

Evalueringer som kulturpolitisk instrument

Af Dorte Skot-Hansen

“Evaluering er en systematisk, retrospektiv erfaringsopsamling om offentlig politik, som tilsigtes at spille en rolle i fremtidige handlingssituationer i forhold til denne politik.”

Evert Vedung (1991)(1)

Evaluering som forandringsparameter eller rituel praksis

Evaluering er – alt efter hvor man står – blevet et af vor tids løsner eller svøber, en praksis, som uværgeligt følger i kølvandet på nye politiske tiltag eller som baggrund for ændringer i eksisterende institutioner. Forsøgsprogrammer, projekter og organisationer i offentligt regi eller med offentlig finansiering bliver målt og vejret ud fra mere eller mindre videnskabelige metoder, og negative konklusioner kan blive skæbnesvanger for virksomheden, hvis de ellers passer ind i opdragsgiverens overordnede politiske målsætninger.

At modsætte sig evaluering går imod tidsånden, det virker suspekt, hvis man ikke vil lade sig kigge i kortene, for det er blevet en integreret del af den demokratiske proces, at programmer og institutioner skal stille sig til rådighed for evaluators mere eller mindre skarpe blik. ”Evaluering er trådt i karakter som et obligatorisk politisk og administrativt ritual, som prioriteringer og beslutninger må igennem for at blive socialt gyldige”, hævder Dahler-Larsen og Krogstrup i en artikel

om evaluering som vor tids ritual (Dahler-Larsen og Krogstrup, 2000:283). Her advarer de mod udelukkende at se evalueringer i rationalt perspektiv, hvor de anvendes til kontrol, læring, oplysning eller strategiske og taktiske formål. Evalueringer kan også have mere utilsigtede virkninger, som f.eks. at fungere som ”symbolsk facade”, hvor det primære formål er at signalere overfor omgivelserne, at man som organisation eller ledelse er på højde med sin tid.

Udviklingen i evalueringsforskning og -praksis kan ifølge Albæk knyttes til udviklingen af den moderne velfærdsstat og de problemer, der behandles er de problemer, der er opstået i bestræbelserne på at opbygge, konsolidere og ændre den moderne velfærdsstat (Albæk, 2001:37). Hvor Albæk her lægger vægt på de politiske motiver for evalueringsbølgen, fremhæver Dahler-Larsen og Krogstrup de kulturelle betingelser, når de med udgangspunkt i Beck, Giddens og Lash (1994) benytter begrebet ”refleksiv modernitet” som ramme om tendensen: I et samfund, der i stigende grad savner et center med et samlet overblik, træffes de væsentligste afgørelser via vedvarende og ukoordinerede feedback-løkker på forskellige niveauer i komplekse systemer. De skriver i denne forbindelse:

”Refleksion og selvudvikling bliver besungne kulturelle temaer. Det gælder om at kunne lyt-

te, argumentere, dokumentere, være fleksible og udvikle sig. At vise omstillingsparathed og at kunne håndtere kontingens ved hjælp af information bliver i sig selv kulturelt pointgivende. Derfor handler mange organisationsprocesser i dag om dialog, løbende feedback, læreprocesser og udviklingsprocesser. Derfor giver det mening, at evaluering bliver en institutionaliseret opskrift. Evaluering symboliserer villighed til selvudvikling på baggrund af feedback.”

(Dahler-Larsen og Krogstrup, 2000:287)

Evaluering er således ikke kun et styringsredskab for det politiske niveau, men også et element i den enkelte institutions egen selvforståelse: Jeg er blevet evalueret, altså er jeg! Samtidig kan man tale om en udbredt ”evalueringstræthed”, der breder sig især i de yderste led af den offentlige sektor. Det ses som et resultat af, at evaluering rutineres mere og mere som et led i organisationernes daglige praksis, samtidig med at ministerierne pålægger specifikke ressort- og sektor-områder et stigende antal evalueringer, konkluderer forfatterne af bogen *Tendenser i evaluering* (Dahler-Larsen og Krogstrup, 2000). På længere sigt kan dette resultere i, at evaluering mister sin legitimitet, sådan at det i modsætning til i dag bliver i orden at frasi sig evaluering. Allerede nu ses der forvaltninger og institutioner, der frasiger sig deltagelse, fordi de føler sig oversvømmet af krav om evalueringer (Albæk m.fl., 2001:261).

Endelig kan man set i lyset af evalueringsbølgens udbredelse undre sig over, at rapporterne ”arkiveres lodret for blot at samle støv i opdragsgivernes arkiver” (Albæk, 2001:40). Det er et generelt problem, at de indhøstede erfaringer sjældent anvendes af de institutioner, de omhandler, og det er påvist, at der ikke gøres instrumentel brug af evalueringer til at ændre, justere, nedlægge eller opretholde offentlige programmer (Dahler-Larsen, 1999:15). Hvis det er rigtigt, at de fleste evalueringer arkiveres lodret, kan man spørge, hvad der får bunken af modtagne evalueringer til at stige støt i takt med støvlaget? Her kan man igen vise tilbage til evalueringernes symbolske værdi og påstå, at deres væsentligste formål ikke er at træffe beslutninger, men at signalisere ansvarlighed og seriøsitet.

