

Kontraktstyring i styringslaboratorium: Perspektiver på sammenhænge mellem udfald, hierarki og selektiv brugerinddragelse

Af Rasmus Koss Hartmann*
Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse
Copenhagen Business School

Styringslaboratorier er blevet fremhævet som potentielt svar på en række af de udfordringer, der oftest forbindes med New Public Management-relaterede styringskoncepter (Melander, 2008; Rasmussen, 2010): hvis man involverer brugere af konkrete styringsteknologier i udviklingen af dem, burde man principielt kunne udvikle styringsteknologier der er mindre resursekrævende at arbejde med, mere meningsfulde for fagprofessionel styring og mindre afkoblede fra andre styringsværktøjer. Denne artikel argumenterer på baggrund af et casestudie af en professionshøjskoles forsøg med udvikling af en ny form for kontraktstyring for hvordan udfaldet af styringslaboratorier kan afspejle de involverede brugeres specifikke funktionelle relation til det styringsværktøj, der skal udvikles, og dermed den nytte de selv kan forventes at drage af specifikke »forbedringer«. Analysen, der anskuer styringslaboratorier som en variation af brugerdreven innovation, peger på en mere nuanceret forståelse af begrebet om styringens »brugere« og dermed en mere begrænset, men samtidigt mere specifik, anvendelighed af styringslaboratorier som arbejdsform.

A. Indledning

Siden de første fristyreiser blev oprettet i 1992 er kontrakter blevet stadigt mere udbredt som styringsform i den danske offentlige sektor. Så udbredte, at vi i dag ser både mange former for kontrakter og

* Rasmus Koss Hartmann er cand.merc. og ph.d.-stipendiat på Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse (CVL) på Copenhagen Business School (CBS). Han er knyttet til Det Strategiske Forskningsprogram om Fremtidens lederskab indenfor den offentlige sektor (SLIP).

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

mange typer kontraktstyrede organisationer – mange flere end det var tilfældet og formentligt intentionen da udvalgte ministerielle styrelser i 1990'erne på frivillig basis blev til fristyrede, accepterede øgede produktivitetsmål og i bytte fik øget autonomi og flereårige budgetgarantier. Denne udbredelse hænger både sammen med, at kontraktstyring tilsyneladende har både teoretiske og praktiske fordele – flere evalueringer i 1990'erne var således meget positive over for kontraktstyringens effekter (Finansministeriet, 1995; Rigsrevisionen, 1998).

Fremkomsten og udbredelsen af kontraktstyring skal dog ikke ses isoleret, men i sammenhæng med den meget mere generelle bølge af nye styringsformer, der knytter sig til reformdagsordenen New Public Management (NPM). Denne dagsorden for offentlig modernisering og administrative reformer er bl.a. kendetegnet ved en øget fokus på resultatstyring, øget disciplin i resurseforbrug og anvendelsen af styringsmodeller hentet fra den private sektor (f.eks. Ferlie et al, 1996; Hood, 1991). Særligt i de senere år har vi dog også set en stadigt mere omfattende kritik af netop NPM som tilgang til offentlige reformer fra både akademikere og praktikere herhjemme og i udlandet. Det er blevet hævdet, at NPM ikke har bidraget væsentligt til forbedring af den offentlige sektors skabelse af »public value« (O'Flynn, 2007), men snarere har grebet om sig på en måde hvor styringen nu er blevet »for meget« og trækker resurser væk fra den faglige opgave – det vi kender fra debatten om de »kolde hænder« i administrationen og »varme hænder« i velfærdsfagene. Som jeg udfolder senere i artiklen, er kritikken af NPM og af dets delfænomen kontraktstyring på flere måder relativt sammenhængende.

Det er som svar på den generelle kritik af NPM, at Melander (2009) foreslår muligheden for hvad han kalder »styringslaboratorier«, hvor frontlinjemedarbejdere inddrages i udviklingen af »bedre styring«. Rasmussen (2010) foreslår, at man kan se dette som én form for *brugerdreven innovation*, hvor styringens »brugere« (dvs. frontlinjemedarbejdere) inddrages i udviklingen af styringskoncepter. Det står således i kontrast til den måde, hvorpå NPM generelt er kendetegnet ved lukket styringsinnovation. Såfremt teorier om brugerdreven innovation kan overføres til en offentlig styringskontekst og såfremt der er muligt at inddrage de rette brugere, fremtræder styringslaboratorier således som havende en række potentialer (Hartmann & Hienerth, 2012a). Ideelt set vil sådanne processer kunne bidrage til udvikling af styringskoncepter, som både i højere grad er meningsfulde for frontlinjemedarbejdere og i mindre grad ude af trit med deres hverdags-

praksisser. Det er på denne måde at styringslaboratorier kan ses som et svar på nogle af de styringsmæssige udfordringer, som ofte fremhæves i diskussioner af NPM generelt og – måske – kontraktstyring mere specifikt.

Denne artikel tager udgangspunkt i et casestudie af et konkret styringslaboratorium med fokus på kontraktstyring, der blev gennemført på professionshøjskolen Via, og analyserer og forklarer udfaldet af denne proces. Formålet med studiet er eksplorativt og sigter på at forstå hvilke forandringer brugere foreslår, når de involveres i udviklingen af styringskoncepter dikteret af deres foresatte myndigheder. Med andre ord: hvordan benytter brugerne muligheden for at præge? Overraskende viser det sig, at brugerinvolveringen ikke medførte en væsentlig fokus på »afbureaukratisering« eller reduktion i omfanget af måling i kontrakten, men snarere en forøgelse af de områder, der udsættes for måling. Fokus viste sig i stedet at blive at udvikle en kontrakt med et bredere arsenal af indikatorer, der ideelt set skulle være »meningsfuldt fra medarbejder til ministerium«.

Jeg vil argumentere for, at dette kan ses som et udtryk for flere potentielt overlappende forhold. Ét er at brugerne qua deres funktionelle relation til kontrakten oplever kontraktstyring i dets nuværende form som så afkoblet fra deres praksis, at de ser en øget dokumentation som et nødvendigt trade-off i forhold til at kunne redegøre for deres output på en måde der er mere dækkende og til dels bedre integreret med deres interne processer. Et andet er at brugerne er så bevidste om, at den udviklingskontrakt, de formelt set udvikler på, kun i begrænset omfang er til reel forhandling, og udviklingen og dermed laboratoriet foregår ikke i et frit udviklingsrum, men i hierarkiets skygge. Tilsammen giver dette os anledning til at genoverveje potentialet for nytænkning i styringslaboratorierne.

Efter denne indledning følger en gennemgang af kontraktstyring som fænomen med særlig fokus på den danske kontekst. Derefter skitserer jeg styringslaboratoriets baggrund og teoretiske potentiale, samt udvikler en model for hvordan vi kan forstå deres bidrag til »bedre styring«, hvorefter jeg redegør for metoden og præsenterer Via som case. Efter dette beskriver og analyserer jeg laboratorieprocessen og særligt dens udfald i form af prototypen Kontrakt 2.0. Jeg afslutter med en konklusion og de videre spørgsmål, som denne undersøgelse giver anledning til.

B. Brugen af kontraktstyring i Danmark

Baggrund

Kontraktstyring blev først indført på forsøgsbasis i den danske offentlige sektor i 1992 da man efter inspiration fra New Zealand og England og stærkt tilskyndet af OECD oprettede de første *fristyrelser* (Binderkrantz & Christensen, 2009a; Greve, 2000). Tre år senere og ansporet af en positiv evaluering af resultaterne i de tretten eksperimentelle styrelser, overgår brugen af kontrakter fra eksperiment til at være permanente dele af styringen i af de ministerielle styrelser (Nielsen, 1999). I dag, tyve år efter de første eksperimenter, anvendes forskellige former for kontraktstyring (f.eks. resultatlønskontrakter, udviklingskontrakter etc.) til styringen af mange forskellige typer institutioner. Kontraktstyring er heller ikke, som det var tilfældet i de blev indført, begrænset til det statslige niveau, men benyttes også på både regionalt og kommunalt niveau.

Hensigt og formål

Der er en række tilsyneladende gode grunde til at anvende kontrakter til styringsformål. Før anvendelsen af kontrakter var ministerierne i teorien begrænset til styring ved hjælp af regler eller direkte ordrer (Finansministeriet, 2000) eller budgetrammer (Pedersen et al, 1997). Problemet med styring ud fra budgetrammer er, at styringen forbliver relateret til input og dermed afkoblet fra styrelsens ydelser. »Therefore, in the extreme situation it is possible to imagine an agency that meets the requirements of its budgetary framework, but that is both low on productivity and that does not provide services perceived as relevant by its users« (Pedersen et al, 1997, p. 105). Regel- og ordrestyring kan ligeledes være en udpræget ufleksibel styringsform, der ikke giver styrelserne nævneværdigt manøvrerum i deres opgaveløsning til at løse opgaverne på den bedst mulige måde. Kontraktstyring løser til dels dette problem, da det repræsenterer en forlængelse af tankegangen om »management by objectives«, der ligger i den private form for kontrakter: kontraktens parter forhandler og aftaler hvilke ydelser, der skal leveres på hvilke betingelser, hvorefter den udførende part selv er ansvarlig for leveringen af disse ydelser. Det er dog værd at erindre, at styringen kun i teorien var begrænset til regler, ordrer og budgetrammer. I praksis kunne en række »blødere« styringsformer (f.eks. opfordringer, overtalelse, mere diskursiv styring, indirekte trusler m.m) eller incitament (f.eks. forfremmelser, rosende omtale m.m.) også anvendes, der også kunne være virkningsfulde i forhold til at styre undergivne organisationer. Som både Greve (2000) og Pedersen et al (1997) er en sådan blød styring også over tid blevet indarbejdet i kontraktstyringen.

