

**KL & KTO**

# **DIALOGBASERET KONTRAKTSTYRING**

**KVALIFICERING AF KONTRAKTSTYRING  
GENNEM MEDARBEJDERINDDRAGELSE**

# **DIALOGBASERET KONTRAKTSTYRING**

**KVALIFICERING AF KONTRAKTSTYRING  
GENNEM MEDARBEJDERINDDRAGELSE**

## **Dialogbaseret kontraktstyring**

Kvalificering af kontraktstyring gennem medarbejderinddragelse

© KL & KTO, august 2006

1. udgave, 1. oplag 2006

Artikelsamlingen er udarbejdet af medarbejdere fra KTO og KL.

Forlagsredaktion: Lone Kjær Knudsen

Omslagsdesign: Per Dalager Jensen

Grafisk tilrettelæggelse: Kommuneinformation A/S

Tryk: Frederiksberg Bogtrykkeri A/S

Produktion: Kommuneinformation A/S

Prod.nr. 815059

Prod.nr. 815059-pdf

ISBN 87-92002-00-5

ISBN 87-92002-01-3-pdf

Artikelsamlingen kan rekvireres fra [udbudsportalen.dk](http://udbudsportalen.dk) i KL (tlf. 3370 3370) eller

Det Kommunale Kartel (tlf. 3370 1300) eller downloades fra [www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk),

[www.medarbejderportalen.dk](http://www.medarbejderportalen.dk) eller [www.personaleweb.dk](http://www.personaleweb.dk)

# PROJEKT OM

## DIALOGBASERET KONTRAKTSTYRING

Hvordan bliver kontraktstyring til et værktøj, hvor ledelse og medarbejdere i højere grad har fælles ejerskab og en konstruktiv dialog?

Det spørgsmål har KL og KTO sat på dagsordenen ifm. opgave- og strukturreformen. Baggrunden er, at reformen i mange kommuner vil give anledning til at genoverveje de fremtidige styreformer. Det står allerede nu klart, at mange kommuner vil arbejde i retning af kontraktstyring.

Kontraktstyring er ofte tænkt "fra oven", som det ledelsesværktøj det jo er. Det medfører en risiko for, at selve kontraktstyringstanken i praksis mangler navnlig medarbejdernes ejerskab og opbakning.

Målet med KL og KTO's projekt er at udvikle kontraktstyring til et redskab, hvor alle interessenter – især ledelse og medarbejdere – opnår et fælles ejerskab til styreformen. Den grundlæggende filosofi er klar: En optimal ressourceudnyttelse og klar styring kræver ikke blot kompetent ledelse men også en kultur og et arbejdsklima, hvor man som medarbejder bliver hørt og kan få indflydelse på sit arbejde.

Forenklet sagt: målet er at få et bedre mix af "top-down" og "bottom-up" – og det centrale redskab er dialog mellem ledelse og medarbejdere!

August 2006

KL og KTO



# INDHOLD

## **Projekt om dialogbaseret kontraktstyring 3**

### **Kontrakttyper som ramme for dialog 7**

- Resumé og konklusion 7
- Indledning 7
- Detaljeringsgrad og fokus 8
- Den klassiske og den fremadrettede kontrakt – bedst for forvaltningen 9
- Den enkle og den selvstyrende kontrakt – bedst for politikerne 10
- Konklusion 12
- Kilder 12

### **Udviklingstendenser i kontraktstyringen 14**

- Resumé og konklusion 14
- Indledning 14
- Kommunestørrelse og intern kontraktstyring 15
- Kontrakter på sektorområderne 17
- Konklusion 18
- Kilder 18

### **Dialogbaseret kontraktstyring 19**

- Resumé og konklusion 19
- Hvad er dialogbaseret kontraktstyring? 20
- Hvad er 'dialog'? 20
- Hvornår dialog? 21
- Dialog i opstartsfasen – eller efter? 22
- Dialog – hvem, hvad og hvordan? 23
- Direkte og indirekte inddragelse 25
- Dialog uden et årshjul 25
- Dialog om mål og/eller økonomi? 26
- Dialog og beslutningskompetence? 27
- Opsamling: Succes med dialogbaseret kontraktstyring? 27
- Kilder 28

## **Fra få til mange enheder 29**

- Resumé og konklusion 29
- Introduktion 30
- Erfaringer med virksomhedsmodeller 30
- Erfaringer med områdeledelse 36
- Opsamling 37
- Kilder 38

## **Ledelse, medbestemmelse og medejerskab 40**

- Resumé og konklusion 40
- Hvilke muligheder giver kontraktstyring for lederen? 40
- Kontraktstyring – gør det en forskel? 41
- Involvering, medbestemmelse og medejerskab i en dialogbaseret model? 42
- Den forpligtende dialog 44
- Involvering, medbestemmelse og medejerskab i en traditionel model? 46
- Udbudsrunder og hårde kontrakter 46
- Mere indflydelse på økonomien? 47
- Indflydelse på det daglige arbejde 47
- Læringsforløb for ledere og medarbejdere 48
- Intern dialog 49
- Indflydelse skaber ejerskab 50
- Hvordan opnår man ejerskab – på tværs af modellerne? 50
- Det store fællesskab og det lille fællesskab 50
- Formel og uformel dialog på tværs 51
- Centrale spørgsmål og opmærksomhedspunkter 52
- Involvering, medbestemmelse og medejerskab ved valg af model? 52
- Dialog i startfasen 52
- Fra inddragelse til ejerskab? 53
- Alles deltagelse? 53
- Ting tager tid! 54
- Kilder 54

## **Økonomi og kontraktstyring i et dialogfokus 56**

- Resumé og konklusion 56
- Hvordan kommer økonomien typisk til udtryk i kontrakterne? 57
- Hvor tæt skal indhold og økonomi kobles? 57
- Ejerskab til økonomi og indhold 59
- Dialogprocessen – hvordan kobles økonomi og indhold? 60
- Kilder 62

# KONTRAKTTYPER SOM RAMME FOR DIALOG

**KONTRAKTSTYRING KAN INDELES I EN RÆKKE FORSKELLIGE TYPER. AFHÆNGIG AF FOKUS OG DETALJERINGSGRAD KAN DER SKELNES MELLEM FIRE KONTRAKTTYPER. UANSET KONTRAKTTYPEN ER DIALOG EN VIGTIG DEL AF KONTRAKTPROCESSEN.**

**AF KONSULENT HENRIK SAND, KL'S KONSULENTVIRKSOMHED (KLK)**

---

## RESUMÉ OG KONKLUSION

Interne kontrakter indgår i dag som en integreret del af den kommunale styring. Kontrakternes udformning varierer dog. Dels i forhold til kontrakternes detaljeringsgrad og dels i forhold til deres fokus. Denne variation kan sammenfattes i fire typer af kontrakter: den klassiske, den fremadrettede, den enkle og den selvstyrende kontrakt.

Artiklens konklusion er, at sondringen mellem disse fire typer af kontrakter skaber en god ramme for diskussionerne af den fremtidige brug af kontraktstyring. Det gælder især i forhold til, om det særligt er politikerne eller forvaltningen, der er mest egnede som kontraktpart. Under alle omstændigheder er det centralt, at dialog mellem alle de involverede parter med fordel kan spille en stor rolle i hele kontraktprocessen, da det styrker det fælles ejerskab til kontrakterne.

## INDLEDNING

Intern kontraktstyring har vundet indpas i den kommunale styring. Særligt inden for de seneste år har flere og flere kommuner indført styringsformen på en eller flere områder. Det er oftest politikerne, der indgår kontrakterne – eller aftalerne – med lederne af de enkelte kontraktenheder. I andre tilfælde er det forvaltningen, der indgår dem.

I begge tilfælde er det vigtigt, at kontrakterne udgør et ledelsesredskab for politikerne, så der gives mulighed for at udstikke retningslinier for den service, der bliver



leveret. Hvor detaljerede disse retningslinier er – og hvorvidt de primært fokuserer på kontraktenhedens driftsstatus eller udvikling – varierer både internt i den enkelte kommune, men særligt imellem kommunerne.

Det har givet anledning til overvejelser om, hvordan man kan opdele kontrakterne i typer, der alle kan fokusere på dialog mellem såvel politikere, ledere, medarbejdere og borgere.

Formålet med en sådan typeopdeling er at skabe en ramme for de mange diskussioner, der i øjeblikket er om, hvordan kontraktstyring kan udvikle sig i de nye kommuner, og skal dermed ses i lyset af, at kommunalreformen åbner op for udfordringer og muligheder i forhold til intern kontraktstyring. Større kommuner betyder flere serviceenheder. Som igen medfører flere kontrakter. Det giver anledning til en diskussion af, hvor detaljerede kontrakter politikerne kan sætte sig ind i – samt hvad fokus for kontrakterne skal være.

## DETALJERINGSGRAD OG FOKUS

Detaljeringsgraden og fokus i kontrakterne står dermed centralt, når disse diskussioner skal tages. Og dermed også hvordan politikerne kan forblive kontraktpart, når antallet af kontrakter stiger.

I forhold til **detaljeringsgraden** kan der argumenteres for, at en **høj** detaljeringsgrad dels er hensigtsmæssig, når de aktive kontraktparter er to administrative enheder, da der her er grundlag for teknisk udførlige/detaljerede kontrakter. Dels når der er politisk opmærksomhed på enkeltområder, eller særligt kritiske områder evt. med detaljeret lovgivning. En lav detaljeringsgrad gør kontrakterne særligt egnede som et politisk styringsredskab, da der her ikke tages stilling til tekniske overvejelser.

I forhold til *fokus* kan der argumenteres for, at fokus på **driftsstatus** gør kontrakterne egnede til at klarlægge det nuværende niveau for den service, der leveres. Og hvor der kan skabes mulighed for en prisfastsættelse af ydelserne – og dermed også mulighed for at sende kontrakterne i udbud. Kontrakten bliver således et værktøj til konkrete målinger af den leverede mængde og kvalitet. Et fokus på **udvikling** gør kontrakterne egnede, hvis politikerne ønsker at ændre servicen i et fremadrettet perspektiv. Kontrakten bliver herved et udviklingsværktøj.

De fire kontrakttyper kan illustreres i nedenstående tabel:

		Detaljeringsgrad	
		Høj	Lav
Fokus	Driftsstatus	Den klassiske	Den enkle
	Udvikling	Den fremadrettede	Den selvstyrende

En grundlæggende pointe er, at – uanset kontrakttype – kan **dialog** med fordel indgå som en integreret del af kontraktprocessen. Det gælder både i forhold til den fase, hvor kontrakterne bliver formuleret, når de udmøntes og når der følges op på dem.

Denne pointe uddybes i den artikel, som vedrører tema 2: ”dialogbaseret kontraktstyring”.

## **DEN KLASISKE OG DEN FREMADRETTEDE KONTRAKT – BEDST FOR FORVALTNINGEN**

Den klassiske vedrører de kontrakter, hvor der er formuleret detaljerede beskrivelser af de ydelser, som den kontraktstyrede enhed leverer. Kravspecifikationen og ydelsesbeskrivelserne fylder meget i sådanne kontrakter. Der er dermed store lighedstræk med udbudscontrakter og dermed hovedsagligt **fokus på driftsstatus**. De klassiske kontrakter skaber således grundlag for at foretage opgørelser, fastsættelser og definitioner af ydelserne – og regulerer derved hovedparten af, evt. hele relationen mellem kontraktparterne. Sådanne kontrakter benyttes eksempelvis i Rønnede Kommune (se tekstboks) og i Greve Kommune, som grundlag for styringen af blandt andet deres bibliotek og svømmehal.

### **I Rønnede Kommune kobles en høj detaljeringsgrad med store frihedsgrader**

Der arbejdes her med kontraktstyringsmodel, hvor et højere detaljeringsniveau ikke betyder distance og bureaukrati. Det skyldes, at den detaljerede styring er koblet med frihed i opgaveløsningen – den afsatte tid til opgaverne skal således ikke følges til punkt og prikke.

Den fremadrettede vedrører de kontrakttyper, som detaljeret fastsætter mål for udviklingen – dvs. hvor **fokus primært er på detailudvikling** og i langt mindre grad på driften. Der er således formuleret detaljerede beskrivelser af den forventede udvikling samt retningslinier og mål herfor. Hvidovre Kommune (se tekstboks) og Tørring-Uldum Kommune gør brug af sådanne kontrakter.

**I Hvidovre Kommune fokuserer kontrakterne på mål og udvikling – og i mindre grad på økonomi og serviceniveauer.**

Der er formuleret 3-5 mål pr. virksomhed. Målene kan gælde i længere tid end et år, men hvert år skal der formuleres nye delmål og metoder til at nå målene – og hvert år skal der være et 'stort' mål for netop dét år. Det understreges, at målene skal være målbare. Der er samtidig lagt vægt på, at medarbejdere og brugere inddrages i målformuleringen.

Den klassiske og de fremadrettede kontrakter kan begge ses som en del af en **udbygget aftalestyringsmodel**. Mange sonder mellem denne model og en politisk aftalestyringsmodel, hvor forskellen er, om det er forvaltningen eller politikerne, der er mest egnede som kontraktpart.

I praksis betyder det, at en udbygget aftalestyringsmodel genfindes i kommuner, hvor relativt detaljerede kontrakter indgås mellem politikere og serviceenheder – og hvor kommunen har organiseret sig med en reduceret enhedsforvaltning med en direktion i spidsen. At kontrakterne er detaljerede, og at politikerne er kontraktpart gør, at det er vanskeligt at benytte den udbyggede aftalestyringsmodel i kommuner med mange kontrakter.

Opgave- og strukturreformen medfører således, at de klassiske og fremadrettede kontrakter særligt er egnede, når forvaltningen – og ikke politikerne – er kontraktpart.

**DEN ENKLE OG DEN SELVSTYRENDE KONTRAKT – BEDST FOR POLITIKERNE**

Den enkle vedrører de kontrakter, som primært har fokus på driften, men som ikke indeholder detaljerede definitioner heraf. De har således dels en lav detaljeringsgrad dels et fokus på driftsstatus – dog uden at ydelserne opgøres, fastsæt-

tes og/eller defineres præcist. Omfanget af kontrakterne er således mindre end i de klassiske kontrakter, da formålet med de enkle kontrakter primært er at skabe overblik. Bornholms Regionskommune har hidtil, i høj grad, gjort brug af sådanne kontrakter.

Den selvstyrende vedrører de kontrakter, hvor **fokus er på udviklingen** af ydelserne, men hvor detaljeringsgraden er lav. Det overlader et stort ansvar til kontraktenhederne i forhold til at udvikle ydelserne. Drifts- og udviklingsansvaret er således decentraliseret, så der selvstyres i forhold til generelle politiske godkendte retningslinier for området. Varde Kommune gør brug af sådanne kontrakter (se tekstboks).

**I Varde Kommune er kontrakternes detaljeringsgrad lav. Fokus er på udvikling.**

Ledere og medarbejdere i institutionerne har været med til at anbefale kontraktstyring som en vej til at sætte politisk fokus på indhold og udvikling af ydelserne.

Værdier og succeskriterier fastlægges af politikere og af institutionerne, men hvordan de skal nås er i høj grad op til den enkelte medarbejder.

Forvaltningen er i Varde Kommune erstattet af en konsulentenhed (**Intern Service og Rådgivning (ISR)**). Hver institutionsleder har sin egen konsulent, hver konsulent har 10 institutioner under sig. Konsulenten er derfor helt fortrolig med institutionernes drift. Det tager presset af lederen. Og det er lederne tilfredse med.

De enkle og de selvstyrende kontrakter kan begge ses som en del af en **politisk aftalestyringsmodel**. Denne model er – til forskel fra en udbygget aftalestyringsmodel – særligt egnet, når politikerne ønskes fastholdt som kontraktpart. Det kræver, at kontrakterne ikke indeholder udtømmende beskrivelser af serviceniveauet (en driftsstatus) – men i stedet de overordnede mål, som politikerne mener skal gælde for givne kontraktenheder og oftest hele områder. Modellen er en måde at fastholde politikernes indblik i og ejerskab til kontrakterne, når kommunerne bliver større og kontrakterne flere.

