

# NOTAT

April 2010

## Kulturministeriets politik for resultatstyring

**Formålet** med Kulturministeriets resultatstyring er at sikre, at de kulturpolitiske mål omsættes til de ønskede effekter (den faktiske påvirkning, institutionen har på det omgivende samfund).

### Anvendelsesområde

Styringspolitikken anvendes på de områder, hvor ministeren løfter sit politiske ansvar gennem en styringsrelation, dvs. hvor Kulturministeriet udmønter Folketingets love og/eller *statslige* bevillinger ved at indgå aftaler med decentrale enheder:

- statsinstitutioner,
- visse selvejende institutioner
- kulturregioner (for så vidt angår statslige tilskud).

Der er i sagens natur væsentlige forskelle på styringens karakter, når den udøves i forhold til statslige kulturinstitutioner, i forhold til selvejende institutioner og i forhold til de midler, staten overdrager kulturregionerne gennem en kulturaftale.

**Vision:** Meningsfuld og effektiv strategisk resultatstyring på Kulturministeriets områder.

### Forudsætninger:

- Fælles platform: Fælles forståelse for rammer og vilkår i en politisk styret hverdag
- Dialog og tillid
- Fokus på effekter

### Metoder:

- *Rammeaftaler* om strategiske målsætninger og økonomiske rammer
- *Resultatopfølgning* (systematisk opfølgning på resultater og økonomiske rammer)

I den metodiske tilgang sker der en differentiering, afhængigt af, hvilket dækningsområde der er tale om. Der er stor forskel på styringen afhængigt af, om der er tale om statsinstitutioner, selvejende institutioner eller statslige midler til kulturregioner. De relevante metodiske elementer (metoder og processer) er nærmere præciseret i konkrete vejledninger for hhv. statsinstitutioner, selvejende institutioner og kulturregioner<sup>1</sup>.

### Succeskriterier/mål:

- Overensstemmelse mellem kulturpolitiske målsætninger og effekter
- Styringen opleves som meningsfuld
- Styringen bidrager til optimal anvendelse af ressourcer.

---

<sup>1</sup> Vejledningen for selvejende institutioner afventer ny lovgivning.

## Kapitel 1 - Kulturministeriets resultatstyringsmodel

Kulturministeriets resultatstyringsmodel er kort sammenfattet i nøgleordene *dialog, tillid og fokus på effekter*.

### Styringsfilosofi

Kulturministeriet påbegyndte resultatstyring i forhold til de *statslige kulturinstitutioner* i 1992 og har i de senere år udviklet resultatstyringen på grundlag af;

- Finansministeriets vejledninger, herunder særligt 'Effektiv opgavevaretagelse i staten' (2003), 'Ansvar for Styring' (2010) og Finansministeriets rapport 'Selvejende institutioner - styring, regulering og effektivitet' (2009)
- Rigsrevisionens anbefalinger om, at styringen tilrettelægges og fokuserer på den politisk efterspurgte effekt af den statslige aktivitet på et givet område.
- Kulturministeriets erfaringer med at formulere meningsfyldte resultatmål om kulturinstitutioners/kulturlivets effekter og kvalitet
- det øgede fokus på ressourcestyringen, som er opstået i kølvandet på omkostningsreformen i 2007, herunder regnskabsbekendtgørelsens krav om, at det skal være muligt at opgøre, hvad ydelser koster at producere (§ 41, stk. 2).

I 1995 påbegyndte Kulturministeriet ligeledes forsøg med *regionale kulturaftaler*. Formålet med de regionale kulturaftaler er bl.a. at understøtte kommunernes engagement på kulturområdet, at styrke samarbejdet mellem staten og kommunerne og give større dispositionsfrihed på det kommunale niveau ved at sætte fokus på mål og resultater frem for detailstyring.

Styringsrelationen til de *statsstøttede selvejende kulturinstitutioner* er i øjeblikket under overvejelse i forbindelse med udarbejdelsen af en ny lov om støtte til disse institutioner.