Evalueringer i kulturpolitikken

På det kulturpolitiske område efterspørges evalueringer i stigende grad som grundlag for politiske beslutninger, og evalueringsbølgen har – om end lidt forsinket – ramt kulturforsøg, -programmer og -institutioner. Også kulturområdet er blevet præget af resultatorientering, og de knappe økonomiske ressourcer skal udnyttes, der hvor effekten er størst. Med den omfattende evaluering af Kulturfonden (Gerner Nielsen og Nørgaard, 1993) sættes nye standarder for omfanget af evalueringer af kulturpolitiske tiltag, og siden er stablen af evalueringer støt vokset, godt hjulpet af Nordisk Kulturinstituts 19-binds serie *Kulturens politik*, der opsummeres i den idepolitiske redegørelse *Den danske Kulturmodel* (Duelund, 1995).

Gennemblader man bunken af evalueringsrapporter, viser der sig et mangfoldigt billede af opdragsgivere og opdragsudførere, der ud fra mange forskellige evalueringsmodeller har søgt at påvirke den kulturpolitiske virkelighed. De spænder fra beskrivende erfaringsindsamlinger til mere analyserende forskningsrapporter, fra kvantitative målinger til mere kvalitativt prægede formative evalueringer. Der findes ikke én evalueringsmodel, men modeller og metoder der afspejler aktuelle behov og ikke mindst de økonomiske midler til rådighed. Men karakteristisk for rapporterne er både deres ad hoc-karakter, som vidner om en manglende målsætning for en løbende vurdering af dansk kulturpolitik, og den store spredning i de udførende parter, der har bidraget til en yderligere opsplitning af et i forvejen spredt forskningsmiljø på feltet. I forskningsmæssige sammenhænge er spørgsmålet om kvalitet, forskningsmæssig indsigt og habilitet grundlæggende, og dette hænger igen sammen med spørgsmålet om, hvordan man bedst kan sikre, at armslængden mellem forvaltning og forskning inden for det kulturpolitiske forskningsfelt opretholdes.

Kulturpolitisk forskning som legitimering?

Jørn Langsted, professor i dramaturgi, fokuserer således i en artikel på spørgsmålet, om forskningen er med til at legitimere den kulturpolitik, der er under udformning (Langsted, 1998). Her svinger Langsted krabasken over hele den danske kul-

turpolitiske forskning, der blev publiceret i året 1997, hvoraf hovedparten var initieret og betalt af Kulturministeriet eller af instanser under ministeriet. Efter en gennemgang af ti eksempler lyder hans konklusion, at der er for meget bestilt hurtigarbejde og for lidt langsom grundlæggende og mere langsom forskning. Han vurderer, at de snævre og begrænsede opgaver fører til et "teknisk fix" på politiske problemer og efterspørger en kritisk forskning, der i højere grad står i udveksling og dialog med beslutningstagerne. Han skriver:

"Blandt faldgruberne på den politiske side er - paradoksalt nok - at forskningen ikke opfylder sin rolle som en kritisk og refleksiv instans. Den bliver for eftersnakkende, bliver til én blandt mange sangere i koret af besluttende politikere og embedsmænd. Den kan legitimere politiske beslutninger, der så at sige ligger i luften, eller den kan efterfølgende blive inddraget i det politiske beslutningsgrundlag, mens forskeren står og vasker sine hænder og siger, at det slet ikke var sådan ment, men at han jo da ikke har noget ansvar for, hvad folk (= politikerne) finder på, at bruge hans forskning til."

(Langsted, 1998:102)

Når Langsted bruger begrebet "legitimering" handler det ikke nødvendigvis om bestilte resultater, hvor forskerne så at sige har fået armen vredet om af opdragsgiver, men også om en "indforståethed" mellem bestillere og forskere, der gør, at forskernes skrivelser ikke fjerner sig fra den rådende samfundsmæssige horisont. "Legitimering" får her en meget bred definition, og i princippet kan al forskning, hvis resultater ikke går imod de rådende politiske tendenser, i følge Langsted karakteriseres som legitimerende. Det er klart at denne "indforståethed" kan være farlig, men det er på den anden side meget vanskeligt at dokumentere den, og påstanden kan let føre til en til tautologi: At al evaluering, der følges op af handling fra ministeriet (eller andre opdragsgiveres) side er mere eller mindre aftalt spil. Eller at al forskning, som ikke kritiserer de forhold, Langsted går imod, er legitimerende forskning (se Egholm og Jochumsen, 1998).

Langsteds svar ligger ikke i, at afskaffe den bestilte forskning, for som han skriver "bliver bestilt forskning ikke nødvendigvis til kritisabel forskning, og fri forskning bliver ikke nødvendigvis god forskning" (Langsted, 1998:16). Hans løsning ligger snarere i en ændring af forskerrollen hen imod det, han med henvisning til Habermas (1969) betegner som den "pragmatiske model", ifølge hvilken der foregår en kritisk vekselvirkning mellem politiske beslutningstagere og videnskabsfolk, der formidles via en offentlig diskussion. Her ses forskeren ikke kun som forsker, men også som en samfundsborger, der har et ansvar for, hvad hans arbejde anvendes til. Langsteds krav til den kulturpolitiske forskerrolle er, at den skal være "kritisk, praksis-sensitiv, selvrefleksiv og situativ med et janusansigt" – hverken mere eller mindre!

