



TEMA: EVALUERING I SPIL

**MEDIE, MAGT OG MULIGHED
- OM EVALUERINGS ANVENDELSE I EN
MEDIETID**

**MENINGSFULD DOKUMENTATION
FOR KOLDE OG VARME HÆNDER**

**POLITISK LEDELSE AF FOLKESKOLEN
- HVAD MENES MED EVALUERINGSKULTUR OG
HVORDAN KAN DEN STYRES?**

MEDIE, MAGT OG MULIGHED - OM EVALUERINGS ANVENDELSE I EN MEDIETID

Det er vores oplevelse, at medierne spiller en stadig større rolle for evalueringers anvendelse. Hverken den klassiske eller den nyere anvendelsesteori fokuserer imidlertid på denne problemstilling. I nedenstående artikel, som bygger på vores masterprojekt fra 2008 (Master i Evaluering, Syddansk Universitet), vil vi dels vise og diskutere eksempler på mediernes dækning af PISA 2003 og 2006 og dels bidrage med et tentativt bud på, hvordan man teoretisk kan begribe evalueringers anvendelse i en virkelighed, hvor evalueringens viden gennem eksponering i medierne anvendes og får betydning i forhold til politisk dagsordensfastsættelse. Det vil ske gennem en præsentation af en receptionsorienteret kommunikationsforståelse som bidrag til at nuancere forståelsen af evalueringers anvendelse.

KORT OM PROJEKTET

Det er vores oplevelse, at evalueringer anvendes meget forskelligt – nogle evalueringer anvendes tilsyneladende slet ikke, mens andre får stor opmærksomhed og effekt – uden at denne nødvendigvis er lig opdragsgivers og evaluators forestilling om intenderet anvendelse. PISA undersøgelserne – særligt PISA 2003 – er et godt eksempel på en evaluering, som fik en enorm opmærksomhed i medierne og som konkret blev brugt som argumentation for vedtagelse af loven L170 om ændringer af folkeskolen. Dette fremgår af bemærkningerne til lovforslaget. Dækningen af PISA 2003 blev efterfulgt af en debat om mediernes rolle i forhold til formidlingen og anvendelsen af undersøgelsesresultater. Debatten rejste bl.a. spørgsmål om, hvordan vi anvender evalueringens viden, og hvem der har ansvaret for at formidle en evalueringens resultater – spørgsmål som er en del af den klassiske anvendelsesproblematik.

Et centralt element i evalueringsteorien vedrører netop handlingselementet, da evalueringens disciplin er kendetegnet ved, at evalueringens viden påtænkes at lede til konkrete handlinger (se fx Vedung 1998). Men forskning i sammenhæng mellem evalueringens viden og politisk handling viser dog, at der sjældent er en direkte sammenhæng mellem disse elementer (Weiss 1977, 1983; Albæk 1988). Nyere forskning i evalueringens anvendelse opererer da også med et langt videre anvendelsesbegreb end den instrumentelle anvendelse; det gælder fx Dahler-Larsen og Larsens (2001:219) distinktion mellem syv forskellige anvendelsesformer.

Vores udgangspunkt er at disse forskellige anvendelsesformer eksisterer – og ofte side om side. Anvendelsesforskningen inddrager imidlertid ikke umiddelbart mediernes rolle. Vores interesse samler sig om, hvilken rolle medierne eller medieeksponeringen spiller i forhold til de mange forskellige anvendelsesformer.

Ser man på den debat **1**, der udspillede sig efter PISA 2003, er der en overvejende tendens til at medierne opfattes som en central aktør i forhold til den politiske dagsordensfastsættelse.

Empirisk tager vores undersøgelse fat på formidlingen af henholdsvis PISA 2003 og PISA 2006. Artikler fra Politikens og Jyllands-Postens dækning af de to undersøgelser fra offentliggørelsen og 10 dage frem har sammen med telegrammer fra Ritzaus Bureau og pressemeddelelser fra Undervisningsministeriet udgjort undersøgelsens datamateriale. Medieteksterne analyseres gennem et tekst- og kommunikationsanalytisk blik med fokus på ikke blot *hvad* der siges, men i høj grad *hvordan* det siges. Vores undersøgelse medtager ikke receptionen af teksterne.

NEDSLAG I ANVENDELSESTEORIEN

I vores blik på nogle hovedsynspunkter inden for anvendelsesforskningen har vi valgt at lade os inspirere af strukturen i bogen *Open to the Public* (Boyle, Breul og Dahler-Larsen 2008). Her skelnes mellem tre typer af evalueringens arenaer, der hver har en række karakteristika hvad angår evalueringens modtagere, medie, relation mellem opdragsgiver og evaluator, graden af

kompleksitet vedrørende anvendelse og den typiske anvendelse. De tre arenaer er:

- 1. en lukket arena – opdragsgiver/bestiller af evalueringen og evaluatør**
- 2. en videre arena – en række nøglepersoner og beslutningstagere**
- 3. evaluering er "open to the public"**

Den lukkede arena er kendetegnet ved en klassisk relation mellem opdragsgiver og evaluatør. Etik i evaluering vedrører ofte forholdet mellem de to; konsistent hermed afhænger også anvendelse af evaluering af forholdet mellem de to parter. I den videre arena involverer evaluering en række nøglepersoner eller beslutningstagere i feltet. I en kompleks politisk struktur afhænger anvendelsen af evaluering derfor af en række forskellige beslutningstagere snarere end af én opdragsgiver. I den tredje arena er evaluering "open to the public". Det betyder, at såvel konventionelle massemedier som andre medieformer (digital teknologi) spreder evalueringsviden i tid og rum – hurtigt – og til forskellige modtagere. Det er især den tredje og sidste arena, som er interessant i forhold til vores undersøgelse.

Titlerne på henholdsvis Carol Weiss's og Michael Quinn Pattons artikler i Marvin C. Alkins *Debates on Evaluation* fra 1990 giver et fint blik på, hvordan evalueringsanvendelse diskuteres i begyndelsen af 90'erne. Weiss's artikel hedder "Evaluation for Decisions: Is Anybody There? Does Anybody Care?" og giver dermed allerede i titlen udtryk for, hvad vi indledningsvis har beskrevet – en oplevelse af at mange evalueringer laves for at forbedre eller ændre noget, men at man samtidig som evaluatør oplever, at evalueringen (og dens anbefalinger) alligevel ikke følges. Weiss er opmærksom på, at medierne spiller en rolle for anvendelsen, men hun opfatter medierne som en 'kanal', hvorigennem evalueringsdata kan flyde fra evaluatør til politikere (Weiss 1990:179). Som titlen på Pattons artikel viser, placerer han en stor del af ansvaret for evalueringens anvendelse på evaluatørs skuldre: "The Evaluator's Responsibility for Utilization". Evaluatør skal basere sine evalueringer på god skik – systematik, ærlighed, stille de rette spørgs-

mål osv., men at sikre sig anvendelse er en afgørende opgave for evaluatør (Patton 1990:186).

Patton og Weiss's perspektiver på anvendelse kan karakteriseres som normative i den forstand, at de begge er optagede af, hvad en evaluering 'bør' føre til, samt hvordan man bedst fremmer denne anvendelse. Vores perspektiv er et andet. Vores interesse samler sig om, hvad en evaluering rent faktisk gør.

Den tredje af de oven for beskrevne evalueringsarenaer, som præsenteres i bogen *Open to the Public*, tegnes primært af teoretikerne som Kirkhart samt Mark og Henry. Kirkhart udfordrer i artiklen "Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence" den eksisterende forståelse af begrebet anvendelse. Begreberne utilization og use knyttes sædvanligvis op på evalueringens resultater, og denne betydning er ifølge Kirkhart for instrumentel; i stedet foreslår hun begrebet indflydelse (influence), som rummer en bredere betydning. Hendes væsentligste bidrag er for os at se, at hun flytter blikket fra de mere instrumentelle konnotationer med sit forslag til ændret sprogbrug, samt at hun fremstiller evalueringens indflydelse som ikke-lineær og mange facetteret. Hvad Kirkharts teori ikke siger noget om er, hvordan forskellige elementer øver indflydelse på evalueringens anvendelse – eller indflydelse – hun siger således ikke noget om, hvilken rolle medierne spiller i forhold til de forskellige indflydelsesdimensioner. Kirkhart præsenterer et sæt begreber som karakteriserer en række dimensioner ved evalueringens anvendelse, men ikke en egentlig sammenhængende teori.