### 1.1 Hvorfor styrer vi?

Grundlæggende set styrer vi for at sikre *demokratisk indsigt og politisk legitimitet*, og fordi ministeren har et *ansvar* for at sikre realiseringen af regeringens kulturpolitiske målsætninger.

Styringen sker med andre ord for at udmønte ministerens politiske mål og intentioner. Men i Kulturministeriet sker det på en måde, der tilgodeser faglige synspunkter og det bagvedliggende engagement, der ofte er en vigtig drivende kraft for aktiviteterne.

Styringen skal formelt sikre åbenhed og gennemsigtighed omkring de resultater, der skabes, og dermed give kultursektoren politisk legitimitet, ved at både myndigheder, politikere og borgere kan kigge institutionerne/kulturregionerne i kortene og i givet fald i sidste ende kan stille ministeren til ansvar for, at Folketingets love og de statslige bevillinger anvendes, som de er tænkt.

### *Ansvar*

I forhold til de statslige kulturinstitutioner er ministeren øverste ansvarlige for den samlede forvaltning på ministerområdet. Ansvarret fremgår af grundloven og følger desuden af ministeransvarlighedsloven. Ministeransvaret skal sikre, at en minister,

lever op til Folketingets beslutninger, samt at ministeren administrerer i overensstemmelse med gældende ret.

Ministeransvaret har betydning for ministeriets organisation. Ministeriet er hierarkisk opbygget, så der findes et over-underordningsforhold mellem ministeren på den ene side og statsinstitutionerne på den anden. I overensstemmelse hermed har ministeren instruktionsbeføjelse over hele embedsværket (her forstået som hele ministerområdet).

Folketinget har dog i mange tilfælde gennem lovgivning henlagt kompetencen til at træffe endelige afgørelser om f.eks. støtte til kunst eller kultur til institutioner og uafhængige råd og nævn (armslængde). Disse afgørelser kan ikke omgøres af ministeren.

I forhold til de selvejende kulturinstitutioner har ministeren et ansvar for at sikre, at institutionerne løser de statsligt finansierede opgaver på et højt kvalitetsniveau og at givne bevillinger anvendes effektivt, dvs. at der udvises sparsommelighed. Resultatstyringen af selvejende institutioner omfatter kun det, som lovgivningen fordrer og vedrører kun de bevillinger, som staten yder.

I forhold til kulturregionerne har ministeren et ansvar, dels i forhold til de statslige opgaver og bevillinger, som en kulturregion i henhold til lovgivningen kan overtage i aftaleperioden, dels i forhold til de tilskud, der kan ydes til konkrete udviklingsprojekter i kulturregionen i aftaleperioden.

Sammenfattende kan man sige, at ministeren har et ansvar for den samfundsmæssige *effekt* af institutionernes og af kulturregionernes arbejde, når det er baseret på statslige bevillinger.

Fælles for alle tre ovennævnte typer af relationer er, at ministeren tillige har et ansvar for, at sikre, at de ressourcer, der anvendes, for det første anvendes til det, bevillingerne er givet til, og i øvrigt står i et rimeligt forhold til de opnåede resultater. Dette fremgår således af de generelle statslige regler om forvaltning af bevillinger og tilskud til statsinstitutioner, selvejende institutioner og andre formål, f.eks. kulturregioner

### 1.2 Hvordan styrer vi?

Det ovenfor beskrevne ansvar kan løftes på mange måder. Traditionelt er ansvaret blevet løftet via lovgivning (herunder bekendtgørelser og cirkulærer) og ved ministerinstruktion. Resultatstyring har siden starten af 1990'erne udgjort et supplement hertil og har efterhånden udviklet sig til den centrale udmøntningsmetode (når det drejer sig om relationer til institutioner og andre decentrale enheder) i Kulturministeriet og i resten af staten.

