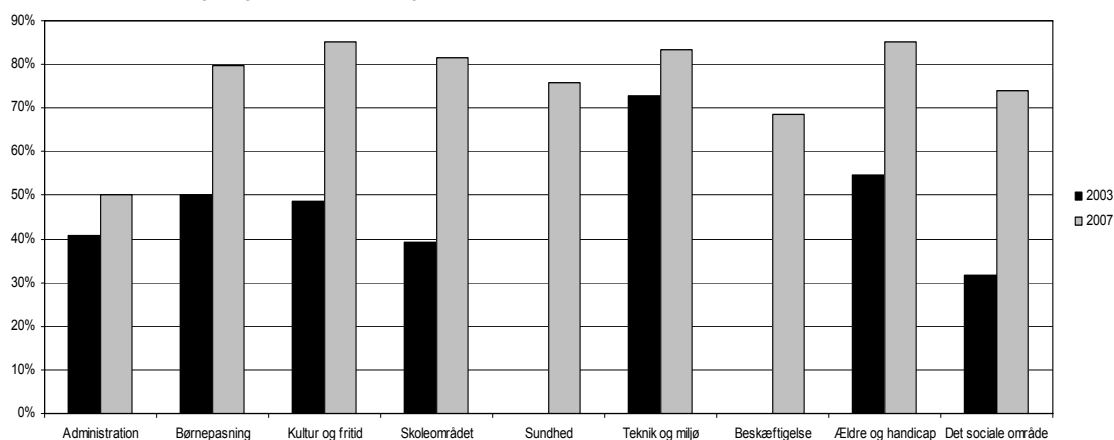
I næsten alle kontraktstyringskommuner har den strategiske ledelse i høj grad taget initiativ til at indføre styringsredskabet. Politikere og funktionsledelse har i høj grad taget initiativ i halvdelen af kontraktstyringskommunerne, mens det samme gælder for den decentrale ledelse i hver tredje kommune. Det giver et generelt billede af intern kontraktstyring som et administrativt styringsredskab, der primært er indført top-down internt i kommunen. Eksternt er der tegn på mimetisk snarere end tvangsmæssig isomorfi, da kommunerne i høj grad har hentet inspiration fra andre kommuner og i lavere grad fra KL og Finansministeriet.

De kommuner, der ikke bruger intern kontraktstyring i dag, har ofte valgt styringsredskaber, der har elementer og grundidéer til fælles med kontraktstyring. Omtrent hver syvende har fravalgt kontraktstyring fordi de vurderede, at det krævede for mange ressourcer.

8.3 Interne kontrakter – hvem, hvad, hvor?

8.3.1 Mere udbredt og på flere sektorområder

Figur 6. Andel kontraktstyringskommuner, der bruger institutionskontrakter på forskellige sektorområder. Sammenligning mellem 2003 og 2007



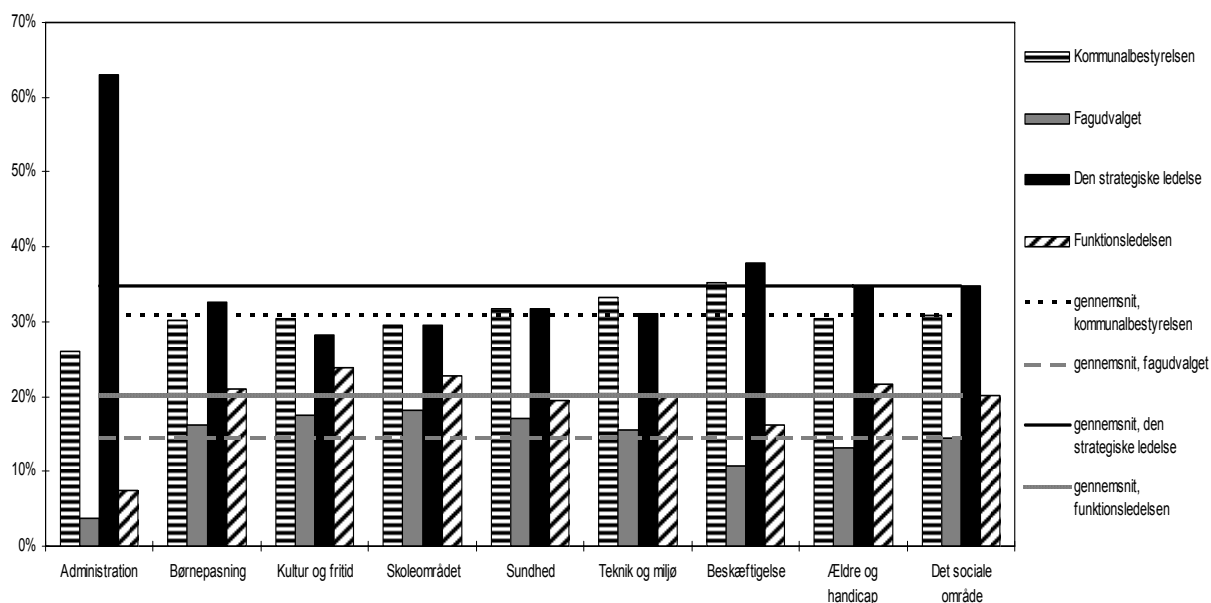
Note: Sundhedsområdet og beskæftigelsesområdet indgik ikke i spørgeskemaet i 2003. "Det sociale område" indeholdt i 2003 også arbejdsmarkedsområdet. I 2003 er der spurgt til interne kontrakter generelt, i 2007 er der spurgt specifikt til institutionskontrakter. N=66 i 2003. N=54 i 2007. Der er ikke foretaget statistiske tests for, om fordelingen er forskellig i 2003 og 2007.

Figur 6 viser, at intern kontraktstyring ikke alene er blevet mere udbredt geografisk, men også områdemæssigt internt i kontraktstyringskommunerne. Igen sammenlignes der med data fra den undersøgelse, som KL og SDU foretog i 2003. Hvor det i 2003 især var det tekniske område, der blev kontraktstyret, er det i 2007 i langt højere grad også de traditionelt "bløde" områder, børnepasning, kultur og fritid, skoleområdet, ældre- og handicapområdet og det sociale område. De nævnte områder er kontraktstyrede i mere end 70 pct. af de kommuner, der bruger kontrakter. Det samme gjaldt kun for teknik og miljø i 2003. At administration er det mindst kontraktstyrede område i 2007, hænger formentlig sammen med, at der her alene ses på institutionskontrakter, som ofte vil være sjældnere på det administrative område.

8.3.2 Kontraktens parter

For institutionskontrakter er den decentrale enhed eller institution udførende part, og den decentrale ledelse er kontraktholder. Kontrakten indgås på bestillersiden af forskellige aktører på centralt niveau, jf. figur 7. Heraf fremgår det, at fordelingen af kontraktparter ligner hinanden inden for de enkelte aktørgrupper, men ikke inden for hvert sektorområde. Kun det administrative område skiller sig meget ud, hvilket som nævnt kan skyldes, at specielle forhold gør sig gældende for institutionskontrakter her. Det tyder på, at der er noget generelt, der gælder for den enkelte kommune snarere end for sektorområderne. Hver enkelt kontraktstyringskommune ser ud til at have et samlet koncept for intern kontraktstyring, således at de samme aktører indgår kontrakten med institutionen, uanset om det er en børnehave, en skole eller et plejehjem, det drejer sig om.

Figur 7. Andel kommuner med institutionskontrakter på området, hvor de nævnte aktører indgår kontrakten på bestillersiden med den decentrale ledelse som kontraktholder



Gennemsnitligt indgår kommunalbestyrelsen og den strategiske ledelse hver en tredjedel af de interne kontrakter. Den sidste tredjedel deles nogenlunde ligeligt mellem fagudvalgene og funktionsledelsen, dog med en overvægt på funktionsledelsen, der indgår hver femte kontrakt, mens fagudvalgene indgår hver sjette.

Det er nærliggende at spørge, om det er de samme aktører, der indgår kontrakten som det var, der tog initiativ til at indføre intern kontraktstyring. Det ser dog ikke ud til, at kontraktparter og initiativtagere nødvendigvis er de samme. Kun funktionsledelsen har en tendens til at have haft begge roller.

8.3.3 Kontraktens form og administrative forankring

Alt i alt ser der ud til at være faste retningslinjer for kontrakternes udformning i den enkelte kommune på tværs af sektorområder. Flertallet, 61 pct., af de kontraktstyrede kommuner har udviklet én standardskabelon, som alle kommunens interne kontrakter udformes efter. Nogle angiver, at der på trods af standardiseringen er mulighed for individuelle tilpasninger af kontrakterne. 17 pct. af kontraktstyringskommunerne har udviklet forskellige skabeloner, som de interne kontrakter udformes efter, mens 11 pct. ikke anvender standardskabeloner, men udvikler de interne kontrakter ad hoc, jf. tabel 12 i bilag 3.

Tabel 5. Bestillerfunktioner i kontraktstyrede kommuner eller ej

Har kommunen bestillerfunktioner eller -enheder, der administrerer arbejdet med de interne kontrakter?	Procent
Ja, der er etableret en central bestillerfunktion eller -enhed på rådhuset	13
Ja, der er etableret flere bestillerfunktioner eller -enheder i de enkelte forvaltninger	19
Ja, der er etableret bestillerfunktioner eller -enheder både centralt og i de enkelte forvaltninger	11
Nej, det er ikke etableret særlige bestillerfunktioner eller -enheder. Arbejdet med de interne kontrakter administreres i kommunens "almindelige" organisation	46
Andet	11

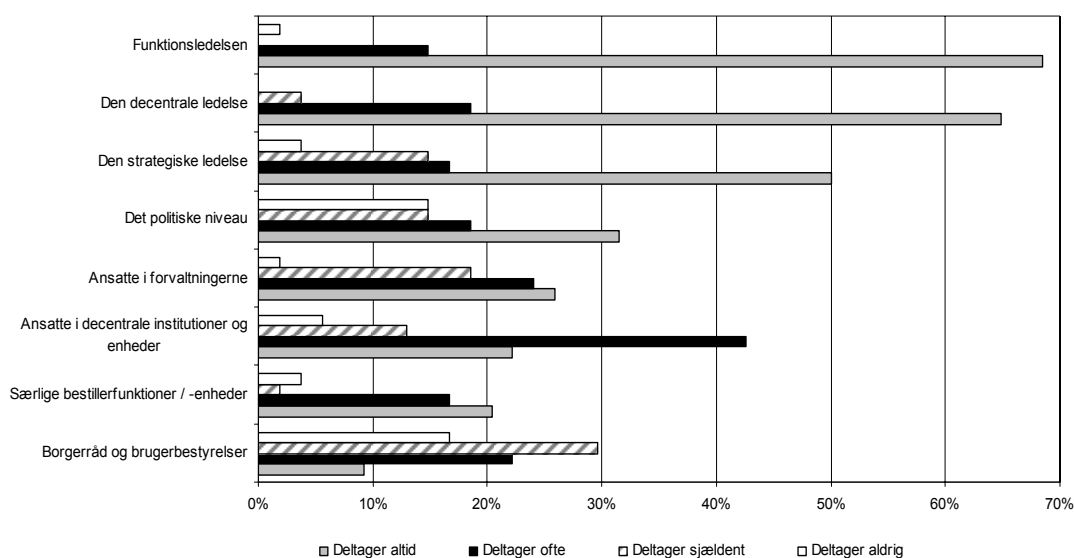
N=54. Inklusive kodede fritekst-besvarelser.

Tabel 5 viser, hvor kontraktprocessen administrativt er forankret i kommunen. Der tegner sig et billede af, at kommunerne tilpasser bestillerfunktionen den aktuelle kontekst snarere end at samle bestilleropgaven ét sted. Således angiver knap halvdelen af de kontraktstyrede kommuner, at arbejdet med de interne kontrakter administreres i kommunens almindelige organisation frem for i særlige bestillerfunktioner. 43 pct. af kommunerne har etableret en eller flere bestillerfunktioner eller bestillerenheder, enten centralt eller i de enkelte forvaltninger eller begge dele.

8.3.4 Kontraktens indhold – deltagere

Når kontraktens mere konkrete indhold skal fastlægges, kan forskellige aktører i kommunen deltage, jf. figur 8.

Figur 8. Andel kontraktstyringskommuner, hvor de nævnte aktører deltager i fastlæggelse af indholdet i institutionskontrakterne



N=54

Oftest er funktionsledelsen og den decentrale ledelse med til at finde ud af, hvad der skal stå i kontrakten. De to grupper deltager 'altid' i indholdsfastlæggelsen i 69 hhv. 65 pct. af de kommuner, der bruger interne kontrakter. Det samme gælder for den strategiske ledelse i halvdelen af kommunerne. Ansatte i decentrale institutioner og enheder deltager 'altid' i knap hver fjerde kommune, men 'ofte' i knap halvdelen. Samlet er frontpersonalet 'ofte' eller 'altid' med til at fastlægge indholdet af kontrakterne i 65 pct. af kontraktstyringskommunerne. I en kommentar til spørgsmålet pointeres det, at de decentrale ledere er ansvarlige for inddragelse af deres medarbejdere. Det politiske niveau deltager sjældnere direkte i fastlæggelsen af de interne kontrakters indhold. Kun i 31 pct. af kommunerne deltager de 'altid'. Det blev dog i kommentarer til spørgsmålet fremført, at politikere deltager indirekte via vedtagelse af politikker, planer og budget. Brugere deltager i knap halvdelen af kommunerne 'sjældent' eller 'aldrig' i fastlæggelsen af kontraktens indhold. I de 41 pct. af kontraktstyringskommunerne, der har særlige bestillerenheder, deltager enhederne i langt de fleste tilfælde.

8.3.5 Kontraktens indhold - temaer

Tematisk er der forskellige måder at kategorisere kontraktens indhold på (se fx KL & KTO, 2006:7-13). Der er sondringen mellem drift og udvikling, vægtningen af mål og rammer, samt detaljeringsgraden - balancen mellem generelle og specifikke forhold. I formuleringen af spørgsmålet om kontraktens indhold har vi søgt at operationalisere de forskellige temaer. Vi vil først analysere de enkelte indholdselementer hver for sig og dernæst undersøge, om der ud fra besvarelsenerne er basis for at kategorisere kontraktens indhold.

Analysen af de enkelte indholdselementer viser, at der er stor vægt på de overordnede økonomiske retningslinjer, jf. figur 9. Således er der hhv. 67 og 63 pct. af de kommuner, der har kontraktstyring, som siger, at regler for overførselsadgang mellem årene og angivelse af den overordnede budgetramme indgår i alle kommunens interne kontrakter. Specifikke krav til ressourceanvendelsen indgår derimod kun i 4 pct. af kommunerne i alle kontrakter.

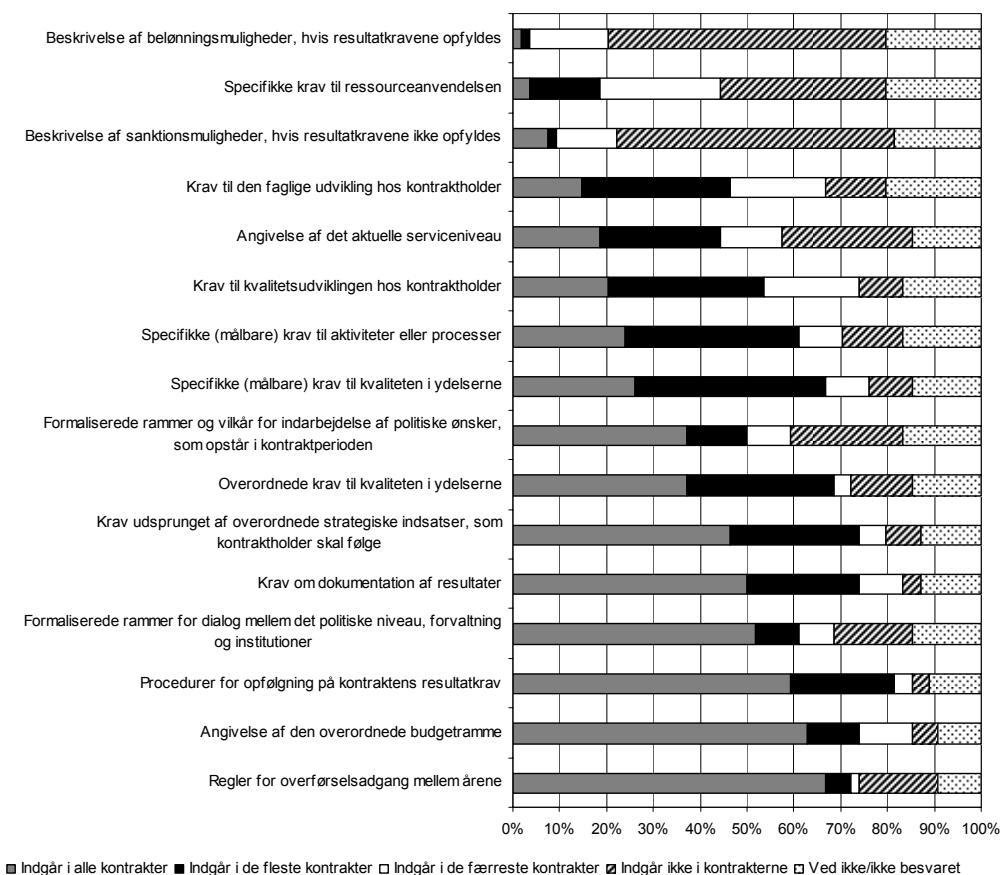
De fleste steder indeholder kontrakterne resultatkrav, der knytter sig til overordnede eller specifikke mål for kvaliteten i ydelserne. De overordnede krav er mere udbredte end de institutionsspecifikke. Således indgår mere specifikke krav til kvaliteten i ydelserne, aktiviteter og processer, kvalitetsudvikling og faglig udvikling i *alle* kontrakter i hhv. 26, 24, 20 og 15 pct. af kontraktstyringskommunerne. Omvendt indgår overordnede krav til kvaliteten i ydelserne, muligheden for indarbejdelse af politiske ønsker under kontraktperioden samt krav udsprunget af overordnede strategiske indsatser i *alle* kontrakter i hhv. 37, 37 og 46 pct. af kommunerne. I tillæg hertil forklarer syv kontraktstyrede kommuner, at der er en overordnet styringsmodel for kommunens aftaler, som beskriver generelle principper, der gælder i alle kontrakt- eller aftaleforhold. Som det fremgår, indgår beskrivelser af mål sjældnere i *alle* kontrakter end beskrivelser af rammer. Medregner man imidlertid de kommuner, hvor de indgår i de fleste kontrakter, er overordnede og specifikke krav til kvaliteten i ydelserne med i 67-69 pct. Det samme gælder krav udsprunget af strategiske indsatser i 74 pct. af de kommuner, der bruger interne kontrakter.

Endelig lægger kontraktstyringskommunerne stor vægt på at følge op på det aftalte. Procedurer for opfølgning på kontraktens resultatkrav er i 59 pct. af kommunerne en del af alle kontrakter, ligesom det er tilfældet for krav om dokumentation af resultater i 50 pct. af kommunerne. Det ser dog ikke ud til, at opfølgningen får systematiske håndfaste konsekvenser. I hvert fald beskrives sanktions- og belønningsmuligheder som følge af opfølgning på resultatkrav kun i 7 hhv. 2 pct. af kommunerne i alle kontrakter. Til gengæld ser det ud til, at dialogredskabet er bredt anvendt, eftersom formaliserede rammer for dialog er udbredt til alle kontrakter i 52 pct. af de kontraktstyrede kommuner.

