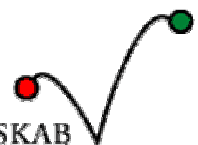


Nr. 16
August 2007

Tema:

**Opvarmning til
DES Konference 2007**



Leder – Optakt til Evalueringskonference 2007 – og opfølgning fra sidste år

Poul Skov Dahl, Ph.D., NIRAS Konsulenterne, medlem af bestyrelsen i Dansk Evalueringselskab

Det er ved at være tid for Dansk EvalueringsSelskabs årlige konference. Konferencen i år bærer titlen "Professionalisering af evaluering".

Det er efterhånden ikke til at komme uden om, at den evalueringbølge, som så mange taler om, har ramt den danske offentlige sektor ud i alle hjørner. Men hvad med kvaliteten af disse mange evalueringer? Professionaliseringsbegrebet er centralt i besvarelsen af dette spørgsmål, og det vil blive belyst fra flere vinkler på evalueringskonferencen. Vi er glade for, at det igen i år er lykkedes at samle en række nationale og internationale kapaciteter som oplægsholdere.

Dette nummer af Evalueringsnyt peger fremad mod den kommende konference. Men det fortsætter også diskussionen af temaet fra sidste års konference "Nye styringsformer og evaluering".

Evert Vedung leverer en artikel, hvor den skandinaviske evalueringsforsknings "grand old man" gør sig nogle overvejelser over, hvordan evalueringer integreres i policy-cirklen. Det handler blandt andet om, hvordan evalueringer anvendes som led i lærerprocesser og nyttiggøres i den politiske beslutningsproces. Artiklen er således en appetitvækker i forhold til Vedungs udviklingsseminar, der afvikles om torsdagen under årets konference.

Tråden fra sidste år tages op ved, at vi bringer en meget omtalt kronik, der tidligere har været bragt i Politiken torsdag den 29. marts 2007. Kronikken med titlen "Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde", er forfattet af en række centralt placerede embedsmænd ansat i Finansministeriet i begyndelsen af 1990'erne. Embedsmændene tager et medansvar for "den omsiggribende detailstyring" i den offentlige sektor, der har fået "uønskede bivirkninger" - blandt andet som en konsekvens af den førømtalte evalueringbølge.

I den efterfølgende artikel benyttes kronikken som springbræt til at sætte styringstænkningen i perspektiv. Med afsæt i teoretiske overvejelser knyttes der an til en diskussion af tendenser, der peger i retning af ændringer i styringen i den offentlige sektor i Danmark. Det handler blandt andet om det tilsyneladende paradoks, at institutionerne i den offentlige sektor på den ene side får tildelt mere og mere autonomi, mens de på den anden side underlægges en række nye former for styring. I den sammenhæng peger forfatterne blandt

andet på, at evalueringer er et udtryk for en indirekte reguleringsform, der får konsekvenser i form af en række pres på offentlige institutioner og offentligt ansatte.

God læselyst - og velmødt på årets konference.



Redaktion

Redaktør:

- Jesper Pedersen, jp@discus.dk, telefon 70 20 22 29

Baggrundsgruppe:

- Dorte Kabell, medlem af bestyrelsen i Dansk Evalueringselskab
- Bianca Albers, medlem af bestyrelsen i Dansk Evalueringselskab
- Marie Louise Møller, DES sekretær

Nyheder, debatindlæg og artikler sendes elektronisk til Jesper Pedersen

Deadline

Deadline til det næste nyhedsbrev er **d. 10. oktober 2007**.

Indholdsfortegnelse

Leder – Optakt til Evalueringskonference 2007 – og opfølgning fra sidste år	0
Leder – Optakt til Evalueringskonference 2007 – og opfølgning fra sidste år	1
Redaktion.....	3
Deadline	3
Nyheder	5
Årskonference DES 2007 – Stadig ledige pladser	5
Valg til bestyrelsen	5
Artikler.....	8
Integration av evaluering i policycirkeln.....	8
Tilgiv os - vi vidste ikke, hvad vi gjorde	13
Styringstænkningen i perspektiv	20
Konferenceoversigt.....	29
Om Dansk Evaluerings Selskab	30
Medlemskab.....	30
Bestyrelsen	31

Nyheder

Årskonference DES 2007 – Stadig ledige pladser

Selvom tilmeldingsfristen er overskredet, er det stadig muligt at tilmelde sig Dansk EvalueringsSelskabs årlige evalueringskonference, som afholdes den 13.-15. september 2007. Konferencen foregår på Kolding Fjord, Hotel og Conferencecenter, Fjordvej 154, 6000 Kolding. Hent konferenceprogrammet og se hvordan du tilmelder dig på selskabets hjemmeside, www.danskevalueringsselskab.dk

Valg til bestyrelsen

Der er valg til bestyrelsen fredag d. 14. september. To medlemmer træder ud af bestyrelsen, mens to er på valg. Ind til nu har to nye kandidater meldt sig.

Hvis du ønsker at stille op, skal du blot henvende dig til en i bestyrelsen eller DES-sekretær Marie Louise Møller (se kontaktoplysninger bagerst i nyhedsbrevet). Særligt opfordres studerende til at melde sig, da der ikke længere er studerende repræsenteret i bestyrelsen. Valget finder sted på selskabets generalforsamling på konferencen.

Følgende bestyrelsesmedlemmer træder ud af bestyrelsen:

- Bertil Mahs (formand)
- Anette Dørge Jessen (næstformand)

Følgende bestyrelsesmedlemmer er på valg:

- Tim Jeppesen
- Steffen Bohni Nielsen

Følgende er ikke på valg og bliver siddende endnu et år:

- Poul Skov Dahl
- Dorte Kabell
- Thomas Pallesen
- Bianca Albers
- Solgerd Just Mikkelsen

Ind til videre stiller følgende kandidater op:

- Tue Vinther-Jørgensen, EVA
- Tanja Miller, CEPRA (VidensCenter for Evaluering i Praksis)

Metodechef Tue Vinther-Jørgensen, Danmarks Evalueringsinstitut (EVA):

Tue har otte års erfaring med at gennemføre analyser og evalueringer med særligt fokus på uddannelses- og undervisningstilbud. På EVA har Tue arbejdet med et bredt udsnit af uddannelsessektoren og har blandt andet gennemført evalueringer af de klassiske konservatorieuddannelser, specialundervisning for voksne og DTU. Aktuelt er han blandt andet involveret i evalueringer af en række udviklingsprojekter inden for dagtilbudsområdet og de nyindførte elevplaner i folkeskolen.

Tidligere har Tue udført omfattende analyse- og udviklingsopgaver for interesseorganisationer, ministerier og styrelser som privatansat konsulent. Metodemæssigt har han erfaringer med en vifte af evalueringstilgange fra program- og systemevaluering til auditering og kriteriebaseret evaluering.

Tue var engageret i arbejdet med at udvikle en europæisk referenceramme for kvalifikationer på det videregående uddannelsesområde som oplæg til 43 undervisningsministres møde i Bergen i 2005 i den såkaldte Bologna-proces. Han har også været dybt involveret i udviklingen af en tilsvarende dansk kvalifikationsramme som bliver et referencepunkt i det kommende akkrediteringssystem på det videregående uddannelsesområde.

Tue blev ansat på EVA i 2001 og har siden 2005 været tilknyttet enheden for metodeudvikling og -rådgivning. Fra 2007 har han været ansvarlig for enheden og dens arbejde med at udvikle og kvalitetssikre EVA's brug af samfundsvidenskabelige metoder. Tue er uddannet cand.techn.soc på Roskilde Universitetscenter.