Resultatstyring bygger på den opfattelse, at såvel effektivitet som produktivitet bedst fremmes gennem størst mulig selvbestemmelse hos de decentrale enheder. Decentraliseringen baserer sig således på en principiel tillid.

Alternativet til resultatstyring er ikke ”ingen styring”. Alternativet er detailstyring. Men erfaringen viser, at det er meget mere hensigtsmæssigt at styre gennem fokus på resultater end gennem detailstyring. Det er helt grundlæggende den lokale ledelse på den enkelte institution/i den enkelte kulturregion, der har viden og kompetencer til at producere kvalitativt gode kulturtilbud til borgerne. Resultatstyringens grundpræmis er derfor, at den bør efterlade et så stort ledelsesrum som muligt på decentralt niveau.

Netop dette hensyn til kulturinstitutionernes faglige autonomi og ansvarsfordelingen mellem stat og kommune på kulturområdet dikterer hovedprincipperne i Kulturministeriets styringsmodel, der sammenfattes er **dialog, tillid og fokus på resultater**.

### 1.3 Dialog og tillid

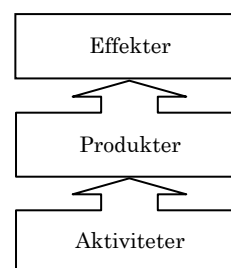
Styringen sikrer klarhed og enighed om de ønskede effekter, mens det overlades til institutionen/kulturregionen at vælge de bedste metoder og midler til at opnå dem. Klarhed og enighed om målsætninger kan kun skabes ved, at disse formuleres eller præciseres i dialog mellem ministeriet/departementet og institutionens/kulturregionens ledelse.

Åbenhed og gennemsigtighed sikres gennem resultatopfølgningen samt dialogen herom.

Styringen er altså baseret på en principiel *tillid* til, at institutionens/kulturregionens ledelse sørger for, at de aktuelle kulturpolitiske målsætninger omsættes til resultater på den mest effektive måde. Tilliden bekræftes løbende gennem dialog, hvor minister/departement udfordrer institutionens/kulturregionens refleksioner omkring valg af strategi, metoder og midler. Dialogen giver institutionen/kulturregionen mulighed for at argumentere for valgte løsninger og derigennem at vise, at opgavevaretagelsen forvaltes på hensigtsmæssig vis.

### 1.4 Fokus på resultater

Resultatstyringen skal finde sted på et niveau, hvor det er institutionens effekter på det omgivende samfund, der er omdrejningspunktet. Det er typisk vanskeligt at operationalisere kulturinstitutioners/kulturlivets effekter i sådanne mål, der dels er målbare, dels angiver en udviklingsretning. De ønskede effekter er langt fra altid særlig håndgribelige, og kvaliteten af kulturelle ydelser er ofte kompleks. Målbarheden kan derfor ofte kun findes på aktivitetsniveau, og det betyder, at der er risiko for, at styringen bliver til en detailstyring i strid med principperne om decentralisering og faglig autonomi.



Resultatstyringen skal holde sig på et niveau, hvor der kun tages stilling til den effekt, institutionen/kulturregionen skal opnå i forhold til det omgivende samfund. Hvordan den skal udvikles og arbejdets tilrettelæggelse indadtil, er i udgangspunktet alene institutionens/kulturregionens ansvar. De ønskede effekter beskrives i overordnede målsætninger for institutionen/kulturregionen udtrykt i mission og vision/kulturpolitisk vision, samt i mere konkrete resultatmål for institutionens/kulturregionens produkter/indsatsområder.

