

# ‘Mål- og resultatstyring’ i universitetssektoren – realitets- eller illusionsdannelse?

*Af Kristian Røge, Nikolaj Kure og Hanne Nørreklit \*)*

## Resumé

Moderniseringsstyrelsen har i de seneste år udviklet vejledende materiale til fremme af ‘mål- og resultatstyring’ i departementerne. Denne artikel undersøger, hvor god den udviklede model for mål- og resultatstyring er til at opfylde målsætningen om at skabe effektive institutioner. Undersøgelsen baserer sig på en analyse af centrale begreber i Moderniseringsstyrelsens model til mål- og resultatstyring og i de implementerede resultatkontrakter mellem Ministeriet for Uddannelse og Forskning og universiteterne. Teoretisk bygger vi på pragmatisk konstruktivisme, som opstiller de begrebslige krav, der må stilles til et målings- og styringsværktøj, hvis det skal kunne siges at være et troværdigt redskab til at skabe en praksis, der rent faktisk fungerer. Analysen afslører, at modellen er domineret af dårligt skitserede begreber og mismatches, der danner grundlag for skabelse af illusioner. Der er således behov for at udvikle en bedre begrebsramme til mål- og resultatstyring af offentlige institutioner. Dette er især væsentligt i en tid, hvor man snakker om at give mere beslutningsautonomi til ledere i den offentlige sektor. Det kræver nemlig et troværdigt begrebsapparat, hvormed ministerierne kan holde disse ledere ansvarlige for resultaterne af deres handlinger.

\*) Kristian Røge, ph.d., er økonomikonsulent hos Middelfart Kommune, Nytorv 9, DK-5500 Middelfart. E-mail: [kristian.mohrroege@middelfart.dk](mailto:kristian.mohrroege@middelfart.dk); Nikolaj Kure, ph.d., er lektor på Aarhus Universitet, Fuglesangs Allé 4, DK-8210 Aarhus V. E-mail: [nku@mgmt.au.dk](mailto:nku@mgmt.au.dk); og Hanne Nørreklit, ph.d., er professor i økonomistyring på Aarhus Universitet, Fuglesangs Allé 4, DK-8210 Aarhus V. E-mail: [hannenorreklit@mgmt.au.dk](mailto:hannenorreklit@mgmt.au.dk).

## **A. Indledning**

### **1. Baggrund**

I forbindelse med implementeringen af New Public Management i Danmark er en række styringsprincipper og teknikker velkendte fra den private sektor blevet implementeret i den offentlige sektor (Binderkrantz, Holm & Korsager, 2011). Et eksempel på et forholdsvis nyt centralt styringstiltag er implementeringen af koncerntanken (Finansministeriet, 2010). I en offentlig sektorsammenhæng er en koncern en organisering bestående af et departement i et ministerium med tilhørende statslige agenturer og institutioner. Et departement opfattes som et koncernhovedkvarter, som har det overordnede ansvar for at styre og kontrollere de tilknyttede agenturer og institutioner.

Finansministeriet er ansvarlig for formidling af koncernstyring til hele den offentlige sektor i Danmark. Ifølge deres pjece "Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution" (Finansministeriet 2010) involverer koncernstyring både faglig styring af institutionerne og økonomisk styring af koncernen. Et vigtigt instrument i den økonomiske styring af koncernen er 'mål- og resultatstyring' mellem departement og institution. Denne styringsform indebærer, at institutionerne skal opstille mål for deres område og følge op på de faktiske resultater. Mål- og resultatstyring har til formål at skabe effektive offentlige institutioner, der leverer resultater i overensstemmelse med de politiske målsætninger:

" (...) Viden om sammenhængen mellem institutionernes indsatser og de opnåede effekter er vigtig for vurderingen af institutionens effektivitet – om institutionen leverer en indsats, der virker. Øget anvendelse af effektmål kan bidrage til at sikre, at de statslige bevillinger anvendes så effektivt som muligt. " (Finansministeriet 2010)

Det er det enkelte departement, som har ansvaret for tilrettelæggelse og udførelse af mål- og resultatstyringen i deres organisation. Imidlertid har Moderniseringsstyrelsen, som er en styrelse under Finansministeriet, udviklet vejledende materiale til fremme af koncernstyring i departementerne. Centralt i dette materiale er 'mål- og resultatstyringsmodellen'. Denne artikel undersøger, hvor god den af Moderniseringsstyrelsen udviklede model for mål- og resultatstyring er til at opfylde målsætningen om at skabe effektive institutioner.

Koncernstyringslitteraturen er domineret af en principal-agent-tilgangsvinkel. Udgangspunktet er, at principalen (f.eks. koncerndirektøren, departementet) overfører sin beslutningsmyndighed til agenter (f.eks. divisionsdirektører, ledere af en offentlig agentur eller institution under departementet) (Kaplan & Atkinson, 1998). Agenter antages at handle opportunistisk og at have mere information om alternative handlinger og deres konsekvenser end principalen. Situationen med opportunistiske agenter og asymmetrisk information skaber en problemstilling omkring moral hazard. Det handler derfor om at formulere en kontrakt, der får agenterne motiveret til at handle i principalens interesser. Formulering af resultatmål og dertilhørende resultataflønninger i kontrakten kan bruges til at motivere og holde agenter ansvarlige for at handle i principalens interesse, og for at kunne holde agenter ansvarlige for de økonomiske konsekvenser af deres handlinger er regnskabet vigtigt til observation heraf.

Mål- og resultatstyring er således velkendt i forbindelse med koncernstyring i den private sektor. Men god mål- og resultatstyring kræver, at det ønskede resultat kan måles entydigt i kvantitative termer, at principalen kender og kommunikerer den rette norm for resultatmål, og at agenten kan kontrollere de handlinger, der fører til de opsatte resultatmål (Merchant & van der Steede 2014, Anthony & Govindajaran, 2007). I forbindelse med resultatstyring af ledere af investeringscentre i private koncerner er historiske finansielle nøgletal såsom ROI eller EVA veletableret. Selvom det finansielle regnskabs begrebsapparat er mangelfuldt og kan have dysfunktionelle effekter, er det formuleret i et generelt sprog, der giver mulighed for økonomiske evalueringer og sammenligninger af aktiviteter på tværs af tid og rum.

Den offentlige sektor har imidlertid ingen generisk enhed, som kan bruges til at måle velfærd på tværs af service enheder (Anthony & Young, 1999). Endvidere er en lang række områder i den offentlige sektor komplekse og idiosynkratiske (Fryer, Antony, & Ogden, 2009; Van de Walle, 2008), hvorfor det er vanskeligt at definere klart, hvad der kendetegner god offentlig service. Resultatmåling i den offentlige sektor udfordres derfor af iboende vanskeligheder med at definere klare mål for offentlige tjenester (Kaplan, 2001; Ridley & Simon, 1938). Dette er en vigtig grund til, at mange økonomistyringsmodeller udviklet til den private sektor er meget vanskelige at overføre til offentlige organisationers domæne (Forbes, 1998; Kaplan, 2001).

## **2. Problemstilling og formål**

Dette rejser spørgsmålet om, i hvilken udstrækning mål- og resultatstyringssystemer overhovedet kan benyttes meningsfuldt i den offentlige sektor. Når de offentlige institutioners praksisser er af

en anden type end den private sektors, er der behov for et andet begrebsapparat til styring af dem (Wittgenstein, 1953; L. Nørreklit 2017). Dette betyder, at styringsmodellernes begreber må udvikles og reflekteres i forhold til praksiskonteksten i den offentlige sektor. Eksempelvis kræver det, at den organisatoriske enheds rolle og begrebet 'god præstation' bliver klart identificeret (Van de Walle, 2008).

Formålet med denne artikel er at undersøge, i hvilken grad Moderniseringsstyrelsen har været i stand til at udvikle en 'mål- og resultatstyringsmodel' i en sådan form, at den kan anvendes af ministerielle departementer til effektiv styring af deres underliggende statslige agenturer og institutioner, og dermed opfylde målsætningen med modellen. Vi undersøger om ledelsværktøjet 'mål- og resultatstyringsmodel' indeholder begrebsmæssige egenskaber, som kan danne grundlag for effektiv styring af offentlige institutioner. Dermed adskiller dette studie sig fra de mere traditionelle empiriske undersøgelser af styringsværktøjer, der fokuserer på de sociale og adfærdsmæssige aspekter (Baldvinsdottir, Mitchell, & Nørreklit, 2010). Ambitionen er således at rette fokus mod et aspekt af den offentlige ledelsesdebat, som synes at være underbelyst.

Undersøgelsen baserer sig på en analyse af centrale termer i Moderniseringsstyrelsens model til mål- og resultatstyring og i de implementerede resultatkontrakter mellem Ministeriet for Uddannelse og Forskning og universiteterne. Den begrebsanalytiske tilgang er rettet mod at undersøge niveauet af klarhed og præcision i betydningen af centrale begreber i modellen (Wilson, 1969). Dette er ikke kun nødvendigt med det formål at evaluere modellen, men også for at kunne udvikle og forbedre den. Begrebslig klarhed er vigtigt for at kunne foretage valid resultatmåling og effektiv styring. Især er dette væsentligt i en tid, hvor man snakker om at give mere autonomi til ledere i den offentlige sektor. Der er det vigtigt at kunne vurdere, om lederen gør et godt eller dårligt job, og mål- og resultatstyring kan være et vigtigt instrument til evaluering af dette. Men det kræver en vis grad af kvalitet i begrebsapparatet til mål- og resultatstyring.

Teoretisk bygger vi på pragmatisk konstruktivisme (Nørreklit, Nørreklit & Mitchell, 2016; Nørreklit 2017), som opstiller de begrebslige krav, der med rimelighed må stilles til et målings- og styringsværktøj, hvis det skal kunne siges at være et troværdigt redskab. Dermed også sagt, at artiklen baserer sig på det grundsyn, at mål- og resultatstyringssystemer er menneskelige konstruktioner, og at nogle konstruktioner er bedre end andre. Det centrale synspunkt er, at gode målings- og styringssystemer medvirker til at skabe en organisatorisk virkelighed, hvor ledere og

medarbejdere i interaktion med hinanden kan skabe en praksis, der rent faktisk fungerer. Analysen afslører, at modellen er domineret af dårligt skitserede begreber og mismatches, der danner grundlag for skabelse af illusioner. Der er således behov for at udvikle en bedre begrebsramme til mål- og resultatstyring af offentlige institutioner.

### **3. Oversigt over artiklen**

Artiklens struktur er som følger: Afsnit to introducerer vores teoretiske ramme og analysemetode, mens afsnit tre præsenterer vores analyser af centrale elementer i Moderniseringsstyrelsens model til mål- og resultatstyring og af resultatkontrakterne mellem Ministeriet for Uddannelse og Forskning og de danske universiteter. Afsnit fire og fem diskuterer og konkluderer vores resultater.

## **B. Teori og metode**

En evaluering af en mål- og resultatstyringsmodel kræver formulering af kriterier, som den skal overholde for, at den kan anses for at være et troværdigt styringsredskab. Derfor diskuterer vi i dette afsnit sådanne kriterier for validitet, og rejser på denne baggrund vores teoretisk funderede forskningsspørgsmål. Endelig beskriver afsnittet den metode, der anvendes til at foretage en teoretisk forankret analyse af vores case. Casen er Moderniseringsstyrelsens beskrivelse af 'mål- og resultatstyringsmodellen', og hvordan denne model udfolder sig i kontraktforholdet mellem Ministeriet for Uddannelse og Forskning og de danske universiteter.

### **1. Teoretisk begrebsapparat**

#### *a. Realisme og social konstruktivisme*

Økonomistyringslitteraturen er domineret af to meta-teoretiske tilgange: realisme og socialkonstruktivisme (Chua, 1986; Ryan, Scapens, & Theobald, 2002, s. 37). Realismen forudsætter, at der eksisterer en uafhængig verden 'derude', som kan observeres objektivt (Frege, 1879; Whitehead & Russel, 1910-1913). Dens opfattelse af validitet relaterer sig til korrespondensteori om sandhed, som tilsiger, at en påstand er sand, når der er overensstemmelse mellem det, der siges, og det, der observeres. I henhold til denne opfattelse bør et regnskab til evaluering af ledelsens historiske præstation dannes på grundlag af objektive repræsentationer af virksomhedens økonomiske situation.

