

Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup

Evaluering og institutionelle standarder: Nyinstitutionelle betragtninger af evaluering som vor tids ritual

Evaluering er i sin selvforståelse en systematisk dataindsamling med det instrumentelle sigte at forbedre en offentlig organisations præstationer og udfald. I denne artikel vil vi undersøge evalueringer som organisatoriske ritualer, hvis primære drivkraft er deres kongruens med legitimerende kulturelle mønstre. Institutionaliserede standarder for evaluering har forskellig form. De dannes ofte uden for egentlige demokratiske fora, og institutionel teori medvirker til at få udpeget de påågtede virkninger heraf. Det inspirerer til nyudvikling af begreber om evalueringers symbolske og konstitutive effekter.

Vi lever i evalueringernes tidsalder. Evalueringer er ikke blot blevet en løbende, integreret del af den offentlige sektors virksomhed, der er samtidig sket en håndfast institutionalisering af fænomenet, for eksempel i forbindelse med lovgivning om Danmarks Evalueringsinstitut, servicelovens bestemmelser om kontinuerlig evaluering og universiteternes udviklingskontrakter. En *evalueringsmentalitet* har bredt sig. Evalueringsdiskursen er blevet „protected discourse“ - en hellig gruppe af ord, der aftvinger særlig kulturel respekt (Dahler-Larsen, 1998). Evaluering er trådt i karakter som obligatorisk politisk og administrativt ritual, som prioriteringer og beslutninger må igennem for at blive socialt gyldige.

Evaluering gennemgår en institutionaliseringsproces, der berettiger til at konceptualisere evaluering som en tidstypisk standard. Det ligger lige for at studere evaluering i lyset af nyinstitutionel teori om isomorfisme (fælles formtræk) i organisationer. Isomorfisme kan komme til veje på tre måder (Powell og DiMaggio, 1991: 67ff.), nemlig via tvang (love og regler), via professionelle normer og via efterligninger mellem organisationer. Vi mener at kunne identificere elementer af hver af disse i forhold til evaluering.

I denne artikel vil vi benytte sociologisk institutionel teori, men også overskride den deterministiske og lineære forklaring af isomorfisme, der ofte er indlejret i gængs nyinstitutionel teori. Den meningsskabende, evalueringsbølgen trækker i sit kølvand, kan med analytisk fordel ses som en dialektisk institutionaliseringsproces mellem aktørhandlinger og feltnormer, mellem tekster og kontekster.

Vi vil også vise, at institutionalisering og standardisering kan gribe fat i mange forskellige aspekter af evaluering. Disse spænder fra evaluering som generel organisationsopskrift i et reflektivt moderne samfund til specifikke evalueringskriterier på mikroplan i forskellige policy-processer. Forskelle i, hvordan evaluering standardiseres, kan give forskelle i den praktiske anvendelse af evaluering.

I sin selvforståelse er evaluering nemlig en systematisk, retrospektiv bedømmelse af præstationer og resultater i offentlig virksomhed, som *tiltænkes at*

Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup

Evaluering og institutionelle standarder: Nyinstitutionelle betragtninger af evaluering som vor tids ritual

Evaluering er i sin selvforståelse en systematisk dataindsamling med det instrumentelle sigte at forbedre en offentlig organisations præstationer og udfald. I denne artikel vil vi undersøge evalueringer som organisatoriske ritualer, hvis primære drivkraft er deres kongruens med legitimerende kulturelle mønstre. Institutionaliserede standarder for evaluering har forskellig form. De dannes ofte uden for egentlige demokratiske fora, og institutionel teori medvirker til at få udpeget de påågtede virkninger heraf. Det inspirerer til nyudvikling af begreber om evalueringers symbolske og konstitutive effekter.

Vi lever i evalueringernes tidsalder. Evalueringer er ikke blot blevet en løbende, integreret del af den offentlige sektors virksomhed, der er samtidig sket en håndfast institutionalisering af fænomenet, for eksempel i forbindelse med lovgivning om Danmarks Evalueringsinstitut, servicelovens bestemmelser om kontinuerlig evaluering og universiteternes udviklingskontrakter. En *evalueringsmentalitet* har bredt sig. Evalueringsdiskursen er blevet „protected discourse“ - en hellig gruppe af ord, der aftvinger særlig kulturel respekt (Dahler-Larsen, 1998). Evaluering er trådt i karakter som obligatorisk politisk og administrativt ritual, som prioriteringer og beslutninger må igennem for at blive socialt gyldige.

Evaluering gennemgår en institutionaliseringsproces, der berettiger til at konceptualisere evaluering som en tidstypisk standard. Det ligger lige for at studere evaluering i lyset af nyinstitutionel teori om isomorfisme (fælles formtræk) i organisationer. Isomorfisme kan komme til veje på tre måder (Powell og DiMaggio, 1991: 67ff.), nemlig via tvang (love og regler), via professionelle normer og via efterligninger mellem organisationer. Vi mener at kunne identificere elementer af hver af disse i forhold til evaluering.

I denne artikel vil vi benytte sociologisk institutionel teori, men også overskride den deterministiske og lineære forklaring af isomorfisme, der ofte er indlejret i gængs nyinstitutionel teori. Den meningskabelse, evalueringebølgen trækker i sit kølvand, kan med analytisk fordel ses som en dialektisk institutionaliseringsproces mellem aktørhandlinger og feltnormer, mellem tekster og kontekster.

Vi vil også vise, at institutionalisering og standardisering kan gribe fat i mange forskellige aspekter af evaluering. Disse spænder fra evaluering som generel organisationsopskrift i et reflektivt moderne samfund til specifikke evalueringskriterier på mikroplan i forskellige policy-processer. Forskelle i, hvordan evaluering standardiseres, kan give forskelle i den praktiske anvendelse af evaluering.

I sin selvforståelse er evaluering nemlig en systematisk, retrospektiv bedømmelse af præstationer og resultater i offentlig virksomhed, som *tiltænkes at*

spille en rolle i praktiske beslutningssituationer (Vedung, 1998: 20). Denne selvforståelse trives bedst under rationalitetsantagelser vedrørende politiske beslutninger og efterfølgende implementeringsprocesser. Hvis man fastholder sådanne rationalitetsantagelser i en bestræbelse på at legitimere evalueringebølgen, er man imidlertid nødt til at negligere store dele af de seneste 30 års erkendelser inden for organisationsteori (March og Olsen, 1976; Brunsson, 1986), politologi (Parsons, 1995), og implementeringsteori (Hjern, 1986; Rothstein, 1994).

At anlægge et institutionelt perspektiv på evalueringer skærper kun yderligere behovet for at forstå evalueringsanvendelse hinsides et rationelt perspektiv. Vi vil derfor afrunde artiklen med et bud på begrebsudvikling på dette område.

Der er mange mulige tilgange til forståelse af evalueringsprocesser, herunder teorier med fokus på magt, interesser og politiske processer. Vi koncentrerer os som nævnt om nyinstitutionel teoris formåen, men også om dens begrænsninger med hensyn til at forklare spredningen af evalueringsfænomener.

En respektfuld, men kritisk tolkning af nyinstitutionel teori

Institutionel teori har bidraget med indsigter i rituelle, normative og strukturelle fællestræk, der ser bagom den instrumentelle selvforståelse, som moderne organisationer bygger på (Scott, 1995; Powell og DiMaggio, 1991). Det institutionelle perspektiv opstiller af og til en lineær forklaring af konkrete aktørers handlinger og beslutninger ud fra et totaliserende perspektiv på et bestemt organisatorisk felt. Hermed tenderer det institutionelle perspektiv mod at erstatte tidligere tiders rationelle og/eller funktionalistiske, temmelig rigide organisationsmodeller med en tilsvarende maskinel, ja ofte næsten deterministisk forklaringsmodel, der blot opererer på feltniveau snarere end på organisationsniveau.