Samlet set er der større vægt på det overordnede end på det specifikke. Det understreger, at kontraktstyring er et redskab til strategisk styring. Desuden er der megen fokus på resultat-

opfølgning og dialog herom, hvilket bekræfter billedet af den danske kontraktstyringsmodel, jf. afsnit 5.3. Den relativt store vægt på dokumentation og resultatopfølgning er overraskende, set i lyset af, at kun hver tredje kontraktstyringskommune prioriterer ønsket om at sikre dokumentation for opnåelse af resultater højt blandt årsagerne til at bruge kontrakter, jf. tabel 3.

Figur 9. Andel kontraktstyringskommuner, der angiver, at de nævnte forhold indgår i de interne kontrakter



N=54.

Der er megen information i figur 9, der kan være lidt uoverskuelig. Desuden er det interessant at se, hvordan den praktiske logik er i kontraktens forskellige typer af indhold. Derfor er det hensigtsmæssigt at benytte principalkomponentanalyse, der kan afdække, hvilket kontraktindhold, der har konsistent tendens til at samvariare. Derigennem kan man identificere underliggende dimensioner i data [Garson, 2007].

Principalkomponentanalysen afdækker fem dimensioner i kontraktens indhold, jf. tabel 6. Delelementerne i dimensionerne har tematiske fællestræk, der i et vist omfang følger de tidligere nævnte opdelinger. Den første gruppe af forhold, der indgår i kontrakterne, handler om resultatkrav til driften og opfølgning herpå. Den næste handler om mål for udviklingen, den tredje om økonomiske rammer og regler, den fjerde om opfølgningens konsekvenser og den femte om politiske ønsker og dialog. Inden for hver gruppe er det de overordnede krav, der vejer tungest.

Ud fra de fundne dimensioner beregnes fem summariske indeks. De kan give et overblik, der viser, at det, der oftest indgår i kontrakterne, er mål for driften og resultatopfølgning. Herefter kommer økonomiske rammer og regler, politiske hensyn og dialog samt mål for udvikling. Håndfaste konsekvenser af opfølgning i form af sanktioner eller belønninger indgår kun meget sjældent i kontrakterne.

Tabel 6. Fem tematisk inddelte grupper af forhold, der indgår i de interne kontrakter

Tematisk gruppe	Forhold, der indgår i de interne kontrakter	Gennemsnitlig indeksscore ^a
Mål for drift og krav om resultatopfølgning	Procedurer for opfølgning på kontraktens resultatkrav Krav om dokumentation af resultater Overordnede krav til kvaliteten i ydelserne Specifikke (målbare) krav til kvaliteten i ydelserne Specifikke (målbare) krav til aktiviteter eller processer Angivelse af det aktuelle serviceniveau	69 (N=49)
Økonomiske rammer og regler	Angivelse af den overordnede budgetramme Regler for overførselsadgang mellem årene Specifikke krav til ressourceanvendelsen	66 (N=50)
Politiske ønsker og dialog	Formaliserede rammer for dialog mellem det politiske niveau, forvaltning og institutioner Formaliserede rammer og vilkår for indarbejdelse af politiske ønsker, som opstår i kontraktperioden	65 (N=46)
Mål for udvikling	Krav udsprunget af overordnede strategiske indsatser, som kontraktholder skal følge Krav til kvalitetsudviklingen hos kontraktholder Krav til den faglige udvikling hos kontraktholder	65 (N=48)
Konsekvenser af opfølgning	Beskrivelse af sanktionsmuligheder, hvis resultatkravene ikke opfyldes Beskrivelse af belønningsmuligheder, hvis resultatkravene opfyldes	15 (N=45)

Note: N=54. Grupperingen af data er foretaget ved brug af principalkomponentanalyse af besvarelserne. ^a Den gennemsnitlige indeksscore afspejler kommunernes anvendelse af de enkelte delelementer i de interne kontrakter. Indekset går fra 0-100, hvor 0 betyder, at elementerne i indekset *ikke* indgår i kontrakterne og 100 betyder at elementet indgår i alle kontrakter. Svarkategorierne i spørgsmålene er kodet: 'Indgår i alle kontrakter' = 100, 'Indgår i de fleste kontrakter' = 66,67, 'Indgår i de færreste kontrakter' = 33,33, 'Indgår ikke i kontrakterne' = 0. Reliabilitetstests for indeksene er tilfredsstillende. Se i øvrigt metodebilag.

8.3.6 Delsammenfatning

Interne kontrakter bruges i dag i vid udstrækning på alle sektorområder, hvor det i 2003 navnlig blev brugt på det tekniske område. Ser man på hvem, der på bestillersiden indgår kontrakterne med de decentrale institutioner, har det administrative niveau en let overvægt med 55 pct. Den strategiske ledelse indgår 35 pct. af de interne kontrakter, mens funktionsledelsen indgår 20 pct. Det politiske niveau indgår 45 pct. af kontrakterne, fordelt med 31 pct. hos kommunalbestyrelsen og 14 pct. hos fagudvalget.

De fleste kontraktstyringskommuner har standardskabeloner for udarbejdelsen af de interne kontrakter, mens kontraktprocessernes administrative forankring oftest er tilpasset konteksten. I de kommuner, der har bestillerenheder, deltager disse i langt de fleste tilfælde i fastlæggelsen af kontraktens indhold. De hyppigste og mest faste deltagere i indholdsfastlæggelsen er funktionsledelsen og den decentrale ledelse. Dernæst følger den strategiske ledelse og ansatte i decentrale institutioner, fulgt af politikere og ansatte i forvaltningen. Brugere deltager sjældnest i fastlæggelse af kontrakternes indhold.

Ser man på kontrakternes indhold, er der samlet set større vægt på det overordnede end på det specifikke. Det gælder både i forhold til mål og rammer. Beskrivelser af økonomiske

retningslinjer indgår mere gennemgående i *alle* kontrakter end beskrivelser af mål, der dog også er stærkt repræsenteret i form af krav til kvaliteten i serviceydelserne. Desuden er der ofte beskrivelser af dialog samt krav om dokumentation og resultatopfølgning. Slår man indholdet sammen i nogle bredere kategorier, ses det, at drift indtager en lidt mere fremtrædende rolle i kontrakterne end udvikling. Konkrete konsekvenser i form af belønning eller sanktion ved opfyldelse eller manglende opfyldelse af resultatkrav indgår sjældent i de interne kontrakter.

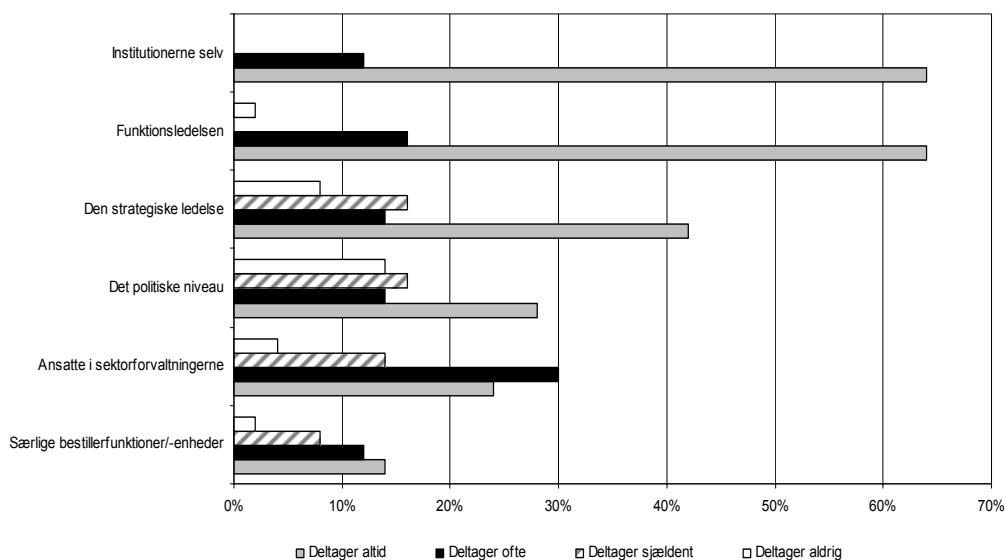
8.4 Interne kontrakter – opfølgning og anvendelse

8.4.1 Systematisk opfølgning på de interne kontrakter

Grundidéen bag intern kontraktstyring er som nævnt, at det decentrale niveau får stort råderum i opgaveløsningen inden for en fastlagt ramme og med nogle aftalte mål. Derfor er det en vigtig del af intern kontraktstyring at følge op på, om de opnåede resultater stemmer overens med de aftalte mål.

I 93 pct. af de kommuner, der anvender interne kontrakter følger man systematisk op på, om kravene i de interne kontrakter er opfyldt. Kun 6 pct. af kontraktstyringskommunerne svarer nej til det spørgsmål, jf. tabel 17 i bilag 3. Af de kommuner, der foretager systematisk opfølgning, er der 44 pct., der følger op 2 gange eller mere hvert år og 52 pct., der følger op 1 gang årligt eller sjældnere. Det er i vid udstrækning de samme aktører, der følger op på kontrakten, som var med til at fastlægge dens indhold. Det fremgår af figur 10. I 64 pct. af de kontraktstyringskommuner, der følger systematisk op, deltager funktionsledelsen og institutionerne selv 'altid' i opfølgningen. Den strategiske ledelse er 'altid' involveret i opfølgningen i noget færre, nemlig 42 pct., af kommunerne, mens det politiske niveau 'altid' deltager i opfølgningen i lidt mere end hver fjerde af de kontraktstyringskommuner, der foretager systematisk opfølgning.

Figur 10. Andel kontraktstyringskommuner med systematisk opfølgning, hvor de nævnte aktører deltager i opfølgningen på institutionskontrakterne



N=50 (de kommuner, der foretager systematisk opfølgning)

Når det handler om, hvordan opfølgningen foregår, tager kommunerne forskellige metoder i brug, jf. tabel 7. Knap tre ud af fire af de kommuner, der foretager systematisk opfølgning bruger 'altid' eller 'ofte' dialogmøder mellem kontraktens parter til at følge op. I næsten lige så mange, nemlig to ud af tre kommuner, er det 'altid' eller 'ofte' kontraktholderen selv, der fører kontrol eller laver selvevaluering. I halvdelen af tilfældene indberetter kontraktholder,

dvs. den decentrale institution eller enhed, løbende information eller nøgletal. Tilsyn benyttes også i nogen grad. I 36 pct. af tilfældene er det 'altid' eller 'ofte' bestilleren, der er tilsynsførende, mens der i 42 pct. af tilfældene 'ofte' eller 'altid' bliver ført tilsyn i fællesskab mellem kontraktholder og bestiller. 38 pct. af de kontraktstyringskommuner, der systematisk følger op på institutionskontrakterne, benytter sig 'altid' eller 'ofte' af brugerundersøgelser i opfølgningen. Kun i mellem hver femte og hver sjette kommune registrerer man antallet af klager som en del af opfølgningen på de interne kontrakter. Flere kommuner bemærker, at målemetoden i opfølgningen ofte afhænger af resultatmålene i kontrakten.

Tabel 7. Andel kontraktstyringskommuner med systematisk opfølgning, der anvender de nævnte metoder. Procent

Hvor ofte anvendes følgende fremgangsmåder i opfølgningen på institutionskontrakter?	Altid eller ofte	Sjældent eller aldrig
Dialogmøder mellem kontraktens parter	72	8
Kontraktholder fører selv kontrol eller laver selvevaluering	66	8
Kontraktholder indberetter løbende information/nøgletal til bestiller	54	20
Kontraktholder og bestiller fører i fællesskab tilsyn	42	30
Brugerundersøgelser	38	32
Bestiller fører tilsyn	36	36
Registrering af antallet af klager	18	42
Borger-/brugerpanel	8	54

N=50. Det skal bemærkes, at mellem 20 og 40 pct. af kommunerne har svaret 'ved ikke' eller har ikke besvaret dette spørgsmål.

Alt i alt tegner der sig et billede af interne kontrakter som et redskab til dialog internt i kommunen mellem kontraktens parter og som en rettesnor for den løbende resultatopfølgning i institutionerne. Tilsyn er mindre brugt, og det ser ud til, at interne kontrakter indgår i en atmosfære af tillid mellem institution og bestiller. Tilsyneladende spiller brugeres og borgeres opfattelser ikke en væsentlig rolle, når der skal følges op på de interne kontrakter. Det ser ud til, at interne kontrakter netop er interne: Det handler om at opfylde strategiske og politiske ønsker og mål mere end om at opfylde brugernes og borgernes behov. Brugere og borgere har således, i hvert fald når det angår interne kontrakter og opfølgningen herpå, mere indirekte end direkte indflydelse. Generelt ser det ud til, at de gør deres mening gældende gennem repræsentative demokratiske processer mere end gennem direkte medbestemmelse.

8.4.2 Anvendelsen i praksis af kontrakterne og deres opfølgning

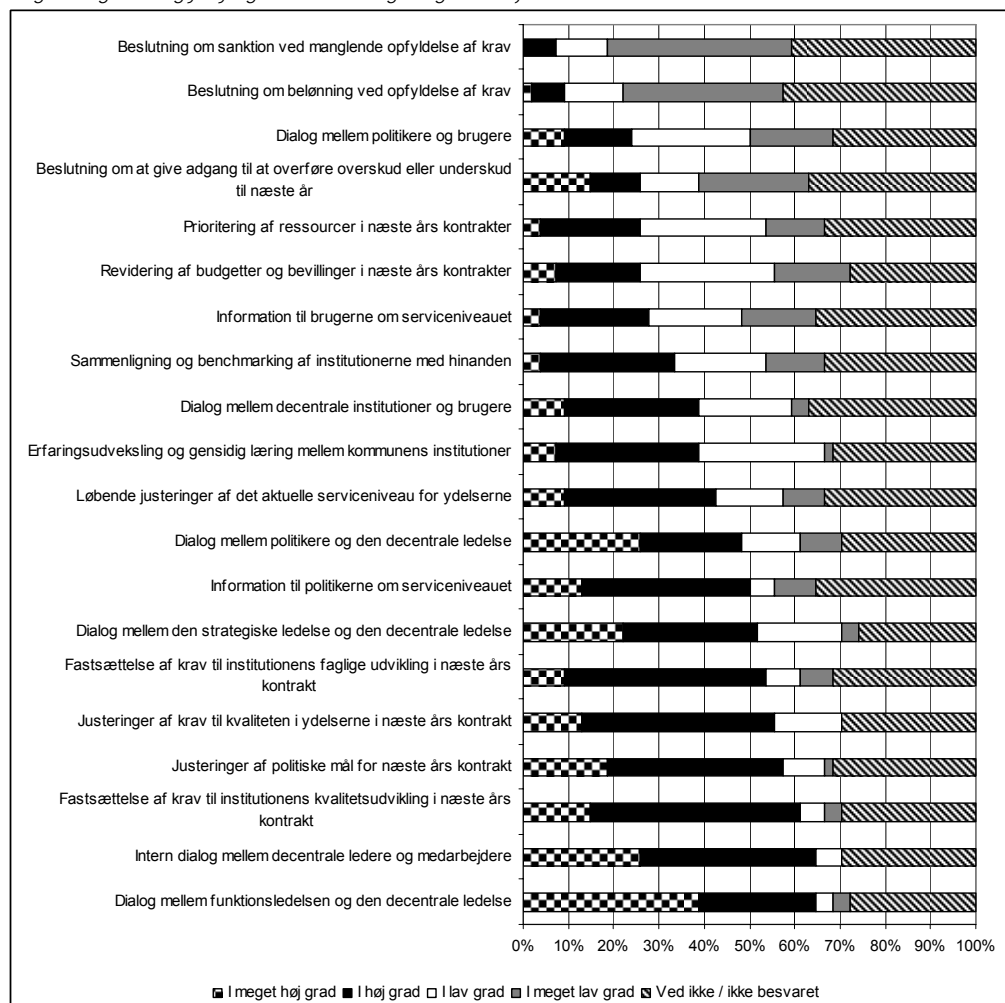
Det afgørende for, om interne kontrakter og deres opfølgning bliver anvendt, er, at de indgår i beslutningsgrundlaget for at vurdere, hvorvidt en specifik adfærd skal ændres eller fortsættes. Af figur 11 fremgår det, hvor hyppigt institutionskontrakter i høj eller meget høj grad giver anledning til en række nærmere definerede handlinger og overvejelser. Anvendelsesmåderne er udsprunget af de teoretiske formål med at indføre intern kontraktstyring, jf. afsnit 6.4. De kan tematisk inddeles i dialog, justering af økonomiske rammer, justering af mål og resultatkrav, gennemsigtighed, sammenligning og kvalitetsudvikling.

I administrationen finder kontrakterne i 65 pct. af kontraktstyringskommunerne i høj eller meget høj grad anvendelse i dialogen mellem funktionsledelsen og den decentrale ledelse og i den interne dialog på den enkelte institution mellem medarbejdere og leder. I lidt færre kommuner, 52 pct., gælder det samme i dialogen mellem den strategiske ledelse og den decentrale ledelse. Mere konkret bruges kontrakterne til at fastlægge indholdet af næste års kontrakt, hvad angår politiske mål, kvalitet og udvikling. Det sker i høj eller meget høj grad i

54-61 pct. af de kontraktstyrede kommuner, mens 43 pct. anvender dem til løbende justering af det aktuelle serviceniveau.

Politikerne er i høj eller meget høj grad inde i billedet i omkring halvdelen af kontraktstyringskommunerne, hvor kontrakterne og deres opfølgning anvendes i dialogen mellem politikere og decentrale ledere samt til at informere politikerne om serviceniveauet. Derimod er det kun hver fjerde kommune, hvor kontrakter og opfølgning i høj eller meget høj grad anvendes i dialogen mellem politikere og brugere eller til at informere brugere om serviceniveauet. Lidt hyppigere, i 39 pct. af de kontraktstyrede kommuner, anvendes kontrakter og opfølgning i dialogen mellem institutioner og brugere.

Figur 11. Andel kontraktstyringskommuner, der anvender institutionskontrakterne og deres opfølgning som grundlag for følgende handlinger og overvejelser. Procent



N=54

Kun hver tredje kontraktstyringskommune bruger i høj eller meget høj grad kontrakter og opfølgning til at sammenligne institutioner. Lidt flere, nemlig 39 pct., bruger dem i erfaringsudveksling og gensidig læring institutionerne imellem. Alt i alt er det ikke sammenlignelighed og decentral vidensdeling på tværs, der er i højsædet, men individuelt fastsatte kvalitetsmål for den enkelte institution.

Koblingen til økonomiske rammer og bevillinger, endsige straf eller belønning, ligger langt nede på listen over anvendelsesmuligheder for kontrakter og deres opfølgning. Kun i hver fjerde kontraktstyringskommune bruges de i høj eller meget høj grad som grundlag for at revidere budgetter eller prioritere ressourcer i næste års kontrakter, ligesom beslutninger om overførselsadgang ikke afhænger af kontrakt eller opfølgning. Sidstnævnte er generelt

reguleret uafhængigt af kontrakten, jf. flere kommuners kommentarer. I mindre end hver tiende kommune giver opfølgningen på kontrakten anledning til belønning eller sanktion ved opfyldelse eller manglende opfyldelse af krav.

Det skal indskydes, at fem af de kontraktstyrede kommuner i deres kommentarer giver udtryk for, at kontrakterne endnu ikke er evalueret, og at man pga. fusioner stadig er i en implementeringsfase.

Ligesom spørgsmålet om kontraktens indhold, lægger spørgsmålet om anvendelse op til en principalkomponentanalyse. Spørgsmålet er komplekst og indeholder megen umiddelbart uoverskuelig information samtidig med, at det vil være interessant at afdække, om der er en naturlig underliggende inddeling i de forskellige anvendelsesformer for interne kontrakter og deres opfølgning. Principalkomponentanalysen afdækker fire dimensioner i kontraktens og opfølgningens anvendelsesmåde, jf. tabel 8. Delelementerne i dimensionerne har tematiske fællestræk, der i et vist omfang følger de tidligere nævnte opdelinger.