**Samlet set** er det dog fortsat vigtigt at være opmærksom på, at jo flere interne kontrakter en kommune har, desto vanskeligere vil det være at fastholde politikerne som part i forhold til de enkelte kontrakter. Det betyder, at der skal tænkes i alternative baner.

Et eksempel herpå er, at politikerne først indgår kontrakter med en administrativ chef, der indeholder overordnede retningslinier, fokusområder og mål for et givet sektorområde. Og hernæst indgår den administrative chef mere detaljerede kontrakter med kontrakterhederne. Dermed udstikker politikerne fortsat retningslinierne for den service, der bliver leveret. Denne omtales oftest som entreprisemodellen.

Andre eksempler er etablering af en fælles ledelsesmodel – eller en differentieret model, hvor valget af kontrakttype tilpasses de enkelte områder. Konkret kan man således forestille sig en organisatorisk konstellation, hvor en række institutioner samles under en fælles ledelse. Det er herefter denne, der bliver kontraktholder. Fælles ledelse samler således de enkelte kontraktstyrede enheders kontrakter i én samlet kontrakt. Hvilket alt andet lige muliggør, at politikerne kan fastholdes som kontraktpart, fordi det samlede antal kontrakter kan holdes på et niveau, som ikke overbebyrder politikerne.

I praksis findes der således en række hybrider mellem de fire kontrakttyper.

## KONKLUSION

Opsamlende skaber den klassiske, den fremadrettede, den enkle og den selvstyrende kontrakt en ramme for diskussionerne af den fremtidige brug af kontraktstyring. Det gælder blandt andet i forhold til, om det særligt er politikerne eller forvaltningen, der er mest egnede som kontraktpart. Under alle omstændigheder er det centralt, at dialog med fordel kan spille en stor rolle i hele kontraktprocessen – uanset kontrakttype.

## KILDER

- Interview med konstitueret kommunaldirektør, daginstitutionsleder og tillidsrepræsentant på daginstitutionsområdet i Varde Kommune.
- Interview med kommunaldirektør, personalechef, social- og sundhedsassistent og ældrechef i Ny Faxe Kommune.

- Interview med kommunaldirektør, projektleder/koordinator, medarbejder fra skole- og kulturforvaltningen og medarbejder fra social- og sundhedsforvaltningen fra Hvidovre Kommune.
- Greve Kommunes hjemmeside.
- Bornholms Regionskommunes hjemmeside.

# UDVIKLINGSTENDENSER I KONTRAKTSTYRINGEN

**MEGET TYDER PÅ AT INTERN KONTRAKTSTYRING VINDER FREM I FORBINDELSE MED OP-  
GAVE- OG STRUKTURREFORMEN. MEN HVOR MANGE BRUGER I DAG KONTRAKTSTYRING  
OG HVAD ER UDVIKLINGSTENDENSERNE?**

**AF KONSULENT HENRIK SAND, KL'S KONSULENTVIRKSOMHED (KLK)**

---

## RESUMÉ OG KONKLUSION

Undersøgelser peger på, at intern kontraktstyring vinder frem i kommunerne. Det har indtil nu været de store kommuner, der har ført an. Men de mindre er godt med!

Der er dog forskel på, hvilke områder kommunerne finder mest egnede til kontraktstyring. Men trods visse variationer er udviklingstendensen den samme: kommunalreformen synes at gøre intern kontraktstyring til en oplagt styringsform, når politikerne bliver færre og institutionerne bliver flere.

Mere konkret peger en undersøgelse i retning af, at kommunestørrelse samt 'hårdheden' af det område, der kontraktstyres, har betydning for, om en kommune har indført intern kontraktstyring. Og undersøgelsen viser ligeledes, at kommunerne i høj grad benytter kontrakterne som dialog mellem politikere og institutioner.

## INDLEDNING

Næsten halvdelen af de 148 kommuner, der deltog i en undersøgelse, som KL og Syddansk Universitet gennemførte i 2003 anfører, at de benytter interne kontrakter i deres styring.

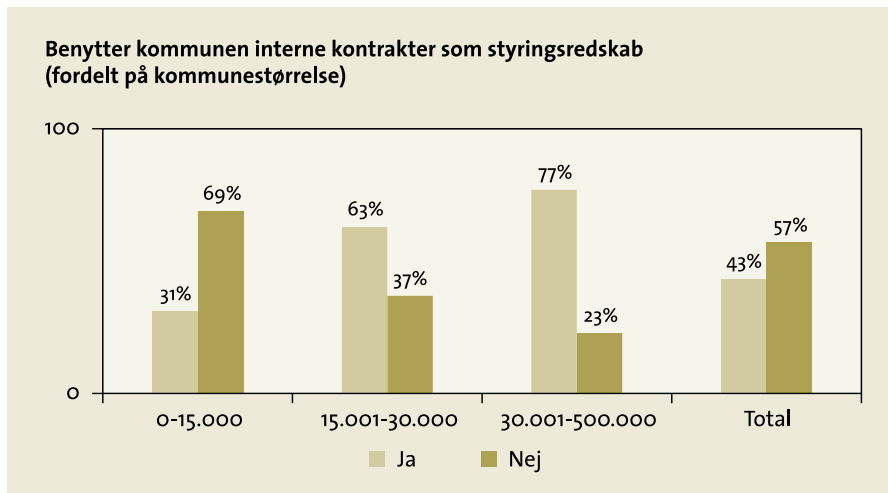
Udviklingen har især taget fart siden år 2000, og frem til år 2003 er mellem 11 og 14 kommuner hvert år begyndt at anvende intern kontraktstyring på et eller flere områder.

Og meget tyder på, at denne udvikling vil fortsætte – også efter kommunalreformen. KL har således gennemført en spørgeskemaundersøgelse om overvejelser vedrørende organiseringen af de nye kommuner. Denne undersøgelse viser, at 60% af de adspurgte kommuner forventer at anvende interne kontrakter på både institutions- og forvaltningsniveau, når den nye organisation er kommet på plads.

### KOMMUNESTØRRELSE OG INTERN KONTRAKTSTYRING

Undersøgelsen viser samtidig, at denne udvikling har en sammenhæng med kommunestørrelse. Det betyder for det *første*, at kommuner med over 15.000 indbyggere og især over 30.000 indbyggere i højere grad end kommuner med under 15.000 indbyggere benytter interne kontrakter.

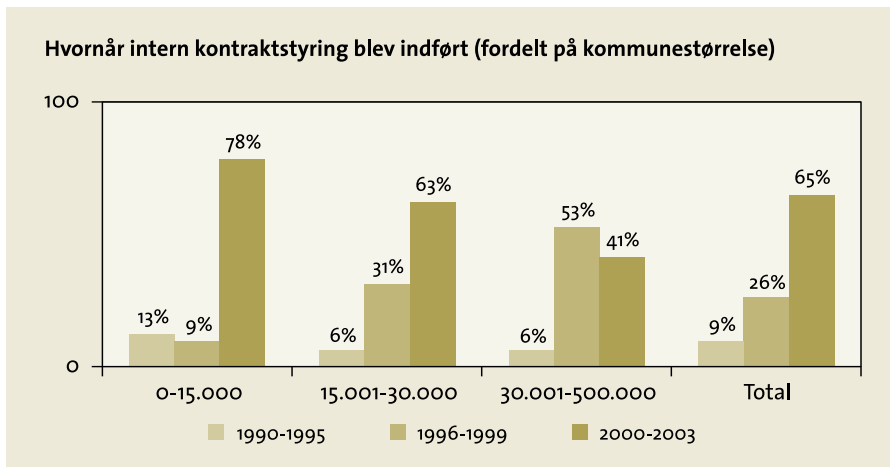
Dette fremgår af nedenstående diagram.



Det betyder for det *andet*, at størrelsen af kommunerne har en betydning for, hvor tidligt interne kontrakter blev indført. Undersøgelsen viser, at over halvdelen af de store kommuner (30.000-600.000 indbyggere) allerede i perioden 1996-1999 gjorde brug heraf. Tilsvarende tal for mellemstore kommuner er i samme periode 31%, og 9% for kommuner med under 15.000 indbyggere.



Udviklingen er illustreret nedenfor.



Undersøgelsen kan ikke forklare årsagen til, hvorfor kommunistørrelse har betydning for, *om* og *hvornår* intern kontraktstyring tages i brug.

Det må dog forventes, at intern kontraktstyring kan være et meget egnet styrings- og dialogredskab i kommuner med store administrationer og mange decentrale institutioner. Blandt andet fordi intern kontraktstyring dels styrker bevægelsen hen imod en mere decentral kommunal serviceproduktion. Dels bruges interne kontrakter i høj grad som grundlag for dialog mellem kontraktparterne – og ifølge undersøgelsen særligt mellem politikerne og institutionerne.

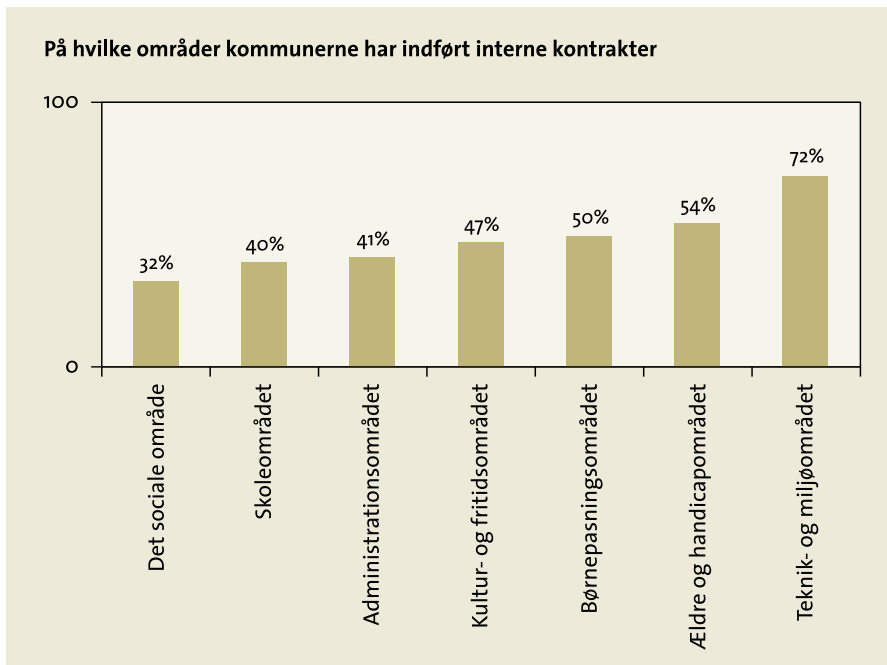
Kontraktformen kan således være medvirkende til at skabe fælles overordnede retningslinier for de enkelte sektorområder, så indholdet af den service, som man politisk ønsker skal leveres, klarlægges.

Kontrakterne giver endvidere mulighed for at forbedre rammerne for en målrettet dialog mellem politikere, forvaltning, de centrale enheders ledere og medarbejdere – og i sidste ende også brugerbestyrelserne og borgerne. Undersøgelsen går ikke tæt på det, men det kan argumenteres for i høj grad at gælde, hvad enten kontrakterne har en høj detaljeringsgrad eller ej – og hvad enten kontrakterne særligt har fokus på driftsstatus eller udvikling. I alle tilfælde kan dialog således med fordel spille en stor rolle i alle kontraktstyringsprocesserne, da det styrker dialogparternes ejerskab til kontrakterne.

## KONTRAKTER PÅ SEKTOROMRÅDERNE

En opdeling mellem sektorområder viser, at det især er teknik- og miljøområdet, der i 2003 bliver kontraktstyret. Men på såvel skoleområdet som administrationsområdet, kultur- og fritidsområdet og børnepasningsområdet og ældre- og handicapområdet angiver kommunerne, at de ofte benytter interne kontrakter. Socialområdet (eksklusiv ældre- og handicapområdet) er det område, hvor færrest af de decentrale institutioner bliver kontraktstyret.

Tabellen nedenfor viser, hvor stor en andel af de kommuner, som benytter intern kontraktstyring, der har indført kontrakter på de nævnte områder.



Årsagerne hertil kan være, at det ofte er en kompliceret proces at fastsætte politiske retningslinier for de blødere velfærdsområder. Det sociale område har eksempelvis igennem en årrække oplevet en udgiftsvækst, der har været politisk svær at styre. Vanskeligheden med at styre området økonomisk kan ligeledes formodes at afspejle sig i, at det anses som politisk vanskeligt at fastsætte velegnede kravspecifikationer og mål til servicen. Det fjerner dog på ingen måde behovet for at formulere mål og retningslinier – tværtimod!

## KONKLUSION

Samlet set peger undersøgelsen således i retning af, at kommunestørrelse samt 'hårdheden' af området har betydning for om en kommune indfører intern kontraktstyring. Og undersøgelsen viser ligeledes, at kommunerne i høj grad benytter kontrakterne som dialog mellem politikere og institutioner.

## KILDER

- "*Økonomistyring i Bevægelse*", Therkildsen, Tomas Horsholm og Søren Lund Hansen, KL, Forlaget Kommuneinformation (2006)
- "*Kurs mod målene med reformen*", Kristensen, Kenneth og Lau, Mikkel, KL, Artikel i Nyhedsmagasinet Danske Kommuner/nr. 37/2005, side 16-17. (2005)

# DIALOGBASERET KONTRAKTSTYRING

**DET ER VIGTIGT AT SKABE DIALOGKULTUR, HVIS MÅLET OM INDDRAGELSE OG EJERSKAB SKAL REALISERES. MEN HVAD ER DIALOGBASERET KONTRAKTSTYRING? HVILKE SPØRGS-MÅL, SOM MAN MÅ TAGE STILLING TIL, HVIS MAN OVERVEJER AT INDFØRE DIALOGBASERET KONTRAKTSTYRING. OG VIL DIALOGEN AUTOMATISK SKABE ET BREDERE EJERSKAB FOR KONTRAKTERNE?**

**AF PRAKTIKANT JO GADEGAARD, DET KOMMUNALE KARTEL**

---

## RESUMÉ OG KONKLUSION

Intern kontraktstyring kan opbygges på forskellige måder. Flere kommuner har valgt at bruge ”**dialogbaseret kontraktstyring**”, blandt andet for at styrke det fælles ejerskab for kontrakterne.

Dialogbaseret kontraktstyring har imidlertid ikke én fast betydning, men kan udformes på forskellig vis. Denne artikel samler forskellige erfaringer med dialogmodeller. Vi ser også på, om dialogen faktisk skaber et bredere ejerskab for kontrakterne.

Artiklens konklusioner og anbefalinger:

- Det er vigtigt, at der skabes en ’dialog-kultur’ såvel som reelle kanaler for dialog mellem alle parter – ledere, medarbejdere, politikere og direktion.
- Når medarbejderne skal involveres, er skriftlighed og specifikke kontrakter et godt redskab.
- Dialog tager tid – men tiden er ofte givet godt ud.

I forbindelse med opgave- og strukturreformen skal de nye kommuner vælge en fælles struktur og styreform. Mange kommuner overvejer at bruge intern kontraktstyring. Interne kontrakter er bl.a. kendetegnet ved, at de fastlægger mål, serviceniveau og økonomi for – mere eller mindre – decentraliserede institutioner og afdelinger.

Men mål, økonomi og serviceniveau kan fastlægges på forskellige måder. I dag arbejder flere kommuner med ”dialogbaseret kontraktstyring”. I en dialogmodel er der lagt op til, at bestilleren og udføreren sammen fastlægger kontraktens indhold, og at der løbende foregår en dialog mellem parterne med udgangspunkt i kontrakten.

Denne artikel ser på, hvad det vil sige at arbejde med dialogbaseret kontraktstyring. Vi ser på, hvordan dialogværktøjet er blevet udformet og brugt i praksis, bl.a. i Varde og Ribe kommuner, hvor man har skiftet de første, ’traditionelle’, kontraktstyringsmodeller ud med dialogbaserede modeller på daginstitutionsområdet, og i Hvidovre Kommune, der fra start har arbejdet med en dialogmodel.