Tanja Miller, Videnscenterleder, Nationalt Videncenter for Evaluering i Praksis, CEPRA, CVU Nordjylland:

Tanja er uddannet cand. mag i fagene historie og psykologi og har med den baggrund undervist i gymnasieskolen i en lille menneskealder. Hun har lavet ph.d. afhandling om karaktergivning i praksis, hvor hun tager fat i problemstillinger om karaktergivning som evalueringsform og som fordelingsnøgle af kulturel kapital. Afhandlingen er primært empirisk og følger udviklingen i gymnasieskolen fra 13- skalaens indførelse i 1963 til ca. 2003.

Hun har siden arbejdet i seminarieverdenen med fokus på evaluering, pædagogik, psykologi og didaktik. Herefter den nuværende ansættelse som videntcenterleder.

Hendes interesse er dermed primært knyttet til pædagogisk evaluering, men qua videntcenteret og hendes teoretiske studier er også evaluering i mere bred samfundsmæssig og institutionel kontekst centrale faglige felter.

Hendes begrundelse for at opstille til bestyrelsen i Dansk EvalueringsSelskab er, at hun gerne vil deltage mere offensivt i evalueringsfaglige debatter og opbygge et fagligt netværk nationalt og internationalt.

Husk, alle er velkommen til at stille op! Du skal derfor ikke holde dig tilbage, selv om to nye kandidater allerede har meldt sig.



Artikler

Artikler sendes elektronisk til jp@discus.dk

Retningslinjer:

- Artikler skal være kortfattede, det vil sige max 5 sider (linjeafstand 1,3)
- Artikler skal omhandle evaluering
- Artikler må ikke være anstødelige og diskriminerende
- Artikler må ikke have et markedsførings sigte

Om nødvendigt bedes bestyrelsen foretage en vurdering af disse forhold

Integration av evaluering i policycirkeln

Af Evert Vedung, Adjungeret professor vid Københavns universitet, Institut for statskundskab. Gästprofessor, Mälardalens högskola, Mälardalens utvärderingsakademi, Eskilstuna. Professor emeritus i statsvetenskap, Uppsala universitet

Evaluering värderar interventioner men är själv också en intervention. Alla interventioner bygger på interventionsteorier eller programteorier, så ock utvärdering. I evalueringens programteori ingår användning. Utilization of evaluation har blivit ett forskningsfält. På vilka sätt kan utvärdering integreras i policycykeln?

Detta spørgsmål består av tre led: utvärdering, policycirkeln och integration. Som en preliminär måste vi något klarlägga vad vi menar med dessa ord. Jag skall börja med utvärdering, sen policycykeln och till sist användning.

Utvärdering (evaluering)

Först utvärdering (evaluering). Utvärdering handlar om att i efterhand upptäcka, kartlägga och bedöma offentliga åtgärder, deras resultat och vägarna dit i syfte att åstadkomma ökad självreflexion, fördjupad förståelse och bättre grundade beslut. Utvärdering utgår ifrån att planer och goda avsikter inte är tillräckligt utan att det är faktiska prestationer som räknas. Utvärdering är en bakåtriktad mekanism för att följa upp, systematisera och betygsätta pågående eller avslutade offentliga verksamheter och deras resultat. Men den är tänkt att fungera framåtriktad: berörda politiker och myndigheter förutsätts ta utvärderingen i bruk för att korrigera misstag och förstärka framgångar och därmed åstadkomma en bättre fungerande offentlig sektor.

Utvärdering är alltså ett viktigt moment i styrningen av offentliga organisationer. Genom utvärdering skall man rensa bort det dåliga och ta tillvara det goda. Ordets grundbetydelse är noggrann bedömning. I läran om offentlig förvaltning har innebörden emellertid kommit att bli grundlig efterhandsbedömning av offentliga interventioner i syfte att bättre kunna styra framåt.

Här definieras utvärdering på följande sätt

Utvärdering (evaluering, evaluation) =def. en noggrann (systematisk) efterhandsbedömning av offentliga sektorns interventioner, vilken avses spela en roll i praktiska handlingssituationer (Vedung 1998 s. 20 ff; 1991 s. 33).

Offentliga sektorns interventioner är ett grundbegrepp i definitionen. En intervention är ett ingripande. Här menas pågående eller avslutade aktiviteter och beslut av parlament, regeringar, myndigheter på alla vertikala nivåer från Förenta Nationerna, över Europeiska unionen till nationalstaten, intraregionala, kommunala och subkommunala organ.

Offentliga interventioner uppvisar stor variation. Ibland utvärderas enbart en målutsaga, t.ex. målet att kärnkraften skall vara avvecklad år 2010, ibland mål och åtgärder i en hel politiksektor, t.ex. energipolitiken, ibland vissa delprogram i en politiksektor, exempelvis programmet (mål+flera styrmedel) för energihushållning i befintlig bebyggelse, ibland ett delprogram av ett delprogram, t.ex. stödet till kommunal energirådgivning till fastighetsägare (ekonomiska styrmedel med villkor), eller kanske ytterligare någon mindre bit, exempelvis stödet till kommunal energirådgivning i Åre kommun. Ibland utvärderas en organisation eller en organisationsförändring.

Offentliga interventioner varierar tidsmässigt. Vissa satsningar är projekt och varar några timmar, t.ex. en informationsdag för energisparande, medan andra pågår ett decennium exempelvis den svenska storstadssatsningen 1998-2006. Ytterligare andra tänkes egentligen inte ha något slut, exempelvis lagar eller stora offentliga pensionssystem.

Man kan indela offentliga interventioner efter styrmedel. Indelningen i regleringar, ekonomiska styrmedel och information är nyttig och praktiskt fruktbar. Den offentliga makten kan antingen tvinga, dela ut eller ta ifrån materiella nyttigheter eller övertala. Att regera innebär att bruka käppar och morötter samt ägna sig åt predikokost. Dessa tre grundläggande styrmedel kan paketeras på olika sätt.



Policykeln

Policycykeln kan sägas bestå av följande stadier eller funktioner:

1. Problemupptäckt
2. Problemanalys
3. Utformning av intervention
4. Implementering av intervention
5. Förstärkning
6. Utvärdering, uppföljning, revision
7. Spridning och användning av utvärdering
8. Problemupptäckt etc

Hur kan evaluering integreras i dessa olika stadier i policycykeln? Olika svar på detta spørgsmål skall behandlas i kursen.

Först några ord om hur policycykeln skall förstås. Den skall inte tolkas som en trogen beskrivning av en verklighet. Den är en idealtyp, ett analysredskap, ett verktyg för att logiskt kunna analysera olika inslag i en policyprocess. Men den gör inte anspråk på att avbilda någon verklighet t.ex. en policycykel i Danmarks regering år 2007 eller i Kolding kommun år 2007. Den gör heller inte anspråk på att vara normativ, dvs. den hävdar inte att så här bör en policyprocess faktiskt gå. Den är bara ett logiskt schema som linjerar upp en del problem som beslutsfattare i offentliga sektorn står inför.

Integration

Integration betyder sammanställning av sinsemellan olika delar till en komplexare helhet. I utvärderingssammanhanget innebär integration att föra samman policycykeln med utvärdering till en mer komplex helhet.

Integration av evaluering kan ske på olika sätt. En metod är att utföra utvärdering internt i organisationen. En annan är att beställaren är intern men att utföraren av utvärderingen är extern men står i ständig kommunikation med beställaren och andra interna aktörer.

Här skall en aspekt på integration av utvärdering fokuseras nämligen användning av utvärdering.