Tabel 8. Fire tematisk inddelte grupper af handlinger og overvejelser, som institutionskontrakterne anvendes som grundlag for

Tematisk gruppe	Anvendelse	Gennemsnitlig indeksscore ^a
Redskab til udvikling og læring (via sparring og dialog)	Fastsættelse af krav til institutionens faglige udvikling i næste års kontrakt Fastsættelse af krav til institutionens kvalitetsudvikling i næste års kontrakt Erfaringsudveksling og gensidig læring mellem kommunens institutioner Dialog mellem funktionsledelsen og den decentrale ledelse Sammenligning og benchmarking af institutionerne med hinanden ^b	65 (N=41)
Dialogredskab	Dialog mellem den strategiske ledelse og den decentrale ledelse Dialog mellem politikere og den decentrale ledelse Dialog mellem politikere og brugere Intern dialog mellem decentrale ledere og medarbejdere Dialog mellem decentrale institutioner og brugere	62 (N=41)
Styringsværktøj i forhold til serviceniveau og resultatkrav	Løbende justeringer af det aktuelle serviceniveau for ydelserne Justeringer af politiske mål for næste års kontrakt Justeringer af krav til kvaliteten i ydelserne i næste års kontrakt Information til brugerne om serviceniveauet Information til politikere om serviceniveauet	59 (N=38)
Basis for fordeling af økonomiske ressourcer	Revidering af budgetter og bevillinger i næste års kontrakter Prioritering af ressourcer i næste års kontrakter Beslutning om at give adgang til at overføre overskud eller underskud til næste år Beslutning om sanktion ved manglende opfyldelse af krav Beslutning om belønning ved opfyldelse af krav	37 (N=40)

Note: Grupperingen af data er foretaget ved brug af principalkomponentanalyse af besvarelsene. ^a Den gennemsnitlige indeksscore afspejler kommunernes anvendelse af de enkelte delelementer i de interne kontrakter. Indekset går fra 0-100, hvor 0 betyder at kontrakterne i meget lav grad anvendes i forhold til det pågældende delelement og 100 betyder at kontrakterne i meget høj grad anvendes til pågældende delelement. Svarkategorierne i spørgsmålene er kodet: 'I meget høj grad' = 100, 'I høj grad' = 66,67, 'I lav grad' = 33,33, 'I meget lav grad' = 0. ^b Dette spørgsmål indgår i indekset omvendt, fordi det har negativ samvarians med de øvrige elementer i gruppen. Således er dette spørgsmål kodet: 'I meget høj grad' = 0, 'I høj grad' = 33,33, 'I lav grad' = 66,67, 'I meget lav grad' = 100. Reliabilitetstests for indekset er tilfredsstillende. Se i øvrigt metodebilag.

Den første gruppe af anvendelsesformer angår serviceniveau og information herom til brugere og politikere, samt justering af resultatkrav til driften i næste års kontrakt. Det er en dimension, der handler om interne kontrakter som styringsredskab i forhold til driften. Den anden handler om udvikling og læring gennem sparring og dialog, idet benchmarking samvarierer negativt. Det vil sige, at de kommuner, der i høj grad anvender kontrakterne og deres opfølgning til at sammenligne institutionerne, har en tendens til i lavere grad at anvende dem til fastsættelse af nye udviklingsmål, gensidig læring og dialog. Det tyder på, at der er en dimension i kommunernes brug af kontraktstyring som ledelsesværktøj, som i den ene ende er mere 'hård' og bundlinjeorienteret og i den anden ende mere 'blød' og dialogorienteret. Det er to forskellige udviklingsperspektiver, da benchmarking ofte også handler om at identificere *best practise* og lære af dem, der er bedst inden for feltet. Den tredje gruppe af anvendelsesformer drejer sig om de handlinger, som kontrakterne og deres opfølgning kan give anledning til, hvad økonomiske ressourcer angår. I den fjerde gruppe af anvendelsesformer er dialogen mellem de forskellige interessenter for kommunens service i fokus. Kun dialogen mellem funktionsledelsen og den decentrale ledelse ligger i kvalitetsudviklingsgruppen.

Ud fra de fundne dimensioner beregnes fire summariske indeks. De kan give et overblik, der viser, at kontrakterne og deres opfølgning oftest anvendes som grundlag for udvikling og læring gennem sparring og dialog. Dernæst følger dialog mellem interessenterne og lige herefter justeringer og overvejelser, der vedrører serviceniveauet, resultatmål for driften og information til brugere og politikere herom. Økonomiske konsekvenser og budgetrevideringer ligger noget lavere end de øvrige tre typer af handlinger. Det er overraskende set i lyset af, at økonomiske rammer og regler er hyppigt kontraktindhold, jf. afsnit 8.3.5.

8.4.3 Kobling mellem interne kontraktens formål og anvendelse

Her melder sig naturligt spørgsmålet om, hvorvidt kommunernes anvendelse af de interne kontrakter og deres opfølgning stemmer overens med de erklærede formål med at benytte interne kontrakter. De mest interessante signifikante sammenhænge mellem kontraktens formål og anvendelse fremgår af tabel 9. Heraf ses, at kontraktstyringskommuner, der angiver dokumentation for resultater som et af de vigtigste formål har en lavere tendens til at bruge de interne kontrakter som et redskab til udvikling og læring. Det samme er tilfældet, når man peger på muligheden for sammenligning mellem institutioner som et vigtigt formål. Når man ser det som et prioriteret formål at synliggøre det aktuelle serviceniveau over for politikerne, bruger man oftere de interne kontrakter som et styringsværktøj i forhold til serviceydelser i driften. Det samme gælder, når man lægger vægt på, at kontrakter skal skabe øget sammenhæng mellem serviceniveau og ressourceforbrug.

Tabel 9. Sammenhæng mellem interne kontraktens formål og anvendelse

Formål	Anvendelse
At sikre dokumentation for opnåelse af resultater*	Sjældnere som redskab til udvikling og læring
At styrke muligheden for at sammenligne institutioner med hinanden***	
At synliggøre det aktuelle serviceniveau overfor politikerne**	Oftere som værktøj til styring af serviceniveau og resultatkrav
At skabe øget sammenhæng mellem ressourceforbrug og serviceniveau***	

N=38-41. * angiver signifikansniveau. *** $p < 0,05$. ** $0,05 < p < 0,1$. * $0,1 < p < 0,15$.

Der er imidlertid ingen tegn på sammenhæng mellem de to anvendelsesformer, jf. tabel 24 i bilag 3. Analyserne tyder ikke på, at kommuner, der oftere bruger interne kontrakter som værktøj til styring af serviceniveau og resultatkrav, sjældnere bruger dem som redskab til udvikling og læring, eller omvendt.

Derudover kan man forestille sig, at der er en sammenhæng mellem anvendelsen af kontrakten og hvem, der har taget initiativ til at indføre kontraktstyring. Det gælder dog kun i meget få tilfælde, at der er signifikant forskellige fordelinger mellem grupperne af initiativtagere. Kun for anvendelsen af kontrakter som dialogredskab ser der ud til at være to aktører, der overskygger de andre som initiativtagere. I hvert fald har kommuner, hvor de decentrale eller de politiske ledere i høj grad har taget initiativ, en tendens til at anvende interne kontrakter som dialogredskab mere end kommuner, hvor decentrale eller politiske ledere i lav grad har taget initiativ.

8.4.4 Delsammenfatning

Næsten alle kontraktstyringskommunerne følger systematisk op på, om kravene i de interne kontrakter er opfyldt. Det er oftest funktionsledelsen og institutionerne selv, der foretager opfølgningen. De to grupper af aktører deltager også tit i fastlæggelse af kontraktens indhold, jf. afsnit 8.3. Dialogmøder og selvevaluering er de hyppigst anvendte opfølgningsmetoder, efterfulgt af kontraktholders indberetning af information og nøgletal. Tilsyn, brugerundersøgelser og klagerregistrering bruges sjældnere.

Kontrakterne og deres opfølgning anvendes i høj grad som grundlag for intern dialog mellem ledere på centralt og decentralt niveau og mellem decentrale ledere og medarbejdere. Fastsættelse af krav til kvalitetsudvikling og faglig udvikling på den enkelte institution står højt på listen over anvendelsesformer, mens der er mindre vægt på benchmarking og erfaringsudveksling institutionerne imellem. Endelig bruges kontrakterne og deres opfølgning til at justere næste års kontrakter i forhold til kvalitetskrav og politiske mål, samt til at informere politikerne om serviceniveauet.

Samlet set anvendes kontrakterne hyppigst som et redskab til udvikling og læring for den enkelte institution gennem egne erfaringer og sparring. Dernæst følger deres anvendelse som dialogredskab, skarpt efterfulgt af anvendelsen som styringsværktøj i forhold til serviceniveau og resultatkrav i driften. Koblingen til økonomiske rammer og bevillinger, endsige straf og belønning, ligger i bund på listen over anvendelsesformer. De interne kontrakter og deres opfølgning anvendes altså forholdsvis sjældent som basis for at revidere budgetter og prioritere ressourcer. Det er overraskende i lyset af, at økonomiske retningslinjer hyppigt indgår i kontrakterne, samt at et af de vigtigste formål med kontrakterne er at skabe overensstemmelse mellem ressourceforbrug og serviceniveau.

Når formål og anvendelse kobles direkte, viser der sig to interessante mønstre. For det første bruges kontrakter sjældnere som udviklingsredskab i kommuner, der lægger stor vægt på dokumentation og sammenligning som grunde til at bruge kontraktstyring. For det andet anvendes de oftere som styringsredskab i forhold til driften i kommuner, der prioriterer information til politikere og *value for money* højt som årsager til at bruge interne kontrakter.

Afsnit 8.2, 8.3 og 8.4 peger i samme retning: Det ser det ud til, at interne kontrakter primært er et administrativt redskab til intern styring af driften og dialog mellem administrative aktører på forskellige niveauer. De eksterne relationer til politikere, brugere og borgere bringes sjældnere i spil og ser ud til at være sekundære i forhold til de interne administrative relationer.

8.5 Beføjelser og beslutningskompetence

En vigtig problemstilling, som kortlægningen også berører, er spørgsmålet om kontraktstyringens sammenhæng med andre processer og styringsbetingelser i kommunen. Man kan fx tænke sig, at der er forskellige betingelser i kommuner med og uden interne kontrakter. Derudover er det særligt interessant at sætte anvendelsen af kontrakter i relation til budgetlægningsprocesserne samt at undersøge, hvordan intern kontraktstyring forholder sig til

lønsumsstyring. Det er ikke mindst relevant i lyset af, at økonomiske rammer indgår i mange kontrakter, og at det er et højt prioriteret formål med interne kontrakter at understøtte økonomisk decentralisering og råderum. Det skal dog understreges, at der kan være forskellige processer og styringsbetingelser. Desuden drejer det sig om komplekse forhold og sammenhænge, der kan være svære at afdække i en spørgeskemaundersøgelse. Derfor har vi spurgt til et relativt begrænset antal aspekter af styringsprocesser og styringsbetingelser. I dette afsnit præsenterer vi resultaterne som kan være med til at lægge fundamentet for videre og dybere studier af problemstillingen.

8.5.1 Budgetlægning og intern kontraktstyring

En af de væsentligste grunde til at bruge interne kontrakter er at skabe bedre sammenhæng mellem anvendte ressourcer og serviceniveau. Samtidig indgår der i mange af de interne kontrakter beskrivelser af den overordnede budgetramme og af regler for overførselsadgang decentralt. Omvendt ser det ud til, at man i mindre omfang anvender kontrakten og dens opfølgning til at revidere bevillinger og budgetter. Derfor undersøger vi her, om og hvordan kontraktprocesser og budgetlægningsprocesser er koordineret i de kontraktstyrede kommuner.

Tabel 10. Koordinering mellem interne kontrakter og kommunens budgetlægning. Andel kommuner.

Er udarbejdelsen af interne kontrakter koordineret med udarbejdelsen af kommunens budget?	Procent
Ja, udarbejdelsen af interne kontrakter foregår forud for kommunens budgetlægning	4
Ja, udarbejdelsen af interne kontrakter foregår samtidigt med kommunens budgetlægning	26
Ja, udarbejdelsen af interne kontrakter foregår efter kommunens budgetlægning	52
Nej, udarbejdelsen af interne kontrakter er ikke koordineret med kommunens budgetlægning	4
Andet eller ikke besvaret	15

N=54

Tabel 10 viser, at halvdelen af kontraktstyringskommunerne har koordineret processerne sådan, at udarbejdelsen af interne kontrakter foregår efter kommunens budgetlægning. Mange kontraktstyrede kommuner fastlægger altså de økonomiske rammer og prioriteringer, før indholdet i kontrakten fastlægges. En fjerdedel af kommunerne udarbejder interne kontrakter samtidig med, at de lægger budget. Kun 4 pct. skriver kontrakten, før de lægger budgettet. Lige så få koordinerer ikke budgetlægningen med kontraktudarbejdelsen. Det ser altså ud til, at de økonomiske rammer fastlægges i budgetprocesserne, mens kontraktens mål aftales bagefter. Det kan forklare, at økonomien beskrives i kontrakterne, mens kontrakterne sjældent anvendes som grundlag for at revidere budgetter og bevillinger.

8.5.2 Økonomisk decentralisering: Overførselsadgang og lønsumsstyring

Intern kontraktstyring hænger sammen med decentralisering. Graden af økonomisk decentralisering siger noget om de vilkår, man bruger kontrakter under, og hvilke økonomiske processer, kompetencer og strukturer, der griber ind i kontraktprocesserne. I spørgeskemaet afdækker vi to dimensioner af økonomisk decentralisering: For det første ved at spørge, i hvilket omfang den decentrale ledelse har adgang til økonomiske overførsler mellem årene. For det andet ved at undersøge, om kommunerne anvender en form for lønsumsstyring. Af tabel 11 fremgår det, hvor mange af de deltagende kommuner, der har hvilke regler for den decentrale ledelses adgang til at overføre overskud og underskud til næste års budget.

De hyppigst anvendte overførselsmodeller giver den decentrale ledelse fri adgang til at overføre det fulde overskud eller en fast del af et over- eller underskud til næste års budget. Hver af de regler gælder i 28-30 pct. af de 81 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet. Hver fjerde deltagerkommune giver de decentrale ledere fri adgang til overførsel af under-

skud eller adgang til at overføre hele overskuddet eller underskuddet, hvis de redegør for årsagerne til, at det er opstået. Omtrent hver syvende kommune bruger en model, hvor der er delvis overførselsadgang, hvis man forklarer sig. Der er ikke nogen af de deltagende kommuner, hvor den decentrale ledelse slet ikke har overførselsadgang.

Tabel 11. Andel kommuner, der har decentral overførselsadgang som angivet. Procent

I hvilket omfang har den decentrale ledelse adgang til økonomiske overførsler mellem årene?	Procent
Den decentrale ledelse har fri adgang til at overføre det fulde overskud til næste års budget	30
Den decentrale ledelse har fri adgang til at overføre det fulde underskud til næste års budget	23
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre en del af et evt. overskud til næste års budget	28
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre en del af et evt. underskud til næste års budget	30
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre det fulde overskud, men skal redegøre for årsagerne	25
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre det fulde underskud, men skal redegøre for årsagerne	26
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre dele af et evt. overskud, men skal redegøre for årsagerne	14
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre dele af et evt. underskud, men skal redegøre for årsagerne	12
Den decentrale ledelse har ikke adgang til at overføre overskud til næste års budget	0
Den decentrale ledelse har ikke adgang til at overføre underskud til næste års budget	0

N=81. Der er generelt ikke signifikant forskel på overførselsadgang i kommuner med og uden intern kontraktstyring iflg. χ^2 -tests. I lidt flere kommuner uden end med kontraktstyring (41 hhv. 22 pct.) har den decentrale ledelse adgang til at overføre en del af et evt. overskud til næste års budget.

Hvad angår lønsumsstyring, anvender 65 pct. af de deltagende kommuner en udvidet form, hvor den decentrale ledelse inden for lønsummen frit kan ansætte og afskedige medarbejdere fra alle faggrupper. To ud af tre kommuner har altså vidtrækkende lønsumsstyring, jf. tabel 12. 7 pct. af kommunerne har fri ansættelse fra alle faggrupper, men kræver inddragelse af en central personaleafdeling ved afskedigelser. 17 pct. af de deltagende kommuner kan frit ansætte og afskedige medarbejdere, betinget af en centralt fastlagt personalenormering. Hver femte kommune har altså centralt fastlagte begrænsninger på den decentrale lønsumsstyring.

Tabel 12. Andel kommuner, der anvender lønsumsstyring som beskrevet. Procent

Hvordan har den decentrale ledelse mulighed for at anvende lønsummen?	Procent
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen ansætte og afskedige medarbejdere, <i>betinget</i> af en centralt fastlagt normering el. lign.	17
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen <i>frit</i> ansætte og afskedige medarbejdere <i>fra bestemte faggrupper</i>	1
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen frit ansætte medarbejdere fra alle faggrupper, men ved afskedigelser inddrages central personaleafdeling ^a	7
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen <i>frit</i> ansætte og afskedige medarbejdere <i>fra alle faggrupper</i>	65

Note: ^a Kategorien indgik ikke i spørgeskemaet, men er opstået på baggrund af kommunernes uddybninger under kategorien "andet". N=81. Ifølge χ^2 -test er der ikke signifikant forskel på muligheden for at anvende lønsummen i kommuner med og uden kontraktstyring. Inklusive kodede fritekst-besvarelser.

Ud fra de to spørgsmål om lønsumsstyring og økonomisk overførselsadgang konstrueres et indeks, der beskriver den samlede grad af økonomisk decentralisering for de kommuner, der har deltaget i undersøgelsen. Desuden beregnes et indeks for den gennemsnitlige decentraliseringsgrad i forhold til overførselsadgang mellem årene for hhv. overskud og underskud. Indekskonstruktionerne beskrives i detaljer i bilag 2.

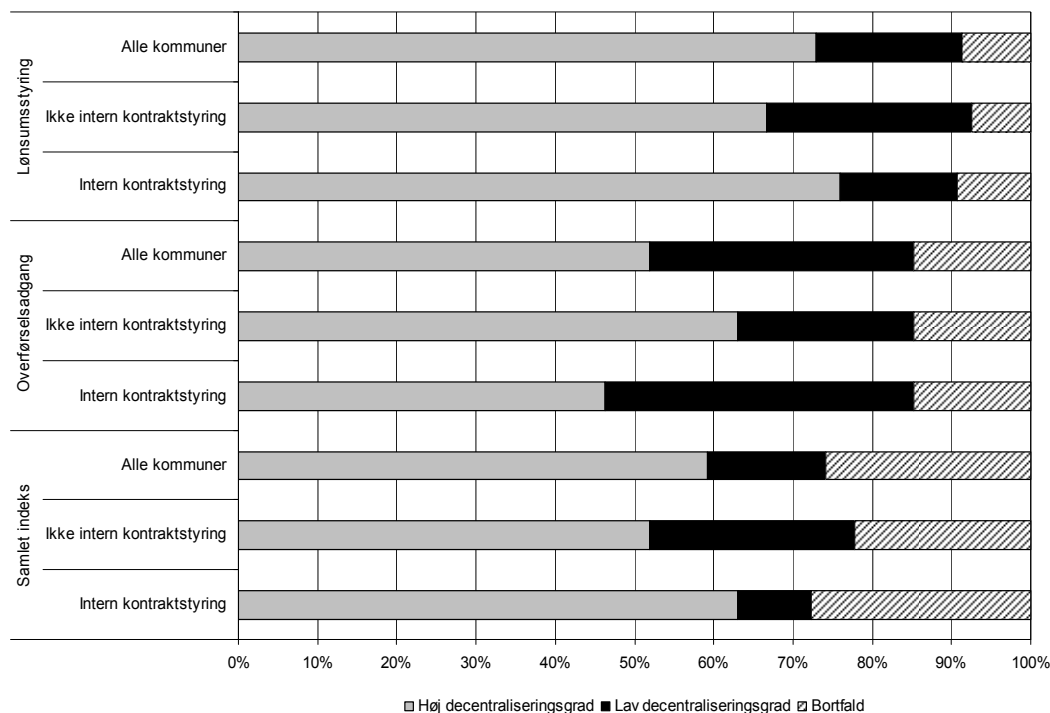
Tabel 13. Kommunernes økonomiske decentralisering. Andel kommuner i procent med de angivne grader af decentralisering

Decentraliseringsgrad	Lønsumsstyring	Overførselsadgang, underskud og overskud	Samlet decentraliseringsindeks
Lav	17	10	5
Middel-lav	1	23	10
Middel-høj	7	30	20
Høj	65	22	40
Bortfald*	9	15	26

Note: N=81. * Bortfald skyldes åbne besvarelser, der er afrapporteret andetsteds. Forklaring til decentraliseringsgrad: Lav = indeks 0-25, middel-lav = indeks 26-50, middel-høj = indeks 51-75 og høj = 76-100.