En sådan model rejser en række problemer i forhold til ærindet her. Et af dem er, at teorien ikke er i stand til at give et bud på, hvordan begyndelsen på en institutionaliseringsproces forklares, når institutionalisering per definition har at gøre med rutine, vane og taget-for-givethed. Nyinstitutionel teori plejer at finde institutionaliseringens kilder i anerkendelsesværdige og efterstræbelsesværdige instanser. Men hvordan kan man vide, hvad der er anerkendelsesværdigt og efterstræbelsesværdige kilder, inden spredningen sker? Her ligger en risiko for en nyinstitutionel cirkelslutning: Elementet X optages i en given organisation, fordi det er normativt anerkendt. Hvordan ved vi, det er normativt anerkendt? Jo, det kan vi se af, at det optages i feltets organisationer. Hermed gøres en legitim standard til årsag til sin egen spredning. En vej ud af denne tautologi er at udskifte den metodologiske ramme fra en kausal relation til en dialektisk relation mellem tekst og kontekst, hvor kategorier som ritual, mening og symbol rykkes fra at være residualbegreber til at være kernebegreber (Geertz, 1975; Tompkins, 1987).

Det løfterige potentiale ved det institutionelle perspektiv består derfor ikke i en deterministisk forklaringskraft, men i dets evne til at sætte begreb på de normative og oftest latente spændinger i organisationers funktionsmåde og ikke mindst de inkonsistenser, paradokser og til tider ganske underholdende dilemmaer, som organisationer derved sættes i og sætter sig selv i.

Komplikationer ved anvendelse af institutionel teori på evaluering

Paradigmet for en undersøgelse på basis af institutionel teori er, hvorfor og hvordan en given standard eller et standardiseret formelement dannes, spredes og optages inden for et organisatorisk felt. En standard er en „oppskrift som fanger, og som har fået en forbilledlig status for flere organisationer“ (Røvik, 1998: 13) og et „standardiseret formelement“ er en afgrænset ide om, hvad der til enhver tid er rigtige formelle strukturer, ledelsestyper/stile, organisationskulturer, rutiner og procedurer (Røvik, 1992: 262). Når standarden er institutionaliseret, betyder det, at den bliver opfattet og omtalt af mange som den rigtige, hensigtsmæssige, effektive, moderne og sågar endda den naturlige måde at organisere sig på.

Mekanismerne til institutionalisering kan være ganske forskellige. De rækker fra regulative (sanktioner udløst af lovgivning m.m.) over normative (for eksempel båret af professionelle normer og/eller tidstypiske kulturelle modebølger, hvor man efterligner forbilleder) til de kognitive (en bestemt viden og tænke-måde tages for givet som socialt gyldig) (Scott, 1995). Forskellige forskere vægtlægger disse tre søjler i institutionaliseringsprocesser forskelligt. For os er det forhold, at institutionaliseret viden typisk tages for givet imidlertid den mest grundlæggende og den mest interessante søjle i institutionaliseringsbegrebet.

Institutionalisingen sker gennem vanedannelse. Vanedannelsen indebærer, at den samme handling gentages, og at handlingerne bevarer deres meningsfuldhed gennem rutiner på det fælles videnslager, som tages for givet og objektiviseres og dermed får sandhedsværdi. Det befrier aktørerne fra hele tiden at skulle tage stilling (Berger og Luckmann, 1983: 75).

Der er sket en institutionalisering, når de sociale konstruktioners socialt konstruerede natur skjuler sig for aktørerne (Castoriadis, 1981) således at disse snarere opleves som uomgængelige kendsgerninger end socialt skabte (Berger og Luckmann, 1983: 108). Institutionaliserings-tendenser virker allerstærkest, når de ikke har den udvendighed over sig, der gør det muligt at spekulere i dem (Berger og Luckmann, 1983: 89). En „operationalisering“ af dette reificerings/institutionaliseringsperspektiv i forhold til en analyse af evaluering-bølgen byder imidlertid på en række problemer.

En første komplikation er, at evaluering ikke blot er eet sådant formelement. Der er tale om et mangehovedet uhyre med mange fremtrædelsesformer: top-down/bottom-up orienteret, kvantitativ/kvalitativ, summativ/formativ, intern/ekstern, med eller uden inddragelse af mange interessenter, positivistisk/fænomenologisk inspireret. Hertil kan tilføjes, at en række fænomener, som ligner evaluering til forveksling, dagligt kaldes noget andet, for eksempel kvalitetsmåling.

En anden komplikation ved en institutionel analyse af evaluering er, at evaluering-standarder i praksis kan specificeres på mange forskellige måder. Kravet kan gå på evaluering som sådan, eller på udvalgte elementer i en evaluering-proces såsom bestemte evalueringskriterier, på hvem der skal høres i et evaluering-forløb, på et bestemt evalueringssystem/design eller -metode eller på en kodificering af konsekvenser af evaluering-sarbejde.

En tredje komplikation knytter sig til feltbegrebet. I institutionel teori sigter dette begreb gerne til en pulje af organisationer, som er relativt tæt forbundne

med hensyn til strukturer, gensidige netværk, fælles normmiljø og endda også ofte fælles organisering (Powell og DiMaggio, 1991). Men evalueringsstandarder spredtes i mange forskellige felter på forskellige analyseniveauer fra enkeltorganisationer via kommuner, professioner og nationer til internationale organisationer.

Vi vil hævde, at der i en praktisk evalueringssituation er ganske langt fra en nyinstitutionel drommesituation, hvor en enkelt identificerbar standard S spredtes i et identificerbart felt F ved hjælp af en kendt proces P.

Når såvel S, F som P i praksis er relativt flydende i Danmark i dag, er det blandt andet udtryk for, at Danmark faktisk ikke har nogen samlet evalueringspolitik (Rieper, 1996). I de senere år kan iagttages en inspiration fra blandt andet New Public Management, som understøtter begyndende tendenser til en mere institutionaliseret evalueringspolitik, som dog sætter sig på ganske forskellige måder i forskellige sektorer (Hansen og Hansen, 2000). Det samlede evalueringsbillede minder stadig om dansk forvaltningspolitik generelt ved ikke at være præget af centralisme og teoretisk konsistens, men ved eksperimenter, afprøvnin-ger og aflejringer af ganske forskellige elementer (Greve og Jensen, 1999: 4).

Ambitionsniveauet i det følgende er alene at eksemplificere de ganske forskellige måder, som evalueringsstandarder kan formuleres på, og i hypoteseform antyde mulige effekter heraf. Først ser vi på, hvordan man kan forstå etableringen af selve fænomenet evaluering som en tidstypisk legitimeret standard.

Evaluering som tidstypisk standard

Skal etableringen af en tekst-kontekst-relation mellem et felt F og en standard S være metodologisk troværdig, må man være omhyggelig med at specificere de egenskaber ved en normativ situation i organisationsomgivelserne, der gør det logisk, at lige netop standarden S faktisk vinder indpas under gældende betingelser. Til at karakterisere sådanne tidstypiske kulturelle betingelser omkring vor tids evaluerende organisationer vil vi benytte begrebet „refleksiv modernitet“ (Beck, Giddens og Lash, 1994).

I den refleksive modernitet er tidligere tiders samfundsidentitetsgivende polære begreber (samfund versus natur, kapitalistisk demokrati versus kommunisme, fremskridt versus stilstand) under afvikling. I stedet bryder en ny erkendelse af samfundets hovedproblematik frem: Det er samfundets egne bieffekter og koordinationsproblemer, der er dagsordensættende. Institutionaliserede ordener inden for organisation, økonomi, videnskab og hele det sociale felt skaber en lang række bieffekter for sig selv - og for hinanden - via en betragtelig forøgelse af den samfundsmæssige kompleksitet. Der er en stigende fornemmelse af, at samfundet ikke har noget center med et samlet overblik. Centeret opdager nemlig først ideer, når de er blevet banale (Beck, 1994: 39). I stedet træffes væsentlige afgørelser via vedvarende og ukoordinerede feedback-løkker på forskellige niveauer i komplekse systemer.