Uafhængigt af denne blødere side af kontraktstyring, fremstår kontrakter – til trods for at deres anvendelse til styring af offentlige organisationer adskiller sig markant fra den privatretlige idealtype – som løsningen på det principielle problem i, hvordan ministerier kan delegerer opgaver til styrelser og være »sikre« på at de både løses og løses effektivt (Binderkrantz & Christensen, 2009b). Ved at indgå en kontrakt om, hvilke klart specificerede mål, der skal nås, kan ministeriet i teorien sikre sig at styrelsen koncentrerer sine resurser omkring netop de opgaver, man ønsker løst og ikke suboptimerer. Det praktiske problemet ved denne ret teoretiske løsning er dog, at det kræver at der faktisk kan opstilles klare mål for de opgaver, der skal løses, og at alle relevante opgaver kan indarbejdes – og hvis det kun er nogle opgaver, der indgår i kontrakten og følgelig prioriteres, skal disse gerne være de rigtige. Det er i den sammenhæng værd at citere en artikel forfattet af tre finansministerielle embedsmænd til OECD (Pedersen et al, 1997, p. 110): »The crucial factor in contract formulation is to establish operationalised result-related requirements that at the same time cover the full range of agency functions. Already from this it is clear that contract management should primarily be applied to agencies for which targets can be established for all major tasks.« Med andre ord forudsætter anvendelsen af kontraktstyring at der kan opstilles gode og dækkende mål for væsentlige aktiviteter, hvilket er alvorligt anfægtet fra flere sider (eksempelvis Noordegraaf & Amba, 2003). Pedersen et al fortsætter: »An agency will focus on the targets stated in the contract, and if there are components in an agency's functions that cannot be measured and that therefore are not included within one of the performance criteria in the contract, the function concerned will probably be assigned reduced priority by the agency« (1997, p. 110). Altså: kan man ikke målsætte alle væsentlige opgaver, må man forvente at de u-målsatte ikke prioriteres.

Målformulering

I lyset af disse forbehold er den nuværende udbredelse af kontraktstyring påfaldende, når man samtidig tager højde for den meget udbredte anerkendelse af, at offentlige institutioners arbejde *ikke* altid lader sig afgrænse til få, klare funktioner (f.eks. Bouckaert & Peters, 2004; Noordegraaf & Amba, 2003). Som Pedersen et al (1997) fremhæver, giver denne uklarhed klare muligheder for fordrejning af prioriteterne i styrelsernes arbejde, der dog opvejes af de danske styrelser »very strong specialist profile in which specialist competence and identity prevent reduced priority from being given to areas difficult to manage« (p. 110). Kontraktstyring er altså, næsten paradoksalt, afhængige af ikke at blive taget for alvorligt af de udførende parter, i dette til-

Udfordringer

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

fælde styrelserne. Så hvorfor har brugen af kontraktstyring siden har antaget det omfang, som det er tilfældet? En del af svaret ligger formentligt i, at kontrakter netop ikke er blevet taget entydigt alvorligt, men at en form for »blød« brug af dem har været dominerende i Danmark (Greve, 2000), hvor man både anvender andre styringsværktøjer sideløbende med kontrakterne og supplerer dem med de tidligere nævnte bløde magtformer.

Udbredelse og transformation

Udbredelsen hænger formentligt også sammen med de førnævnte positive evalueringer af de indledende forsøg med kontraktstyring, der blev foretaget af Finansministeriet og Rigsrevisionen. Især Finansministeriets analyse fra 1995 fremhævede at kontraktstyring skabte forbedret performance i de kontraktstyrede styrelser, der havde indvilget i at påtage sig øgede målkrav i bytte for øget autonomi og budgetgarantier. Denne analyse havde dog, som det tidligt blev påpeget, metodiske svagheder. Pedersen et al (1997) fremhæver selv en selektionsbias, hvor kun egnede (og dermed forudsigeligt succesfulde) styrelser involveres i de første eksperimenter. Nielsen (1999) peger desuden på at opgørelsen af kontrakternes impact er baseret på et uvægtet gennemsnit af forbedring på tværs af aktiviteter og dermed ikke afspejler at nogle aktiviteter reelt »fylder mere« end andre i styrelserne. Opgør man forbedringen vægtet og som sammenligning mellem enslige styrelser, bliver den hævdede forbedring noget mere tvivlsom. Derudover viser Binderkrantz & Christensen (2009a) at forhandlingsaspektet i kontraktstyringen (dvs. forhandlingen af ambitiøse mål foreslået af styrelserne selv byttes for budgetgarantier fra ministerierne) forsvinder ud af kontraktstyringen over tid, da Finansministeriet ophører med at opretholde de kendetegnende budgetgarantier og overlader dem til de enkelte ressortministerier. Som Nielsen beskrev ti år tidligere (1999) er kontraktstyring således blevet mere styring og mindre reel kontrakt.

Blød kontraktstyring

At en »blødere« form for kontraktstyring udvikles er derfor ikke overraskende. Der er nemlig en udbredt erkendelse af værktøjets mangler og fejlpotentialer. Greve peger på, at den danske brug af kontraktstyring tager udgangspunkt i en højere grad af tillid og erkendelse af gensidig afhængighed mellem ministerium og styrelse (2000). Den »bløde« brug af kontrakter hænger sammen med, at de fra starten ikke betragtes som juridisk bindende dokumenter og der ikke knyttes sanktioner til deres misligholdelse. Det at de ikke betragtes som deciderede kontrakter men som et dialogværktøj mellem styrende og styrede kan forklare denne udfasning af deres »noget-for-

noget« aspekt, idet de i stedet for en forhandling mellem to parter i højere grad bliver til en målfastsættelse, der foregår mellem over- og underordnet.

Udover deres »bløde« anvendelse og forhandlingsaspektets udfasning, er der flere bemærkelsesværdige kendetegn ved brugen af kontrakter i danske ministerier. Drumaux (1997) argumenterer eksempelvis for, at danske ministerier har forsøgt at målsætte mange komplekse, administrative processer. Muligvist sammenhængende hermed, peger Binderkrantz & Christensen (2009a, 2009b) på, hvordan kontrakterne over tid udvides til at omfatte stadigt flere målepunkter og knytter an til flere forskellige styringsværktøjer. I en senere analyse (2011) af effektiviteten af en anden type kontrakter, nemlig resultatlønskontrakter for styrelseschefer, peger de på at sådanne kontrakter ikke bidrager til øget produktivitet i styrelserne. På baggrund af deres arbejde, kunne Binderkrantz & Christensen således i en aviskronik skrive »Det der på papiret ligner et perfekt incitamentsystem med opstilling af mål og økonomisk belønning til ledelsen, virker altså ikke i praksis« (2012). Der peger de på tre grundlæggende fejl ved den nuværende kontraktstyring: kontraktstyringen er for omfattende; de mål, der kan opstilles, lader sig meget nemt løse (dvs. de adresserer ikke reelle forbedringer eller effektivitetskrav); det kræver betydelige ressourcer at opretholde kontraktstyringen. Det sidste blev, interessant nok, allerede påpeget af Pedersen et al, der skrev at »the process of contract *establishment* is extremely resource-intensive« (1997, p. 110, kursiv tilføjet), men samtidig anførte at den efterfølgende kontrol blev lettet.

Øvrige kendetegn

På denne vis spejler kritikken af kontraktstyring den noget bredere kritik, der har været rettet mod mange af styringsværktøjer, som er blevet indført i den offentlige sektor i forbindelse med New Public Management. Disse omfatter bl.a. de øgede administrationsburder, der er forbundet med anvendelsen af værktøjerne hos både styrede og styrende, forsøget på at måle uhåndgribelige ydelser og den manglende relevans for og sammenhæng til de styrede organisationers arbejdsprocesser og faglige opgaveløsning (se Rasmussen, 2010 eller Hartmann & Hienerth, 2012a for en oversigt over denne kritik).

Kritikken

Det er dog værd at bemærke, at hovedparten af den forskning, der har beskæftiget sig med kontraktstyring i den danske kontekst har fokuseret på ministerierne og deres underlagte styrelser. Til sammenligning har det regionale og kommunale niveau og andre former for instituti-

Begrænsninger

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

oner underlagt ministerier ikke i dansk sammenhæng modtaget nævneværdig forskningsmæssig opmærksomhed. De har dog været debatteret offentligt og i deres kronik fremhæver Binderkrantz & Christensen (2012) således netop udbredelsen af kontrakterne som problematisk i lyset af deres mange mangler, ligesom Christensen i en kronik sammen med Stephan Hermann, dengang nytiltrådt rektor for professionshøjskolen Metropol, beskrev den tiltagende styring af offentlige organisationer. De skrev: »Den professionelles evne til at foretage et fagligt skøn er marginaliseret, og de institutioner, hvor de arbejder, lægges ind under bureaukratier og hierarkier, hvis størrelse og stejlehed nu og da udfordrer de værste mareridt.« (Christensen & Hermann, 2008). De fortsatte således:

»Kontraktstyringen passer således ikke til selveje og selvstyre. Den har i institutionernes verden skabt nye bureaukratier og duer ikke i styringen af komplekse ydelser. Det er også, hvad forskningen fortæller os. Den problematiserer samtidig kontrakternes evne til at motivere medarbejderne.