## **HVAD ER DIALOGBASERET KONTRAKTSTYRING?**

I en dialogmodel skal kontraktens parter sammen videreudvikle og styre et område frem for, at parterne er adskilte størrelser med hver deres funktion som hhv. bestiller der sætter mål og skaber visioner, og udfører der implementerer bestillerens ønsker.

’Dialog’ er netop en samtaleform, hvor parterne sammen søger at udforske, udvikle og udveksle erfaringer med, og holdninger til, et område/emne. Dialog er kendetegnet ved, at deltagerne ikke er optaget af ’at få ret’ (som i en diskussion) og ved, at betydningen af deltageres forskellige placeringer i organisationens hierarki nedtones.

I forhold til den endelige beslutning om kontraktens indhold er det stadig bestilleren, der har det sidste ord. Men dialogen skal hjælpe til at få afklaret præmisserne for, og konsekvenserne af, bestemte beslutninger.

Dialogen er derfor et værktøj til at kvalificere de kontrakter, der skal binde organisationens led sammen. Ryslinge, Ribe og Sønderhald kommuner understreger f.eks., at dialogen omkring kontraktens indhold skal skabe ’et fælles udgangspunkt’, ’overensstemmelse mellem forventningerne hos interessenterne i den kommunale produktion’ og ’fælles ejerskab’.

## **HVAD ER ’DIALOG’?**

Begrebet ’dialog’ har ikke én fast betydning. Derfor kan dialogbaseret kontraktstyring også udformes på forskellig vis. Når man vil arbejde med dialogbaseret kon-

traktstyring, er det derfor nødvendigt at tage stilling til, hvad dialog skal betyde. Følgende spørgsmål melder sig:

- **Hvis dialog?**

Hvem deltager i dialogen? ledere; medarbejdere; politikere; brugere; direktion; konsulenter?

- **Dialog om hvad?**

Hvilke regler er der for dialogens indhold – er de økonomiske rammer og konkrete beslutninger en del af dialogen, eller handler dialogen udelukkende om visioner og mål?

- **Dialog hvornår?**

Skal dialogen foregå i forbindelse med, at kontrakten udarbejdes, eller skal der være dialog om mål og midler undervejs i kontraktperioden?

Er der dialog om selve dialogmodellen/i opstartsfasen, eller indføres dialogen først efter modellen er vedtaget?

- **Dialog med beslutningskompetence?**

Kan dialogen lede til, at der tages beslutninger?

Og hvem kan i givet fald tage beslutningerne og under hvilke omstændigheder?

Hvis man ikke fra start konkretiserer, hvad man mener med 'dialog', kan det forlænge processen med at indføre dialogmodellen. Da Varde Kommune indførte dialogbaseret kontraktstyring på daginstitutionsområdet, var det f.eks. uklart, hvad 'dialog' reelt betød. I et læringsforløb i 2000-2002 blev man opmærksom på problemet, og siden har man arbejdet med at få en fælles forståelse for begrebet.

I Hvidovre Kommune betyder 'dialog' ligestilling, og at alle parter har indflydelse på et resultat. Kommunen har gjort det klart, at parterne i kontraktstyringsmodellen ikke altid er i 'dialog': Der er ikke altid tale om to ligestillede parter, og alle de involverede har ikke altid indflydelse på resultatet. Der kan i stedet være tale om f.eks. inddragelse, gensidig afklaring, høring eller orientering efter en beslutning er truffet.

## **HVORNÅR DIALOG?**

Dialogen kan finde sted på forskellige tidspunkter i den interne kontraktstyring. Mange steder foregår dialogen forud for vedtagelsen af kontrakten – og altså ikke undervejs i kontraktperioden om den gældende kontrakt.

Der er også stor forskel på, hvordan kommunerne bruger dialogen i kontraktstyringens opstartsfasen.

### **DIALOG I OPSTARTSFASEN – ELLER EFTER?**

Rønnede Kommune indførte kontraktstyring på ældreområdet i 1999. Opstartsfasen var kendetegnet ved en bred inddragelse af alle parter:

1. Området lagde ud med et inspirationsseminar, hvor alle interessenter var inviterede.
2. Dernæst begyndte man at arbejde med de første målsætninger for området. Både ledelse, medarbejdere og ældreråd var involverede i formuleringen af de overordnede målsætninger for området og de institutionsspecifikke mål. 7-8 arbejdsgrupper bestående af medarbejdere og ledere omsatte derefter de overordnede og institutionsspecifikke mål til kvalitetsstandarder.
3. Medarbejdernes og ledelsens bud på kvalitetsstandarder blev fremlagt for Ældreråd og social- og sundhedsudvalget.

Der var afsat god tid til processen. Man havde f.eks. et halvt år fra hovedmålene var fastlagt til institutionsmålene skulle ligge fast.

Formålet med den grundige proces var at skabe sammenhæng fra top til bund i den kommunale organisation, så de overordnede mål afspejlede sig i det arbejde, der blev udført.

Ryslinge Kommune inddrog på samme måde alle parter i opstartsfasen. Kommunen sendte udkastet til Ryslinges kontraktstyringsmodel i høring både blandt lederne samt i Hovedudvalg, Lokaludvalg og MED-udvalg, før den blev vedtaget. Alle parter tilsluttede sig modellen.

Det er imidlertid ikke alle kommuner, der bruger bred dialog i opstartsfasen. Da Bornholms Regionskommune indførte aftalestyring i forbindelse med kommunalsammenlægningen skete det under et stort tidspres og i en top-down proces.

Ifølge en rapport fra CVU om daginstitutionsområdet betød det, at medarbejderne stort set ikke blev inddraget i processen: ”Medarbejdernes bekymringer handler om deres oplevelse af selv at være mere eller mindre koblet af processen, og at virksomhedslederne har fået større magt og ledelsesmæssig indflydelse – en

konsekvens af, at de pædagogiske institutioner er blevet til selvstændige virksomheder.”

Selvom man ikke tager sig tid til en bred dialog i opstartsfasen, kan der dog stadig skabes opbakning til kontraktstyringen. I Varde Kommune var indførelsen af kontraktstyring – i første omgang i daginstitutionerne, senere i alle kommunens enheder – også en topstyret proces.

Det var økonomiudvalget og direktionen, som i 1998 besluttede at indføre kontraktstyring for at få bedre styr på kommunens økonomi. Tilliden mellem institutionerne og den kommunale ledelse blev ikke skabt ved, at man udarbejdede et fælles grundlag for kontraktstyringen. I stedet opstod den bl.a. ved, at institutionerne fik garanti for, at der ikke var tale om et spareprojekt. Varde Kommune er siden begyndt at arbejde med dialogbaseret kontraktstyring, jf. nedenfor.

## **DIALOG – HVEM, HVAD OG HVORDAN?**

Når man beslutter at arbejde med dialogbaseret kontraktstyring, er det nødvendigt at tage stilling til, hvordan dialogen skal udformes, heriblandt **hvad** den skal dreje sig om, **hvem** der skal deltage, og **hvordan** de skal deltage.

I de fleste kommuner er dialogen tænkt som et element i en fast procedure for, hvordan kontrakterne skal udarbejdes (kommunens årshjul). Der er store forskelle på, hvordan dialogen afvikles, herunder hvordan medarbejderne inddrages i dialogen.

I Hvidovre Kommune består hver kontrakt af 3-5 kontraktmål og et budget. Dialogen om kontrakterne foregår mellem 'virksomhederne' og politikerne. Den handler udelukkende om målene.

I Hvidovre Kommune er det en særlig værdi, at alle interessenter er med til at bestemme hvilke mål, der skal indgå i kontrakten. Til at sikre den brede medbestemmelse har kommunen oprettet såkaldte '**kontraktgrupper**':

I Hvidovre Kommunes virksomheder er kontrakterne og arbejdet med dem forankret i kontraktgrupper ud fra devisen; ”det er ikke lederens projekt – det er virksomhedens projekt”. Hver virksomhed nedsætter en kontraktgruppe. Virksomheden



bestemmer i høj grad selv, hvordan gruppen skal sammensættes – f.eks. hvorvidt der skal deltage brugere og, i givet fald, hvor mange. Men der er to krav:

- Virksomhedens leder skal være formand for gruppen
- Der skal indgå mindst en medarbejder i gruppen

Grupperne varetager dialogen med politikerne såvel som dialogen med andre interessenter. Dialogen er skriftlig, bl.a. på grund af kommunens størrelse, og indebærer f.eks.:

1. Opsamlingen og afleveringen af et målopfyldelsesskema til politikerne i slutningen af året/begyndelsen af det nye år. Arbejdet med målformuleringen i virksomheden – på baggrund af politikernes udspil (senest i april) og med inddragelse af andre interessenter, f.eks. brugerne.
2. Kontraktgrupperne bruger meget tid på arbejdet, men de foreløbige erfaringer med grupperne er gode. De sikrer ifølge alle parter, at medarbejderne inddrages, og det styrker det lokale ejerskab for kontraktmodellen.

I Ribe Kommune er dialogmodellen ikke udfoldet ved hjælp af kontraktgrupper som i Hvidovre Kommune. Her er dialogmøderne et anliggende for institutionslederen og bestilleren. Medarbejderne inddrages på en mere uformel måde, nemlig når lederen udarbejder grundlaget for dialogmøderne med politikerne/forvaltningen – de såkaldte ydelses- og servicebeskrivelser.

- I starten af året sender bestilleren en kontrakt til udføreren, hvor økonomi og politiske mål er beskrevet.
- Så tager udføreren over og beskriver, hvad bestillerens udkast vil betyde i praksis.
- Sideløbende er der dialogmøder, hvor institutionslederen fremlægger beretninger om arbejdet i institutionen (ydelses- og servicebeskrivelsen). Dialogmøderne er udførerens mulighed for at evaluere kontrakten og komme med input til udviklingen af kontrakter.

Daginstitutionen Børnebo har haft succes med modellen. Ifølge Børnebos leder giver dialogen mulighed for indflydelse og ansvarliggørelse – både af politikere og medarbejdere. På dialogmøderne med politikerne tager lederen udgangspunkt i de ydelsesbeskrivelser og ideer, som hun/han har skrevet ned i samarbejde med medarbejderne. Og når medarbejderne bruger tid på at sætte ord på hvilke opgaver, de løser, skaber det en fælles forståelse – såvel for nye ideer til videreudvikling som af institutionen som sådan.

Som i Hvidovre Kommune oplever Ribe Kommunes daginstitutioner, at det er tidskrævende, når personalet skal beskrive ydelserne og forberede beretninger til dialogmøderne. Men processen hjælper personalet til at blive klar over, hvad det er, de vil ”bibringe” børnene.

### **DIREKTE OG INDIREKTE INDDRAGELSE**

Den store forskel på Hvidovre og Ribe Kommuner dialogmodel er, at medarbejderne i Hvidovre Kommune er inddraget via et formelt system, hvor de i Ribe Kommune inddrages indirekte, nemlig ved at være den inddragede parts (lederens) ’hjælper’, når der skal afrapporteres og udarbejdes oplæg til dialog.

Forskellen går igen andre steder: Ryslinge Kommunes dialogmodel (indført i 2005) minder om Ribe Kommunes. Det er lederen, der deltager i dialogmøder med politikerne, og medarbejdernes inddragelse sker primært ved, at den enkelte leder informerer og inddrager medarbejderne i beskrivelsen af serviceydelserne.

I Sønderhald Kommune er medarbejderne derimod – som i Hvidovre Kommune – inddraget i dialogen om kontrakterne på en mere direkte måde: De deltager i dialogmøderne med byrådet sammen med lederne og direktionen.

Erfaringerne fra bl.a. Ribe og Varde kommuners daginstitutioner viser desuden, at skriftlighed hjælper inddragelsen og ejerskabet på vej. En af hovedkonklusionerne fra evalueringen af Varde Kommunes model var, at ”indførelse af skriftlighed giver faglig stolthed og bidrager til en faglig pædagogisk udvikling.” I Ribe Kommunes institution Børnebo har man tilsvarende udarbejdet beskrivelser af alle kerneydelserne. Medarbejderne skulle blive enige om ydelsesbeskrivelserne og formulere dem, så de også ville være tilgængelige for ikke-fagfolk. ”For personalet har det vist sig at være et godt redskab til at skabe sammenhæng mellem mål og praksis i det daglige, og i forhold til forældrene har det skabt mere synlighed om vores arbejde.”

### **DIALOG UDEN ET ÅRSJUL**

Nogle kommuner har ikke en fast procedure for kontraktarbejdet. De har ikke, som i f.eks. Hvidovre og Ribe kommuner, et årshjul, der fastsætter, hvad der skal besluttes og tages stilling til på bestemte tidspunkter (udover selve budgetlægningen).

På Varde Kommunes daginstitutionsområde er inddragelsen af medarbejderne primært uformel og indirekte. – som i Ribe og Ryslinge kommuner. Det er op til lederne at inddrage medarbejderne i udarbejdelsen af institutionsspecifikke mål.

Men til forskel fra Ribe og Ryslinge kommuners dialogmodeller, har Varde Kommune ikke en fast tidsramme for udarbejdelsen og evalueringen af mål. Dialogen foregår på tre niveauer. Politikerne taler om de overordnede mål, institutionslederne om de tværgående mål og internt i den enkelte institution om de institutionsspecifikke mål. Men der er ingen fast evaluering af målene – og derfor heller ikke en fast kontraktperiode. Kontrakterne løber i princippet evigt. Det betyder, at dialogen får 'ad hoc' karakter: man har dialoger om kontrakternes indhold, 'når det er nødvendigt', og politikerne inddrages, når der er noget nyt at fortælle.

Institutionerne holder selv øje med kontrakterne, men de 'får hjælp' af deres konsulent. Alle daginstitutionerne i Varde Kommune har tilknyttet deres 'egen' konsulent på rådhuset. Det er ofte konsulenten, som foreslår møder mellem institutionen, forvaltningscheferne og politikerne. Det eneste der ligger fast – ud over de årlige budgetforhandlinger – er, at politikerne skal evaluere de politiske mål i kontrakten hver 4. år.

### **DIALOG OM MÅL OG/ELLER ØKONOMI?**

Det generelle billede fra de kommuner, der har indført dialogbaseret kontraktstyring, er, at dialogen handler om mål og serviceniveau og ikke om økonomi. Det er f.eks. tilfældet i Hvidovre og Varde kommuner.

En af årsagerne til, at flere kommuner vælger at udelukke økonomiske overvejelser fra dialogmøderne er, at man vil sikre en fri og udviklingsorienteret dialog, der ikke er hæmmet af taktiske overvejelser om budgetter og økonomi.

Når økonomien ikke er et emne for dialog, kan det også hænge sammen med, at en del dialogbaserede kontrakter ikke indeholder detaljerede økonomiafsnit: De enkelte ydelser er sjældent prissat. I Hvidovre Kommune får virksomhederne f.eks. stadig én pose penge, som fastsættes én gang om året (for skoler to gange årligt). Og i Varde Kommune er filosofien den, at samme pose penge som sidste år giver samme serviceniveau. Hvis politikerne vil styrke serviceniveauet, er de derfor nødt til at opjustere budgettet – og omvendt: hvis de vil skære i budgettet, må de acceptere at serviceniveauet falder.

Hvis ydelserne er prisfastsat, bliver økonomien lettere en del af dialogen. På ældreområdet i Rønnede Kommune er økonomistyringen mere detaljeret – og derfor er det også sværere at komme uden om økonomien, når man har dialog som ser-vice-mål.

## DIALOG OG BESLUTNINGSKOMPETENCE?

I de nuværende dialogmodeller, er det politikerne – og i nogle tilfælde direktionen (f.eks. Græsted-Gilleleje Kommune) – der har det sidste ord i forhold til kontrakterne. 'Dialog' betyder altså ikke, at man skal blive enige og tage en fælles beslutning.