Dette er paradigmet for „det refleksive“ forstået både som den ukoordinerede „refleksive“ tilbagekastning af samfundets bieffekter på samfundet selv (Beck, 1994: 3, 176) og som et „refleksionsarbejde“, der tematiserer den tvivl og kritik, som moderniteten retter mod sig selv. Tvivl og kritik fremmes af professioner

og eksperter, som udpeger problemer og fremsætter reformforslag uden dog at være sikrede mod, at de selv bliver genstande for næste bølge af det samme (Giddens, 1994). Begreber om kvalitet, for eksempel livskvalitet, bliver medier for refleksion, tvivl og omstillingsparathed, men kan ikke under de aktuelle betingelser selv sammenfatte nogen vision af kollektivt forpligtende karakter (Bauman, 1995: 79).

I en sådan situation kommer offentlige organisationer under krydspres. Den almindelige stemning af tvivl og kritik udvides til nye områder, når man opdager, at stadig flere livsforhold (miljø, sundhed, forplantning) ikke primært er reguleret af konventionelle moralske normer eller givne biologiske begrænsninger, men tværtimod er stærkt påvirkelige af organisatoriske beslutninger og omgivelsernes pres.

Det giver vanskeligheder for offentlige organisationer at skulle imødegå kritik, når tidligere tiders fortællinger om staten som redskab for materielt, socialt og menneskeligt fremskridt i dag synes at savne legitimitet. Samtidig har en række karakteristiske offentlige jobfunktioner såsom lærerens været udsat for et „auratab“ (Ziehe, 1998), der kun yderligere understreger behovet for en afstivning af de offentligt ansattes forklaringsfundament.

Refleksion og selvudvikling bliver besungne kulturelle temaer. Det gælder om at kunne lytte, argumentere, dokumentere, være fleksibel og udvikle sig. At vise omstillingsparathed og at kunne håndtere kontingens ved hjælp af information bliver i sig selv kulturelt pointgivende. Derfor handler mange organisationsopskrifter 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. Evaluering symboliserer, at man er en seriøs fagperson eller leder, der ved, hvordan man håndterer kontingens. Evaluering signalerer omstillingsparathed via håndtering af koordinationsproblemer og bieffekter. Evaluering symboliserer en optagethed af systemers og delsystemers selvbetragtning- og selvjusteringskapacitet.

Hermed er foreløbigt intet påstået om evalueringers effekter på de evaluerede programmer og aktiviteter. „Opfølgning“ og „effekter“ af evaluering kan være ganske vanskelige at gennemskue for brugere, kontrollerende myndigheder og offentligheden. Måske består evalueringens kulturelle dynamik først og fremmest i, at igangsættelse af evaluering er „appropriate“, dvs., den er formmæssigt kongruent med sine samfundsmæssige og kulturelle (regulative, normative og kognitive) mulighedsbetingelser.

Når først evaluering får karakter af en institutionaliseret standard, synes den at føre egne institutionaliseringsmekanismer med sig. Uddannelser, kurser, konferencer og konsulentvirksomhed skaber forudsætninger for mere evaluering. Andres evalueringspraksis øger presset på de tøvende.

Evaluering reducerer i princippet kompleksiteten og usikkerheden i det senmoderne samfund gennem etablering af feedback-sløjfer i den offentlige sektor. Den kompleksitet, som karakteriserer arbejdet i offentlige organisationer under den reflektive modernitets betingelser - ikke mindst de offentlige organisationer, der arbejder med komplekse „human-processing“ aktiviteter - reduce-

res imidlertid ofte på upåagtede måder, og med upåagtede konsekvenser, når den skal gøres organisatorisk håndterbar via specifikke evalueringsprocedurer.

Formation af evalueringskriterier som standarder

I princippet tænkes målsætninger for offentlige programmer at være fastlagt via den parlamentariske styringskæde. Med udgangspunkt i sådanne officielt definerede målsætninger forestiller man sig typisk, at udmøntningen af konkrete evalueringskriterier er et rent teknisk, evalueringsmetodisk anliggende. Det overlades derfor til en metodisk-teknisk specialist, en evaluator.

I praksis oplever evaluatorene imidlertid ofte, at officielle målsætninger for et givet program er for uklare, vage eller for modstridende til, at man kan udlede evalueringskriterier af dem. Det kan blandt andet skyldes, at netop uklare formelle mål har medvirket til at sikre den nødvendige støtte til programmet fra forskellige politiske interesser og ideologier (Baier, March og Sætren, 1986).

Bestemmelsen af evalueringskriterier bliver i praksis en tolkningsproces, som bliver medkonstituerende for, hvad programmet overhovedet handlede om (Weick, 1995). Arbejdet med evalueringskriterier kommer i så fald til at afsløre „mål“ som retrospektive konstruktioner (Dahler-Larsen, 1998: 22).

I det følgende vil vi vise tre eksempler på, hvordan evaluator - ikke en isoleter evaluator, men en aktør eller et system i en given social kontekst - bliver medkonstruktør af evalueringskriterier og ikke mindst, hvordan disse af og til bliver til standarder ikke blot for evalueringsarbejdet, men i bredere forstand en policy-aktivitet inden for et bestemt felt (Krogstrup, 1999a: 23).

Det første eksempel vedrører evalueringen af bedriftssundhedstjenesten i X-by. I dansk lovgivning er det en central målsætning for bedriftssundhedstjenesten (BST) at varetage en forebyggende indsats mod arbejdsbelastninger og -skader. I evalueringen bestemmes nemlig BST-indsatsen som konsulentydelse i forhold til virksomhederne. Konsulentydelse blev vurderet på, om de var veldefinerede, leveret til tiden, om de svarede til kundernes forventninger osv.

Hvorfor blev tolkningsrammen om BST-arbejdet til et spørgsmål om indfrielse af disse kriterier? Sandsynligvis fordi det konsulentfirma, som var involveret i evalueringen, selv havde denne synsvinkel som en så integreret del af sin „Weltanschauung“, at man tog den for givet. Således kan fokuseringen på bestemte evalueringskriterier henføres til valget af et konsulentfirma som evaluator, frem for BST's målsætninger. Men det havde nok ikke været muligt at få dette kriterium igennem, hvis det ikke i øvrigt havde været understøttet af tankegange i tiden og af BST-systemets organisation som konsulentlignende osv. Men definitionen af BST som en konsulentydelse, der lever op til kundens forventninger, kan være i strid med hensynet til BST's langsigtede og forebyggende indsats. Sidstnævnte kan for eksempel være udfordrende i forhold til arbejdspladsernes holdninger til og investeringer i arbejdsmiljøforbedringer.

Eksemplet illustrerer en klassisk iagttagelse i nyinstitutionel teori, nemlig at formidlere af viden, in casu konsulenter, yder et selvstændigt bidrag til dannelsen og spredningen af standarder i et felt. De er leverandører af brudstykker til tolkning af offentlige organisationers virksomhed (Czarniawska-Joerges, 1988).

Og konsulenter logik er at sælge standardvarer, der ofte ikke er specielt tilpasset den sektor, den særlige produktion eller den særlige organisatoriske/institutionelle sammenhæng, der arbejdes med i hvert enkelt tilfælde (Røvik, 1992).

Det andet eksempel vedrører de internationale læseundersøgelser af Folkeskolen. På initiativ af internationale organisationer som OECD er foretaget tilsyneladende sammenlignelige undersøgelser af læseevnerne hos børn i Folkeskolen. Undersøgelserne gav Danmark en lavere placering på den internationale rangliste, end hvad der svarede til dansk selvforståelse. Det gav anledning til intens debat. Problemet blev konstrueret som et spørgsmål om, hvorvidt Danmark var bagud i et internationalt uddannelseskapløb - underforstået et kapløb, der også er snævert relateret til et økonomisk kapløb. Det noteres, at der aldrig har været afholdt en faktisk konkurrence, hvor børn fra mange lande mødtes for at læse om kap (Stronach, 1999). Det er derimod undersøgelsen i sig selv, der producerer en konkurrenceforestilling.