Kontraktlige forpligtelser udformet i et babylonisk system af indikatorer, milepæle og resultatkrav, der peger i alle retninger, taler ikke til professionelle, hvis indsats blandt andet drives af faglig stolthed og muligheden for at trives i et job, som man langt hen ad vejen selv kan forme. Den klassiske kaldstankegang går ikke i spand med kontrollikeret management.« (Christensen & Hermann, 2008).

Om de professionshøjskoler, som nærværende artikel er centreret, skriver Christensen & Hermann (2008): »Samtidig må de nye professionshøjskoler i lighed med universiteterne underkaste sig et sandt stalinorgel af dokumentationskrav, kontraktstyringsprocedurer, akkrediteringer osv«.

C. Styringslaboratorier

Udgangspunkt

Som svar på en kritik af de problemer, der er forbundet med New Public Managements fokus på styring af den offentlige sektor, foreslår Melander (2008) styringslaboratorier. Han tager afsæt i, at styringskoncepter har et »indbygget forenklingssparadoks«, idet de per definition ikke kan indfange totaliteten af den virkelighed, der skal styres. Løsningen på dette problem ligger i at styring i stedet for at følge generelle, central-fastsatte dogmer skal udvikles så tæt på frontlinjemedarbejdernes praksis som muligt og ideelt set tilpasses til den specifikke, enkelte kontekst. Styringen bør udvikles tæt på de fagprofessionelle og ikke kun af centralt placerede eksperter, ligesom den bør »vurderes, oversættes, tilpasses og afprøves« (p. 104) i forhold til den lokale kontekst. For Melander er denne tilpasning til og inddragelse

af de fagprofessionelle forudsætningen for bedre og mindre fremmedgørende styring.

Rasmussen (2010) videreudvikler denne tanke om styringslaboratorier og trækker på forskningen i brugerdriven innovation til at fremkomme med et udbygget billede af, hvilke potentialer der kunne ligge i styringslaboratorier. Hans analyse tager udgangspunkt i en læsning af NPM som »en bølge af styringsinnovation«, der i alt overvejende grad har været »lukket«. Begrebet styringsinnovation henviser til den innovationsdagsorden NPM gjorde central, nemlig udviklingen og implementeringen af nye måder at styre offentlige organisationer på (Hartley, 2005). Hoods tidlige redegørelse for NPM pegede præcis på hensigten om at udvikle sådanne styringsformer eller importere dem fra den private sektor, således at man kunne skabe øget fokus på output og resursedisciplin (1991). At man reelt set er lykkedes med udviklingen ses bl.a. hos Hartley (2005), der beskriver udviklingen af organisationsformer og styringsprocesser som den primære og karakteristiske form for innovation under NPM, og Lapsley & Wright (2004). Uden at bruge begrebet innovation direkte, beskriver Hood et al (2000) ligeledes hvordan omfanget af styring (eng. *regulation inside government*) er forøget dramatisk i forbindelse med reformer inspireret af New Public Management, forstået både som mængden af styring og omfanget af det enkelte styringsværktøj.

Styrings- innovation

At tale om styringsinnovation som hhv. åben og lukket trækker på distinktioner foreslået af Chesbrough (2003) og Baldwin & Von Hippel (2011). Lukket innovation henviser til, at innovationsprocessen foregår i virksomheder og uden inddragelse af eksterne parter – virksomheden udvikler selv sine innovationer. Åben innovation derimod henviser til innovationsprocesser, der enten foregår ved at virksomheder udvikler innovationer i samarbejde med eksterne aktører (f.eks. universiteter, brugere, leverandører, konkurrerende virksomheder osv.) eller ved at brugere selv innoverer. I Rasmussens tolkning af Melanders fremlæggelse af styringslaboratoriet, fremtræder særligt den variation af åben innovation, der fokuserer på hvordan brugere af produkter – eller i dette tilfælde styringskoncepter – selv udvikler innovative løsninger eller kan samarbejde med virksomheder om udvikling. Det drejer sig således primært om den »gren« af åben innovation, der forbindes med Von Hippels studier af innovationens kilder (f.eks. Von Hippel, 1988; Von Hippel, 2005; Thomke & Von Hippel, 2002) og brugeres rolle i innovationsprocesser. Som Rasmussen påpeger, er brugen af brugerdriven innovationsteori dog ikke uproble-

Åben og lukket innovation

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

matisk, da det kan være vanskeligt at afgrænse hvad der specifikt menes med brugere af styringskoncepter – både styrede og styrende organisationer er i og for sig brugere, men på ganske forskellig måde.

Variationer af åbenhed

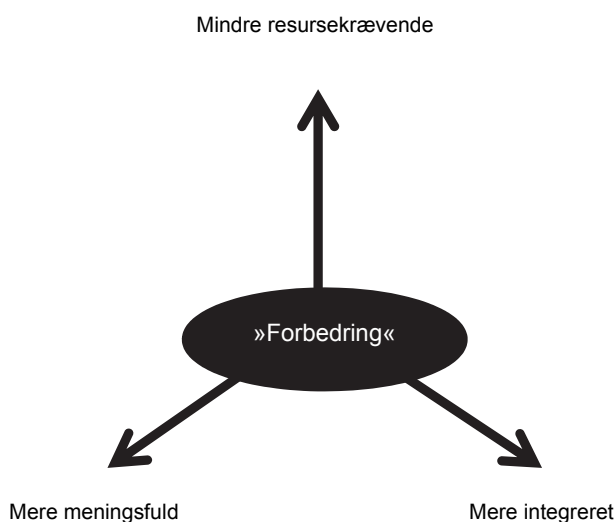
Den præcisering af, hvordan brugerdreven innovation kan forstås i en offentlig styringskontekst, som Hartmann & Hienerth (2012b) foreslår, kan således være hjælpsom. De trækker på Hood et al (1999; 2000) beskrivelse af rollerne i styringsforholdet – hhv. de styrende *regulators* (dvs. de organisationer, der anvender en styringsinnovation til at kontrollere andre organisationer) og de styrede *regulatees* (dvs. de organisationer, der anvender en styringsinnovation til at monitorere egne aktiviteter og redegøre for dem over for regulators). I deres fremstilling af, hvordan styringsinnovation tendentielt er udviklet under New Public Management, argumenterer de for at processen har været domineret af regulators og dermed at regulatees kan udgøre en potentielt værdifuld, alternativ kilde til styringsinnovation enten i form af udvikling af nye styringsformer eller tilpasning af de eksisterende. Dette potentiale kan udnyttes på forskellige måder. Det kan ske på den måde udfolder sig i styringslaboratorier, hvilket vil sige gennem samarbejde på tværs af styringsforholdet. Alternativt kan det ske som mere autonom proces, enten ved at de styrede udvikler løsninger til egen brug uafhængigt af de styrende eller ved at de styrede får mulighed for at foreslå alternative, selvudviklede løsninger som så godkendes af de styrende.

Hos både Melander (2008), Rasmussen (2010) og Hartmann & Hienerth (2012b) genfinder vi den optimisme, der kendetegner megen forskning i brugerdreven innovation, i forhold til potentialet i inddragelsen af de styrede i udviklingen af styringskoncepter, om end der ved de to sidstnævnte tages forbehold for at dette potentiale beror på muligheden for reelt at overføre teorien (se også Hartmann & Hienerth, 2012a). Dette er dog, i Rasmussens fremstilling, afhængigt af inddragelsen af brugere, der i særligt høj grad kan drage *nytte* af alternative løsninger og samtidigt råder over eller kan mobilisere nødvendige vidensressurser. Optimismen er dog i udpræget trit med Melanders beskrivelse af potentialerne i lokal tilpasning og interessentinddragelse.

Hvad er bedre styring?

Det rimelige spørgsmål at stille til forestillingen om en »bedre« styring er dog, hvad »bedre« betyder. Og, afledt af det, hvordan det var at NPM og de styringskoncepter, der forbindes med det, var »dårlige«. Ser man dog på den kritik, der er fremsat i forhold til NPM, og

de forestillinger om styringslaboratorier, som er fremhævet herover, kunne man fra et frontlinje- eller brugerperspektiv foreslå følgende tre måder, hvorpå styring kunne være »bedre«: den kunne kræve færre ressourcer at anvende, den kunne være mere lokalt meningsfuld og den kunne være mere sammenhængende eller velintegreret. Disse udfald er samlet i figur 1.



Figur 1. Styringslaboratoriets udfaldsrum.

