

# Evaluering af politisk-administrative reformer: En komparativ analyse af evalueringen af de største reformer i Danmark og Norge

**Karen N. Breidahl, adjunkt, Institut for Statskundskab,  
Aalborg Universitet, knb@dps.aau.dk**

**Gunnar Gjelstrup, lektor, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, gg@ifs.ku.dk**

**Morten Balle Hansen, professor, Institut for Statskundskab,  
Aalborg Universitet, mbh@dps.aau.dk**

**Hanne Foss Hansen, professor, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, hfh@ifs.ku.dk**

To af de største politisk-administrative reformer i Norden i 2000'erne var reformen af arbejds- og velfærdsadministrationen i Norge (NAV-reformen) og kommunalreformen i Danmark. De to reformer har en række kendetegn til fælles – også med andre store politisk-administrative reformer. De blev vedtaget centralt af Stortinget/Folketinget, de berørte store dele af den offentlige sektor og befolkningen, de havde flere og samtidig – i nogen grad – vanskeligt forenelige målsætninger og de udviklede og forandrede sig over tid. De to reformer var også begge kendetegnet ved at formelle strukturændringer var centrale og berørte såvel central- som lokal- og regional administration. Sidst, men ikke mindst er begge reformer blevet evalueret, hvilket internationale undersøgelser har peget på har været undtagelsen snarere end reglen for reformer af denne karakter. Det er derfor interessant at analysere de to evalueringer for at forstå, hvordan det gik til, at reformerne blev evalueret, og hvilken betydning disse evalueringer fik. Artiklen viser, at trods reformernes lighedstræk blev evalueringerne

organiseret forskelligt og fik varierende betydning. Mens evalueringen af NAV-reformen blev organiseret som en forskningsbaseret ekstern evaluering, blev evalueringen af kommunalreformen organiseret som en intern evaluering, hvor centrale interessenter fik evalueringsansvar. Og mens evalueringen af NAV-reformen overvejende blev anvendt vidensopbyggende og debatskabende, blev evalueringen af kommunalreformen anvendt instrumentelt til justering af arbejdsdelingen mellem forvaltningsniveauer på udvalgte opgaveområder. Artiklen afsluttes med refleksioner over, hvordan disse resultater kan tolkes.

## **Hvorfor evalueres sammenlignelige reformer forskelligt?**

Både i Norge og i Danmark har der i de senere år været gennemført evalueringer af to omfattende politisk-administrative reformer. I Norge drejer det sig om reformen af arbejds- og velfærdsadministrationen (NAV-re-

formen), i Danmark om kommunalreformen. Begge reformer var et resultat af politiske beslutninger gennemført i Stortinget/Folketinget. Begge reformer var komplekse, idet de sigtede mod at opnå vanskeligt forenelige målsætninger. Og begge medførte betydelige strukturændringer, der berørte såvel statslige, som regionale og lokale forvaltningsniveauer.

Den internationale forskningsbaserede viden om evalueringer af større politisk-administrative reformer er sparsom. Den litteratur, der findes, peger på, at reformer med karakteristika som de to omtalte sjældent evalueres (Pollitt, 1995: 135). Herudover peger resultaterne af et komparativt landestudie på, at i de tilfælde, hvor sådanne reformer evalueres, organiseres disse evalueringer sjældent som eksterne evalueringer gennemført af evaluatore, der ikke har været involveret i implementeringen af reformerne, men derimod som interne evalueringer:

*»External evaluation of public sector reforms in terms of methodologically rigorous (social science-based) evaluation research is still more or less a rarity throughout all countries, particularly with a comprehensive mandate« (Wollmann, 2003: 250).*

Det er derfor interessant at se nærmere på, dels hvordan det overhovedet gik til, at de to evalueringer kom til veje, dels om de blev organiseret som eksterne eller interne evalueringer, og hvilken betydning valget af organisering fik. Artiklen fokuserer på tre konkrete forskningsspørgsmål: 1) Hvorfor og hvordan blev de to evalueringer initieret? 2) Hvordan blev de fulgt op og anvendt? 3) Hvilke ligheder og hvilke forskelle er der evalueringerne imellem, og hvordan kan disse forstås? Mens de to første spørgsmål besvares gennem en beskrivende analyse af de to evalueringers genstand, formål, organisering, konklusioner og anvendelse, besvares det tredje spørgsmål gennem en analyse forankret i fire forskellige grundlæggende organisations- og styringsteoretiske positioner – et rationelt, instrumen-

telt perspektiv, et politisk interessebaseret perspektiv, et institutionelt, kulturelt perspektiv og et kaosperspektiv.

Artiklen er struktureret som følger: I det næste afsnit præsenteres analysens teoretisk-analytiske referenceramme i form af de fire organisations- og styringsteoretiske positioner samt analysens metodiske grundlag. Herefter præsenteres de to cases i en beskrivende analyse. Først gøres der kort rede for indholdet i de to reformer, derefter for de to evalueringers genstand og formål, organisering, konklusioner samt anvendelse. Derefter følger den teoretiske tolkning af den beskrivende analyses resultater. Til sidst opsummeres artiklens centrale konklusioner, og disse tages op til en perspektiverende drøftelse.