Hensynet til indsigt og legitimitet (se afsnit 1.1, 'hvorfor styrer vi') betyder dog også, at det skal være muligt at konstatere eller i hvert fald sandsynliggøre, om institutionen/kulturregionen har nået målene. Det betyder, at institutionen/kulturregionen i forbindelse med målformuleringen skal sikre, at målene angiver en *konkret* udviklingsretning. En konkret udviklingsretning kan f.eks. signaleres ved i målformuleringen at anvende ord som 'fastholde', 'øge' eller 'styrke'. I dialogen om formuleringen af mål, skal det samtidig drøftes mellem parterne, hvordan det efterfølgende meningsfyldt kan sandsynliggøres, målene er nået. I vejledningerne om resultatstyring for statsinstitutioner, selvejende institutioner og kulturregioner er der givet nogle vejledende bud på løsning af denne opgave.

## Kapitel 2 – Metode

En væsentlig del af styringen består i den løbende dialog og afstemning af forventninger, som styringsmetoderne (resultatstyring og resultatopfølgning) giver anledning til.

I den metodiske tilgang sker der en differentiering, afhængig af om der er tale om statsinstitutioner, selvejende institutioner eller kulturregioner. De enkelte metodiske elementer er nærmere præciseret i konkrete vejledninger for hhv. statsinstitutioner, selvejende institutioner og kulturregioner. Kulturministeriets vejledninger baserer sig på de til hver en tid gældende fælles regelsæt for staten.

### 2.1 Statsinstitutioner

#### *Resultatstyring*

- Rammeaftale
  - Proces
    - Vejledning
  - Grundlag
    - Opgavehierarki
    - Omverdensanalyse
    - Strategi
  - Indhold
    - Økonomisk ramme
    - Strategisk grundlag (mission og vision)
    - Opgaver og mål
    - Dokumentation (bilag om dokumentationsmetode og udvalgte nøgletal for ressourceanvendelse samt produkternes kvalitet, produktivitet og kvantitet)
    - Strategi (bilag)
    - Handlingsplan (Et på institutionen *internt*, dynamisk dokument, der konkretiserer rammeaftalens mål med henblik på målråportering – departementet skal ikke nødvendigvis godkende handlingsplanen, men alene holdes orienteret om den).
- Generel lønpolitik for Kulturministeriets institutionschefer
- Tværgående ledelsesudvikling, herunder årligt ledelsesseminar for lederne af statsinstitutioner

- Fælles platform for forståelse af vilkår om overordnet politisk styring og styringspolitik mv.
- Årligt kulturpolitisk seminar
  - Drøftelse og formidling af aktuelle og centrale kulturpolitiske målsætninger.
  - Fælles forståelse for rammer og vilkår i kultursektoren, herunder det at være en del af en politisk ledet organisation.

### *Resultatopfølgning*

Nedennævnte elementer gennemføres mindst én gang årligt for alle statsinstitutioner, der er omfattet af denne politik.

- Årsrapport efter til enhver tid gældende statslige regler
- Virksomhedsmøde
  - Systematisk dialog om opnåede effekter
  - Dialog om strategiske udfordringer
- Ledersamtale (*personlig* samtale mellem institutionsleder og et medlem af departementets topledelse)
  - Dialog (på baggrund af virksomhedsmødet og årsrapporten) om institutionens resultater
  - Dialog om lederens egne resultater baseret på personlig beretning
  - Dialog om institutionens kommende udfordringer og udvikling
  - Dialog om lederens personlige udfordringer og (kompetence-)udvikling
  - Resultatløn (jf. den generelle lønpolitik for Kulturministeriets institutionschefer)

### **Vurdering af årets resultater**

Alle elementer i resultatopfølgningen har fokus på årets resultater, og årsrapporten skal indeholde en vurdering af institutionens resultater i henhold til aftalte mål i rammeaftalen<sup>2</sup>. På grundlag af særskilt vurdering af henholdsvis det faglige resultat og det økonomiske resultat anlægges en vurdering af institutionens samlede resultat. Sammenkoblingen af faglige og økonomiske resultater skal bl.a. sikre, at gode faglige resultater ikke skabes på bekostning af god og ansvarlig økonomistyring.