Rum for kritisk refleksion

Også i den nordiske diskussion om evalueringer indenfor det kulturpolitiske forskningsfelt har spørgsmålet om forskningens frihed og forskerens rolle stået i centrum. Evalueringsforskningen har som formål at "forsyde politikudformerne med interessefri og uhildet kundskab, som det ideelt set ikke skal være grund til at rejse tvivl om fra de involverede parter side", skriver den norske kulturpolitiske forsker Svein Bjørkås i sin polemiske artikel *Opdragsforskere – statens nyttige idioter?* (Bjørkås, 1998). Spørgsmålet er her, om kulturpolitikforskere, som udfører opdrag, er dømt til at fungere som statens nyttige idioter, eller om der også i opdragsforskningen er rum for kritisk refleksion? Det er hans påstand, at den kulturpolitiske opdragsforskning lider af, at dens vigtigste opgave bliver at fremskaffe velkvalificeret dokumentation, dvs. information frem for argumentation, sådan at de teoretiske og selvrefleksive elementer i forskernes arbejde savnes. Feltet er præget af en manglende økonomi, som resulterer i få midler til kundskabsproduktion og af et faglig-socialt landskab præget af relativ isolation mellem forskerne. Midlet mod denne tendens ligger ifølge Bjørkås ikke i en ændring af forskerrollen, men i en styrkelse af et kritisk fagmiljø, for som han skriver:

"Et fagligt sterkere, mer selvbevisst og mer kravstort miljø av kulturpolitikforskere vil –

mer en noe annet – gjøre det mulig og nødvendig for den enkelte oppdragsforsker å være nyttig uten på samme tid å bli benyttet som nyttig idiot”.

(Bjørkås, 1998:131)

Afstanden mellem forskning og forvaltning

Disse problemstillinger legger op til spørsmålet om, hvordan den kulturpolitiske evalueringsforskning ideelt set skal organiseres, sådan at både armlængden og forskningens kvalitet tilgodeses. Her kan man opstille fire modeller for evalueringsforskning (se Albæk, m.fl. 2001):

- Centermodellen
- Specialenhedsmodellen
- Konsulentmodellen
- Licitationsmodellen

I *centermodellen* etableres der med offentlige tilskuds særlige centre specialiseret i evaluering. De har typisk en lovgivningsdefineret opgave, og det tilsigtes, at de opererer mere eller mindre uafhængigt af deres politiske ophav. Denne ”armslængde” – som står til diskussion – sikres ved, at der nedsættes en forskningskompetent bestyrelse, hvor formanden og flertallet ikke må være i et økonomisk eller ansættelsesmæssigt afhængighedsforhold af ministeriet (Rosenbeck, 2001). For folkeoplysningens område finder man således *Udviklingscentret for folkeoplysning og voksenundervisning*, der med basismidler fra Undervisningsministeriet har til formål at evaluere og formidle viden om feltet, mens *Danmarks Evalueringsinstitut* står for de mere undervisningsprægede områder under samme ministerium. Fordelen ved en sådan model er, at det muliggør en mere sammenhængende vurdering af ressortområdets problemstillinger, men samtidig vil der – trods kompetente bestyrelser – være fare for en politiseret og interessebetonet adfærd omkring centrets arbejde. Her er det f.eks. interessant, at undervisningsministeren har kompetence til at sikre, at der følges op på de evalueringer, Danmarks Evalueringsinstitut fortæger.

Det skal her fastslås, at *Center for Kulturpolitiske Studier* ved Danmarks Biblioteksskole ikke hører ind under denne centermodel. Vi er ikke en sek-

torforskningsinstitution med midler fra et ministerium, og vi har ingen lovgivningsmæssig basis for virksomheden. Hvad vi er, kommer jeg ind på nedenfor, men det skal blot her pointeres, at der i Danmark ikke findes et offentligt støttet center inden for det kulturpolitiske område som sådan. På idrættens område findes *Idrætsforsk*, et center der med en basisbevilling fra Kulturministeriet forsker og udfører evalueringer på det idrætslige område.

Specialeenhedsmodellen betyder, at stat, amt eller større kommuner har evalueringsenheder, der har til opgave at foretage evalueringer af andre dele af samme forvaltning. Den kaldes også for en ekstern-intern evaluering, en model som kan resultere i krydspres, der tvinger evaluator til at tage administrative og politiske hensyn, når evaluator er ansat i den samme organisation og under den samme topledelse, som den enhed der bliver evalueret. Dette kræver – lige som at sælge elastik i metermål – en høj etik. Modellen kan også fungere i en mere ”blød” udgave, hvor enheden uddelegerer opgaver til andre evaluerings- og forskningsinstitutioner, sådan som Norges kulturråds enhed for evaluering og forskning om kulturpolitik (se Arnestad, 2001). Enheden udfører udrednings- og evalueringsopgaver selv, men i de fleste tilfælde engageres eksterne forskere og forskningsinstitutioner på projektbasis og altid, når det drejer sig om evaluering af Kulturrådets egen virksomhed. Enheden styres af et udvalg med medlemmer fra Kulturrådet, Statistisk sentralbyrå og Norges forskningsråd med Kulturdepartementet som observatør, og her kan man tale om en lidt mere ”mudret” armlængde end i centermodellen ovenfor. For selv om Kulturrådet i princippet er etableret i armlængde-afstand til Kulturdepartementet, kan man tale om en gråzone. Georg Arnestad, der selv er tilknyttet enheden som forsker, skriver:

”Uafhængig af hvilke indvendinger, der kan rejses mod Kulturrådets dobbeltrolle som kulturpolitisk aktør og som forskningsmiljø, synes det ikke som om der i dag findes noget alternativt forskningsmiljø som kan erstatte Kulturrådets udredningsenhed.”