Muligheden for at styringslaboratorier kunne bidrage til at udvikle styringskoncepter, der er mindre resursekrævende skal ses i lyset af kritikken af de *compliance costs*, der er forbundet med styring af offentlige organisationer, altså de ressourcer der går til bl. at indsamle og bearbejde data til rapportering, udarbejde rapportering, følge op på og monitorere styringsaktiviteter m.m. og dermed ikke direkte til levering af offentlige ydelser (f.eks. Benish, 2010; Halachmi, 2002, 2006; Hood et al, 2000). Det er, med andre ord, de ressourcer der går til »kolde« i stedet for »varme hænder« eller, eksempelvis, den tid socialrådgiveren bruger på at dokumentere sine aktiviteter og altså ikke interagere med borgere. Det er denne dagsorden, der ofte fremhæves i forbindelse med skiftende regerings afbureaukratiseringstiltag (se Hartmann & Hienerth, 2012b, for en gennemgang af styringslaboratoriers relevans i den sammenhæng). Når dette er et meningsfuldt udfald at forvente hænger det sammen med den observation, at innova-

Resursekrav

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

tioner udviklet af eller i samarbejde med brugere ofte udspringer af behovet for at udføre givne aktiviteter bedre eller mindre effektivt (Lettl, 2007; Von Hippel, 2005). Lukket styringsinnovation – modsat styringslaboratorier – er kendetegnet ved at være udviklet centralt og dermed potentielt fornemmelse for de *rutiner* i frontlinjeorganisationers hverdagspraksis, de skal indgå.

Meningsfuldhed

Muligheden for at udvikle styringskoncepter, der opleves som mere meningsfulde i frontlinjeorganisationer, skal ses i forlængelse af samme centrale udvikling. Netop denne centrale definition og beordrede anvendelse kædes ofte sammen med kritikken af, at styring af offentlige organisationer ikke er meningsfuld for fagprofessionelle frontlinjemedarbejdere (Skærbæk & Thorbjørnsen, 2008). Dette hænger ofte sammen med det tidsforbrug det går til at leve op til styringskrav, men kan også resultere i resultatmål, der ikke vurderes at afspejle den faktiske serviceydelse eller være relaterede til de faglige værdier (f.eks. Andersson & Tengblad, 2006; Butterfield et al, 2004). Relevansen af brugerinddragelse i denne sammenhæng er, udover at reducere den sociale distance som generelt er øget mellem styrende og styrede under NPM(Hood et al, 2000), at åbenheden over for brugere kan lade styringskoncepter i højere grad informere af den fagprofessionale viden, der kan være klistret, eller »sticky« (Von Hippel, 1994), om hvad der opleves som fagligt meningsfuldt at styre på og efter og dermed svær at overføre uden direkte samarbejde.

Integration

Endelig vedrører muligheden for bedre integration det forhold, at megen offentlig styring ofte omfatter flere styringsværktøjer, der overlapper og kan modsige hinanden. I tilfældet kontraktstyring ses dette eksempelvis når visse aktiviteter er styret af både lovgivning, udviklingskontrakter, resultatlønskontrakter for ledere m.m., og når kontraktstyringen integreres med andre styringskoncepter (eksempelvis balanced scorecard e.lign.). Sådant integration kan selvfølgelig, hvis koordineret på tværs af styringskoncepter, bidrage til en samtidig indsats, men kan lige så godt være usynkroniseret, som når en organisation må rapportere til flere overordnede myndigheder om forskellige forhold eller styre efter flere tidsmæssigt ukoordinerede krav. Her kan frontlinjeorganisationers erfaring med interaktionen mellem forskellige styringskoncepter være en kilde til hurtigere identifikation af konflikter eller uhensigtsmæssig integration mellem koncepter.

Det er et interessant – og dybest set empirisk spørgsmål – om de forskelligeartede »forbedringer« kan sameksistere eller er gensidigt udelukkende. Ideelt set kunne man forestille sig en hybrid af dem, der både er stærkt meningsfuld, nem at bruge og sammenhængende med andre styringsteknologier. Det er den forestilling, man eksempelvis ser, når Christensen & Hermann (2008) fremhæver at der er behov for »få, klare mål« i den offentlige styring – altså en meget begrænset styring, der præcist og entydigt afspejler den kvaliteten i offentlige serviceydelser. Om det er praktisk rimeligt at kræve den hybrid er måske mere tvivlsomt i betragtning af at få klare mål har været tilstræbt igennem flere årtier i både Danmark og udlandet uden at der nødvendigvis er nået klar konsensus.

Samtidige, gensidigt udelukkende eller hybride forbedringer?

D. Casestudiet: Via University Colleges Pædagogisk-Social Højskole

Denne artikel tager sit udgangspunkt i et styringslaboratorium gennemført på ved Via University College i andet halvår af 2011 på initiativ fra Vias ledelse. I fokus for styringslaboratoriet var udviklingskontrakten mellem Via og Undervisningsministeriet (som i forbindelse med regeringsskifte og ressortomlægning blev til Uddannelsesministeriet i løbet af processen). Styringslaboratoriet forløb over tre workshops af en halv dags varighed. Respektivt handlede disse workshops tilnærmelsesvis om problemdefinition, idegenerering og opsamling og blev faciliteret af to eksterne konsulenter som procesledere. I de tre workshops deltog ledere på flere niveauer i Via (dvs. rektor for Via, leder af Pædagogisk-Socialfaglig Højskole (PSH), leder af læreruddannelsen under PSH og lederen af læreruddannelsen i Skive), samt repræsentanter fra ministeriet og Økonomistyrelsen, en leder fra en anden professionshøjskole og en kommunal børn- og forebyggelseschef som repræsentant for lokale »aftagere« af læreruddannelsens dimittender.

Empirisk setting

Jeg deltog i alle tre workshops, samt i enkelte af de møder, der fandt sted forud for laboratoriets gennemførelse mellem en af proceslederne og Via, repræsenteret ved skolens prorektor og chefen for skolens strategienhed, og i procesledernes formøder til de tre workshops. Derudover modtog jeg løbende de mailudvekslinger, der fandt sted mellem proceslederne ind imellem afholdelsen af workshops, og kladder til den endelige rapport for laboratoriet. Endelig afholdt jeg efter processens gennemførelse interviews med flere af deltagerne.

Data

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

Tilsammen gav denne kombination af data et robust grundlag for forståelsen af denne case (Yin, 2009) og sammenhængen mellem processen og dens endelige udfald, nemlig rapporten »Kontrakt 2.0«.

Casestudiets relevans

Som styringslaboratorium betragter, er denne case og dens udfald en interessant case af flere årsager.

Omfattende kontraktstyring

For det første afspejler Vias nuværende udviklingskontrakt meget af den kritik, der har været af kontraktstyring generelt: den er særdeles omfattende, afspejler ikke nødvendigvis fagligt dækkende og meningsfulde mål og overlapper en række andre styringskoncepter. Udviklingskontrakten indeholder således over 31 unikke målepunkter samt krav om udarbejdelse af aftagerundersøgelser, delstrategier og etablering af yderligere målepunkter med tilhørende baselineniveau og strækker sig over 21 sider. Om disse målepunkter afspejler de hovedmålsætninger, de skal understøtte, er også svært at sige. Hovedmålsætningen om uddannelser af høj faglig kvalitet, eksempelvis, operationaliseres i mål omkring andelen af afslutningsopgaver, der tager udgangspunkt i lokale forsknings- og udviklingsprojekter, dimittendernes beskæftigelsesfrekvens, udvekslingsophold og integration af IT i undervisningen. Disse suppleres derfor af aftagerundersøgelser af mere kvalitativ art. Implicit er udviklingskontrakten også sammenhængende med en række andre styringskoncepter (f.eks. ressurseregnskaber, resultatlønskontrakter, uddannelsesakkreditering m.m.) og Vias mission, vision, værdier og strategi. Denne sammenhæng udfordres ved, at disse andre styringskoncepter for de flestes vedkommende er asynkrone med udviklingskontrakter.

Variierende styringskrav

Via er desuden kendetegnet ved at rumme en række forskellige uddannelser, der i sig selv er styret forskelligt. Udover akkreditering af de enkelte uddannelser er eksempelvis læreruddannelsen reguleret ved lov, nemlig Lov om Uddannelsen til Professionsbachelor som Lærer i Folkeskolen. Som professionshøjskole er Via, for at forstørre denne forskellighed, underlagt Uddannelsesministeriet, der udover professionshøjskolerne omfatter uddannelsesinstitutioner med meget forskellig baggrund og følgelig meget forskellige styringstraditioner, nemlig universiteterne, de maritime uddannelser og de kunstneriske. Mens de maritime uddannelser og dele af professionshøjskolerne historisk har været styret relativt tæt sammenlignet med universiteterne og de kunstneriske uddannelser, er kontraktstyringen dog inden for dette ressort kendetegnet ved muligheden for en relativt høj grad af åbenhed i udviklingen af styringskoncepter – fremfor at ministeriet

eller dets styrelser definerer indholdet af udviklingskontrakterne har man inden for eksempelvis universiteterne set at disse institutioner inviteres til at foreslå hvilke målepunkter, der skal indgå i kontrakterne på den betingelse, at målene og niveauet for deres opfyldelse er »ambitiøst«. Som sådan udgør Vias ikke en ekstrem case, hvor åbenheden over for institutionens input er radikalt nyt, men snarere en *revelatory case* (Flyvbjerg, 2001), der giver mulighed for et første empirisk blik på hvordan styringslaboratorier kan fungere og hvad de kan bidrage med til styringsudvikling.

E. Analyse

1. Styringslaboratoriets udfald – Kontrakt 2.0 som prototype

Efter gennemførelsen af styringslaboratoriet i Via blev der udarbejdet en opsamlende rapport, der ifølge rapporten selv beskriver styringslaboratoriets »foreløbige resultat« og udgør »en prototype på en ny styringsmodel – *Kontrakt 2.0* – som kan afprøves med henblik på videre udvikling læring« (s. 1, kursiv i original). Rapporten, som blev sammensat af de to proceskonsulenter som gennemførte laboratoriet, tager udgangspunkt i en model, der beskriver »fem områder, som styringen skal have som omdrejningspunkt«, indenfor hvilke der er opstillet en række opgørelser på dette område. Disse er samlet og beskrevet i artiklens appendiks.