Inddragelsen af virksomheder og medarbejdere og det fælles ejerskab bliver afhængig af organisationens kultur: At politikerne, direktionen, lederne og medarbejderne reelt er indstillet på sammen at udforske, udvikle og udveksle erfaringer med, og holdninger til et område.

## OPSAMLING: SUCCES MED DIALOGBASERET KONTRAKTSTYRING?

Et centralt formål med dialogbaseret kontraktstyring er at skabe fælles ejerskab for kontrakterne. Dialogen skal lede til, at de parter, som kontrakten vedrører oplever, at kontrakten er et fælles anliggende – noget alle har del i og ansvar for. I **teorien** leder dialogen f.eks. til, at enhederne må overveje, hvordan deres arbejde kan formidles, så politikerne kan forholde sig til det. Og at politikerne tager udgangspunkt i det, der foregår ude i enhederne, når de formulerer mål og indsatsområder.

Spørgsmålet er, om dialogmodellen også i **praksis** skaber et bredere ejerskab for kontrakterne. Som udgangspunkt viser erfaringerne, at dialogen – uanset hvordan den indføres og udformes – skaber potentiale for, at kontrakterne kan blive et fælles projekt. Den giver mulighed for, at en mere eller mindre decentraliseret organisation kan bindes sammen.

Der er ikke én opskrift på, hvordan dialogmodellens potentiale udnyttes. Men de erfaringer, som artiklen bygger på, giver anledning til 6 pointer:

1. Det er vigtigt at sikre reelle indflydelseskanaler for medarbejderne. Det kan enten ske ved, at de får en fast plads i dialogen med politikerne/direktionen, eller ved at de indgår i en dialog med deres egen leder – jf. erfaringerne fra bl.a. Hvidovre, Varde og Bornholms kommuner.

2. Hvis medarbejderinddragelsen er mere uformel, afhænger inddragelsen og det brede ejerskab især af lederens evne til at føre to dialoger: En med andre ledere/politikerne/direktionen og en med medarbejderne (og bestyrelsen), jf. erfaringerne fra Ribe og Varde kommuner.
3. Specifikke kontrakter er ofte bedre til at sikre ejerskab og dialog, end generelle kontrakter. Generelle kontrakter vil medarbejderne opleve som 'kunstige' og ligegyldige, jf. erfaringerne fra Varde Kommune.
4. Erfaringen er samtidig, at specifikke kontrakter lettere kan opnås gennem dialogbaserede kontrakter, hvor enhedernes fagfolk er med til at fastsætte målene, jf. erfaringen fra Rønnede og Hvidovre kommuner.
5. Skriftlighed kan i sig selv være et godt værktøj til at skabe ejerskab og dialog. Den skriftlige afrapportering kan være et fundament for, at medarbejdere og ledere sammen kan skabe en bedre fælles forståelsesramme for det daglige arbejde i enheden – kontraktstyring bliver med andre ord en værdifuld tilføjelse til selve decentraliseringen, jf. erfaringerne fra Ribe og Varde kommuner.
6. Skriftlighed kan også være med til at sikre dialog med politikerne, fordi det synliggør enhedernes arbejde, jf. erfaringerne fra Varde og Ribe kommuner.

## KILDER

- *"Kommunesammenlægning – professionalisering af politik og administration"*, Christoffersen, H, K. K Klausen og S Lundtorp, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (2005)
- *"Faglig ledelse og pædagogisk bæredygtighed, 2. delrapport"*, Mai-Britt Herløv Petersen, CVU (Center for videregående Uddannelse) Storkøbenhavn (2005)
- Efteranalyse, Intern kontraktstyring og ledelse i Varde Kommune på dagsinstitutionsområdet – et udviklingsprojekt mellem BUPL, DPU og Varde Kommune
- Hvidovre Kommunes hjemmeside
- Dialogbaseret kontraktstyring i dagsinstitutioner i Ribe Kommune, en artikel fra BUPL
- Dialogbaseret kontraktstyring i Sønderhald Kommune
- Dialogbaseret kontraktstyring i Ryslinge Kommune
- Kommunalbestyrelsens beslutning om Dialogbaseret kontraktstyring i Ryslinge Kommune
- Resumé af koncept vedr. interviews med repræsentanter fra Varde, Hvidovre, Rønnede og Græsted-Gilleleje kommuner (januar-februar 2006)

# FRA FÅ TIL MANGE ENHEDER

**OPGAVE- OG STRUKTURREFORMEN BETYDER AT MANGE KOMMUNER ER GÅET FRA FÅ TIL MANGE ENHEDER – INDENFOR DE NYE STØRRE KOMMUNER. DENNE ARTIKEL SÆTTER FOKUS PÅ DE UDFORDRINGER DET GIVER. HVORDAN SIKRES DEN TVÆRGÅENDE KOORDINERING? HVAD KAN MAN KONKRET GØRE FOR AT SIKRE TVÆRGÅENDE SAMMENHÆNGSKRAFT?**

**AF PRAKTIKANT JO GADEGAARD  
OG KONSULENT PER BRØGGER JENSEN, DET KOMMUNALE KARTEL**

---

## RESUMÉ OG KONKLUSION

Ved kontraktstyring bliver driftsansvaret lagt ud i den enkelte institution/enhed frem for i fagforvaltningerne på rådhuset. Områder, der før var samlet i én fagforvaltning, bliver opdelt i et større antal små selvstændige "virksomheder" – kommunen går "fra få til mange enheder".

Hvordan kan kommunerne sikre sammenhæng i opgaverne og fastholde den politiske styring, hvis man går fra få til mange enheder via kontraktstyring? Artiklen ser på, hvordan man sikrer integration og koordinering, når de kommunale enheder løsner deres kobling til forvaltningen og bliver en slags 'virksomheder' med ansvar for egen drift.

I den anden artikel fra projektet om "**kvalificering af kontraktstyring gennem medinddragelse**" samles erfaringer med at "gå fra få til mange enheder" via kontraktstyring i følgende konklusioner og anbefalinger:

1. Politikerne, forvaltningen, lederne og medarbejderne skal indarbejde deres nye roller. *Hvis rolleændringen ikke lykkes, kan der være koordinerende opgaver, der ikke varetages – og opgaver, som varetages flere steder.*
2. Uanset hvordan koordinationen foregår, er det *vigtigt, at medarbejdersiden er repræsenteret – ellers er der stor risiko for, at de føler sig koblet af kontraktstyringen.*

3. God integration og koordinering blandt kontraktstyrede enheder og resten af kommunen fremmes, når ledelsen bliver uddelegeret eller fordelt på en ny måde. *Selvstyrende teams og område-/centerledelse kan frigive ledelsesressourcer til den tværgående koordinering.*

## INTRODUKTION

De nye kommuner skal fra 2007 vælge en ny fælles struktur og styreform. De "gamle" kommuners forvaltninger vil blive samlet, og antallet af institutioner/enheder vil stige markant. De fleste kommuner kommer i den forbindelse til at stå overfor en udfordring med at skabe integration og sammenhæng i den nye organisation.

Udfordringen skærpes, hvis den nye kommune samtidig indfører en kontraktstyringsmodel. Vælger den nye kommune at arbejde med kontraktstyring, bliver driftsansvaret nemlig i større eller mindre grad lagt ud i den enkelte institution/enhed. Områder, der før var samlet i én fagforvaltning, bliver opdelt i et større antal små selvstændige "virksomheder" – kommunen går "**fra få til mange enheder**".

Når enhederne bliver mere selvstændige kan det lede til, at sammenhængskraften bliver for svag – og at virksomhederne vil tænke mere på egne hensyn og i mindre grad på hensyn til kommunen som helhed.

Denne artikel i serien om kontraktstyring og medinddragelse fokuserer på, hvordan kommunerne kan undgå det. Artiklen ser på, hvordan man sikrer sammenhæng i opgaverne og fastholder den politiske styring, når man går "fra få til mange". Det centrale spørgsmål er:

Hvordan sikrer man **integration og koordinering**, både mellem de selvstændige, kontraktstyrede enheder og mellem enhederne og det politiske niveau?

## ERFARINGER MED VIRKSOMHEDSMODELLER

Bornholms Regionskommune, som har ca. 43.000 indbyggere, indførte i 2003 – i forbindelse med kommunesammenlægningen – en virksomhedsmodel. Modellen bygger på princippet "central styring – decentral ledelse".

I styringsmodellen er beslutningskompetencen fordelt på to niveauer: Det politiske niveau og virksomhedsniveauet. Politikerne fastsætter de overordnede mål-

sætninger og rammer for opgaveløsningen, mens den enkelte 'virksomhed' har driftsansvaret. Ideen er, at den enkelte virksomhed har frihed til – indenfor de politisk fastlagte rammer og mål – at vælge midler og metoder til at løse virksomhedens opgaver.

Bornholms Regionskommune har altså en meget flad struktur med et stort antal decentrale virksomheder – og et meget begrænset administrativt niveau. Derfor har regionskommunen været nødt til at tænke over, hvordan man sikrer sammenhængskraften i den nye organisation:

I aftalemodellen sker koordinering på tre måder:

1. via aftalerne mellem politikerne og virksomhederne,
2. via mellemed som direktion, konsulenter og tværgående møder, og i nogle tilfælde
3. via aftaler på tværs af virksomhederne.

Politikerne og virksomhederne er forbundet via **aftaler**. Hvert år indgår Regionsrådet (fremover kommunalbestyrelsen) en aftale med hver enkelt virksomhed. De centrale elementer i aftalen er politiske målsætninger, årets politiske indsatsområder, budget og ydelsesbeskrivelser. Aftalen er udgangspunktet for integrationen og koordineringen mellem Regionsrådet, det politiske udvalg og den enkelte virksomhed og dens brugere.

To gange årligt afholdes dialogmøder mellem virksomhederne og de politiske udvalg. På dialogmøderne er der fokus på budgettet, aftalernes indhold og evaluering af de udførte opgaver.

Aftalerne og dialogmøderne kan ikke stå alene som koordinerende mekanismer. Derfor indeholder Bornholms Regionskommunes aftalemodel yderligere **fire led**, som skal sikre helheden og koordineringen mellem de selvstændige virksomheder:

- **Direktion**

Enhedsdirektion, hvor hver direktør dog samtidig har ansvar for et fagområde. Direktionen er bindeledet mellem politikere og virksomheder og har desuden ansvaret for aftalerne og budgettet. Direktionen varetager, sammen med fagsekretariatene og stabene, den helhedsorienterede ledelse og sikrer koordineringen af de drifts- og udviklingsopgaver, der går **på tværs af virksomhederne**.



- **Stabe**

Skal yde tværgående bistand til virksomhederne, politikerne og direktionen.

- **Fagsekretariater**

Fagsekretariaterne er tilknyttet specifikke fagområder. De yder konsulentbistand til politikere, virksomhedsledere og direktion om et specifikt område. De hjælper samtidig direktionen med at sikre tværgående koordinering mellem virksomheder og fagområder samt med at understøtte en helhedsorienteret opgaveløsning.

- **Fagråd**

Forum for **tværgående koordinering af et bestemt område**. Virksomhedslederne mødes med fagsekretariat og direktøren for området til faglig dialog og løsning af informationsopgaver.

Hverken fagråd, stabe, direktion eller fagsekretariater har selvstændig beslutningskompetence ift. virksomhedernes drift – den ligger hos de enkelte virksomhedsledere. Direktionen har dog det overordnede ansvar for at sikre, at virksomhedernes drift er i overensstemmelse med de beslutninger, politikerne har taget.

Varde Kommune har også indført en virksomhedsmodel, bl.a. på daginstitutionsområdet. Den tværgående koordinering håndteres her i en **ledergruppe**, hvor daginstitutionslederne (17) mødes en gang om ugen, og et **lederforum**, hvor alle kommunens ledere mødes (52).

Medarbejdersiden inddrages desuden i koordineringen: Fællestillidsrepræsentanten på daginstitutionsområdet har en stående invitation til ledergruppemøderne.

Integrationen og koordineringen mellem virksomhederne og politikerne/direktionen hjælpes på vej af **Intern service og rådgivning**. I Varde Kommune har hver virksomhed en intern konsulent til rådighed, som fungerer som et dagligt bindeled mellem rådhuset og virksomhederne. Hver konsulent er ansvarlig for ca. 10 virksomheder. Konsulenten er helt fortrolig med 'sine' virksomheders drift, og tager initiativ til møder mellem virksomheden og politikerne/direktionen, når hun/han kan se, at der er behov for det.

#### **DET TEKNISKE OMRÅDE**

Et meget omtalt eksempel på virksomhedsmodellen er Vej & Park virksomheden i Bornholms Regionskommune, der i 2004 blev valgt til årets offentlige arbejdsplads. Vej & Park er den ene af i alt otte virksomheder på teknik- og miljøområdet.

Vej & Park er faktisk en af de få virksomheder i regionskommunen, som ikke følger virksomhedsmodellen "rent". De har nemlig både direkte kontakt til det politiske niveau, udmøntet i en rammekontrakt, og samtidig indgår de aftaler med de interne administrative "bestiller-enheder", eksempelvis Vejvirksomheden.

Vejvirksomheden er historisk set en sammenlægning af de tidligere vejforvaltninger i amt og kommuner, ligesom Vej & Park er en sammenlægning af de gamle kommuners driftsenheder. Virksomheden er en udpræget bestillervirksomhed i forhold til omgivende udførervirksomheder (både Vej & Park og private virksomheder).

Samarbejdet mellem Vejvirksomheden og Vej & Park skal sikres via et fagråd og via individuelle kontakter f.eks. i form af regelmæssige møder mellem de to virksomheder. Samarbejdet bygger således oven på de respektive virksomhedsaftaler, der fordeler de politiske mål og visioner for området mellem bestiller og udfører, hvor de mere konkrete opgavemål og tilhørende budget er placeret hos bestillervirksomheden.

Indførelsen af virksomhedsmodellen blev i Vej & Park fulgt af en intern omstrukturering. Nu udføres arbejdet af selvstyrende grupper, de såkaldte sjak. Sjakkene har en høj grad af ansvar for økonomien på de opgaver, de udfører, og de er i direkte dialog med de interne "kunder" i regionskommunens øvrige virksomheder. Den tværgående koordinering foregår i høj grad internt i virksomheden i forhold til de opgaveområder, som virksomheden overvejende er alene om at varetage i regionskommunen. Det letter også koordineringen i forhold til det politiske niveau og de andre virksomheder.

### **DAGINSTITUTIONSOMRÅDET**

Daginstitutionsområdet i Bornholms Regionskommune har generelt set haft større problemer med aftalestyringen, end det tekniske område. Et af problemerne har været, at aftalerne ikke i første omgang fungerede som det bindeled, som de skal være ifølge virksomhedsmodellen.

I en virksomhedsmodel er det politikernes rolle at udpege indsatsområder og udviklingsmål for virksomhederne. Rapporter fra AKF og fra Green m.fl. påpeger, at politikerne – både generelt og på daginstitutionsområdet – har haft vanskeligt ved at formulere brugbare målsætninger, som var tilpasset de enkelte fagområders problemstillinger. De enkelte fagområders forskellighed kom derfor ikke til udtryk

i de første generationer af kontrakter. Det blev opfattet problematisk, idet aftalerne skulle være det centrale koordineringsværktøj i modellen.

Problemet opstod især på daginstitutionsområdet, hvor antallet af virksomheder er højt, og hvor virksomhederne har mulighed for at udvikle sig i mange forskellige retninger. Med en politisk udmelding om hvilken retning, virksomhederne skal bevæge sig i, vil det være lettere for den enkelte institution at udvælge de ydelser, der skal fokuseres på.

Samtidig kan det være sværere for politikerne at udarbejde præcise mål på de bløde områder – især hvis man f.eks. ikke har tid til at inddrage institutionerne i arbejdet.

Og tid var en begrænset ressource i Bornholms Regionskommune: Forvaltningen, politikerne, lederne og medarbejderne havde kun lidt over et halvt år til at indarbejde de nye roller, som kontraktstyringsmodellen gav dem.