Imidlertid er denne opfattelse blevet kritiseret af den sociale konstruktivistiske lejr, der hævder, at virkeligheden er en konstruktion, der er skabt af menneskets tanker, diskurs, aftaler og interaktion (Meyer & Rowan, 1977; Miller & O'Leary, 1987). Ud fra dette synspunkt eksisterer der ingen objektiv økonomisk virkelighed 'derude'. Regnskabet afspejler således ikke neutrale fakta om virksomhedens økonomisk virkelighed (Tinker, 1991, s. 298), men konstruerer i stedet den økonomiske virkelighed.

Det socialkonstruktivistiske argument har en vis pointe, men det udgør også en risiko for at skabe en social verden, hvor 'anything goes' (Feyerabend, 1970/2010). Hvis der ikke findes nogen virkelighed, og hvis sprog ikke har nogen repræsentativ funktion, er implikationen, at alting kan anføres som en sandhed om verdenen. Men i den virkelige verden går alt ikke. For virkelige aktører, der søger at udvikle en velfungerende social verden, er alle handlinger ikke lige mulige, og alle beskrivelser er ikke lige nyttige. Da den socialkonstruktivistiske tilgang ikke har taget højde for dette problem, er der behov for at etablere en alternativ ontologi, der baner vejen for en meningsfuld formulering af kriterier for validitet i regnskabs- og økonomistyringsmodeller. En sådan ontologi bør ikke kun anerkende, at menneskelige aktører skaber organisatorisk virkelighed, men også at alle menneskelige konstruktioner ikke virker lige godt. Det pragmatisk konstruktivistiske paradigme er udviklet med henblik på at gøre netop dette.

*b. Pragmatisk konstruktivisme*

Pragmatisk konstruktivisme bygger på den grundlæggende antagelse, at mennesker er kreative og reflekterende aktører, der bruger sprog til at konstruere aktiviteter og koordinere handlinger i et forsøg på at opbygge en fungerende praksis (Jakobsen, Johansson & Nørreklit, 2011; Nørreklit, Nørreklit & Mitchell, 2007, 2010, 2016; L. Nørreklit 2017; H. Nørreklit 2017). Et centralt princip er, at menneskers praksis er organiseret omkring brug af sprogspil, hvor tanker, handlinger og sprog er sammenvævet i en helhed (Wittgenstein, 1953, §7). Et klassisk eksempel på et sprogspil er 'bygherrens sprog', hvor en bygherre har brug for sin assistent til at bringe ham forskellige byggematerialer. Til dette formål udvikler de et sprog, der består af udsagn med ordene 'blok', 'søjle', 'mursten', 'bjælker'. Bygherren siger eksempelvis ordet blokke, og assistenten henter de blokke, han har lært at hente ved sådanne udsagn (Wittgenstein, 1953, §2). Med andre ord, når man udbryder 'blok!', peger bygherren ikke blot på den fysiske blok; han beder faktisk sin assistent om at bringe ham en blok.

Det samme gælder for økonomistyringsverdenen. Når man for eksempel planlægger en restaurantmenu, skal de involverede ledere udvikle et bestemt sprog (f.eks. bestående af begreber som dækningsbidrag, pris, omkostninger, måltal, estimater, antal kunder, produkt mix, hovedret, forretter, desserter, mv. (Ahrens & Chapman, 2007, s. 13)). På grundlag af dette sprog kan aktørerne interagere for at indsamle, beregne og evaluere oplysninger om kundeadfærd og restaurantaktiviteter og dermed danne og evaluere restaurantmenuens profitabilitet. På denne måde er sproget ikke uden for verden, men tværtimod bruges det som en værktøjskasse af aktører til at forstå og udvikle bestemte praksisformer.

I modsætning til et radikalt socialkonstruktivistisk perspektiv understreger pragmatisk konstruktivisme, at hvad aktørerne siger ikke kan oversættes lineært til en velfungerende praksis. Hvis aktørerne skal have succes med at opbygge effektivt fungerende handlinger, kræver det integration af følgende fire virkelighedsdimensioner: fakta, muligheder, værdier og kommunikation. Således skal der for det første være et faktisk grundlag, for at en idé om en praksis eller livsform kan realiseres. Eksempelvis er det nødvendigt for, at lederens idé om en restaurantmenu er faktisk mulig, at der faktisk er adgang til forhold som adgang til køkkenfaciliteter, ingredienser, medarbejdere, økonomiske ressourcer etc. Disse udgør alle det faktuelle grundlag for, at den skitserede idé om en restaurantmenu rent faktisk kan realiseres. Hvis disse fakta ikke er på plads, er muligheden for en restaurantmenu som et slutresultat en illusion. Desuden er det afgørende for at skabe menneskelig handling, at en faktisk mulighed afspejler aktørernes værdier. Hvis aktørerne ikke opfatter en faktisk mulig handling som værdifuld, er aktørerne utilbøjelige til at udføre den pågældende handling. Endelig skal aktørerne kunne kommunikere for at konstruere og koordinere velfungerende handlinger.

### *c. Krav til begrebers struktur*

Som allerede nævnt er pragmatisk konstruktivisme inspireret af den Wittgensteinianiske idé om, at sprogets betydning læres og udvikles i lokal praksis. Derfor skal betydningen af ethvert begreb forklares af den rolle, det spiller i aktørernes opbygning af en fungerende praksis. Endvidere må det understreges, at effektiv kommunikation kræver en sproglig struktur, hvor hvert begreb har en ret veldefineret og fælles betydning. I det følgende argumenterer vi for, at et begreb skal have fire betydningskriterier.

For det første skal et begreb have en abstrakt betydning. Aktørerne skal ved hjælp af den

sproglige værktøjskasse kunne definere et begrebs kognitive indhold og dermed skitsere dets abstrakte idé. For eksempel er en blok en mursten sammensat af ler eller cement, der kan bruges til at bygge huse; 'variable omkostninger' er omkostninger, der ændrer sig proportionalt i forhold til ændringer i produktionsoutput, etc. Dette gør det muligt for aktører at afgrænse, hvad begrebet refererer til, hvilket er nyttigt, når det drejer sig om at differentiere mellem det, der er og det, der ikke er inkluderet i begrebet.

For at aktørerne kan skabe en fælles forståelseshorisont af, hvad begrebets abstrakte idé indebærer i dets praktiske brug, skal de udpege et sæt af eksemplariske referencer. Eksempelvis kan aktører i en bestemt regnskabspraksis være enige om, at variable produktionsomkostninger henviser til omkostninger til råmaterialer, energi og timelønnede produktionsmedarbejdere. Uoverensstemmelser mellem et begrebs abstrakte idé og de eksemplariske referencer kan føre til forvirring og illusion (Nørreklit, Nørreklit, Mitchell & Bjørnenak, 2012). Det kan eksempelvis ske, hvis man i forbindelse med fastlæggelse af begrebet variable produktionsomkostninger peger på lønnen til direktøren for produktion.

Endvidere kan definitionen af begrebets abstrakte idé være formuleret for bredt, hvilket betyder, at de kan være mangelfulde for planlægning og styring. Derfor er der til sådanne formål også nødvendigt at tildele et begreb en supplerende kriteriebaseret betydning. Kriterier har evnen til at overvinde subjektivitetsproblemer ved at omdanne det kvalitative grundlag af det begrebslige indhold til tal. For eksempel kan en byggeleder foretage mere detaljeret planlægning og styring af sin byggeaktivitet ved at kategorisere byggestenene efter størrelse, og ledere kan foretage mere effektiv finansiel planlægning ved at beskrive pengestrømme tidsmæssigt detaljeret. Det er dog vigtigt, at kriterierne vælges i overensstemmelse med den pragmatiske anvendelse af det pågældende begreb. Et begreb med løse kriterier kan således være nyttigt i kunstneriske sammenhænge, hvor enkeltpersoners handlinger er baseret på en intuitiv opfattelse, mens en skarpere brug af kriterier er nødvendig, når handlinger skal begrænses præcist som f.eks. i lægevidenskaben. Sammenhængen mellem det begrebslige indhold og kvantificeringskriterier kan dog også bidrage til dannelse af illusioner. For eksempel kan en social kontekst være domineret af stærke kvantificeringskræfter, som betyder, at man sætter tal på fænomener, der ikke kan tælles.

Men det er ikke nok, at begreber peger på faktuelle ting. Muligheds- og værdidimensionerne bør også afspejle sig som lag i det begrebslige indhold. Det er integrationen af alle fire dimensioner,



der får en virkelighedskonstruktion til at fungere, hvorfor disse lag skal integreres i begrebets struktur. Hvis man skal styre et byggeri, er det således ikke tilstrækkeligt at pege på antallet af tilgængelige blokke, men man skal også vide noget om deres faktiske muligheder i relation til byggeriet, og om disse er værdifulde egenskaber for projektet. Tilsvarende kan en konto i et bogholderi se ud som et kundetilgodehavende, men om det rent faktisk er et tilgodehavende, man kan regne med i sin finansielle planlægning, afhænger af, om en kunde faktisk har modtaget nogle produkter eller serviceydelser, og at kunden faktisk kan og vil betale.

Etableringen af disse kvaliteter i opbygningen af vores målings- og styringsbegreber er afgørende for deres validitet. Hvis begreberne er ordentligt konstrueret kan den pågældende model hjælpe aktørerne med at danne en fungerende praksis. Virkelighedskonstruktionens foranderlighed betyder, at begreberne til stadighed udfordres og stilles overfor krav om forandring og udvikling. Dette skaber risiko for at skabe og anvende uklare, inkonsekvente illusionsskabende begreber, hvilket igen kan være årsag til problemer i en organisation. For at et begreb kan være nyttigt til styring af en bestemt praksis, skal det være en ret stabil begrebslig struktur. Hvis ikke dette er tilfældet, bliver begrebets betydning flydende (Levi-Strauss, 1950/1987). Vi får termer, der har potentiale til at have alle slags betydninger og derfor er ubrugelig i aktørernes konstruktion af fungerende praksis.

#### *d. Proaktiv og pragmatisk sandhed*

Den begrebslige konstruktion danner udsagn, som aktørerne bruger til at konstruere aktiviteter og koordinere handlinger. Afgørende er, om den begrebslige konstruktion hjælper aktørerne med at skabe en velfungerende praksis, eller med et pragmatisk konstruktivistisk ordvalg om begrebsapparatet bidrager til dannelse af 'konstrukt-kausaltet' (Nørreklit, Nørreklit, Mitchell & Bjørnenak, 2012; L. Nørreklit, 2017). Udsagnene bygger på et sæt af forventninger, men da vi ikke kan have viden om fremtiden, kan vi kun proaktivt vurdere om forventningerne kan realiseres. Men andre ord, vi kan kun have proaktiv sandhed. Det er imidlertid kun gennem dets anvendelse i praksis, at en begrebsramme kan testes. Graden af sandhed i det anvendte begrebsapparat er ikke et *a priori* spørgsmål, men et pragmatisk. Hvis begreberne virker, dvs. hvis forventningerne i den begrebslige konstruktion er opfyldt, er udsagnene pragmatisk sande. Den pragmatisk test kan foretages ved løbende at sammenligne forventningerne om handlingen i den proaktivt sande begrebsramme og den pragmatisk sandhed om den faktiske handling (Nørreklit, Nørreklit & Mitchell, 2007, 2016). Forskellen mellem pro-aktiv sandhed og pragmatisk sandhed - hvis der er

nogen - kaldes for sandhedskløft. For at øge pålideligheden af toplederens evner til at skabe realistiske strategier må sandhedskløften overvåges og danne grundlæg for læring.