Den eksisterende litteratur om anvendelse har ikke for alvor blik for mediernes rolle, herunder deres virkemåde og formidlingsbetingelser. Derfor har vi valgt at koble anvendelsesteorien med elementer fra medieteorien for at skabe en mere solid ramme for at forstå mediernes rolle for evalueringens anvendelse. På Teknologirådets høring om PISA i september 2005 var den generelle opfattelse, at medierne spillede en afgørende rolle i forhold til hvilke historier, der er kommet til at præge den politiske dagsorden. I vores bestræbelser på at undersøge om og evt. hvordan medierne har spillet denne afgørende rolle, vil vi endvidere

knytte an til Kingdons begreber om dagsordensfastsættelse – herunder begreberne problemstrøm, løsningsstrøm og politisk strøm.

NYHEDSMEDIERNES VIRKEMÅDE

Udviklingen i den danske nyhedspresse beskrives næsten enslydende af såvel samfundsvidenskabelige forskere som forskere fra det journalistiske felt (se fx Brink Lund 2002, Munk Christiansen 2005 og Bro et al 2006). En udvikling der bevæger sig gennem tre faser fra parti-presse over omnibuspresse til en professionalisering og institutionalisering af regler og normer for nyhedsformidlingen. Den amerikanske politolog Timothy E. Cook citeres som værende ophavsmænd til beskrivelsen af medierne som en selvstændig politisk institution. De ensartede regler og normer, som medierne synes at følge, knytter især an til de såkaldte nyhedskriterier.

De fem klassiske nyhedskriterier defineres som aktualitet, væsentlighed, identifikation, sensation og konflikt. Inden for rammerne af disse kriterier udfolder journalisterne ifølge Munk Christiansen en symbolsk magt, 'diskursiv magt' eller 'definitionsagt'. Det vil sige, at de har indflydelse på, hvad der defineres som politiske problemer (italesætte et problem, udpege dets årsager og pege på mulige løsninger – eller vælge ikke at italesætte et problem) og heri består, bl.a. ifølge Brink Lund, mediernes magt: Journalisten kan beslutte, hvem der skal have talemiddeltid samt hvilke beslutningsarenaer der skal dækkes som nyhedsstof – altså magt til at beslutte hvilke hændelser der skal politiseres, hvilket er fokus for vores undersøgelse.

HVEM SÆTTER DAGSORDENEN?

En del af projektets formål var at undersøge, hvorvidt mediernes dækning af PISA 2003 og 2006 kan siges at have øvet indflydelse på den politiske dagsorden, eksempelvis gennem den måde, hvorpå PISA-undersøgelserne italesættes. Vi har valgt at fokusere på den del af policyprocessen, som omhandler dagsordensfastsættelse, og anvender Kingdons teori om dagsordensfastsættelse (Kingdon 2003). Rationalet er, at medierne ikke sidder med ved forhandlingsbordet, når de politiske beslutninger træffes, men at de har mulighed for at påvirke processen i den fase, hvor

dagsordenen bliver til, gennem deres vinkling og valg af historier.

Kingdon er optaget af, hvordan den politiske dagsorden bliver til – og hvorfor nogle emner kommer på den politiske dagsorden, mens andre ikke gør. Han ser dagsordensfastsættelse som en konsekvens af tre strømme, der mødes: en problemstrøm, en løsningsstrøm og en politisk strøm. Løsninger er ikke nødvendigvis relateret til de problemer, der kan identificeres i problemstrømmen, men opstår fordi nogle har en interesse i at få dem på dagsordenen. Idéer kan falde, hvis der er modstand imod dem, hvis de ikke passer ind i den eksisterende ideologi eller hvis folk finder dem kedelige og vanskelige at forstå (Kingdon 2003:127). Den politiske strøm beskriver forhold, som har betydning for, om der kan træffes egentlige beslutninger. Det kan fx være den nationale stemning, kampagner, pres fra interesseorganisationer, valgresultater eller alliancer (Kingdon 2003:145ff). Sammenfald i de tre strømme er afgørende for, om der skabes et policy vindue, en mulighed for at vedtage fx en ny lov.

TØRRE TEST OG POLITISK TÆFT

Som beskrevet i indledningen var vores hovedspørgsmål hvilken rolle medierne spiller i forhold til anvendelse af evalueringer, konkretiseret i en analyse af Politikens og Jyllands-Postens dækning af PISA 2003 og 2006.

Sammenholder man de to avisers dækning af PISA 2003 er der et stort sammenfald i temaer, vinkling mv. Begge aviser 'oversætter' PISA-rapportens konklusioner meget frit. De nyheder, som omhandler selve PISA-rapporten, bruger alene rapporten som referenceramme eller anledning til en historie, dvs. der dykkes ikke ned i rapporten, tallene og forklaringerne. Som eksempel bringer Jyllands-Posten den 10. december 2004 nyheden *Dårlige skoleelever bekymrer forskere*, hvori det nævnes, at danske skoleelever har fået en dårlig placering i PISA, hvorefter resten af artiklen handler om, hvorvidt det er ensbetydende med en vigende tilgang til naturvidenskab på universiteterne, hvorvidt det generelt rammer samfundet, samt hvordan det påvirker vores konkurrenceevne. Gene-

relt viser vores undersøgelse, at der bruges enkelte tal fra PISA-undersøgelsen, de mest iøjnefaldende, som fx hvilket nummer Danmark ligger på ranglisten (hvilket i parentes bemærket ikke er så let at gennemskue, som medierne umiddelbart tror). Medierne bruger så at sige den evalueringsviden, som ligger i undersøgelsen, til hvad de vil. Men hvis det ikke er indholdet i PISA, der skrives om, hvad er det så – og hvorfor?

Vores analyse viser, at politiske udmeldinger og slagsmål er det primære indhold i flertallet af artiklerne. De øvrige artikler fokuserer indholdsmæssigt på nationale test, prøver og på (manglende) disciplin. Kun én ud af 72 artikler handler indholdsmæssigt om matematik (som ellers var fokus-området i 2003). Nyhedskriterierne kan bidrage til en forståelse af, hvorfor avisernes dækning af PISA ser ud som den gør. Hvorfor fokuserer aviserne på læsning, når det er matematik, der er hoveddomæne i undersøgelsen? Hvorfor er selve undersøgelsens resultater ikke en tilstrækkelig god nyhed, mens historien om indførelse af flere test er en rigtig god nyhed? De pæne matematikresultater er både aktuelle og væsentlige, men de indeholder hverken konflikt eller sensation. Politikerne vælger derimod at betegne det som en katastrofe, at de danske elever ikke er gået frem i læsning siden 2000 og har held til at formulere det som en krise, der kræver øjeblikkelig handling. Samtidig med PISA-rapporten offentliggøres, stiller daværende undervisningsminister Ulla Tørnæs forslag om at indføre flere centrale test – et overraskende og markant forslag som stjæler hele dagsordenen. Man kan diskutere, om resultaterne i læsning kan betegnes som en national krise, men de fremstilles sådan i medierne og er derved med til at forme problemstrømmen. Løsningsstrømmen er mangfoldig i casen, men kigger man på avisernes dækning, så er der et løsningsforslag, som præger debatten – ministerens. Forslaget om indførelse af flere test kan ikke direkte relateres til de problemer, som PISA-undersøgelsen peger på – alligevel fremstilles lovforslaget som en konkret løsning på de aktuelle problemstillinger – og der argumenteres som om der er direkte belæg herfor i PISA-undersøgelsen. Analysen viser, at de politiske strømme og processer er helt afgørende for dagsordensfastsættelsen. Det er vores

opfattelse, at Ulla Tørnæs er presset rent politisk og offentliggørelsen af PISA bruges som anledning til at vise politisk mod og handlekraft i form af det markante udspil.

PISA 2003 – DANSKE SKOLEELEVER DUMPER

Danske skoleelever dumper – overskrifterne om PISA er meget markante i 2004. Eleverne og folkeskolen er subjekterne – dem der er for dårlige, dumper og sender chokbølger gennem hele uddannelsessystemet – fra minister til lærere. Overskrifterne tegner gennem fastholdelsen af en eksamensmetaforik, billedet af en skole, elever og lærere, som halter gevaldigt bagud: *Danske skoleelevers læsefærdigheder er så alarmrende at det er en katastrofe* og *Danske skoleelevers dårlige placering har fået alarmklokkerne til at ringe*, skriver Jyllands-Posten – sammen med ord som: *dom, chokbølge, alarm, katastrofe, frit fald, hængedyndet, forfald, skråplan, jordskred*. Ord og sætninger som trækker på nogle stærke medbetydninger. Og Politiken sætter en lignende dagsorden med overskrifter som *Danske skoleelever dumper* og *Folkeskolen til eksamen* – og flere stærkt følelsesladede udtryk som: *Testtyrani, tørre test, den dårlige karakter til Danmark i PISA-undersøgelsen, dårlige karakterer, standpunktsbedømmelse af folkeskolen, svedere, flere test og mere terperi*. Et andet diskursivt felt i teksterne relaterer sig til slagsmålet mellem Venstre og Socialdemokraterne, dels på grund af uenighed om indførelse af test, dels på grund af den forestående valgkamp. Med ord som *forligsbrud, strid, krav, truer, sprænge, sprængning, valgkamp* er det tydeligt, at sagen ikke alene handler om at forbedre elevernes færdigheder, men tillige er en politisk kamp partierne imellem.