Varde Kommune indførte kontraktstyring på daginstitutionsområdet allerede i 1999. Med tiden er politikere, forvaltere og institutionsledere blevet i stand til at påtage sig de nye roller, som kontraktstyringsmodellen tildeler dem:

- **Politikerne** er i højere grad i dialog med virksomhedslederne end før.
- **Virksomhedslederne** har påtaget sig en rådgivende funktion i forhold til det politiske niveau.
- **Forvaltningen**, der er blevet omdannet til en slags konsulentvirksomhed (Intern service og rådgivning), hjælper den nye relation mellem politikere og virksomheder på vej ved at ”coache” og vejlede politikere og ledere.

Varde Kommunes erfaringer på daginstitutionsområdet skal også ses i lyset af, at kommunen i samarbejde med BUPL og Danmarks Pædagogiske Universitet gennemførte et læringsprojekt, som rustede lederne til deres nye rolle som virksomhedsleder. Projektet gav bl.a. anledning til, at kommunen etablerede en generel lederuddannelse.

Hvis de nye roller, som intern kontraktstyring medfører, ikke bliver udfyldt, kan det resultere i, at beslutningerne tages 1) flere forskellige steder eller 2) andre steder, end det sted, som modellen anviser. Når politikerne f.eks. ikke melder overordnede mål og indsatsområder ud, kan det betyde, at virksomhedens aftaler kommer til at afspejle virksomhedsledernes eller fagsekretariatets/konsulenternes målsætning.

ger frem for politikernes. I så fald kan politikerne have svært ved at se deres muligheder for indflydelse i den valgte model, og de kan føle sig nødsaget til at blande sig i enkeltsager for at udøve indflydelse – selvom de egentlig ikke skal beskæftige sig med detaljerne i driften længere.

Ifølge rapporten fra Green m.fl. betød den manglende koordinering af daginstitutionerne i Bornholms Regionskommune, at der opstod alternative, uformelle, beslutningsniveauer. Fagsekretariatene/fagrådene, kom reelt til at udgøre et tredje ledelseslag (mellem direktionen og virksomhederne).

Når der opstår uformelle beslutningsniveauer (det vil sige at beslutningerne træffes i fora, der ifølge modellen ikke har beslutningskompetence), skaber det **problemer for medinddragelsen**. Da beslutningsniveauet formelt set ikke eksisterer, er der nemlig ikke etableret kanaler for medarbejderindflydelse på beslutningerne, f.eks. i form af et MED-udvalg på forvaltningsniveau eller andre typer af koordinering på tværs af virksomhederne.

Ifølge en rapport fra CVU, følte medarbejderne i Bornholms Regionskommunes daginstitutionsområde sig i nogen grad hægtet af dialogen i de indledende faser af aftalestyringen. Det hænger også sammen med, at man generelt ikke havde tænkt medarbejderinddragelsen ind i de koordineringstiltag, man indførte på daginstitutionsområdet. Lederne mødtes f.eks. i de tværgående fagråd, men der var ikke et tilsvarende tværgående forum for medarbejderne.

#### **VIDEREUDVIKLING I BORNHOLMS REGIONSKOMMUNE**

Bornholms Regionskommune har siden 2004 arbejdet med at udvikle aftalerne, så de passer bedre til det enkelte fagområde.

En af metoderne til at forbedre aftalerne har været **'implementering fra nedenu'**: Daginstitutionsområdet nedsatte f.eks. i sommeren 2005 en tværgående arbejdsgruppe, som skulle videreudvikle aftalerne. Gruppen bestod af leder- og medarbejderrepræsentanter fra virksomhederne samt repræsentanter fra fagsekretariatet og udviklingssekretariatet. Arbejdsgruppen har bl.a. arbejdet med, hvordan begreber som 'ydelse' og 'opfølgning på aftalerne' kunne "oversættes", så de gav mening i en pædagogisk sammenhæng. Projektet blev afsluttet i februar 2006, og hidtil har politikernes respons på arbejdet været meget positiv. Arbejdet åbner samtidig op for, at medarbejderne fremover kan få indflydelse på, hvad aftalestyring skal indebære.

Formen for **fagrådsmøderne** er også blevet videreudviklet. På folkeskoleområdet har man f.eks. valgt at formalisere arbejdet i rådet, bl.a. med valg af formand, fastlæggelse af principper for udarbejdelse af dagorden og mødeafholdelse. Det har hjulpet på kvaliteten og brugbarheden af arbejdet i rådet.

Regionskommunen har også arbejdet med rammen for **dialogmøderne**. I dag bliver medarbejderne f.eks. inddraget i enhedernes dialogmøder med politikerne. På områder med brugerbestyrelser deltager brugerne også i møderne. Der er dog ingen fælles ramme for, hvordan medarbejderne og brugerne skal inddrages i dialogen. Derfor varierer formen for inddragelse også fra område til område.

### ERFARINGER MED OMRÅDELEDELSE

Når en kommune indfører kontraktstyring, skal der arbejdes med tværgående koordinering og integration. I Varde Kommune og i Bornholms Regionskommune har man som vist især håndteret problemet ved at oprette koordinerende organer i form af fagsekretariater/fagråd og interne konsulenter.

Flere steder arbejder man imidlertid med at frigøre ledelsesressourcer i de kontraktstyrede enheder – ressourcer, der bl.a. kan bruges til tværgående dialog, koordinering og strategisk ledelse.

Vej & Park i Bornholms Regionskommune har som nævnt frigjort ledelsesressourcer ved at lægge en del af ledelsesansvaret ud til selvstyrende sjak.

I Odense og Græsted-Gilleleje kommuner har man håndteret koordineringen af mange, selvstyrende enheder ved at indskyde en områdeledelse mellem enhederne og rådhuset.

Odense Kommune indførte som en af de første kommuner i Danmark en virksomhedsmodel på daginstitutionsområdet i 1992. 147 institutioner blev omdannet til selvstyrende enheder.

1. januar 2006 indførte kommunen områdeledelse. Daginstitutionerne samles i 28 områdeinstitutioner, der hver har mellem fire og syv 'børnehuse' under sig. Områdeledelsen skal være pædagoguddannet og koncentrere sig om økonomi, administrative spørgsmål og den overordnede faglige ledelse. Dermed kan børnehuselederne koncentrere sig om den faglige ledelse.

En tilsvarende model er indført i Græsted-Gilleleje Kommune. Områdelederne har ansvaret for 4-5 institutioner. Vedkommende varetager de administrative og strategiske opgaver og har ansvaret for at udarbejde kontrakter. Områdelederen er således bindeled mellem direktionen og den enkelte enhed. Og institutionslederen får mere tid til den faglige ledelse og personaleledelse.

For Odense Kommune er områdeledelse især et middel til at skabe bedre integration og koordinering mellem institutionerne. Områdelederen skal sørge for, at ressourcerne bruges på den mest effektive måde i lokalområderne, så det fremmer kvaliteten af de tilbud, daginstitutionerne kan tilbyde borgerne.

Områdeledelsesmodellen blev bl.a. indført som en konsekvens af en PLS Rambøll rapport, der i 2003 pegede på, at virksomhedsmodellen skabte "risiko for suboptimering" frem for helhedstænkning. Problemet var, at den flade kontraktstyringsmodel kunne lede til, at de enkelte selvstyrende enheder ikke i tilstrækkelig grad koordineres og integreres.

Også medarbejderne i Odense Kommunes institutioner har presset på for en ny ledelsesform. Det gjorde de ud fra et ønske om, at få mere tid til faglig ledelse: "Efterhånden som flere og flere opgaver og funktioner blev lagt ud, bredte den opfattelse sig, at der var et misforhold mellem institutionernes størrelse og de ressourcer, ledelsesopgaven lagde beslag på. Selvstyret havde udviklet sig til en tidsrøver." (Leif S. Jensen, formand BUPL Fyn, i Børn & Unge, nr. 31, 2005)

## OPSAMLING

1. Koordinering mellem top og bund i organisationen sker via kontrakterne. **Det er derfor vigtigt, at alle led påtager deres nye roller i arbejdet med kontrakterne.** Erfaringerne fra Bornholms Regionskommune viser, at såfremt aftalerne mellem politikere og virksomheder ikke er præcise nok, kan der opstå problemer og eventuelt også uformelle beslutningskanaler.
2. Behovet for intern koordinering understreges af erfaringerne fra Odense Kommune. En meget flad struktur kan give anledning til "suboptimal" ressourcebrug.
3. Når man går 'fra få til mange enheder' i forbindelse med, at man indfører intern kontraktstyring, er det vigtigt at medtage metoder til at styrke koordinationen mellem enhederne og mellem enhederne og politikerne.

4. Koordinerings- og integrationsspørgsmålet kan gribes an på forskellige måder:
  - På daginstitutionsområdet, bl.a. i Græsted-Gilleleje og Odense kommuner har man søgt at løse problemet ved at oprette områdeinstitutioner.
  - I Bornholms Regionskommune har man oprettet fagråd og fagsekretaria-ter.
  - I Varde Kommune har man tillagt konsulenterne i Intern service og rådgivning en særlig central rolle og oprettet særlige ledergrupper, hvor også medarbejderrepræsentanter deltager.
  - Erfaringerne viser desuden, at ledere med fordel kan uddelegere en del af ledelsesansvaret til medarbejderne i selvstyreende teams. Det frigiver ledelsesressourcer til den strategiske og tværgående ledelsesopgave.
5. Medarbejderindflydelsen bør matche de reelle beslutningskanaler. Hvis der opstår uformelle beslutningsniveauer, bør man inddrage medarbejderne på dette niveau – også selvom niveauet ikke eksisterer i den formelle kontraktstyringsmodel. Ellers er der risiko for, at medarbejderne vil føle sig koblet af kontraktstyringsprojektet.

## KILDER

- KLKs og BRKs evaluering af organisationsstrukturen i BRK (2004)
- Opdateret præsentation af virksomhedsmodellen på [www.brk.dk](http://www.brk.dk) samt interviews med en række medarbejdere (2004) og telefoninterviews (2006)
- Om Odense Kommunes områdeledelsesmodel
  - Artikel fra Børn & Unge, nr. 31: Ledelse – nye toner i Odense (2005)
  - Artikel om områdeledelse i Odense Kommune fra Medarbejderportalen.dk
- *Kommunesammenlægning – professionalisering af politik og administration. En undersøgelse i Bornholms Regionskommune*, Christoffersen, H., K. K. Klausen og S. Lundtorp, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (2005)
- *Faglig ledelse og pædagogisk bæredygtighed, 2. delrapport*, Mai-Britt Herløv Petersen, CVU (Center for Videregående Uddannelse) Storkøbenhavn (2005)
- *Klippefast (u)beslutsomhed*, Green, L., K. Handberg, D. Hummel, M. Stolpe Handelshøjskolen i København (2004)
- *Faglig bæredygtighed og pædagogisk ledelse, første delrapport*, Petersen, M. H., CVU Storkøbenhavn (2004)
- Efteranalyse. Intern kontraktstyring og ledelse i Varde Kommune på daginstitutionsområdet – et udviklingsprojekt mellem Varde Kommune, Danmarks Pædagogiske Universitet og BUPL (2003):

- Interview med konstitueret kommunaldirektør, daginstitutionsleder og tillidsrepræsentant på daginstitutionsområdet i Varde Kommune.
- Materiale om Vej & Park Bornholm på [www.medarbejderportalen.dk](http://www.medarbejderportalen.dk)



# LEDELSE, MEDBESTEMMELSE OG MEDEJERSKAB

**ORGANISATIONS- OG MEDARBEJDERUDVIKLING Gennem HØJ GRAD AF INVOLVERING  
KAN SIKRE, AT MAN GØR DET RIGTIGE – OG GØR DET RIGTIGT – OG AT MAN ANVENDER DE  
MENNESKELIGE RESSOURCER, DER ER TIL RÅDIGHED OPTIMALT.**

**AF KONSULENT PER BRØGGER JENSEN  
OG PRAKTIKANT JO GADEGAARD, DET KOMMUNALE KARTEL**

---

## RESUMÉ OG KONKLUSION

Hvilke ledelsesmodeller og ledelsesprincipper bliver anvendt i arbejdet med kontraktstyring? Hvordan er erfaringerne med at involvere medarbejderne, både i planlægning, gennemførelse og den efterfølgende drift? Er der eksempler på, at medbestemmelsen har resulteret i medejerskab?

Erfaringer fra kommunale omstillingsprojekter peger på, at **involvering** forudsætter ligeværdig dialog jf. artikel om dialog. Dialog og involvering kan i anden omgang skabe **medbestemmelse** – at involveringen gør en forskel i den forstand, at medarbejderne påvirker resultatet. Hermed bliver der igen skabt basis for **medejerskab**.

Organisations- og medarbejderudvikling gennem høj grad af involvering kan sikre, at man **gør det rigtige – og gør det rigtigt** – samt at man anvender de menneskelige ressourcer, der er til rådighed optimalt. Det skaber basis for et meningsfuldt arbejde og en god arbejdsplads.

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan man i **praksis** får skabt en ligeværdig dialog, involvering, medbestemmelse og dermed medejerskab.

## HVILKE MULIGHEDER GIVER KONTRAKTSTYRING FOR LEDEREN?

Institutionslederen er omdrejningspunktet i omstillingsprocessen og i den drift, der efterfølgende er forankret i kontraktstyringen. Det bliver ofte sagt, at det er

lederens kompetencer og ledelsesstil, der er afgørende for succes, og ikke om man har valgt den ene eller den anden styringsmodel. Men samtidig kan kontraktstyring i sin yderste konsekvens betyde, at god ledelse ikke længere kun handler om et godt arbejdsmiljø, men også om at sikre, at arbejdspladsen overhovedet kan 'overleve' i konkurrence med eksterne eller andre interne leverandører. En god leder sikrer i sidste ende arbejdspladsens overlevelse i samarbejde med medarbejderne – og bliver anerkendt for det!

God ledelse hænger tæt sammen med styringsmodellerne: Dårlig ledelse kan (også) medvirke til, at kontraktstyringen ender i "fundamentalistiske" kontrakter med fokus på styring og kontrol. Tilsvarende kan hård (kontrakt)styring i sig selv være en barriere for god ledelse, hvis den ikke levner plads til involvering og reel medbestemmelse.

Men uanset graden af detailstyring og fokus i kontrakterne (se artikel om kontrakttyperne) vil lederens råderum ikke være reguleret alene gennem kontrakten. Kultur, gensidige forventninger og overordnede rammer spiller under alle omstændigheder en stor rolle.

Kontrakt, samarbejdskultur og de overordnede rammer skaber handlingsrummet for (institutions)lederne og medarbejderne. Men indenfor dette handlingsrum handler det primært om, hvordan lederen tager **magt til** at udvikle "deres" arbejdsplads, frem for hvilke formelle kompetencer (**magt over**) lederen får via kontrakten.

Kort sagt: Lederne vil være i centrum uanset kontrakt- eller styringsmodel!

### **KONTRAKTSTYRING – GØR DET EN FORSKEL?**

Selvom lederens holdninger og kompetencer er afgørende, betyder det ikke, at det er ligegyldigt hvilke styringsprincipper og konkrete styringsredskaber, man vælger at arbejde med. Som beskrevet i artiklen om de fire styringsfelter, kan man vælge forskellig fokus ved kontraktstyring, der igen giver forskellige vilkår for ledere og medarbejdere på den enkelte institution:

Mellem de fire styringsfelter tegner sig **to yderpunkter**: den traditionelle, hårde model og den dialogbaserede, bløde model:

**Den traditionelle, hårde model** giver politikerne (bestillerne) mulighed for i højere grad at styre driftsenhederne (de udførende) ud fra præcise, dækkende mål og økonomiske rammer. Denne model bliver ofte brugt efter et udbud, hvor kommunen har valgt et kontrolbud.

I den **dialogbaserede, bløde model** er kontrakten et redskab, som skal få politikere og enheder til at tale sammen. Kontrakten er udgangspunktet for, at de dele af organisationen, der beskæftiger sig med et bestemt område, kan igangsætte en fælles udvikling af området. Kontrakterne er ikke nødvendigvis dækkende for hele opgaveområdet, og der er ikke nødvendigvis en klar sammenhæng mellem udviklingsmål i kontrakten og den økonomiske ramme.