Grundläggande begrepp och teorier i användningslitteraturen kommer att behandlas. Här kan nämnas:

- Instrumentell användning
- Konceptuell användning
- Legitimerande användning
- Taktisk användning
- Rituell användning

Två andra indelningar är

- Produktanvändning
- Processanvändning

Tre andra indelningar är

- Single-loop learning
- Double-loop learning
- Deutero-learning

Vi kan tänka oss följande strategier för att öka användning i policycykelns olika led:

1. SPRIDNINGSSTRATEGIN

- a RAPPORTERINGSMETODEN
- b MELLANHANDSMETODEN
- c NÄTVERKSMETODEN
- d DEMONSTRATIONSMETODEN
- e UTBILDNINGSMETODEN

2. PRODUKTIONSSTRATEGIN

3. AVNÄMARSTRATEGIN

4. INTERVENTIONSSTRATEGIN

Huvudstrategier för ökad användning av utvärdering

Huvudstrategierna är (1) spridningsstrategin, (2) produktionsstrategin, (3) avnämarsstrategin och (4) interventionsstrategin.

Bristande användning i policycykeln kan vara spridningens fel. Utvärderingsresultaten når inte fram till de potentiella användarna. Annonsering, tillsättning och vad man skall mätas

på når inte ut. Botemedlet är bättre distribution, bättre förmedling, bättre överföring. Detta är innebörden av spridningsstrategin.

Uteblivet anammande kan vara utvärderingsresultatens fel. Resultaten kan vara väl spridda men irrelevanta, av skakig kvalitet och utan tjusningskraft. Produktionsstrategin innebär insatser för att påverka beställarna genom att lära dem göra bättre upphandlingsbestämmelser samt tillse att dessa efterlevs så att verkligt relevanta utvärderingar beställs. Utvärderarna behöver också lära sig att producera utvärderingar av hög intellektuell och stilistisk kvalitet.

Brist på användning i policycykeln kan vara avnämarnas fel. Avnämstrarstrategin försöker göra potentiella användare mer mottagliga för utvärderingar. Och slutligen för det fjärde: brist på användning kan vara interventionens fel. Enligt interventionsstrategin gäller det att anpassa interventionen i utvärderingsvänlig riktning för att därmed förbättra utvärderingen och öka chansen för användning.

Sessionen är nyttig för såväl evaluatörer som forskare som vill främja spridning av sina resultat.

Sesssionen kommer att hållas på (tydlig) svenska.

Litteratur:

- Vedung, Evert, Utvärdering i politik och förvaltning (kap 14 Utvärderingars användning och nytta) samt Public Policy and Program Evaluation (chap 15 Uses and Utility of Evaluation).
- Grob, George F., 2004, "Writing for Impact," in Wholey, Joseph S, Harry P Hatry & Kathryn E Newcomer, Handbook of Practical Program Evaluation, 604-627, London: Wiley.
- Henry, Gary T. & Melvin M Mark, 2003, "Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions," American Journal of Evaluation, vol 24, no 3, pp 293-314.
- Valovirta, Ville, 2002, "Evaluation Utilization as Argumentation," Evaluation, vol. 8, no. 1, 60-80.



Tilgiv os - vi vidste ikke, hvad vi gjorde

- Vi var selv med til at skabe styringstænkningen i det offentlige. I dag ved vi, at det er gået over gevind

Af Direktør Henrik Hjortdal, Universitetsdirektør Claus Nielsen, Administrationschef Jes Gjørup, Administrationschef Tommy Jensen, Senior manager Leon Lerborg, Chefkonsulent Niels Refslund, Administrationschef Jakob Suppli og Kommunikationschef Jasper Steen Winkel

Kronik fra Politiken, torsdag d. 29. marts 2007. Kopieret med tilladelse fra Politiken og forfattere.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen har varslet en omfattende reform af hele den offentlige sektor.

Det er en stor og vigtig opgave, regeringen har påtaget sig. Det er nemlig ikke et spørgsmål om blot at bevilge flere penge, vende en flygtig folkestemning eller pynte på et medie-billede. Det drejer sig om at vælge en ny kurs for den offentlige sektor.

Det skal ske uden at smide barnet ud med badevandet. En kvalitetsreform må derfor forstå at bevare de gode og stærke sider, men samtidig være i stand til at skille sig af med de dårligheder og med de kræfter, der stiller sig i vejen for en positiv udvikling. Vi skal udnytte de nye gode muligheder, som mere veluddannede og myndige borgere, bedre og billigere teknologier og en stadig sundere økonomi giver. Det er på høje tid, vi får en kvalitetsreform.

På Frederiksberg ligger et af Danmarks måske bedste plejehjem. Når hjemmets leder, Thyra Frank, skal forklare, hvorfor hun har rigtig mange glade beboere, fremhæver hun bl.a.: Hun har ansat en medarbejder, der alene skal holde kommunen stangen. Medarbejderen skal udarbejde de lovpligtige rapporter og kommunale dokumentationsblanketter, der ellers kunne beslaglægge en stor del af hendes dag. På den måde kan hun som leder bruge al sin tid på at være synlig for beboere og medarbejdere og vise, at ældreomsorgen og plejen er den afgørende opgave både for medarbejdere og for leder.

Eksemplet fra Frederiksberg er illustrativt. I de velmente bestræbelser på at synliggøre, klargøre og motivere til øget kvalitet gennem dokumentation er vi nået til et stade, hvor styringen er kammet over og blevet sin egen værste fjende. Vi har sat et vældigt system i gang, som udarbejder omfangsrige kontrakter, evalueringer, årsrapporter, akkrediteringer og så videre, uden at det har ført til øget tilfredshed med kvaliteten.

Mange af de ting, der er blevet indført de sidste 10-15 år for at fremme produktivitet og kvalitet, er nu begyndt at hæmme den offentlige sektors udvikling. Nogle steder er der lige-frem tale om direkte destruktiv styring.

Et godt eksempel er kontraktstyringen. Den har udviklet sig fra en oprindelig idé om at være et frigørende redskab til bedre styring og ledelse til et ressourceforbrugende og demotiverende ritual. Måske kan vi lære af kontraktstyringens historie?

Vi, der sammen skriver denne Kronik, sad i begyndelsen af 90'erne som ambitiøse medarbejdere i Finansministeriet. På det tidspunkt førte moderniseringsprogrammer, afbureaukratiseringsplaner og grønthøstermetoder ikke til de ønskede resultater. Og det var svært at se, hvilke tilskyndelser der var for de ledere og medarbejdere, som ville tage ansvar, til at udvikle og forny deres arbejdsplads. Når vi dengang talte med institutionschefer, var de store anstødssten den manglende logik, der prægede departementernes og Finansministeriets styringsformer. Man prædikede decentralisering og moderne ledelse, men opretholdt reelt central detailstyring, fordi man var bange for ikke at kunne kontrollere institutionerne med de 'moderne' virkemidler.

Vi foreslog den daværende finansminister at lave forsøg med nye styrings- og ledelsesformer. Vi kaldte det 'Fristyrelsesforsøg'. Den grundlæggende idé var at bryde barrierer og fjerne hindringer for effektiv ledelse og udvikling af institutionerne inden for rammerne af et 'noget for noget'-princip. På den ene side skulle institutionerne have ekstraordinære frihedsgrader i forhold til løn, bevillingsform, flerårsaftaler og ressortpolitiske krav. På den anden side skulle de levere øget produktivitet og kvalitet. Rammerne skulle udfyldes i konstruktiv dialog mellem departement og institution – med et samtidigt fuldt medejerskab og ansvar herfor på begge sider.

Forslaget blev ikke modtaget med jubel. Ressortministerierne opfattede forslaget som utiltidig indblanding fra Finansministeriets side, og internt i Finansministeriet var det en udbredt opfattelse, at der blev solgt ud af arvesølvet, her iblandt kontrollen med specialist- og chefstillinger og budgetkontrollen i almindelighed.

Alligevel blev forsøget en succes takket være en risikovillig finansminister og nogle få engagerede institutionschefer.

Som en institutionschef udtrykte det: »Nu har jeg i årevis beklaget mig over snærende

budget- og bevillingsmæssige bånd, detailstyring m.m. Så må jeg også tage chancen, nu hvor den byder sig, også selv om jeg skal levere mere, end den almindelige grønthøstermetode ville kræve«.