PISA 2006 – PISA-UNDERSØGELSEN FÅR DUMPEKARAKTER

PISA-undersøgelsen fra 2006 får slet ikke den samme opmærksomhed i medierne som PISA 2003. De to aviser bringer således tilsammen 11 artikler i 2007 mod 72 i 2004. Som i 2004 gælder det, at selve PISA-undersøgelsen bruges meget lidt. Hovedparten af artiklerne handler igen om læsning på trods af at det nu er naturfag, der er hoveddomæne. Generelt har

aviserne en mere kritisk vinkel på PISA-undersøgelsen denne gang, og ordvalget er markant anderledes. Hvor det i 2004 var skoleeleverne og folkeskolen, der "dumpede", så er det i 2007 PISA-undersøgelsen, der får "dumpekarakter": *PISA-undersøgelsen får dumpekarakter og Syndefald: PISA-undersøgelsen er politik – ikke forskning*. På aktørplanet fylder politikerne markant mindre i 2007 end i 2004. Der er ingen forslag til handling, ingen politiske uenigheder og dermed ingen konflikt og sensation. Undervisningsminister Bertel Haarder vælger at vægte de positive resultater (regeringen har nu været ved magten i seks år) og har ikke planer om at iværksætte nogen tiltag på trods af, at undersøgelsen peger på en lang række problemer. På samme måde som Ulla Tørnæs' løsningsforslag kom til at præge debatten i 2004, så kommer Bertel Haarders manglende løsningsforslag til at præge debatten i 2007, der rent politisk bliver meget kort. I modsætning til 2004, hvor et folketingsvalg stod for døren, så er den politiske situation langt mere rolig i 2007, hvor der netop har været holdt folketingsvalg og regeringen har fået mandat til at fortsætte. Det er vores vurdering, at der politisk ikke er behov for at markere handlekraft i form af lovændringer i 2007, hvilket bliver styrende for mediedækningen.

AT BRUGE OG BRUGES

Hvem bruger hvem til hvad? Medierne bruger PISA som ramme for en god historie – en nyhed, men bruges medierne også selv? Udgangspunktet var forestillingen om at medierne spiller en rolle for politisk dagsordensfastsættelse – men vores undersøgelse peger snarere i retning af, at medierne i høj grad også bruges i et politisk spil – politiske udmeldinger og slagsmål eksponeres gennem medierne – og er på den måde (måske) med til at skabe politisk opinion. Medierne bliver på den måde en del af både problem- og løsningsstrømmene såvel som de politiske strømme, men delvist styret af politikerne. Hjarvard skriver om medierne, at de bør fungere som spejl, modspiller og kanal for kommunikation for at demokratiets interesser kan varetages bedst muligt (Hjarvard 1995:50). Set i lyset af denne case kan man godt fristes til at stille spørgsmål ved, om medierne – her Politiken og Jyllands-Posten – i tilstrækkelig grad har fungeret som modspiller og forholdt sig kritisk og fortolkende til de

konklusioner og forslag, som er blevet præsenteret fra politisk hold. Er det ikke journalistens forpligtelse som opinionsdanner at få fx opponenter, forskerne og andre fagfolk på banen? Skrevet på kort form ser det umiddelbart ud som om journalisterne har været meget passive i forhold til formidlingen af PISA-undersøgelsens resultater – hvilket strider imod de fleste opfattelser af moderne journalistik. En af forklaringerne kan være at offentliggørelsen af PISA ikke foregår i en lukket arena – men i en offentlighed, hvor også en international uddannelsesdiskurs sætter fokus på sammenligninger, ranglister og øget faglighed. En anden forklaring skal formodentlig søges i nyhedsstrømmenes hastighed – der skal hele tiden produceres nyheder.

EVALUERINGSVIDEN KONSTRUERES

Analysen leder os også frem imod et bidrag til den mere teoretiske diskussion af anvendelsesteorien. Undersøgelsen viser, at der er mange aktører involveret i billedannelsen. I transformationsprocessen fra rapportens konklusioner til medietekst foregår en fortolkning af budskabet. Denne fortolkning vil forskellige aktører forsøge at påvirke – i den konkrete case sker påvirkningen meget massivt gennem ministeriets pressemeddelelser. Som udgangspunkt har PISA sin fortolkning af data, hvilket fremgår af rapporten. Men i næste omgang er det politikerne, interesseorganisationerne mv., der fortolker, men også fx nyhedskriterierne påvirker og sætter rammer for, hvad der kan diskuteres – og udøver dermed institutionel magt. Alle disse fortolkninger presser på journalisternes arbejde med pressens fortolkning af PISA. Vi har som sagt ikke undersøgt receptionen af medieteksterne – og kan derfor ikke sige noget om hvilken effekt fremstillingen og dens form har, men vi kan sige noget om, hvilke billeder den almindelige borger får præsenteret gennem nyhedsartiklerne om PISA. Fra receptionsteorien ved vi at en given tekst ikke har én betydning, men et utal, der konkretiseres i de enkelte læsers aktualisering (læsning) af teksten. Receptionen er afhængig af den læsendes interesser, præferencer og forforståelse. Hvilke implikationer har dette for forståelsen af evalueringers anvendelse og mediernes rolle heri? For os at se betyder det at vi må gøre op med kanalmetaforikken når vi taler om evalueringers anvendelse.

se – og specifikt når vi taler om mediernes rolle i forhold hertil. Evalueringsviden er ikke bare noget, der transporteres – viden er noget, der konstrueres.

Ved Teknologirådets høring på Christiansborg (2005) udråbes medierne som 'den store synder' - pressens [inkompetente - ifølge flere af deltagerne] håndtering har medført at politikerne er 'gået i panik'. Her tillægges medierne således en afgørende rolle i forhold den politiske dagsordensfastsættelse. Vores konklusion synes at være, at der er en tæt sammenhæng eller sammenvævning mellem mediernes eksponering og politiske handlinger, men også (!) at der ikke er tale om et på nogen måde kausalt forhold, hvor pressens dækning medfører eller påvirker til bestemte politiske handlinger. Det viser sig at være et langt mere kompliceret forhold, hvilket er en af Kirkharts pointer.

EVALUERINGS ANVENDELSE – MERE END ET FORHOLD MELLEM EVALUATOR OG OPDRAGSGIVER

Vi mener, at en receptionsorienteret kommunikationsforståelse kan bidrage til at nuancere forståelsen af evalueringers anvendelse samtidig med at det holder fokus på konteksten – evalueringsteknikken, formidlingskonteksten og fortolkningskonteksten. PISA og fortolkningen heraf vil indlejret i de forskellige kontekster være under indflydelse af kontekstens dominerende kodning. Men det har konsekvenser for journalistens arbejde og ansvar. Vores undersøgelse synes at pege på, at medierne både bruger og bruges. Med det mener vi, at medierne har til opgave både at formidle og informere, men også kritisk at opponere – at skabe tekster, der kan udfolde og udfordre en offentlig opinion. Anskuer vi evalueringers anvendelse som afhængig af den læsning modtageren foretager, så lægger det et stort ansvar på journalisten som den der skal være meget bevidst om at sætte rammerne for fortolkning i udarbejdelsen af sin journalistiske tekst.