*e. Forskningsspørgsmål*

Ovenstående teoretiske refleksioner giver anledning til at undersøge om den af Moderniseringsstyrelsen skitserede model til mål- og resultatstyring opfylder de pragmatisk konstruktivistiske krav til begrebers struktur. Hvis dette ikke er tilfældet danner mål- og resultatstyringsmodellen grundlag for dannelse af illusioner frem for at bidrage til at skabe en fungerende organisatorisk praksis. På den baggrund rejser vi følgende mere teoretisk funderede undersøgelsesspørgsmål:

Hvad karakteriserer de begrebslige strukturer i Moderniseringsstyrelsens mål- og resultatstyringsmodel og i de implementerede mål- og resultatkontrakter mellem Uddannelse og Forskningsministeriet og universiteterne?

Bidrager disse begrebslige karakteristika til dannelse af en valid begrebsramme, som kan understøtte aktørerne i deres skabelse af konstrukt-kausaltitet?

## **2. Metode**

For at besvare disse forskningsspørgsmål analyserer vi de begreber, der anvendes i Moderniseringsstyrelsens beskrivelse af 'mål- og resultatstyringsmodellen', og hvordan denne model udfolder sig i kontraktforholdet mellem Ministeriet for Uddannelse og Forskning og de danske universiteter for perioden 2015-2017. Vi har valgt casen indenfor universitetsområdet, fordi det giver mulighed for indsigt i implementeringen af mål- og resultatstyring i en konkret, men kompleks praksis situation (Otley & Berry, 1994). Desuden er denne case relevant som et studieobjekt, fordi det er et område, hvor mål- og resultatstyring er meget udbredt, på trods af, at det er et meget vanskeligt område at måle og styre (Arnaboldi, Lapsley & Steccolini, 2015).

*a. Begrebsanalyse*

Den anvendte metode er en begrebsanalyse (L. Nørreklit, 2017; Wilson, 1969; Wittgenstein, 1953), som tager sigte på at undersøge og evaluere kvalitetsniveauet i strukturen af de begreber, der danner rammen for mål- og resultatstyringsmodellen. På baggrund af de ovenfor skitserede karakteristika for et fungerende sprogspil, undersøger vi, hvordan centrale begreber i

tekstmaterialet omkring mål- og resultatstyringsmodellen får tildelt mening. Vi analyserer, i hvilket omfang disse begreber opfylder følgende fire kvalitetskrav til begreber: abstrakt mening, kriteriebaseret betydning, anvendte eksempler og integrationen af de fire virkelighedsdimensioner. På denne baggrund reflekterer vi over den begrebslige rammes evne til at bidrage til aktørernes dannelse af en fungerende praksis. Den begrebslige analyse danner således grundlag for en pro-aktiv evaluering af mål- og resultatstyringsmodellens validitet.

Vi ved fra den offentlige debat og tidligere forskning, at det er problematisk at få de nye offentlige styringsmodeller til at fungere i lokal praksis, eller med andre ord opfylder de ikke testen om at være pragmatisk sande (Kaspersen & Nørgaard, 2015; Møller, Iversen & Andersen, 2016). Men da formålet med denne artikel er at undersøge et styringsværktøjs begrebslige kvaliteter og dermed dets pro-aktive sandhed, kigger vi ikke nærmere på dets pragmatiske effekt empirisk.

*b. Undersøgelserforløb og case-materiale*

Vi starter undersøgelsen med en analyse af mål- og resultatstyringsmodellen udviklet af Moderniseringsstyrelsen. Efterfølgende analyserer vi, hvordan mål- og resultatstyring er blevet implementeret i kontraktforholdet mellem Ministeriet for Uddannelse og Forskning og de syv danske universiteter.

Moderniseringsstyrelsen blev etableret i 2011 ved en sammenlægning af bl.a. Økonomistyrelsen og Personalestyrelsen. Moderniseringsstyrelsen (og før den Økonomistyrelsen) har produceret vidtstrakte mængder af publikationer om mål- og resultatstyring i Danmark (se case materiale). Da vi undersøger universitetskontrakterne for årene 2015-2017, har vi valgt at analysere publikationer, som kontrakterne bygger på og dermed udgivelser fra før 2015. Publikationerne består dels af generelle vejledninger, der skitserer ideen i 'mål- og resultatstyringsmodellen' (Moderniseringsstyrelsen, 2014a, b, c), og en mængde såkaldt 'inspirationsmateriale', der eksemplificerer ideale måder at aktualisere den skitserede styringsmodel på (Økonomistyrelsen 2010a,b; Moderniseringsstyrelsen, 2014a). Undersøgelsen omfatter en analyse af de begrebslige kvaliteter i begge typer af materiale.

Overordnet set er tekst materialet meget fragmenteret og åben for fortolkning. Sammenhængen mellem tekstafsnit, sætninger og centrale begreber er mange steder uklar, ligesom terminologien ikke synes at være konsistent såvel inden for som på tværs af tekster. Eksempelvis beskrives mål-

og resultatstyringsmodellen i tilknytning til andre styringselementer, men relationen til disse elementer og deres indhold er uklar. Endvidere synes der at være forskelle i den måde de samme elementer forklares på i forskellige tekster. Det gør analyse af teksten vanskelig, hvilket allerede indledningsvis tyder på begrebslige problemer i begrebsrammen. Vi har valgt at fokusere vores analyse på begrebsdannelsen i forbindelse med følgende to centrale elementer i tekstmaterialet: mål- og resultatstyringsforlægget og forandringsmodellen.

Materialet til undersøgelse af kontraktforholdet mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og de syv danske universiteter er et orienteringsbrev og et notat med praksisinformation om udviklingskontrakterne udarbejdet af Uddannelses- og Forskningsministeriet (2015 a,b), og de faktiske kontrakter mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og de danske universiteter for perioden 2015-2017. Vi kan allerede her afsløre, at analysen af Moderniseringsstyrelsens begrebsramme giver anledning til nogle bekymringer, som er relateret til begrebernes validitet. Dette giver grund til, at undersøgelsen af de begrebslige kvaliteter i den implementerede mål- og resultatstyringsmodel i kontraktforholdet mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og de syv danske universiteter fokuserer på, i hvilken grad disse bekymringer bliver adresseret i denne anvendelse.

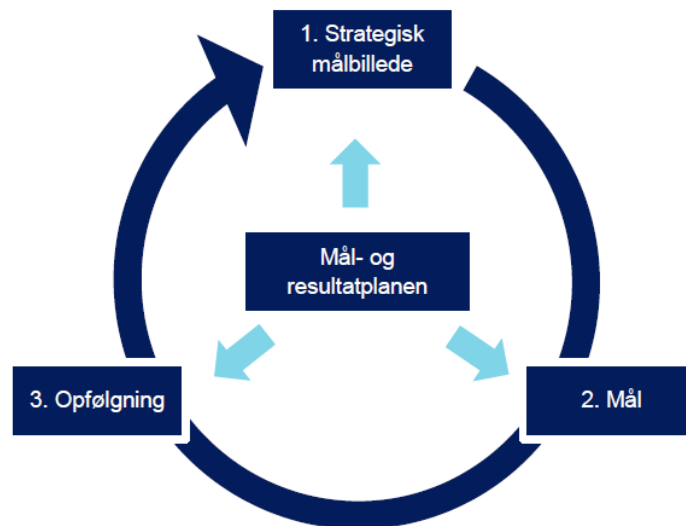
Analyserne bruges sammen med den teoretiske ramme for pragmatisk konstruktivisme til at vurdere validiteten af kontraktforholdet mellem Uddannelse og Forskningsministeriet og universiteterne. På denne baggrund diskuterer vi, om mål- og resultatstyringsmodellen frembringer illusioner snarere end en fungerende praksis.

### **C. Analyse af mål- og resultatstyringsmodellen**

Dette afsnit starter med en analyse af centrale begreber i Moderniseringsstyrelsens generelle beskrivelse af 'mål- og resultatstyringsmodellen' og i de vidtstrakte mængder af inspirationsmateriale (Økonomistyrelsen 2010a,b; Moderniseringsstyrelsen 2014a,b,c). Resultaterne af analysen giver anledning til to overordnede bekymringer, der relaterer sig til validiteten af modellen. Efterfølgende analyserer vi, i hvilken grad disse bekymringer bliver adresseret i modellens anvendelse i kontraktforholdet mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og de danske universiteter.

## 1. Analyse af Moderniseringsstyrelsens 'mål- og resultatstyringsmodel'

Ifølge Moderniseringsstyrelsen (2014a, b) er formålet med 'mål og resultatstyring' at skabe det strategiske fundament for styring af offentlige institutioner for effektivt at levere resultater i overensstemmelse med de politiske målsætninger. Moderniseringsstyrelsens tilgang til 'mål- og resultatstyring' er illustreret i figur 1 (2014a, b). Modellen består af tre faser, 1) strategisk målbillede, 2) formuleringen af resultatmål, og 3) opfølgning. Modellen er således bygget op som en planlægnings- og feedbackmodel, som er velkendt fra konventionelle økonomistyringssystemer (Anthony & Govindajaran, 2007; Kaplan & Norton, 2008). I det følgende analyserer vi validiteten af modellens begreber med fokus på materialet til den første og anden fase af modellen, som er de mest udviklede.



Figur 1: Modellen for 'mål- og resultatstyring' (Moderniseringsstyrelsen, 2014b)

### a. Strategisk målbillede

Det strategiske målbillede udarbejdes i ministeriet. Det skal indeholde en kort beskrivelse af de strategiske prioriteringer og målsætninger, som forventes af de pågældende institutioners aktiviteter over en flerårig periode:

*"Det strategiske målbillede sammenfatter styrelsens strategiske prioriteringer og målsætninger for en flerårig periode... Målbilledet fortæller den sammenhængende historie om, hvad styrelsen ønsker at ændre, og hvordan styrelsen skaber værdi i forhold til sine omgivelser. Det strategiske målbillede*

*kan derfor, kort fortalt, ses som styrelsens overordnede effektmålsætning”*  
(Moderniseringsstyrelsen, 2014a, s.15)

Citatet viser en ganske vag beskrivelse af begrebet ”strategisk målbillede”, og hvad det indebærer. Ikke kun er det åbent for fortolkning, hvad det involverer at formulere en ’sammenhængende historie om, hvad styrelsen ønsker at ændre, og hvordan styrelsen skaber værdi til sine omgivelser’, men der skitseres ingen begrebsligt indhold, reference og kriterier i relation til termen strategisk målbillede. På trods af, at begrebet strategisk målbillede skal udtrykke styrelsens såkaldte effektmålsætning, som er omdrejningspunktet for mål- og resultatstyringen, er der i materialet ikke nogen beskrivelse af begrebet effektivitet, hverken i forhold til kriterier eller eksempler på, hvad det indebærer i den offentlige sektor. Dette medfører, at der er mange forskellige måder, hvorpå det strategiske målbillede kan blive repræsenteret på, og det er usikkert, om det, det repræsenterer, handler om effektivitet.

For at de strategiske målbilleder kan blive forankret i organisationen, er ambitionen, at de er formuleret i en dialog mellem topledelsen i styrelsen og det ansvarlige ministerie:

*”Udformningen af det strategiske målbillede sker på et solidt grundlag, i samarbejde mellem departement og styrelsen og er forankret på toplederniveau, så der sikres retning, legitimitet og tilstrækkeligt ejerskab... det vil dog i alle tilfælde være afgørende, at det strategiske målbillede tager afsæt i de politiske målsætninger for styrelsens arbejdsområde.”* (Moderniseringsstyrelsen, 2014a, s. 15-16)

Men da de strategiske målsætninger skal afspejle de politiske prioriteter, så indikerer citatet, at det er ministeriet, som har det afgørende ord i, hvilke strategiske målsætninger, der faktisk vælges. Vi ser dermed ikke kun, at den hierarkiske proces i forbindelse med formuleringen af strategiske målsætninger er tvetydig, men også, at ansvarsfordelingen mellem minister og institutioner er uklar i forhold til formulering af målbilledet.