### **Fire perspektiver på organisation og styring**

Den komparative analyse af de to evalueringer vil, som allerede nævnt, tage udgangspunkt i fire forskellige grundlæggende organisations- og styringsteoretiske positioner: Et rationelt, instrumentelt perspektiv, et politisk interessebaseret perspektiv, et institutionelt, kulturelt perspektiv og et kaosperspektiv.<sup>1</sup>

Det rationelt, instrumentelle perspektiv er forankret i forestillingen om, at der findes en systemmæssig mål-middel rationalitet. I denne kontekst vil de systemfatsatte målsætninger bestemme, hvilke midler der vælges, når der tages beslutninger om problemløsning (Scott & Davis, 2006: Kapitel 2; March, 1995: 51-70). Overført til evaluering indebærer dette perspektiv, at evalueringer forventes organiseret og designet i overensstemmelse med de overordnede formål, der er fastlagt i forhold til at gennemføre disse. Konkret forventes den politiske ledelse at stå samlet om formålet med at evaluere, således at dette formål kan udmøntes i organisering og design, der derefter kan udgøre en ramme for en analyse og vurdering.

Det politisk, interessebaserede perspektiv er forankret i et smallere rationalitetsbegreb. I dette perspektiv har individer, grupper og organisationer målsætninger, som de hver for sig forsøger at fremme gennem koalitionsdannelse (Cyert og March, 1992). I dette perspektiv opfattes reformprocesser, men også evalueringsprocesser som arenaer for forhandling. Forventningen inden for dette perspektiv er, at en evaluerings design og organisering er et resultat af en forhandling mellem de deltagende aktører, ligesom selve evalueringsprocessen og de konklusioner, der produceres i denne, er et resultat af forhandlingsprocesser.

Det institutionelle, kulturelle perspektiv betragter beslutninger og adfærd på individ-, organisations- og organisationsfeltniveau som norm- og kulturstyret (Schein, 1985). Aktørerne agerer, som de oplever, at det forventes af dem, og følger en logic of appropriateness (March og Olsen, 1989). Overført til evaluering betyder dette, at evalueringer designes og organiseres på basis af, hvad der betragtes som en passende måde at designe og organisere på.

Kaosperspektivet understreger betydningen af uklarhed, kompleksitet og foranderlighed for organisationers og organisationsfelters udvikling. Organisationer og organisationsfelter betragtes som emergente, dvs. de forandres i ikke-lineære processer, defineret som processer der ikke kan forstås på baggrund af den historiske udvikling men derimod alene på baggrund af deres løst-koblede struktur (March, 1995; Weick, 2001; Stacey, 2011). Beslutningstagning er i dette perspektiv præget af tilfældigheder forårsaget af tidsspecifikke koblinger mellem aktørers opmærksomhed og ressourcer på den ene side og problem- og løsningsstrømme på den anden. Overført til evaluering forventes evalueringsprocesser at være emergente og uforudsigbare processer, der er karakteriseret ved komplekse dynamikker og tilfældigheder.

De fire perspektiver vil blive anvendt både i analysen af evalueringernes organisering og design og i den bredere analyse af reformprocesserne og deres opfølgning.

Analytisk anvendes de fire perspektiver i en udfyldningsstrategi (Roness, 1997), til tider også benævnt en komplementerende strategi (Grøn, Hansen og Kristiansen, 2014). Konkret betyder dette, at teorierne supplerer hinanden. Vi vil med dette afsæt diskutere, om forskellige teorier kan bidrage til at skabe forståelse sekventielt i forhold til de to evalueringers forskellige faser samt om teorierne hver især kan bidrage til forståelse af en del af undersøgelsens genstandsfelt, herunder primært om der er forskel på, hvilke teorier der bidrager til forståelse af de to cases.

### **Dokumenter og interviews med nøglepersoner**

Artiklens empiriske analyser baserer sig på et bredt udsnit af dokumenter, herunder evalueringsoplæg, rapporter, lovforslag, referater etc. Med henblik på at afdække de involverede interessenters opfattelser og vurderinger af evalueringerne og deres forløb er der herudover i begge lande gennemført semistrukturerede interviews med en række nøglepersoner (13<sup>2</sup> i Norge i foråret 2014 og 4<sup>3</sup> i Danmark i foråret 2013). Interviewene har centreret om temaer som evalueringens organisering, processen, konklusionerne, anvendelse etc. (for en nærmere præsentation af det bagvedliggende empiriske materiale se Breidahl et al., 2014: 12; Hansen og Gjelstrup, 2014: 388f).

### **To reformer – to evalueringer:**

#### **En sammenligning**

I det følgende præsenteres resultaterne af den beskrivende komparative analyse. Først præsenteres kort hovedtræk ved de to reformer, derefter karakteristika ved de to evalueringer.

#### *De to evalueringer: Formål og indhold*

Hovedtræk ved de to reformer er opsummeret i tabel 1:

Tabel 1: De to reformer i hovedtræk

	NAV-reformen	Kommunalreformen
Vedttaget	2005	2004-2006
Ikrafttrædelse	1. januar 2006	1. januar 2007
Hovedelementer	Samling af tre forskellige tjenester i én forvaltning	En inddelings-, opgave- og finansieringsreform
Reformens overordnede formål	1) En stærkere arbejdslinje, 2) En mere brugerorienteret tilgang og 3) Opnå effektiviseringsgevinster	1) Skabe en bæredygtig og fremtids-sikret offentlig sektor, 2) Løse opgaverne tæt på borgerne, 3) Opnå synergigevinster
Beslutning om evaluering	Indbagt i beslutning om reform	Efter politisk uenighed beslutning om at iværksætte evaluering i 2011
Evalueringsperiode	7 år fra 2007 til 2014	2012-2013