Udfald

Sammenholdt med den tidligere udviklingskontrakt, er det interessant at bemærke, hvordan Kontrakt 2.0 dækker væsentligt flere – og bredere – områder. Hvor den gamle omfattede områderne »Uddannelser af høj faglig kvalitet«, »Uddannelse til flere« (rettet mod frafald og bred geografisk tilstedeværelse), »Udviklingsorienterede institutioner« (rettet mod forsknings- og udviklingsaktiviteter) og »Effektiv institutionsdrift« (rettet mod fordelingen af årsværk), inddrager den nye kontrakt fem områder og omfatter også økonomiske og medarbejderrelaterede nøgletal, der normalt ville betragtes som interne. Disse inddrages dog for at give et mere helhedsorienteret eller dækkende billede af institutionens drift.

Udvidelse af mål

Samtidig reduceres antallet af målepunkter og mål relateret til internationalisering, brug af IT i undervisningen, frafald, ekstern finansiering og geografisk dækning udgår. Dette er interessant i betragtning af den interesse, der fra ministerielt hold har været på især internationalisering og frafald i forhold til universiteternes seneste udviklings-

Reduktion af mål

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

kontrakter. I lyset af, at der kan være relativt store omkostninger forbundet med implementering af IT systemer og i særdeleshed med opretholdelse af mange forskellige uddannelsessteder over et geografisk stort område, er det ligeledes interessant at disse ikke fastholdes. Derudover ændres karakteren af »Uddannelse af høj faglig kvalitet« i den nye kontrakt, idet vurderingen går fra at være forbundet til den enkelte dimittends målbare adfærd til en kvalitativ sammenligning af uddannelsens kvalitet baseret på holdningstilkendegivelser fra dimittender, institution og aftagere. De kvantitative mål, der resterer for faglig kvalitet relaterer sig i stedet til underviseres adfærd.

Akkreditering

Endelig lægger Kontrakt 2.0 op til at der kan foretages en institutionsakkreditering. En sådan akkreditering af Via som institution vil formentligt være et omfattende og krævende arbejde, men skal ses i relation til den nuværende danske praksis, hvor den enkelte uddannelse, som en institution udbyder, skal akkrediteres individuelt. Denne mere detaljerede akkreditering er således ganske meget mere krævende end en institutionsakkreditering – især for en institution, der udbyder mange forskellige uddannelser.

Selvudviklede mål som model

Overordnet betraget minder denne model på flere måder om den kontraktstyring, der anvendes i forhold til universiteterne, idet der er tale om selvopstillede mål: institutionen selv får mulighed for inden for en række givne områder selv at opstille konkrete målepunkter. Modsat universiteterne er der dog i Kontrakt 2.0 en større andel af kvalitative mål (dvs. inddragelsen af områder, der ikke kan målsættes), en mere varieret periodisering og ikke-fastsatte niveauer for de forskellige mål. Ligeledes fastlægges der ikke niveauer for de forskellige målepunkter.

Spørgsmålet er, hvordan Kontrakt 2.0 som sådan bidrager til skabelsen af mere meningsfuld, mere integreret og mindre resursekrævende styring.

EksPLICIT prioritering af meningsfuldhed

Den grundlæggende hensigt med laboratoriet var at finde styringsformer, der »bedre understøtter VIAs arbejde« og særligt »understøtte[r] strategi- og ledelsesarbejdet«, som det fremgår af rapporten. Den fortsætter: »Laboratoriet identificerede to behov, som har været styrende for arbejdet med at sammensætte en ny styringsmodel: For det første skal en ny model skabe meningsfuld sammenhæng *mellem styringsværktøjer på den ene siden og lokal strategi og ledelse på den anden* [...] For det andet skal en ny model skabe meningsfuld sam-

menhæng mellem *den overordnede ministerielle styring*, [og] *den lokale værdiskabende proces*. Den legitime ministerielle styring opleves til tider at ramme skævt i forhold til, hvad der *lokalt opleves* at være værdiskabende [...] Udfordringen er at skabe dialog og dokumentation om effekter i samfundet [...]«. Denne fokus på at lokal meningsfuldhed i første række hænger sammen med strategi og ledelse – og dermed ikke eksempelvis medarbejderes oplevelse af at indrapportere relevante data – blev formuleret forud for selve styringslaboratoriet, idet Vias øverste ledelse oplevede at både institutionens strategi og en gennemført visionsproces, kaldet »Imagine Via 2020«, helst skulle undgå at obstruere en ny kontrakt.

Som sådan kan vi se ideen om bedre integration mellem styringsværktøjer som central, men på en implicit måde: både strategien og visionsprocessen kobles ikke til nogle af Kontrakt 2.0's fem områder. Dette kan ideelt set tages som et udtryk for at de tre er »kompatible« eller at de målepunkter, som er i fokus, afspejler strategiske målsætninger eller Vias mission og vision. Hvor disse mere overordnede ambitioner om Vias fremtid ikke optræder i den gamle udviklingskontrakt, kommer de til udtryk i inddragelsen af »langsigtet effekt i samfundet« som en betydende parameter. Det er dog i den sammenhæng interessant, at denne effekt målsættes i relation til en institutionsakkreditering.

Integrationen mellem styringsværktøjer kommer også til udtryk ved, at der trækkes på data fra flere styringsværktøjer i forhold til at redegøre for de fem områder. Således trækkes data fra både økonomistyring og arbejdstidsregistrering meget direkte ind i kontrakten, men især organisatorisk bæredygtighed kobles til værktøjer som arbejdspladsvurdering, lederevaluering og medarbejdertilfredshedsmålinger, der desuden foreslås sammenlagt.

Forsøget på at gøre fremtidige kontrakter ikke bare bedre integrerede med øvrige værktøjer, men også mere meningsfulde kom derimod til at handle om at få kontrakten til at indeholde flere af de parametre eller mål, som Vias ledere betragtede som interessante og relevante for deres ledelsesudøvelse. Dette blev undervejs i styringslaboratoriet beskrevet som ønsket om at inddrage mål eller opgørelser, der både var meningsfulde »fra medarbejder til ministerium« og var så interessante, at medarbejdere og ledere *i Via* kunne være »sultne« efter dem. Dette kom til udtryk ved at Kontrakt 2.0 både kom til at indeholde mange mål baseret på eksisterende interne opgørelser, der allerede

Implicit prioritering af integration

Integrationen gennem dataanvendelse

Meningsfuldheden gennem måludvidelse

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

anvendes og betragtes som relevante af de deltagende ledere, og helt nye målepunkter, som de betragtede som potentielt meget interessante. Således blev inddragelsen af »organisatorisk bæredygtighed«, eksempelvis, egentlig en fremvisning af data, som de deltagende ledere allerede har til rådighed og anvender, over for det ministerielle niveau, mens måleområdet »Økonomisk bæredygtighed« og målingen »mødedeltageres tilfredshed« modsat bliver forsøg på at fremkomme med mål, der er nye for både institution og ministerium. Det er dog bemærkelsesværdigt, at der inddrages mål, som ikke kan operationaliseres: der peges således i Kontrakt 2.0 på, at der skal udvikles et mål for »den længere økonomi« samt to nøgletal for forholdet mellem produktion og udgifter, men der fremkommer ikke nogle måder at opgøre det på.

Meningsfulhed gennem kvalitative mål

Opmærksomheden på mening kommer dog særligt klart til udtryk i det skifte, der sker i forhold til opgørelsen af faglig kvalitet, hvilket især blev debatteret i løbet af laboratorieforløbet. Her fremgår det meget tydeligt og meget i tråd med Pedersen et al.'s forbehold (1997) for at det, der kunne måles ikke nødvendigvis afspejler de vigtigste aktiviteter, at opgørelsen af faglig kvalitet ikke »ræsonnerede« for Vias undervisere eller de ledere, der var tæt på dem, idet denne gjorde kvalitet til et spørgsmål om hvordan dimittender skrev bacheloropgaver, om de kom på udveksling, hvor hurtigt de fandt arbejde og hvor meget IT, der blev anvendt i undervisningen. Den dimittendundersøgelse som i forvejen blev udarbejdet var, ifølge flere af de deltagende ledere, meget mere interessant for deres arbejde end det billede af faglig kvalitet som kom til udtryk i kontraktens målepunkter. Denne undersøgelse, der var overvejende kvalitativ og baseret på samtaler med aftagere og dimittender, gav meget bedre mulighed for lokalt at udvikle sig.

Begrænset prioritering af resursekrav

Den sidste dimension i »bedre styring«, som styringslaboratorier kunne bidrage med, relaterer sig til at gøre dem mindre resursekrævende. Interessant nok i betragtning af den kritik, der generelt er rettet mod NPM styringskoncepter og kontraktstyring generelt fyldte denne overvejelse relativt lidt i styringslaboratoriets diskussioner, men dukker op i Kontrakt 2.0 med henvisning til at udvikle en kontraktform, der er både »enkelt og dækkende« – altså meningsfuldt dækkende for fagligheden uden at være meget resursekrævende. Det bemærkes flere steder i rapporten at der arbejdes med forskellige frekvenser af rapportering for dermed at anvende færre ressourcer, selv om det i udmålingen – når man ser bort fra den foreslåede institutionsakkredi-

tering – kun er i forhold til organisatorisk bæredygtighed at der arbejdes med længere intervaller mellem opgørelserne.