De to yderpunkter griber spørgsmålet om involvering, medbestemmelse og medejerskab an på forskellig vis, men det er artiklens påstand, at der er fordele og ulemper ved begge modeller. En dialogbaseret model er ikke i sig selv en garanti for medbestemmelse på institutionsniveau, ligesom den traditionelle model ofte giver dårligere muligheder for medbestemmelse på tværs af enhederne.

## **INVOLVERING, MEDBESTEMMELSE OG MEDEJERSKAB I EN DIALOGBASERET MODEL?**

En dialogbaseret kontraktstyringsmodel er ikke i sig selv en garanti for, at medarbejderne inddrages (se også artikel om dialogbaseret kontraktstyring). I flere kommuner er dialogen især et anliggende mellem politikerne/direktionen og institutions-/afdelingslederen.

Her inddrages medarbejderne ofte på en uformel og indirekte måde. Man kan sige, at medarbejderinddragelsen er 'decentraliseret' til den leder, der deltager i dialogmøderne. Det er lederens opgave at inddrage medarbejderne, f.eks. i udarbejdelsen af de ydelsesbeskrivelser og afrapporteringer, der ligger til grund for møderne. Hverken formelle retningslinier for kontraktstyring eller rammerne i MED-aftalen, herunder MED-retningslinier synes altid at løse problemstillingen. Nogle steder har det betydet, at medarbejderne ikke mener, at deres hverdag har ændret sig, efter den dialogbaserede kontraktstyringsmodel blev indført.

### **DEN UFORPLIGTENDE DIALOG**

Varde Kommune har indført dialogbaseret kontraktstyring på daginstitutionsområdet. Det er lederne, der har dialogen med politikerne, og inddragelsen af og ejer-

skabet hos medarbejderne bliver derfor afhængig af, hvor gode lederne er til at føre to dialoger på samme tid – en opad og en nedad i systemet.

Flere af Varde Kommunes 17 institutioner på dagtilbudsområdet har haft stor succes med modellen. En af konklusionerne i en undersøgelse fra 2003 er imidlertid, at lederne har opnået langt større indflydelse efter dialogmodellen blev indført, mens flere medarbejdere ikke oplevede den store forskel på før og nu med indførelse af kontraktstyring.

Kommunen vægter imidlertid medindflydelse højt, og for at styrke det tværgående arbejde såvel som at sikre reel medindflydelse på de tværgående opgaver, overvejer man nu (efteråret 2005) at opnormere fællestillidsrepræsentanten til en fuldtidsstilling på området. Der er samtidig en stående invitation til, at en tillidsrepræsentant kan deltage i ledergruppen indenfor sektorområdet. Modsat er medarbejderinvolvering i behandlingen af kontrakterne på institutionsniveau fortsat ikke "standardiseret". Det giver forskellige grader af involvering, og det betyder, at virksomhedsplaner og kontrakter bliver opfattet forskelligt – nogle steder som vedkommende, andre steder som lederens ansvar og som noget, der ikke har reel betydning for dagligdagen. Der er samtidig peget på, at kontrakterne skal være målrettet de enkelte områder. En samlet skolekontrakt kan eksempelvis nemt virke fjern og uvedkommende for en SFO, hvis der ikke er fokus på alle opgaveområder.

I Varde Kommune har lederuddannelse været afgørende for den succes, kommunen alt i alt har haft med kontraktstyring. Et uddannelsesforløb for lederne var direkte medvirkende til, at man indførte en 2. generation af kontrakterne med fokus på dialog. Samtidig har uddannelse i lønforhandling for TR'ere og ledere støttet processen med at decentralisere kompetence fra forvaltningen til institutionsniveauet.

I uddannelsen for lederne indgik også mere teoretiske diskussioner om forskellen mellem dialog og diskussion, og om lederrollerne, herunder: 'Leder udad i det store fællesskab' og 'leder indad i det lille (nære) fællesskab'.

I Græsted-Gilleleje Kommune skal kontrakten skabe fælles forståelse for området/institutionerne ved at være samlingspunktet for en dialog mellem interessenterne. Inddragelsen af medarbejderne foregår som i Varde Kommune via lederne.

Det er lederens ansvar at inddrage medarbejderne. Værdigrundlag og kultur bliver vigtig for at sikre reel involvering. Med den rette kultur og de rette værdier, bliver der plads til reel involvering. Eksempelvis har sundhedsplejerskerne været involveret i formuleringen af resultatark/mål i samspil med det politiske niveau. Filosofien er, at ”der bliver lyttet til dem, der har forstand på det”. Et andet eksempel på involvering: Målformulering på ældreområdet starter med et seminar for alle medarbejdere fra området (som er ansat i kommunen!). Her udmeldes fokusområderne. Der følges op med 2-dages virksomhedsplanseminar, hvor fokusområderne bliver indarbejdet i virksomhedsplanerne. Medarbejderne kan her formulere ideer og mål, som politikerne kan gribe fat i og vælge ud. Dialogen med politikerne skaber på den måde ejerskab.

Man kan sige om Græsted-Gilleleje Kommune, at styringen reelt har flyttet sig fra kontraktstyring til **netværksstyring**: Her bliver enhederne bundet sammen af interne og/eller eksterne netværk. De uformelle relationer mellem de kommunale enheder stiller nye krav til ejerskab, værdigrundlag og involvering. Når de formelle kanaler forsvinder, opstår et beslutningsvakuum, og nye beslutningsfora kommer til.

I Græsted-Gilleleje Kommune er der imidlertid også eksempler på, at medarbejderne har oplevet at være stillet uden for dialogen. Der har, ifølge medarbejderne, udviklet sig et kulturelt skel mellem medarbejderne på den ene side og direktionen og lederne på den anden. Medarbejderne foreslår i den forbindelse, at lederne får uddannelse i at være i dialog med både medarbejdere og direktion (BUPL).

Generelt synes erfaringerne med den uformelle inddragelse af medarbejderne, som dialogmodellen i Græsted-Gilleleje og Varde kommuners daginstitutioner, at være meget forskellige fra sted til sted.

## DEN FORPLIGTENDE DIALOG

I Hvidovre Kommune er der i en relativ ”blød” kontraktstyringsmodel indarbejdet relativt ”hårde” krav til involvering, der skal sikre medindflydelsen.

Hvidovre Kommune har forankret arbejdet med kontrakterne i en **kontraktgruppe** på den enkelte institution. I gruppen skal der både være ledere og medarbejderrepræsentanter (læs mere i artikel om dialogbaseret kontraktstyring).

En kontraktgruppe skal sikre reelt ejerskab og inddragelse. Samtidig fastholder kommunen de formelle høringsrunder til MED/SU. Erfaringen er dog, at hvis kontraktgruppen giver en høj grad af involvering på institutionsniveau, og hvis denne model bygger oven på en kultur, hvor der er plads til involvering, bliver de formelle høringsrunder af mindre betydning.

Kommunen understreger, at dialog ikke længere er den samlede overskrift for modellen. Dialog forudsætter ligeværdighed, og der er ikke altid ligeværdighed blandt de involverede, når en institution eller kommune skal træffe beslutninger. Der er behov for mere specifikke betegnelser for beslutningsprocessen. Hvis der ikke er tale om dialog, men f.eks. information af medarbejderne, vil det skabe frustration og skuffelse, hvis beslutningsprocessen er blevet 'solgt' som et dialogmøde.

En grundig proces i Hvidovre Kommune, som også er målrettet de enkelte institutionsområder, er samtidig med til at sikre, at kontrakterne bliver relevante for de enkelte medarbejdere.

Generelt kan der være behov for at sikre en fælles forståelse og afstemning af forventninger til de rammer og aktiviteter, der er lagt for dialogen. Et bud på en sådan ramme kunne være en opstilling af de forskellige mødetyper, der indgår i forbindelse med kontraktstyringsprocessen. Til hver mødetype kan knyttes en kort indholdsbeskrivelse af forskellen på de forskellige mødetyper, fx forskellen mellem et dialogmøde og et informationsmøde, hvor der (kun) informeres om de beslutninger, der er taget.

I Rønnede Kommune omfatter dialogmodellen på ældreområdet også inddragelse i sparerunder og diskussionerne om de økonomiske rammer generelt. Det giver større ejerskab. Samtidig viser erfaringerne fra kommunen, at arbejdet med kontraktindholdet – konkret arbejdet med kvalitetsstandarder – godt kan udformes, så der er tale om reel involvering, der kvalificerer resultaterne.

Arbejdsgrupper med medarbejder- og ledelsesrepræsentanter omsætter her målene til konkrete ydelser, og de diskuterer hvert år opfølgningen og evalueringen af standarderne. Gruppernes resultater bliver efterfølgende præsenteret for politikerne i fagudvalget.

I Græsted-Gilleleje Kommune bliver lederens ansvar for den uformelle dialog fulgt op af mere forpligtende lederkontrakter. Her indgår bl.a. bedømmelse af lederen via medarbejdervurderinger.

Et "årshjul" for ledernes opgaver illustrerer, hvordan lederevalueringen indgår i den dialogbaserede kontraktmodel:

Januar	Direktionen udmelder kommende års fokus
Februar	Lederkontrakter bliver indgået. Ledere og medarbejdere udarbejder virksomhedsplan
Marts	Personalelederdokumentationssamtaler (PLUS). Evaluering og feedback fra medarbejderne
April	Fagudvalg udpeger temaer
Maj	BRA-evaluering, ledernes tilbagemelding på PLUS
Juni	Temaer til budgetbehandlingen udpeges, opfølgning på lederkontrakt
August	Budgetbehandling starter
September	Første runde med fokus på næste års budgetrunde
Oktober	Kommende års budget bliver vedtaget. Chefkonference om kommende og nye års fokus. Dialog mellem direktion og ledere
November	MUS, BRA-evaluering, 2. runde, ledersymposium (temabaseret). Temadrøftelser i fagudvalg. Dialog mellem direktion og ledere om interne kontrakter, "parallelt" dialog mellem ledere, medarbejdere og evt. bestyrelser om virksomhedsplaner
December	Første version af Kontrakt og Virksomhedsplan

## **INVOLVERING, MEDBESTEMMELSE OG MEDEJERSKAB I EN TRADITIONEL MODEL?**

Ligesom dialogmodellen ikke er en garanti for inddragelse og bredt ejerskab, leder den traditionelle, hårde kontraktstyringsmodel ikke nødvendigvis til uengagerede medarbejdere uden medbestemmelse. Involvering foregår imidlertid ofte på andre måder end i en dialogbaseret styringsmodel.

## **UDBUDSRUNDER OG HÅRDE KONTRAKTER**

Den hårde kontrakt indføres ofte i kølvandet på en udbudsrunde, hvor et kontrolbud har vundet opgaven. Der har derfor normalt været tætte skotter mellem bestiller og udfører under udarbejdelsen af kontrakten. Og almindeligvis vil parterne

fortsat – under kontraktstyringen – være formelt adskilt. Bestilleren afgør alene hvilke opgaver, der skal løses under hvilke økonomiske rammer.

Alligevel har udføreren indflydelse på kontrakten i kraft af, at det er den enkelte afdeling, der udarbejder budet på løsningen af de opgaver, som kommunen sender i udbud. Og i denne udarbejdelse inddrages medarbejderne ofte – måske har de ligefrem haft hovedansvaret for kontrolbuddet.

Det var f.eks. tilfældet i Holeby og Fredensborg-Humlebæk kommuner, hvor licitationsrunder på det tekniske område i henholdsvis 1999 og 2001 endte med, at kontrolbuddene vandt opgaven. Byrådene har efterfølgende indgået en intern kontrakt med Park & Vej afdelingerne baseret på afdelingernes bud på opgaveløsningen. I Holeby Kommune fik medarbejderne hjælp til at lave deres bud på opgaven af SID og et konsulentfirma, som kommunen havde stillet til rådighed. SID hjalp også medarbejderne i Fredensborg-Humlebæk Kommune med at udarbejde deres bud.

### **MERE INDFLYDELSE PÅ ØKONOMIEN?**

I dialogmodellerne er økonomien sjældent emne for dialog. De økonomiske rammer gives 'oppefra', og dialogen handler ofte i højere grad om mål og indsatsområder.

I de hårde kontraktmodeller har medarbejderne derimod ofte indflydelse på kontraktens økonomidel. Hvis medarbejderne bliver inddraget i en udbudsfasen, skal de nemlig ikke alene bidrage til mål og ydelsesbeskrivelser. De skal også overveje og give input til kommunens interne bud på, hvad opgaveløsningen koster.

### **INDFLYDELSE PÅ DET DAGLIGE ARBEJDE**

En hård model giver altså ofte den kommunale enhed mulighed for at komme med deres bud på den samlede opgaveløsning. Dertil kommer, at kontraktstyringen også kan være startskuddet til en omorganisering af arbejdet. En omorganisering, der flere steder har betydet, at medarbejderne har fået mere indflydelse på de daglige arbejdsopgaver – men hvor det naturligvis også kan gå den modsatte vej. Lykkes det at dreje udviklingen i retning af øget indflydelse skaber det typisk et stort medarbejderengagement i kontraktfasen.



I Holeby Kommune har overgangen til kontraktstyring betydet, at det i højere grad er overladt til medarbejderne at bestemme, hvordan opgaverne løses. Og i Fredensborg-Humblebæk Kommune har Park & Vej afdelingen ”en meget flad struktur, hvor den enkelte medarbejder har mulighed for at have stor indflydelse på opgaveløsningen.” Man har oprettet fem teams med ansvar for henholdsvis entreprenør/asfalt, vejmand/service, gartner, græs, værksted/plads.

I Bornholms Regionskommune ledte indførelsen af kontraktstyring også til en omorganisering af Park & Vej afdelingen. Da man i 2001 besluttede at sammenlægge de bornholmske kommuner, blev det samtidig vedtaget, allerede på daværende tidspunkt, at lægge de fem kommuners driftsafdelinger sammen i en fælles Vej & Park afdeling. Det indebærer en stærk opdeling mellem det politiske niveau – som bestiller opgaveløsning via driftsaftalen – og Vej & Park, som i høj grad skulle fungere som en virksomhed i stedet for en forvaltningsenhed. I 2004 indgik man en ny aftale, som indførte krav om, at alle større anlægsopgaver skal i udbud.

Indførelsen af en kontraktstyringsmodel blev fulgt op af en omorganisering i driftsafdelingen. Omorganiseringen har skubbet virksomheden væk fra et traditionelt formandsstyrede sjak til et selvstyrende sjak. De 160 faste medarbejdere blev fordelt på 20 sjak, der har ansvaret for den daglige opgaveløsning. De selvstyrende sjak har ansvar for økonomien på de opgaver de udfører samt den daglige arbejdsplanlægning og tilrettelæggelse: Nye opgaver kommer via koordinatorene ud til sjakkene. Her planlægger medarbejderne selv, hvem der skal klare dem og hvornår, samt det økonomiske aspekt ved opgaverne. Sjakkene har også mulighed for at styre deres budgetudvikling, og de har således fået indsigt i, hvor det går galt, og hvor der er penge at tjene.

Den hårde kontraktstyringsmodel har altså været startskuddet til, at medarbejderne har fået mere indflydelse på deres arbejde. En tilfredshedsundersøgelse fra 2003 viste, at de fleste medarbejdere føler, at de har meget ansvar i hverdagen. 92 procent mente, at de havde tilstrækkelig ansvar for det arbejde, de selv udfører, mens 66 procent var tilfredse med mulighederne for at påvirke deres egen arbejdssituation.

### **LÆRINGSFORLØB FOR LEDERE OG MEDARBEJDERE**

Både i Bornholms Regionskommune og i Holeby Kommune har overgangen til kontraktstyring været fulgt op af seminarer og læringsforløb, der skulle lære medarbejderne at indgå i sjak med større ansvar for den daglige opgaveløsning.