For Patton er anvendelse et spørgsmål om relationen mellem evaluator og opdragsgiver. Med Weiss bliver man nødt til at forlade denne lineære sammenhæng og have blik for at beslutninger ofte er irrationelle og et resultat af 'multiple actions by multiple actors' – forhandlet enighed (Weiss 1990: 172). Weiss uddyber

og siger, at evaluering og formidling af evalueringresultater derfor i bedste fald kan stræbe efter at understøtte forhandlinger; i vores case ser det bare ikke ud til at evalueringresultaterne understøtter politiske forhandlinger, men snarere legitimerer politiske beslutninger. Kirkhart bidrager væsentligt til forståelse af evalueringers anvendelse ved at forstå anvendelse (eller indflydelse) langs en række dimensioner – tid, intention og kilde – og åbner hermed op for at evalueringers anvendelse er mere end et forhold mellem evaluator og opdragsgiver. Væsentligt i denne sammenhæng er imidlertid den argumentationskæde som leder Kirkhart frem til begrebet 'indflydelse', som sætter fokus på at anvendelse må ansues ikke-lineær og mange facetteret. Denne argumentationskæde vil vi gerne med udgangspunkt i vores undersøgelse bifalde. Samtidig mener vi, at vores beskedne bidrag til teoretisk begribelse af evalueringers anvendelse må være at foreslå tilføjelse af endnu et niveau i den integrerede teori: medierne. Medierne må tilføjes som en dimension (med et kontinuum fra passiv til aktiv) og endelig må hele Kirkharts model indlejres i en receptionsorienteret kommunikationsforståelse: Anvendelse er et kommunikativt forhold mellem mange forskellige afsendere og mange forskellige modtagere/ anvendere.

ANVENDT LITTERATUR

- > Boyle, Richard, Jonathan D. Breul and Peter Dahler-Larsen (ed.): *Open to the Public. Evaluation in the Public Arena. Comparative Policy Evaluation*, Vol. 13. Transaction Publishers, 2008.
- > Bro, Peter; Rasmus Jønsson og Ole Larsen (red.): *Politisk journalistik og kommunikation. Forandringer mellem politik og medier*. Forlaget Samfundslitteratur, 2006.
- > Christiansen, Peter Munk og Lise Togeby: *Magten i Danmark*. Gyldendal, 2005.
- > Egelund, Niels (red.): *PISA 2006 – Danske unge i en international sammenligning*. Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag, 2007.
- > Hjarvard, Stig: *Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati*. Medieudvalget, 1995.
- > Kingdon, John W.: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman, 2003.
- > Kirkhart, Karen E.: "Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence", in: *New Directions for Evaluation*, no. 88, 2000.
- > Lund, Anker Brink: *Den redigerende magt. Nyhedsinstitutioners politiske indflydelse*. Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag, 2002.
- > Mejdning, Jan (red.): *PISA 2003 – Danske unge i en international sammenligning*. Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag, 2004.

- > Patton, Michael Quinn: "The Evaluator's Responsibility for Utilization", 1990, in: Alkin, Marvin C.: *Debates on Evaluation*. Newbury Park, Sage, p. 185-202
- > PISA-undersøgelsen og det danske uddannelsessystem. Resumé og redigeret udskrift af høring i Folketinget den 12. september 2005. Teknologirådets rapporter 2005/12.
- > Vedung, Evert: *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, 1998.
- > Weiss, Carol: "Evaluation for Decisions: Is Anybody There? Does Anybody Care?", 1990 in: Alkin, Marvin C.: *Debates on Evaluation*. Newbury Park, Sage, p. 171-184.
- > Weiss, Carol: "If Program Decisions Hinged Only on Information: A Response to Patton", 1990 in: Alkin, Marvin C.: *Debates on Evaluation*. Newbury Park, Sage, p. 208-222.
- > Weiss, Carol: "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research", 1977 in: *Policy Analysis*, Vol. 3, p. 531-545.

NOTER

1. Teknologirådet afholdt i september 2005 en høring om PISA-undersøgelsen og mediernes formidling heraf. Her blev medierne kritiseret voldsomt for deres formidling af undersøgelsen.

MENINGSFULD DOKUMENTATION FOR KOLDE OG VARME HÆNDER

»For os er det ikke et spørgsmål om varme og kolde hænder. Vi måler med varme hænder! Ved at lade måling og faglig udvikling gå hånd i hånd.«

(Inge Schmidt, faglig chef i Mødrehjælpen)

En stadig heftigere debat for og imod kravene til dokumentation har de seneste år raset i velfærdssektoren. Den har sit udspring i de seneste godt 25 års strømme af reformer, der har været gennemsyret af et behov for at forny ledelses- og styringsformerne i den offentlige sektor.

En væsentlig del af reformerne har, inspireret af styringsformer i den private sektor, haft fokus på at kunne effektivisere og forbedre styringen ved at indføre resultat- og præstationsorienterede redskaber.

Det har medført et stigende krav til dokumentation og måling – som igen har udløst en modreaktion i form af en kritik fra den gruppe af ansatte i den offentlige sektor, som ofte betegnes frontmedarbejdere. Det er dem, der har direkte kontakt til borgerne i deres daglige arbejde. Mange i den gruppe mener, at kravene oppe fra om at dokumentere det daglige arbejde tager tid fra kerneydelsen til borgerne, det være sig undervisning, omsorg, pleje eller lignende. Dokumentation eller "kolde hænder" er blevet opfattet som meningsløst og en hæmsko for det egentlige arbejde udført af de "varme hænder". Argumentet er, at den gruppe af medarbejdere er uddannet til at yde omsorg til mennesker, ikke til at journalisere og indtaste data.

På den anden side står – groft skitseret – bureaukraterne. Inspireret af new public management-ideer, påpeger de, at det er en nødvendighed i et demokratisk samfund, at den offentlige sektor kan stilles til regnskab for sit økonomiske forbrug, sine aktiviteter og sine faglige resultater. Det er nødvendigt af etiske grunde, fordi grundig dokumentation beskytter borgerens retssikkerhed. Det er nødvendigt for at sikre organisationens legitimitet. Men det er også et styringsredskab, der er nødvendigt for at sikre effektiv ressource-

udnyttelse – og for at beskytte politikere og embedsmænd mod skandaler.

Med andre ord er der opstået et modsætningsforhold mellem på den ene side dokumentation og på den anden side (frontmedarbejdernes) faglighed. Administration, dokumentation og måling sammenkædes med noget negativt (hvem sagde kolde hænder = kolde hjerter?) og som noget, der står i modsætning til ønsket om at få lov til at yde omsorg og kreere velfærd.

At fronterne er trukket skarpt op illustreres af en nylig rapport fra Dansk Socialrådgiverforening, der viser at de kommunale socialrådgivere på børn og unge området bruger blot 14 procent af deres tid på direkte kontakt til udsatte børn og deres forældre. **1** Konklusionen har vakt opsigt, fordi den sætter tal på dokumentationstyranniet. Omvendt afspejler konklusionen også en indgroet og implicit forestilling om at møder og skrivebordsarbejde ikke er *rigtigt* socialt arbejde, der bidrager til at forandre borgerens situation. Om end de fleste nok vil være enige i at en god analyse af problemstillingerne, en handleplan og koordinering er nødvendige forudsætninger for at barnets behov og trivsel kan adresseres.

Socialrådgiverne er ikke de eneste, der har givet sig til kende i debatten. Kolleger fra andre dele af velfærdssektoren har givet udtryk for lignende krydspres. Her er et par eksempler:

"Minuttyranniet" i ældreplejen, hvor medarbejderne via håndholdte computere skal dokumentere deres tidsforbrug ned på minuttet efter nøje fastlagte skabeloner, der ikke giver et øjeblik frirum til at fokusere på den individuelle bruger og dennes behov

"Dokumentationstyranni" i daginstitutioner, hvor pædagogiske læreplaner, virksomhedsplaner, sprog-vurderinger mv. tager tid fra arbejdet med børnene og derfor, trods rationalet i hver enkelt aktivitet, opleves som tyranni

"Evalueringstyranni" i folkeskolen, der trods det oplagt rigtige i at give læreren systematisk og dokumenteret viden om den enkelte elevs faglige niveau via individuelle tests og læreplaner, opleves som en mistænkeliggørelse af lærerens faglighed og mulighed for at dimensionere sit tidsforbrug på elever og forældre

"Journaliseringstyranni" i socialt arbejde, hvor det opleves at hovedparten af arbejdet foregår ved en computer med at dokumentere samtaler, aftaler, planer, og samarbejder med udførende institutioner – og væk fra de klienter det handler om at hjælpe

"Arbejdsgangstyranni" i arbejdet med at arbejdsevneteste personer med afstand til arbejdsmarkedet på grund af eksempelvis sygdom, idet alle procedurer, tilgange og opgaver er minutøst beskrevet i lovgivning og bekendtgørelser inklusiv standarder og redskaber, der skal benyttes. Medarbejderne oplever derfor at få deres faglighed reduceret til maskinel arbejde uden råderum til at foretage selvstændige vurderinger og træffe selvstændige beslutninger om indsatsformer sammen med klienterne.

På den måde rammer også dokumentationsdebatten ind i en årgammel debat om frontmedarbejderes professionsforståelse og overlevelsesstrategier. 2 Observationen er, at i serviceproduktion, der leveres af praktikere og frontpersonale, konfronteres praktikerens fagligt baserede professionsetik og løsningsorientering med en systemrationalitet repræsenteret ved organisationens ledelse, der tilrettelægger arbejdsorganisering og opgaveløsning ud fra et økonomisk styringsrationale med henblik på optimering af ressourcforbruget.