Bemærk, hvordan evalueringskriteriet blev formuleret. Den internationale sammenligning af læsefærdighed var ikke i sit udgangspunkt et resultat af et evalueringsspørgsmål, der blev stillet i Danmark. Tværtimod må en international organisation, der udfører sådanne undersøgelser, selv definere sin metier og opfinde evalueringskriterier, der er simple nok til at kunne rejse på tværs af landegrænser og egenartede nok til at kunne understøtte den pågældende organisations eksistensberettigelse. Undersøgelsesernes betydning i Danmark var ubetvivlelig. Men deres oprindelser og deres standardsætning skyldes andre institutionelle mekanismer, end dem som findes i det folkeskolepolitiske felt i Danmark.

Det tredje eksempel vedrører evaluering af socialpolitiske forsøgsprogrammer (Krogstrup, 1999b). Forsøgsprogrammer har per definition ikke snævert specificerede målsætninger, men rummer projekter, der qua forskellige arbejdsformer, strukturer og organisationskulturer er løst kobled til politiske og administrative overbygninger (Krogstrup, 1999b: 2). Intentionen med et forsøgsprogram er netop at udvikle erfaringer til dannelse af nye mål, metoder og strategier, ikke mindst i en situation, hvor man måske mangler forbilleder for udviklingen af en ny praksis. Forsøgsprogrammer er dermed potentielle kuvøser for udvikling af institutionaliserede standarder. I forbindelse med dialogen med projektmagere, folk fra Socialministeriet m.m. i et „evalueringsværksted“ inden for rammerne af forsøgsprogrammet, oplevede evaluator at medvirke til:

- via dialog at tolke en bestemt skabelseshistorie bag forsøgsprogrammet,
- at medkonstruere fælles kognitive kort blandt projektmagere,
- at tolke specifikke og kontekstbundne tiltag som meningsbærende for hele programmet,
- at udvikle og indsnævre evalueringstemaer og -kriterier, og
- at indgå i en ganske snæver dialektik mellem løbende fokusering af evalueringsarbejdet og udvikling af programaktiviteter (Krogstrup, 1999b: 5ff.).

I et af de omtalte forsøgsprogrammer blev der som grundlag for evalueringen etableret en beskrivelse af formålet med socialpsykiatri (operationalisering af

målsætninger i form af kriterier), som på daværende tidspunkt var et nyt politisk felt. Der blev senere skrevet en bog samt etableret et landsdækkende videnscenter, der via bestemte personer var med til at videreføre nogle af evalueringsarbejdets kriterier som efterfølgende dagsordensættende for socialpsykiatrien. Samtidig havde ministeriet en finger med i spillet med hensyn til at selekttere, tillade og definere bestemte sociale konstruktioner som „de rigtige“ og retrospektivt „optage“ disse i den konventionelle politiske styringskæde.

Sammenfattende viser de tre eksempler, hvordan evalueringskriterier kan blive til fortolkningsmæssige retningslinjer for god praksis. Evaluator har været pennefører og medkonstruktor ikke blot retrospektivt i forhold til den evaluerede aktivitet, men også i større eller mindre udstrækning i forhold konstruktion af en fremtidig praksis.

I de to første eksempler er det relativt let at henvise til den instans, der gennem evaluering har bidraget til konstruktionsprocessen (et konsulentfirma eller en international organisation). I det tredje tilfælde er det vanskeligere at udpege én sådan instans, om end evaluator synes at spille en central rolle som katalysator for den dialog, hvori kriterierne konstrueres. I processen indgik blandt andet visse forhåndsopfattelser, evaluators teoretiske orientering samt samtalepartnere på forskellige administrative og politiske niveauer.

Evalueringskriterier er ganske ofte legitimeret af en makroinstitutionel ramme, af „tidsånden“, eller, som Cornelius Castoriadis (1987) skriver, de er en del af de samfundsmæssige, imaginære betydninger, der konstituerer netop dette samfund på dette tidspunkt. Men evaluators indflydelse på den mikropolitiske udvælgelse af kriterier er bemærkelsesværdig i sig selv.

I alle de tre nævnte eksempler er *den institutionelle dannelse af evalueringskriterier selv en tolkning, der tilføjer nyt til en sag*. Kriterierne dannes på måder og i fora, som ikke kan forstås ved blot at tage udgangspunkt i den parlamentariske styringskæde.

Hermed skitseres et paradoks. På den ene side er argumentet for evaluering ofte, at borgerne har en demokratisk ret til at få at vide, hvad skattekroneerne bruges på, og om indsatsen faktisk lever op til de politisk fastsatte målsætninger. Evaluering symboliserer, at man prøver at „få styr på“ implementeringen af offentlige programmer. På den anden side viser eksemplerne, at det kan være instanser og processer uden for demokratisk kontrol, der afgør hvilke kriterier, der skal ligge til grund for evalueringens billede af den offentlige aktivitet. Dermed udgør disse instanser nogle selvstændigt politisk fortolkende led. Den klarhed, der af og til er i evalueringsdata, modsvares således ofte af en ganske upåagtet uklarhed angående de mere eller mindre ikke-respektable kilder til dannelsen af de kriterier ved hjælp af hvilke, de „klare“ billeder skabes.

Der er på politiske arenaer ofte et stærkt behov for at skabe klare billeder af succes eller fiasko i offentlige tiltag. Men der er sjældent kapacitet til at absorbere en forståelse af de vilkår, der skaber kriterierne/standarderne, som er med til at tegne disse billeder. Her kan institutionel teori bidrage til at udfordre taget-for-givetheden ved evalueringskriterier og dermed „afklæde“ dem deres rent tekniske og metodiske klædedragt. Institutionel teori kan også være med til at

forklare, hvorfor det i dag er vanskeligt at tage fat på drøftelser af det politisk og demokratisk kontroversielle i dannelsen af evalueringskriterier. Det er fordi, selve evalueringsfænomenet som sådan er blevet en tidstypisk legitimeret organisationsopskrift.

Spredningen af evalueringsstandarder

Ud fra tankegangen om en parlamentarisk styringskæde vil evalueringsstandarder typisk bevæge sig vertikalt i offentlige organisationer. Det nyinstitutionelle perspektiv sætter imidlertid typisk fokus på isomorfisme (fælles standarder) på tværs inden for forskellige organisatoriske felter. Netværk, medier, konsulenter, efterligninger og modebølger - samt på det seneste egentlige evalueringscentre - der forbinder felternes organisationer, skaber de strukturelle forudsætninger for spredning af evalueringsstandarder. Institutionel teori analyserer imidlertid i dag ikke blot strukturelle forbindelser, men også tolkninger og forståelser for at forstå spredningsprocesser.

En standard spredes ofte simultant med en definition af et organisatorisk problem, som standarden siges at være en løsning på (Røvik, 1998: 124). Problemdefinitionen kan være understøttet af, at den er forenklet, rammer temaer i tiden og endvidere er mere eller mindre videnskabeliggjort (Røvik, 1998: 126). Hvorvidt problemdefinitionen passer på hver enkelt organisation i et givet felt gøres ikke til genstand for systematisk undersøgelse (Røvik, 1992), men er funderet på genkendelser af mønstre baseret på ganske få tolkningsmæssige „clues“ (Weick, 1995). Problemdefinitionen er ofte formuleret, så der altid eksisterer et problem af typen: „Organisationen er ikke kundeorienteret nok“. Problemdefinitionen kan sommetider have form af en ren og skær truisme (Røvik, 1998: 127). Ofte begrundes evaluering med, at man i almindelighed mangler viden om, hvordan det går. Og ofte begrundes et bestemt evaluerings- og kontrolsystem med, at der har været mangel på en type kontrol, og kontrolsystemets etablering vil gøre det muligt i fremtiden at øve mere kontrol af kontrolsystemets type (Krogstrup, 1999a: 21-22). Man vil fremme evaluering, fordi det gælder om at opbygge en evalueringskultur.