Kontraktstyringen i de første fristyrerelser var bevidst lavet simpelt for at undgå bureaukratisering og unødige transaktionsomkostninger. Forsøget var inspireret af den pragmatiske tankegang, som fandtes i den engelske regerings Next Steps Initiative, modsat de teoretisk korrekte, men perfektionistiske bureaukratiske tendenser, som vi så i de nordiske lande, inklusive vort eget hus. For at undgå et 'kontraktuvæsen' var englændernes lakoniske krav til kontrakterne, at de blot skulle indeholde 'a handful of meaningful indicators'. Det vil sige få krav, som til gengæld var meningsfyldte for alle implicerede, ud fra erkendelsen af at man aldrig kan erstatte dialogen om de ledelsesmæssige mål og udfordringer med detaljeret måling og rapportering.

Efter et par års forsøgsvirksomhed blev konceptet om kontraktstyring paradigmet for alle gode departement-institutions-relationer, og konceptet rullede ud over det kommunale landskab med bestiller-udfører-modeller og lignende. Herefter begyndte den bestandige menneskelige drift imod perfektionering af instrumentet. Kontrakterne skulle indeholde flere og flere mål, indikatorer, aktivitetstal og udviklingsprojekter. De blev mere og mere uoverskuelige og forsvandt ud af den øverste ledelses bevågenhed bortset fra i de rituelle danse en gang om året – dagligdagen og driften blev overladt til et fuldmægtigstyre.

Ved siden af kontrakterne opstod så selvstændige direktørkontrakter og i tillæg mange steder også resultatlønskontrakter. I stedet for samspil og dialog fik vi bureaukratisk konkurrence, hvis resultat bare blev mere papir og bureaukratisering. Siden blev kontrakterne søgt forenklet ved at fjerne interne resultatkrav. Til gengæld skulle de så dække alle institutionernes hovedområder – og så var man kommet tilbage til et altomfattende og detaljeret styringsredskab, som i sig selv kun svært lader sig styre.

Herved tabte man den konstruktive dialog om, hvad der er væsentligt, og hvad der er uvæsentligt. Med de mange krav og detaljer forsvandt dynamikken og relevansen. Kontraktstyringen kunne hverken i form eller indhold adressere de centrale ledelsesmæssige problemer og udfordringer, der eksempelvis knytter sig til store og komplekse organisatoriske omlægninger, som igennem de senere år er gennemført i den offentlige sektor.

Den omsiggribende detailstyring har også fået uønskede bivirkninger, fordi ledelsens og medarbejdernes opmærksomhed skævvrides fra det svært målelige til det lette. Vi ser det

med fødevarekontrollanterne, der ved årets slutning haster rundt fra kiosk til kiosk, ikke fordi der er tale om en synderlig stor fødevaremæssig risiko disse steder, men fordi et tilsynsmål skal opfyldes. Eller det kan være politibetjentene, som måske er tydeligere i bybilledet op imod juletid, ikke nødvendigvis fordi de skal fange butikstyre, men fordi et måltal for udetid skal nås. For den politibetjent, som gerne vil opleve den til tider barske hverdag meningsfuld, er det et slag i ansigtet at skulle handle mod sin fornemmelse af godt anvendt tid for at opfylde et måltal.

Tiden er gået, og nu sidder vi selv i saksen som administratorer af det system, vi selv har været med til at konstruere. Alle sidder vi med fornemmelsen af, at kontraktstyringen er gået over gevind.

Eksemplet med kontraktstyringens udvikling illustrerer måske den grundlæggende udfordring kvalitetsreformen står over for: Gennem de sidste 10-15 år er forholdet mellem den, der ønsker et arbejde udført og den, der skal lave det – stik imod forventning og intention – omdannet fra et personligt og relationsbaseret ledelsesforhold til et formelt dokumentforhold.

Ligger nøglen til en succesrig kvalitetsreform gemt her? Dokumentationsforholdet mellem bestiller og udfører er vokset overalt i det offentlige, og det påvirker efter vores erfaring ledelsestænkningen negativt. Ting gælder kun, hvis der er papir på det, og forskellen mellem god og dårlig ledelse fortoner sig i det uvisse. Lederens (og medarbejderens) personlige ansvar fortaber sig i papirstrømmen. Kan det være meningsfuldt, at nogen socialrådgivere kun anvender 18 procent af deres tid på klienterne, resten på møder og dokumentation? Hvem tror, at problemer, som set på Strandvænget i Nyborg, kan løses med mere papir og kontrol?

Efter vores opfattelse skal der større fokus på den gode ledelse og den dygtige leder. Det er stort set fortsat risikofrit at være en dårlig leder. Hvis de formelle krav til økonomistyring og resultatkontrakt er opfyldt, den politiske ledelse betjenes loyalt – så er 'bundlinjen' jo overholdt. Fra politisk side er der ikke megen interesse for, om institutionsledere og forvaltningschefer er dygtige virksomhedsledere, der kan skabe praktiske resultater, kan lede andre mennesker, er dygtige til at kommunikere med borgerne osv. De basale ledelsesmæssige færdigheder får først fokus, når det er gået helt galt. Ellers får dårlige ledere (og medarbejdere) lov at sejle deres egen sø alt for længe. Til skade for dem selv, de andre på arbejdspladsen og i sidste ende for borgerne – uanset om det nu kan måles eller ej.

Måske kan statsministeren gøre dette til et hovedtema i en kvalitetsreform.

Vi kan begrænse styring via dokumentation til det, som er vigtigt. Og ikke mindst sikre en ledelsesmæssigt forpligtende dialog og enighed mellem den styrende og den udførende om hvad, der er strategisk vigtigt. Frem for i dag hvor alt, som begge parter ønsker synliggjort, kommer med. Det er denne 'højeste fællesnævner', som efterlader en uigennemskuelighed og en mulighed for uacceptabelt friløb i forhold til ansvar og præsterede resultater. Selve kontraktkonceptet trænger til et grundigt serviceeftersyn, med praktikere for bordenden.

Vi kan skifte fokus fra styring og tilsyn til ledelse og ansvar. Vi kan sætte fokus på de personlige evner til ledelse hos os, der får lederansvaret. De fleste ledere bliver stadig ledere alene ud fra deres faglige kvalifikationer og deres egen lyst til eller ansvarsfølelse for at tage lederjobbet. Det er helt galt. Vi må insistere på, at de fagligt dygtige medarbejdere, som udpeges, klædes ordentligt på, så de magter det ledelses- og personaleansvar, de får. Noget kan klares med 'værktøjskassen', andet med god og opmærksom coaching.

Men frem for alt handler det om at finde og dyrke talenterne på deres vej til lederjobbet og efterfølgende i deres videre udvikling som ledere.

Vi kan bedre lederkvaliteten ved, at åremålsansættelser på alle niveauer bliver den altafgørende hovedregel i det offentlige. Herved kan vi sikre, at ledere der ikke længere fungerer eller trives automatisk kommer videre. I tråd med ideerne i Forum for Offentlig Topleddelse betyder det, at der skal skabes incitamenter til mobilitet på lederposterne mellem sektorer og arbejdsområder og mellem stat, kommuner og private virksomheder.

Vi kan sætte fokus på vilkår for lederskab i de borgernære institutioner. Præmiere de ledere, som tør udvise lederskab, som lykkes i at skabe resultater og udvikling i deres virksomheder. Prøve at finde og dyrke de ledere, der – som under de første fristyringsforsøg – tør vove pelsen. Ligesom i Kodeks for Offentlig Topleddelse kunne man overveje et Kodeks for Institutionsstyring – som pålægger bureaukrater og politikere dialog om ledelsesvilkårene, herunder en forenkling af kontraktstyringen, så de, der skal levere resultaterne, får bedre vilkår end i dag.