NAV-reformen i Norge trådte i kraft 1. januar 2006 og bestod i en omfattende politisk reform af velfærdsadministrationen. Reformen betød, at tre forskellige tjenester – tidligere Trykdeetaten, Aetat og den kommunale social tjeneste – blev samlet i en forvaltning. I forlængelse heraf omfattede reformen en integration af en række velfærdssektorer samt introduktionen af såkaldte partnerskaber mellem Arbejds- og velfærdsadministrationen på den ene side og kommunerne på den anden. De første initiativer til at reformere velfærdsadministrationen blev taget i 2001 og den endelige beslutning om at gennemføre reformen i 2005. Der var bred konsensus herom i Stortinget, da Fremskridtspartiet var det eneste parti, der var fortalere, for en alternativ model. Som følge heraf blev en ny organisation – Den norske arbejds- og velfærdsadministration – lanceret. Implementeringen af reformen strakte sig over en lang periode – fra 2006 til 2010 – og flere ændringer fandt sted undervejs, bl.a. i 2008, hvor såkaldte forvaltningssenheder blev lanceret. I 2005, hvor NAV-reformen blev vedtaget af Stortinget, blev det samtidig vedtaget, at der skulle gennemføres en evaluering af reformen – *Evalueringen af NAV-reformen* (St.prp. nr. 46: 2004-2005), i det følgende benævnt NAV-evalueringen. En beslutning, der ikke var genstand for politiske uenigheder. Evalueringen forløb over 7 år fra 2007 til 2014.

Kommunalreformen i Danmark trådte i kraft 1. januar 2007 og bestod af en inddelings-, en opgave- og en finansieringsreform, hvis forskellige elementer blev vedtaget af Folketinget i perioden 2004-2006 (se nærmere i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005). Inddelingsreformen medførte, at antallet af kommuner blev reduceret fra 271 til 98, og at de 14 amter blev nedlagt og erstattet af 5 regioner. Opgavefordelingsreformen medførte en ændret opgavefordeling mellem stat, regioner og kommuner, mens finansieringsreformen medførte ændret finansiering af opgaveløsningen. Implementeringen af reformen strakte sig over en periode og ændringer fandt sted undervejs bl.a. blev hele beskæftigelsesindsatsen i 2009 overdraget til kommunerne. Der var politisk uenighed om, hvorvidt reformen skulle evalueres, og først i 2011 besluttede en ny regering at iværksætte en evaluering af dele af reformen. Evalueringen blev gennemført 2012-2013. Evalueringen benævnes i det følgende KR-evalueringen.

Som det er blevet påpeget ovenfor, er der tale om to reformer, som ligner hinanden på en række centrale områder, bl.a. fordi de – på hver deres måde – var administrative og lagde op til en ny opgavefordeling mellem stat og kommune. I forlængelse heraf knytter evalueringerne an til at belyse væsentlige og helt centrale politiske spørgsmål. Men herud-

over er der betydelige forskelle de to evalueringer imellem. Som fremgået er en evaluering af den norske reform indbagt i beslutningen om at gennemføre reformen, mens der i Danmark i en årrække er politisk uenighed om, hvorvidt der skal gennemføres en evaluering. I det følgende vil yderligere forskelle mellem de to evalueringer blive afdækket, idet evalueringerne vil blive sammenlignet på fire felter: (1) evalueringernes genstand og formål, (2) evalueringernes organisering, (3) evalueringernes konklusioner og (4) evalueringernes anvendelse. Komparationen bygges på Breidahl et al. (2014) og Gjelstrup og Hansen (2014).

#### *De to evalueringer: Genstand og formål*

I evalueringslitteraturen kan en evalueringens genstand bl.a. præciseres ud fra, om den har fokus på helheden eller enkelte dele samt et policy- eller et organisatorisk fokus. Tilsvarende introducerer litteraturen mange formål en given evaluering kan have, eksempelvis kontrol af om intentionerne blev opnået, dokumentation af effekter, påpegning af problemer undervejs med henblik på justeringer eller et oplysende formål i form af langsigtet vidensopbygning (se f.eks. Vedung, 1998; Hansen, 2005).

NAV-evalueringens genstand var hele den omfattende reform af den norske velfærdsadministration og alle aspekter ved den. Genstanden var bred og omfattede både helheden, enkeltdele, policy og organisering. Tilsvarende havde NAV-evalueringen både til formål at vurdere både graden af målopfyldelse (er der kommet flere i arbejde samt bedre brugerorientering og effektiviseringer?) og implementeringsprocessen, at foreslå justeringer og at være oplysende gennem at skabe en langsigtet vidensopbygning. Den brede genstand og det mangesidede formål blev på et tidligt tidspunkt fastlagt i et »Mål- og rammedokument« (Arbejds- og inkluderingsdepartementet, 2006), der blev lagt meget arbejde i udformningen af, og det lå i sagens

natur, at der skulle evalueres. Undervejs blev en lang række aktører inddraget i forbindelse med afholdelsen af en række planlægningsmøder, bl.a. Forskningsrådet, en række forskere og repræsentanter fra det senere Arbejds- og Velfærdsdirektorat.