Mængden af undersøgelser, der viser, at praktikerne ikke har respekt for ledelsesrationalet, er enorm. Praktikerne vil organisere, tilrettelægge og udføre deres arbejde ud fra deres faglige forståelse af pro-

blemstillingen og på den baggrund levere en fagligt optimal løsning. Og de føler ofte, at de møder modstand mod deres faglighed fra ledeshensyn om økonomiske ressourcer (der er ikke råd til det, der opfattes som det bedste for alle brugere), dokumentationskrav (der er ikke tid til at prioritere samarbejdet med brugerne, fordi dokumentationskrav optager for meget tid).

Praktikerne benytter en række overlevelsesstrategier for at "udholde" et økonomisk eller dokumentarisk "tyranni". Nogle omgår regler, erlægger frivilligt merarbejde og andet. Andre søger væk fra faget i protest. Atter andre overbeviser sig selv om, at de agerer korrekt fagligt og finder måder at kombinere professionsetikken med organisationsrationelle arbejdsformer. 3 Selv om de kolde hænder primært forsøges forbundet med ledelsesniveauet, har HK Kommunal i 2008 set sig foranlediget til at gå ud med en kampagne om "de nødvendige hænder" for at gøre opmærksom på sig selv i debatten – både i forhold til at sikre sig en stemme i debatten om arbejdskraftmangel, og i overenskomstforhandlingerne i foråret 2008. HK's argumentation var bl.a., at de faktisk kunne varetage en række administrative opgaver, herunder dokumentation, for at frigøre ledelsestid til mere menneskeledelse.

1.1 PRESSET FOR STYRINGSDATA UDFORDRES FRA FLERE SIDER

Dokumentationsperspektivet kompliceres yderligere af, at det kan betragtes på flere niveauer. På både politisk, ledelses- og frontmedarbejderniveau i såvel stat, region og kommuner findes kravet om og kampen mod dokumentation og styring.

"Nogle gange er det lige før, landspolitikerne vil styre helt ned på personnummerniveau. Problemet starter med politikerne, som ønsker resultater på den korte bane. Det er dem, som sætter dagsordenen. De handler meget kortsigtet", siger Steen Hildebrandt, professor i ledelse på Handelshøjskolen, Århus Universitet. 4

Steen Hildebrandt har ret i, at politikernes trang til styring og kontrol er mærkbar i tiden. Styring skal medvirke til at gennemsatte landspolitiske politiske præferencer lokalt i kommunernes praksis. Det er

trenden i et samfund med stærk mediedominans af det politiske. Konkurrencen mellem medier og eksistensen af 24 timers nyhedskanaler og on-line nyhedstjenester øger den hastighed, hvormed politikerne stilles til ansvar i medierne. Det politiske svar er styring og kontrol for at sikre sig mod skandalehistorier og manglende tid til at lade indsatser gennemses og vise resultater. Nationale politikere blander sig i det, der er lokale enkeltsager på institutionsniveau. Lokale politikere blander sig i det, der er administrative forhold i stedet for at tage en politisk lederrolle på sig. Og kan de næsten andet i den medievirkelighed, de befinder sig i?

På centralt administrativt ledelsesniveau reflekteres det politiske behov i et styringsbehov for at skabe de efterspurgte resultater og dække ministeren af for "skandalesager" om manglende resultater på helt kort sigt.

For nyligt bragte Politiken en kronik af tidligere embedsmænd i Finansministeriet med titlen "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".

Her pegede de på, at de styringsredskaber de i sin tid i Finansministeriet bidrog til at skabe og sprede (resultatkontrakter mv.) i dag er muteret og netop har skabt et styrings- og dokumentationsregime, som agerer som en spændetrøje for ledelse i den offentlige sektor frem for at frigøre lederen og skabe et handlingsrum.⁵

På kommunalt ledelsesniveau kæmper man med at skabe rum for andet end blot at være leverandør af statsligt udspecificerede ydelser og procesregulering, der stiller så specifikke krav til tilrettelæggelsen af den kommunale organisation og arbejdstilrettelæggelse, at der ikke levnes meget plads til lokale løsninger. Megen lovgivning specificerer arbejdsprocesser på en måde, der af det kommunale niveau betragtes som overregulering. Det giver problemer for ledelsen, idet praktikerne ikke finder mening i at følge centralt formulerede manualer. De ser deres faglighed reduceret til leverandører af processer, der sikrer kommunekassen de rette refusionsprocenter, frem for fagprofessionelle, hvis indsats skal medvirke til at opnå resultater

for borgerne. Det har konsekvenser for arbejdsglæden og dermed også på muligheden for at fastholde og tiltrække medarbejdere til sektoren.

"Vi er i færd med en omfattende nedslidning af mennesker i den offentlige sektor", siger Steen Hildebrandt ligefrem.⁶

1.2 MENINGSFULD DOKUMENTATION Gennem resultatbaseret styring

Forfatterne til denne antologi har det synspunkt, at det er på tide at komme videre fra den fastlåste debat mellem de kolde og varme hænder. For os at se er løsningen ikke, at der blot tilføres yderligere midler til at udføre de administrative opgaver.

Vi vil med denne bog gerne bidrage til at åbne øjnene for, at dokumentation og faglighed ikke behøver at være hinandens *modsatning*, men kan være hinandens *forudsætning* – forudsat, at dokumentation og måling bruges intelligent.

Vi ser i resultatbaseret styring muligheden for at skabe mere meningsfuld dokumentation, hvor data direkte beskriver, om indsatsen gør en forskel, og hvor dokumentation bruges til at styre indsatsen på en måde, der inddrager både frontmedarbejdere, ledere og politikere.

Med andre ord ser vi det som en forudsætning for gode faglige resultater, at der er et fagligt regnskabsystem, der informerer faglige skøn og ledelsesmæssige prioriteringer. Det er således ikke et spørgsmål om enten eller, men nærmere om at anvende meningsfuld dokumentation til at sikre bedre styring og opfølgning på den offentlige sektors indsatser.

"Better and more transparent outcome data can help to focus many constituencies on fixing the problem, rather than assigning blame", som forskerne Alan Glassman og Marley Winograd siger.⁷

Det skal retteligt fremhæves, at denne styringstilgang ingenlunde er ny.

Udviklingen i Danmark er en del af en global strømning i offentlig forvaltning. Det er således bemærkelsesværdigt, at anvendelsen af resultat- og præstationsorienterede styringstilgange er et globalt fænomen, hvor andre OECD lande, udviklingslande og efterhånden også en lang række not-for-profit leveran-

dørorganisationer, primært i den angelsaksiske verden, anvender tilgangen. På baggrund af en international undersøgelse om offentlig forvaltning, konstaterede OECD således:

“The performance orientation in public management is here to stay. It is essential for successful government”. **8**

Det kvalitativt nye i resultatbaseret styring kan beskrives som et øget fokus på slutbrugeren eller resultatet for borgeren. Resultatkontrakter, målstyring og andre New Public Management (NPM) redskaber har ofte karakter af *interne* redskaber, der skal optimere arbejdsgange og processer i de offentlige forvaltninger. NPM har derfor måske mest handlet om at få mere for pengene ved at drive den offentlige ”virksomhed” gennem principper fra den private sektor.

I resultatbaseret styring er øvelsen ikke kun at være omkostningseffektiv, men at fokusere indsatsen på at skabe mest mulig værdi for pengene. Værdien for borgeren bliver derfor det centrale styringsparameter, som indsatsen skal rette sig i mod. Formålet med styringen er at dokumentere værdi for borgeren gennem en klar styring efter resultater frem for aktiviteter. Det er ikke længere nok for offentlige organisationer at overholde budgettet eller at levere de ydelser, borgerne har krav på. Den offentlige sektor skal kunne dokumentere, at den gør en positiv forskel for borgerne. At borgerne er i centrum ses eksempelvis af, at sloganet for kommunalreformen var ”borgeren i centrum”. Og meget illustrativt ser vi det i benævnelsen af offentlige institutioner. Frem til 1982 havde vi ”Overformynderiet” (hvis fantastiske bygning Arbejdsmarkedsstyrelsen nu residerer i). I dag har vi ”Udlændingesservice”. To helt forskellige signaler sendes med disse navne.