Vi kan sørge for, at ledernes lønniveau ikke alene fastlægges ud fra, hvor tæt de er på minister eller borgmester. De, som skaber resultaterne, det vil sige, finder de rette metoder, laver det lange seje træk, træffer de upopulære beslutninger og tager den daglige dia-

log med medarbejdere og borgere på en ordentlig måde, skal også med. Hele det nuværende stillingsvurderings- og klassificeringssystem er oldnordisk, og harmonerer ikke med de reelle ledelsesmæssige udfordringer, de krav og det ansvar, der i dag skal løftes rundt om i den offentlige sektor. Men kan det undre! Princippet om, at jo længere væk du er fra virkeligheden, jo højere løn, blev udviklet så langt tilbage som 1919 af botanikeren K. H. Kofoed, som i øvrigt ved et tilfælde blev departementschef i Finansministeriet. Det handler derfor også om at gøre det mere attraktivt at være offentlig leder i frontlinjen. Men det kræver, at politikere og medarbejderne dropper den puritanisme, der omgiver offentlig ledelse og lederlønninger.

Endelig kan vi gå i clinch med en masse af de procedurer og regler, som ødelægger mulighederne for at skabe og være innovative, og som tager ansvaret fra lederen. Slagordet om regelforenklning fylder 25 år i år uden nogen sinde at have haft synderlig effekt, måske skulle vi til at tage det alvorligt? Drop den centralistiske tankegang og alle dens virkemidler, som gennemsyrrer tidens centraladministrative styring. Skab eksempelvis på indkøbsområdet fordelagtige rammeaftaler og attraktive tilbud i stedet for centraliserede regler, som dikterer alt fra indkøb af kuglepenne til printere og pc'er uden hensyntagen til institutionernes behov for differentierede og behovsorienterede løsninger. Genskab en respekt og tro på, at det er lederne i institutionerne, der som oftest er bedst til at vurdere deres behov og sikre fornuftige økonomiske dispositioner.

Vi der skriver disse ord, har selv været med at rulle hele den voluminøse styringstænkning ud i det offentlige.

Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde – eller rettere, var med til at sætte i gang.

Vi håber, vi med dette oplæg til debat kan få andre med i at konstruere nye svar og løsninger. For som nævnt skal vi ikke smide barnet ud med badevandet. Vi skal bevare de gode ting i eksempelvis kontraktstyringen, men tilpasse den nutidens behov. Vi skal lægge vægt på bedre dialog mellem politikere og ledere, så vi løbende lærer af egne og andres succeser – men også erkender manglende resultater og lærer af fiaskoer. Vi skal ikke se ledere eller medarbejdere i det offentlige som budgetmaksimerende bureaukrater – men heller ikke falde i en grøft af naiv tillidstænkning. Vi skal fastholde ansvaret og om fornødent afskedige ledere og medarbejdere, som svigter – men ikke rette smed for bager, i de tilfælde, hvor ansvaret bør placeres højere oppe i systemet.

Kvalitetsreformen er et spørgsmål om bedre balance imellem de krav, vi stiller, og de vil-

kår, vi giver lederne og institutionerne. Kommer reformen til at handle om nogle af disse grundlæggende forhold, har den en chance. Ellers bliver den tynd fernis, som skaller af efter kort brug.



Styringstænkningen i perspektiv

Af Lektor, Ph.D. Vibeke Normann Andersen & Chefkonsulent, Ekstern Lektor, Ph.D. Poul Skov Dahl

Introduktion

Styringstænkningen er gået over gevind i den offentlige sektor. Et udtryk herfor er en række øgede krav til dokumentation og evalueringer overalt. Det er postulatet i den foranstående kronik, der er forfattet af en række nøglepersoner ansat i Finansministeriet i begyndelsen af 1990'erne. Ændringerne tolkes af forfatterne som en stigende centralisering. Der kan dog være god grund til at forsøge mere præcist at forstå, hvilken styringsform de nye krav til dokumentation og evaluering er udtryk for.

I Danmark foreligger der ikke megen empirisk forskningsbaseret viden om, hvorvidt styringen i den offentlige sektor er blevet forstærket, mindsket eller er uforandret. Men der findes en omfattende international forskningslitteratur om nogle af de ændringer i staters styreform, der finder sted i disse år. Der hersker imidlertid ikke enighed om karakteren og omfanget af disse styreformændringer. Derfor findes heller ikke veludviklede begreber - i hverken den internationale eller danske forvaltningslitteratur - til at forstå ændringerne i styringen af den offentlige sektor. Derudover er der næppe tvivl om, at der forekommer store forskelle i anvendelsen af nye styreform på tværs af forskellige lande.

Alligevel vil denne artikel med udgangspunkt i den forskningsmæssige og teoretiske debat om nye styringsformer knytte an til en diskussion af tendenser, som peger i retning af ændringer i den danske styring af den offentlige sektor. Vel vidende at der findes mange og modsatrettede tendenser, er de tendenser, som vi fokuserer på, primært den øgede fokus på den offentlige sektors output.

At give med den ene hånd og tage med den anden

Styringen i og af den offentlige sektor skal ses i sammenhæng med de mange forandringer der generelt er sket de senere år (Antonsen & Beck Jørgensen 2000). Forandringerne er under ét ofte betegnet som en modernisering af den offentlige sektor (Busch et al 2001; Pollitt & Bouckaert 2000). I praksis er forandringerne slået igennem via forskellige regeringers *moderniseringsprogrammer*.

Det første moderniseringsprogram fra 1983 ser dagens lys i forbindelse med, at Poul Schlüters firkloverregering overtager ansvaret for statens finanser fra den Anker Jørgensen ledede socialdemokratiske regering. Formålet med programmet er "at forny og forbedre den offentlige service overfor borgere og virksomheder" (Citeret fra Bentzon 1988, 26).

Der gøres dog samtidig opmærksom på, at det "må ske indenfor de ressourcemæssige rammer, vi kender i dag" (Citeret fra Bentzon 1988, 26). Der lægges i den sammenhæng vægt på behovet for kvalitet og effektivitet i den offentlige sektor. Virkemidlerne til at realisere denne målsætning sammenfattes i moderniseringsprogrammet under 5 overskrifter (Bentzon 1988, 26-28): markedsstyring og friere forbrugsvalg, regelforenklning, leder- og personaleudvikling, øget anvendelse af ny teknologi og decentralisering.

De fem overskrifter, som nævnes i moderniseringsprogrammet fra 1983, går igen i de efterfølgende årtier i skrifter fra regeringerne Schlüter, Nyrup Rasmussen og Fogh Rasmussen. Godt nok ændrer ordlyden karakter, men de bærende ideer er de samme (Ejersbo & Greve 2005). Ikke mindst har decentraliseringsaspektet været på dagsordenen i forbindelse med reformer i den offentlige sektor. Det gælder ikke kun i forhold til staten, men særligt i forhold til det regionale og kommunale forvaltningsniveau, hvor kommuner har overtaget flere og vigtigere serviceopgaver fra staten.

Men decentraliseringen rummer for det andet også en fristilling af de offentlige institutioner ved, at statslige myndigheder eller kommuner har flyttet beslutningskompetence - og til tider også budgetmæssige dispositioner - til selvstyrende eller lokale institutioner.

For det tredje kan markedsorienteringen i den offentlige sektor anskues som en form for decentralisering af ansvar fra politik til marked (Klausen 2001, 63). Ved at udvikle quasimarkeder i form af for eksempel frit valg-ordninger i den offentlige sektor giver man således brugerne af den offentlige service mulighed for at udøve indflydelse i form af *exit-strategier* (Hirschman 1970). Exit-strategien virker kort og godt ved, at en bruger kan vælge en anden leverandør af service, i det fald brugeren skulle ønske det. Dermed er der sket en form for decentralisering af kompetence til brugeren af offentlige service.