Til forskel fra NAV-evalueringens bredde og helhedsorientering var KR-evalueringens genstand og formål ikke fastlagt fra starten, men udviklede sig over tid i fem faser:

- 1) Efter strukturreformens iværksættelse var der, som tidligere nævnt, en politisk diskussion om den burde evalueres eller ej. Den daværende opposition fremlagde forslag om en ret bred evaluering og stillede spørgsmål til den ansvarlige minister om der burde gennemføres en sådan evaluering. Der var imidlertid ikke flertal for en evaluering (Folketinget, 2009, 2010; Haarder, 2011). I denne fase blev genstanden for en evaluering formuleret bredt, og formålet med at evaluere blev ikke præciseret.
- 2) Regeringsskiftet i 2011 indebar, at Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti indskrev en evaluering i regeringsgrundlaget, herunder et fokus på fire opgaveområder: det specialiserede socialområde; natur- og miljøområdet; regional udvikling; samt sundhedsområdet (Regeringen, 2011: 64). Evalueringens genstand var forsat bred, og formålet ikke præciseret.
- 3) Kommissoriet for evalueringen blev offentliggjort i februar 2012 og ministeren, Margrethe Vestager, udtalte bl.a. »at det er relevant at se på, om det var det rigtige snit, der blev lavet ved kommunalreformen i 2007« (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012a). Konkret skulle evalueringen munde ud i en vurdering af »... den nuværende opgavefordeling mellem kommuner, regioner og stat samt overveje relevante justeringer af opgavefordelingen« samt en vurdering af »...

*de eksisterende samarbejdsstrukturer og redskaber til koordination og styring mv. i den offentlige sektor samt overveje mulige justeringer heraf» (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012b). Med kommissoriet indsnævredes evalueringens genstand. Evalueringens genstand var ikke længere helheden, men fire policy-områder, samt ikke et fokus på indhold i policy, men på de dele af organiseringen, der handlede om relevante snitflader mellem dele af systemet stat-regioner-kommuner. Samtidig var formålet indsnævret til at være et serviceeftersyn med henblik på justeringer og hverken en undersøgelse af, i hvilken grad intentionerne bag reformen var indfriet, eller af reformens effekter.*

- 4) Under udvalgsarbejdet formuleredes en række tværgående tematikker (bl.a. politisk styring og bæredygtighed), som evalueringen også skulle belyse. Dermed udvidedes evalueringens genstand og formål, idet de bredere temaer lagde op til en vurdering af reformens grad af målopfyldelse, fx omkring øget bæredygtighed.
- 5) Evalueringens resultater blev offentliggjort i marts 2013, og hovedkonklusionen (se afsnittet om konklusioner) rummede en vurdering af graden af målopfyldelse. Hermed bekræftede hovedrapporten den ovenfor påpegede glidning i retning af en mere helhedsorienteret genstand for evalueringen, og at evalueringens formål også var at vurdere om reformens målsætninger var opfyldt.

#### *De to evalueringer: Organisering*

I evalueringens litteratur sondres mellem intern og ekstern evaluering (se for eksempel Mathison, 2005: 150-1 og 206-8). NAV-evalueringen er et eksempel på en særlig form for ekstern evaluering, hvor Arbejds- og Inklusionsdepartmentet havde det overordnede ansvar og Norges Forskningsråd ansvaret for udvælgelse af evaluatorene. Mål- og rammedokumentet dannede grundlag for et udbudsmateriale, en tilbudsrunde, vurdering af

tilbud og en proces hvor der blev sammensat to konsortier (ledet af henholdsvis Arbejdsforskningsinstituttet og Røkkansenteret), hvor sidstnævnte også fik det samlede projektlederansvar. Udvælgelsen skete ved at det Norske forskningsråd nedsatte en ekspertgruppe til at vurdere ansøgningerne og indstille til en nedsat styringsgruppe bl.a. bestående af tre – af Forskningsrådet – udpegede medlemmer, centrale interessenter (herunder implementeringsorganisationerne) og embedsmænd (opdragsgiver). Efter udvælgelsen blev evalueringen organiseret i syv moduler fokuserende på hvert sit delaspækt af den samlede evaluering og med hver sin leder. Det samlede budget for evalueringen i perioden 2007-14 var i alt ca. 50 mio. NOK (senere justeret til 45 mio. NOK).

Til forskel herfra var KR-evalueringen intern i den forstand, at ansvaret blev placeret i et relativt smalt hovedudvalg og underudvalg (for hvert af de fire nævnte opgaveområder) sammensat af repræsentanter fra centrale ministerier (Økonomi/Indenrigs- og Finansministeriet), relevante sektorministerier samt Kommunernes Landsforening og Danske Regioner. Hovedudvalget blev sekretariatsbetjent af de centrale ministerier, og underudvalgene blev sekretariatsbetjent af sektorministeriet i samarbejde med de centrale ministerier. Organiseringen afspejler, at kommunernes og regionernes interesseorganisationer fik en central placering, og at sektorministerierne fik en platform, hvorfra de kunne spille ind. I praksis fungerede den organisatoriske konstruktion på den måde, at underudvalgene både var fora for faglige diskussioner og for forhandlings- og interesse-spil. Endelig afholdt udvalget en række høringer, bl.a. med politikere og chefer fra kommuner og regioner samt interesseorganisationer. Et forsigtigt skøn over udgifterne til evalueringen baseret på anslået timeforbrug hos de involverede medarbejdere og chefer i ministerier, kommunale organisationer mm.



er, at evalueringen har kostet et mindre tocifret millionbeløb.