Overvejelsen optræder dog i udvælgelsen af målepunkter, hvor det er muligt at genbruge data, der allerede findes, være det fra økonomistyringssystemer, obligatoriske målinger (f.eks. arbejdspladsvurderinger), arbejdstidsregistrering eller forskningsregistrering, som de deltagende ledere fra Via allerede benytter sig af. Ligeledes implicit er det, at den eksperimentelle opgørelse af tilfredshed med møder på det enkelte møde skal være meget begrænset (Kontrakt 2.0 beskriver en evaluering ud fra »rød«, »gul« og »grøn«) og at denne opgørelse – fordi den i mødet er enkel – også kan være enkel og ukostbar at registrere og aggregere.

Implicit behandling af resurserkrav

2. Forklaringer på udfaldet i et brugerperspektiv

Hvordan kan vi – mere generelt – forstå og forklare dette udfald? Hvordan kan det være, at meningsdimensionen får så relativt meget opmærksomhed og faktisk medfører en udvidelse af måleområder til også at omfatte interne forhold (omend med færre målepunkter)? Snarere end at imødegå kritikken af at kontraktstyring som omfattende for mange områder af institutionsdriften forlænger brugerinvolveringen i dette tilfælde denne problematik, ligesom der ikke bruges væsentlige kræfter på at reducere de administrative resurser til rapportering. I forståelsen af styringslaboratorier som en form for brugerdreven innovation, kan vi forstå dette i lyset af de *involverede brugeres funktionelle relation til kontraktstyringen* og de *involverede brugeres hierarkiske relationer*.

Overraskende udfald?

I dette styringslaboratorium var de involverede brugere primært ledere fra Via og altså ikke hverken »frontlinjemedarbejdere« (i dette tilfælde undervisere), lokale administratorer eller servicemodtagere (dvs. studerende). Der er således tale om en gruppe af brugere, men en særligt *funktionel* relation (Von Hippel, 1976, 1988) til styringsværktøjet. Den funktionelle relation beskriver den måde, forskellige aktører kan anvende en innovation og dermed har både forskellig forventet nytte af at anvende dem og forskellig brugsrelateret viden.

Inddragede brugere

På denne baggrund skelner Hartmann & Hienerth (2012a), fordi de opererer på et organisations- og ikke et individniveau, mellem om brugere af styringsværktøjer anvender dem til interne formål (f. eks. forbedring, læring, motivation, m.m.) eller til at kontrollere andre organisationer og siger dermed at den sædvanlige skelnen mellem bru-

Varianter af brugere

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

gere og producenter ikke gælder i relation til styringskoncepter som innovationstype. Disse har i stedet en række forskellige måder at være bruger på – altså funktionelt forskellige brugerroller. De brugere som var involverede fra Via var, i deres egenskab af ledere på relativt højt niveau, brugere af styringsværktøjer *til udøvelse af ledelse*. De administrative medarbejdere ved Via som arbejder med eksempelvis økonomisystemer, og dermed er brugere af styringsværktøjer *til indrapportering af data* eller *til datagenerering*, var således ikke involverede, ligesom undervisere, der kunne være brugere *til rapportering af egne aktiviteter* eller *til faglig evaluering og udvikling*, heller ikke var det.

Nytte og rådige innovationsressurser

Når vi samtidig erindrer, at brugeres innovationer oftest retter sig mod at eksekvere egne aktiviteter bedre eller mere effektivt (Lettl, 2007), begynder vi at se hvorfor netop forbedring af kontraktstyringen i dette tilfælde kom til at handle om mere meningsfuldhed. Denne rettedhed skal ikke ses som et udtryk for egoistisk adfærd – tvært om er brugere ofte beskrevet som mere altruistiske end virksomheder (f.eks. Harhoff et al, 2003; Jeppesen, 2005; Lakhani & Wolf, 2003) – men også som udtryk for at det er i forhold til ens egen brugssituationer, at man bliver i stand til at innovere.

Brugsnær innovation

I dette lys giver de involverede lederes særlige brug af styringskoncepter som værktøjer i deres ledelsesudøvelse forklaring til hvorfor udviklingskontrakten skulle udbygges i forhold til dens meningsfuldhed: det er i forhold til netop meningsskabelse over for medarbejdere og andre ledere, at disse brugere oplever styringskontrakternes mangler, og ikke i forhold til f. eks. administrative rutiner og indrapporteringskrav. Det er her de identificerer forbedringspotentiale og samtidig har viden til at gøre noget ved det. Man kunne forestille sig, at de involverede ledere var meget velkendte med også andre problematikker end de rent meningsrelaterede, men de oplever formentligt manglen på mening relativt mere intenst og har bedre mulighed for at løse problemer relateret til det aspekt.

Konkrethed

Den særlige funktionelle relation, som de involverede har, forklarer dermed også de vanskeligheder både undervejs og ved laboratoriets afslutning knytter sig til *konkret* at definere løsninger på det økonomiske måleområde – mens der udtrykkes villighed til og interesse for at anvende økonomiske nøgletal, der kan udtrykke forholdet mellem produktion og økonomi, finder deltagerne ikke frem til operationaliserbare mål på dette område. At det er vanskeligt at være konkret er

selvfølgelig ikke et unikt forhold i denne innovationsproces, men snarere meget udpræget. Det karakteristiske ved innovative brugere er dog, at de ofte innoverer på baggrund af viden, de allerede har i kraft af deres egen brug (Luthje et al, 2005) eller får i fra andre brugeres input (Jeppesen, 2005). Den konkrete løsning opstår med andre ord ikke som adskilt fra brugen eller i en »særlig« innovativ proces, men snarere i en konstant interaktion med udviklingen af innovationen og dens anvendelse (Hyysalo, 2009). På denne vis er brugeres innovation netop kendetegnet ved at være meget konkret. Når det er vanskeligt at være konkret i styringslaboratoriet, kan det således ses som et udtryk for at de involverede brugere bruger styringskoncepter til mere ledelsesorienterede og mindre økonomitekniske formål.

Man kan også finde en anden forklaring på, at fokus rettes mod mere meningsfuld styring i den hierarkiske kontekst, som Vias kontraktstyring indgår i: mens man potentielt kan gentænke kontraktstyringen meget radikalt i forhold til resurseanvendelse (man kunne operere med meget minimale kontrakter) eller integration (man undlade at arbejde med kontrakter for eksempelvis frafald og styrer blot på resursetildeling), er forsøget på at gøre kontrakter mere meningsfulde relativt inkrementielt – det tilpasser udviklingskontrakten snarere end at gentænke den. At laboratoriets udfald bliver meningsrelateret (og kun foreslår den relativt mere radikale institutionsakkreditering som et underpunkt) hænger måske netop sammen med brugernes forståelse af, at de ikke »bare« kan udvikle en løsning der passer til deres behov, men snarere må balancere og tage hensyn til, hvad der forventeligt *vil blive accepteret* af deres foresatte. På denne vis foregår styringslaboratoriet, ligesom forhandlinger om kontrakter i den offentlige kontekst, netop i »hierarkiets skygge« (Binderkrantz & Christensen, 2009) og ikke frit eller mellem ligeværdige parter. Modsat de situationer, hvor brugere af produkter innoverer med henblik på deres egen private brug uden hensyn til producenteres behov, er den form for brugerinnovation, som vi ser i styringslaboratoriet, politisk i den forstand at deltagerne kan fremkomme med ideer og argumentere for deres anvendelse, men også hele tiden risikerer at blive underkendt. Brugere kan med andre ord ikke selv vælge at gøre noget alene, eller selekttere dem selv ud af forholdet til den overordnede, men er »fattet« i hierarkiet. Det er den samme dynamik som beskrives af Lindsay (2010), når han beskriver forskellen på den typiske innovative bruger og amerikanske kamppiloter, der programmerede software til egen operativ brug: »[user innovators] are generally not members of *all-encompassing bureaucracies* like the military [...] would-be inno-

Hierarkiets betydning

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

vators live in a *controlled world* of classified information and austere configuration policy ... Interaction amongst various actors are often contentious« (s. 621-622; kursiv tilføjet). På samme vis lever de brugere, som indgår i styringslaboratoriet, i en kontrolleret verden, underlagt lovgivning om uddannelsers indhold, forsøgshjemmel, m.m.