Det stærke fokus på værdi for borgerne stiller krav på mange niveauer – lige fra ledelsesprincipper til bedre og hurtigere data om, hvilken forskel indsatsen gør. Dokumentationsmodeller og ledelsesinformationssystemer skal for at være effektive og hensigtsmæssige være meningsfulde for alle i systemet. Det kan kun ske ved at integrere ledelsesbehov for styringsrelevant information med frontmedarbejdernes behov for fagligt relevant viden.

En sådan model kræver, at både ledelse og medarbejdere erkender nødvendigheden af denne dualitet.

Ledelsen skal sikre sammenhæng mellem organisationens mål (og dermed ledelsens behov for information) og den serviceproduktion, organisationen skal præstere (og dermed medarbejdernes behov for information til at tilrettelægge deres arbejde godt).

Og medarbejderne skal acceptere som præmis for deres arbejde, at faglig udvikling kan ske ved hjælp af kvalitativ og kvantitativ viden om, hvad der virker og ikke virker, for hvilke grupper, under hvilke vilkår og forudsætninger. Det handler om læring gennem informeret faglig refleksion.

Resultatbaseret styring er en styringstilgang, der søger at præcisere, hvad det er for en værdi offentlige indsatser har til formål at skabe, og forsøger at indsamle så aktuelle og værdifulde data som muligt for at kunne informere om, i hvilken grad det lykkes at levere den ønskede kvalitet i form af tilstræbte effekter for slutbrugere.

Vi mener, at der i den resultatorienterede vending ligger mulighederne i en styringstilgang der kan

- **skabe et handlingsrum som gør offentlige ledere bedre til at skabe resultater**
- **sandsynliggøre at den offentlige indsats har bidraget til positive resultater**
- **skabe en rettidig og politisk brugbar viden**
- **sikre at meningsfuld dokumentation er en type viden, som er legitim, har anvendelsesmuligheder på flere niveauer i organisationen og som kan bruges til såvel læring som politisk opsyn.**

Der er tale om en bevægelse, hvor man går fra ”*studies to streams*” som amerikaneren Ray Rist **9**, der også bidrager til denne antologi, benævner det. Han argumenterer for at den ”gammeldags” tilgang med enkeltstående evalueringer og analyser ikke længere er tidssvarende med deres sene, ex post data-rapportering. Moderne ledelse bør være baseret på løbende strømme af ’real-time’ monitoreringsdata, der tilflyder beslutningstagere og praktikere med henblik på konstant opdatering og udvikling af indsats og metode.

I den optik ophæves magtkampen mellem de kolde og varme hænder. Når ledelse og medarbejdere er i stand til at nå hinanden i en fælles mission om at bruge data til at skabe læringsrum, er der stærke

eksempler på, at det er muligt at etablere dokumentationsmodeller, der er meningsfulde og meningsskabende for begge parter.

1.3 »VI MÅLER MED VARME HÆNDER!«

Forfatterne til denne antologi mener det er nødvendigt at skabe en styringsform i det offentlige, som understøtter at de nødvendige og prioriterede, politiske mål i velfærdspolitikken (hvad de end måtte være) nås – så vi får mere og/eller bedre velfærd for skatteborgernes penge.

Om rationalet for styring på frontmedarbejderniveau og nødvendigheden af et integreret perspektiv for styring mellem ledere og medarbejdere siger Knud Ramian, evalueringschef ved Center for Kvalitetsudvikling i Region Midtjylland:

”Dokumentation skal ikke være noget en flok akademikere fjernt fra den praktiske dagligdag tager sig af. Tværtimod skal de ansatte på plejehjemmet eller bostedet selv stå for en stor del af arbejdet med at skabe dokumentation. På den måde skabes der engagement og bedre chancer for, at ny viden bliver omsat til praksis. (...) På den måde er det muligt at producere lokal viden, der ikke trækker ressourcer væk fra de faglige kerneydelser, men i sig selv indgår som en del af kerneydelserne. Det er det, der kaldes integreret dokumentation. Dokumentation skal ikke stjæle tiden fra omsorgen. Den skal være en del af hverdagen. Når man alligevel skal lave handleplaner, skal man overveje sin dokumentation imens. Så kommer indsatsen tilbage til brugerne. Det kan godt være, der er brug for et skema, men det skal være en del af det praktiske arbejde, og målingerne skal kunne bruges til noget bagefter” 10

Mødrehjælpen er et stærkt eksempel. Et tiltag for enlige kvinder ledes efter en resultatbaseret styringstilgang. Alle kvinder, der kommer ind i projektet, besvarer et spørgeskema med 35 spørgsmål, og det gør de hvert kvartal, mens de er i projektet. Spørgsmålene omhandler både faktuelle forhold såsom uddannelse og beskæftigelse, og mere personlige forhold som selvtillid og handlingskompetence. Projektet er fokuseret på at hjælpe deltagerne, så de via forøget selvtillid og handlekompetence også øger deres muligheder

for uddannelse og beskæftigelse, samt styrker deres evne til at være forældre for deres børn.

For Mødrehjælpen var det revolutionerende at applicere en resultatbaseret styringstilgang. Socialrådgivere og psykologer var vant til at anse faglighed som klientkontakt, mens dokumentation blev anset som unødigt bureaukrati. Nu har erkendelsen bredt sig i organisationen om, at faglighed og dokumentation kan understøtte hinanden. Data om præstationer informerer projektmedarbejdere og frivillige og skaber rum for faglige refleksioner om indsats og metoder – og dermed ens egen rolle i at skabe de bedst mulige resultater for brugerne. De er i et konstant læringsrum for faglig udvikling.

Det er netop det syn på dataanvendelse, som Inge Schmidt, faglig chef i Mødrehjælpen, er eksponent for i citatet, der indleder dette kapitel. Hun anerkender ikke diskursen om kolde versus varme hænder. For hende er det muligt at måle med varme hænder, fordi medarbejderne indsamler og bruger data på en måde, der giver mening for dem. På den måde kommer måling og faglig udvikling til at gå hånd i hånd.

1.4 MENINGSFULDT FOR HVEM?

Med meningsfuld dokumentation følger to centrale spørgsmål: Hvad er meningsfuldt af dokumentere? Og meningsfuldt for hvem?

For at svare på de spørgsmål er det nødvendigt at sætte fokus på et element som ofte fortaber sig i den offentlige sektors forvaltning af velfærdspolitikken: *formålet*. Det vil sige de tilsigtede (positive) forandringer eller tilstande, som beslutningstagerne ønsker at skabe og derfor gør til genstand for en offentlig indsats.

Vi befinder os i dag i en paradoksal situation, hvor Danmark har et komparativt rekordstort offentligt forbrug på velfærdsydelser, men vi har en forbausende ringe viden om, hvilke typer indsatser, som reelt har skabt de ønskværdige tilstande, som er deres eksistensberettigelse.

Det er således bydende nødvendigt for såvel politikere som frontmedarbejdere at have et fagligt regnskabsystem, der dokumenterer, om man opnår de positive forandringer, som tilstræbes, og få indsigt i, hvad der skaber disse forandringer.

Ligeledes er det væsentligt at de mål som fastsættes

for en offentlig organisations virke, binder hele indsatsen synligt og logisk sammen.

I dag har offentlige organisationer i vid udstrækning formuleret strategier, resultatkontrakter, direktørkontrakter osv. Men disse er i mange tilfælde ikke sammenhængende og afstemt med hinanden. Det betyder bl.a. at dokumentationsbehovene fra top til bund i organisationen ikke blot er forskellige i detaljeringsgrad, men er væsensforskellige.

Det afstedkommer en situation, hvor frontmedarbejderne bruger ressourcer på at dokumentere aktiviteter og processer – og en sjælden gang resultater – som ingen relevans eller legitimitet har for dem, og som ikke bruges til noget af ledelsen, andet end styring. Hvor dokumentationen altså ikke bruges til at dokumentere hvad der virker, med henblik på at skabe forståelse, refleksion og læring. Og hvor dokumentation uden forankring i lokal ledelsesinformation skal sendes fra lokalt til centralt hold, uden at det opleves brugt.

Det skaber spændinger mellem *top-down* dokumentationssystemer og *bottom-up* dokumentationssystemer, frem for at fokusere på og dokumentere det sociale udbytte, *alle* i organisationen bidrager til.

Ansvar for at skabe denne tydelighed i hvilke positive forandringer, den politiske ledelse ønsker fra top til bund i organisationen, er placeret hos ledelsen.

Men vil der være risici forbundet med at opstille en model med eksplicite mål for, hvad man som organisation vil opnå af effekter med sin indsats?