Det viser sig igen, jf. tabel 13, at landskabet er mere spredt i forhold til overførselsadgang alene end i forhold til den samlede decentralisering, der også inkluderer lønsumsstyring. Hvor 40 pct. af kommunerne ligger helt i top på det samlede indeks, gælder det kun for 22 pct. på det indeks, der måler adgangen til økonomiske overførsler. Det er måske ikke så overraskende, da der er flere svarkategorier i spørgsmålet om overførsler end i det om lønsumsstyring. Der er dog generelt en tendens til, at kommunerne delegerer flere beføjelser til det decentrale niveau i form af kompetence til at udfolde sig inden for lønsummen end i form af kompetence til at overføre midler fra ét budgetår til dette næste.

Figur 12. Økonomisk decentraliseringsgrad og intern kontraktstyring. Andel kommuner med høj og lav grad af økonomisk decentralisering i procent af kommuner med og uden intern kontraktstyring



Note: N=69 for overførselsadgangsindekset og N=60 for lønsumsindekset og det samlede indeks, der inkluderer begge aspekter af den økonomiske decentralisering. Chi²-test for sammenhængen mellem decentraliseringsgraden og hvorvidt kommunerne har intern kontraktstyring er signifikante på 10-procentsniveau for lønsumsstyring og det samlede indeks, og på 12-procentsniveau for indekset for overførselsadgang.

Da intern kontraktstyring netop beskrives som et redskab til bl.a. at sikre økonomisk råderum og handlefrihed på det decentrale niveau, må man forvente, at der er en højere grad af økonomisk decentralisering i kommuner, der bruger interne kontrakter end i kommuner, der ikke gør. Det er også tilfældet et stykke ad vejen, jf. figur 12. Kommuner med intern kon-

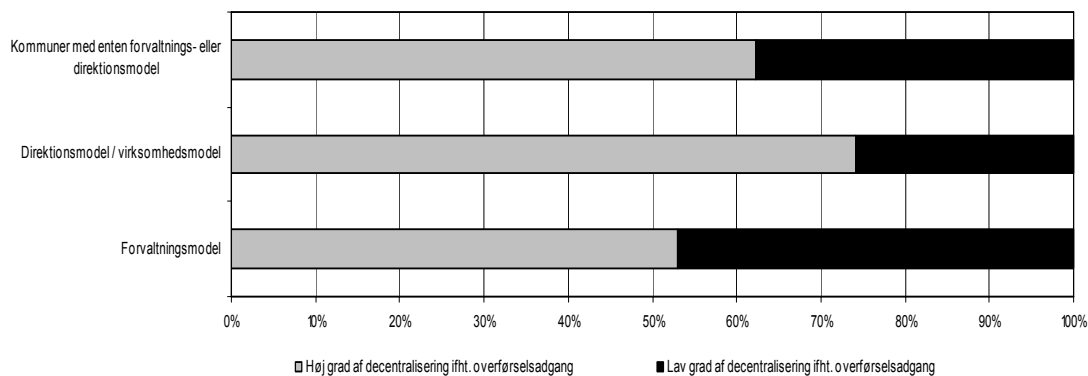
traktstyring har nemlig signifikant højere samlet grad af økonomisk decentralisering end kommuner uden intern kontraktstyring. Det skyldes, at de i videre udstrækning har lønsumsstyring end kommuner, der ikke bruger kontrakter. Ser man på overførselsadgang mellem årene, er der imidlertid tegn på, at institutionsledere i kommuner *uden* kontraktstyring har lettere adgang til at overføre både overskud og underskud til næste års budget. Dermed har de større frihed til at foretage langsigtet økonomisk planlægning end decentrale ledere i kommuner med intern kontraktstyring. Det er en smule overraskende set i lyset af, at økonomisk decentralisering nævnes som et af de væsentligste formål med at bruge interne kontrakter, jf. afsnit 8.2.1.

Det er interessant at se, om formålet med interne kontrakter er påvirket af decentraliseringsgraden i de kontraktstyrede kommuner. Her kan man have to modstridende hypoteser. Den ene er, at jo højere decentraliseringsgrad, des mere behov for kontrol fra centralt hold i kommunen. Den anden er, at jo højere decentraliseringsgrad, des mindre detailstyring fra centralt hold. Det viser sig, ikke overraskende, at kontraktstyringskommuner med udvidet decentral overførselsadgang lægger større vægt på, at intern kontraktstyring skal understøtte decentralisering af økonomisk ansvar og råderet end kontraktstyringskommuner med mere begrænset adgang til at overføre økonomiske midler fra år til år. Desuden har kontraktstyrede kommuner med en højere samlet decentraliseringsgrad en svagere tendens til at se interne kontrakter som et redskab til at øge fokus på kvalitetsudvikling. Endelig mener kontraktstyringskommuner med en højere grad af økonomisk decentralisering i højere grad at grunden til at bruge interne kontrakter er at tydeliggøre spilleregler og kompetencefordeling for opgaveløsningen. Alt i alt er kontraktstyrede kommuner med høj decentraliseringsgrad mere tilbøjelige til at bruge kontrakterne til at understøtte arbejdsdelingen mellem centralt og decentralt niveau. Samtidig er de mindre tilbøjelige til at se kontrakter som et kvalitetsudviklingsredskab.

8.5.3 Organiseringsmodel og interne kontrakter

53 pct. af de deltagende kommuner bruger en "forvaltningsmodel" med centrale forvaltninger eller forvaltningsafdelinger under ledelse af direktører med driftsansvar. 38 pct. har i stedet organiseret sig efter en "direktionsmodel" eller "virksomhedsmodel", der er kendetegnet ved, at der er en direktion *uden* driftsansvar, med decentralisering af driftsansvar til de udøvende institutioner, forvaltninger og afdelinger, hvor driften holder sig inden for en offentlig ramme. 5 pct. af deltagerkommunerne benytter en blanding af de to organiseringsmodeller.

Figur 13. Samlet grad af overførselsadgang i kommuner med forvaltningsmodel hhv. direktionsmodel/virksomhedsmodel. Andel kommuner med høj og lav grad af adgang i procent af kommuner med forskellige organiseringsmodeller



N=61 (10 kommuner er udeladt, fordi de har andre organiseringsmodeller end de to undersøgte. Yderligere 10 kommuner er udeladt pga. bortfald i overførselsadgangsindexet som følge af åbne besvarelser). Der er ifølge χ^2 -test signifikant forskel (10-procentsniveau) på overførselsadgangen i kommuner med forvaltningsmodel og kommuner med direktionsmodel.

Der er ikke forskel på udbredelsen af intern kontraktstyring i kommuner med den ene eller den anden overordnede organisering. Til gengæld er der forskel på graden af økonomisk decentralisering i kommuner med forskellige organiseringsmodeller. De decentrale niveauer i kommuner med en direktionsmodel har således signifikant lettere adgang til at overføre både underskud og overskud til året efter. Tre ud af fire kommuner med direktionsmodel har høj grad af decentralisering i forhold til overførsler, mens det samme kun gælder i hver anden kommune med forvaltningsmodel, jf. figur 13.

Det kan tænkes, at kontraktstyringskommunerne har forskellige formål med at bruge interne kontrakter, alt efter, hvilken organiseringsmodel kommunens administrative opgaveløsning er tilrettelagt efter. En nærmere analyse viser dog, at der ikke er de store signifikante forskelle på formål med at bruge kontraktstyring i kommuner med de to typer af modeller. De signifikante resultater ses i tabel 14. I kontraktstyrede kommuner med forvaltningsmodel har man signifikant større tendens til at lægge vægt på interne kontrakter som et redskab til at øge gennemsigtigheden i servicen over for brugerne, samt til at se tydeliggørelse af spilleregler og kompetencefordeling for opgaveløsningen som et vigtigt formål med intern kontraktstyring. Til gengæld er dialogen mellem kontraktholdere og bestillere mere i højsædet i kontraktstyringskommuner, der organiserer administrationen efter en direktionsmodel.

Tabel 14. Organiseringsmodel og formål med at bruge interne kontrakter. Andel, der angiver det nævnte formål i procent af kontraktstyringskommuner med den pågældende model

Model \ Formål	Øget gennemsigtighed i servicen overfor brugerne**	Grundlag for styrket dialog mellem kontraktholdere og bestillere***	Tydeliggøre spilleregler og kompetencefordeling for opgaveløsningen*
Forvaltningsmodel	28	72	44
Direktionsmodel el. virksomhedsmodel	9	96	22

Note: N=25 kommuner med forvaltningsmodel. N=23 kommuner med direktionsmodel. * angiver signifikansniveau. *** $p < 0,05$. ** $0,05 < p < 0,1$. * $0,1 < p < 0,15$. Procenterne summerer ikke til 100, da hver kommune kunne angive flere formål med at bruge interne kontrakter.

8.5.4 Delsammenfatning

Halvdelen af kontraktstyringskommunerne udarbejder de interne kontrakter efter, at kommunens budget er lagt. Den beskudte anvendelse af kontrakterne som basis for justering af økonomiske rammer giver bedre mening, når rammerne er sat i budgettet på forhånd. Hver fjerde af de kontraktstyrede kommuner udarbejder budget og kontrakt samtidig.

De kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har generelt set en høj grad af økonomisk decentralisering på de to dimensioner, lønsumsstyring og decentral overførselsadgang. Der er dog en tendens til, at det decentrale niveau har mere udfoldelsesfrihed til at styre institutionens lønsum end til at overføre midler fra et budgetår til det næste. Ser man på økonomisk decentraliseringsgrad i kommuner med og uden kontraktstyring, viser det sig, at kommuner, der bruger interne kontrakter har mere vidtgående lønsumsstyring end kommuner, der ikke gør. For overførselsadgang er billedet omvendt: Institutionsledere i kommuner uden kontraktstyring har lettere adgang til at overføre overskud og underskud til næste års budget end deres kolleger i kommuner med intern kontraktstyring.

Undersøgelsen viser, at der ikke er forskel på udbredelsen af intern kontraktstyring i deltagerkommuner med en forvaltningsmodel og deltagerkommuner med en direktionsmodel. Til gengæld er der forskel på graden af økonomisk decentralisering, idet de decentrale niveauer i kommuner med en direktionsmodel har lettere overførselsadgang.

9 PERSPEKTIVER

Kortlægningen af intern kontraktstyring besvarer en lang række spørgsmål om kommunernes anvendelse af styringsredskabet, lader mange stå ubesvarede og rejser også flere nye. I dette afsnit skitseres forskellige muligheder for at undersøge intern kontraktstyring i kommunerne i de kommende KREVI-projekter om emnet. På den ene side giver spørgeskemadataene nogle analysemuligheder, som vi ikke har taget op endnu. Det er bl.a. analyser af brugen af forvaltningskontrakter eller koblinger til andre data, fx kommunaløkonomiske nøgletal fra Danmarks Statistik. På den anden side har kortlægningens resultater åbnet helt nye perspektiver for at anskue intern kontraktstyring. Det kunne især være interessant at få uddybet nogle forhold og sammenhænge om koblinger mellem kontraktprocesserne og de øvrige styringsprocesser, der finder sted i kommunerne. Her peger kortlægningen på tre centrale temaer.

1. DIALOG

Kortlægningens resultater peger på, at både tværgående strategiudvikling og politisk målformulering kobles til kontraktens indholdsfastlæggelse. Bl.a. derfor lægges der stor vægt på dialog, både i kontraktens formål, indhold, opfølgning og anvendelse. Dialog mellem forskellige interessenter og aktører – politikere, strategisk ledelse og de decentrale institutioner, vil altså være et interessant tema at tage op i videre studier. Hvordan finder dialogen sted, hvornår og mellem hvilke aktører? Hvordan bringes politiske og strategiske mål i spil i kontraktudarbejdelsen?

2. KOBLINGEN MELLEM MÅL OG RAMMER

Sammenhængen mellem ressourcer og service – input og output – er en af de vigtigste grunde til at bruge interne kontrakter i kommunerne. Samtidig ser det ud fra kortlægningen ud til, at kommunerne kobler kontraktudarbejdelsen forskelligt til økonomistyring og budgetlægning. Her vil det være interessant at undersøge, hvad der foregår i praksis. Hvordan er samspillet mellem resultatopfølgning og bevillinger? Hvordan kobles målformulering til fastlæggelse af økonomiske rammer? Og hvad sker der fx, hvis budgettet overskrides?

3. BALANCEN MELLEM CENTRAL STYRING OG DECENTRAL LEDELSE

For det tredje ønsker mange kommuner gennem interne kontrakter at understøtte decentralisering af økonomisk råderet og øge metodefriheden i opgaveløsningen. Samtidig vil de imidlertid - med det samme styringsredskab - styrke den strategiske styring og planlægning og sikre politisk målopfyldelse. Umiddelbart kan det synes vanskeligt at finde balancen i denne adskillelse mellem decentral løsning af driftsopgaver og central styring heraf. Det handler bl.a. om at have en passende grad af tillid til, tilsyn med og støtte til de decentrale ledere. Det kunne være interessant at undersøge kommunernes håndtering af de problemstillinger, der har tæt sammenhæng med resultatopfølgning og dialogprocesser.

De tre temaer kan tages op i det næste KREVI-projekt om intern kontraktstyring. Her vil vi afdække konsekvenser af intern kontraktstyring i kommunerne. Vi ønsker at opnå viden om, hvorfor kommuner bruger intern kontraktstyring, hvilke processer styringsredskabet indebærer, og hvordan det virker under forskellige betingelser. Den viden kan bidrage med konkrete forslag til kommunernes arbejde med indretning af processer og styringsprincipper.

10 LITTERATUR

- Agresti, Alan & Barbara Finlay (1997). *Statistical Methods for the Social Sciences*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey
- Antonsen, Marianne og Torben Beck Jørgensen (2000a). "Institutionel forandring", pp. 1-17 i Antonsen, Marianne og Torben Beck Jørgensen (red.) *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Antonsen, Marianne og Torben Beck Jørgensen (red.) (2000b). *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Antonsen, Marianne, Carsten Greve og Torben Beck Jørgensen (2000). "Teorier om forandring i den offentlige sektor", pp. 17-51 i Antonsen, Marianne og Torben Beck Jørgensen (red.) *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Bak, Ivar (red.) (2004). *Kontraktstyringsens hvad og hvordan*. Kroghs Forlag
- Binderkrantz, Anne & Jørgen Grønnegaard Christensen (2008). *Governing Agencies: The Establishment and Development of Performance Contracts in Denmark*. Department of Political Science, University of Aarhus
- Blom-Hansen, Jens, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.) (2002) *Kommunale patologier. Traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*, Århus: Systime
- Busch, Tor (2001). "Konkurrence, økonomi og effektivitet", pp. 78-97 i Tor Busch, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen & Jan Ole Vanebo (red.) *Modernisering av offentlig sektor. New public management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen & Jan Ole Vanebo (red.) (2001). *Modernisering av offentlig sektor. New public management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Per, Martin Ytting & Hanne Nexø Jensen (1999). "Kontraktstyringsreformer i Danmark", pp. 251-284 i Per Lægheid & Ove K. Pedersen (red.) (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsformer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Clausen, Jørgen & Søren Ladefoged (2002). "Kommunal kontraktstyring", s. 121-135 i Niels Ejersbo & Carsten Greve (red.). *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsens Forlag
- Dahl, Bjørn (2004). "Kontraktstyring i kommunerne", pp. 19-29 i Bak, I. (red.) *Kontraktstyringsens hvad og hvordan*. Kroghs Forlag
- Dahler-Larsen, Peter & Hanne Kathrine Krogstrup (2003). *Nye veje i evaluering. Håndbog i tre evalueringsmodeller*. Academica
- Eeg, Per Schultz (2002). "Kontrakten som udviklingsredskab – om kontraktstyring i kommunerne", s. 199-214 i Niels Ejersbo & Carsten Greve (red.). *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsens Forlag
- Ejersbo, N. & Greve, C. (red.) (2002a). *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsens Forlag
- Ejersbo, Niels & Carsten Greve (2002b). "Introduktion til den offentlige sektor på kontrakt", s. 15-31 i Niels Ejersbo & Carsten Greve (red.). *Den offentlige sektor på kontrakt*, København: Børsens Forlag
- Ejersbo, Niels & Carsten Greve (2002c). "Erfaringer med kontrakter i den danske offentlige sektor – på vej mod en dansk model?", s. 217-231 i Niels Ejersbo & Carsten Greve (red.). *Den offentlige sektor på kontrakt*, København: Børsens Forlag
- Elkjær-Larsen, Jens Kr. og Jimmy Kevin Pedersen (1994). "Nyt syn på økonomistyring i den offentlige sektor – fra administration til styring", pp. 6-11 i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, Vol. 75, No. 1
- Finansministeriet (1993). *Nyt syn på den offentlige sektor*. København: Finansministeriet