Ikke-kontraktlige udfald	3. Supplerende udfald Analysen herover har primært fokuseret på Kontrakt 2.0 som prototype og dermed fokuseret på det »produktet« som styringslaboratoriet primære udfald. Det er dog ikke den eneste form for udfald, som det er værd at interessere sig for. En dybere udfoldelse af dem ligger umiddelbart uden for denne artikel, men tre bør antydes, hhv. <i>læringsudfald</i> , <i>relationelle udfald</i> og <i>dialogiske udfald</i> . Udover at generere en konkret prototype, Kontrakt 2.0, kan styringslaboratoriets sammenbringning af lokale ledere og ministerium nemlig også have mere langsigtede og sociale effekter.
Læring	I interviews gennemført efter styringslaboratoriet, peger flere respondenter på den læring, der også er et resultat af laboratorieprocessen: det at samarbejde på tværs af ledelsesniveauer om, hvordan udviklingskontrakten skal anvendes og udvikles, giver mulighed for en bedre forståelse både af de vilkår, som andre aktører oplever, og af styringskonceptet. Denne øgede indsigt kan forandre, hvordan man selv arbejder videre med den lokale håndtering af kontraktlige eller alternative mål eller åbne for en mere lokal form for involvering. En respondent pegede således på hvordan alternative former for data indsamlet i undervisningssituationer fremadrettet ville blive tænkt ind i forhold til rapportering og evaluering. Ligeledes giver det potentielt anledning til nye perspektiver på, hvordan der fremadrettet kan arbejdes med måling og evaluering på mere eksperimentel basis og som åbne for innovation.
Relationer	Samarbejdet giver også mulige relationelle udfald, idet netop samarbejder på tværs af niveauer kan skabe netværk mellem forskellige aktører, der ikke ellers ville være blevet forbundne, og øget kendskab til hinandens positioner og behov. Dette kan bidrage til at reducere den mistillid og sociale afstand, der ofte beskrives mellem styrende og styrede (f.eks. Hood et al, 2000), men som måske i dette casestudie fremstår lidt overdrevet. Endelig kan styringslaboratoriet betragtes som led i en udvikling af styringens dialogiske kvalitet (Majgaard, 2008), idet netop samværet og åbningen af diskussionen om hvordan der styres kan ses som et tilløb til at styrende og styrede i højere grad
Dialog	

diskuterer resultater i en bredere og mere kompleks forstand, hvor der gives mere opmærksomhed til faglige vurderinger og vilkårene for arbejdets udførelse.

F. Praktiske implikationer

Mens man ikke skal overvurdere generaliserbarheden af enkeltstående casestudier, giver Vias styringslaboratorium alligevel anledning til en række overvejelser over betydningen af brugerinddragelse i styringsinnovation. Styringslaboratorier og særligt Vias tilfælde repræsenterer dog i den sammenhæng kun én af flere mulige måder at skabe inddragelse i sådanne projekter.

**Studiets
begrænsning**

For det første giver det anledning til at gentænke den relativt snævre forståelse af brugerinddragelse, som Rasmussen (2010) foreslår, hvor der fokuseres på at inddrage særligt egnede brugere (såkaldte *lead users*). Den tilgang strider ikke kun med Melanders noget bredere og mere inkluderende forestilling om at inddrage frontlinjemedarbejdere og tilpasse styringen til den enkelte, lokale kontekst (2008). Den strider også med observationen fra denne case, hvor en interessant, men ikke nødvendigvis særligt udvalgt, organisation var i fokus, nemlig Læreruddannelsen i Skive. Der er ikke noget der taler for, at denne organisation oplever et pres, som er unikt i forhold til hverken Vias andre lokaliteter eller uddannelser eller professionshøjskolerne mere generelt, ligesom der ikke er nogle indikationer på at denne uddannelse ville drage betydeligt større nytte af en tilpasset kontrakt end andre. Der er ikke altså nødvendigvis belæg for at betragte de involverede som *lead users* i den forstand Rasmussen beskriver. Til trods for det kan der alligevel observeres en meget væsentlig evne til kreativt at forholde sig til kontrakten som styringsform og til at tilpasse og udvikle den til den lokale kontekst. Det taler således for laboratoriers generelle anvendelighed: værdien af brugerinddragelse er ikke nødvendigvis begrænset til et fåtal af særligt egnede organisationer.

**Bredere
brugerbegreb**

To spørgsmål trænger sig dog på om, hvori anvendeligheden består. Altså hvad styringslaboratorier kan bidrage med og hvordan vi skal lære af det, der foregik i Via.

Det som denne case indikerer er, at brugerinddragelsen trækker i retning af skabelsen af mere meningsfulde styringskoncepter, hvilket ligger i tråd med Melanders (2008) fremstilling og den mere sociolo-

**Bredere bruger-
inddragelse**

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

gisk orienterede kritik af NPM som fagligt fremmedgørende. Denne tendens hænger både sammen med, at fagfolk og lokale ledere kan opleve den styring, de pålægges som uden mening for deres lokale praksis. Det kunne også hænge sammen med, at øget mening er et udfald som er »politisk muligt« i den hierarkiske styringskontekst. Dette betyder dog ikke, at en ambition om at skabe mindre resursekrævende eller bedre integrerede styringskoncepter skulle være urealistisk. At disse forhold ikke blev så klart prioriteret som meningsdimensionen kunne lige så godt hænge sammen med det udvalg af brugere, som blev involveret i dette laboratorium og primært var ledere. Deres brug af styringsværktøjer i ledelsesøjemed, snarere end i forhold til administrative rutiner, lægger op til præcis denne form for udvikling. Inddragelsen af andre former for brugere kunne således potentielt bidrage til andre former for udfald. Hartmann (2011) beskriver et sådant tilfælde, hvor en administrativ medarbejder qua sin erfaring med brugen af et økonomisystem udvikler en metode til at identificere dobbeltfaktureringer, ligesom Christiansen et al (2012) beskriver hvordan officerer i Forsvaret udvikler deres egne, mindre tunge administrative rutiner parallelt med pålagte systemer. Det er værd at nævne, at der ikke i disse to tilfælde er tale om styringslaboratorier, men snarere en form for autonom eller tavs innovationsproces.

Udfald eller arbejdsform?

Spørgsmålet er dog også, hvordan vi skal lære fra af Vias styringslaboratorium. Er det interessante selve den konkrete prototype og den teknik der foreslås til at kontraktstyre en professionshøjskole? Eller er det styringslaboratorier som arbejdsform der er interessant – altså muligheden for at udvikle styringskoncepter gennem inddragelse af brugere og deres erfaringer? På sin vis bider den første mulighed sig selv i halen: hvis styringslaboratoriet bliver en måde at udvikle nye koncepter, som så kan pålægges institutioner, drager man kun en meget begrænset nytte af frontlinjemedarbejderes erfaringer og den lokale tilpasning, som er en af Melanders hovedpointer udebliver. Ikke dermed sagt at Vias udfald – Kontrakt 2.0 – ikke er interessant for andre. Det er oplagt og tidligere demonstreret, at en øget inddragelse fra en enkelt organisation kan medvirke til generelt at gøre innovationer mere generelt anvendelige (Lilien et al, 2002). Det mere vidtrækkende potentiale knytter sig dog til udbredelsen af selve arbejdsformen, således at man overvejer at løbende tilpasse styringskoncepter til input fra brugere og udvikler dem vha. af mere bredt samarbejde end det generelt er tilfældet i dag. Modellen for styring af universiteterne, der gives mulighed for selv at foreslå både måleområder, måltal og derefter at forhandle niveauet for de enkelte mål repræsenterer en bevæ-

gelse i retning af denne inddragelse, men spørgsmålet er om tilgangen er anvendelig også når der er tale om flere og mindre organisationer, samt på ikke-statsligt niveau.

G. Konklusion

Der er flere forhold der gør, at styringslaboratorier, forstået som brugerdreven styringsinnovation i den offentlige sektor, ikke kan forstås direkte igennem eksisterende forståelser af brugerdreven innovation. Styringslaboratorier foregår for det første i en udpræget hierarkisk sammenhæng, hvor brugere ikke har den frihed til at innovere, som normalt kendetegner brugerdreven innovation. For det andet er der en række forskellige måder at være bruger af styringskoncepter med hver deres funktionelt betingede måde at anvende dem. Begge disse forhold har betydende indflydelse på, hvilke udfald man kan forvente af styringslaboratorier: i den undersøgte udviklingsproces resulterede det i en prototype, der kraftigt betonede skabelsen af mere meningsfuld styring på bekostning af tilsyneladende mere sammenhængende eller mindre resursekrævende løsninger.

Det er således et åbent spørgsmål om andre kombinationer af brugere, andre »løsninger« på den hierarkiske kontekst eller andre måder at gennemføre laboratorier på vil åbne for andre udfald. Og hvorvidt det egentlig er det specifikke udfald af styringslaboratoriet, der er interessant, eller man skal hæfte sig ved at brugerinddragelse giver anledning til en tilpasning af et generelt styringskoncept til en specifik kontekst, så det bliver mere relevant for de styrede – potentielt uden at blive mindre relevant for de styrende. Man kan således overveje, om denne tilpasning ikke er en bedre anvendelse af nogle af de ganske mange resurser, der i dag bruges på både at udvikle, forhandle, administrativt leve op til og kontrollere kontraktlige mål for offentlige organisationer.

Mens denne case giver anledning til en række af disse overvejelser er det væsentligt at pointere, at det ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at drage endelige konklusioner om styringslaboratoriets relevans. Dette forudsætter både flere sammenlignende studier af andre former for inddragelse og inddragelse af andre brugergrupper. Heldigvis er der mange steder i den offentlige sektor, både herhjemme og i udlandet, villighed til at eksperimentere med bruger- og samarbejdsdreven innovation ikke kun i relation til borgerrettede »front stage« områder

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

som policy og service, men også i forhold til de styringsprocesser på den offentlige sektors »back stage«, der langt mere fundamentalt har præget udviklingen over de seneste tre årtier.