Generelt finder vi, at materialet mangler en begrebslig afklaring af, hvad der er et ’fornuftigt’ strategisk målbillede, og hvordan det kan formuleres.

b. *Formuleringen af mål*

Anden fase i mål- og resultatstyringsmodellen er udviklingen og formuleringen af konkrete mål. Strategiske målbilleder kan ikke stå alene, men skal være komplementeret af en række konkrete delmål, der kan sikre, at styrelsen opnår de ønskede strategiske målbilleder:

*”Det strategiske målbillede er udgangspunktet for formuleringen af de konkrete mål. Formuleringen af mål er en afgørende forudsætning for at lykkes med at realisere målbilledet for styrelsen, idet målene udgør de konkrete delelementer i arbejdet for at skabe de ønskede resultater”*

(Moderniseringsstyrelsen 2014b, s.8).

I materialet gives der præcedens til følgende fire forskellige måltyper: *kvalitet, aktivitet, output og effektmål* (Moderniseringsstyrelsen, 2014a), som er relaterede til enten operationelle opgaver såsom *produktion, indtjening, sagsbehandlingstid og brugertilfredshed* (Moderniseringsstyrelsen, 2014b, s.8-9) eller policy opgaver såsom *forberedelse af politiske initiativer, forhandlinger, analysearbejde og ny lovgivning*. (Moderniseringsstyrelsen, 2014b, s.8-9). Disse målbegreber er centrale for at sikre, at en institution faktisk leverer den ønskede målsætning, som er angivet i det strategiske målbillede. Idealet er, at målene kvantificeres og udtrykkes via resultatmåltal. Men der er hverken formuleret kognitivt indhold for disse målbegreber eller kriterier for deres kvantificering. Vi finder således heller ikke i denne fase nogen overvejelser angående det begrebslige indhold af effektivitet, eller hvordan det kan måles. Moderniseringsstyrelsen synes dermed ikke at være bekymret for det begrebslige indhold og kriterier for målene eller om relationen mellem disse og det strategiske målbillede. Det bliver således overladt til den, der implementerer modellen.

I stedet fokuserer Moderniseringsstyrelsen på kriterier for det enkelte måls form. Således påpeges det, at målene skal være formuleret i overensstemmelse med det såkaldte SMART-framework (Moderniseringsstyrelsen, 2014a, s.25). SMART-frameworket, som er udviklet af Doran (1981), fremfører, at måltal skal være (1) specifikke, (2) målbare, (3) opnåelige, (4) realistiske og ambitiøse, og (5) tidsbestemte. Dermed observerer vi et omrids af naturvidenskabelig tænkning, hvor det antages, at der er en objektiv verden derude, som kan blive kvantificeret og målt. Men der er ingen refleksion på, om det faktisk er muligt meningsfuldt at opfylde disse kriterier.

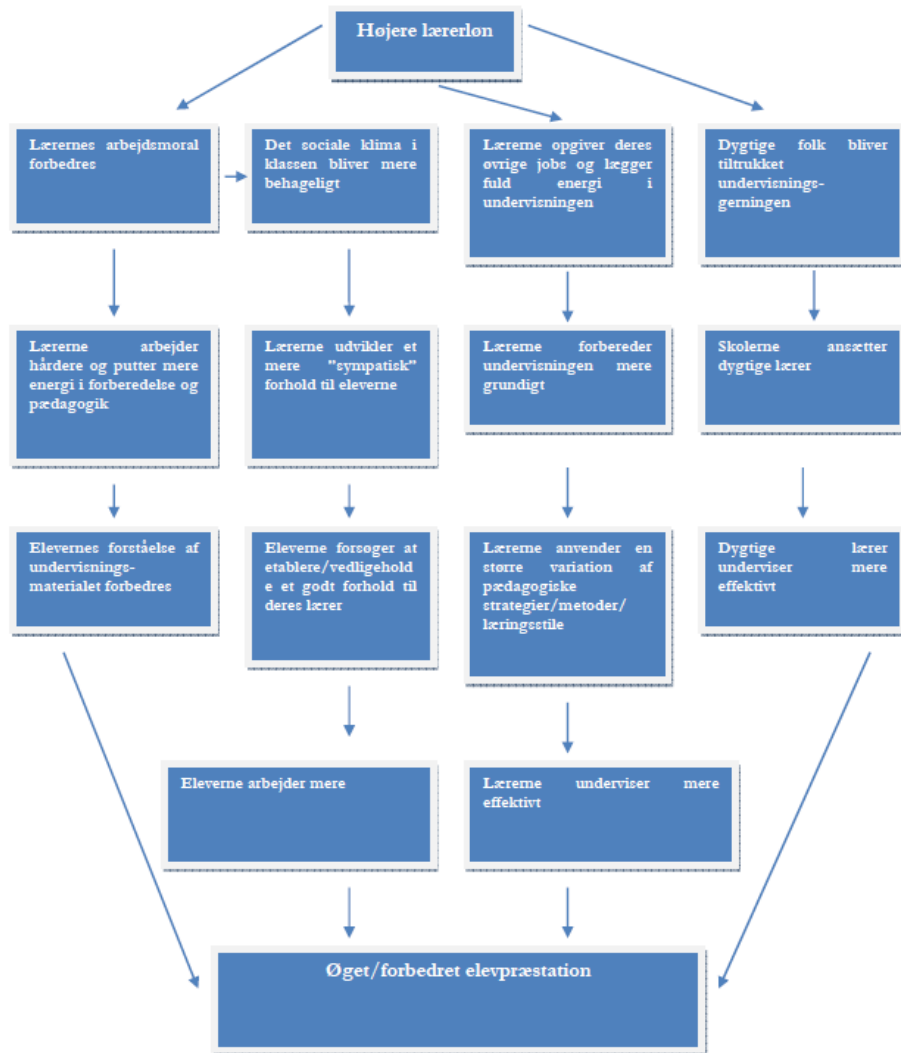
Det fremgår også af materialet, at det er topledelsen, som er ansvarlig for at definere og evaluere indholdet i mål- og resultatplanerne:

*"Toplederforankring er en central faktor for effekten og succesen af mål- og resultatplanen. Involveringen... Det bør derfor være topledelsen, som definerer og evaluerer mål- og resultatplanernes indhold... Ellers risikeres det, at den strategiske styring af mål og resultater for de vigtigste kerneopgaver drukner i løbende drift."* (Moderniseringsstyrelsen, 2014a, s. 13)

Citatet illustrerer en hierarkisk top-down styringstilgang, hvor viden i den lokale praksis ikke bliver taget i betragtning, når mål- og resultatplanen skal formuleres. Endvidere ser vi i citatet, at Moderniseringsstyrelsen betragter lokal indblanding som en ulempe, idet det kan betyde, at den strategiske målstyring drukner i den løbende drift. Men det er medarbejderne, der skal *levere resultaterne og møde målsætningerne* (Moderniseringsstyrelsen, 2014b, s. 3). Mål- og resultatplaner skal være forankret på medarbejderniveau. 'Forankring' skal dog ikke ske i form af medindflydelse på målformuleringen, som det var tilfældet ved topledelsesforankring, men at topledelsen skal informere medarbejderne om målene.

Endvidere beskriver inspirationsmaterialet forskellige tilgange til at arbejde med mål- og resultatstyring på (Økonomistyrelsen 2010a). En af modellerne er den 'logiske model', som giver en oversigt over komponenterne i forbindelse med en indsats (input, aktiviteter, output og outcome). Modellen er en lineær mekanisk beskrivelse, men indeholder ingen teori om relationen mellem initiativ og effekt.<sup>1</sup> Det gør derimod forandringsmodellen, som bygger på antagelsen om kausalitetssammenhænge mellem initiativer og effekt. Moderniseringsstyrelsen foreslår brugen af 'forandringsmodeller' som en ideel måde til at opnå og arbejde med relationer mellem initiativer og effekt. For at være en 'forandringsmodel' skal relationerne mellem variable være kausalt verificeret. Forandringsmodeller indebærer formulering af en empirisk holdbar kæde af kausale effekter, hvor implementering af specifikke initiativer understøtter opnåelsen af den ønskede effekt. Inspirationsmaterialet giver forskellige eksempler på forandringsmodeller (Økonomistyrelsen, 2010a, s. 9-12; 2010b, s. 9-10; 2014a, s. 22-23). Figur 2 illustrerer en sådan model, der eksempelvis baserer sig på, at højere lærerløn er relateret til forbedret elevpræstation.





Figur 2 : Eksempel på hvordan højere lærerløn på forskellige måder kan føre til øget elevpræstation (Økonomistyrelsen, 2010a, s. 17)

Modellen i figur 2 bygger på et skema med en række betingede udsagn: hvis initiativ Y, så hændelse X. For eksempel, hvis lønnen til lærere øges (Y), så vil elevpræstationen blive forbedret (X). Sådanne betingede udsagn er ofte forbundet i et skema af transitive strenge såsom 'højere løn (Y), så vil lærernes arbejdsmoral forbedres (Z), derefter vil lærerne arbejde hårdere og forbedre deres forberedelse (X)' og så videre. Et sådant skema er baseret på en antagelse om push-kausalitet mellem de betingede udsagn. Det formodes således, at de af topledelsen valgte initiativer er antecedenser for nogle efterfølgende begivenheder, og at de således kan skubbe mod en tilsigtet effekt (Økonomistyrelsen, 2010a, s.9-21; 2010, s.3). Kvaliteten af et resultatmål bliver derved knyttet til en egenskab af at være utvetydigt forbundet med den effekt, der bliver målt, og

at være klart påvirket af det initiativ en styrelse sætter i gang. (Økonomistyrelsen, 2010b, s.10). Det betyder, at et resultatmål skal indføres mhp. at realisere de ønskede effekter, hvorved der antages en form for naturlovskausalitet, også kaldet en push-kausalitetsrelation mellem det forslåede initiativ og de ønskede resultater.<sup>ii</sup> I dette lys, er udfordringen at vælge det initiativ, som har den stærkeste indflydelse på det ønskede resultat i den ønskede retning. Men for at være troværdigt skal skemaets kausalkæder være baseret på en forklarende teori med empirisk verificerede kausalitetssammenhænge (Økonomistyrelsen 2010 a). Vi ser dog ikke i materialet referencer til undersøgelser, der dokumenterer sådanne sammenhænge, eller hvordan sådanne sammenhænge kan verificeres i praksis.

*c. Konklusion: To bekymringer*

På denne baggrund kan vi konkludere, at formålet med mål og resultatstyringsmodellen er at sikre effektive institutioner. Kernen i modellen er formuleringen og implementeringen af strategiske målbillede og resultatmål, som skal sikre, at en institution faktisk leverer det ønskede resultat. På baggrund af vores analyse mener vi, at det er relevant at rejse to centrale validitetsproblemstillinger med hensyn til modellens funktionalitet.

For det første synes modellens målbegreber at være dårligt konstrueret. Moderniseringsstyrelsen introducerer således målbegreber uden en redegørelse for deres kognitive ideer og kriterier, og når vejledningsmaterialet eksemplificerer modellen, så er eksemplerne ikke forbundet med nogen form for begrebsligt indhold. Dette er illustreret ved den vage beskrivelse 'strategiske målbillede', som ikke indeholder nogen begrebslig afklaring af, hvad der er 'passende' strategiske målbilleder, som kan være udtryk for effektivitet. I relation til formuleringen af konkrete resultatmål og måltal, så er fokus på generiske kriterier for målets form, som opstillet i SMART-modellen i stedet for relationen mellem resultatmåltal og indholdet af det koncept, der måles. Problemet er, at hvis relationerne ikke er specificeret, så risikerer man, at de faktiske resultatmåltal bliver afkoblet fra virkeligheden, og dermed kan resultatmålingssystemet ende med at blive et system af termer uden noget begrebsligt indhold.