- Finansministeriet (1995). *Kontraktstyring i staten. Erfaringer fra 13 forsøg med resultatkontrakter*. København: Schultz
- Finansministeriet (2000). *Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer*, fra <http://www.fm.dk/db/filarkiv/2982/benchmarking.pdf>
- Finansministeriet (2008). http://modernisering.dk/da/projekter/selvejende_institutioner/
- Garson, G. David (2007). *Statnotes: Topics in Multivariate Analysis*, fra hjemmesiden: <http://www2.chass.ncsu.edu/garson/pa765/statnote.htm>, som beset januar 2007
- Gjørup, J., Hjortdal, H., Jensen, T., Lerborg, L., Nielsen, C., Refslund, N., Suppli, J., Winkel, J. S. (2007). "Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde", i *Politiken*, 29.3.2007
- Greve Carsten og Niels Ejersbo (2001). "Den offentlige sektor på kontrakt: Temaer, erfaringer og udfordringer", pp. 185-200 i Tor Busch, Erik Johansen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) *Modernisering av offentlig sektor. New public management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Greve, Carsten (2000). "Exploring Contracts as Reinvented Institutions in the Danish Public Sector", *Public Administration*. Vol. 78, no. 1, pp. 153-164
- Greve, Carsten og Niels Ejersbo (2005). *Contracts as Reinvented Institutions in the Public Sector: A Cross-Cultural Comparison*. London: Praeger
- Grønnegaard Christensen, J. G. (2007). "I øjenhøjde med borgerne?", i *Politiken*, 13.11.2007
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 pp. 936-957
- Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget
- Herslund, Birgit (2004). "Kontraktstyring i Varde Kommune", pp. 29-65 i Bak, Ivar (red.) *Kontraktstyringens hvad og hvordan*, Kroghs Forlag
http://krevi.dk/files/Projektbeskrivelse_samlet_intern_kontraktstyring.pdf
- Indenrigsministeriet (1994). *Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor*. Betynkning nr. 1268. København: Statens Information
- Jørgensen, Torben Beck & Poul Erik Mouritzen (2001). *Udgiftspolitik og budgetlægning*, Aarhus: Systime
- Jørgensen, Torben Beck (1999). "The public sector in an in-between time: searching for new public values", *Public Administration*. Vol. 77. no. 3, pp.565-584.
- KL & KTO (red.) (2006). *Dialogbaseret kontraktstyring. Kvalificering af kontraktstyring gennem medarbejderinddragelse*, København: Kommuneinformation
- KL (1998a). *Intern kontraktstyring – et redskab til politisk styring*. København: Kommuneinformation
- KL (1998b). *Kontraktstyring på ældreområdet*. København: Kommuneinformation
- KL (1999). *Nye vinde i den kommunale økonomistyring*. København: Kommuneinformation
- KL (2000a). *Erfaringer med kontraktstyring på ældreområdet*. København: Kommuneinformation
- KL (2000b). *Et eksempel på intern kontraktstyring. Indførelse af aftalestyring i Allerød Kommune*. København: Kommuneinformation.
- KL (2001). *Udbud og udlicitering i kommunerne*. København: Kommuneinformation
- KL (2003). *Kroner og kommunale opgaver – hvordan skaber målstyring, intern kontraktstyring og ABC-budgettering en sammenhæng mellem serviceniveau og økonomi?* København: Kommuneinformation
- KL (2005a). *Ny organisation. Vejen frem mod de nye kommuners administrative struktur*, fra: <http://www.kl.dk/331065>
- KL (2005b). *Fremtidens økonomistyring*, artikel fra: <http://www.kl.dk/bin/84f9e460-dcc7-4861-a7fb-10534d94d17e.pdf>
- KL (red.) (2006a). *10 gode råd – om kontraktstyring i dagtilbud og folkeskole*, København: Kommuneinformation
- KL (red.) (2006b). *Økonomistyring i bevægelse – udfordringer og værktøjer*. København: Kommuneinformation

- KREVI (2008). *Projektbeskrivelse. Evaluering af intern kontraktstyring i kommunerne*, Udkast, Århus
- Krogstrup, Hanne Kathrine (2003). *Evalueringsmodeller. Evaluering på det sociale område*. København: Systime Academic
- Lægried, Per & Ove K. Pedersen (red) (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsformer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Nielsen, Christian Leth (1999). "Statslig kontraktstyring", *Politica*. Vol. 31, pp. 286-296
- Regeringen (2007). *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige sektor*, Regeringen, august 2007
- Rieper Olaf, Niels Ejersbo og Peter Hansen (2000). "Målstyring i kommunerne", pp. 179-214 i Antonsen, Marianne og Torben Beck Jørgensen (red.) *Forandringer i praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rigsrevisionen (1998). *Beretning om kontraktstyring*, fra internetadressen: <http://www.folketinget.dk/BAGGRUND/statsrev/00367253.htm#I>
- Risbjerg Thomsen, Søren (2001). *The methodology for construction of scales*, notat, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Serritzlew, Søren (2002). "Ritualer og realiteter i den kommunale budgetlægning", ss. 139-162 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.) *Kommunale patologier. Traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*, Århus: Systime
- Shadish, William R., Thomas D. Cook and Laura, C. Leviton (1991). *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. California: Sage Publications
- Therkildsen, Tomas, Søren Lund Hansen & Sten Lund (2006). "Den ny aftalestyring – fokus på formål", pp. 120-136 i KL (red.) (2006). *Økonomistyring i bevægelse – udfordringer og værktøjer*. København: Kommuneinformation
- Thaarup, Bent (1995). *Kontraktstyrelser i staten*. København: Projekt 'Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid'
- Undervisningsministeriet (1997). *Selvejende undervisningsinstitutioner*, publikation fra <http://pub.uvm.dk/1998/selvej/hel.htm#Litteratur%20om%20selvejende%20institutioner>

BILAG 1. SPØRGESKEMA OM INTERN KONTRAKTSTYRING

Velkommen til spørgeskemaet om brugen af interne kontrakter i kommunerne. For at gøre det så nemt som muligt at udfylde skemaet, defineres indledningsvis de centrale begreber.

Intern kontraktstyring er, når der indgås *skriftlige* aftaler eller kontrakter mellem to parter internt i kommunen. Det kan være mellem det politiske niveau som bestiller og de udførende institutioner, afdelinger eller forvaltninger som kontraktholdere. Det kan også være mellem forvaltningens topledelse som bestiller og de udførende institutioner, afdelinger eller forvaltninger som kontraktholdere.

De interne kontrakter beskriver kravene til den service, der skal leveres og de vilkår, der gælder for opgaveløsningen. Der er forskellige betegnelser for intern kontraktstyring, herunder eksempelvis aftalestyring, dialogbaseret styring og BUM-modeller.

Der sondres i spørgeskemaet mellem institutionskontrakter og forvaltningskontrakter. Institutionskontrakter er interne kontrakter, hvor *decentrale* institutioner eller enheder er kontraktholdere. Forvaltningskontrakter er interne kontrakter, hvor forvaltninger, afdelinger, stabe eller enheder *centralt på rådhuset* er kontraktholdere.

Der skelnes desuden mellem tre administrative ledelseslag i kommunen. "Den strategiske ledelse" er direktionen eller forvaltningens topledelse. "Funktionsledelsen" er forvaltningschefer, afdelingschefer eller stabschefer på rådhuset. "Den decentrale ledelse" er ledere af decentrale institutioner og enheder.

1. Benytter kommunen interne kontrakter?

- ☐ Ja
- ☐ Nej [Gå til spørgsmål 2c]

2.a. Hvornår begyndte kommunen at benytte interne kontrakter for første gang? [Spørgsmålet stilles kun til fortsættende kommuner]

(vælg venligst årstal fra listen, 1980-2007)

2.b. Brugte man i de tidligere kommuner interne kontrakter? [Spørgsmålet stilles kun til sammenlagte kommuner]

	Ja	Nej	Ved ikke	Hvis ja, hvornår begyndte kommunen da at bruge interne kontrakter for første gang?
[tidligere kommune]	☐	☐	☐	vælg venligst årstal fra listen, 1980-2006, "ved ikke"
[tidligere kommune]	☐	☐	☐	vælg venligst årstal fra listen, 1980-2006, "ved ikke"
[tidligere kommune]	☐	☐	☐	vælg venligst årstal fra listen, 1980-2006, "ved ikke"
[tidligere kommune]	☐	☐	☐	vælg venligst årstal fra listen, 1980-2006, "ved ikke"
[tidligere kommune]	☐	☐	☐	vælg venligst årstal fra listen, 1980-2006, "ved ikke"
[tidligere kommune]	☐	☐	☐	vælg venligst årstal fra listen, 1980-2006, "ved ikke"

3. På hvilke fagområder bruger kommunen **institutionskontrakter**, og hvem indgår på bestiller-siden kontrakten med den decentrale ledelse som kontraktholder?

	Kommunal- bestyrelsen indgår kontrakten	Fagudvalget indgår kontrak- ten	Den strategiske ledelse indgår kontrakten	Funktions- ledelsen indgår kontrakten	Der indgås ikke institutionskon- trakter på området
Administrationsområdet	☐	☐	☐	☐	☐
Børnepasningsområdet	☐	☐	☐	☐	☐
Kultur- og fritidsområdet	☐	☐	☐	☐	☐
Skoleområdet	☐	☐	☐	☐	☐
Sundhedsområdet	☐	☐	☐	☐	☐
Teknik- og miljøområdet	☐	☐	☐	☐	☐
Beskæftigelsesområdet	☐	☐	☐	☐	☐
Ældre- og handicapområdet	☐	☐	☐	☐	☐
Det sociale område (ekskl. ældreområdet, handicapområ- det og beskæftigelsesområdet)	☐	☐	☐	☐	☐

4. På hvilke fagområder bruger kommunen **forvaltningskontrakter**, og hvem indgår på bestiller-siden kontrakten med funktionsledelsen som kontraktholder?

	Kommunal- bestyrelsen indgår kontrakten	Fagudvalget indgår kontrakten	Den strategiske ledelse indgår kontrakten	Der indgås ikke forvaltningskon- trakter på området
Administrationsområdet	☐	☐	☐	☐
Børnepasningsområdet	☐	☐	☐	☐
Kultur- og fritidsområdet	☐	☐	☐	☐
Skoleområdet	☐	☐	☐	☐
Sundhedsområdet	☐	☐	☐	☐
Teknik- og miljøområdet	☐	☐	☐	☐
Beskæftigelsesområdet	☐	☐	☐	☐
Ældre- og handicapområdet	☐	☐	☐	☐
Det sociale område (ekskl. ældreområdet, handicapområdet og beskæftigelsesområdet)	☐	☐	☐	☐

I besvarelsen af resten af spørgeskemaet vil vi gerne have dig til at anlægge en *helhedsbetragtning* for kommunens brug af interne kontrakter generelt.

De næste spørgsmål handler om de interne kontrakters formål og baggrund.

5. I hvilken grad har følgende grupper taget initiativ til at indføre interne kontrakter i kommunen? (sæt ét kryds i hver række)

	I meget høj grad	I høj grad	I lav grad	I meget lav grad	Ved ikke
Det politiske niveau	☐	☐	☐	☐	☐
Den strategiske ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Funktionsledelsen	☐	☐	☐	☐	☐
Den decentrale ledelse	☐	☐	☐	☐	☐

Andre – beskriv venligst _____

6. I hvilken grad har følgende aktører været inspirationskilde til at indføre interne kontrakter i kommunen? (sæt ét kryds i hver række)

	I meget høj grad	I høj grad	I lav grad	I meget lav grad	Ved ikke
Andre kommuner	☐	☐	☐	☐	☐
KL	☐	☐	☐	☐	☐
Finansministeriet	☐	☐	☐	☐	☐
Private konsulenter	☐	☐	☐	☐	☐
Hovedorganisationer el. fagforeninger	☐	☐	☐	☐	☐

Andre – beskriv venligst _____

I de næste spørgsmål vil vi bede dig vælge de væsentligste grunde til, at kommunen bruger interne kontrakter. Det gælder både de væsentligste grunde i forhold til den overordnede strategiske styring og de væsentligste grunde i forhold til den decentrale styring og ledelse.

7. Hvad er i dag de 4 væsentligste grunde til at bruge interne kontrakter i kommunen i forhold til den strategiske styring? (sæt højst 4 krydser)

- ☐ At skabe øget sammenhæng mellem ressourceforbrug og serviceniveau
- ☐ At styrke muligheden for at sammenligne institutioner/forvaltningsenheder med hinanden
- ☐ At forberede kommunen til øget ekstern konkurrence fra den private sektor
- ☐ At styrke den strategiske planlægning og holde fokus på, at politiske mål opfyldes
- ☐ At skabe ensartet styring i kommunen
- ☐ At tilpasse sig styringskrav fra staten
- ☐ At opnå besparelser på længere sigt
- ☐ At synliggøre det aktuelle serviceniveau overfor politikerne
- ☐ Andre (beskriv venligst) _____

8. Hvad er i dag de 4 væsentligste grunde til at bruge interne kontrakter i kommunen i forhold til den decentrale styring og ledelse? (sæt højst 4 krydser)

- ☐ At understøtte decentralisering af økonomisk ansvar og råderet
- ☐ At understøtte institutioners og medarbejderes faglige metodefrihed i opgaveløsningen
- ☐ At øge institutionernes/forvaltningernes fokus på at udvikle kvaliteten af ydelserne
- ☐ At skabe øget gennemsigtighed i servicen overfor brugerne
- ☐ At sikre dokumentation for opnåelse af resultater
- ☐ At sikre et grundlag for styrket dialog mellem kontraktholdere og bestillere
- ☐ At tydeliggøre spilleregler og kompetencefordeling for opgaveløsningen
- ☐ At skabe intern konkurrence mellem institutionerne
- ☐ Andre (beskriv venligst) _____

De næste to spørgsmål handler om de interne kontrakters form og indhold.

9. Har man i kommunen formkrav for udformningen af interne kontrakter? (sæt kun ét kryds)

- ☐ Ja, der er udviklet **én** standardskabelon, som alle interne kontrakter udformes efter
- ☐ Ja, der er udviklet **flere** forskellige standardskabeloner, som de interne kontrakter udformes efter
- ☐ Nej, der anvendes ikke standardskabeloner (interne kontrakter udvikles ad hoc)
- ☐ Andet (beskriv venligst) _____

Hvis kommunen har en standardskabelon, er KREVI meget interesseret i at se den eller et eksempel på en kontrakt, der er udarbejdet efter skabelonen. Ved at klikke [her](#) kan du sende en mail til os og vedhæfte skabelon og/eller kontrakteksempel.

10. Hvilke af nedenstående forhold indgår i de interne kontrakter? (sæt ét kryds i hver række)

	Indgår i alle kontrakter	Indgår i de fleste kontrakter	Indgår i de færreste kontrakter	Indgår ikke i kontrakterne	Ved ikke
Overordnede krav til kvaliteten i ydelserne	☐	☐	☐	☐	☐
Specifikke (målbare) krav til kvaliteten i ydelserne	☐	☐	☐	☐	☐
Specifikke (målbare) krav til aktiviteter eller processer	☐	☐	☐	☐	☐
Procedurer for opfølgning på kontraktens resultatkrav	☐	☐	☐	☐	☐
Krav om dokumentation af resultater	☐	☐	☐	☐	☐
Angivelse af den overordnede budgetramme	☐	☐	☐	☐	☐
Specifikke krav til ressourceanvendelsen	☐	☐	☐	☐	☐
Regler for overførselsadgang mellem årene	☐	☐	☐	☐	☐
Beskrivelse af sanktionsmuligheder, hvis resultatkravene ikke opfyldes	☐	☐	☐	☐	☐
Beskrivelse af belønningsmuligheder, hvis resultatkravene opfyldes	☐	☐	☐	☐	☐
Formaliserede rammer for dialog mellem det politiske niveau, forvaltning og institutioner	☐	☐	☐	☐	☐
Formaliserede rammer og vilkår for indarbejdelse af politiske ønsker, som opstår i kontraktperioden	☐	☐	☐	☐	☐
Angivelse af det aktuelle serviceniveau	☐	☐	☐	☐	☐
Krav udsprunget af overordnede strategiske indsatser, som kontraktholder skal følge	☐	☐	☐	☐	☐
Krav til kvalitetsudviklingen hos kontraktholder	☐	☐	☐	☐	☐
Krav til den faglige udvikling hos kontraktholder	☐	☐	☐	☐	☐

Andet - beskriv venligst _____

De næste spørgsmål handler om, hvem der er med til at fastlægge indholdet af de interne kontrakter, og hvor kontraktprocessen administrativt er forankret i kommunen.

11. Har kommunen bestillerfunktioner eller -enheder, der administrerer arbejdet med de interne kontrakter? (sæt kun ét kryds)

- ☐ Ja, der er etableret en central bestillerfunktion eller -enhed på rådhuset
- ☐ Ja, der er etableret flere bestillerfunktioner eller -enheder i de enkelte forvaltninger
- ☐ Ja, der er etableret bestillerfunktioner eller -enheder både centralt og i de enkelte forvaltninger
- ☐ Nej, det er ikke etableret særlige bestillerfunktioner eller -enheder. Arbejdet med de interne kontrakter administreres i kommunens "almindelige" organisation.
- ☐ Andet (beskriv venligst) _____

12. Hvor ofte er følgende grupper med til at fastlægge indholdet i **institutionskontrakterne?** (sæt ét kryds i hver række)

[Spørgsmålet stilles kun til kommuner, der har institutionskontrakter]

	Deltager altid	Deltager ofte	Deltager sjældent	Deltager aldrig	Ved ikke
Det politiske niveau	☐	☐	☐	☐	☐
Den strategiske ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Funktionsledelsen	☐	☐	☐	☐	☐
Særlige bestillerfunktioner/-enheder	☐	☐	☐	☐	☐
Ansatte i forvaltningerne	☐	☐	☐	☐	☐
Den decentrale ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Ansatte i decentrale institutioner og enheder	☐	☐	☐	☐	☐
Borgerråd og brugerbestyrelser	☐	☐	☐	☐	☐

Andre – beskriv venligst _____

13. Hvor ofte er følgende grupper med til at fastlægge indholdet i **forvaltningskontrakterne?**

(sæt ét kryds i hver række)

[Spørgsmålet stilles kun til kommuner, der har forvaltningskontrakter]

	Deltager altid	Deltager ofte	Deltager sjældent	Deltager aldrig	Ved ikke
Det politiske niveau	☐	☐	☐	☐	☐
Den strategiske ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Funktionsledelsen	☐	☐	☐	☐	☐
Særlige bestillerfunktioner/-enheder	☐	☐	☐	☐	☐
Ansatte i forvaltningerne	☐	☐	☐	☐	☐

Andre – beskriv venligst _____

De næste spørgsmål handler om kommunens opfølgning på de interne kontrakter.

14. Følger man systematisk op på, om kravene i de interne kontrakter er opfyldt? (Sæt kun ét kryds)

- ☐ Ja
☐ Nej (Gå til spørgsmål 20)

15. Hvor ofte foretages den systematiske opfølgning? (Sæt kun ét kryds)

- ☐ Mere end 2 gange om året
☐ 2 gange om året
☐ 1 gang om året
☐ Sjældnere end 1 gang om året
☐ Opfølgning sker kun i tilfælde af klager eller opståede problemer

Andet – beskriv venligst _____

16. Hvor ofte deltager følgende aktører i opfølgningen på **institutionskontrakter?** (sæt ét kryds i hver række)

[Spørgsmålet stilles kun til kommuner, der har institutionskontrakter]

	Deltager altid	Deltager ofte	Deltager sjældent	Deltager aldrig	Ved ikke
Det politiske niveau	☐	☐	☐	☐	☐
Den strategiske ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Funktionsledelsen	☐	☐	☐	☐	☐
Ansatte i forvaltningerne	☐	☐	☐	☐	☐
Institutionerne selv	☐	☐	☐	☐	☐
Særlige bestillerfunktioner/-enheder	☐	☐	☐	☐	☐

Andet - beskriv venligst _____

17. Hvor ofte deltager følgende aktører i opfølgningen på **forvaltningskontrakter?** (sæt ét kryds i hver række)

[Spørgsmålet stilles kun til kommuner, der har forvaltningskontrakter]

	Deltager altid	Deltager ofte	Deltager sjældent	Deltager aldrig	Ved ikke
Det politiske niveau	☐	☐	☐	☐	☐
Den strategiske ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Funktionsledelsen	☐	☐	☐	☐	☐
Kontraktholderne selv	☐	☐	☐	☐	☐
Særlige bestillerfunktioner/-enheder	☐	☐	☐	☐	☐

Andet - beskriv venligst _____

18. Hvor ofte anvender man følgende fremgangsmåder i opfølgningen på institutionskontrakter? (sæt ét kryds i hver række)

[Spørgsmålet stilles kun til kommuner, der har institutionskontrakter]

	Altid	Ofte	Sjældent	Aldrig	Ved ikke
Brugerundersøgelser	☐	☐	☐	☐	☐
Registrering af antallet af klager	☐	☐	☐	☐	☐
Borger-/brugerpanel	☐	☐	☐	☐	☐
Dialogmøder mellem kontraktens parter	☐	☐	☐	☐	☐
Kontraktholder indberetter løbende information/nøgletal til bestiller	☐	☐	☐	☐	☐
Kontraktholder fører selv kontrol eller laver selvevaluering	☐	☐	☐	☐	☐
Bestiller fører tilsyn	☐	☐	☐	☐	☐
Kontraktholder og bestiller fører i fællesskab tilsyn	☐	☐	☐	☐	☐

Andet - beskriv venligst _____

19. Hvor ofte anvender man følgende fremgangsmåder i opfølgningen på forvaltningskontrakter? (sæt ét kryds i hver række)

[Spørgsmålet stilles kun til kommuner, der har forvaltningskontrakter]

	Altid	Ofte	Sjældent	Aldrig	Ved ikke
Brugerundersøgelser	☐	☐	☐	☐	☐
Registrering af antallet af klager	☐	☐	☐	☐	☐
Borger-/brugerpanel	☐	☐	☐	☐	☐
Dialogmøder mellem kontraktens parter	☐	☐	☐	☐	☐
Kontraktholder indberetter løbende information/nøgletal til bestiller	☐	☐	☐	☐	☐
Kontraktholder fører selv kontrol eller laver selvevaluering	☐	☐	☐	☐	☐
Bestiller fører tilsyn	☐	☐	☐	☐	☐
Kontraktholder og bestiller fører i fællesskab tilsyn	☐	☐	☐	☐	☐

Andet - beskriv venligst _____

De næste spørgsmål handler om anvendelsen i praksis af de interne kontrakter og deres opfølgning.