Følgende skala anvendes ved vurderingerne:

- Meget tilfredsstillende
- Tilfredsstillende
- Ikke helt tilfredsstillende
- Ikke tilfredsstillende.

### Vurdering af økonomisk resultat

Vurderingen af det økonomiske resultat baseres på om resultatet er som forudsat, dvs. som budgetteret. Budgettet forudsættes at være i overensstemmelse med bevillingsreg-

---

<sup>2</sup> For institutioner med resultatkontrakt gælder de hidtidige retningslinier for beregning af målopfyldelse m.v. Dog vil departementet også her have fokus på det økonomiske resultat.

lerne, herunder at et evt. budgetteret underskud i året kan finansieres af institutionens egne videreførte midler. Vurderingen af resultatet fokuserer således især på om der er sket en uplanlagt overskridelse af den økonomiske ramme (bevillingen inkl. videreførsler). Men en række forskellige hensyn og forudsætninger kan gøre sig gældende, så vurderingen vil altid være konkret, men følgende retningslinier anvendes:

- Hvis årets resultat udviser et større underskud end budgetteret og underskuddet ikke kan finansieres af institutionens overførte overskud og endvidere ikke holder sig inden for institutionens statsforskrivning, må det økonomiske resultat som udgangspunkt vurderes som ”ikke tilfredsstillende”.
- Hvis situationen er som ovenfor men institutionen har udvist rettidig omhu, herunder kontaktet departementet så snart det stod klart – eller burde have stået klart – at institutionen har problemer med økonomien, og der er fundet en fælles løsning, vil resultatet dog i stedet kunne vurderes som ”ikke helt tilfredsstillende”.
- Hvis institutionen har et (væsentligt) ikke-planlagt underskud, som institutionen dog kan finansiere af egne midler, kan vurderingen også være ”ikke helt tilfredsstillende”.
- Hvis resultatet er omtrentligt som forventet (budgetteret), vil det økonomiske resultat som udgangspunkt kunne vurderes som ”tilfredsstillende”.
- Hvis der er gennemført effektivitetsforbedringer, som har ført til et væsentligt bedre økonomisk resultat end forventet, kan vurderingen være ”meget tilfredsstillende”.

Vurderingen drøftes og afstemmes mellem institution og departement i forbindelse med udfærdigelsen af årsrapporten.

#### Vurdering af fagligt resultat

Det faglige resultat vurderes først og fremmest ud fra målopfyldelsen i henhold til rammeaftalen. Der anlægges en konkret vurdering efter drøftelse mellem institution og departement, idet der tages udgangspunkt i følgende retningslinier:

- Hvis alle mål uden for enhver tvivl er opfyldt, kan det faglige resultat være ”meget tilfredsstillende”.
- Hvis de fleste mål er opfyldt og kun mindre væsentlige mål ikke er det, kan resultatet være ”tilfredsstillende”.
- Hvis nogle af de ikke opfyldte mål er blandt de væsentligste, må det faglige resultat vurderes som ”ikke helt tilfredsstillende”.
- Hvis de fleste mål ikke er opfyldt, er resultatet som udgangspunkt ”ikke tilfredsstillende”.

Der kan evt. også tages hensyn til om målene ”kun” lige netop eller rigeligt er opfyldt (uden at overopfyldelsen kan siges at være et problem) og til om målene har vist sig mere ambitiøse end forventet. Der kan evt. også skeles til eventuelle andre væsentlige resultater i året (resultater som ikke har direkte sammenhæng med målene i rammeaftalen).

### Vurdering af institutionens samlede resultat

Der skal anlægges en samlet vurdering af institutionens resultat på grundlag af det faglige og det økonomiske resultat.

Et "ikke tilfredsstillende" økonomisk resultat anses for så alvorligt, at det samlede resultat også må vurderes som "ikke tilfredsstillende". Ved de øvrige kombinationsmuligheder anlægges en konkret vurdering baseret på og med henvisning til de opnåede resultater af faglig og økonomisk karakter.