Spredning af evalueringsstandarder er i Danmark faldet meget forskelligt ud i forskellige sektorer. For en god komparativ analyse heraf, se Hansen og Hansen (2000).

Også organisationens analyseniveau må medtænkes. Spredningen af organisationsopskrifter hænger sammen med organisationers identitetsforvaltning (Røvik, 1998: 138). Identitet er et kompliceret begreb, der på en og samme tid henviser til noget fælles og noget differentieret, til noget indefra-meningsfuldt og noget udefra-socialt anerkendt (Dahler-Larsen, 1998: 122). Bestemte forestillingsmæssige skridt i en organisations identitetsdannelse tjener som forudsætning for optagelse af bestemte organisationsopskrifter. Et første skridt er overhovedet dannelse af identitet som *organisation*.

Det er først for nylig, at børnehaver, hospitaler og statsamter skal til at definere sig som organisationer, der er styret og ledet via generel ledelse og via abstrakte organisationsopskrifter (Strang og Meyer, 1994). Generaliseret ledelse

og konsulentvirksomhed understøtter naturligvis sidstnævnte mere end førstnævnte. I forhold hertil foregår stadig en del identitetskamp i den danske offentlige sektor. Mange skolelærere oplever for eksempel stadig deres virke som først og fremmest mytologisk-pædagogisk. Skoleledere identificerer sig imidlertid i stigende grad med skolen som en organisation, der må ledes og legitimeres ved hjælp af abstrakte organisationsopskrifter, herunder evaluering. Tilsvarende har de internationale læseundersøgelser udfordret gængse skoleforståelser baseret på et påstået specifikt dansk værdigrundlag. På flere måder er kampen om evaluering i skolen således en kamp om skoleidentitet.

Aktører, der søger at fremme udbredelsen af evaluering som institutionel standard, forsøger i det lys at skildre evaluerende organisationer som moderne, tidssvarende, seriøse, udviklingsorienterede, professionelle osv. Men der findes også modgående tendenser. Det er lykkedes de frie skoler at undgå obligatorisk indordning under det nye evalueringsinstitut for undervisningssektoren. Denne strategi er sikkert valgt ud fra en forestilling om, at den bedst understøtter de frie skolers særlige identitet. Visse frivillige sociale organisationer har bevidst fravalgt bestemte evalueringsformer for at undgå en bestemt klientgørelse af dem, der hjælpes. Der søges en evalueringspraksis, der understøtter de frivillige organisationers særlige identitet og eksistensberettigelse som fleksible, individorienterede og idébårne til forskel fra den gængse offentlige indsats (Gruber og Villadsen, 1997: 105).

En organisations afvisning eller tilegnelse af evaluering er således påvirket af, hvordan den spejler sig i forhold til *udvalgte* symbolske identitetsmarkører (Dahler-Larsen, 1998: 136-137). Et sådant identitetsarbejde, herunder de enkelte organisationers egne redigeringsregler, medtænkes i dag i institutionelle analyser af spredningsprocesser (Sahlin-Andersson, 1996). Det er en sund modgift mod determinisme i analysen.

Anvendelse

I dette afsluttende afsnit vil vi opsummere betragtninger om evalueringers effekt på organisatorisk praksis. Gængs teori om evalueringens anvendelse opererer med, at evaluering kan anvendes til kontrol, til læring, til almindelig oplysning, samt til strategiske og taktiske formål. Ingen af disse anvendelsesformer tager imidlertid fuldt højde for upåagtede og utilsigtede virkninger som tilføjes, når evalueringer knyttes til institutionaliseringsprocesser. For at få mulighed for at indfange disse effekter af evaluering vil vi tilføje to yderligere begreber på listen over anvendelsesformer, nemlig henholdsvis den symbolske og den konstitutive anvendelsesform. Begge begreber er i nær familie med institutionel teori, men knytter sig til to forskellige trin og orienteringer i teoriens udvikling.

Optik 1: Evaluering som symbolsk facade

I dette perspektiv optager organisationer evaluering som symbol på, at man ønsker at se sig selv i kortene, er en seriøs leder, ønsker at følge tidens trend etc. Evaluering som symbolsk facade har som sit primære formål at signalere over for omgivelserne, at man som organisation, ledelse og/eller som fag-

professionel er på bølgelængde med sin tid, idet man tager sit evalueringsansvar alvorligt. Sådanne symbolske beretninger om at tage ansvar på sig er afgørende i demokratiske systemer (March og Olsen, 1995: kap. 5).

Da motiverne herfor primært er af legitimerende art i forhold til en institutionaliseret standard, er organisationen ikke særligt motiveret for evalueringsaktiviteter, der ikke er defineret som standard. Hvis organisationen ingen substantiel egeninteresse har i evaluering, men det er den formmæssige kongruens med en ydre standard, der driver værket, er det afgørende, hvordan en sådan standard er specificeret.

Hvis *evalueringensstandard* alene omhandler evaluering som sådan, kan der empirisk forventes en betragtelig mængde evalueringsaktivitet, men samtidig en bemærkelsesværdig uklarhed i forhold til konstruktion af alle de aspekter af evalueringsarbejdet, som henligger institutionelt uspecificerede, herunder formålet med evaluering. Da det er uspecificeret, vil man typisk enten strides om det eller glemme det. Der vil være en vældig efterspørgsel i organisationer efter konkrete „værktøjer“, fordi man føler sig i vildrede med, hvordan man konkret skal udmønte denne abstrakte opskrift. Af og til vil valget af et værktøj (en bestemt metode, et bestemt konsulentfirma osv.) medføre et indirekte valg af formål med evalueringen. Forskellige evalueringsformer vil konkurrere om tid og opmærksomhed for at „fylde hullet ud“ i de institutionaliserede forventninger om evaluering. Man håber for eksempel, at et internt evalueringsarbejde, der fokuserer på forholdet mellem ledelse og ansatte, vil dæmpe op for eksterne dokumentationskrav, blot fordi „nu er evalueringsarbejdet i gang“.

Når standarden er defineret som et krav om evaluering som sådan, vil organisationen have begrænset eller ingen opmærksomhed om opfølgningen. Vi kan forvente en hel del evalueringsarbejde, som ikke i praksis lever op til sin egen selvforståelse om instrumentel anvendelse af evalueringsresultater. Det gør heller ikke noget og har ingen konsekvenser, så længe formkravet blot går på evaluering som sådan. Et personale i en menneskebehandlende organisation, som helt i overensstemmelse med virkeligheden oplever en evaluering som en administrativ legitimeringsaktivitet, kan forventes at medvirke til at sikre, at evalueringssystemet ikke får nogen væsentlige konsekvenser for deres eget arbejde.

I andre tilfælde er der formuleret en evalueringstandard gående på bestemte *evalueringskriterier*. Når evalueringskriterier gennemgår institutionaliseringsprocesser favoriseres relativt enkle, målbare, skriftlige, ofte kvantitative kriterier, der formår at udlejres på tværs af tid og rum (Giddens, 1994), ofte med relativt lidt respekt for de saglige særtræk ved hver kontekst, de rejser igennem.

Sådanne evalueringskriterier opleves imidlertid ofte som snævre i forhold til de fleste offentlige organisationer, som fungerer ud fra komplekse, overlappende kontrolsystemer med mange indbyggede hensyn og ud fra omfattende målkataloger (Wirth, 1986). Organisationer, der søger at leve op til sådanne mangfoldige krav, vil trues af legitimitetstab, hvis de alene søgte at leve op til et givet evalueringskriterium.