(Arnestad, 2001:2)

Fordelen ved den norske model er, at enheden samtidig står for rådgivning og formidling, dvs. fungerer som en kundskabsressource for det administrative og politiske niveau, sådan at den kulturpolitiske forskning som en trojansk hest kan operere indefra i systemet. Lignende modeller findes inden for det finske kulturenråd, og også det engelske Arts Council har sin egen udredningsafdeling, der arbejder meget målrettet med modeller for evalueringer af programmer og institutioner (se f.eks. *Appraisal Handbook*, 1994).

Konsulentmodellen er den, som overvejende karakteriserer det danske Kulturministerium og dens underliggende institutioner som f.eks. Biblioteksstyrelsen. Her køber opdragsgiver sig til ekstern konsulentbistand, og i princippet optræder konsulenten som neutral og objektiv. Men fordi konsulenten på længere sigt er i lommen på opdragsgiver for at få nye opgaver samme steds eller hos lignende opdragsgivere, kan der ligge en fare for det, som Langsted ovenfor kalder legitimeringsforskning. Denne fare kan for så vidt både ligge i det private konsulentfirma og i en offentlig forskningsinstitution, men fordelene ved den offentligt ansatte forsker burde være, at hun/han er indskrevet i et forskningsmiljø, der sætter evalueringen ind i en større sammenhæng, og i øvrigt ikke er økonomisk afhængig af opdragsforskning på længere sigt. Dette gælder dog kun i princippet – også den offentlige forskningsinstitution kan have skjulte dagsordener. Et værn imod ”bestilte forskningsresultater” bunder dog også i økonomi: Ingen konsulentvirksomhed kan på længere sigt leve med et dårligt image, og det kan i sig selv medvirke til at opretholde en vis selvjustits mht. til tilnærmelsen af det ideale mål om neutralitet og objektivitet.

Den sidste model er *licitationsmodellen*, hvor større evalueringsopgaver sendes i offentligt udbud, en model der vinder frem i de seneste år på grund af EU's regler om udbud. Her kan interesserede evaluatore på baggrund af udspecificerede tilbud byde på opgaven, eller som det var tilfældet med evalueringen af Kulturministeriets Udviklingsfond, kan udvalgte evaluatore indbydes til at byde på opgaven, sådan som jeg skal komme ind på nedenfor. Licitationsmodellen har den fordel, at en offentlig myndighed ikke rutine-

mæssigt bruger en fast evaluator, og den kan bryde vanetænkning og klikkeri. Men som Albæk & Co. fremhæver det, er ”den der er bedst til at udspecificere en evalueringsplan som en handelsvare i tilbudsform, ikke nødvendigvis den, der også er bedst til at evaluere” (Albæk m.fl., 2000:266). Det er ikke sikkert, at faglighed, kyndighed og integritet sikres i alle tilfælde gennem dette udbudssystem, hvor økonomi og faglighed skal gå op i en højere enhed.

Uanset model, er det generelt et problem, at Kulturministeriets evalueringsforskning sættes i værk uden egentlig styring eller kvalitetskontrol, og at der ikke foregår nogen overordnet evaluering af evalueringerne. I kronikken *Uskikken der breder sig* kritiserer Bente Rosenbeck, formand for Statens Humanistiske Forskningsråd, at afgørelser af forskningsmæssig kvalitet, der burde træffes af et forskningsråd, i dag i stigende grad træffes af ministeriernes embedsmænd. Hun efterlyser en større ”kontrakt” mellem forskningens kvalitet og relevans ved at ministeriernes udbud af forskningsmidler enten godkendes eller kommenteres af de relevante statslige forskningsråd eller af forskningsstyrelsen. For som hun skriver:

”Med al respekt for ministeriernes embedsmænd, så kan man have sin tvivl om den forskningsmæssige indsigt og frygte, at manglende kendskab til forskningen inden for et område kan – og vil – betyde, at man jævnlige genopfinder den dybe tallerken.”
(Rosenbeck, 2001)

For Kulturministeriets vedkommende kunne det være et skridt på vejen at lade det allerede eksisterende forskningsudvalg, der har til opgave at indstille, hvilke projekter inden for Kulturministeriets forskningsudøvende institutioner, der skal støttes via ministeriets forskningspulje, vurdere de projekter, der udliciteres eller iværksættes af ministeriet selv.