I Holeby Kommune forpligtede driftsaftalen driftsafdelingen og teknisk forvaltning til at afholde to interne seminarer for medarbejderne med det formål at ruste dem til omstillingen og de nye ansvars- og kompetenceområder.

Vej & Park i Bornholms Regionskommune er med i udviklingsprojektet Ledelse i fællesskab (LIF). LIF er et udviklings- og forskningsprojekt, som KL og SID afviklede sammen.

Formålet med LIF var at klæde alle i virksomheden på til at kunne deltage i de selvstyrende sjak. Uddannelsesforløbet bestod af 4 kurser fordelt over 3 år.

Et bærende element i LIF var, at medarbejderne skal tages alvorligt og respekteres. Ledelsen skal fungere, så den ikke er indskrænkende i forhold til medarbejdernes kreativitet og engagement. Ansvar og kompetence flyttedes ud i medarbejderledet. Det forbedrer konkurrenceevnen for virksomheden. Medarbejderne får samtidig bedre mulighed for at påvirke deres arbejde, hvilket har skabt en større tilfredshed blandt medarbejderne.

Mere generelt er erfaringerne fra Bornholms Regionskommune, ikke mindst i startfasen, at lederen bliver fordybet i administrative opgaver og ikke længere deltager i det faglige arbejde. Det stiller nye krav til samarbejdet. Hvis lederen samtidig mangler kompetencer fra starten, i forhold til fx ansættelsesforhold, kan det forværre samarbejdet mellem ledere og medarbejdere. Samlet set bliver afstanden mellem lederen og medarbejderne større. Lederen bliver en del af "bureaukratiet" (jf. bl.a. KLKs evaluering og artikel om erfaringerne på køkkenområdet).

## **INTERN DIALOG**

Der er også dialog i den "hårde" model, men naturligt med fokus på den interne dialog. I Bornholms Regionskommunes Vej & Park virksomhed foretager man f.eks. hver måned en ArbejdsPladsVurdering (APV), som foregår efter 'dialogmetoden':

- APV er fast punkt på de månedlige sjakmøder.
- Sjakket og den mellemlider, der er ansvarlig for sjakket, deltager.
- Man er på efter tur.
- Der spørges: Hvad er positivt og hvad er negativt ved dit arbejde?
- Der stilles uddybende spørgsmål, så problemer bliver konkrete og dermed også til at løse.

- Ofte søger man at finde løsninger på stedet.
- Man udarbejder en handlingsplan: Hvem skal gøre hvad og hvornår?

### **INDFLYDELSE SKABER EJERSKAB**

I de Park & Vej – afdelinger, hvor ansvaret for det daglige arbejde i større eller mindre grad lægges ud til medarbejderne, er medarbejderne generelt blevet mere tilfredse med – og stolte af – deres arbejde. Decentralisering af ansvaret kræver kompetenceudvikling og læring, men det kan skabe et bredere ejerskab for kontrakterne.

### **HVORDAN OPNÅR MAN EJERSKAB – PÅ TVÆRS AF MODELLERNE?**

Både den hårde model og dialogmodellen kan skabe ejerskab blandt medarbejderne, men på hver sin måde. Hvor den bløde model skaber ejerskab ved at gøre kontrakterne til et fælles projekt for alle involverede parter, skaber den hårde model ejerskab ved, at enheden og medarbejderne indenfor et politisk ønske om effektivisering kan udarbejde deres bud på en kontrakt. Dertil kommer, at netop den hårde model nogle steder er blevet fulgt op af, at medarbejderne har fået større ansvar for opgaveløsningen – et ansvar som de fleste steder har ledt til øget engagement på arbejdspladsen.

### **DET STORE FÆLLESSKAB OG DET LILLE FÆLLESSKAB**

Der tegner sig således en forskellig prioritering mellem ”det store fællesskab” og ”det lille fællesskab”: Mellem institutioner og kontrakterheder i kommunen på den ene side og internt i den enkelte enhed mellem ledere og medarbejdere på den anden side. I det følgende vil vi se lidt mere på, hvordan erfaringerne er med at sikre sammenhængskraft og medbestemmelse i ”det store fællesskab” på tværs af kommunerne ved kontraktstyring.

I de traditionelle kontraktstyringsmodeller er det sværeste ofte at sikre helhedsorientering og tværgående samarbejde. Der sker ofte en ”virksomhedsgørelse” af institutionerne, ikke mindst når de måles direkte mod private alternativer ved et udbud. Ledere og medarbejdere identificerer sig med ”virksomheden” og ikke med kommunen som helhed.

Man kan spore en tendens til at se ”virksomheden” som isoleret fra resten af kommunen: Ved et interview om behandlingen af en kommunal servicestrategi med

en materialegård hed det eksempelvis, at ”drøftelsen af kommunens servicestrategier foregår i kommunen, ikke hos os” (”Evaluering af medbestemmelse ved servicestrategier, KTO og KL 2004”).

Uanset om lederen er rekrutteret udefra eller er en af de ”gamle” ledere fra kommunen, giver intern kontraktstyring ofte nye opgaver og rammer for lederen.

Tilsvarende giver kontraktstyring nye opgaver for tillidsrepræsentanten, særligt med at bringe medarbejdernes bud på meningsfuldhed og faglig relevans ind i kontrakten.

Det skyldes, at de interne kontrakter bringer fag- og faglighed til forhandling på en ny måde. Tidligere kunne den ansatte, med sin uddannelse som baggrund, selv vælge en række mål, midler og metoder i arbejdet. Kontraktstyringens formulering af mål, indsatsområder og ydelsesbeskrivelser griber ind i denne tidligere faglige autonomi. Set i medarbejderperspektiv er det naturligvis vigtigt, at kontraktens bindinger i forhold til prioriteringer og ”måden at gøre arbejdet på” opleves både meningsfuldt og relevant. Både ledere og tillidsrepræsentanter skal være i stand til at videreformidle medarbejdernes bud på relevante faglige mål, indsatsområder og ydelsesbeskrivelser.

Der kan derfor være behov for kompetenceudvikling og efteruddannelse, også med fokus på sammenhængskraft og tværgående samarbejde.

### **FORMEL OG UFORMEL DIALOG PÅ TVÆRS**

Det vil også have betydning, hvordan medbestemmelsessystemet er tilpasset en ny kontraktstyringsmodel med fokus på de tværgående spørgsmål og kommunikationen mellem bestiller og udfører. Når kompetencen er fordelt, følger det direkte af MED-aftalens regler om information og høring, at medbestemmelsen skal sikres i forhold til begge enheder.

På tværs af de formelle modeller kan direktionen også have direkte dialoger med medarbejderne – det kan som i Varde Kommune eksempelvis ske ved at direktionen mødes med et tilfældigt udpluk af medarbejderne om et aktuelt tema – til ”sporing og afbalancering” som nævnt i et oplæg fra den tidligere kommunaldirektør i Varde Kommune. De uformelle møder kan være et godt supplement til de mere formelle mødefora: MED/SU, lederfora, dialogmøder med institutionerne

osv. Og de kan medvirke til, at direktionen ikke kun er ledelse for ”hovedkontoret” men for hele ”koncernen”.

### **CENTRALE SPØRGSMÅL OG OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER**

Rammer for dialog og involvering afhænger i høj grad af de (politiske og administrative) valg, der bliver truffet. Mange kommuner har eksempelvis tilpasset kontraktmodellerne undervejs på baggrund af erfaringerne. Det har for nogle kommuner betydet et skifte fra en mere formel, ”hård” model over mod en mere uformel, ”blød” model.

Følgende centrale spørgsmål og opmærksomhedspunkter er med til at sætte rammerne for dialog og involvering, og svarene er ikke automatisk givet i form af den overordnede model:

- Hvordan er de formelle frihedsgrader for udførerenheden?
- Hvordan er styringen i praksis gennem politikker, holdninger og pres ovenfra?
- Hvordan er de nødvendige kompetencer tilvejebragt hos **både** bestilleren **og** hos udføreren, der kan sikre kommunikation, faglig og administrativ bæredygtighed m.v.?
- Hvordan er hhv. den tværgående og den interne dialog organiseret: Kontraktgruppe, medarbejderrepræsentant, SU/MED, dialogforum m.m.?

Ud fra nogle af disse spørgsmål har en række kommuner ændret organiseringen som følge af de problemer en meget traditionel kontraktform kan give. Det gælder bl.a. Ribe Kommune (Pædagogisk område) og Varde Kommune.

### **INVOLVERING, MEDBESTEMMELSE OG MEDEJERSKAB VED VALG AF MODEL?**

Involvering, medbestemmelse og medejerskab starter allerede inden kommunen har lagt sig fast på den overordnede model. I det følgende fremhæver vi nogle konkrete bud på, hvordan man kan sikre ”medbestemmelse for alvor”, også i startfasen.

### **DIALOG I STARTFASEN**

I Rønnede Kommune har arbejdet med kontraktstyring på ældreområdet bygget på involvering allerede i startfasen. Alle medarbejderne deltog i formuleringen af hovedmål og institutionsmål. Det gav et godt fundament for det videre arbejde.

Denne erfaring er blevet bekræftet af andre kommuner i forbindelse med indeværende projekt: Der vindes meget, hvis medarbejderne er med fra starten og ikke først, når rammerne er på plads.

### **FRA INDDRAGELSE TIL EJERSKAB?**

Et personalepolitisk projekt ("Omstillingsprocesser i teknisk forvaltning, KL og IDA") har set på omstillingsprocesser på det tekniske område. Projektet vurderer, hvordan man kan komme "fra inddragelse til ejerskab" og peger på følgende gode råd:

- 1 skab tydeligt budskab om nødvendigheden
- 2 klar udmelding om vision og mål
- 3 læg en kommunikationsplan
- 4 skaf overblik over medarbejderkompetencer
- 5 læg en tidsplan, der håndterer konflikten mellem drift og udvikling

Anbefalingerne bygger bl.a. på erfaringer fra Rødovre, Rosenholm og Køge kommuner. I forhold til ejerskab er der særligt fokus på inddragelse så tidligt som muligt og på, hvordan der skabes balance mellem lederen, der tager ansvar og lederen, der inddrager og lytter til medarbejderne, herunder hvilken rolle tidsforløbet spiller: Hurtig gennemførelse mindsker usikkerhed – lang gennemførelse sikrer medindflydelse?

Det handler ikke kun om kommunikation, men om måden (og tidspunktet) medarbejderne bliver inddraget på. Som en start bør ledelsen melde klart ud, hvilken form for inddragelse, de inviterer til i de forskellige faser. Der skal også være en klar motivationsfaktor for medarbejderne, så de ikke bagefter tænker tilbage over et forløb, hvor de reelt ikke gjorde en forskel – det giver ikke ejerskab. Der skal følges op og "folk skal tages alvorligt".

### **ALLES DELTAGELSE?**

Arbejdsliv, Teknologisk Institut har i forbindelse med dette projektarbejde peget på, at man skal ville medinddragelse "for alvor", hvis det skal gøre en forskel.

Arbejdsliv peger i den forbindelse på, at der er behov for at tænke kreativt i de metoder, man bruger: det er ikke altid nok med et traditionelt møde mellem ledere og medarbejdere, hvis alle ressourcerne skal aktiveres. Følgende alternative involverings- og mødeformer kan i stedet inddrages:

- Medarbejdervideoer, fotosafari: Frihed til at blande sig med eksempler som redskab.
- Medarbejderbytte, arbejdsbog: Læringsprocesser knyttet til dagligdagen.
- Cabaret-seminar, forumteater: Alternativ formidling af de svære og konfliktfyldte budskaber.
- Fremtidsværksted o.lign ("Open Space" fx): Mødeformer, der sikrer alles deltagelse.

En vigtig pointe i forhold til at skabe ejerskab i en omstillingsproces er også, hvordan medarbejdere og ledere kan opleve "niveauskift" forskelligt: Praksis og arbejdspladskulturen kan ikke lige pludselig ændre sig hos alle deltagerne, eksempelvis efter et seminar om ny styreform, blot fordi der i lederens optik bliver enighed om mål og visioner. Det er mange ledere ikke tilstrækkeligt opmærksomme på – ifølge Arbejdsliv.

### **TING TAGER TID!**

Endelig er et langt forløb og en tidsplan, der giver mulighed for at målrette implementeringen til de enkelte institutioners dagligdag, i høj grad med til at give ejerskab og rum for medindflydelse også i startfasen. Det viser bl.a. erfaringerne fra Hvidovre Kommune. Her blev indførelsen af kontraktstyring gennemført i et "stille tempo" så hvert område/institution havde tid til både at drøfte og til tilrettelægge deres "egen" model.

### **KILDER**

- Efteranalyse, delrapport 3: Intern kontraktstyring og ledelse i Varde Kommune på daginstitutionsområdet – et udviklingsprojekt mellem BUPL, DPU og Varde Kommune (2003)
- Rapport fra BUPL og Græsted-Gilleleje Kommunes samarbejdsprojekt: Undersøgelse af grundlaget for det pædagogiske arbejde i Græsted-Gilleleje Kommune
- Interviews med repræsentanter fra Varde Kommune (2006), Hvidovre kommune (2006), Rønnede Kommune (2006), Græsted-Gilleleje Kommune (2006) og Roskilde Amt (2006)
- Fredensborg-Humlebæk Kommunes Park og Vej afdelings hjemmeside
- Ryslinge Kommune, Dialogbaseret kontraktstyring, resume og dialogoplæg (2005)

- Omstillingsprocesser i teknisk forvaltning, KL og IDA (2005)
- Evaluering af medbestemmelse ved servicestrategier, KTO og KL (2004)
- Ledelse i fællesskab – de tillidsvalgtes fornyende rolle, Birgitte Rasmussen (2005)
- KLK og BRK: Evaluering af organisationsstrukturen i BRK (2004)
- Materiale om kommunale erfaringer på [www.medarbejderportalen.dk](http://www.medarbejderportalen.dk)



# ØKONOMI OG KONTRAKTSTYRING I ET DIALOGFOKUS

**DIALOG MELLEM LEDERE OG MEDARBEJDERE KAN STYRKES HVIS DER SKER EN TÆTTERE KOBLING MELLEM ØKONOMI- OG AKTIVITETSSTYRINGEN. SANDHEDEN ER I DAG AT LANGT DE FLESTE KOMMUNER DER BRUGER KONTRAKTSTYRING, KUN I MEGET LILLE GRAD HAR KOBLET ØKONOMIEN TIL DE INDHOLDSMÆSSIGE SERVICEKRAV I KONTRAKTERNE.**

**AF CHEFKONSULENT JAKOB SCHARFF OG KONSULENT HENRIK SAND, KL**

---

## RESUMÉ OG KONKLUSION

Opgave- og strukturreformen er en unik anledning til at nytænke sammenhængen mellem aftale- og kontraktstyring og økonomistyringen. Det centrale budskab i denne artikel er, at denne kobling understøtter et mål i mange kommuner om at sikre et større ejerskab og en bedre dialogproces mellem ledere og medarbejdere om indretning af kontraktstyringsaftalerne.

Sandheden er i dag, at langt de fleste kommuner der bruger kontraktstyring, kun i meget lille grad har koblet økonomien til de indholdsmæssige servicekrav i kontrakterne.

Kontraktstyring er, for de fleste kommuner, en ramme for dialog mellem kommunalbestyrelsen og institutionerne – og ofte med det primære mål at få synliggjort serviceniveauet eller en række konkrete udviklingstiltag. Undtagelsen er typisk det tekniske område, hvor eksempelvis mange Vej- og Parkenheder lever i et stærkt konkurrenceudsat miljø med prisfaste enkelte ydelser – og hvor ressourcetildelingen er direkte afhængig af leverede resultater. På ældreområdet arbejdes også med sammenhæng mellem ydelseskatalog og økonomi via fritvalg modellen. Det samme gælder på madproduktion- og udbringning, som flere kommuner har konkurrenceudsat og efterfølgende etableret interne kontrakter til.