#### *De to evalueringer: Konklusioner*

NAV-evalueringens formidling fandt sted løbende og på flere fronter, herunder bl.a. via evaluatorernes deltagelse i den offentlige debat og i en række møder arrangeret med brugerne. Selve resultaterne blev dokumenteret i ca. 87 publikationer, hvoraf størstedelen var rettet mod en norsk forskningsoffentlighed. Størstedelen af studierne fokuserede på implementeringen af reformen mens en mindre andel havde fokus på reformens målopfyldelse. Samlet set resulterede evalueringen i en påpegnig af en række interessante generelle perspektiver, bl.a. at det for mange kommuner var alt for omfattende at integrere tre velfærdstjenester under et tag, at der var en række udfordringer forbundet med realiseringen af partnerskaber mellem det statslige og lokale niveau, at der opstod en række dilemmaer mellem at ansætte personer med generalist- versus specialistkompetencer i NAV-kontorerne, og at reformen næppe har fået flere i arbejde eller ført til øget brugerorientering og effektivisering. Blot for at nævne et lille udpluk af de mange forskelligartede resultater. Evalueringen har kun i begrænset omfang resulteret i input til implementeringsprocessen og forslag til justeringer. I stedet er evalueringens væsentligste hovedresultat et bidrag til langsigtet videnopbygning og til demokratisk debat, både i kraft af de mange publikationer og den løbende formidling af evalueringens fund.

KR-evalueringens resultater blev dokumenteret i 13 publikationer og ledsaget af en pressemeddelelse fra den ansvarlige minister i forbindelse med offentliggørelsen. KR-evalueringens hovedkonklusion var følgende (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 19-20): »Samlet set er det udvalgets vurdering, at der med kommunalreformen er skabt en ramme for en mere robust offentlig sektor, der bedre er i stand til at møde de aktuelle

og kommende års udfordringer. Et af de centrale mål med reformen var at skabe kommuner og regioner med en større faglig og økonomisk bæredygtighed. Desuden var der en forventning om, at kommunalreformen kunne understøtte en omkostningseffektiv opgaveløsning med indhøstning af stordriftsfordele etc... På baggrund af udvalgets analyse, er det vurderingen, at kommuner og regioner i disse år er i færd med at realisere de nævnte målsætninger fra reformens indførelse« Denne hovedkonklusion legitimerede reformen: udviklingen var på rette vej i forhold til reformens målsætninger. Derudover resulterede KR-evalueringen også i, at der på de fire opgaveområder helt i tråd med kommissorierne fremkom mange specifikke vurderinger og forslag. Udvalgene påpegede snitfladeproblemer på tre af de fire områder. På det specialiserede socialområde blev foreslået en national koordinationsstruktur, hvor Socialstyrelsen gives en rolle i forhold til at kvalitetssikre og videreudvikle den specialiserede viden og indsats samt at der politisk bør vælges mellem (1) uændret opgavefordeling (som udvalget tydeligvis ikke selv troede på ville løse problemerne); (2) en kommunal model; og (3) et regionalt ansvar for tilbud til konkret afgrænsede målgrupper. På natur- og miljøområdet præsenteredes også flere konkurrerende, fremtidige organiseringsmuligheder bl.a. en fremtidig statslig eller en udvidet kommunal løsning (omkring godkendelse og tilsyn af virksomheder), og på råstofområdet bl.a. at flytte opgaver fra kommunerne til regionerne. Omkring genoptræning (sundhedsområdet) blev bl.a. foreslået skærpet regional myndighedskompetence, visitationsretningslinjer og øget gennemsigtighed.

#### *De to evalueringer: Anvendelse*

I evalueringfeltets selvforståelse er det en præmis, at evalueringer iværksættes med sigte på at spille en rolle i praktisk handling. NAV-evalueringen er primært anvendt til en langsigtet vidensopbygning, oplysning og demokratisk debat, og kun i begrænset om-

fang til at påvirke og justere implementeringsprocessen.

Til forskel herfra er KR-evalueringen umiddelbart anvendt på den måde, at den danske regering i juni 2013 fremlagde et oplæg svarende til evalueringsrapportens forslag til justeringer, hvilket senere samme måned førte til en bred politisk aftale (Regeringen, 2013a, 2013b). Ud over justeringerne er evalueringen også anvendt på den måde, at den har legitimeret reformen og lukket sagen i den forstand, at den tidligere S-SF-R-opposition ikke længere ønsker at rulle dele af 2007-reformen tilbage. På lidt længere sigt afhænger evalueringens betydning dels af den igangværende administrative opfølgning, dels af om Venstre efter et eventuelt regeringsskifte (i 2015) fortsat ønsker at nedlægge regionerne.

### Fire perspektiver bidrager til at forstå forskellene mellem de to evalueringer

På basis af den beskrivende analyse diskuteres det i det følgende, hvordan de afdækkede forskelle de to evalueringer imellem kan forstås i lyset af de tidligere præsenterede teoretiske grundpositioner. Tabel 2 sammenfatter de fire teoriers bidrag til forståelse af de to cases.