For det andet viser analysen, at modellen for mål- og resultatstyring bygger på en antagelse om en hierarkisk top-down implementering af resultatmål og initiativer, der kausalt skulle styre handlinger mod opnåelsen af det ønskede strategiske målbillede. Når topledelsen vælger et specifikt måleinitiativ, antages det – selvom det ikke overvejes, hvordan dette foregår på det

praktiske plan – at det skubber resultater gennem kæden af kausaliteter for slutteligt at nå den ønskede målsætning. Modellen synes derfor at følge en mekanisk kausal tanke baseret på en antagelse om, at topchefer kan skubbe menneskelig aktivitet i bestemte retninger og dermed opnå specifikke foruddefinerede målsætninger. Men modellens begreb om push-kausalitet kan være problematisk, når den tages i brug i den lokale kontekst. På overfladen virker tankegangen måske upåklagelig. Topledelsen beslutter sig for en række strategiske mål og et antal af konkrete delmål og måltal, der skal skubbe organisationen i den ønskede retning. Fra et pragmatisk konstruktivistisk synspunkt er antagelsen, at der er en deterministisk integration af fakta og muligheder, men der er ingen refleksion om, hvorvidt konstrukt-kausalitet kan etableres og dermed om push-kausalitet kan fungere. Idet modellen bygger på push-kausalitet, så medfører det en udelukkelse af medarbejdernes værdier og viden om, hvordan fungerende praksisser bliver etableret og udviklet. Med andre ord: modellen negligerer lokal viden om, hvordan man skaber konstrukt-kausalitet og dermed, om det er faktisk muligt at gennemføre den handling, der fører til det tilsigtede resultat. Men medarbejdernes viden kan i mange sammenhænge være en rig kilde til viden og indsigt i, hvordan man skaber og udvikler ting, der virker, og dermed bringer organisationen i den ønskede retning. Med denne viden ude af ligningen bliver modellen ensidigt afhængig af eksternt og generisk viden om mulige årsagsforbindelser mellem initiativer og resultater. Hvis valid empirisk viden om årsagssammenhænge mellem de transitive strenge ikke eksisterer, så vil modellen bryde sammen, og man vil være ude af stand til at styre organisationen.

I det følgende vil vi analysere, i hvilken grad disse to problemstillinger bliver adresseret i en faktisk implementering af mål og resultatstyringsmodellen i den kontraktbaserede relation mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og de danske universiteter.

## **2. Analyse af kontrakterne mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og universiteterne**

Uddannelses- og Forskningsministeriet har implementeret den af Moderniseringsstyrelsen skitserede mål- og resultatstyringsmodel. Den følgende analyse undersøger implementeringen af modellen med fokus på de samme problemområder, som analyseret ovenfor: konstruktion af begreberne og antagelsen om push-kausalitet. Vi analyserer først de strategiske målsætninger formuleret af Uddannelses- og Forskningsministeriet og dernæst de konkrete resultatmål formuleret af universiteterne.

a. Uddannelses- og Forskningsministeriets perspektiv

Ifølge Ministeren for Uddannelse og Forskning er resultatkontrakterne mellem ministeriet og universiteterne formuleret med følgende formål:

*”Jeg ser udviklingskontrakterne som et redskab, der kan være med til at understøtte en tydelig og åben dialog mellem ministeriet og den enkelte uddannelsesinstitution om prioriteringen af målsætninger, strategi og opfølgning samt en måde at synliggøre og dokumentere institutionernes præstationer og resultater for omverdenen” (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2015a, s.1)*

I overensstemmelse med tankegangen, der er indlejret i Moderniseringsstyrelsens mål- og resultatstyringsmodel, skal kontrakterne mellem ministeriet og universitet udformes med henblik på at opnå de strategiske målsætninger. Mere specifikt har ministeriet formuleret fem strategiske områder, for hvilke der skal udvikles konkrete resultatmål: (1) bedre kvalitet i uddannelserne, (2) større relevans og øget gennemsigtighed, (3) bedre sammenhæng og samarbejde, (4) styrket internationalisering, og (5) øget social mobilitet – flere talenter i spil. Undersøgelsespunktet i den følgende analyse vil være på den strategiske målsætning 'bedre kvalitet i uddannelserne', og hvordan dette skal blive målt.

Ministeriet ønsker, at universiteterne tilstræber en højere kvalitet i deres uddannelsesprogrammer. Dette ønske baseres på argumentet, at en højere kvalitet i uddannelse vil tillade de studerende at opnå de bedste muligheder for at blive ansat i relevante jobs og foranledige skabelsen af nye jobs. Ministeriets materiale har fokus på det funktionelle aspekt af højere uddannelsesniveau, men nævner dog også at uddannelse bør være medvirkende til en kultivering af de studerende og deres aktive deltagelse i det danske demokrati (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2015a, s.2). Ikke desto mindre er det ikke begrebsliggjort eller præciseret i teksten, hvad sidstnævnte betyder i praksis, eller hvordan det skal opnås eller kvantificeres igennem resultatmål.

Ministeriet redegør for, hvilke aktiviteter de forventer vil føre til realiseringen af det funktionelle aspekt af 'bedre kvalitet i uddannelse'. Således peger de på, at følgende aktiviteter fremmer den bedre kvalitet i uddannelsen: muligheden for at de studerende kan være fuldtidsstudenter, udvikling af kurser igennem digitalisering, stærk ledelse, og implementeringen af en

digitaliseringsstrategi (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2015a, s.2). Notatet fra ministeriet beskriver disse aktiviteter via en række betingede udsagn: *Hvis universitet gør (Y) så bliver strategisk mål (X) opnået*. Disse betingede udsagn er ofte formuleret som transitive strenge. Overordnet ser vi et sæt af årsags-virknings-strengene, som bygger på en antagelse om push-kausaltet, hvorved teksten er formuleret i overensstemmelse med indholdet i Moderniseringsstyrelsen guidelines for 'mål- og resultatstyring'.

Tabel 1 viser en række eksempler på tekstdele, der indeholder antagelser af sådanne strenge af betingede udsagn. Således ser vi i det første (noget uklart formulerede) citat konturer i retning af følgende formation af betingede udsagn: *Hvis institutionerne sikrer tilstrækkelige undervisnings- og vejledningstimer, så er der reelle muligheder for at være fuldtidsstuderende, hvis reelle muligheder for at være fuldtidsstuderende, så muligheder for studieintensitet, og hvis studieintensitet så kvalitet i undervisning*. Ligeledes forudsætter det andet citat: at *hvis nye digitale undervisningsmetoder, så øges studieintensiteten, og hvis øget studieintensitet så forbedres kvaliteten i undervisning og uddannelse*. Det tredje citat forudsætter, at *hvis der er en stærk ledelse, så vil lærerne systematisk arbejde med digitalisering, skabe sammenhængende løsninger og opbygge nødvendige evner*.

Tabel 1 – Eksempler på tekst med transitive strenge

1. "Studieintensiteten og de studerendes arbejdsbyrde er en betydelig faktor for at skabe kvalitet i uddannelserne. Uddannelserne skal tilrettelægges, så der er reelle muligheder for at være fuldtidsstuderende. Ligeledes skal den enkelte uddannelses- institution skabe en struktur og en kultur, der understøtter dette. Undervisningen skal opprioriteres, og det skal sikres, at omfanget af undervisnings- og vejlednings- timerne er tilstrækkeligt." (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2015b, s.2)
2. "Digitalisering i undervisningen kan bidrage til at styrke kvaliteten i undervisningen og uddannelserne. Nye undervisningsformer i et digitalt læringsrum kan understøtte øget studieintensitet og internationalisering. ..." (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2015b, s.2)
3. "En stærk ledelsesmæssig og strategisk forankring er afgørende for at udbrede og integrere digitalisering og undervisningsudvikling i uddannelser og faglige miljøer til gavn for de studerende. Konsolidering af nye tiltag kræver systematisk arbejde blandt undervisere og

ledelse, så der skabes sammenhængende løsninger og opbygges den nødvendige kapacitet...”  
(Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2015b, s.2)

Citaterne i tabel 1 afspejler en antagelse om, at der eksisterer en form for årsagssammenhæng mellem forskellige initiativer og kvalitet i uddannelsen. Indlejret i disse strenge af årsags-virknings-strengene er en styringsmodel, der foreskriver de korrekte handlinger, der fører til de ønskede resultater, som her er 'Højere kvalitet i uddannelse'. Teksten udtrykker således hypotetiske imperativer, som kan udtrykkes på denne måde: Hvis en leder gennemfører de første antecedenser, da vil målet nødvendigvis blive opnået uden yderligere bekymring for lokal praksis. Eller mere konkret formuleret i det viste eksempel: Hvis antecedenserne fuldtidstilgængelighed til studieprogrammer, digitalisering, stærk leder og strategiimplementering, så må høj kvalitet i uddannelse nødvendigvis blive opnået.

Desuden ser vi i disse udsagn modaliteter og adjektiver, som sætter stærk fokus på betydningen af disse instrumentelle handlinger. De er således *betydelige, skal opprioriteres, er afgørende, osv.* Fuldtidstilgængelighed, digitalisering og ledelse er de forhold, der udløser resultater, mens medarbejdere og studerende ser ud til at være passive. Der er ikke fokus på kvaliteten i undervisningsindholdet, eller hvordan man kan forbedre kvaliteten i uddannelserne; det antages som noget, der sker, når der er taget disse instrumentelle initiativer. Endvidere er begreberne brede og tvetydigt definerede. Teksten er for eksempel ikke specifik for typen af digitalisering og dens konsekvenser for de specifikke dimensioner af kvalitet, som den kan påvirke. Endvidere er der ingen referencer til studier, der påviser, at disse opstillede årsags-virknings-strengene er dokumenterede kausalitetssammenhænge.

Endelig må det nævnes, at i stedet for at give konkrete oplysninger om, hvordan et strategisk mål om 'højere kvalitet i uddannelse' og de nødvendige handlinger kan kvantificeres, gentages Moderniseringsstyrelsen påstand om, at de strategiske mål og handlinger skal formuleres som specifikke kvantificerbare resultatmål for hver kontraktperiode. Målene skal i lighed med SMART-principperne have egenskaberne af at være konkrete, målbare, opnåelige, etc. (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2015b, s.5-6). Det antages således, at de strategiske mål er målbare. Vi finder ikke noget i materialet om, hvordan strategiske mål og nødvendige handlinger forbindes med begrundede begreber og kriterier for specifikke mål og måltal. Der er

ingen diskussion om, hvilke aspekter, der definerer et mål, eller omkring indhold og kriterie for målinger.

På denne baggrund kan vi konkludere, at de oven for rejste bekymringer omkring det begrebslige grundlag for mål- og resultatstyring hidtil ikke er blevet behandlet. I næste afsnit ser vi på, hvordan formuleringen af de strategiske målsætninger påvirker udformning af specifikke resultatkontrakter.

*b. Analyse af resultatkontrakterne for de danske universiteter*

I dette afsnit analyserer vi resultatkontrakterne for de danske universiteter for perioden 2015-2017<sup>iii</sup>. Vi fokuserer specifikt på det strategiske målbillede for 'bedre kvalitet i uddannelserne'. Tabel 2 viser en oversigt over de formulerede resultatmål inden for dette område. Vi har for overskuelighedens skyld kategoriseret de opstillede resultatmål indenfor følgende brede temaer: 'A' Studenter efficiens, 'B' Program indhold, 'C' Undervisnings kapacitet, 'D' Studenter dedikation, 'E' Studenter tilfredshed, 'G' Digitalisering, 'F' Pædagogiske kompetencer. Resultatkontrakterne indeholder også en kort narrativ kommentar i tilknytning til de enkelte resultatmål.