Der er især to gode argumenter for at gå efter en tættere kobling mellem økonomi og indhold. For det første vil en tættere kobling kvalificere muligheden for at prio-

ritere og styre. For det andet vil en tilkobling af økonomien kunne tilføre vitaminer og mere ejerskab til dialog og inddragelse af medarbejderne, dvs. at økonomien kan tilføre dialogen en reel tyngde. I sin kerne handler begge argumenter om, at indholdsdrøftelsen kun giver mening, hvis man samtidig drøfter den økonomiske ramme.

## **HVORDAN KOMMER ØKONOMIEN TYPISK TIL UDTRYK I KONTRAKTERNE?**

Det er vores erfaring, at de fleste kommuner der arbejder med kontraktstyring, melder en økonomisk ramme ud for et område eller for en institution.

Den styringsmæssige gevinst er at tydeliggøre selve rammen, bl.a. med henblik på at ansvarliggøre institutionerne m.v. for økonomiske dispositioner.

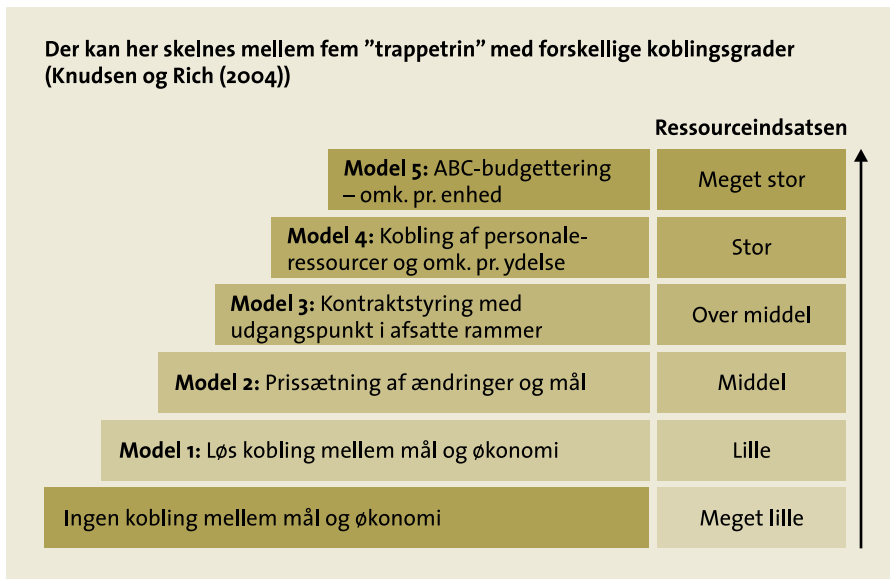
Det er dog vigtigt at slå fast, at denne form for inddragelse af økonomien ikke i sig selv indebærer en kobling med indholdet, omfanget eller kvaliteten af de ydelser der leveres. For at styrke koblingen kræver det en nedbrydning af den økonomiske ramme i forhold til kontraktens mål, delmål og ydelser.

Med en sådan nedbrydning hører oftest en række spilleregler. Det gælder bl.a. i forhold til overførselsadgang fra år til år og rammer for selvstændig prioritering mellem lønsum og anskaffelser. Det er en generel erfaring, at der skal være en fornuftig balance mellem lokale frihedsgrader, incitamentsstyring og enhedens økonomiske bæredygtighed.

Hertil kommer bonusordninger og resultatafhængig løn, der ligeledes udgør et økonomisk aspekt i de interne aftaler og kontrakter. Der findes, både for medarbejdere og topledere, eksempler på, hvordan målfrielsen og lønudbetalingen hænger sammen (fx Greve Kommunes Park & Vej). Det typiske er imidlertid, at den resultatafhængige løn er koblet til resultater på indholdssiden – og ikke til overholdelse af budget m.v.

## **HVOR TÆT SKAL INDHOLD OG ØKONOMI KOBLES?**

Det er på sigt næppe spørgsmålet om indholds- og økonomistyring skal ses i en sammenhæng. Spørgsmålet er snarere hvor tæt koblingen skal være.



I model 1 (løs kobling) vil beslutningsprocessen omkring hhv. økonomi og indhold typisk ske separat. Det betyder fx at de mål og ydelser, som er angivet i aftaledokumentet, ikke er formuleret på samme tidspunkt som den økonomiske ramme.

I de næste fire modeller (model 2-5) sker der en gradvis stigende kobling mellem økonomi og indhold. Model 5 er den tætteste kobling, hvor der sættes omkostningsægte priser på hver ydelse, og hvor ressourcetildelingen er direkte aktivitets- eller taxameterstyret. Vi vil ikke her komme nærmere ind på hver af modellerne, men fremhæve to generelle spilleregler, som er fælles for de fire modeller med en tættere kobling:

- **At beslutning om indhold og økonomi sker samtidigt**  
Denne spilleregul giver store udfordringer for beslutningsprocessen internt. Det betyder bl.a. at den normale budgetproces, i større eller mindre udstrækning, skal tilpasses opfølgning på kontrakterne, formulering af nye udviklingsmål m.v.
- **At der foretages prissætning af samtlige ændringer**  
Denne spilleregul betyder fx, at der ikke er "gratis mål" (eller det i givet fald skal være gensidigt anerkendt, at der ikke betales for bestemte "gratis" mål). Det betyder også, at man skal være meget varsom med at gennemføre effektiviseringer med grønthøstermetoden, fordi det kan undergrave medarbejderens tiltro og opbakning til styringsmodellen.

Disse to spilleregler skaber i sig selv forudsætningen for at prioritere mellem forskellige nye initiativer, ændret serviceniveau m.v. For den administrative ledelse giver det mulighed for langt mere præcist at realisere politiske prioriteringer. For medarbejderne vil det give en øget klarhed over den ressourcemæssige ramme for en given opgave.

Der er samtidig ikke noget entydigt svar på, hvor tæt koblingen skal være. Det afhænger helt af, hvad der er formålet med den aftale- og kontraktstyringsmodel man har valgt – og ikke mindst af, hvad der er hensigtsmæssigt.

To kriterier kan bl.a. indgå i en afklaring af, hvor stærk en kobling, der er ønskværdig. Dels ressourceomkostningen, da en tæt kobling kan indebære store ressourceomkostninger til dokumentation m.v. jo tættere kobling, des større ressourceudgifter. Dels forberedelser til udbud (konkurrenceudsætning), da en tæt kobling vil øge opmærksomheden på omkostninger og ydelser samt i højere grad forberede personale og ledelse på at håndtere en øget konkurrence.

## **EJERSKAB TIL ØKONOMI OG INDHOLD**

Det er vores udgangspunkt, at forudsætningen for et ejerskab til kontraktstyring er en reel medarbejderinddragelse og dialog mellem ledelse og medarbejdere. Vores påstand er, at en tættere kobling til økonomien, i praksis, vil være en forudsætning for at skabe en reel tyngde i dialogen. Med andre ord – der skal være noget at tale om, noget på spil.

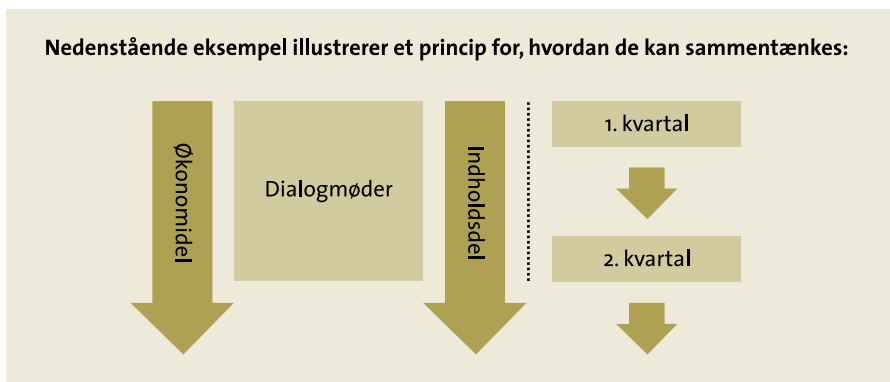
Dette kan suppleres med et argument om, at det ud fra et medarbejdersynspunkt, kan forekomme mindre seriøst at drøfte eksempelvis større udviklingstiltag uden at få anvist en ressourcemæssig ramme – eller få angivet hvilke andre opgaver, som skal bortfalde eller reduceres.

Der kan sikkert findes eksempler på en meningsfuld og konstruktiv inddragelse, hvor økonomien er koblet af. Vores erfaring er, at de eksempler handler om kommuner, der bruger kontraktstyring til at øve sig på at skriftliggøre krav til service og kvalitet. Dvs. at kontraktstyring bliver til et procesdokument frem for et aftaledokument.

## DIALOGPROCESSEN – HVORDAN KOBLES ØKONOMI OG INDHOLD?

For at kunne foretage en kobling mellem økonomien og indholdet kræver det, at årshjulene for henholdsvis budgetprocessen og for kontraktstyringsprocessen er tilpasset hinanden. De to processer skal samtænkes. Ellers bliver det vanskeligt at klarlægge, hvad aktivitetsniveau, serviceniveau, nye mål, evaluering af mål, nye planer osv. egentlig koster – og styrke grundlaget for prioriteringer og vurderinger af, om målene og kravene kan gennemføres.

Nedenstående eksempel illustrerer et princip for, hvordan de kan sammentænkes:



Illustrationen viser, at det især i 1. og 2. kvartal er vigtigt, at økonomi og indhold bliver koblet i kontrakterne.

I første kvartal gennemføres opfølgningen på kontrakterne, hvorefter arbejdet med formuleringen af nye mål igangsættes – oftest i en dialog mellem administrationen og kontraktholderne. Det er centralt, at der her ikke kun sker en opfølgning på indholdsdelen af kontrakterne. Opfølgningen skal så vidt muligt også ske i forhold til de omkostninger, der har været ved opfyldelsen af kontraktens indhold. Det vil styrke opfølgningen – og det vil fremadrettet styrke dialogen omkring mulighederne for at vurdere realiserbarheden af de nye mål, der bliver formuleret.

I andet kvartal formuleres de nye mål i dialog med politikerne. Og sideløbende fastsætter økonomiudvalget den samlede budgetramme, som meldes ud til fagudvalgene til videre behandling. Disse to processer skal kobles, så de nye mål ses i forhold til den nye budgetramme. Det kræver, at der arbejdes med en form for prisfastsættelse af de nye mål – dvs. en vurdering af, hvor meget det forventes at målene vil koste at realisere.

I tredje kvartal, når det samlede budget er blevet sammenfattet, ligger de kontraktstyrede enheders mål og økonomi klar. Her drøfter politikerne det endelige budgetoplæg, inden budgettet vedtages i fjerde kvartal.

Første og andet kvartal er således præget af en række centrale dialoger mellem kontraktholderne/medarbejderne, administrationen og politikerne. Og det er her, at broen skal bygges mellem økonomi- og indholdsdelene. Det vil styrke dialogen for alle parter. Arbejdet hermed er ikke nemt. Især ikke, når også delmål og i sidste ende de ydelser, der skal leveres, skal omkostningsvurderes. Men det rummer en række fordele for alle parter.

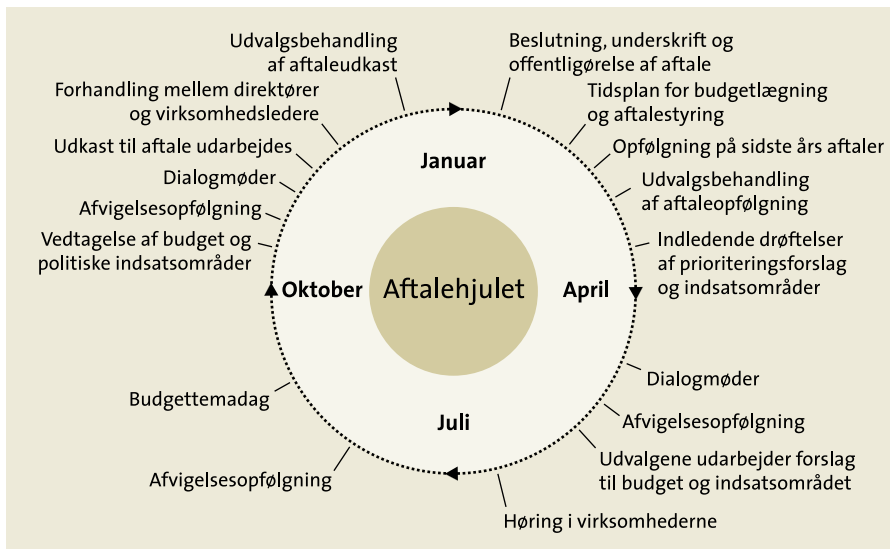
Først og fremmest styrkes politikernes prioriteringsmuligheder og beslutningsgrundlag. Men også dialogen mellem administrationen og kontraktholderne/medarbejderne tilføjes en tyngde der gør, at rammerne for den opgaveløsning, som senere vil være indskrevet i kontrakterne, styrkes.

En kobling skaber således en klarhed over, hvad servicen og målene koster. Det styrker de frihedsgrader, som institutionerne blev tildelt med indførelsen af kontrakter, da det i højere grad vil stå klart, hvilke rammer institutionen arbejder inden for. Det er ligeledes vores budskab, at det forhindrer, at nye politiske mål kan tilføjes "gratis", idet det synliggør, at det kræver, at der enten skal tilføjes flere penge eller fravælges et eller flere af de oprindelige mål, hvis nye skal tilføjes. Koblingen vil således styrke kontraktholderne uden at svække administrationen og politikerne, idet styringsmulighederne ligeledes styrkes.

I forhold til de fem "trappetrin", som fremgår af ovenstående figur, ligger den beskrevne kobling et sted mellem trin 2 og 3. Og den udgør samtidig en grundlæggende forudsætning for at kunne bevæge sig flere trin op – og dermed skabe en meget gennemsigtig og veltilrettelagt økonomistyring.

I praksis er der en række forskelle imellem kommunerne på, hvordan budgetprocessen tilrettelægges, og hvor mange erfaringer, der er gjort med at koble økonomi og indhold. Nogle – herunder Varde, Skjern, Hals og Hørsholm kommuner – venter med at tænke økonomien ind, så der ikke sættes unødige begrænsninger på nytænkningen af idéer og mål. Det udfordrer den videre proces, når kobling konkret skal foretages. Gladsaxe og Tørring-Uldum kommuner foretager derfor kobling tidligt i processen.

Bornholms Regionskommune har i videreudviklingen af deres kontraktstyring udarbejdet et "hjul", hvor budgetprocessen og aftaleprocessen er integreret. Aftalehjulet viser, hvilke punkter der er vigtige i løbet af året.




Forud for dialogmøderne i april/maj har fagudvalgene drøftet prioriteringsforslag i forhold til budgettet. Det styrker dialogen omkring behovet for justeringer – og det styrker det politiske niveaus drøftelser under budgetforberedelsen og budgetvedtagelsen.

Koblingen mellem økonomisiden og indholdssiden indgår således ikke direkte i dialogmøderne. Men de forudgående udvalgsbehandlinger skaber et grundlag for, at dialogerne ses i relation til budgettet – hvilket alt andet lige styrker kontraktudformningen – og dermed de rammer de kontraktstyrede enheder arbejder under.

## KILDER

- "Styr på kommunernes økonomistyring", Morten Knudsen og Lars Rich, Forlaget Kommuneinformation (2004)
- Bornholms Regionskommunes hjemmeside
- Interview med Varde, Hvidovre, Rønnede og Græsted-Gilleleje kommuner



**HVORDAN BLIVER KONTRAKTSTYRING TIL ET VÆRKTØJ, HVOR  
LEDELSE OG MEDARBEJDERE I HØJERE GRAD HAR FÆLLES EJER-  
SKAB OG EN KONSTRUKTIV DIALOG? I SEKS ARTIKLER SØGER KL  
OG KTO AT KORTLÆGGE, HVORDAN DIALOG OG MEDBESTEM-  
MELSE KAN KVALIFICERE KONTRAKTSTYRING.**

**ISBN 87-92002-00-5  
ISBN 87-92002-01-3-PDF**