20. I hvilken grad anvendes *institutionskontrakterne* og deres opfølgning som grundlag for følgende handlinger og overvejelser? (sæt ét kryds i hver række)

[Spørgsmålet stilles kun til kommuner, der har institutionskontrakter]

	I meget høj grad	I høj grad	I lav grad	I meget lav grad	Ved ikke
Løbende justeringer af det aktuelle serviceniveau for ydelserne	☐	☐	☐	☐	☐
Justeringer af politiske mål for næste års kontrakt	☐	☐	☐	☐	☐
Justeringer af krav til kvaliteten i ydelserne i næste års kontrakt	☐	☐	☐	☐	☐
Fastsættelse af krav til institutionens kvalitetsudvikling i næste års kontrakt	☐	☐	☐	☐	☐
Fastsættelse af krav til institutionens faglige udvikling i næste års kontrakt	☐	☐	☐	☐	☐
Sammenligning og benchmarking af institutionerne med hinanden	☐	☐	☐	☐	☐
Revidering af budgetter og bevillinger i næste års kontrakter	☐	☐	☐	☐	☐
Prioritering af ressourcer i næste års kontrakter	☐	☐	☐	☐	☐
Beslutning om at give adgang til at overføre overskud eller underskud til næste år	☐	☐	☐	☐	☐
Erfaringsudveksling og gensidig læring mellem kommunens institutioner	☐	☐	☐	☐	☐
Information til brugerne om serviceniveauet	☐	☐	☐	☐	☐
Information til politikerne om serviceniveauet	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog mellem politikere og den decentrale ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog mellem politikere og brugere	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog mellem den strategiske ledelse og den decentrale ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog mellem funktionsledelsen og den decentrale ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Intern dialog mellem decentrale ledere og medarbejdere	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog mellem decentrale institutioner og brugere	☐	☐	☐	☐	☐
Beslutning om sanktion ved manglende opfyldelse af krav	☐	☐	☐	☐	☐
Beslutning om belønning ved opfyldelse af krav	☐	☐	☐	☐	☐

Andet - beskriv venligst _____

21. I hvilken grad anvendes **forvaltningskontrakterne** og deres opfølgning som grundlag for følgende handlinger og overvejelser? (sæt ét kryds i hver række)
 [Spørgsmålet stilles kun til kommuner, der har forvaltningskontrakter]

	I meget høj grad	I høj grad	I lav grad	I meget lav grad	Ved ikke
Løbende justeringer af det aktuelle serviceniveau for ydelserne	☐	☐	☐	☐	☐
Justeringer af politiske mål for næste års kontrakt	☐	☐	☐	☐	☐
Justeringer af krav til kvaliteten i ydelserne i næste års kontrakt	☐	☐	☐	☐	☐
Fastsættelse af krav til kontraktholders kvalitetsudvikling i næste års kontrakt	☐	☐	☐	☐	☐
Fastsættelse af krav til kontraktholders faglige udvikling i næste års kontrakt	☐	☐	☐	☐	☐
Sammenligning og benchmarking af kontraktholderne med hinanden	☐	☐	☐	☐	☐
Revidering af budgetter og bevillinger i næste års kontrakter	☐	☐	☐	☐	☐
Prioritering af ressourcer i næste års kontrakter	☐	☐	☐	☐	☐
Beslutning om at give adgang til at overføre overskud eller underskud til næste år	☐	☐	☐	☐	☐
Erfaringsudveksling og gensidig læring mellem kontraktholdere	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog mellem politikere og kontraktholdere	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog mellem den strategiske ledelse og funktionsledelsen	☐	☐	☐	☐	☐
Intern dialog mellem funktionsledelse og medarbejdere	☐	☐	☐	☐	☐
Beslutning om sanktion ved manglende opfyldelse af krav	☐	☐	☐	☐	☐
Beslutning om belønning ved opfyldelse af krav	☐	☐	☐	☐	☐

Andet - beskriv venligst _____

De sidste spørgsmål drejer sig om den styringsmæssige kontekst, som de interne kontrakter indgår i.

22. Er udarbejdelsen af interne kontrakter koordineret med udarbejdelsen af kommunens budget? (Sæt ét kryds)

- ☐ Ja, udarbejdelsen af interne kontrakter foregår forud for kommunens budgetlægning
- ☐ Ja, udarbejdelsen af interne kontrakter foregår samtidigt med budgetlægning
- ☐ Ja, udarbejdelsen af interne kontrakter foregår efter kommunens budgetlægning
- ☐ Nej, udarbejdelsen af interne kontrakter er ikke koordineret med kommunens budgetlægning

Andet - beskriv venligst _____

[Gå til spørgsmål 23]

[Spørgsmål 2.c, 3.b, 4.b og 5.b stilles kun til de kommuner, der har svaret "nej" på spørgsmål 1, og som altså *ikke* bruger interne kontrakter]

2.c. Er der planer om at indføre intern kontraktstyring i kommunen?

- ☐ Ja
- ☐ Nej (Gå til spørgsmål 4.b, hvis sammenlagt kommune, gå til spørgsmål 5.b hvis ikke sammenlagt kommune)

3.b. Hvornår vil man indføre intern kontraktstyring?

- ☐ 2008
- ☐ 2009
- ☐ 2010
- ☐ 2011
- ☐ 2012
- ☐ 2013
- ☐ 2014
- ☐ 2015
- ☐ 2016
- ☐ 2017
- ☐ Ved ikke

4.b. Brugte man i de tidligere kommuner interne kontrakter? [Spørgsmålet stilles kun til sammenlagte kommuner]

	Ja	Nej	Ved ikke
[tidligere kommune]	☐	☐	☐
[tidligere kommune]	☐	☐	☐
[tidligere kommune]	☐	☐	☐
[tidligere kommune]	☐	☐	☐
[tidligere kommune]	☐	☐	☐
[tidligere kommune]	☐	☐	☐
[tidligere kommune]	☐	☐	☐

5.b. Hvilke af følgende grunde har været medvirkende til, at kommunen hidtil *ikke* har indført interne kontrakter? [sæt gerne flere krydser]

- ☐ Ingen har rejst spørgsmålet
- ☐ Politikerne har ikke ønsket det
- ☐ Sektorforvaltningerne har ikke ønsket det
- ☐ Institutionslederne har ikke ønsket det
- ☐ Kommunen manglede kompetence til at indføre kontrakter
- ☐ Kommunen vurderede, at det krævede for mange ressourcer
- ☐ Kommunen har valgt andre styringsredskaber (beskriv venligst) _____
- ☐ Ved ikke

De sidste spørgsmål drejer sig om kommunens fordeling af beslutningskompetence og overordnede organisering.

[Spørgsmålene stilles til alle kommuner]

23. I hvilket omfang har den decentrale ledelse adgang til økonomiske overførsler mellem årene? [Sæt gerne flere krydser]

- ☐ Den decentrale ledelse har fri adgang til at overføre det fulde overskud til næste års budget
- ☐ Den decentrale ledelse har fri adgang til at overføre det fulde underskud til næste års budget
- ☐ Den decentrale ledelse har adgang til at overføre en del af et evt. overskud til næste års budget
- ☐ Den decentrale ledelse har adgang til at overføre en del af et evt. underskud til næste års budget
- ☐ Den decentrale ledelse har adgang til at overføre det fulde overskud, men skal redegøre for årsagerne
- ☐ Den decentrale ledelse har adgang til at overføre det fulde underskud, men skal redegøre for årsagerne
- ☐ Den decentrale ledelse har adgang til at overføre dele af et evt. overskud, men skal redegøre for årsagerne
- ☐ Den decentrale ledelse har adgang til at overføre dele af et evt. underskud, men skal redegøre for årsagerne
- ☐ Den decentrale ledelse har ikke adgang til at overføre overskud til næste års budget
- ☐ Den decentrale ledelse har ikke adgang til at overføre underskud til næste års budget

Andet - beskriv venligst _____

24. Hvordan har den decentrale ledelse mulighed for at anvende lønsummen? [Sæt kun ét kryds]

- ☐ Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen ansætte og afskedige medarbejdere, *betinget* af en centralt fastlagt normering el. lign.
- ☐ Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen *frit* ansætte og afskedige medarbejdere *fra bestemte faggrupper*
- ☐ Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen *frit* ansætte og afskedige medarbejdere *fra alle faggrupper*

Andet - beskriv venligst _____

25. Hvilken af de følgende modeller er *grundmodel* for kommunens administrative organisering? (Sæt kun ét kryds)

- ☐ 'Forvaltningsmodel' med centrale forvaltninger/forvaltningsafdelinger under ledelse af direktører **med** driftsansvar
- ☐ 'Direktionsmodel' eller 'virksomhedsmodel' med direktion **uden** driftsansvar, med decentralisering af driftsansvar til de udøvende institutioner/forvaltningsenheder /afdelinger, hvor driften holder sig inden for en offentlig ramme
- ☐ 'Konkurrencemodell' med direktion **uden** driftsansvar, med decentralisering af driftsansvar til de udøvende institutioner/forvaltningsenheder/afdelinger, hvor man systematisk arbejder med konkurrenceudsættelse og udlicitering, så driften sprænger rammen mellem offentligt og privat
- ☐ Kommunen har en fjerde grundmodel for sin administrative organisering – beskriv venligst

Til vores egen fortrolige information vil vi gerne vide, hvem i kommunen, der har besvaret spørgeskemaet, så vi har muligheden for at vende tilbage, hvis der skulle opstå opklarende spørgsmål.

Navn

E-mail

Afslutningsvis har du her mulighed for at tilføje yderligere kommentarer.

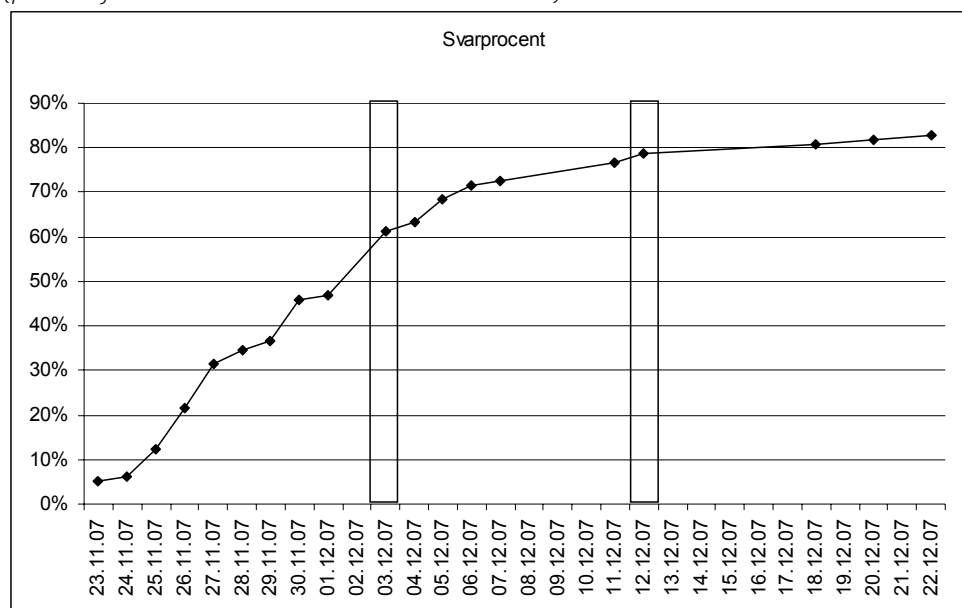
Tak for besvarelsen

BILAG 2 METODEBILAG

1.1 Udviklingen i svarprocenten

Spørgeskemaet om intern kontraktstyringspraksis (se bilag 1) blev sendt pr. mail til landets 98 kommunaldirektører den 23. november 2007. Det resulterede i 46 besvarelser. Den 3. december 2007 blev der udsendt en skriftlig påmindelse pr. mail til de 52 kommuner, der ikke havde svaret i første runde, hvilket udløste yderligere 25 besvarelser. Endelig udsendte vi den 11. december endnu en skriftlig påmindelse til de 27 kommuner, der heller ikke svarede i anden runde. Den 22. december blev der lukket for besvarelser. Alt i alt besvarede 81 af de 98 kommuner spørgeskemaet.

Figur 1. Udviklingen i svarprocenten i den periode, hvor det var muligt at besvare spørgeskemaet (perioden fra 23. november 2007 til 22. december 2007)



Note: Svarprocenten er beregnet som antal besvarelser af antal udsendte spørgeskemaer.

1.2 Bortfaldsanalyse

17 kommuner besvarede ikke spørgeskemaet. I tabel 1 vises resultatet af analysen af, om de 17 kommuner, der ikke svarede, adskiller sig systematisk fra de 81 kommuner, der besvarede spørgeskemaet.

Der er nogen forskel mellem stikprøven og bortfaldet. Der ses bl.a. forskelle i det gennemsnitlige indbyggertal, areal og befolkningstæthed, hvor de kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet i gennemsnit har flere indbyggere bosat på et mindre areal end de kommuner, der besvarede spørgeskemaet. Hovedforklaringen på forskellene er imidlertid, at Københavns Kommune ikke har besvaret spørgeskemaet. Da København er den kommune, der har den næststørste befolkningstæthed, er det naturligt, at mangel på besvarelse fra København vil resultere i gennemsnitlige forskelle som dem, vi ser i tabellen. Derfor giver det ikke anledning til de store bekymringer om datas generaliserbarhed.

Tabel 1. Bortfaldsanalyse

	Stikprøve	Bortfald	Population
Antal	81	17	98
Gennemsnitligt indbyggertal	52.657	69.515	55.582
Gennemsnitligt areal (km ²)	469	299	440
Gennemsnitlig befolkningstæthed (indb/km ²)	516	671	543
Gennemsnitlig urbaniseringsgrad*	82%	84%	82%
Andel sammenlægningskommuner	68%	65%	67%
Andel fra hovedstadsområdet (Region Hovedstaden)	27%	41%	30%

* Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse

1.3 Statistiske usikkerheder

For at vide, hvor sikre vi rent statistisk er på, at resultaterne er pålidelige og generaliserbare til hele populationen, må vi beregne de statistiske usikkerheder på svarfordelingerne. De statistiske usikkerheder fortæller, hvor stort interval, man skal regne med, for at andelen i stikprøven med 95 procents sandsynlighed er lig den sande fordeling (Agresti & Finlay, 1997:121-134). Usikkerhederne beregnes ved hjælp af formelen i figur 2 (jf. Agresti & Finlay, 1997:133).

Figur 1. Beregning af statistiske usikkerheder på de angivne svarfordelinger i spørgeskemaet

$$\hat{\pi} \pm z \sqrt{\frac{\hat{\pi}(1-\hat{\pi})}{n}}$$

Hvor:

- $\hat{\pi}$ = andel i stikprøven
- n = stikprøvestørrelse
- z = 1,96 for en sandsynlighed på 95 %

Da den statistiske usikkerhed afhænger af både stikprøvestørrelsen og svarfordelingen (andele) i stikprøven, beregnes usikkerhederne for forskellige andele for de tre stikprøvestørrelser, der er mest gennemgående. Det er for det første 81, nemlig det samlede antal kommuner, der har besvaret spørgeskemaet. For det andet er det 54, det antal kontraktstyringskommuner, der har besvaret spørgeskemaet. Endelig er det 27, det antal kommuner uden kontraktstyring, der har besvaret spørgeskemaet.

Tabel 2. Usikkerhedstabel for stikprøvestørrelse på 81, 54 og 27

Andel i stikprøven, $\hat{\pi}$, procent	Statistisk usikkerhed, procent		
	n = 81	n = 54	n = 27
90	± 6,5	± 8,0	± 11,3
80	± 8,7	± 10,7	± 15,1
70	± 10,0	± 12,2	± 17,3
60	± 10,7	± 13,1	± 18,5
50	± 10,9	± 13,3	± 18,9
40	± 10,7	± 13,1	± 18,5
30	± 10,0	± 12,2	± 17,3
20	± 8,7	± 10,7	± 15,1
10	± 6,5	± 8,0	± 11,3

Note: De statistiske usikkerheder er beregnet vha. formelen i figur 2.

1.4 Kontraktindhold og kontraktanvendelse

1.4.1 Faktoranalyse

Faktoranalyse er en metode til at finde underliggende dimensioner i en samling variable af samme type, der siger noget om det samme fænomen. De to spørgsmål om interne kontraktens indhold samt om anvendelsen af kontrakterne og deres opfølgning er oplagte til faktoranalyse. Der er mange underspørgsmål, der hver især siger noget om det samme fænomen. Desuden er det nærliggende at forestille sig, at kommunens styringskoncept og tilgang til intern kontraktstyring er underliggende faktorer, der afspejler sig i kontraktens indhold og anvendelse. Fx kan en kommune med et dialogorienteret kontraktstyringskoncept tænkes at svare i samme retning på en række underspørgsmål, der omhandler kontraktens anvendelse som dialogredskab. Den anvendte analysemetode kaldes principalkomponentanalyse. Analysen peger på klynger af underspørgsmål, der har en systematisk tendens til at samvariere og dermed ser ud til at sige noget om det samme aspekt af fx kontraktindholdet. Derigennem afdækkes dimensionerne i de interne kontraktens indhold og anvendelse (Risbjerg Thomsen, 2001 Garson, 2007).

1.4.2 Pålidelighed - indeks for kontraktens indhold og anvendelse

De samvarierende underspørgsmål lægges sammen til et indeks. For hvert indeks er der gennemført en reliabilitetstest. Testen giver en værdi for Cronbach's alpha, som er et mål for, hvor pålideligt indekset er. Som en tommelfingerregel skal alpha være 0,7 eller derover (Risbjerg Thomsen, 2001). Værdien af Cronbach's alpha har dog en tendens til at stige, jo flere underspørgsmål, der indgår i indekset. I tabel 2 og 3 ses resultaterne af reliabilitetstests for indeksene for kontraktens indhold og anvendelse.