## Resultatkontrakter for de danske universiteter for perioden 2015-2017

Strategisk målsætning: <i>Bedre kvalitet i uddannelserne</i>						
Aarhus Universitet (AU)	Københavns Universitet (KU)	Syddansk universitet (SDU)	Aalborg Universitet (AAU)	Roskilde University (RUC)	Copenhagen Business School (CBS)	Technical University of Denmark (DTU)
<i>Key Performance Indikatorer (KPIs)</i>						
<p><b>E</b> 1. Studerendes tilfreds med deres studium (fra 88 til 89% over tre år)</p> <p><b>C</b> 2. Undervisningsaktivitet, hvor alle bacheloruddannelser i 2017 skal tilbyde de studerende mindst 12 timers undervisningsaktivitet om ugen.</p> <p><b>F</b> 3. Tidssvarende undervisningsforløb og -afvikling: Introduktion af en ny e-læringsplatform (Blackboard)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015: Blackboard er tilgængeligt for min. 95% af alle bachelor- og kandidatuddannelser.</li> <li>• 2016: Min 85% af alle fastansatte undervisere har fået tilbud om at udvikle deres kompetencer i brugen af blackboard i undervisningen.</li> <li>• 2017: Alle fakulteter har udarbejdet en handleplan for, hvordan og hvilke undervisningselementer der kan gentænkes og redesignes ved hjælp af Blackboard eller andre teknologier.</li> </ul>	<p><b>A</b> 1. Øget studieintensitet ved at de studerende øger deres gennemsnitlige ECTS-produktion med 5% fra 2015 til 2017.</p> <p><b>G</b> 2. Stigning i antal korte, praksisnære kurser inden for pædagogisk kompetenceudvikling til undervisere.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015: Udbud af 4 praksisnære kurser eller projekter med pædagogisk konsulent</li> <li>• 2016: Udbud af 6 praksisnære kurser eller projekter med pædagogisk konsulent</li> <li>• 2017: Udbud af 8 praksisnære kurser eller projekter med pædagogisk konsulent</li> </ul>	<p><b>D</b> 1. Større andel af førsteprioritetsansøgere ift. det samlede antal ansøgere (fra 48% to 51% over tre år)</p> <p><b>A</b> 2. Mindre frafald på første år af uddannelsen (fra 15% to 13,5% over tre år)</p> <p><b>E</b> 3. Bedre studiestart målt som den generelle studentertilfredshed med studiestartsforløbet.</p>	<p><b>C</b> 1. Sikre den forskningsbaserede uddannelse ved at begrænse andelen af deltidsansatte til maksimalt 7,9%.</p> <p><b>B</b> 2. For at sikre at alle uddannelser har et højt fagligt niveau, vil AAU i løbet af kontraktperioden gennemgå sine uddannelsesportefølje for at sikre bæredygtigheden og kvaliteten.</p> <p><b>A</b> 3. Fastholde at overskridelsen af normeret studietid højst er 1,2 måned (inden for en margin af 3 måneder).</p>	<p><b>B</b> 1. Konsolidering af udbuddet af kombinationsuddannelser (således at 80% af de studerende fra den eksisterende ordning har valgt en redefineret kombinationskandidatuddannelse i 2017.</p> <p><b>G</b> 2. Styrkelse af RUC's læringsværktøjer: (1) Skabe studiefaglige miljøer, (2) træning i projektkompetence, og (3) træning i akademisk læsning og skrivning.</p> <p><b>A</b> 3. En reduktion af frafald på bacheloruddannelserne (fra 19% to 16% over 3 år).</p>	<p><b>E</b> 1. Øge studentertilfredsheden på heltidsuddannelserne. Mål som tilfredshed med fagligt udbytte, undervisningen, administrationen og studentermiljøet. Samt overordnet tilfredshed.</p> <p><b>F</b> 2. Øge antallet af kurser der afvikles online eller som blended learning med mindst 25% årligt. Et kursus defineres som online når mindst 25% er online.</p>	<p><b>C</b> 1. At minimum 99% af alle undervisningsgange gennemføres.</p> <p><b>F</b> 2. Digitalisering af undervisningen igennem Coursera som er en online platform der understøtter aktive læreprocesser. Målt ved antallet af unikke logins.</p> <p><b>E</b> 3. De studerendes gennemsnitlige vurdering af læringsudbyttet af undervisningen fastholdes på et højt niveau målt på en skala fra 1-5 med en målsætning på over 3,8.</p>



I universiteternes kontrakter sker der en operationalisering af Moderniseringsstyrelsens 'forandringsmodel'. Vi ser således konturerne af sæt af årsags-virknings-strenger, hvor resultatmålepunkterne er sat op til at realisere de ønskede effekter. Med andre ord kontrakterne synes at være formuleret ud fra antagelsen om en form for push-kausaltets relation mellem de forslåede initiativer og de ønskede resultater. For eksempel, antages det, at blended læring eller logins til en online læringsplatform 'pusher' mod en højere kvalitet i uddannelsen. Vi ser en stor variation i de syv universiteters tilgang til at måle aktiviteter, der 'pusher' mod højere kvalitet i uddannelserne, og det er tydeligt, at de forskellige resultatmål ikke er eksemplificeret på samme måde. Dette indikerer, at der er tvetydighed i forhold til, hvordan kvalitet i et uddannelsesprogram skal forstås, begrebsliggøres og kvantificeres. Vi finder desuden, at de konkrete resultatmål ikke er begrebsligt skitseret via indhold eller kriterier. Dette betyder, at indholdet af 'push' aktiviteterne bliver åbne for fortolkning, og dermed er effekten af aktiviteterne uvis.

Mere konkret formulerer KU inden for temaet 'pædagogiske kompetencer' (F) et resultatmål, som måler antallet af korte, praksisnære kurser eller projekter udviklet inden for pædagogisk kompetenceudvikling. Narrativet for resultatmålet er baseret på et pilotprojekt, som har demonstreret et uudnyttet potentiale for at udvikle forelæsernes undervisningskompetencer. Men hvordan de måler forbedringer i forelæsernes undervisningskompetencer er ikke beskrevet. Dernæst er der ikke nogen beskrivelse eller definition af, hvad sådanne kurser eller projekter skal indeholde, men det er netop indholdet, der er afgørende for, om et kursus kan forbedre undervisningskompetencerne. Det, at et kursus er udtænkt og formuleret til at skabe pædagogiske forbedringer, betyder ikke nødvendigvis, at det sker. Dette implicerer, at denne push-kausaltet er diskutabel og angribelig.

AU, CBS og DTU har alle formuleret resultatmål inden for studentertilfredshed (E). For eksempel måler CBS alle fuldtidsstuderendes tilfredshed som en samlet tilfredshedsmåling af fagligt udbytte, undervisning, administration og studentermiljøet. DTU måler studentertilfredshed som en måling af læringsudbyttet, hvor målet er at være over 3,8 på en 5 points-skala i kontraktperioden. AU måler det som en generel vurdering af de studerendes tilfredshed med deres studieliv. Men det er imidlertid tvivlsomt, om studentertilfredshed siger noget om undervisningskvalitet og studenternes læring (Newton, 1988; Uttl, White, & Gonsales, 2017). Generelt viser forskning, at tilfredshedsmålinger ikke bygger på en objektiv reference til bestemte

egenskaber ved serviceydelsen (Weitz & Wensley, 2002). Brugertilfredshedsmålinger er baseret på respondenternes subjektive opfattelse af et ideal eller et ønskebillede omkring serviceydelsen, hvilket ikke kun afhænger af respondenternes kognitive evner, men også af deres følelsesmæssige tilstand (Teas & Palan, 1997). Studenteres utilfredshed kan således eksempelvis udtrykke ønsker om en mere eller mindre udfordrende eller underholdende akademisk uddannelse. Utilfredshed eller tilfredshed kan også være begrundet i årsager udenfor studieprogrammet, som dermed ikke siger noget troværdigt om den faktiske kvalitet. Endelig er det tvivlsomt, om de studerende som helhed er i stand til at vurdere den akademiske kvalitet af deres uddannelse. Vi kan således sige, at studenteres tilfredshedsniveau er et komplekst fænomen, som er udfordrende at dekomponere til målbare enheder, som man kan indsamle troværdig information om (Clayson & Haley, 2011).

Som et andet eksempel har både CBS og DTU initiativet "digitalisering" i deres resultatmål. Således anvender CBS 'blended learning' i kurser eller delvist online kurser som resultatmål for digitalisering. De argumenterer for, at man ved kurser med blended learning eller online dele kan aktivere de studerende igennem quiz, diskussionsfora, etc. Målsætningen er årlig stigning på 25% af kurser, der er udviklet enten delvist online eller med blended learning. Ifølge resultatkontrakten forventes disse initiativer at øge kvaliteten af studieprogrammerne og dernæst de studerendes karakterer. Der er dog ikke noget konkret mål for udviklingen i gennemsnitlige karakterer, efter at kurser er blevet 'digitaliseret'. I stedet har DTU valgt at resultatmåle digitalisering via antallet af unikke logins til deres online undervisningsplatform 'Coursera'. Det er en platform, der er konstrueret til at understøtte en aktiv læringsproces og dermed stimulere uddannelseskvaliteten. Men ved at måle antallet af unikke logins får DTU ingen information om den faktiske brug af aktiviteterne på læringsplatformen, og de får heller ingen viden om kvaliteten af brugen og dermed læringsudbyttet. DTU har derfor øjensynligt ikke nogen egentlig information om, hvorvidt undervisningsplatformen 'Coursera' leder til højere kvalitet på uddannelserne.

Overordnet ser det ud, som om universiteterne tager værdien af digitalisering for givet. Digitalisering synes blot at være noget, ledelsen implementerer, hvorefter det pusher en forbedring af forelæsernes præstationer automatisk, som igen pusher en forbedring af de studerendes kompetencer. Vi anerkender, at digitalisering indeholder mange muligheder for at forbedre kvaliteten af forelæsninger, men det kan også have negative effekter (Fried, 2008). Digitalisering skal udvikles meningsfuldt i forhold til det enkelte kursus. Forskellige kurser

kræver forskellige former for digitalisering for, at undervisningen lykkes. Det betyder, at den lokale viden om den specifikke praksis skal inddrages, hvis kvaliteten i et kursus skal højnes i forbindelse med et digitaliseringsprojekt. Vi kan således konkludere, at kausale push tænkning i forhold til resultatmålene for temaet digitalisering i resultatkontrakten for CBS og DTU er tvivlsomme.

*c. Konklusion: resultatkontrakternes validitet*

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at der forekommer en ganske høj grad af variation i de målsætninger, hvis opfyldelse angiveligt skulle føre til bedre uddannelser. Det synes også at være et gennemgående træk, at den begrebslige struktur, som benyttes til at definere begrebet om kvalitet i uddannelse, er ringe, idet der kun sjældent angives kriterier og indholdsbestemmelser for begrebet. Resultatet er, at kontrakterne fremstår uklare og diffuse, og man efterlades med det indtryk, at kontraktmålene snarere er baseret på intuition end rationel tænkning eller empirisk viden. Betyder den gode uddannelse f.eks., at de studerende formulerer en høj grad af tilfredshed med undervisningen? Betyder det mere IT i undervisningen? Mere pædagogisk træning af underviserne? Med en slidt kliché blæser svaret i vinden.

Et andet problem er, at de underliggende kausale sammenhænge mellem målopfyldelse og opnåelsen af højere kvalitet i uddannelse ikke bliver begrundet og i mange tilfælde fremtræder tvivlsomme. For eksempel er det ikke indlysende, at blended learning 'pusher' mod en højere kvalitet i uddannelsen. Kontrakterne arbejder med ideen om push-kausaltet (at et initiativ med nødvendighed vil føre til et bestemt forudsigeligt resultat), men under den antagelse kunne man forvente, at der redegøres empirisk for disse kausalitetssammenhænge. Det sker ikke.