I regi af moderniseringsbølgen *new public management* hævdes det ofte, at: "*what you measure, get's*

done" – som en både positiv og negativ advarsel om, at hvad du måler, det får du også. Underforstået, at når man opstiller mål og måler på disses realisering, etablerer man samtidig en adfærd fokuseret på målopfyldelse. Det er jo godt nok. Men det inkluderer også "gaming" tendenser - det vil sige at medarbejdere suboptimerer adfærd for at opfylde de formulerede mål med negative konsekvenser for andre dele af organisationen eller den reelle realisering af positiv effekt for slutbrugeren.

Vi vil hævde, at denne "*what you measure, get's done*" er korrekt. Der er masser af eksempler på suboptimerende adfærd i organisationer for at man lettest muligt kan leve op til mål, og der er eksempler på, hvordan mål kan perverteres og eksplodere i volumen. Så det at måle kan medføre, at det sker. Men det at måle er i sig selv kun performance measurement. Vi har set resultat- og direktørkontrakter med 150 mål og flere. Hvad er her vigtigst – mål nummer 127 eller 148? Hvordan skal man som leder prioritere og vise organisationen, hvad der er vigtigst?

Vi siger i stedet: "*what you manage, get's done*". Det er ledelse og ikke måling i sig selv, der sikrer målopfyldelse. Af de 150 krav i resultatkontrakten vil de fire eller syv, som ledelsen konstant fokuserer på, følger op på og prioriterer som de vigtigste, blive realiseret. Resultatbaseret ledelse betoner ikke bare gode mål og dokumentation, men også dialogbaseret ledelse for at bruge data til at lære, hvordan god performance opnås. Det handler om at ansvarliggøre hele organisationen – og de samarbejdspartnere, der har et medansvar for at sikre realisering af målene.

NOTER

1. Dansk Socialrådgiverforening, 2008: "Tidsundersøgelse på børneområdet i kommunerne, http://www.socialrdg.dk/multimedia/Rapport_om_tidsundersogelse_pa_borneområdet_marts_2008.pdf
2. Mest markant blev debatten startet af Michael Lipsky: *Street Level Bureaucracy*, 1980.
3. Nicolaj Ejler og Steffen Bohni Nielsen viser et glimrende eksempel i "Undersøgelse af retssikkerhedslovens §4" for Socialministeriet, 2004: Det illustreres hvordan sagsbehandlere søger at skabe den tillidsrelation med klienterne, de mener er altafgørende for en succesfuld problembehandling, ved at tage afstand fra det lovgrundlag, de agerer på, ved at afskrive loven og italesætte dens krav i mere menneskeligt sprog: "Jeg sender lige det her, så kan du kigge på det" frem for: "Retssikkerhedsloven siger, at du har ret til partshøring". Eller: "Tag din søster med som du plejer" frem for: "Retssikkerhedsloven siger, du har ret til bisidder". Samme resultater dokumenteres i den fremragende "At skabe en klient" redigeret af Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer (2004): At skabe en klient - institutionelle identiteter i socialt arbejde.
4. Mandag Morgen, 25. feb. 2008.
5. Kronik i Politiken, torsdag d. 29. marts 2007 af Henrik Hjortdal, Claus Nielsen, Jes Gjørup, Tommy Jensen, Leon Lerborg, Niels Refslund, Jakob Suppli og Jasper Steen Winkel.
6. Mandag Morgen, 25. februar 2008.
7. Alan M. Glassman, California State University, and Marley A. Winograd, University of Southern California i: Larry Greiner and Flemming Poulfeldt (eds.): *The Contemporary Consultant*, Thomson South-Western, 2005.
8. Curristine, 2005.
9. Ray Rist og Nicoletta Stame (eds.): *From Studies to Streams*, 2005
10. Danske Kommuner, nr. 18, 2007.

POLITISK LEDELSE AF FOLKESKOLEN - HVAD MENES MED EVALUERINGSKULTUR OG HVORDAN KAN DEN STYRES

Jeg vil i denne artikel forfølge spredningen af evalueringstiltag på folkeskoleområdet ved at stille 2 spørgsmål. For det første spørger jeg: Hvordan ændres indholdet af begrebet evalueringskultur fra 2004 til i dag? Jeg undersøger her, hvordan evaluering tildeles forskellig betydning på de forskellige tidspunkter i udbredelsesforløbet og af forskellige aktører. For det andet spørger jeg: Hvilke former for ledelse og styring bliver mulige givet de forskellige betydninger, evalueringskultur gives på de forskellige tidspunkter i udbredelsesforløbet? Jeg beskriver her, hvordan de ulige måder at anskue evaluering resulterer i forskellige måder at styre på folkeskoleområdet ved at undersøge, hvilke typer af styringsteknologi der tages i anvendelse i de forskellige faser af udbredelsesforløbet. Afslutningsvis diskuterer jeg kort, hvilke konsekvenser styringsinitiativer har for at praktisere undervisning og skoleudvikling.

Politiske initiativer for at styrke evaluering og dokumentation på et velfærdsområde foregår ofte i en særlig cyklus. Folkeskoleområdet og det politiske ønske om at styrke skolernes evalueringskultur udgør et udmærket eksempel. Takket være en OECD-rapport fra 2004 blev politikere og offentlighed opmærksomme på, at folkeskolens evalueringskultur var for svag. Politikerne reagerede i første omgang med løsninger i form af lovændringer og vedtog eksempelvis de obligatoriske elevplaner og nationale test. Senere blev det tydeligt for Undervisningsministeriet, at lovgivning ikke nødvendigvis forandrer lokal praksis. Slet ikke, hvis initiativerne - som tilfældet var på skoleområdet - mødes med skepsis af de fagprofessionelle. Som det ofte sker, blev lovgivningen derfor suppleret af alternative initiativer for at sprede viden om evaluering. Hermed vandt sproget omkring evalueringskultur og idealerne bag større udbredelse. Det interessante i et sådan udbredelsesforløb er, hvordan opfattelser af, hvilke problemer et område står med og hvilke løsninger, der kan matche disse, forandres og forhandles undervejs. Når man betragter folkeskoleområdet og udbredelsesforløbet i forbindelse med evalueringskultur, står det klart, at beskrivelserne af problemer, midler og løsninger, samt hvad der overhovedet menes med evalueringskultur, undergår en radikal forandring fra 2004 og frem til i dag. Samtidig kan folkeskoleområdet lære os, hvordan evaluering er tæt forbundet med ledelse og styring. Forandringer i hvilke former for evalueringskultur, politikere og forvaltningsledere efterspørger, producerer også forandringer i de styringsformer og ledelsesmetoder, der tages i brug.

EVALUERINGSKULTUR - PROBLEMET IDENTIFICERES

Før maj 2004 anvendes begrebet evalueringskultur sjældent og sporadisk i Undervisningsministeriets kommunikation og rapporter. Når begrebet dukker op, bruges kultur-delen ofte til at trække begrebet væk fra en traditionel forståelse af evaluering som prøver og test af elever og hen imod bredere former for vurderinger af den lærendes resultater og processer (se fx UVM 2004: 35ff).

Med OECD-rapporten fra maj 2004 blev begrebet *evalueringkultur* for alvor sat på den politiske dagsorden. Rapporten identificerer i det følgende efterhånden legendariske citat en manglende evalueringkultur som "den enkeltforandring, det er vigtigst at opnå, hvis andre initiativer skal kunne indføres, så de får virkning og standarderne kan hæves." (OECD 2004:129). OECD-rapporten rummer en mængde konklusioner og dermed også betydninger af begrebet evalueringkultur. Når forskellige aktører efterfølgende henviste til rapporten og det berømte citat, var det derfor disse aktører, der var med til at producere fortolkninger af rapportens indhold og dermed diagnoser af folkeskolens problemer og bud på løsninger. Den daværende Undervisningsminister, Ulla Tørnæs foreslog kort efter rapportens offentliggørelse afprøvning af elevers faglige standpunkter som en måde at opnå en styrket kultur for evaluering. Begrebet evalueringkultur blev således brugt i en betydning af systematisk afprøvning af elever i forhold til faglige standarder. Man kan givetvis se indførelsen af nationale test ved ændringen af folkeskoleloven i 2006 i forlængel-

se af denne forståelse af evalueringskultur. Så længe Undervisningsministeriet forstår evalueringskultur som et spørgsmål om systematisk afprøvning af elever, er løsningen ligetil i form af flere test.

Senere på året i 2004 udkom Danmarks Evalueringsinstitut med en rapport om evaluering i folkeskolen. Særligt denne rapport definitioner på god evalueringsspraksis bliver efterfølgende citeret i et antal af Undervisningsministeriets rapporter og anbefalinger. Blandt andet med henvisningerne til denne rapport er vi vidne til et skifte i den måde Undervisningsministeriet kommunikerer om evaluering. Evalueringskultur bliver nemlig nu til et spørgsmål om at gøre evalueringstankegange til en integreret og kontinuerlig del af den daglige undervisning. Evalueringskultur forstås nu som læreres vedvarende interesse og læreres evne til at begrunde og reflektere over deres valg af evalueringsmetoder. Evalueringskultur er forenklet sagt gået fra at betyde prøver og test af elever til at betyde særlige tankegange og handlemåder hos lærere.