Det *rationelt, instrumentelle perspektiv* bidrager i meget forskelligt omfang til forståelse af de to evalueringer. Hvor perspektivet giver et betydeligt bidrag til forståelse af procesforløbet i den norske case, giver det et begrænset bidrag til forståelse af det meste af procesforløbet i den danske case. Instrumentel rationalitet prægede i Norge procesforløbet, idet beslutningen om at gennemføre en evaluering i høj grad var baseret på et ønske om at sikre feedback og bidrage til langsigtet

Tabel 2: Teoretiske fortolkninger af de to cases

	NAV-evalueringen	KR-evalueringen
Rationelt, instrumentelt perspektiv	Betydeligt bidrag til forståelse af evalueringens organisering og design. Kun indirekte bidrag til forståelse af anvendelsen af evalueringens resultater, da disse blev anvendt oplysende snarere end instrumentelt beslutningsorienteret.	Begrænset bidrag til forståelse af evalueringens procesforløb og design. Et vist bidrag til forståelse af dele af organiseringen. Betydeligt bidrag til forståelse af den politiske opfølgning og anvendelse af evalueringens resultater.
Politisk, interessebaseret perspektiv	Begrænset bidrag til forståelse af evalueringen. Dog bidrag til forståelse af forhandlingsprocesserne forskergrupperne imellem om det konkrete design af evalueringen og arbejdsdelingen.	Betydeligt bidrag til forståelse af processen frem til beslutningen om at gennemføre evalueringen, til evalueringens organisering og til formulering af evalueringens konklusioner.
Institutionelt, kulturelt perspektiv	Bidrag til forståelse af det faktum at det var naturligt at gennemføre evalueringen og til den valgte organisering af evalueringen (begge blev taget for givent).	Bidrag til forståelse af evalueringens organisering (korporativ kultur) såvel som design (pragmatisme).
Kaosperspektiv	Begrænset bidrag til forståelse af evalueringen. Dog bidrag til forståelse af den proces hvor resultatområder blev formuleret.	Betydeligt bidrag til forståelse af evalueringens processens emergende og uforudsigbare forløb, hvor fokus henholdsvis indsnævres og udvides undervejs.



vidensopbygning. Ligeledes kan beslutningen om at lade Norges forskningsråd stå for evalueringen for gennem en udbudsrunde at kunne vælge det bedste evalueringsprojekt tolkes som en rationel proces, en proces, som i øvrigt blev fulgt op med en beslutning i 2014 om at gennemføre en meta-evaluering i form af en evaluering af evalueringen med sigte på at skabe læring om, hvordan den offentlige sektor bedst planlægger, organiserer og gennemfører reformevalueringer. Omvendt var hverken forløbet op til beslutningen om at gennemføre en evaluering, beslutningerne om evalueringens design og ej heller selve evalueringsprocessen forløb i Danmark præget af instrumentel rationalitet. Modsat var derimod mønsteret i den efterfølgende anvendelsesproces. I Norge blev evalueringresultaterne anvendt oplysende og debatskabende snarere end instrumentelt beslutningsorienteret. I relation til den danske case giver det rationelt instrumentelle perspektiv derimod et betydeligt bidrag til forståelse af den umiddelbare politiske opfølgning og anvendelsen af evalueringresultaterne i lovgivningssammenhæng. Evalueringens organisering kan i en vis udstrækning også forstås instrumentelt, især trækkene med det smalle hovedudvalg og den stærke koordinering fra centrale ministerier, om end hovedindtrykket af organiseringen er, at den byggede interesser ind i processen.

Også det *politiske, interessebaserede perspektiv* bidrager i meget forskelligt omfang til forståelse af de to evalueringer. Hvor perspektivet giver et betydeligt bidrag til forståelse af den danske case, giver det et begrænset bidrag til at forstå den norske. Mens der i Danmark i flere år var politiske diskussioner om, hvorvidt der overhovedet skulle gennemføres en evaluering, var der i Norge modsat ingen diskussioner om dette. Her var det en selvfølge, at reformen skulle evalueres. Mens rapportudarbejdelse og formulering af konklusioner var forhandlingsprocesser i den danske case, var dette analytiske processer

i den norske. Kun i den fase, hvor forskergrupperne skulle blive enige om design og arbejdsdeling synes interesseforankrede forhandlingsprocesser at have karakteriseret den norske proces.

Det *institutionelle, kulturelle perspektiv* bidrager til forståelse af begge cases men i relation til forskellige aspekter. I den norske case kan det, at det er en selvfølgelighed at gennemføre en evaluering og at ansvaret for at gennemføre denne henlægges til den evaluingslegitime organisation Norges forskningsråd forstås som en afspejling af en forvaltningsmodel med en veludviklet evaluingskultur. I den danske case kan det, at parterne i form af Kommunernes Landsforening og Danske Regioner inddrages på centrale poster i arbejdsgrupper og evalueringsudvalg, forstås som en afspejling af den danske tradition for korporatisme. Et kulturtræk ved den danske forvaltningsmodel har historisk været, at velorganiserede interesser inddrages i betydeligt omfang i såvel udarbejdelse af love og regler som i implementering (Hansen og Jørgensen, 2009; Grøn og Hansen, 2014). Ligeledes kan evalueringens design forstås som en afspejling af den danske tradition for pragmatisme i betydningen at lægge vægt på det umiddelbart praktisk gennemførlige. Om disse variationer i kulturtræk landene imellem mere overordnet kan tolkes som udtryk for, at politik og administration er tæt sammenvævet i den danske forvaltningsmodel, mens der er en større grad af arbejdsdeling mellem politik og administration i den norske er et tema for yderligere diskussion.