Fra et pragmatisk-konstruktivistisk synspunkt er selve forestillingen om push-kausaltet problematisk, fordi det ikke medtænker de fire virkelighedsdimensioner. I universitets-casen kan vi iagttage, at resultatmålene er ganske bredt definerede med det resultat, at en lang række faktuelle handlingsmuligheder i udgangspunktet står åbne for medarbejderne. Imidlertid er det kun ganske få af disse muligheder, der harmonerer med Ministeriet for Uddannelse og Forsknings værdier og initiativer. Vi udelukker naturligvis ikke muligheden af, at visse af de foreslåede initiativer faktisk kan resultere i bedre uddannelseskvalitet, men hvis det skal ske, fordrer det, at initiativerne forbindes meningsfuldt med aktørernes, dvs. undervisernes, lokale praksisser. Det synes imidlertid ikke at være det sandsynlige resultat, idet kontrakttænkningen er

baseret på en top-down logik, hvor lokal viden om, hvad der faktisk medvirker til at skabe god undervisning, ikke har nogen plads.

Ud fra en ambition om at styre universiteterne til at skabe bedre kvalitet i uddannelse, synes resultatkontrakterne at være uegnede. Eller sagt på en anden måde: Hvis vi benytter resultatkontrakterne til at evaluere universiteternes undervisning, da kan vi ikke meningsfuldt vurdere om, vi faktisk opnår en højere undervisningskvalitet. Hvis målepunkterne blot opfyldes, antager ministeriet, at de studerende får uddannelse i verdensklasse, men sandheden er, at det er meget uklart, hvordan og hvorfor opfyldelsen af de forskellige mål skaber netop dette.

## **D. Diskussion**

### **1. Et illusorisk sprogspil**

Ifølge Moderniseringsstyrelsen er formålet med præstationsmålinger i den offentlige sektor at forøge effektiviteten af dets aktiviteter. For at opnå dette mål har styrelsen udviklet en 'mål- og resultatstyringsmodel', som skal anvendes til at sikre, at offentlige organisationer er i stand til at levere effektiv service i overensstemmelse med politisk definerede mål. Som vi har set, følger modellen en mekanisk kausalitetstænkning, der baserer sig på antagelsen om, at topledelsen er i stand til at skubbe medarbejderes aktiviteter i bestemte retninger og dermed leve op til politisk bestemte mål. Imidlertid har vores analyse givet anledning til at pege på to felter, hvor der opstår validitetsproblemer: i) de begreber, der anvendes i målingerne, er dårligt konstruerede med det resultat, at vi ikke ved, hvad der måles og ii) modellens forestilling om push-kausalitet synes at være problematisk, når den appliceres i praksis.

Ovenstående analyse har vist, at når Ministeriet for Uddannelse og Forskning indgår kontrakter med universiteterne (med afsæt i 'mål og resultatstyringsmodellen'), da formår man ikke at definere indholdet i og kriterierne for sine nøglebegreber. Et eksempel er begrebet om 'højere kvalitet i uddannelse', der ikke defineres tydeligt med det resultat, at det bliver uklart, hvad 'god kvalitet i uddannelse' egentlig refererer til. Problemet flyder efterfølgende ind i kontrakterne, hvor der opstilles en række initiativer, der skal iværksættes for at opnå god undervisningskvalitet; igen uden at det bliver klart, hvordan disse initiativer skal bidrage til at forøge undervisningskvaliteten. Ved nærmere eftersyn synes begrebskonstruktionen i kontrakterne altså at være ganske problematisk, når det kommer til spørgsmålet om validitet – vi ved i virkeligheden

ikke, hvad der måles, og dermed bliver det tvivlsomt, om kontrakterne bringer universiteterne i retning af målet: højere undervisningskvalitet.

Videre viser vores analyse af resultatkontrakterne, at selve ideen om at opstille sæt af kausalitetsstrenger, der skal skubbe organisationen i en bestemt præ-defineret retning, er tvivlsom. Ideen er mekanisk i sin natur og baserer sig på forestillingen om, at den sociale verden følger en naturlovskausalitet. Denne forestilling er naturligvis højst tvivlsom, og den måde, hvorpå den effektueres i modellen, gør ikke tingene bedre. Her opstilles således en række uklart og subjektivt definerede initiativer, som kun de mest optimistiske vil hævde med nødvendighed vil lede til de ønskede resultater. Risikoen for, at kontrakterne i realiteten er illusoriske, er dermed tårnhøj.

## **2. En illusion om resultatstyring**

Forestillingen om push-kausalitet giver anledning til at diskutere om 'mål- og resultatstyringsmodellen' overhovedet handler om *resultatstyring*, som angivet i navnet. Modellen baserer sig ikke på konventionelle principper om resultatstyring, men synes mere at være et spørgsmål om handlingsstyring (Merchant & van der Steede, 2014). Handlingsstyring handler om at sikre, at individer udfører de aktiviteter, som på forhånd antages at føre til bestemte ønskede resultater. I de analyserede kontrakter er de ønskede handlinger defineret af ministeriet og universitetsledelserne og pålægges derefter medarbejderne. Dermed bliver det vanskeligt at hævde, at resultatkontrakterne faktisk tilstræber at måle graden af kvalitet i undervisningen; snarere måles det, om medarbejderne udfører de initiativer, som af ledelsen forventes at medføre en højere grad af kvalitet. Grundantagelsen bliver dermed, at ledelsen faktisk har indsigt i, hvad der virker på gulvet.

Det synes imidlertid noget tvivlsomt, at ledelsens hierarkisk top-down handlingsstyring baseret på en generel viden om push-kausalitet faktisk skaber effektive handlinger. Push-kausaliteten antager en deterministisk integration af faktuelle muligheder, som gælder på tværs af tid og sted. Men statistikker har peget på, at der kan være problemer med validiteten af den statistiske signifikans test i empiriske studier og dermed troværdigheden af nogle af de hævdede kausalrelationer, (Baker, 2016; Bamber & Graver 2000; Gelman & Loken, 2014; Gigerenzer & Marewski, 2015; Ioannidis, 2005; Røge, 2017). Endvidere kan den dekontekstualisering, der foregår som en del af den videnskabelige måling, skabe problemer, når det sker i socialvidenskaben (Gelman, 2017). Når forskere tager et 'rich real-world' fænomen og

kvantificerer det, så risikerer man, at dekomponere så meget, at alt interessant indhold er væk. Når et fænomen begrebsliggøres og generaliseres frarøvet den sociale kontekst, fremstår påstanden om kausalitet måske som en form for videnskabelig objektivitet, men samtidig mister det linket til den praktiske virkelighed. Det kan betyde, at påstanden ikke nødvendigvis gælder i den konkrete praksis virkelighed. Det er nemlig ikke den samme praksis, der vandrer i tid og rum. *One size does not fit all*. Og dermed bliver den empiriske generalisering utroværdig for handlings- og resultatstyring.

Det er forventeligt, at ideen om at iværksætte handlingsstyrende initiativer gennem en top-down-approach vil betyde, at medarbejderens værdier og viden om faktuelle muligheder ekskluderes. Medarbejdernes viden om, hvad der fungerer i praksis bliver ikke set som en resurse, mens det omvendt antages, at ledelsen er i stand til at udvikle processer og initiativer, der virker. Det at udelade medarbejdernes viden i styringen synes at være en ganske tvivlsom tilgang, når man betænker universitetssektorens kompleksitet. Derimod kunne man hævde, at hvis der skal udvikles nye brugbare undervisningsinitiativer, da forudsætter det viden om den specifikke praksis, og hvad der virker i denne praksis – viden, som mål- og resultatstyringsmodellen helt ser bort fra. Dermed synes det sandsynligt, at resultatet bliver et fald i medarbejderens indre motivation og dermed en reel forringelse i organisationens evne til at udvikle nye innovative løsninger på aktuelle problemer (Nørreklit, Nørreklit, & Mitchell, 2010; Nørreklit, Nørreklit, Mitchell & Bjørnenak, 2012; H. Nørreklit 2017).

Slutteligt må det nævnes, at den type handlingsstyring, som er bygget ind i mål- og resultatstyringsmodellen, synes at ligge fjernt fra den decentraliserede form for koncernstyring, der kendetegner mange private virksomheder. Faktisk kunne man anføre, at vi synes at være vidne til en omvendt principal-agent-modellen, idet man i Moderniseringsstyrelsens modeller antager, at principalen ved mere om, hvad der foregår på gulvet end agenten. Men som vist ovenfor er deres viden bygget på push-kausalitet tvivlsom. Og da begrebsapparat i det hele taget er dårligt konstrueret, synes det rimeligt at konkludere, at *stewardship* (accountability) opgaven, som er central i koncernstyring, ikke bliver løst i den af Moderniseringsstyrelsen udviklede mål- og resultatstyringsmodel. Der er således ingen troværdig regnskabsrapportering og proces, hvor principalen kan holde agenter ansvarlig for resultaterne af deres ledelseshandlinger. Modellen negligerer dermed en vigtig opgave, nemlig at løse principal-agent problemstillingerne omkring *moral hazard*. Især på grund af det store omfang af resurser og beslutningsautoritet, der er betroet

universitetsledere, er det problematisk, at præstationsmålesystemet ikke producerer information, der kan løse *stewardship* opgaven.

## E. Konklusion

På denne baggrund synes det at kunne konkluderes, at det analyserede mål- og resultatstyringsværktøj ikke lever op til de grundlæggende principper om at formulere indhold og kriterier for begreber, hvilket er nødvendigt, hvis de skal anvendes til at skabe og styre en effektiv offentlig sektor. På den ene side foregiver modellen, at verden eksisterer som et fakta, der kan måles og vejes. På den anden side baserer modellen sig på et begrebsligt system, der er så løst og flydende, at validiteten bliver højst tvivlsom, og at det dermed synes at være en illusion, at modellen uden videre kan bringe organisationen i den ønskede retning. Der er tale om en slags illusorisk realisme, som formentlig ikke kan leve op til en pragmatisk test. Et forhold, der i øvrigt synes at blive bekræftet i et studie af the Danish Institute for Local and Regional Government Research (Møller, Iversen & Andersen, 2016).

Givet dette forhold kan man undre sig over, at den ledelsestænkning, som ligger indbygget i Moderniseringsstyrelsens modeller, har fået så stor en udbredelse og opbakning, som tilfældet er. Da begrebsapparatet i de analyserede tekster er vagt og fragmenteret, er der selvfølgelig mulighed for at foretage andre tolkninger af teksten, og dermed også for at der kan være lokale praksisser, der har kunnet håndtere de påpegede problemstillinger i Moderniseringsstyrelsens mål- og resultatstyringsmodel. Dette ændrer dog ikke på det grundlæggende, at de analyserede tekster er flydende, og dermed at validiteten af den skitserede mål- og resultatstyringsmodel er tvivlsom. Hvis validiteten af begrebsapparatet i styringsmodellerne i den offentlige sektor mere generelt er problematisk, kan det måske ikke undre, at der er observeret mange dysfunktionelle problemer omkring NPM (Hood & Dixon, 2015a, 2015b) (Deloitte, 2011; Devoteam/NextPuzzles, 2011; Kaspersen & Nørgaard, 2015; Kvalitetsudvalget, 2015; Møller, Iversen, & Andersen, 2016). Der er på denne baggrund behov for analyse af validiteten af begreberne i andre NPM-modeller.

Når man taler om at give mere beslutningsautonomi til ledere af offentlige institutioner, er det alvorligt, hvis man ikke har et troværdigt begrebsapparat, hvormed principalen kan holde agenter ansvarlig for resultaterne af deres ledelseshandlinger. Uden et sådant begrebsapparat giver man lederne en vidtstrakt grad af *carte blanche*. Den offentlige sektors styringsmodeller synes at

fokusere på målopfyldelsen på det operationelle niveau, men ikke på om strategien er formuleret korrekt af topledelsen. Det bliver således det operationelle niveau, der pådrages ansvaret for målopfyldelsen snarere end topledelsen. Det sker på trods af, at medarbejderne via de strategiske beslutninger og organisatoriske rammer bliver begrænset i deres faglige handlingsmuligheder. Arbejdsopgaven defineres af topledelsen, som måske negligerer implementeringsproblemer i forhold til den lokale og faglige praksis.