Offentlige organisationer må så finde strategier, der modvirker destabilisering via evaluering baseret på et ganske bestemt kriterium. En klassisk strategi

i den forbindelse er at udvise stor træghed i opfølgning af evalueringer. For eksempel klager studenter over, at deres evalueringsskemaer ganske sjældent har effekt på efterfølgende undervisning. Det hænger sammen med, at den fagprofessionelle planlægning af undervisning har en lang række hensyn at tage (faglighed, professionalisme, kollegialitet, hensynet til hele curriculum, akademiske værdier, ressourcebegrænsninger), som kan være i direkte modstrid med de kriterier, der har ligget til grund for studenternes evaluering. Det er derfor organisatorisk visdom ikke at følge særlig konsekvent op på brugertilfredsheds-skemaerne.

En lidt mere subtil strategi til at modvirke overstyring i forhold til et institutionaliseret kriterium såsom brugertilfredshed er at præspecificere det univers af forhold, som brugerne kan erklære sig tilfredse eller ikke tilfredse med (for eksempel åbningstider, men ikke ventelister). Evalueringer forklædt som brugertilfredshedsundersøgelser er da også i praksis ganske ofte afkrydsninger på checklister, hvis emner er defineret af den offentlige organisation selv (Krogstrup, 1999a), og som typisk befinder sig inden for det handlerum, som organisationens rutiner allerede har afmærket (Dahler-Larsen, 1998). Dette svarer til den situation, hvor Mr. Bean sender 10 julekort til sig selv. Når julekortene igen ankommer til Mr. Bean, hænger han dem op som symbol på sin egen popularitet. Teoretisk kan fænomenet genkendes som organisatorisk autokommunikation (Broms og Gahmberg, 1983).

I atter andre tilfælde er *evalueringsstandarden specificeret som et krav om, hvilke parter der skal høres i evalueringsarbejde*. En organisation kan leve op til dette evalueringskrav ved at nedsætte en tungt arbejdende styregruppe, hvis parter skal godkende alle detaljer i et evalueringsforløb. Det fører ofte til tidskrævende evalueringsforløb uden særlig opfølgning, en situation som ikke er ukendt for en del evaluatore. Men organisationen har levet op til evalueringsstandarden, sådan som den var specificeret.

Andre kodificeringer af standarder for evalueringsstandarden kan tænkes. De kan hver især føre til hypoteser om en meget differentieret adoption af aspekter af evalueringsarbejde. I perspektivet skitseret her forbliver det pågældende formelement imidlertid en symbolsk ydre facade, der er afkoblet fra, hvad Meyer og Rowan meget sigende kalder „actual work activities“ (Meyer og Rowan, 1977: 341). Organisationen kan højst mande sig op til at love reformer, som dækker over inkonsistensen (Meyer og Rowan, 1977: 356).

Den skitserede sondring mellem det „symbolske“ og „det reelle“, mellem „facaden“ og „selve arbejdet“, er udbredt i store dele af institutionel teori. Men de nyeste udviklinger i institutionel teori overskrider denne sondring. For eksempel peger Røvik (1998: 150) på, at inkonsistenser kan opdages. Det kan tage lang tid for organisationer at bearbejde dem, men det betyder ikke, at de kan opretholdes omkostningsfrit i evigheder. I praksis vil en analyse af evaluering som legitimerende symbolik skulle tage højde for, at aktører med forskellige interesser både kan appellere til denne symbolik for at fremme en bestemt evalueringsanvendelse og for at modvirke selv samme. Så snart bordet fanger, er det symbolske ikke længere blot symbolsk.

Heller ikke rent teoretisk kan der sondres skarpt mellem det symbolske og det reelle (Tompkins, 1987). Det symbolske er ikke et røgslør over det virkelige, men et uomgængeligt medium for den løbende konstruktion af gældende social virkelighed (Berger og Luckmann, 1983; Castoriadis, 1987; Cassirer, 1965). Det er en sådan forståelse af symbolbegrebet i forhold til konventionel institutionel teori, der ligger til grund for vort begreb om evalueringens konstitutive effekter.

Optik 2. Evalueringens konstitutive effekter

Til evalueringens konstitutive effekter henregnes de måder, hvorpå evaluering som institutionaliseret fænomen medkonstruerer den sociale virkelighed omkring evalueringen. At konstituere betyder at grundlægge, forme, danne, skabe. Tro mod institutionel teoris klassiske tankefigur - at menneskeskabte institutioner ikke genkendes som sådan (Berger og Luckmann, 1983) - sigtes til konstruktioner, som er upåagtede, utilsigtede eller i det mindste ikke kalkulerbare. De konstitutive effekter kan observeres i tre aspekter af den sociale virkelighed, nemlig i det stoflige, i det tidslige samt i sociale relationer og identiteter.

1. Det stoflige

Med „det stoflige“ sigter vi til, hvordan tolkninger, orienteringer og handlinger i offentlige organisationers arbejde kan præges i retning af, hvad et evalueringssystem udpeger som væsentligt. Evalueringssystemet bliver en mental ramme, hvorigennem arbejdet betragtes. På grund af evalueringens sociale, administrative, politiske og organisatoriske signifikans kan en evaluering med et givet evalueringskriterium tilføje en egen meningsbelysning til allerede igangværende arbejde. Dette sker både retrospektivt og prospektivt. Fænomenologien opererer med, at erfaringer belyses retrospektivt som meningsbærende i særlige øjeblikke, der er særligt „modne“ for tolkning (Schutz, 1975; Weick, 1995). Prospektivt vil man begynde at orientere arbejdet efter, hvordan man forestiller sig, at det senere vil blive evalueret. Konstitutive virkninger bliver ikke mindst til gennem foregribelse.

Bestemte effektivitetsmål bliver derigennem til symbolske ikoner for arbejdet. Den tidligere polske møbelindustri blev vurderet på, hvor mange tons møbler, der årligt blev produceret. Det havde som konsekvens, at det polske møbelment blev et af verdens tungeste. Det amerikanske skolesystem siges på tilsvarende måde at være præget af, at testresultater har overtaget rollen som målsætninger for hele skolens virksomhed.

I betragtning af, at sådanne effekter har været kendt i mindst 40 år i organisationsteorien (Jasinsky, 1956; Ridgway, 1956), er det bemærkelsesværdigt, hvor lidt konstitutive effekter af evalueringskriterier faktisk diskuteres i dagens evalueringdiskurs. Der sker løbende evaluering af hjemmehjælpere ud fra, om de opfylder fastlagte arbejdsplaner, af arbejdsformidlingskonsulenter ud fra antallet af virksomhedsbesøg og af universitetslærere ud fra de studerendes tilfredshed med undervisningen. Teoretisk kan det imidlertid forklares, hvorfor en accept af evalueringskriterier med ringe validitet er organisatorisk acceptable. Det er sandsynligvis, fordi selve evalueringsproceduren og ikke dens faktiske følger i dag er institutionelt og kulturelt normativt blåstemplet.

2. Det tidlige

„Timing has a lot to do with the outcome of a rain dance“ siger cowboyhumor. Udsagnet er evalueringsteoretisk relevant. Tidspunktet for en evaluering betyder ganske meget for det billede af en aktivitet, der produceres. Tidspunktet er specielt kritisk, når der er tale om aktiviteter med elementer af „human processing“: Forelæsninger, kriseterapier og læringsforløb vurderes næsten per definition forskelligt alt efter tidspunktet for vurderingen. Den institutionelle timing af evaluering i forhold til andre institutionelle begivenheder er også af betydning. Undervisningsevalueringer er afhængige af, om evalueringen foretages før eller efter eksamen. Når evaluering gøres til en institutionaliseret praksis med faste tidlige rytmer, hvilket er gængs inden for aktuelle organisatoriske styringsregimer såsom målstyring, kvalitetsudvikling, performance indicators m.m., kan denne rytme i sig selv have konstitutive virkninger. Det gælder om at organisere arbejdet sådan, at dets effekter bliver synlige på de rigtige tidspunkter i forhold til evalueringssystemet.