En dansk model

Som det fremgår af ovenstående findes der ikke én model, der løser alle de skitserede problemstillinger. Selv om den norske model synes at fungere tilfredsstillende, er evalueringsenheden ikke

selv blevet evalueret udefra, og modellen kan ikke umiddelbart overføres til en dansk sammenhæng, da vi ikke har et kulturråd eller en lignende konstruktion som "buffer" mellem ministerium og kulturliv. En forskningsenhed direkte under ministeriet ville i høj grad kunne klandres for manglende uafhængighed. Centermodellen kunne have fordele, ikke mindst fordi det kunne styrke det meget fragmenterede og spredte forskningsmiljø, der præger feltet i dag. En stærk og uafhængig bestyrelse kunne sikre kvalitet og neutralitet. Men samtidig må man indrømme, at det kulturpolitiske felt er relativt begrænset, og at de udredninger og evalueringer, der iværksættes her, ikke er nok til at opretholde et center med dette ene formål for øje. Centret kunne risikere at blive for "indspist" og dets resultater for enøjede.

Det er måske i virkeligheden ikke så dårligt at opretholde forskellige tilgange til den kulturpolitiske forskning, sådan at konkurrencen kan befordre en mangfoldighed af evalueringskoncepter og metoder. Her er det vigtigt at holde fast i, at det ikke er prisen, der skal konkurrere, men om evalueringen kan leve op til krav om videnskabelig metode og forskningsmæssig uafhængighed. Dette kan kun styrkes i takt med at det generelle forskningsmiljø omkring kulturpolitisk forskning styrkes, jfr. Bjørkås ovenfor.

CKS i evalueringsbilledet

Det er her *Center for Kulturpolitiske Studier* (CKS) kommer ind i billedet. Centret er en uafhængig institution, der er oprettet ved Danmarks Biblioteksskole i 1998 bl.a. med det formål at udføre evaluerings- og udredningsopgaver for offentlige og private opdragsgivere (se www.db.dk/cks). Definitionen af kulturpolitisk forskning er i denne sammenhæng forskning, der belyser samspillet mellem den samfundsmæssige udvikling, kultursektoren og beslutningstagere. CKS ligger under Institut for Kultur og Medier, men er organiseret som selvfinansierende virksomhed og fungerer som sådan på linie med et konsulentfirma, dvs. virksomheden skal på sigt løbe rundt.

Men samtidig er CKS gennem instituttet forankret i et forskningsmiljø og trækker på ekspertise

herfra. F.eks. er centerprojektet *Gør biblioteket en forskel?* (Jochumsen og Hvenegaard Rasmussen, 2000) et forskningsprojekt, der er finansieret af Danmarks Biblioteksforening, Biblioteksstyrelsen og Danmarks Biblioteksskole i samarbejde og udført af forskere ved skolen. I et andet projekt *Kulturinstitutionernes bidrag til det kulturelt mangfoldige Danmark* (Hvenegaard Rasmussen og Høirup, 2000) på opdrag af Interkulturelt Netværk og finansieret af Kulturministeriet har en af skolens forskere være projektleder, mens den anden er projektansat. På samme måde er evalueringen af Biblioteksstyrelsens forsøg *Børnekulturskonsulenter - en procesevaluering af 8 forsøg i centralbiblioteksregi* (Holmegaard og Skot-Hansen, 2000) gennemført. CKS kan således siges at være en hybridform mellem en forskningsinstitution og en konsulentvirksomhed, men dets forskningsbaseret adskiller det fra det gængse konsulentbureau.

Men hvad betyder forskningsbaseret? Det betyder, at evalueringen både teoretisk og metode-mæssigt er forankret i en forskningstradition, og at den skal leve op til krav, der til en hver tid er herskende i et kritisk forskningsmiljø, dvs. at den kan stå for "peer evaluation". En forskningsbaseret evaluering skal desuden sætte det evaluerede ind i en større samfundsmæssig sammenhæng, sådan at det ikke kun evaluerer mikrokvaliteten men også makrokvaliteten af den offentlige indsats (Albæk m.fl., 2000:268).

Evalueringen af KUF – et eksempel

CKS's evaluering af Kulturministeriets Udviklingsfond, der er udgivet i rapporten *KUF i det uprøvede grænsefelt – en midtvejsevaluering af Kulturministeriets Udviklingsfond* (Balling, Fazakerley og Skot-Hansen, 2001) har vi forsøgt at leve op til disse kriterier. Om det er lykkedes, må en eventuel peer-evaluation i form af en faglig anmeldelse eller omtale tage stilling til. Her skal evalueringens formål og resultater kort gennemgås som en "case" i forhold til den forskningsbaserede evalueringstype. Men først kort om selve opdraget:

Kulturministeriets Udviklingsfond (KUF) besluttede i 1999 at lade sig evaluere og udliciterede i

første omgang opgaven ved at henvende sig til 3-4 mulige evaluatore, herunder CKS. I sit notat vedr. evalueringsdesign af 14. maj 1999 ønsker KUFs bestyrelse en evaluering, der "inddrager prioriteringer og perspektiver, der ligger ud over mere traditionelle og institutionelle evalueringer af kulturområdet". Det overordnede formål med evalueringen er ifølge notatet både at skabe rammen om en ekstern motivering og perspektivering af fondens arbejde og at få et internt arbejdsredskab for den nuværende og kommende bestyrelser. Når man ønsker en ekstern evaluering, er det for at få "et systematisk og vederhæftigt blik udefra på fondens arbejde." Om Udviklingsfonden med iværksættelsen af evalueringen blot har villet vise en "symbolsk facade" jfr. ovenfor eller om bestyrelsen for alvor har ønsket at blottlægge sig for mulige politiske indgreb, kan ikke naturligvis ikke vurderes ud fra notatet. Man kan undre sig over, hvorfor det var KUF selv og ikke Kulturministeriet, der havde nedsat fonden, der skulle iværksætte og finansiere evalueringen. På denne måde blev KUF tvunget til at fungere som opdragsgiver for sin egen evaluering, og man kan diskutere, om det på længere sigt er den rigtige model for kulturpolitiske programmer og fonde, at de skal bruge de penge, der egentlig er afsat til projektstøtte, til evaluering, og desuden bliver armslængden mellem evaluator og den evaluerede part meget kort. Men under alle omstændigheder kan det siges at være positivt, at bestyrelsen valgte et projektforslag, der lagde mere op til en kritisk evaluering end et festskrift.

Bestyrelsen valgte i sommeren 1999 CKS's projektforslag, men mente at budgettet var for stort. Derfor blev der først i sommeren 2000 forhandlet en kontrakt på plads for en mindre omfattende evaluering end det første ambitiøse udkast, der lagde op til afprøvelse af et nyt responsivt undersøgelsesdesign. Gert Balling, cand. mag i moderne kulturformidling, blev ansat som projektleder, mens Susan Fazakerley, cand.phil. i teatervidenskab, og jeg selv varetog dele af evalueringen, der blev gennemført i perioden april 2000 og et år frem. Lektor Niels Ole Pors fra Danmarks Biblioteksskole stod for udformningen og den statistiske bearbejdning af spørgeskemaet. Evalueringen er baseret på såvel kvantitative som kvalitative metoder, dog med vægt på de sidste. I det nye pro-

jektforslag skrev CKS om formålet med evalueringen:

Evalueringen formål

Evalueringer beskyldes ofte for at være for at være bagudrettede. Formålene med at evaluere kan forenklet opstilles i forhold til modellens dimensioner ekstern/intern og bagudrettet/fremadrettet:

Ekstern/politisk	
legitimering/kontrol	strategisk/taktisk
Retrospektiv	Prospektiv
kollektiv erindring	feedback/læring
Intern/organisatorisk	

© DSH

I CKS's evalueringsforslag lægges vægten på den højre side af modellen: Dels en tilbagemelding til det eksterne, politiske niveau med henblik på de mere overordnede kulturpolitiske beslutninger i forhold til KUF's fremtid og indhold, og dels et input til den interne diskussion om arbejdsprocesser og prioriteringer i kommende bestyrelser.

Det er klart, at dette kræver en dokumentation af KUF's arbejde, sådan at også venstresidens mere retrospektive aspekter belyses: Hvad har fonden faktisk støttet, hvordan er processen foregået, og lever fonden op til lovens krav og handlingsplanens intentioner. CKS's evaluering vil ikke nøjes med at se på resultater og målopfyldelse, men den skal løfte sig over den legitimerende funktion ved at lægge vægt på en kritisk, teoribaseret refleksion over fondens målsætninger og virke. Evalueringen skal ikke give karakterer, men opstille rum for refleksion og vision.

Evalueringen er karakteriseret ved at

- den er *teoribaseret*, dvs. at den tager udgangspunkt i en mere teoretisk diskussion af kulturpolitikken og kunstens rolle i det senmoderne samfund og KUFs arbejde relateres til spørgsmål, der rejser sig i denne sammenhæng

- *konteksten* inddrages, dvs. at KUFs formål og handlingsplan ikke kun evalueres i forhold til sin egen målopfyldelse, men ses i forhold til den aktuelle statslige kulturpolitik
- det *æstetiske aspekt* inddrages ved at kultur- og kunsthaglige eksperter inddrages i forbindelse med evalueringerne af de udvalgte cases. Herved styrkes den vurdering af den kvalitetsmæssige og kunstneriske side, som savnes i de evalueringer, der udelukkende er baserede på sociologisk/organisatorisk fagkundskab.

Hvor de to første punkter udtrykker ideen om en forskningsbaseret evaluering, er især det sidste punkt: Inddragelsen af kunst- og kunsthaglige eksperter det mest nyskabende i en dansk evalueringssammenhæng. Baggrunden for dette valg lå i, at KUF er et fond, som giver tilskud til eksperimenterende og tværgående kunst, dvs. kunst, som er krævende både at forstå og at vurdere. Her ønskede vi at inddrage mere specialiseret viden end den, vi selv besad som kulturpolitiske forskere. Til hver af de fire cases, vi havde udvalgt, blev der derfor tilknyttet en person – en kritiker, universitetsforsker el. lign. – der stod for den kunst-

nerisk/æstetiske vurdering af projektet. Til projektet *Poetry Slam 2000* havde vi f.eks. bedt digteren og lyrikanmelderen Niels Lyngsø vurdere projektets kunstneriske kvaliteter set i relation til genren som sådan. Og mht. projektet *Et nyt dramatisk/musikalsk IT medie* bad vi Anders Michelsen, der er ekspert inden for computerkunst, om at give sit syn på projektets udførelse.