### God forvaltning i øvrigt

Resultatstyring beskæftiger sig som nævnt ikke med *hvordan* opgaverne udføres. Det reguleres derimod af en række regler for offentlig og statslig virksomhed. Der er bl.a. regler om bevilling og regnskab, personale, it-sikkerhed og indkøb og udbud men også generelle regler om forvaltning (især forvaltningsloven og offentlighedsloven). Resultatopfølgningen har som nævnt fokus på resultater, men der kan ikke ses helt bort fra institutionens forvaltning (overholdelse af reglerne). Det kan være relevant at inddrage eventuelle udfordringer og problemer med at overholde reglerne i resultatopfølgningen og vurderingen af resultaterne, f.eks. efter eventuel kritik fra Rigsrevisionen eller Ombudsmanden. Først og fremmest fordi gode resultater ikke må skabes på bekostning af god forvaltning. Dertil kommer, at det kan tænkes at have påvirket institutionens faglige resultater, hvis det har været særligt ressourcekrævende at rette op på kritiserede forhold. Men også positiv kritik kan inddrages, især hvis den kommer som opfølgning på tidligere omtalt negativ kritik. Det aftales nærmere mellem institution og departement hvad der skal omtales i årsrapporten og indgå i vurderingen af årets resultater, og hvad der på anden måde skal indgå i dialogen om årets resultater og de kommende års udfordringer.

## 2.2 Selvejende institutioner

Resultatstyringen omfatter det, som lovgivningen fordrer og forudsætningerne for de driftstilskud, som staten yder. Selvejende institutioner har i sagens natur en række frihedsgrader, som resultatstyringen ikke ændrer på.

### *Resultatstyring*

- Rammeaftale
  - Proces
    - Vejledning
  - Grundlag
    - Opgavehierarki
    - Omverdensanalyse
    - Strategi
  - Indhold
    - Økonomisk ramme
    - Strategisk grundlag (mission og vision)
    - Opgaver og mål

- Årligt kulturpolitisk seminar
  - Drøftelse og formidling af aktuelle og centrale kulturpolitiske målsætninger.
  - Fælles forståelse for rammer og vilkår i kultursektoren, herunder det at være en del af en politisk ledet organisation.

#### *Resultatopfølgning*

- Årsrapport efter privatretlige regler samt beretning vedrørende faglige resultater.
- Virksomhedsmøde.

### 2.3 Kulturregioner

Kulturregionen er som udgangspunkt uafhængig af staten. Som beskrevet tidligere, så har staten dog et ansvar for de (statslige) bevillinger, som udmøntes gennem kulturaftalen. Kulturaftalen er ofte det instrument, der binder kommunerne i aftalen sammen og sætter deres fælles retning og mål for samarbejdet med staten.

Men det er vigtigt at understrege, at statens ansvar og dermed styring alene omfatter de opgaver og bevillinger, der er statslige. For kulturaftalerne i øvrigt og for de midler, som kommuner og andre selv tilfører, er der i sagens natur ingen statslig styringsrelation.

#### *Resultatstyring*

- Kulturaftale
  - Proces
    - Vejledning
  - Grundlag i forhold til aftalen med staten
    - Hvad binder kulturregionen sammen?
    - Kulturpolitisk vision for kulturregionen
    - Indsatsområder, hvor det giver mening og skaber synergi
  - Indhold i forhold til aftalen med staten
    - Kulturpolitisk vision for kulturregionen
    - Indsatser og mål
    - Økonomisk ramme (rammebevilling og/eller projektbevilling)
- Kulturpolitisk topmøde/formandsmøde
  - Drøftelse og formidling af aktuelle og centrale kulturpolitiske målsætninger.
- Den administrative følgegruppe for de regionale kulturaftaler

#### *Resultatopfølgning*

- Årlig statusrapport
- Årligt kulturregionsmøde
- Midtvejsevaluering
- Slutevaluering.