Der er dyb sammenhæng mellem tidlige rytmer og social organisation. Aktører med forskellig status evalueres i forskelligt tidsperspektiv. Droninger evalueres over århundreder, professorer over mange år, ph.d.-studerende over tre og stofmisbrugere dagligt. Da implementering af nye tiltag i offentlige organisationer kan være ganske tidskrævende (Sabatier, 1985), er kontrollen over timingen i evaluering tilsvarende socialt og politisk signifikant. En betragtelig magtbase i politik og forvaltning er magten til at udsætte evaluering indtil det program, man støtter, er begyndt at virke, eller indtil man i øvrigt er politisk klar til en evaluering.

3. Sociale relationer og identiteter

Evalueringer kommunikerer ikke blot om sagsforhold og tidsforhold. De udøver metakommunikation (Bateson, 1972), dvs. kommunikation om sociale relationer og identiteter. Evalueringer er med til at udpege, hvem der har ret til at blive hørt om hvad. Måden at spørge på antyder et univers, inden for hvilket forestillinger om rettigheder og pligter ved bestemte talepositioner bestemmes. Institutionaliserede evalueringer fastlægger sådanne talepositioner og identiteter som matricer, aktører kan benytte i deres selvdefinering, men som der også foretages afgrænsninger og uddefineringer ud fra (Meyer, Boli og Thomas, 1994). Evalueringer metakommunikerer således om, hvorvidt deltagerne i en offentlig aktivitet er „klienter“, „patienter“, „kunder“, „borgere“ eller „brugere.“

Af særlig interesse er netop brugerkategoriens fremvækst som institutionelt bestemt taleposition de senere år. Man kunne tro, at der heri ligger en ubetinget social statusmæssig opjustering af „brugeren“. Tendensen er imidlertid tvetydig. Mens brugerens krav på den ene side fremhæves kulturelt og bruges som begrundelse for offentlige organisationers interne omstruktureringer (du Gay og Salaman, 1992), så gøres brugeren ligesom forbrugeren (Bauman, 1983) samtidig til genstand for betragtelige institutionelle overvågnings-, sorterings-, socialiserings-, normaliserings-, håndterings- og defineringsiltag. Mange organisationer forsøger således i evalueringens start at definere de variable, inden for hvilke brugertilfredsheden kan gives udtryk (Krogstrup, 1999a: 20-21). Ofte

kan man som „bruger“ være med til at afkrydse tilfredshedsskemaer, men ikke deltage i formulering af problemer eller i målsætningsdebatter eller tage ansvar for konsekvenser af de formulerede synspunkter.

En organisation kan også medvirke til at konstituere sine brugere ved at udvælge faktiske brugere blandt potentielle brugere. De bedst evaluerbare vælges, jf. den fra litteraturen om street-level bureaucrats kendte „creaming“-mekanisme (Lipsky, 1980).

Også for den offentligt ansatte selv har evalueringssystemer naturligvis konstitutive virkninger. Et evalueringssystem kan være med til at omdefinere rollen som fagprofessionel fra at være een som benytter særskilt viden på en reflekterende og relativt autonom måde til at være een, som er god til at forfølge fastsatte standarder (Krogstrup, 1999a: 12). Derfor søger flere professioner i dag at udvikle evalueringssystemer, som undviger sådanne standarder, men til gengæld forsvare reflektion og autonomi i den professionelle vidensanvendelse. Dagens evalueringstrid er på mange måder en strid om identiteter og relationer mellem disse, som den udspilles hos aktørerne i offentlige systemer og aktørerne rundt om disse.

Konklusion

Via institutionalisering bliver evaluering i dag til andet og mere end et opfølgende led i en parlamentarisk styringskæde. Alt efter om standardisering sker af henholdsvis evaluering som sådan, af bestemte evalueringskriterier eller andre bestemte træk ved evalueringsarbejde, kan de saglige og indholdsmæssige konsekvenser være ganske forskellige.

Legitimeringen af evaluering i dag ud fra evalueringsprocedurers formmæssige kongruens med kulturelle mønstre i den reflektive modernitet gør selve fænomenet evaluering til en forventelig institutionaliseret standard. Med evaluering som anerkendt tidstypisk ritual fjernes opmærksomheden imidlertid ofte fra problemerne ved at benytte relativt simple evalueringsstandarder over for offentlige organisationers indsatser på komplekse områder karakteriseret af „human processing“. I den forbindelse optræder evaluator ofte som et selvstændigt fortolkende led i en policy-proces ved at udpege taget-for-givne evalueringskriterier, som institutionaliseres uden at have hjemmel i saglige særtræk ved det evaluerede arbejdsområde eller for den sags skyld i demokratisk kontrol.

Konventionelle udgaver af institutionel teori kan medvirke til at beskrive relativt mekaniske spredninger af et fænomen som evaluering, hvor den optagne standard dog forbliver en symbolsk facade i den enkelte organisation, som ikke påvirker organisationens kerneaktiviteter væsentligt. I nyere udgaver af institutionel teori involveres diskussioner om organisatorisk identitet, hvilket gør spredningsprocesserne mindre deterministiske. Samtidig ophæves et skarpt skel mellem det symbolske og det substantielle; evaluering kan have konstitutive virkninger, der griber ind i det stoflige, det tidslige og i sociale relationer og identiteter i forhold til offentlige organisationers arbejde.

Sammenfattende har vi set, at man ikke behøver at anlægge et deterministisk syn på isomorfisme fordi man anlægger en institutionel betragtning. Evaluering kan standardiseres på flere forskellige måder, mange forskellige instanser

medvirker på forskellige niveauer i forskellige felter og forskellige organisationer, og af og til afgøres evalueringsanvendelsen også lokalt. Det afgøres løbende snarere end en gang for alle.

Uden at det institutionelle perspektiv nødvendigvis forklarer evalueringers udfald, er det imidlertid stadig meget gavnligt til at afklæde evalueringer deres rent funktionelle, rationelle eller tekniske klædedragt og i stedet frilægge værdi- og identitetsspørgsmål, som ikke kan undviges, hvis evalueringsbegrebets demokratiske perspektiv skal fastholdes.

Litteratur

- Baier, Vicki E., James March og Harald Sætren (1986). „Implementation and Ambiguity“, *Scandinavian Journal of Management Studies*, Vol. 2, No. 3-4, pp. 197-212.
- Bateson, Gregory (1972). *Steps to an Ecology of Mind*. New York: Ballantine Books.
- Bauman, Zygmunt (1983). „Industrialism, Consumerism and Power“, *Theory, Culture and Society*, Vol. 1, No. 3, pp. 32-43.
- Bauman, Zygmunt (1995). *Life in Fragments*, London: Polity Press.
- Beck, Ulrik, Anthony Giddens og S. Lash (1994). *Reflexive Modernization*, Stanford: Stanford University Press.
- Beck, Ulrik (1994). „The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization“, pp. 1-55 i Ulrik Beck, Anthony Giddens og S. Lash (eds.), *Reflexive Modernization*, Stanford: Stanford University Press.
- Berger, Peter og Thomas Luckmann (1983). *Den samfundsskabte virkelighed*, København: Lindhardt og Ringhof.
- Broms, Henri og Henrik Gahmberg (1983). „Communication to Self in Organizations and Cultures“, *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 482-495.
- Brunsson, Nils (1986). „Organizing for Inconsistencies: On Organizational Conflict, Depression and Hypocrisy“, *Scandinavian Journal of Management Studies*, May, pp. 165-185.
- Cassirer, Ernst (1965). *Et essay om mennesket*, København: Munksgård.
- Castoriadis, Cornelius (1987). „Det imaginære: Skabelsen i det social-historiske felt“, *Paradigma*, 2. årgang, nr. 1, pp. 15-28.
- Castoriadis, Cornelius (1981). *Marxisme og revolutionær teori*, København: Rhodos.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1988). *Att handla med ord*, Stockholm: Carlssons Bokforlag.
- Dahler-Larsen, Peter (1998). *Den Rituelle Reflektion*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- du Gay, Paul og Graeme Salaman (1992). „The Culture of the Customer“, *Journal of Management Studies*, Vol. 29, No. 5, pp. 615-633.
- Geertz, Clifford (1975). *The Interpretation of Cultures. Selected Essays*, London: Hutchinson.
- Giddens, Anthony (1994). *Modernitetens konsekvenser*, København: Reitzel.
- Greve, Carsten og Lotte Jensen (1999). „New Public Management på dansk“. Redaktionelt forord, *Samfundskøkonomien*, september, nr. 5, pp. 2-4.
- Gruber, Thomas og K. Villadsen (1997). „Kvalitet i det frivillige sociale arbejde“, pp. 91-137 i *Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund*, København: Socialministeriet.
- Hansen, Anja og Hanne F. Hansen (2000). „Evalueringsforskning i Danmark“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 81. årgang, nr. 2, pp. 156-77.
- Hjern, Benny (1986). „Implementeringsforskning: Utvärdering av politik“, pp. 64-71 i Palmlund Ingar (ed.), *Utvärdering av offentlig verksamhet*, Liber Förlag.
- Jasinsky, F.J. (1956). „Use and Misuse of Efficiency Controls“, *Harvard Business Review*, xxxiv, pp. 105-112.