Det betyder, at der er behov for at udvikle en bedre begrebsramme til mål- og resultatstyring af offentlige institutioner. I lyset af pragmatisk konstruktivisme er den intelligente produktion og brug af præstationsmålinger udfordrende, fordi målesystemer er usikre og delvise, hvorfor det er usandsynligt, at de kan indfange den fulde kompleksitet i den organisatoriske virkelighed. Ikke desto mindre er det vigtigt, at der udvikles nogle begrebsrammer og metoder for styring og præstationsevaluering af ledere af offentlige institutioner, der opfylder grundlæggende kriterier for konceptuelle kvaliteter som skitseret ovenfor i teori afsnittet. Især er det væsentligt at have et begrebsapparat til at udvikle og vurdere toplederens evner til at skabe en realistisk sæt af strategiske forventninger som grundlag for organisationens handlingerne. Det indebærer primært en vurdering af, om den påtænkte strategi kan resultere i de ønskede strategiske målsætninger – det handler om en proaktiv vurdering af, om strategien kan realiseres – at der kan etableres et integreret sæt af 'konstrukt-kausalteter'. Hvis forventningerne realiseres i handling, så er strategien pragmatisk sand. Strategiens pragmatiske sandhed kan kun bedømmes i relation til, om den i realiseret handling bliver en succes eller fiasko.

## **Casemateriale**

Finansministeriet (2010) "Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution"

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2015a). Orienteringsbrev og udviklingskontrakterne

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2015b). Notat der beskriver de fem pligtige mål og praksisinformation på udviklingskontrakterne

Økonomistyrelsen (2010a). Case-samling – inspiration til effekt: Hvordan vælger du mål, metoder, redskaber og resultatkrav, der passer til jeres styringsbehov?

Økonomistyrelsen (2010b). Ramme for case-samlingen - inspiration til effekt: Hvordan vælger du mål, metoder, redskaber og resultatkrav, der passer til jeres styringsbehov?



- Moderniseringsstyrelsen (2014a). Inspiration til strategisk styring med resultater i fokus.
- Moderniseringsstyrelsen (2014b). Strategisk styring med resultater i fokus.
- Moderniseringsstyrelsen (2014c). Vejledning: Økonomistyring i staten, del 1 Målbillede.
- Moderniseringsstyrelsen (2017). Mål og resultatplan.
- Moderniseringsstyrelsen (2017). Inspiration til målformulering med fokus på kerneopgaven

## Litteratur

- Ahrens, T., & Chapman, C. S. (2007). Management accounting as practice. *Accounting, organizations and society*, 32(1), 1-27. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2006.09.013>
- Anthony R. & Govindajaran V. (2007) *Management Control Systems*. McGraw Hill
- Anthony, R. N., & Young, D. W. (1999). *Management control in nonprofit organizations* (Vol. 6): Irwin Homewood, IL.
- Arnaboldi, M., Lapsley, I., & Steccolini, I. (2015). Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge. *Financial Accountability & Management*. <https://doi.org/10.1111/faam.12049>
- Baldvinsdottir, G., Mitchell, F., & Nørreklit, H. (2010). Issues in the relationship between theory and practice in management accounting. *Management Accounting Research*, 21(2), 79-82. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2010.02.006>
- Baker, M. (2016). 1,500 scientists lift the lid on reproducibility. *Nature*, 533(7604), 452-454.
- Bamber, L. S., Christensen, T. E., & Gaver, K. M. (2000). Do we really 'know' what we think we know? A case study of seminal research and its subsequent overgeneralization. *Accounting, organizations and society*, 25(2), 103-129. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(99\)00027-6](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(99)00027-6)
- Binderkrantz, A. S., Holm, M., & Korsager, K. (2011). Performance contracts and goal attainment in government agencies. *International Public Management Journal*, 14(4), 445-463. <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.657116>
- Chua, W. F. (1986). Radical developments in accounting thought. *Accounting review*, 601-632.
- Clayson, D.E. and Haley, D.A., 2011. Are Students Telling Us the Truth? A Critical Look at the Student Evaluation of Teaching. *Marketing Education Review*, vol. 21, no. 2, 101-112. <https://doi.org/10.2753/MER1052-8008210201>
- Deloitte. (2011). Kortlægning af økonomi- og virksomhedsstyring i udvalgte statslige institutioner København: Finansministeriet.
- Devoteam/NextPuzzles. (2011). Analyse af økonomi- og virksomhedsstyring i udvalgte statslige institutioner. København: Finansministeriet.

- Doran, G. T. (1981). There's a SMART Way to Write Management's Goals and Objectives *Management Review* (Vol. 70, 35-36.): American Management Association.
- Feyerabend, P. (1970/2010). *Against Method: Outline of an Anarchist Theory of Knowledge*. London: Verso.
- Forbes, D. P. (1998). Measuring the unmeasurable: Empirical studies of nonprofit organization effectiveness from 1977 to 1997. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 27(2), 183-202.  
<https://doi.org/10.1177/0899764098272005>
- Frege, G. (1879). *Begriffsschrift, eine der arithmetischen nachgebildete Formelsprache des reinen Denkens* (H. Nebert, Trans.). Halle: Nebert.
- Fried C.B. (2008) In-class laptop use and its effects on student learning *Computers and Education* Volume 50, Issue 3, April 2008, Pages 906-914
- Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498.  
<https://doi.org/10.1108/09513550910982850>
- Gelman, A., & Loken, E. (2014). The statistical crisis in science. *American Scientist*, 102(6), 460.  
<https://doi.org/10.1511/2014.111.460>
- Gelman A. (2017). The fallacy of objective measurement: The case of gaydar, 1-5
- Gigerenzer, G., & Marewski, J. N. (2015). Surrogate Science The Idol of a Universal Method for Scientific Inference. *Journal of Management*, 41(2), 421-440.  
<https://doi.org/10.1177/0149206314547522>
- Greve, C. (2006). Public management reform in Denmark. *Public management review*, 8(1), 161-169. <https://doi.org/10.1080/14719030500518956>
- Hood, C., & Dixon, R. (2015a). A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central Government: OUP Oxford.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015b). What we have to show for 30 years of new public management: Higher costs, more complaints. *Governance*, 28(3), 265-267. <https://doi.org/10.1111/gove.12150>
- Hyndman, N., & Lapsley, I. (2016). New Public Management: The Story Continues. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 385-408. <https://doi.org/10.1111/faam.12100>
- Ioannidis, J. P. (2005). Why most published research findings are false. *PLoS Med*, 2(8), e124.  
<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0020124>
- Jakobsen, M., Johansson, I-L, & Nørreklit, H. (Eds.). (2011). *An actor's approach to management : conceptual framework and company practises* (1. edition ed.). Copenhagen: DJØF.
- Kaplan R. S. & Atkinson A. A. (1998): *Advanced Management Accounting*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall International. <https://doi.org/10.1002/nml.11308>

- Kaplan, R. S. (2001). Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. *Nonprofit management and Leadership*, 11(3), 353-370.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2008). *The execution premium: Linking strategy to operations for competitive advantage*. Harvard Business Press.
- Kaspersen, L. B., & Nørgaard, J. (2015). *Ledelseskriser i konkurrencestaten* (1. udgave ed.). Kbh.: Hans Reitzel.
- Kvalitetsudvalget. (2015). *Nye veje og høje mål: Kvalitetsudvalgets samlede forslag til reform af de videregående uddannelser*. Kbh.: Udvalg for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser.
- Levi-Strauss, Claude. (1950/1987). *Introduction to Marcel Mauss*. London: Routledge.
- Merchant K. and Van der Stede W.A. (2014): *Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Pearson Prentice Hall, New Jersey, USA
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Miller, P., & O'Leary, T. (1987). Accounting and the construction of the governable person. *Accounting, Organizations and Society*, 12(3), 235-265. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(87\)90039-0](https://doi.org/10.1016/0361-3682(87)90039-0)
- Møller, M. Ø., Iversen, K., & Andersen, V. N. (2016). Review af resultatbaseret styring. København: KORA.
- Newton, J.D., 1988. Using student evaluation of teaching in administrative control: The validity problem. *Journal of Accounting Education*, vol. 6, no. 1, 1-14. [https://doi.org/10.1016/0748-5751\(88\)90033-4](https://doi.org/10.1016/0748-5751(88)90033-4)
- Nørreklit, H. (2017). *A Philosophy of Management Accounting: A Pragmatic Constructivist Approach*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315680736>
- Nørreklit, H., Nørreklit, L., & Mitchell, F. (2007). Theoretical conditions for validity in accounting performance measurement. *Business performance measurement: unifying theories and integration practice, 2nd edn*. Cambridge University Press, Cambridge, 179-217.
- Nørreklit, H., Nørreklit, L., & Mitchell, F. (2010). Towards a paradigmatic foundation for accounting practice. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(6), 733-758. <https://doi.org/10.1108/09513571011065844>
- Nørreklit, H., Nørreklit, L., & Mitchell, F. (2016). Understanding practice generalisation—opening the research/practice gap. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 13(3), 278-302. <https://doi.org/10.1108/QRAM-09-2015-0088>

- Nørreklit, H., Nørreklit, L., Mitchell, F., & Bjørnenak, T. (2012). The rise of the balanced scorecard! Relevance regained? *Journal of Accounting & Organizational Change*, 8(4), 490-510. <https://doi.org/10.1108/18325911211273491>
- Nørreklit, L. (2017). Paradigm of Pragmatic Constructivism. In H. Nørreklit (Ed.), *A philosophy of management accounting: A pragmatic constructivist approach* (21-94). London: Routledge.
- Otley, D. T., & Berry, A. J. (1994). Case study research in management accounting and control. *Management Accounting Research*, 5(1), 45-65. <https://doi.org/10.1006/mare.1994.1004>
- Ridley, C. E., & Simon, H. A. (1938). The criterion of efficiency. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 199(1), 20-25. <https://doi.org/10.1177/000271623819900103>
- Ridley, C. E., & Simon, H. A. (1943). *Measuring municipal activities: A survey of suggested criteria and reporting forms for appraising administration*: International city managers' Association.
- Ryan, R., Scapens, R. W., & Theobald, M. (2002). Research methods and methodology in accounting and finance. *Thomson, London*.
- Røge K. M. (2017) *Contemporary performance measurement and causal thinking*. PhD Dissertation Aarhus University.
- Tinker, Tony. (1991). The accountant as partisan. *Accounting, Organizations and Society*, 16(3), 297-310. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(91\)90006-Z](https://doi.org/10.1016/0361-3682(91)90006-Z)
- Uttl, B., White, C.A. and Gonsales, D.W., 2017. *Meta-analysis of faculty's teaching effectiveness: Student evaluation of teaching ratings and student learning are not related.*, September 2017,
- Van de Walle, S. (2008). Comparing the performance of national public sectors: conceptual problems. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57(4), 329-338. <https://doi.org/10.1108/17410400810867535>
- Whitehead, AR, & Russel, BB. (1910-1913). *Principia Mathematica*.
- Wilson, S. (1969). *Thinking with Concepts*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Wittgenstein, L. (1953). *Philosophical Investigations* (G. E. M. Anscombe, Trans.). Oxford: Basil Blackwell.

---

<sup>i</sup> Da der må være en tidsdimension mellem initiativ og effekt, er den såkaldte logiske model nærmere en deskriptiv empirisk model end logisk.

<sup>ii</sup> Push-kausaltitet er kendt fra den traditionel naturlovs årsagssammenhæng som er velkendt indenfor naturvidenskaberne. Den adskiller sig fra pull-kausaltitet også kaldet finalitetssammenhæng, som indebærer en formålsrettet sammenhæng, hvor mennesker ud fra ønskede mål finder midler til at opnå målet. (H. Nørreklit et al., 2012). Finalitet bygger ikke på en antagelse om en generel naturlov, der med sikkerhed fører til et givet resultat.

<sup>iii</sup> Københavns Universitet (KU), Aarhus Universitet (AU), Syddansk Universitet (SDU), Aalborg Universitet (AAU), Københavns Handelshøjskole (CBS) and Danmarks Tekniske Universitet (DTU)