Samlet set kan disse ændringer tolkes som en *autonomisering af offentlige organisationer* (Antonsen & Beck Jørgensen 2000, 10; Kickert & Beck Jørgensen 1995, 499). Det betyder i princippet, at der overlades større råderum til forvaltningsniveauet og institutionerne rundt omkring i den offentlige sektor.

Men den omtalte fokus på decentralisering af autonomi står i skærende kontrast til en anden trend i relation til den moderne velfærdsstat, nemlig et øget fokus på brug af statslig autoritet og offentlig regulering (Hood et al 1999). Ahrne & Brunsson (2004) taler ligefrem om en regelekspllosion i det moderne samfund. Således påpeger Majone (1996, 2), at perioden fra 1980 og frem til midten af 1990'erne har været mere kendetegnet ved intense

reguleringsreformer end ved deregulering. Hedemo (2004, 5) argumenterer for, at vi er vidne til en generel bølge af regulative tiltag såsom: love, klassifikationssystemer, standarder, rekommandationer, certificerings- og revisionssystemer, generelle retningslinier i samfundet samt nye policies. Dertil kan man lægge dokumentation, evalueringer, kontrakter akkrediteringer og meget andet. Alle disse tiltag er et udtryk for en øget regulering af såvel den offentlige sektor som samfundet som sådant.

Hvordan ser disse tendenser ud i Danmark? Hvis man ser på den formelle regulering, der foregår via dansk lovgivning, så er der ikke en tendens til regelekspllosion. Eksempelvis er der udstedt det samme antal love og regler i 1998 som i 1980 (Christensen, Christiansen & Ibsen 2006, 254).

Til gengæld er der sket en større udbredelse af nationale myndigheders regulering gennem øget fokus på output og mere indirekte reguleringsformer som for eksempel procesregulering. Procesregulering handler om statens specificering af de administrative processer hos andre myndigheder som for eksempel kommuner eller selvejende institutioner. Procesregulering refererer for eksempel til regler om brugerinddragelse, krav om visitation, handleplaner, frit valg, evaluering eller kvalitetsstandarder. Udbredelsen kan ses ved, at staten i 1980 havde fastsat krav om procedureregler for kommunernes opgavevaretagelse i halvdelen af de gældende regler. I 1998 var det tilsvarende tal 75 % (KL & Indenrigs- & Sundhedsministeriet 2006, 26). Samtidig kommer private eller semi-offentlige aktører ind på regelbanen. Det sker for eksempel når både private og offentlige institutioner frivilligt underlægger sig bestemte standarder eller regler. Et eksempel herpå er udbredelsen af Fælles sprog standarden på ældreområdet i de danske kommuner (Dahl 2006). Fælles sprog er en standard for, hvordan der kommunikeres på ældreområdet. Standarden er formuleret af KL med inddragelse af medlemskommunerne. Fælles sprog er et eksempel på, hvordan lokale aktører (kommunerne) har efterspurgt centralt formulerede standarder på et bestemt område – for dermed frivilligt at lade sig regulere af en central instans. KL's status gør, at landsforeningen ikke kan formulere bindende regler, hvorfor Fælles sprog standarden også er frivillig for kommunerne. I den sammenhæng er det interessant at bemærke, at langt størstedelen af de danske kommuner har valgt at benytte standarden i dag (Dahl & Hansen 2006).

Når man studerer forandringer i den offentlige sektor, tegner der sig derfor umiddelbart et paradoksalt billede. På den ene side er forandringerne kendetegnet ved øget autonomi og flere frihedsgrader til brugerne, medarbejdere og sub-organisationer på decentralt niveau i den offentlige sektor. På den anden side har der været en tendens til øget fokus på brug af

statslig autoritet og offentlig regulering. Hood et al. (1999) benytter et spejlbillede som metafor for dette forhold i en engelsk kontekst. I dette spejlbillede er den øgede frihed eller autonomi for offentlige institutioner ledsaget af re-regulering gennem en form for udvidet armlængde overvågning. Der er tale om et skifte fra én regulativ form til en anden. Det er for simpelt blot at tale om decentral deregulering eller central regulering (se Hood et al. 1999, 194).

Samlet set kan man sige, at moderniseringsprogrammernes decentraliseringsstrategier er gået hånd i hånd med, hvad man kunne kalde "re-regulering" (Majone 1996; Hood et al. 1999). Re-regulering hentyder til, at traditionelle former for regulering – gennem det hierarkiske bureaukrati – suppleres (og i nogen grad erstattes) af nyere former for regulering, samtidig med at der er kommet flere regelsættere på banen. I det, der ofte betegnes som New Public Management reformer i den offentlige sektor, er der således et indbygget element af institutionel autonomi på den ene side og central politisk/administrativ kontrol på den anden side (Christensen & Lægneid 2000, 94). Majone (1996, 2) argumenterer for, at *"what is observed in practice is never a dismantling of all regulation – a return to a situation of laissez-faire which in fact never existed in Europe – but a combination of deregulation and re-regulation"*.

Derfor er det vigtigt at forstå, at vi ikke bare bevæger os fra den ene pol til den anden, det vil sige fra decentralisering til centralisering. Snarere må vi forstå, hvad der karakteriserer henholdsvis decentralisering og centralisering, og hvordan de to styreformuler interagerer.

Noget tyder således på, at de-regulering og re-regulering følges ad som forandringsstrategier i forhold til den offentlige sektor. Det gælder for eksempel på gymnasieområdet. Gymnasierne blev for nyligt omdannet til selvejende institutioner, samtidig med at de er underlagt en omfattende kvalitetsbekendtgørelse, der fremsætter krav til gymnasierne om at dokumentere deres output gennem mere eller mindre centralt specificerede evalueringsprocedurer.

I samme lys kan vi se kvalitetsreformen.

Statens styringskapacitet

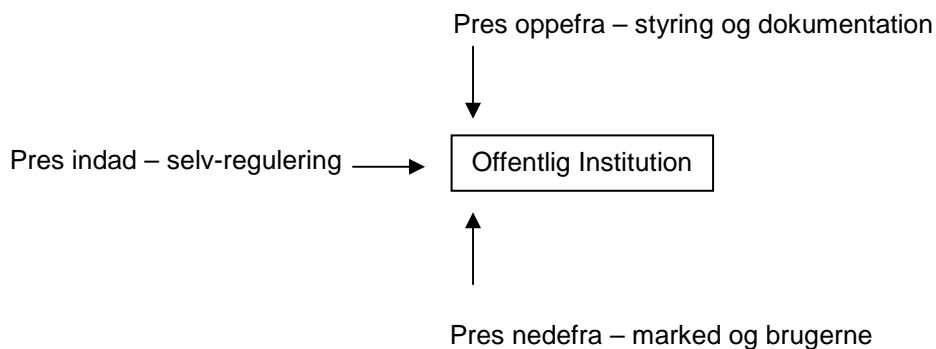
Med kvalitetsreformen understreges statens øgede fokus på kommunernes og de offentlige institutioners output. Hermed underbygges tendensen fra en række af de senere års initiativer, herunder: Sammenlignelig brugerinformation, Lov om gennemsigtighed og åbenhed inden for uddannelse, kvalitetssikring inden for sundhedsvæsenet og en række

andre sektorområder, stigende brug af evalueringer generelt og institutionaliseringen af denne tendens gennem dannelsen af evalueringsinstitutter samt akkrediteringsråd inden for en række områder. Disse initiativer har det til fælles, at den statslige regulering fremtræder i en mindre synlig form. I stedet kan procedurerne beskrives som kontrolleret de-kontrol eller selv-regulerende regulering på armslængde (Ball 2003, 217).