Ved at inddrage disse eksperter kunne vi i fællesskab belyse såvel de kunstneriske, organisatoriske og strategiske aspekter ved casene, og vi havde som baggrund for dette opstillet en model, som bl.a. var inspireret af den førnævnte *Appraisal Handbook* udgivet af det engelske Arts Council. Her deltager en række "advisory panels" bestående af kunsthaglige eksperter i en meget nøje tilrettelagt vurdering af de enkelte kunstinstitutioner. Vores model, som blev fokuseret i forhold til de forskellige kontekster, så i udgangspunktet sådan ud:

Model for kvalitativ vurdering af kultur- og kunstprojekter –

(egenskaberne markeret med kursiv stammer fra KUFs egen handlingsplan)

Kriterier	Egenskaber
Kunstneriske	Vision og fantasi Udførelsens kvalitet Evne til at kommunikere med målgruppe <i>Eksperimenterende (oprøvede grænsefelt)</i> <i>Tværgående</i> Professionalisme <i>Talentpleje</i> <i>International dialog</i> <i>Nyt æstetisk formsprog (multimedier)</i>
Organisatoriske	Ledelsesformer Bestyrelses rolle Initiativ og baggrundsgrupper Finansiering og fundraising Planlægning, deadlines og gennemførelse Netværk/samarbejde/forankring/frivillige Tekniske og fysisk rammer <i>Kontinuitet</i>
Strategiske	Opnåelse af kulturpolitiske mål Opnåelse af KUF's mål Klar projektbeskrivelse mht. - idé og vision - vilje og motiv - målgruppe og formidling - mediestrategi Etnisk og tværkulturel: udveksling og samspil Distribution – til hvem og hvordan

Om vores intention lykkedes eller ej må andre vurdere, men det var under alle omstændigheder en udfordring at inkorporere en kunstnerisk kvalitetsvurderingen i en ellers tilstræbt objektiv og neutral vurdering og dermed søge at løse problemstillingen om cirkelns kvadratur. En problemstilling, der i højere og højere grad synes at præge debatten omkring kulturpolitiske vurderinger som sådan: Hvordan forenes det politiske, administrative og kunstneriske niveau i vurderingen af de kunstneriske institutioner og projekter? (se Langsted, 2001).

Gør evalueringen en forskel?

Mht. evalueringens resultater og forslag henvises til selve rapporten, da det vil være alt for omfattende at gentage dem i denne forbindelse. Det er heller ikke muligt i skrivende stund at vurdere, om rapporten har gjort en forskel, dvs. om der på længere sigt sker ændringer i lovgivning, administrativ praksis eller kommende handlingsplaner (en ny bestyrelse for KUF er netop blevet nedsat). Under alle omstændigheder er det svært at følge de kanaler, ad hvilke sådanne ændringer eventuelt sker, for kommandovejene er ikke ligetil på et felt med så mange aktører. Det vi indtil nu har erfaret er, at der har været stor interesse for rapporten i ministeriet og i KUFs bestyrelse og målgruppe. Rapporten er dels blevet fremlagt til drøftelse på et chefmøde i kulturministeriet og dels på et offentligt møde i det nye Kunstsekretariat, hvor 70-80 fremmødte seriøst diskuterede dens resultater og eventuelle konsekvenser.

Til gengæld kan man ikke kalde den sporadiske debat om rapporten, der har været i medierne, for specielt seriøs. Hvor nogle aviser som f.eks. *Information* og *Politiken* valgte at tage Kulturministeriets egen relativt positive pressemeddelelse på ordet, brugte *B.T.* og *Jyllands-Posten* rapporten som et polemisk afsæt for en rindalistisk præget debat. I *B.T.* lød overskriften *Uduelig bestyrelse uddelte 70 millioner* (10.5.2001), mens journalisten fra Jyllandsposten interviewede to af oppositionens politikere. Her forudså den konservative Brian Mikkelsen en snarlig lukning af fonden, simpelthen fordi "de støttede projekter er for meget lorum-larum", mens Venstres Ester Larsen lidt mere afdæmpet udtalte at det "jo ikke er sikkert,

at nationen har brug for den form for kultur" (30.4.2001). At disse udtalelser kom lige op til, at Finansudvalget skulle godkende det tipsaktstykke, der skulle sikre KUFs virksomhed det næste år, gjorde at Udviklingsfonden risikerede at blive til en tom skal – et fond uden midler. Så galt gik det ikke, aktstykket gik igennem, men historien viser, at det som evalueringsforsker er umuligt at "styre" medierne, og dermed hvordan evalueringresultaterne evt. bliver brugt. Det, som er skrevet i en sammenhæng til seriøs diskussion, bliver vendt i luften i forhold til en politiseret medievirkelighed. Det ville naturligvis være naivt at tro andet, men det stiller spørgsmål til Langsteds ideale krav om forskerrollen i den pragmatiske model, der lægger vægt på, at der foregår en kritisk vekselvirkning mellem politiske beslutningstagere og videnskabsfolk formidlet via en offentlig diskussion. Det er fint som et ideal, men svært at gennemføre, når der går parti-politik i sagen!