Tabel 3. Resultater af reliabilitetstests for de fem tematiske indeks for kontraktens indhold

Tematisk gruppe – kontraktindhold	Cronbach's alpha	Antal spørgsmål i indeks
Mål for drift og krav om resultatopfølgning	0,772	6
Økonomiske rammer og regler	0,596	3
Politiske ønsker og dialog	0,601	2
Mål for udvikling	0,717	3
Konsekvenser af opfølgning	0,280	2

Tabel 4. Resultater af reliabilitetstests for de fire tematiske indeks for kontraktens anvendelse

Tematisk gruppe – anvendelse af kontrakt og opfølgning	Cronbach's alpha	Antal spørgsmål i indeks
Redskab til udvikling og læring (via sparring og dialog)	0,549	5
Dialogredskab	0,714	5
Styringsværktøj i forhold til serviceniveau og resultatkrav	0,762	5
Basis for fordeling af økonomiske ressourcer	0,755	5

1.5 Decentraliseringsindeks

Der er to indeks for økonomisk decentraliseringsgrad. Det ene er det samlede decentraliseringsindeks for adgang til decentral overførsel af underskud eller overskud til næste års budget. Det andet er det samlede indeks for økonomisk decentralisering, der rummer både graden af decentralisering i forhold til lønsumsstyring og i forhold til overførselsadgang. Her gennemgås kort, hvordan indeksene er konstrueret og beregnet.

1.5.1 Indeks for decentral overførselsadgang

Spørgsmålet lyder "I hvilket omfang har den decentrale ledelse adgang til økonomiske overførsler mellem årene?". De 10 svarkategorier er kodet som vist i tabel 4. Herefter er udvalgt de 69 kommuner, der har afkrydset to svarkategorier, hvorefter der er taget et gennemsnit, hvor alle værdierne lægges sammen og deles med 2.

Tabel 5. Kodning af svarkategorier til indeks for decentral overførselsadgang

Svarkategori	Kodning, værdi
Den decentrale ledelse har fri adgang til at overføre det fulde overskud til næste års budget	100
Den decentrale ledelse har fri adgang til at overføre det fulde underskud til næste års budget	100
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre en del af et evt. overskud til næste års budget	75
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre en del af et evt. underskud til næste års budget	75
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre det fulde overskud, men skal redegøre for årsagerne	50
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre det fulde underskud, men skal redegøre for årsagerne	50
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre dele af et evt. overskud, men skal redegøre for årsagerne	25
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre dele af et evt. underskud, men skal redegøre for årsagerne	25
Den decentrale ledelse har ikke adgang til at overføre overskud til næste års budget	0
Den decentrale ledelse har ikke adgang til at overføre underskud til næste års budget	0

1.5.2 Samlet indeks for økonomisk decentralisering

I det samlede indeks for økonomisk decentralisering er de to undersøgte dimensioner af økonomisk decentralisering, lønsumsstyring og overførselsadgang, slået sammen i et

summarisk indeks. Spørgsmålet om lønsumsstyring lyder: "Hvordan har den decentrale ledelse mulighed for at anvende lønsummen?". De fire svarkategorier er til indeksberegning kodet som vist i tabel 5. Det samlede indeks for økonomisk decentraliseringsgrad er konstrueret således, at indekset for decentral overførselsadgang vejer 0,5 og spørgsmålet om lønsumsstyring ligeledes vejer 0,5. Det samlede indeks er således beregnet ved at lægge den nye kodede værdi af lønsumsstyringsspørgsmålet sammen med indeksværdierne for decentral overførselsadgang og dele med 2.

Tabel 6. Kodning af svarkategorier til indeks for decentral overførselsadgang

Svarkategori	Kodning, værdi
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen ansætte og afskedige medarbejdere, <i>betinget</i> af en centralt fastlagt normering el. lign.	0
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen <i>frit</i> ansætte og afskedige medarbejdere <i>fra bestemte faggrupper</i>	33 $\frac{1}{3}$
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen frit ansætte medarbejdere fra alle faggrupper, men ved afskedigelser inddrages central personaleafdeling ^a	66 $\frac{2}{3}$
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen <i>frit</i> ansætte og afskedige medarbejdere <i>fra alle faggrupper</i> (dog under overholdelse af nationale regler, tjenestemandsregler og overenskomstregler)	100

BILAG 3. TABELBILAG

De følgende sider indeholder talmaterialet som ligger til grund for de tabeller og figurer som er indsat i kortlægningen af intern kontraktstyring i de danske kommuner.

Overvejelserne og de statistiske greb bag indeksberegningerne findes i bilag 2, som er metodebilaget til rapporten.

Generelt for tabellerne gælder det at de afrapporterede procentsatser er afrundede til hele tal, hvorfor summen ikke altid er nøjagtig 100%.

1.1 Styringsredskabets udbredelse i kommunerne

Tabel 1. Udbredelsen af intern kontraktstyring i kommunerne frem mod strukturreformen, 1990-2006

Årstal	Antal kommuner med intern kontraktstyring	Kumulativ frekvens
1990	1	1
1991	0	1
1992	3	4
1993	0	4
1994	1	5
1995	2	7
1996	3	10
1997	3	13
1998	3	16
1999	7	23
2000	13	36
2001	10	46
2002	13	59
2003	6	65
2004	6	71
2005	5	76
2006	3	79

Note: Udviklingen 1990-2002 er opgjort på baggrund af besvarelser fra 63 pct. af de 275 tidligere kommuner på et spørgeskema udsendt af KL/SDU i 2003. Udviklingen 2003-2006 er opgjort på baggrund af KREVI's spørgeskemaundersøgelse. Der er kontrolleret for, at ingen kommuner optræder mere end én gang. I den foreliggende undersøgelse har respondenter for syv kommuner svaret i uoverensstemmelse med oplysningerne fra KL/SDU undersøgelsen. Da det i alle syv tilfælde drejer sig om kommuner, der ikke længere eksisterer efter strukturreformen, vurderes oplysningerne fra KL/SDU undersøgelsen mest valide.

Tabel 2. Brug af interne kontrakter fordelt på kommunestørrelse, 2007

		Kommunestørrelse			Sum
		0-36.500 indbyggere	36.501-55.000 indbyggere	Over 55.001 indbyggere	
Kommuner, der bruger interne kontrakter	Antal	15	18	21	54
	%	56%	67%	78%	67%
Kommuner, der ikke bruger interne kontrakter	Antal	12	9	6	27
	%	44%	33%	22%	33%
Sum	Antal	27	27	27	81
	%	100%	100%	100%	100%

p=0,075 ved gammatest

Tabel 3. Intern kontraktstyring i sammenlagte kommuner før og efter sammenlægningen

Kontraktstyret kommune i dag? (kun sammenlagte kommuner)		Andel af de tidligere kommuner, der helt sikkert* brugte interne kontrakter før sammenlægningen		
		Under halvdelen	Halvdelen eller derover	Sum
Ja	Antal	20	17	37
	%	56%	89%	67%
Nej	Antal	16	2	18
	%	44%	11%	33%
Sum	Antal	36	19	55
	%	100%	100%	100%

* I tabellen medregnes kun de tidligere kommuner, der helt sikkert brugte interne kontrakter før sammenlægningen. Ved ikke"-svar er regnet med i gruppen af tidligere kommuner, der ikke havde intern kontraktstyring. Chi²-test viser at forskellen er signifikant med p=0,011

Tabel 4. Intern kontraktstyring i sammenlagte kommuner, før og efter sammenlægningen, fordelt på størrelse

Kommunestørrelse	Brug af intern kontraktstyring		Gamle kommuner uden intern kontraktstyring	Gamle kommuner med intern kontraktstyring	Sum
0-36.500 indbyggere	Bruger interne kontrakter i dag	Antal	2	5	7
		%	33%	83%	58%
	Bruger ikke interne kontrakter i dag	Antal	4	1	5
		%	67%	17%	42%
	Sum	Antal	6	6	12
		%	100%	100%	100%
36.501-55.000 indbyggere	Bruger interne kontrakter i dag	Antal	6	8	14
		%	43%	100%	64%
	Bruger ikke interne kontrakter i dag	Antal	8	0	8
		%	57%	0%	36%
	Sum	Antal	14	8	22
		%	100%	100%	100%
Over 55.001 indbyggere	Bruger interne kontrakter i dag	Antal	12	4	16
		%	75%	80%	76%
	Bruger ikke interne kontrakter i dag	Antal	4	1	5
		%	25%	20%	24%
	Sum	Antal	16	5	21
		%	100%	100%	100%

Note: p=0,0790 for små kommuner, p=0,0074 for mellemstore kommuner og p=0,8188 for store kommuner ved chi²-test.

1.2 At have eller ikke have interne kontrakter

Tabel 5. Kommunernes grunde til at bruge interne kontrakter. Hensyn til strategisk styring

"Hvad er i dag de 4 væsentligste grunde til at bruge interne kontrakter i kommunen i forhold til den strategiske styring?"	Antal	Procent
At skabe øget sammenhæng mellem ressourceforbrug og serviceniveau	46	85%
At styrke muligheden for at sammenligne institutioner/forvaltningsenheder med hinanden	16	30%
At forberede kommunen til øget ekstern konkurrence fra den private sektor	19	35%
At styrke den strategiske planlægning og holde fokus på, at politiske mål opfyldes	48	89%
At skabe ensartet styring i kommunen	28	52%
At tilpasse sig styringskrav fra staten	2	4%
At opnå besparelser på længere sigt	4	7%
At synliggøre det aktuelle serviceniveau overfor politikerne	27	50%
Andre	9	17%
Sum	54	100%

Procenterne skal ikke summere til 100, da der var mulighed for at sætte op til 4 krydser i besvarelsen.

Tabel 6. Kommunernes grunde til at bruge interne kontrakter. Hensyn den decentrale styring og ledelse

"Hvad er i dag de 4 væsentligste grunde til at bruge interne kontrakter i kommunen i forhold til den decentrale styring og ledelse?"	Antal	Procent
At understøtte decentralisering af økonomisk ansvar og råderet	43	80%
At understøtte institutioners og medarbejderes faglige metodefrihed i opgaveløsningen	34	63%
At øge institutionernes/forvaltningsenhedernes fokus på at udvikle kvaliteten af ydelserne	38	70%
At skabe øget gennemsigtighed i servicen overfor brugerne	9	17%
At sikre dokumentation for opnåelse af resultater	18	33%
At sikre et grundlag for styrket dialog mellem kontraktholdere og bestillere	45	83%
At tydeliggøre spilleregler og kompetencefordeling for opgaveløsningen	19	35%
At skabe intern konkurrence mellem institutionerne/forvaltningsenhederne	1	2%
Andre	4	7%
Sum	54	100%

Procenterne skal ikke summere til 100, da der var mulighed for at sætte op til 4 krydser i besvarelsen.

Tabel 7. I hvilken grad har følgende grupper taget initiativ til at indføre interne kontrakter i kommunen?

	I meget høj grad	I høj grad	I lav grad	I meget lav grad	Ved ikke	Ikke besvaret	Sum
Det politiske niveau	9	20	13	5	1	6	54
%	17%	37%	24%	9%	2%	11%	100%
Den strategiske ledelse	45	7	1	0	1	0	54
%	83%	13%	2%	0%	2%	0%	100%
Funktionsledelsen	4	23	13	6	3	5	54
%	7%	43%	24%	11%	6%	9%	100%
Den decentrale ledelse	6	11	19	7	5	6	54
%	11%	20%	35%	13%	9%	11%	100%

Tabel 8. I hvilken grad har følgende aktører været inspirationskilde til at indføre interne kontrakter i kommunen?

	I meget høj grad	I høj grad	I lav grad	I meget lav grad	Ved ikke	Ikke besvaret	Sum
KL	4	16	19	10	1	4	54
%	7%	30%	35%	19%	2%	7%	100%
Andre kommuner	13	20	7	8	2	4	54
%	24%	37%	13%	15%	4%	7%	100%
Finansministeriet	1	7	15	22	4	5	54
%	2%	13%	28%	41%	7%	9%	100%
Private konsulenter	1	6	17	21	4	5	54
%	2%	11%	31%	39%	7%	9%	100%
Hovedorg. el. fagforen.	0	1	11	31	5	6	54
%	0%	2%	20%	57%	9%	11%	100%

Tabel 9. Årsager til ikke at benytte interne kontrakter

Hvilke af følgende grunde har været medvirkende til, at kommunen hidtil ikke har indført interne kontrakter?	Antal	Procent
Ingen har rejst spørgsmålet	3	11%
Politikerne har ikke ønsket det	3	11%
Sektorforvaltningerne har ikke ønsket det	0	0%
Institutionslederne har ikke ønsket det	0	0%
Kommunen manglede kompetence til at indføre kontrakter	0	0%
Kommunen vurderede, at det krævede for mange ressourcer	4	15%
Kommunen har valgt andre styringsredskaber	19	70%
Ved ikke	3	11%
N	27	100%

Der har været mulighed for at afkrydse mere end en svarmulighed.

1.3 Interne kontrakter – hvem, hvad, hvor?

Tabel 10. Andel kontraktstyringskommuner, der bruger institutionskontrakter på forskellige sektorområder. Sammenligning mellem 2003 og 2007

Sektorområder	2003	2007
Administration	41%	50%
Børnepasning	50%	80%
Kultur og fritid	48%	85%
Skoleområdet	39%	81%
Sundhed		76%
Teknik og miljø	73%	83%
Beskæftigelse		69%
Ældre og handicap	55%	85%
Det sociale område	32%	74%
N	66	54

Sundhedsområdet og beskæftigelsesområdet indgik ikke i spørgeskemaet i 2003. "Det sociale område" indeholdt i 2003 også arbejdsmarkedsområdet. I 2003 er der spurgt til interne kontrakter generelt, i 2007 er der spurgt specifikt til institutionskontrakter. Der er ikke foretaget statistiske tests for, om fordelingen er forskellig i 2003 og 2007.

Tabel 11. Andel kommuner med institutionskontrakter på området, hvor de nævnte aktører indgår kontrakten på bestillersiden med den decentrale ledelse som kontraktholder

	Kommunal- bestyrelsen ind- går kontrakten	Fagudvalget indgår kontrak- ten	Den strategiske ledelse indgår kontrakten	Funktions- ledelsen indgår kontrakten	Sum af indgåede kontrakter
Administration	7	1	17	2	27
%	26%	4%	63%	7%	100%
Børnepasning	13	7	14	9	43
%	30%	16%	33%	21%	100%
Kultur og fritid	14	8	13	11	46
%	30%	17%	28%	24%	100%
Skoleområdet	13	8	13	10	44
%	30%	18%	30%	23%	100%
Sundhed	13	7	13	8	41
%	32%	17%	32%	20%	100%
Teknik og miljø	15	7	14	9	45
%	33%	16%	31%	20%	100%
Beskæftigelse	13	4	14	6	37
%	35%	11%	38%	16%	100%
Ældre og handicap	14	6	16	10	46
%	30%	13%	35%	22%	100%
Det sociale område	12	5	14	9	40
%	30%	13%	35%	23%	100%
Gennemsnit	12,7	5,9	14,2	8,2	41,0
%	31%	14%	35%	20%	100%

Tabel 12. Formkrav for udformningen af interne kontrakter

Har man i kommunen formkrav for udformningen af interne kontrakter?	Antal	Procent
Ja, der er udviklet én standardskabelon, som alle interne kontrakter udformes efter	33	61%
Ja, der er udviklet flere forskellige standardskabeloner, som de interne kontrakter udfor- mes efter	9	17%
Nej, der anvendes ikke standardskabeloner (interne kontrakter udvikles ad hoc)	6	11%
Andet	4	7%
Ved ikke	2	4%
Sum	54	100%

Inklusiv kodede fritekst-besvarelser. To besvarelser under "Andet" er omkodet.

Tabel 13. Bestillerfunktioner i kontraktstyrede kommuner eller ej

Har kommunen bestillerfunktioner eller -enheder, der administrerer arbejdet med de inter- ne kontrakter?	Antal	Procent
Ja, der er etableret en central bestillerfunktion eller -enhed på rådhuset	7	13%
Ja, der er etableret flere bestillerfunktioner eller -enheder i de enkelte forvaltninger	10	19%
Ja, der er etableret bestillerfunktioner eller -enheder både centralt og i de enkelte forvalt- ninger	6	11%
Nej, det er ikke etableret særlige bestillerfunktioner eller -enheder. Arbejdet med de interne kontrakter administreres i kommunens "almindelige" organisation	25	46%
Andet	6	11%
Sum	54	100%

Inklusiv kodede fritekst-besvarelser. To besvarelser under "Andet" er omkodet.

Tabel 14. Andel kontraktstyringskommuner, hvor de nævnte aktører deltager i fastlæggelsen af indholdet i kontrakterne

Aktører	Deltagelsesgrad						Sum
	Deltager altid	Deltager ofte	Deltager sjældent	Deltager aldrig	Ved ikke	Ikke besvaret	
Det politiske niveau	17	10	8	8	1	10	54
%	31%	19%	15%	15%	2%	19%	100%
Den strategiske ledelse	27	9	8	2	0	8	54
%	50%	17%	15%	4%	0%	15%	100%
Funktionsledelsen	37	8	0	1	0	8	54
%	69%	15%	0%	2%	0%	15%	100%
Særlige bestillerfunktioner/-enheder	11	9	1	2	3	28	54
%	20%	17%	2%	4%	6%	52%	100%
Ansatte i forvaltningerne	14	13	10	1	3	13	54
%	26%	24%	19%	2%	6%	24%	100%
Den decentrale ledelse	35	10	2	0	0	7	54
%	65%	19%	4%	0%	0%	13%	100%
Ansatte i decentrale institutioner og enheder	12	23	7	3	1	8	54
%	22%	43%	13%	6%	2%	15%	100%
Borgerråd og brugerbestyrelser	5	12	16	9	3	9	54
%	9%	22%	30%	17%	6%	17%	100%

Tabel 15. Kontraktstyringskommuner, der angiver, at de nævnte forhold indgår i alle de interne kontrakter

		Hyppighed						
		Indgår i alle kontrakter	Indgår i de fleste kontrakter	Indgår i de færreste kontrakter	Indgår ikke i kontrakterne	Ved ikke	Ikke besvaret	Sum
Overordnede krav til kvaliteten i ydelserne	Antal	20	17	2	7	2	6	54
	%	37%	31%	4%	13%	4%	11%	100%
Specifikke (målbare) krav til kvaliteten i ydelserne	Antal	14	22	5	5	3	5	54
	%	26%	41%	9%	9%	6%	9%	100%
Specifikke (målbare) krav til aktiviteter eller processer	Antal	13	20	5	7	2	7	54
	%	24%	37%	9%	13%	4%	13%	100%
Procedurer for opfølgning på kontraktens resultatkrav	Antal	32	12	2	2	2	4	54
	%	59%	22%	4%	4%	4%	7%	100%
Krav om dokumentation af resultater	Antal	27	13	5	2	3	4	54
	%	50%	24%	9%	4%	6%	7%	100%
Angivelse af den overordnede budgetramme	Antal	34	6	6	3	1	4	54
	%	63%	11%	11%	6%	2%	7%	100%
Specifikke krav til resourceanvendelsen	Antal	2	8	14	19	3	8	54
	%	4%	15%	26%	35%	6%	15%	100%
Regler for overførselsadgang mellem årene	Antal	36	3	1	9	1	4	54
	%	67%	6%	2%	17%	2%	7%	100%
Beskrivelse af sanktionsmuligheder, hvis resultatkravene ikke opfyldes	Antal	4	1	7	32	3	7	54
	%	7%	2%	13%	59%	6%	13%	100%
Beskrivelse af belønningsmuligheder, hvis resultatkravene opfyldes	Antal	1	1	9	32	5	6	54
	%	2%	2%	17%	59%	9%	11%	100%
Formaliserede rammer for dialog mellem det politiske niveau, forvaltning og institutioner	Antal	28	5	4	9	3	5	54
	%	52%	9%	7%	17%	6%	9%	100%
Formaliserede rammer og vilkår for indarbejdelse af politiske ønsker, som opstår i kontraktperioden	Antal	20	7	5	13	3	6	54
	%	37%	13%	9%	24%	6%	11%	100%
Angivelse af det aktuelle serviceniveau	Antal	10	14	7	15	3	5	54
	%	19%	26%	13%	28%	6%	9%	100%
Krav udsprunget af overordnede strategiske indsatser, som kontraktholder skal følge	Antal	25	15	3	4	4	3	54
	%	46%	28%	6%	7%	7%	6%	100%
Krav til kvalitetsudviklingen hos kontraktholder	Antal	11	18	11	5	3	6	54
	%	20%	33%	20%	9%	6%	11%	100%
Krav til den faglige udvikling hos kontraktholder	Antal	8	17	11	7	4	7	54
	%	15%	31%	20%	13%	7%	13%	100%

Tabel 16. Fem tematisk inddelte grupper af forhold, der indgår i de interne kontrakter

	Kommuner med indeks 0-49,9	Kommuner med indeks 50-100	Bortfald*	Sum
Mål for drift og krav om resultatopfølgning	6	43	5	54
Økonomiske rammer og regler	12	38	4	54
Mål for udvikling	12	36	6	54
Politiske ønsker og dialog	10	36	8	54
Konsekvenser af opfølgning	39	6	9	54

* Kommuner med manglende svar på én af indeksets spørgsmål har ingen værdi på indekset og registreres som bortfald.