Det fjerde perspektiv *kaosperspektivet* bidrager som de to første i meget forskelligt omfang til forståelse af de to cases. Hvor perspektivet giver et betydeligt bidrag til forståelse af evalueringens processens uforudsigelige og emergerende forløb i den danske case, giver det et begrænset bidrag til forståelse af forløbet som sådan i den norske case. Dog er der også i den norske case faser i procesfor-

løbet, hvor usikkerheden er stor og tilfældigheder synes at spille ind. Dette gælder frem for alt den fase, hvori resultatområderne med ganske forskelligartede evalueringsformål fastlægges.

### **Konklusion**

Analyserne har vist, at trods de to reformers lighedstræk blev evalueringerne organiseret meget forskelligt og fik varierende betydning. Mens evalueringen af NAV-reformen blev organiseret som en forskningsbaseret ekstern evaluering i en proces, der i betydeligt omfang var præget af instrumentel rationalitet, blev evalueringen af kommunalreformen organiseret som en intern evaluering, hvor centrale interessenter fik evalueringsansvar og dermed en platform til at udøve interessevaretagelse. Evalueringsprocessen blev i denne kontekst mere en forhandlingsproces end en analytisk proces. Samtidig har analyserne vist, at mens evalueringen af NAV-reformen blev anvendt vidensopbyggende og debatskabende, blev evalueringen af kommunalreformen anvendt direkte instrumentelt beslutningsorienteret til justering af arbejdsdelingen mellem forvaltningsniveauer på udvalgte opgaveområder.

Analysen illustrerer, hvordan valg knyttet til evalueringens organisering fastsætter rammer for evalueringsprocessers karakter og lægger spor ud for anvendelsen af evalueringsresultaterne. I den norske case fører den eksterne organisering til evalueringsresultater, der betragtes som interessante på et generelt plan og derved skaber læring men som samtidig ikke opleves som særlig anvendelige i forhold til justering af reformens implementering. I den danske case fører den interne organisering modsat til, at der skabes forslag til reformjusteringer, der viser sig at være både politisk acceptable og mulige at gennemføre og samtidig har støtte fra de aktører, der efterfølgende skal deltage i implementeringen af disse. Det politiske og emergende aspekt knyttet til den danske evaluerings organisering og design udgør dermed et væsentligt

grundlag for evalueringsresultaternes efterfølgende instrumentelle anvendelse.

Analyserne afdækker også, at de to evalueringsprocesser adskiller sig markant fra hinanden, hvad angår tidsperspektivet. Mens NAV-evalueringen løber over syv år gennemføres evalueringen af kommunalreformen på et år. Når omfattende politisk-administrative reformer, hvor implementering foregår over flere år, besluttet evalueret på tidspunktet for beslutningen af reformen, kan evalueringsprocessen planlægges, så den følger implementeringsprocessen. Dette sker i Norge, hvilket understreger det rationelt instrumentelle perspektivs forklaringskraft. Når der omvendt er politisk uenighed om, hvorvidt omfattende politisk-administrative reformer skal evalueres eller ej, og en evaluering først besluttet gennemført en årrække senere i implementeringsfasen, er tålmodigheden i relation til at vente på evalueringsresultater begrænset. Der opstår et tidspres for relativt hurtige resultater. Dette sker i Danmark, hvilket understreger det politiske, interessebaserede perspektivs forklaringskraft.

Analysen har også peget på, at det institutionelle, kulturelle perspektiv bidrager til forståelsen af forskellene mellem de to cases. I Norge er det en selvfølge at evaluere NAV-reformen og opgaven overdrages til Norges forskningsråd, som er en organisation med en veludviklet evalueringskultur. I Danmark er der længe politisk uenighed om, hvorvidt KR-reformen bør evalueres. Da beslutningen tages, organiseres evalueringen internt forankret i pragmatiske overvejelser om, hvad der umiddelbart er praktisk gennemførligt inden for den tidshorisont, som den politiske dagsorden sætter. Den norske case med dens eksterne og forskningsbaserede karakter bryder dermed med resultaterne af de indledningsvist omtalte internationale undersøgelser, mens den danske case bekræfter disse. Er denne forskel udtryk for overgribende nationale kulturforskelle? I hvert fald er det tanke-

vækkende, at et lignende mønster tegner sig i relation til de evalueringer, som begge lande for nyligt har besluttet at gennemføre i relation til deres indsats i Afghanistan. I Norge skal et udvalg bestående af uafhængige eksperter heriblandt en række forskere vurdere »Norges helhetlige innsats i Afghanistan i perioden 2001-2014« (Kongelig resolusjon 2014). I Danmark er en længere politisk diskussion af, hvordan en evaluering på området kunne organiseres, endt med en beslutning om en altovervejende intern »Erfaringsopsamling vedr. den samtænkte danske Afghanistanindsats« (Regeringen, 2014), hvor Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet gives ansvar for processen og hvor den militære indsat ikke sættes under lup. Noget tyder på, at Norge har en politisk mere risikovillig og mere oplysningsorienteret evalueringskultur forankret i værdier knyttet til uafhængighed.