Referencer

- Andersson, T. & Tengblad, S. 2009. When complexity meets culture: NPM and the Swedish police. *Qualitative research in Accounting & Management*. 6 (2), 41-56.
- Baldwin, C. & Von Hippel, E. 2011. Modeling a paradigm shift: From producer innovation to User and Open collaborative innovation. *Organization Science*. 22(6), 1399-1417.
- Benish, A. 2010. Re-bureaucratizing welfare administration. *Social service review*. 84 (1), 77-101.
- Binderkrantz, A.S. & Christensen, J.G. 2009a. Governing Danish agencies by contract: From negotiated freedom to the shadow of hierarchy. *Journal of public policy*. 29(1), 55-78.
- Binderkrantz, A.S. & Christensen, J.G. 2009b. Delegation without agency loss? The use of performance contracts in Danish central government. *Governance: An international journal of policy, administration and institutions*. 22(2), 263-293.
- Binderkrantz, A.S. & Christensen, J.G. 2012. Agency performance and executive pay in government: An empirical test. *Journal of public administration research and theory*. 22(1), 31-54.
- Binderkrantz, A.S. & Christensen, J.G. 2012. Kontraktstyringen, der ville for meget. Politiken. 30. maj, 2012.
- Bouckaert, G. & Peters, B.G. 2004. Performance measurement and management: The Achilles heel in administrative modernization. *Public performance & management review*. 25(4), 359-362.
- Butterfield, R., Edwards, C. & Woodall, J. 2004. The NPM and the UK police service. The role of the police sergeant in the implementation of performance management. *Public management review*. 6 (3), 395-415.
- Chesbrough, H. 2006. *Open innovation. The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard business school press.
- Christensen, J.G. & Hermann, S. 2008. Modernisering af offentlig sektor. Politiken, 28. november.
- Christiansen, U., Kjærgaard, A. & Hartmann, R.K. 2012. In the shadows: Understanding ERP usage as complex responsive processes of conversations in the daily practices of a Special Operations Force. *Scandinavian Journal of Management*.
- Drumaux, A. 1997. »Comments on the contract management project in Denmark«. I: OECD. *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*.
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. & Fitzgerald, L. 1996. *The NPM in action*. Oxford University Press.
- Finansministeriet. 1995. *Kontraktstyring i staten – erfaring fra 13 forsøg med resultatkontrakter*. Copenhagen: Ministry of Finance.
- Finansministeriet. 2000. *Kontraktstyring i staten*.
- Greve, C. 2000. Exploring contracts as reinvented institutions in the Danish public sector. *Public Administration*. 78(1), 153-164.
- Hartley, J. (2005) Innovations in governance and public services: Past and Present. *Public Money & Management*. 25:1 pp 27-34

- Hartmann, M.R.K. 2011. Den tavse innovation: En balancerende af innovations-tænkningen med henblik på at styrke opmærksomheden på »tavse innovationer« i det offentlige rum. *Økonomistyring og Informatik*. 27(1) pp 17-49.
- Hartmann, R.K. & Hienerth, C. 2012a. *The sources of innovation in public management reform*. Præsenteret ved Academy of Management Annual Meeting. Boston. 5. august-7. august, 2012.
- Hartmann & Hienerth, 2012b. »User« innovation by public sector organizations. *Innovation and openness in regulation inside government*. Præsenteret ved 10th Open and User Innovation Workshop. Boston, USA. 30. juli-1. august, 2012.
- Halachmi, A. 2002. Performance measurement: A look at some possible dysfunctions. *Work study*. 51(5), 230-239.
- Halachmi, A. 2005. Performance measurement is only one way of managing performance. *International journal of productivity and performance management*. 54(7), 502-516.
- Harhoff, D. Henkel, J. and Von Hippel, E. (2003). Profiting from voluntary information spillovers: How users benefit by freely revealing their innovations. *Research Policy*. 32(10), 1753-1769.
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons? *Public administration*. 69, 3-19.
- Hood, C., James, O., Scott, C., Jones, G.W. and Travers, T. 1999. *Regulation inside government: Waste-watchers, quality police and sleaze-busters*. Oxford University Press.
- Hood, C., James, O. and Scott, C. 2000. Regulation inside government: Has it increased, is it increasing, should it be diminished? *Public Administration*. 78:2 pp 283-304
- Hyysalo, S. 2009. User innovation and everyday practices: Micro-innovation in sports industry development. *R&D Management*. 39(3)
- Jeppesen, L.B. (2005) User toolkits for innovation: Users support each other. *Journal of product innovation management*. 22 pp 347-362,
- Lakhani, K. & Wolf, R.G. 2003. *Why do hackers do what they do: Understanding motivation effort in free/open source software projects*. MIT Sloan School of Management Working paper 4425-03.
- Lettl, C. (2007) User involvement competence for radical innovation. *Journal of engineering and technology management*. 24 pp 53-75
- Lilien, G.L., Morrison, P.D., Searls, K., Sonnack, M. & Von Hippel, E. 2002. Performance assessment of the lead-user idea-generation process for new product development. *Management science*. 48 (8), 1042-1059.
- Lindsay, J.R. (2010) War upon the map: User innovation in American Military Software. *Technology and culture*. 51:3 pp 619-651.
- Luthje, C., Herstatt, C. & Von Hippel, E. 2005. User-innovators and »local« information: The case of mountain biking. *Research Policy*. 34, 951-965.
- Majgaard, K. 2008. Slip paradokserne løs! Laboratorier for ny offentlig styring. *Økonomistyring og Informatik*. 24 (3), 261-302.
- Melander, P. 2008. Laboratoriemodellen – en samarbejdsmetode til at gøre styringssystemer mere praksisnære og meningsfulde. I: *Økonomistyring & Informatik*. 24 (1), 103-111.
- Nielsen, C.L. 1999. Statslig kontraktstyring. *Politica*. 31(3) 286-297.
- Noordegraf, M. and Abma, T. (2003) Management by measurement? Public management practices amidst ambiguities. *Public Administration*. 81:4 pp 853-871.
- O'Flynn, J. 2007. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*. 66(3), 353-366.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

- Pedersen, P.K., Sørensen, H.D. & Vestergaard, J.B. 1997. The contract management project in Denmark. I: OECD. *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*.
- Rasmussen, R.K. 2010. Styringslaboratorier: Åben, brugerdreven innovation af styring som principielt alternativ til New Public Management. *Økonomistyring & Informatik*. 26 (5), 453-474.
- Rigsrevisionen. 1998. Beretning om kontraktstyring.
- Skærbæk, P., & Thorbjørnsen, S.R. (2007). The commodification of the Danish Defence and the troubled identities of its officers. *Financial Accounting and Management*. 23(3), 243-268.
- Thomke, S. & Von Hippel, E. 2002. Customers as innovators. A new way to create value. *Harvard Business Review*. April, 74-81.
- Von Hippel, E. (1988) *The sources of innovation*. Oxford University Press.
- Von Hippel, E. 1994. »Sticky information« and the locus of problem solving: Implications for innovation. *Management science*. 40(4), 429-439.
- Von Hippel, E. 2005. *Democratizing innovation*. MIT Press.
- Yin, R.K. 2009. *Case study research: Design and methods*. 5th edition. Sage.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.8 Organisationsudvikling og ændringsprocesser

Appendiks

Område	Metode	Kvantitativ	Kvalitativ	Frekvens ¹	Noter
Kvalitet af output	Dimittendundersøgelse – kombinerer aftageres oplevelse med selvevaluering fra dimittender og Via		x	12	Tager afsæt i eksisterende dimittendundersøgelser
	Underviseres bidrag til forsknings- og udviklingsprojekter	x		12	
	Underviseres deltagelse i forsknings- og udviklingsprojekter	x		12	
	Evaluering af professionspraktik – vurderes af aftager		x	12	
Økonomisk bæredygtighed	Afvigelse ml. budget og revideret budget	x		6	Opgøres vha. alm. økonomistyrings-system
	»Den længere økonomi«	x		6 og 12	
	Forholdet ml. udgifter og kvantitet/kvalitet i produktion (2 indikatorer)	x		6 og 12	
Organisatorisk bæredygtighed	Medarbejdervurdering af Vias evne til at »balancere« ²	x		24	
	Medarbejdervurdering af nærmeste og øverste ledelse	x		24	
	Medarbejdervurdering af Vias omdømme i omgivelserne (egen afdeling og samlet)	x		24	
	Sygefravær	x		12	
	Mødedeltageres tilfredshed	x		Varierer	Opgøres ved samtlige møder som »rød«, »gul« eller »grøn«
Langsigtet effekt i samfundet	Institutionsakkreditering ³			72	
Produktion og formidling af viden	Igangværende og afsluttede artikler	x		12	
	Igangværende og afsluttede udviklingsprojekter	x		12	
	Igangværende og afsluttede publikationer	x		12	
	Forskningsprojekter med universiteter	x		12	
	Samarbejde om videnproduktion og formidling med regioner og kommuner	x		12	
	Videnproduktionens andel af samlet arbejdstidsforbrug	x		12	
	Antal og niveau af specialiststillinger i videnproduktion og formidling	x		12	
1: Frekvens er opgjort som antal måneder mellem opgørelser					
2: Evnen til at balancere henviser til medarbejdernes oplevelse af at organisationen »evner at balancere rigtigt mellem kort[e] og langsigtede målsætninger, økonomiske og faglige mål, interne og eksterne mål«.					
3: Akkreditering af uddannelsesinstitutionen kan ses som alternativ til akkreditering af den enkelte uddannelse, som uddannelsesinstitutionen udbyder. I Danmark har Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) ansvaret for at akkreditere samtlige videregående uddannelser, mens man i flere europæiske lande har valgt at akkreditere den enkelte institution, der så giver mandat til at udbyde uddannelser inden for et givent område.					