FRA LEDELSE TIL SELVLEDELSE

I starten af udbredelsesforløbet ansues en styrket evalueringskultur som et mål, der kan opnås ved hjælp af en øget grad af afprøvning og diagnosticering af de danske skoleelevers performance i forhold til specifikke standarder. Det er dermed rimelig ligetil, at den politiske handling, der er brug for, er de lovændringer, hvormed eksempelvis nationale test indføres. Langt vanskeligere bliver det efterhånden som evalueringskultur forandrer betydning hen imod læreres særlige måder at tænke og handle. Fra et styringsperspektiv er det nemlig ikke så ligetil at forandre de lokale professionelles egen indstilling og vilje til forandring. I det følgende citat reflekterer forfatterne til OECD-rapporten over problemer ved at styre:

"De virkelige forandringer finder sted i klasseværelset, når lærerne selv anerkender, at de er nødvendige og af egen drift arbejder hen imod dem. Mere strikse forsøg på at tvinge lærerne til at ændre deres adfærd bliver ofte behændigt undergravet eller mødt med direkte modstand. Som de fleste andre fagfolk reagerer lærere på fjendtlig kritik ved at rejse forsvarsværker, hvorfra de kan gøre modstand mod forandringer." (OECD 2004: 130-131)

Citatet her forudsiger, at hvis lærere genkender Undervisningsministeriets forsøg på at styre som *fjendtlig kritik*, vil de gøre modstand. Når målet for de politiske initiativer er en ændring indefra af læreres egne ønsker om forandring, er det altså ikke længere oplagt at forlade sig på lovændringer som styringsmetode. Man kan sige, at Undervisningsministeriet her står overfor det man lidt teoretiske kunne kalde magtens paradoks. Jo mere man forsøger at gennemtvinge forandring, jo mindre chancer har man for at lykkes med at forandre. Eller sagt på en anden måde: Man kan ikke opnå styring, netop fordi man forsøger at styre (Pors 2009). I min bog *Evaluering Indefra – politisk ledelse af folkeskolens evalueringskultur* har jeg analyseret, hvordan Undervisningsministeriet håndterer dette paradoks ved at supplere lovgivning med et væld af initiativer for at skabe og udbrede viden om evaluering. Denne nye styringsstrategi kan beskrives som et skifte fra evaluering til selvevaluering og fra ledelse til selvledelse. Med evalueringskampagnen tilbyder Undervisningsministeriet lærere et væld af rapporter og viden om evaluering samt en række forskellige konkrete evalueringsværktøjer (se www.evaluering.uvm.dk). At evaluering ikke længere opfattes snævert som afprøvning af elever kan ses af rækkevidden af de problematikker evalueringskampagnen tager op (læreres manglende evne til at reflektere, manglende viden om pædagogisk teori, manglende målformulering og opfølgning etc.) samt bredden i de værktøjer, der tilbydes ('Lærerlogbog', 'Samarbejdskontrakt', 'Udviklingsspiralen', 'Undervisningsagttagelse').

Evalueringskampagnen kan siges at være et udtryk for en styreform, man med hjælp fra sociologen Mitchell Deans begreb kunne kalde kulturstyring. Ifølge Dean er Kulturstyring en moderne måde at styre, som søger at omdanne og forbedre individuelle og kollektive handlemåder, så individets kapaciteter til at lede sig selv udvikles (Dean 2007). Evalueringskampagnen kan siges at virke som kulturstyring ved at rette sig mod læreres frihed og valg og udvikling af de værdier, der findes i de lokale kontekster, de lever og arbejder i. Kampagnen opererer ved at iværksættes tiltag, som kan hjælpe folkeskolelærere og -ledere til at forandre sig selv ved hjælp af eksperter eller ekspertviden,

uddannelse og supervision (Dean 2007). Sammenfattende kan man således sige, at når det politiske ønske om en styrket evalueringskultur handler om forandringer i den enkelte lærer eller leders tanke og handlemåder, ændres styreformen til kulturstyring. Kulturstyring dukker op som en passende styreform blandt andet fordi mere traditionel styring som eksempelvis lovgivning, kan risikere at skabe modstand og dermed aktivere magtens paradoks: at jo mere der styres, jo mindre effekt har styringen.

KULTURSTYRINGENS KONSEKVENSER

De fleste af os husker de protester, aktører fra skoleverdenen rejste (og fortsat rejser) mod elevplaner og nationale test. Kritikken går blandt andet på, at Undervisningsministeriet anvender styreformer, der bliver anset for at være detaljstyring og kontrol, som indskrænker læreres muligheder for at udvikle og anvende deres faglige identitet og professionelle viden. Denne kritik henvender sig måske primært mod en traditionel styreform, hvis ulemper også Undervisningsministeriet har fået øjnene op for. Det centrale spørgsmål bliver i stedet for, hvilke muligheder for at være fagprofessionel kulturstyring skaber. Kulturstyring er en form for ledelse af selvledelse. Den kan derfor hverken beskrives som detaljstyring eksempelvis i form af krav om elevplaner eller kontrol i form af overvågning af elevers performance i nationale test. Som enhver med sans for pædagogik ved, er der dog alligevel et element af ledelse på spil, når man søger at hjælpe andre til at lære eller lede sig selv. Kulturstyring virker som styring ved at søge at påvirke kulturelle opfattelse af, hvordan en kompetent lærer bør handle og tænke. Lad mig blot give et enkelt eksempel: Et af de primære budskaber i evalueringskampagnen er, at lærere hele tiden bør reflektere over egne handlinger og anvende refleksionerne til læring og udvikling. Umiddelbart går dette fint i spænd med et pædagogisk ideal om livslang læring. Men kigger man nøjere efter, finder man, at Undervisningsministeriets brug af begrebet refleksion ikke blot understøtter allerede eksisterende idealer, men også forandrere, hvordan man som lærer bør forstå det at reflektere. Refleksion defineres som det modsatte af personlig erfaring og intuition. Rapporterne fortæller små historier om lærere, der ikke formår at bidrage med

gyldig viden til lærermøder eller forældremøder, fordi de anvender personlig erfaring og intuition. At henvise til tradition afvises ligeledes som en type viden, der ikke er brugbar i et moderne samfund. Så selvom idealet om refleksion præsenterer sig som en sag, alle skoleaktører kan være enige om, sætter det nogle helt specifikke rammer for, hvad der får status af gyldig pædagogisk viden, og hvad der afvises som udokumenterede, spontane indfald eller forældet tankegods.

Som enhver anden styringsmetode skaber evalueringskampagnen nogle særlige præmisser for at arbejde med skoleudvikling og undervisning. Det er ikke en styring, der vil begrænse lærerens frihed, men opdyrke lærerens eget ønske om at bruge sin frihed til at forandre sig selv på særlige måder og i overensstemmelse med den viden, der på et givent tidspunkt er udråbt som passende og nødvendig. Kampagnen trækker på pædagogiske idealer og sprog fra litteratur om organisationsudvikling, der ikke er fremmede for skoleverdenen. Dette har naturligvis en række fordele, men måske bliver det hermed også vanskeligere for ledere at forholde sig kritisk til idealerne og tage diskussionerne om, hvilke konsekvenser kampagnen har for, hvordan vi tænker kompetencer i forhold til undervisning og skoleudvikling.

REFERENCER

- > Danmarks Evalueringsinstitut (2004): *Løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen i folkeskolen*. København. Danmarks Evalueringsinstitut.
- > Dean, Mitchell (2007): *Governing Societies: Political perspectives on domestic and international rule*. New York. Open University Press.
- > OECD (2004): *OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004*. Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie nr. 5 – 2004. København. Undervisningsministeriet. (Udfærdiget af Mortimore, Peter; David-Evans, Maria; Laukkanen, Reijo samt Valjarvi, Jouni)
- > Pors, Justine (2009): *Evaluering indefra – politisk ledelse af folkeskolens evalueringskultur*. Frederiksberg. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- > Undervisningsministeriet (2004): *Fremtidens uddannelser. Den ny faglighed og dens forudsætninger*. Rapport udarbejdet af Henrik Busch, Nikolaj Frydensbjerg Elf og Sebastian Horst. København. Undervisningsministeriet.
- > www.evaluering.uvm.dk