## Noter

1. Det rationelt, instrumentelle og det politisk interessebaserede perspektiv er diskuteret i Grøn & Kristiansen (2014), det institutionelt, kulturelle og kaosperspektivet i Grøn, Hansen & Kristiansen (2014). I teksten nedenfor gives enkelte henvisninger til central originallitteratur, der har inspireret diskussionen.
2. Arbejds- og socialdepartementet, Arbejds- og velferdsdirektoratet (AV-direktoratet), Kommunenes interesseorganisation (KS), Forskningsrådet, styringsgruppen og en række udvalgte forskerne
3. Tre medlemmer af det hovedudvalg, der var ansvarlig for evalueringen samt et medlem af en af de fire arbejdsgrupper, der udarbejdede underliggende delrapporter.

## Litteratur

- Arbejds- og inkluderingsdepartementet (2006), *Mål og rammedokument for evaluering av NAV-reformen*, Oslo.
- Breidahl, K.N., J.-E. Furubo, K. Halvorsen, and M.B. Hansen. 2014. »Opmærksomhedspunkter ved evaluering af politiske reformer. Rapport fra metaevalueringen af NAV-reformen i Norge«, Norgesforskningsråd, Oslo.
- Cyert, R.M. og J.G. March (1992), *A Behavioral Theory of the Firm*, Cambridge: Blackwell Business.

- Folketinget (2009), *Forslag til vedtagelse V8 Om regioner og kommuner*, 11.11.09.
- Folketinget (2010), *Forslag til vedtagelse V69 Om den kommunale økonomi*, 07.05.10.
- Gjelstrup, G. og H.F. Hansen (2014), »Evalueringstyring i en krisetid – kommunalreformen«, i C.H. Grøn, H.F. Hansen og M. Kristiansen, red., *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 385-416.
- Grøn, C.H. og H.F. Hansen, (2014), »Offentlig styring«, i C.H. Grøn, H.F. Hansen og M. Kristiansen, red., *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 87-105.
- Grøn, C.H., H.F. Hansen, og M. Kristiansen (2014), »Kultur-, symbol- og kaosperspektiver på styring«, i C.H. Grøn, H.F. Hansen og M. Kristiansen, red., *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 131-60.
- Grøn, C.H. og M. Kristiansen (2014), »Rationelle perspektiver på styring«, i C.H. Grøn, H.F. Hansen og M. Kristiansen, red., *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 107-29.
- Haarder, B. (2011), *Svar til medlem af Folketinget Julie Skovsby på spørgsmål nr. S 2025 til indenrigs- og sundhedsministeren*.
- Hansen, H.F. (2003), *Evaluering i staten*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Hansen, H.F. (2005), »Choosing Evaluation Models«, *Evaluation*, 11(4): 447-62.
- Hansen, H.F. (2013), »Systemic Evaluation Governance«, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(3): 47-64.
- Hansen H.F. og A. Hansen (2000), »Evaluering i Danmark«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 81(2): 156-177.
- Hansen, H.F. og T.B. Jørgensen (2009), »Den danske forvaltningsmodel og globaliseringens udfordringer«, i M. Marcussen og K. Ronit, red., *Globaliseringens udfordringer. Politiske og administrative modeller under pres*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 36-64.
- Hansen, M.B., K.N. Breidahl, A. Halvorsen, and J.-E. Furubo. 2015. »Otte opmærksomhedspunkter ved evaluering af politiske reformer« *Økonomi og Politik*: 24-33.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005), *Kommunalreformen – Kort fortalt*, København.
- Kongelig resolusjon (2014), *Oppnevning av et utvalg*

- som skal vurdere Norges helhetlige innsats i Afghanistan i perioden 2001-2014, Oslo, 21.11.14.
- March, J.G. (1995), »Hvordan beslutninger bliver til i organisationer«, i J.G. March red., *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed*, København: Samfundslitteratur, pp. 51-70.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Mathison, S. (2005), *Encyclopedia of Evaluation*, London: Sage Publications Inc.
- Pollitt, C. (1995), »Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management«, *Evaluation*, 1(2): 133-54.
- Regeringen (2003), *Vækst, Velfærd, Fornylse II. Supplerende regeringsgrundlag*, København, 27. august.
- Regeringen (2011), *Et Danmark der står sammen, Regeringsgrundlag*, København, oktober.
- Regeringen (2013a), *Bedre kvalitet og samarbejde – Opfølgning på evaluering af kommunalreformen*, København, juni.
- Regeringen (2013b), *Aftale mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Liberal Alliance og Konservative, Rammer for justering af kommunalreformen*, København, 26. januar.
- Regeringen (2014), *Erfaringsopsamling vedr. den samtænkte danske Afghanistanindsats*, København, Politisk aftale, 14. november.
- Roness, P.G. (1997), *Organisasjonsendringar. Teori- ar og strategiar for studiar av endringsprosessar*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Schein, E.H. (1985), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, W.R. og G.F. Davis (2006), *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Stacey, R.D. (2011), *Strategic Management and Organizational Dynamics. The Challenge of Complexity*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Strukturkommissionen (2004), *Hovedbetænkning. Betænkning nr. 1434*, København.
- Vedung, E. (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur.
- Wollmann, H. (2003), »Evaluation in public sector reform: Trends, potentials and limits in international perspective«, i H. Wollmann, red., *Evaluation in Public Policy Reform*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, pp. 231-58
- Weick, K.E. (2001), *Making Sense of Organizations*, Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012a), *Kommunalreformen får et serviceeftersyn*, Pressemeldelse, København, 9. februar.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012b), *Kommis-sorium for udvalg om evaluering af kommunalreformen*, København, 27. januar.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013), *Evaluering af kommunalreformen*, København.