medvirker på forskellige niveauer i forskellige felter og forskellige organisationer, og af og til afgøres evalueringsanvendelsen også lokalt. Det afgøres løbende snarere end en gang for alle.

Uden at det institutionelle perspektiv nødvendigvis forklarer evalueringers udfald, er det imidlertid stadig meget gavnligt til at afklæde evalueringer deres rent funktionelle, rationelle eller tekniske klædedragt og i stedet frilægge værdi- og identitetsspørgsmål, som ikke kan undviges, hvis evalueringsbegrebets demokratiske perspektiv skal fastholdes.

Litteratur

- Baier, Vicki E., James March og Harald Sætren (1986). „Implementation and Ambiguity“, *Scandinavian Journal of Management Studies*, Vol. 2, No. 3-4, pp. 197-212.
- Bateson, Gregory (1972). *Steps to an Ecology of Mind*. New York: Ballantine Books.
- Bauman, Zygmunt (1983). „Industrialism, Consumerism and Power“, *Theory, Culture and Society*, Vol. 1, No. 3, pp. 32-43.
- Bauman, Zygmunt (1995). *Life in Fragments*, London: Polity Press.
- Beck, Ulrik, Anthony Giddens og S. Lash (1994). *Reflexive Modernization*, Stanford: Stanford University Press.
- Beck, Ulrik (1994). „The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization“, pp. 1-55 i Ulrik Beck, Anthony Giddens og S. Lash (eds.), *Reflexive Modernization*, Stanford: Stanford University Press.
- Berger, Peter og Thomas Luckmann (1983). *Den samfundsskabte virkelighed*, København: Lindhardt og Ringhof.
- Broms, Henri og Henrik Gahmberg (1983). „Communication to Self in Organizations and Cultures“, *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 482-495.
- Brunsson, Nils (1986). „Organizing for Inconsistencies: On Organizational Conflict, Depression and Hypocrisy“, *Scandinavian Journal of Management Studies*, May, pp. 165-185.
- Cassirer, Ernst (1965). *Et essay om mennesket*, København: Munksgård.
- Castoriadis, Cornelius (1987). „Det imaginære: Skabelsen i det social-historiske felt“, *Paradigma*, 2. årgang, nr. 1, pp. 15-28.
- Castoriadis, Cornelius (1981). *Marxisme og revolutionær teori*, København: Rhodos.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1988). *Att handla med ord*, Stockholm: Carlssons Bokforlag.
- Dahler-Larsen, Peter (1998). *Den Rituelle Reflektion*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- du Gay, Paul og Graeme Salaman (1992). „The Culture of the Customer“, *Journal of Management Studies*, Vol. 29, No. 5, pp. 615-633.
- Geertz, Clifford (1975). *The Interpretation of Cultures. Selected Essays*, London: Hutchinson.
- Giddens, Anthony (1994). *Modernitetens konsekvenser*, København: Reitzel.
- Greve, Carsten og Lotte Jensen (1999). „New Public Management på dansk“. Redaktionelt forord, *Samfundskøkonomien*, september, nr. 5, pp. 2-4.
- Gruber, Thomas og K. Villadsen (1997). „Kvalitet i det frivillige sociale arbejde“, pp. 91-137 i *Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund*, København: Socialministeriet.
- Hansen, Anja og Hanne F. Hansen (2000). „Evalueringsforskning i Danmark“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 81. årgang, nr. 2, pp. 156-77.
- Hjern, Benny (1986). „Implementeringsforskning: Utvärdering av politik“, pp. 64-71 i Palmlund Ingar (ed.), *Utvärdering av offentlig verksamhet*, Liber Förlag.
- Jasinsky, F.J. (1956). „Use and Misuse of Efficiency Controls“, *Harvard Business Review*, xxxiv, pp. 105-112.

- Krogstrup, Hanne Kathrine (1999a). *Eksempel*, paper, Aalborg: Aalborg University.
- Krogstrup, Hanne Kathrine (1999b). *Forsøgsprogrammer som arena for nyudvikling og politikformulering*, paper, Aalborg: Aalborg University.
- Lipsky, Michael (1980). *Street Level Bureacracy*, New York: Russell Sage Foundation.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen-Oslo-Tromsø: Universitetsforlaget.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*, New York: Free Press.
- Meyer, John W., John Boli og George M. Thomas (1994). „Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account“, pp. 9-27 i W. Richard Scott og John W. Meyer (eds.), *Institutional Environments and Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Meyer, John og Brian Rowan (1977). „Formal Structure as Myth and Ceremony“, *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363.
- Parsons, Wayne (1995). *Public Policy*, Cambridge: Edward Elgar Publishing.
- Powell, Walter og Paul DiMaggio (eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Ridgway, V.F. (1956). „Dysfunctional Consequences of Performance Measurements“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 1, No 2, pp. 240-247.
- Rieper, Olaf (1996). *Bør Danmark have en evalueringspolitik?*, København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra*, Stockholm: SNS Forlag.
- Røvik, Kjell Arne (1992). *Den syke stat: Myter og moter i omstillingsarbeidet*, Oslo: The Norwegian University Press.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne Organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*, Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Sabatier, P.A. (1985). „What can we learn from Implementation Research?“, pp. 313-326 i Franz-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone og Vincent Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin: de Gruyter.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1996). „Imitating by Editing Success: The construction of Organizational Fields“, pp. 69-92 i Barbara Czarniawska og Guje Sevon (eds.), *Translating Organizational Change*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Scott, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Schutz, Alfred (1975). *Hverdagslivets Sociologi*, [The Sociology of Everyday Life], København: Hans Reitzel.
- Strang, David og John Meyer (1994). „Institutional Conditions for Diffusion“, pp. 100-112 i W. Richard Scott og John Meyer (eds.), *Institutional Environments and Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Stronach, Ian (1999). „Shouting Theatre in a Crowded Fire: ‘Educational Effectiveness’ as Cultural Performance“, *Evaluation*, Vol. 5, No. 2, pp. 173-193.
- Tompkins, Philip (1987). „Translating Organizational Theory: Symbolism over Substance“, i *Handbook of Organizational Communication*, Newbury Park: Sage.
- Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur.
- Weick, Karl (1995). *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Wirth, Wolfgang (1986). „Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy“, pp. 595-624 i F.X. Kaufmann, G. Majone og V. Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin: de Gruyter.
- Ziehe, Thomas (1998). „Adieu til halvfjerdserne“, pp. 74-88 i Jens Bjerg (ed.), *Pædagogik. Grundbog til et fag*, København: Hans Reitzel.