Men hvorfor ser vi denne ændring. Nogle hævder, at det skyldes, at staten har mistet sin styringskapacitet. De forhold, som i dag skal reguleres, er af så kompleks karakter, at det ikke længere er muligt for staten at styre direkte uden at producere en række bieffekter (Pierre & Peters 2005). Staten forsøger at håndtere denne kompleksitet gennem brug af mere indirekte reguleringsformer og søger en mere koordinerende snarere end direkte regulerende rolle. Ifølge den tyske sociolog Ulrich Bech (1997) kan denne tendens ses som det senmoderne samfunds forsøg på at kontrollere usikkerhed og risici på en ny måde.

De mere indirekte mekanismer, som introduceres, retter sig mod at påvirke såvel ledelsens, de ansattes og brugerens adfærd i den offentlige sektor. Fokus på output kobles til brugernes frie valg og offentlighedsloven af offentlige institutioners præstationer. Argumentet er, at gennemsigtighed og åbenhed om offentlige institutioners præstationer vil skabe ansvarlige institutioner og medarbejdere. Dette fokus har en disciplinerende effekt på de offentlige institutioner. Den offentlige indsigt i institutionens præstationer vil sikre, at ledelsen og medarbejdere præsterer deres bedste. At brugerne har mulighed for at fravælge offentlige institutioner, som ikke lever op til de fastsatte standarder, forstærker yderligere presset på institutionerne.

Vi postulerer ikke, at det offentlige udelukkende reguleres på armslængde gennem brug af indirekte styringsmekanismer. Men nye reformer, som fremhæver de offentlige institutioners output og kvalitet, forsøger at gøre offentlige institutioner mere effektive ved at aktivere institutionens eksisterende kapacitet. Set fra den enkelte institution skal den håndtere at være underlagt hierarkiske regler, regulere sin egen adfærd samt kunne operere på et semi-marked for at kunne leve op til bestemte standarder.



Kilde: Andersen 2004

Re-regulering søger at regulere institutionernes og brugernes adfærd. Dette regulative regime placerer tre pres på de offentlige institutioner. Presset oppefra kommer til udtryk gennem de krav, som staten placerer på offentlige institutioner i form af krav om kvalitet og dokumentation for præstationer. Procesregulering og krav om evaluering er eksempler på regulative pres oppefra. Presset nedefra udspringer fra regler om frit valg. De offentlige institutioner skal fungere på markedslignende vilkår og konkurrere med andre offentlige samt private institutioner om brugerne. Presset indad er baseret på den antagelse, at den individuelle institution vil rette og ændre sin adfærd pga. kravene oppefra og nedefra. Dette betegnes performativity og knytter an til den selv-organisering og selv-regulering, som institutioner og individer underlægger sig som reaktion på mål, indikatorer og evalueringer (Ball 2003). Presset indad virker selv-disciplinerende på såvel ledelse som medarbejdere.

Denne form for indirekte regulering er imidlertid svær at kontrollere ligesom den producerer en række uintenderede konsekvenser. Groft trukket op hævder den foregående artikel, at hvis den centralistiske tankegang droppes og gode og dygtige ledere i institutionerne får lov til at lede, har vi løst problemerne med den offentlige styring.

Det er imidlertid for simpelt at operere med de to modpoler centralisering og decentralisering. Som god leder må man have blik for den kompleksitet, som udspiller sig i relationerne mellem det decentrale og centrale niveau. Dernæst må man som leder have forståelse for, hvordan pres oppefra og nedefra påvirker ens organisation indadtil. Kravene om dokumentation og kvalitet producerer en række intenderede som uintenderede konsekvenser.

I den sammenhæng kan man tale om performance paradox, som er et komplekst, paradoksalt forhold mellem måling af en offentlig indsats og indsatsen selv. Selve målingen/evalueringen sætter processer i gang, som ikke nødvendigvis giver bedre resultater, men har forskellige virkninger på de, som er underlagt vurderingen og som rækker udover

det planlagte (van Thiels & Leeuw 2000). Selve målingen eller indikatorerne kan producere bieffekter, ligesåvel som adfærden kan være uhensigtsmæssig. *Teaching for the test* er inden for uddannelsesforskning et velkendt eksempel på, hvordan sådanne målinger ikke nødvendigvis fremmer en bedre læring, men en mere snæver fokuseret læring der tager udgangspunkt i det, som der testes i.

Målinger, indikatorer eller evalueringer overvåger ikke passivt en institutions præstationer, men skaber på afgørende måder standarder for præstationer og for hvad, som defineres som god kvalitet. Medarbejdere og ledelse handler på baggrund af sådanne standarder. Presset oppefra transformerer ledelse og medarbejdere om til kalkulerende individer inden for kalkulerende rum, som er underlagt et kalkulerende regime (Dean 2003:169). Offentlige ansatte må inden for det kalkulerende regime tænke på sig selv som kalkulerende individer som tilfører sig selv værdi (add value), forbedrer deres produktivitet, stræber efter det ypperste og lever et liv baseret på kalkulation.

Fra statens side er det naturligvis intentionen at få ledelse og medarbejdere på institutionerne til at operere mere effektivt for at sikre et bedre output. Gennem offentliggørelse, best practice og konkurrence antages det, at offentlige institutioner vil fungere mere effektivt.

Men det regulative regime har som nævnt også en dysfunktionel side, når uintenderede konsekvenser produceres. Det sker bl.a. når medarbejdere handler snævert med udgangspunkt i de kendte indikatorer og bevidst nedtoner andre aspekter af deres professionelle arbejde, som kan være lige så vigtigt, men blot ikke er udsat for målinger. På den måde bliver målinger på godt og ondt en navigatør, der påvirker de ansatte og ledelsens adfærd gennem en specificering af regler og incitament.

De nye styreformer er således med til at reformere relationer mellem aktørerne i det offentlige, dvs. mellem ansatte, ledere, brugerne og politikere.

Hvor blev politikerne af?

Billedet med øget autonomi på den ene side og øget brug af styring og regulering på den anden side kan forklares med, at det i sidste ende altid vil være politikerne, der står med det endelige ansvar for servicen i den offentlige sektor (Christensen & Lægreid 2000). Den politiske logik er således, at mere autonomi og frihed i opgavevaretagelsen alt andet lige vil betyde en underminering af politikernes potentielle styring med, hvad der foregår. I yderste konsekvens vil mangel på politisk styring være en fare for demokratiet. Derfor vil

den politiske ledelse altid være interesseret i at udføre kontrol i den offentlige sektor – blandt andet gennem evalueringer. Problemet er blot med de nye regulative regimer, at den politiske kontrol risikerer at få endnu ringere vilkår. Den demokratiske ansvarlighed erstattes med en performance ansvarlighed med de mangler, som en sådan har i forhold til den adfærd og de uintenderede konsekvenser, som den er med til at producere.

I et demokratisk samfund bør der altid være politisk kontrol med leveringen af service i den offentlige sektor. Derfor er det vigtigt at diskutere hvilke former for politisk/administrativ kontrol, der er ønskelige og virkningsfulde. Derudover må det diskuteres, hvornår og hvordan kontrollen er meningsfuld og ikke bliver dysfunktionel. I den sammenhæng er det centralt, at der deltager en række forskellige aktører i debatten. Debatten har gennem et stykke tid langt hen ad vejen foregået i forskellige faglige kredse, hvor den er kommet til udtryk som frustration og utilfredshed med forholdene. Med foranstående kronik har også djøf'erne meldt sig på banen som deltagere i debatten. Det vil forhåbentlig være med til at nuancere diskussionen.