Som kulturpolitisk instrument

Det ene spørgsmål er, om den kulturpolitiske evalueringsforskning bruges som et instrument til at justere og forandre kulturpolitikken her-og-nu. Der ses tilfælde, hvor resultaterne bruges med skarp konsekvens, som ved Nellemann Konsulenternes stærkt kritiske evaluering af Kulturministeriets internationale samarbejde, der resulterede i en øjeblikkelig opsigelse af det påbegyndte samarbejde med Det danske Kulturinstitut. Og tilfælde som ovenfor, hvor kritiske bemærkninger i en rapport kunne have haft negative følger i mod evaluators egentlige hensigt. Evalueringer kan og vil blive brugt som det passer ind i det politiske spil. Men det er klart, at i jo højere grad der skabes et miljø omkring den kulturpolitiske forskning, sådan at det ikke er den enkelte forsker, der skal drage i felten for at forsvare sit arbejde, men at der foregår en løbende diskussion af evalueringspraksis og resultater, desto mere styr bliver der på brugen af den.

Det andet spørgsmål er, hvordan man undgår, at evalueringsrapporterne arkiveres lodret eller samler støv på hylderne. *Who wants yesterdays papers* – og hvem læser en evaluering fra et overstået program eller projekt? Her drejer det sig om, at også evalueringer indskrives en kontekst,

sådan som vi har forsøgt med evalueringen af KUF, således at de både fremstår som indlæg i en kulturpolitisk debat og som relevant dokumentation for en periodes kulturpolitiske intentioner og initiativer. Og at de samtidig er med til at udvikle teorier og metoder og dermed er med til at præge den kulturpolitiske forskning generelt. Det kræver, at der også i evalueringsforeningen er højt til loftet, for som man synger: Forskning varer længe, koster mange penge...

Noter

1. Citeret fra Dahler-Larsen, 1999:11

Anvendt litteratur

Albæk, Erik. Vidensinteresser og de mange betydninger af evaluering – et udviklingsperspektiv. I: Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup (red.) *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag, 2001, s.21-31.

Albæk m.fl. Evalueringernes fremtid – fremtidens evalueringer. I: Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup (red.) *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag, 2001, s.260-270.

Appraisal Handbook, The Arts Council of England, 1994.

Arnestad, Georg. Norsk kulturråd satser på forskning og utgreiing om kulturpolitikk. www.kultur-ad.no/omraader/utredninger.html (downloaded d. 1.7.2001)

Beck, Ulrich, Antony Giddens and Scott Lash: *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge. Polity Press, 1994.

Balling, Gert, Susan Fazakerley og Dorte Skot-Hansen. *KUF i det uprøvede grænsefelt. En midtvejsevaluering af Kulturministeriets Udviklingsfond*. København: Center for Kulturpolitiske Studier og Udviklingsfonden, 2001 (se også www.db.dk/cks).

Bjørkås, Svein. Oppdragsforskere – statens nyttige idioter? I: *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 1998 nr.3, s. 128-132.

Dahler-Larsen, Peter. *Den Rituelle Refleksion - om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag, 1999.

Dahler-Larsen, Peter og Hanne Katherine Krogstrup. Evaluering og institutionelle standarder: Nyinstitutionelle betragtninger af evaluering som vor tids ritual. I: *Politica* 2000, nr. 3, s. 283-299.

Dahler-Larsen, Peter og Hanne Katherine Krogstrup. Evalueringens konstitutive virkninger. I: Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup (red.) *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag, 2001, s. 232-245.

Duelund, Peter. *Den danske kulturmodel. En ideologisk redegørelse*. Århus: Klim, 1995.

Egholm, Charlotte og Henrik Jochumsen. Langsted sigter godt, men rammer skidt. I: *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 1998 nr. 3, s. 123-127.

Gerner Nielsen, Elsebeth og Steen Nørgaard. *PÅ TVÆRS af de Kulturfondstøttede initiativer*. København: Udviklingscentret for folkeoplysning og voksenundervisning, 1993.

Habermas, Jürgen. Vitenskapeliggjort politikk og offentlig mening. I: Jürgen Habermas: *Vitenskap som ideologi*, Oslo: Gyldendal, 1969, s. 67-83.

Holmegaard, Mette og Dorte Skot-Hansen. *Børnekulturkonsulenter – en procesevaluering af 8 forsøg i centralbiblioteksregi*. København: Center for Kulturpolitiske Studier, Danmarks Biblioteksskole, 2000.

Hvenegaard Rasmussen, Casper og Charlotte L. Høirup. *Kulturinstitutionernes bidrag til det kulturelt mangfoldige Danmark*. København: Det Interkulturelle Netværk, Nationalmuseet, 2001 (se også www.intercult.dk/rapport).

Jochumsen Henrik og Casper Hvenegaard Rasmussen. *Gør biblioteket en forskel?* København: Danmarks Biblioteksforenings Forlag, 2000.

Langsted, Jørn. Kulturpolitisk forskning i Danmark i 1997 – legitimering af kulturpolitik? I: *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 1998 nr. 2, s.100-120.

Langsted, Jørn. Kvalitet i kulturpolitik – kvalitet i kunst. I: *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 2000 nr. 2, s.6-32.

Rosenbeck, Bente. Uskikken der breder sig. Kronik i: *Berlingske Tidende* d. 21.3.2001.