1.4 Interne kontrakter – opfølgning og anvendelse

Tabel 17. Følger man i kommunen systematisk op på, om kravene i de interne kontrakter er opfyldt?

	Antal	Procent
Ja	50	93%
Nej	3	6%
Ikke svaret	1	2%
Sum	54	100%

Note: Pga. afrunding summerer procentberegningerne ikke til 100.

Tabel 18. Hvor ofte foretages den systematiske opfølgning?

	Antal	Procent
Mere end 2 gange om året	7	14%
2 gange om året	15	30%
1 gang om året	25	50%
Sjældnere end 1 gang om året	1	2%
Andet	2	4%
Sum	50	100%

Note: Spørgsmålet er kun stillet til de 50 kommuner, der angav at følge systematisk op på kontrakterne.

Tabel 19. Hvor ofte deltager følgende aktører i opfølgningen på institutionskontrakter?

		Deltagelsesgrad						Sum
		Deltager altid	Deltager ofte	Deltager sjældent	Deltager aldrig	Ved ikke	Ikke besvaret	
Det politiske niveau	Antal	14	7	8	7	2	12	50
	%	28%	14%	16%	14%	4%	24%	100%
Den strategiske ledelse	Antal	21	7	8	4	1	9	50
	%	42%	14%	16%	8%	2%	18%	100%
Funktionsledelsen	Antal	32	8	0	1	1	8	50
	%	64%	16%	0%	2%	2%	16%	100%
Ansatte i sektorforvaltningerne	Antal	12	15	7	2	3	11	50
	%	24%	30%	14%	4%	6%	22%	100%
Institutionerne selv	Antal	32	6	0	0	2	10	50
	%	64%	12%	0%	0%	4%	20%	100%
Særlige bestillerfunktioner/-enheder	Antal	7	6	4	1	0	32	50
	%	14%	12%	8%	2%	0%	64%	100%

Note: Spørgsmålet er kun stillet til de 50 kommuner, der angav at følge systematisk op på kontrakterne.

Tabel 20. Hvor ofte anvender man følgende fremgangsmåder i opfølgningen på institutionskontrakter?

		Hyppighed						
		Altid	Ofte	Sjældent	Aldrig	Ved ikke	Ikke besvaret	Sum
Brugerundersøgelser	Antal	2	17	12	4	3	12	50
	%	4%	34%	24%	8%	6%	24%	100%
Registrering af antallet af klager	Antal	4	5	18	3	7	13	50
	%	8%	10%	36%	6%	14%	26%	100%
Borger-/brugerpanel	Antal	0	4	16	11	6	13	50
	%	0%	8%	32%	22%	12%	26%	100%
Dialogmøder mellem kontraktens parter	Antal	26	10	3	1	1	9	50
	%	52%	20%	6%	2%	2%	18%	100%
Kontraktholder indberetter løbende information/nøgletal til bestiller	Antal	7	20	6	4	2	11	50
	%	14%	40%	12%	8%	4%	22%	100%
Kontraktholder fører selv kontrol eller laver selvevaluering	Antal	18	15	1	3	3	10	50
	%	36%	30%	2%	6%	6%	20%	100%
Bestiller fører tilsyn	Antal	5	13	11	7	2	12	50
	%	10%	26%	22%	14%	4%	24%	100%
Kontraktholder og bestiller fører i fællesskab tilsyn	Antal	5	16	9	6	2	12	50
	%	10%	32%	18%	12%	4%	24%	100%

Note: Spørgsmålet er kun stillet til de 50 kommuner, der angav at følge systematisk op på kontrakterne.

Tabel 21. Anvendelse af institutionskontrakterne og deres opfølgning som grundlag for følgende handlinger og overvejelser.

		Anvendelsesgrad						
		I meget høj grad	I høj grad	I lav grad	I meget lav grad	Ved ikke	Ikke besvaret	Sum
Løbende justeringer af det aktuelle serviceniveau for ydelserne	Antal	5	18	8	5	7	11	54
	%	9%	33%	15%	9%	13%	20%	100%
Justeringer af politiske mål for næste års kontrakt	Antal	10	21	5	1	6	11	54
	%	19%	39%	9%	2%	11%	20%	100%
Justeringer af krav til kvaliteten i ydelserne i næste års kontrakt	Antal	7	23	8	0	5	11	54
	%	13%	43%	15%	0%	9%	20%	100%
Fastsættelse af krav til institutionens kvalitetsudvikling i næste års kontrakt	Antal	8	25	3	2	5	11	54
	%	15%	46%	6%	4%	9%	20%	100%
Fastsættelse af krav til institutionens faglige udvikling i næste års kontrakt	Antal	5	24	4	4	6	11	54
	%	9%	44%	7%	7%	11%	20%	100%
Sammenligning og benchmarking af institutionerne med hinanden	Antal	2	16	11	7	7	11	54
	%	4%	30%	20%	13%	13%	20%	100%
Revidering af budgetter og bevillinger i næste års kontrakter	Antal	4	10	16	9	5	10	54
	%	7%	19%	30%	17%	9%	19%	100%
Prioritering af ressourcer i næste års kontrakter	Antal	2	12	15	7	6	12	54
	%	4%	22%	28%	13%	11%	22%	100%
Beslutning om at give adgang til at overføre overskud eller underskud til næste år	Antal	8	6	7	13	9	11	54
	%	15%	11%	13%	24%	17%	20%	100%
Erfaringsudveksling og gensidig læring mellem kommunens institutioner	Antal	4	17	15	1	6	11	54
	%	7%	31%	28%	2%	11%	20%	100%
Information til brugerne om serviceniveauet	Antal	2	13	11	9	7	12	54
	%	4%	24%	20%	17%	13%	22%	100%
Information til politikerne om serviceniveauet	Antal	7	20	3	5	7	12	54
	%	13%	37%	6%	9%	13%	22%	100%
Dialog mellem politikere og den decentrale ledelse	Antal	14	12	7	5	5	11	54
	%	26%	22%	13%	9%	9%	20%	100%
Dialog mellem politikere og brugere	Antal	5	8	14	10	6	11	54
	%	9%	15%	26%	19%	11%	20%	100%
Dialog mellem den strategiske ledelse og den decentrale ledelse	Antal	12	16	10	2	3	11	54
	%	22%	30%	19%	4%	6%	20%	100%
Dialog mellem funktionsledelsen og den decentrale ledelse	Antal	21	14	2	2	5	10	54
	%	39%	26%	4%	4%	9%	19%	100%
Intern dialog mellem decentrale ledere og medarbejdere	Antal	14	21	3	0	6	10	54
	%	26%	39%	6%	0%	11%	19%	100%
Dialog mellem decentrale institutioner og brugere	Antal	5	16	11	2	9	11	54
	%	9%	30%	20%	4%	17%	20%	100%
Beslutning om sanktion ved manglende opfyldelse af krav	Antal	0	4	6	22	11	11	54
	%	0%	7%	11%	41%	20%	20%	100%
Beslutning om belønning ved opfyldelse af krav	Antal	1	4	7	19	11	12	54
	%	2%	7%	13%	35%	20%	22%	100%

Tabel 22. Fire tematisk inddelte grupper af handlinger og overvejelser, som institutionskontrakterne anvendes som grundlag for

	Kommuner med indeks 0-49,9	Kommuner med indeks 50-100	Bortfald*	Sum
Styringsværktøj i forhold til serviceniveau og resultatkrav	13	25	16	54
Redskab til udvikling og læring (via sparring og dialog)	5	36	13	54
Basis for fordeling af økonomiske ressourcer	29	11	14	54
Dialogredskab	13	28	13	54

* Kommuner med manglende svar på én af indeksets spørgsmål har ingen værdi på indekset og registreres som bortfald.

Tabellerne 23.1-23.4 viser de afrapporterede signifikante sammenhænge mellem kommunernes formål med at have kontrakter og den måde, hvorpå kontrakterne anvendes.

Tabel 23.1. Sammenhæng mellem interne kontraktters formål og anvendelse

Formål	Interne kontrakter som styringsværktøj i forhold til serviceniveau og resultatkrav				
			indeks 0-49,9	indeks 50-100	Sum
At skabe øget sammenhæng mellem ressourceforbrug og serviceniveau	Ikke valgt	Antal	6	1	7
		%	86%	14%	100%
	Valgt	Antal	7	24	31
		%	23%	77%	100%
	Sum	Antal	13	25	38
		%	34%	66%	100%

p=0,00147

Tabel 23.2. Sammenhæng mellem interne kontraktters formål og anvendelse

Formål	Interne kontrakter som redskab til udvikling og læring				
			indeks 0-49,9	indeks 50-100	Sum
At styrke muligheden for at sammenligne institutioner med hinanden	Ikke valgt	Antal	1	24	25
		%	4%	96%	100%
	Valgt	Antal	4	12	16
		%	25%	75%	100%
	Sum	Antal	5	36	41
		%	12%	88%	100%

p=0,0450

Tabel 23.3. Sammenhæng mellem interne kontraktters formål og anvendelse

	Interne kontrakter som styringsværktøj i forhold til serviceniveau og resultatkrav				
Formål			indeks 0-49,9	indeks 50-100	Sum
At synliggøre det aktuelle serviceniveau overfor politikerne	Ikke valgt	Antal	9	9	18
		%	50%	50%	100%
	Valgt	Antal	4	16	20
		%	20%	80%	100%
	Sum	Antal	13	25	38
		%	34%	66%	100%

p=0,0516

Tabel 23.4. Sammenhæng mellem interne kontraktters formål og anvendelse

Formål	Interne kontrakter som redskab til udvikling og læring				
			indeks 0-49,9	indeks 50-100	Sum
At sikre dokumentation for opnåelse af resultater	Ikke valgt	Antal	2	27	29
		%	7%	93%	100%
	Valgt	Antal	3	9	12
		%	25%	75%	100%
	Sum	Antal	5	36	41
		%	12%	88%	100%

p=0,1070

Tabel 24. Sammenhæng mellem de to anvendelsesformer: Udvikling og drift

Anvendelse	Redskab til udvikling og læring				
			indeks 0-49,9	indeks 50-100	Sum
Styringsværktøj i forhold til service-niveau og resultatkrav	indeks 0-49,9	Antal	3	10	13
		%	23%	77%	100%
	indeks 50-100	Antal	2	23	25
		%	8%	92%	100%
	Sum	Antal	5	33	38
		%	13%	87%	100%

p=0,1921

Tabellerne 25-26 viser de afrapporterede signifikante sammenhænge mellem initiativtagere til at bruge intern kontraktstyring og den måde, hvorpå kontrakterne anvendes.

Tabel 25. Sammenhæng mellem interne kontrakters anvendelse og initiativtagere til kontraktstyring

Anvendelse	Politisk ledelse som initiativtagere				
			I høj grad	I lav grad	Sum
Dialogredskab	indeks 0-49,9	Antal	3	8	11
		%	27%	73%	100%
	indeks 50-100	Antal	19	8	27
		%	70%	30%	100%
	Sum	Antal	22	16	38
		%	58%	42%	100%

p= 0,0147

Tabel 26. Sammenhæng mellem interne kontrakters anvendelse og initiativtagere til kontraktstyring

	Decentral ledelse som initiativtagere				
			I høj grad	I lav grad	Sum
Dialogredskab	indeks 0-49,9	Antal	2	8	10
		%	20%	80%	100%
	indeks 50-100	Antal	13	12	25
		%	52%	48%	100%
	Sum	Antal	15	20	35
		%	43%	57%	100%

p=0,0840

1.5 Beføjelser og beslutningskompetence

Tabel 27. Koordination mellem udarbejdelse af interne kontrakter og budgetlægning

Er udarbejdelsen af interne kontrakter koordineret med udarbejdelsen af kommunens budget?	Antal	Procent
Ja, udarbejdelsen af interne kontrakter foregår forud for kommunens budgetlægning	2	4%
Ja, udarbejdelsen af interne kontrakter foregår samtidigt med kommunens budgetlægning	14	26%
Ja, udarbejdelsen af interne kontrakter foregår efter kommunens budgetlægning	28	52%
Nej, udarbejdelsen af interne kontrakter er ikke koordineret med kommunens budgetlægning	2	4%
Andet	6	11%
Ikke besvaret	2	4%
Sum	54	100%

Tabel 28. Adgang til økonomiske overførelser mellem årene for den decentrale ledelse

I hvilket omfang har den decentrale ledelse adgang til økonomiske overførelser mellem årene?		Nej	Ja	Sum
Den decentrale ledelse har fri adgang til at overføre det fulde overskud til næste års budget	Antal	57	24	81
	%	70%	30%	100%
Den decentrale ledelse har fri adgang til at overføre det fulde underskud til næste års budget	Antal	62	19	81
	%	77%	23%	100%
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre en del af et evt. overskud til næste års budget	Antal	58	23	81
	%	72%	28%	100%
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre en del af et evt. underskud til næste års budget	Antal	57	24	81
	%	70%	30%	100%
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre det fulde overskud, men skal redegøre for årsagerne	Antal	61	20	81
	%	75%	25%	100%
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre det fulde underskud, men skal redegøre for årsagerne	Antal	60	21	81
	%	74%	26%	100%
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre dele af et evt. overskud, men skal redegøre for årsagerne	Antal	70	11	81
	%	86%	14%	100%
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre dele af et evt. underskud, men skal redegøre for årsagerne	Antal	71	10	81
	%	88%	12%	100%
Den decentrale ledelse har ikke adgang til at overføre overskud til næste års budget	Antal	81	0	81
	%	100%	0%	100%
Den decentrale ledelse har ikke adgang til at overføre underskud til næste års budget	Antal	81	0	81
	%	100%	0%	100%
Andet	Antal	62	19	81
	%	77%	23%	100%

Note: Kategorierne er ikke gensidigt udelukkende og respondenterne har derfor haft muligheden for at afgive flere svar på spørgsmålet.

Tabel 29. Adgang til økonomiske overførsler mellem årene for den decentrale ledelse, fordelt på kontraktstyringskommuner og kommuner uden kontraktstyring

			1. Benytter interne kontrakter?		
			Ja	Nej	Sum
Den decentrale ledelse har adgang til at overføre en del af et evt. overskud til næste års budget	Nej	Antal	42	16	58
		%	72%	28%	100%
	Ja	Antal	12	11	23
		%	52%	48%	100%

* angiver signifikansniveau. *** $p < 0,05$. ** $0,05 < p < 0,1$. * $0,1 < p < 0,15$. Procenterne summerer ikke til 100 da hver kommune kunne angive flere formål med at bruge interne kontrakter.

Tabel 30. Den decentrale ledelses muligheder for at anvende lønsummen

	Antal	Procent
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen ansætte og afskedige medarbejdere, betinget af en centralt fastlagt normering el. lign.	14	17%
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen frit ansætte og afskedige medarbejdere fra bestemte faggrupper	1	1%
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen frit ansætte og afskedige medarbejdere fra alle faggrupper	53	65%
Den decentrale ledelse kan inden for lønsummen frit ansætte medarbejdere fra alle faggrupper, men ved afskedigelser inddrages central personaleafdeling ^a	6	7%
Andet - beskriv venligst	6	7%
Ikke besvaret	1	1%
Sum	81	100%

Note: ^a Kategorien indgik ikke i spørgeskemaet, men er opstået på baggrund af kommunernes uddybnin-
ger under kategorien "andet".

Tabel 31. Kommunernes økonomiske decentralisering

Decentraliseringsgrad	Lønsumsstyring		Overførselsadgang, underskud og overskud		Samlet decentraliseringsindeks	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Lav	14	17%	8	10%	4	5%
Middel-lav	1	1%	19	23%	8	10%
Middel-høj	6	7%	24	30%	16	20%
Høj	53	65%	18	22%	32	40%
*Bortfald	7	9%	12	15%	21	26%
Sum	81	100%	81	100%	81	100%

Note: Indekserne har værdier fra 0-100, hvorfor 0-25 er "lav decentraliseringsgrad", 26-50 er "middel-lav", 51-75 er "middel-høj" og 76-100 er "høj" decentralisering. * Kommuner med manglende svar på én af indeksets spørgsmål har ingen værdi på indekset og registreres som bortfald.

Tabel 32. Økonomisk decentraliseringsgrad og intern kontraktstyring

		Decentraliseringsgrad			
Decentralisering		Høj	Lav	*Bortfald	Sum
Lønsumsstyring	Kommuner med intern kontraktstyring	41	8	5	54
	%	76%	15%	9%	100%
	Kommuner uden intern kontraktstyring	18	7	2	27
	%	67%	26%	7%	100%
	Sum	59	15	7	81
	%	73%	19%	9%	100%
Overførselsadgang	Kommuner med intern kontraktstyring	25	21	8	54
	%	46%	39%	15%	100%
	Kommuner uden intern kontraktstyring	17	6	4	27
	%	63%	22%	15%	100%
	Sum	42	27	69	81
	%	52%	33%	85%	100%
Samlet indeks	Kommuner med intern kontraktstyring	34	5	15	54
	%	63%	9%	28%	100%
	Kommuner uden intern kontraktstyring	14	7	6	27
	%	52%	26%	22%	100%
	Sum	48	12	21	81
	%	59%	15%	26%	100%

* Kommuner med manglende svar på én af indeksets spørgsmål har ingen værdi på indekset og registreres som bortfald

Tabel 33. Samlet grad af overførselsadgang i kommuner med forvaltningsmodel hhv. direktionsmodel / virksomhedsmodel

Grundmodel for kommunal organisering		Decentraliseringsgrad ifht. overførselsadgang		
		Lav	Høj	Sum
Forvaltningsmodel	Antal	16	18	34
	%	47%	53%	100%
Direktionsmodel / virksomhedsmodel	Antal	7	20	27
	%	26%	74%	100%
Kommuner med enten forvaltnings- eller direktionsmodel	Antal	23	38	61
	%	38%	62%	100%

p=0,0907

Tabel 34. Organiseringsmodel og formål med at bruge interne kontrakter

Model		Formål			Kommuner med model
		Øget gennemsnitlighed i servicen overfor brugerne**	Grundlag for styrket dialog mellem kontraktholdere og bestillere***	Tydeliggøre spilleregler og kompetencefordeling for opgaveløsningen*	
Forvaltningsmodel	Antal	7	18	11	25
	%	28%	72%	44%	100%
Direktionsmodel el. virksomhedsmodel	Antal	2	22	5	23
	%	9%	96%	22%	100%
Sum	Antal	9	40	16	48
	%	19%	83%	33%	100%

* angiver signifikansniveau. *** p < 0,05. ** 0,05 < p < 0,1. * 0,1 < p < 0,15. Procenterne summerer ikke til 100 da hver kommune kunne angive flere formål med at bruge interne kontrakter.