Litteratur

- Ahrne, G. & Brunsson, N. (2004), Regelexplosionen, Handelshögskolan, Stockholm.
- Andersen, V.N. (2004). "En ny uddannelsespolitisk styring?". Nordisk Administrativ Tidsskrift, 85. årg., nr. 4, 2004.
- Antonsen, M. & Jørgensen, T. B. (2000b), Forandringer i teori og praksis - skiftende billeder fra den offentlige sektor Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København
- Ball, S.J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. Journal of Education Policy, 18 (2), 215-228.
- Beck, U. (1997), Risikosamfundet - på vej mod en ny modernitet, Hans Reitzels Forlag, København.
- Bentzon, K.H. (1988), Fra vækst til omstilling - modernisering af den offentlige sektor, Nyt for Samfundsvidenskaberne, København
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K., & Vanebo, J.O. (2001), Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis, Universitetsforlaget, Oslo
- Christensen, J.G., P.M. Christiansen & M. Ibsen (2006). Politik og Forvaltning, Academia.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2000), "New Public Management - Undermining Political Control?," i New Public Management. The Transformation of ideas and Practice, Christensen, T. & Lægreid, P., eds., Ashgate Publishing Limited, Aldershot, s. 93-120
- Dahl, P.S. (2006), Standardisering som reguleringsform. En analyse af KL som meta-organisation og standardsætter på ældreområdet. Ph.D.-afhandling. University Press of Southern Denmark
- Dahl, P.S. & Hansen, K.M (2006): Diffusion of Standards. The Importance of Size, Region and External Pressures in Diffusion Processes. i "Public Administration" vol. 84, no2
- Dean, M. (1999). Governmentality. Power and Rule in Modern Society. Sage Publications, pp.9-27, 176-197.
- Ejersbo, N. & Greve, C. (2005), Moderniseringen af den offentlige sektor, Børsens Forlag A/S, København

- Hedemo, T. (2004), Rule-making in the Transnational Space. The development of European Accreditation of Management Education, Uppsala Universitet, Uppsala.
- Hirschman, A.O. (1970), Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states, Harvard University Press, Cambridge
- Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., & Travers, T. (1999), Regulation inside Government. Waste-Watchers, Quality police, and Sleaze-Busters Oxford University Press, Oxford.
- Kickert, W.J.M. & Jørgensen, T.B. (1995), "Introduction: Managial Reform Trends in Western Europe", International Review of Adminisrative Science, vol. 61, no. 4, s. 499-510.
- Klausen, K.K. (2001), Skulle det være noget særligt? - organisation og ledelse i det offentlige, Børsens Forlag, København
- Kommunernes Landsforening & Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006). Det kommunale selvstyre på tærsklen til en ny struktur. København, Schultz Distribution.
- Majone, G. (1996a), Regulating Europe, Routledge, London
- Pierre, J. & B.G. Peters (2005). Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios. Palgrave, pp. 1-8, 115-132.
- Pierre, J. & B.G. Peters (2000). Governance, Politics and the State. Macmillan, pp. 14-69.
- Politt, C. & Summa, H. (1999), "Performance Audit and Public Management Reform", i Performance or Compliance. Performance Audit and Public Management in Five Countries, Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul., R, Summa, H., Waerness, M., eds., Oxford University Press, Oxford, s. 1-10.
- Rhodes, R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing without Government". Political Studies, vol. XLIV, pp. 652-667.



Konferenceoversigt

Nedenfor er oplistet internationale evalueringskonferencer.

Send meget gerne et link, hvis du er blevet opmærksom på en konference

Tidspunkt	Tema	Sted	Organisation	Link
3-7. september 2007	Doing Evaluation Better	Melbourne, Australien	AES Australian Evaluation Society	www.aes2007.com.au
13-15. september 2007	Professionalisering af evaluering	Kolding, Danmark	DES Dansk Evalueringsselskab	www.danskevalueringsselskab.dk
18-19. oktober 2007	Evaluation in the Knowledge Society	Odense, Danmark	EES og SDU	http://www.sdue.sdu.dk/studier/index.php?uid=192
24-26. Oktober 2007	Utvædering pågår! Pågår utvædering?	Stockholm, Sverige	SVUF	http://www.svuf.nu/arrangement_konferens2007.shtml
11-14. november 2007	Evaluation 2007	Orlando, Florida	AEA American Evaluation Association	www.eval.org
5-8. november 2008	Evaluation 2008	Denver, Colorado	AEA	www.eval.org
7-10. november 2009	Evaluation 2009	Baltimore, Maryland	AEA	www.eval.org

Om Dansk Evaluerings Selskab

DES er åbent for alle med interesse for evaluering. Det kan eksempelvis være personer, som:

1. Forsker og underviser i evaluering
2. Er opdragsgiver til evalueringer
3. Gennemfører interne evalueringer
4. Gennemfører eksterne evalueringer
5. Andre personer med interesse for evaluering, eksempelvis studerende.

Formålet med DES er at være en platform for erfaringsudveksling og diskussion af evalueringfaglige problemstillinger, herunder:

1. Udviklingen inden for evalueringsteori- og metode
2. Nyttiggørelse af evalueringresultater
3. Faglig udvikling
4. Standarder for god evalueringspraksis.

Deltagelse i selskabet rummer følgende fordele

1. Adgang til at diskutere faglige problemstillinger med andre personer, som arbejder med området.
2. Mulighed for at deltage i arbejdsgrupper.
3. Deltagelse i evalueringskonferencer til en reduceret pris.
4. Gratis adgang til gå-hjem-møder. Oplæggene kan komme fra såvel foreningens medlemmer som fra eksterne oplægsholdere.
5. Gratis nyhedsbrev.

Medlemskab

Tegning af medlemskab sker ved at udfylde og indsende en tilmeldingsblanket, som kan findes på www.danskevalueringsselskab.dk. Medlemskabet gælder for resten af kalenderåret.

Medlemskabet kan både tegnes personligt eller som firma/institution. Prisen er kr. 825 pr. år for et personligt medlemskab, kr. 4.125 pr. år for et firma/institutionsmedlemskab og kr. 275 pr. år for studerende. Spørgsmål kan rettes til selskabets sekretariat, Marie Louise Møller, des@eva.dk.

Bestyrelsen

Bertil Michael Mahs
Styrelsen for Social Service
Socialministeriet
Skibhusvej 52 B
5000 Odense C
E-mail: bma@spesoc.dk

Anette Dørge Jessen
Forsknings- og Innovationsstyrelsen
Bredgade 40
1260 København K
E-mail: andj@fist.dk

Poul Skov Dahl
Niras Konsulenterne
Buchwaldsgade 35, 3.
5000 Odense C
Tlf: 63 12 50 91
E-mail: psd@niraskon.dk

Dorte Kabell
Kabell Konsulting APS
Søllerød Park 2, lejl. 4
2840 Holte
Tlf.: 45 56 67 37
E-mail: dk@kabell-konsulting.dk

Thomas Pallesen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Bartholins Allé, 8000 Århus C
Tlf.: 89 42 13 14
E-mail: pallesen@ps.au.dk

Steffen Bohni Nielsen
Rambøll Management
Nørregade 7A
1165 København K
Tlf: 33 97 82 00
Email: sni@r-m.com

Tim Jeppesen
KREVI
Olof Palmes Allé 13
8200 Århus N
Tlf.: 72 26 99 71
Email: tj@krevi.dk

Solgerd Just Mikkelsen
E-mail: Solgerd@sol.dk

Bianca Albers
Styrelsen for Social Service
Socialministeriet
Skibhusvej 52 B
5000 Odense C
Tlf.: 65 48 40 21
E-mail: bal@servicestyrelsen.dk

Sekretariatet
Dansk EvalueringsSelskab
Att.: Marie Louise Møller
c/o Danmarks Evalueringsinstitut
Østbanegade 55, 3., 2100 KBH Ø
Tlf. 35 25 66 45
E-mail: des@eva.dk