

# Politik

Nummer 2 | Årgang 20 | 2017

TEMA: VIDEN OG STYRING





# Politik

Nummer 2 | Årgang 20 | 2017

TEMA

VIDEN OG STYRING

# Politik

NUMMER 2 : ÅRGANG 20 : 2017

## TEMA: VIDEN OG STYRING

- 5 Introduktion: Viden og styring  
*Anne Mette Møller & Signe Blaabjerg Christoffersen*
- 11 Kontroversiel relevans: Tal der virker, er tal der splitter  
*Hjalte Meilvang*
- 32 Viden, værdi og omstridt ekspertise: Analyse af den danske debat om lægemiddelprioritering  
*Sarah Wadmann*
- 50 Resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelfærd  
*Marie Østergaard Møller og Vibeke Normann Andersen*
- 68 Evidensdagsordenens metamorfoser i dansk socialpolitik  
*Anne Mette Møller*
- 88 Fordi det virker! – Hvordan idéen om evidensbaseret praksis er drivkraft for forandring af lærerprofessionen i folkeskolen  
*Niels Borch Rasmussen*

## ARTIKLER UDEN FOR TEMA

- 106 De danske husholdninger og stagnationspolitik  
*Mogens Ove Madsen & Mikael Randrup Byrialsen*

## BØGER

- 123 Kunsten at cykle meget langsomt  
*Bo Lidegaard*

128 Netværksanalyse – med og uden internettet  
*Irina Papazu*

133 **ABSTRACTS**

## Ansvarshavende redaktør

Professor MSO, ph.d. Christian F. Rostbøll,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099

1014 København K

Mail: [cr@ifs.ku.dk](mailto:cr@ifs.ku.dk)

Tlf. 35323428

Bøger til anmeldelse sendes til samme adresse, att. Tobias Liebetau.

## Redaktion

Ph.d.-stipendiat Anne Mette Møller, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Anne Sofie Bang Lindegaard, DIIS og Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Benjamin Ask Popp-Madsen, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Ditte Maria Brasso Sørensen, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Emil Husted, Institut for Organisation, CBS

Ph.d.-stipendiat Hjalte Meilvang, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Kristoffer Kjærgaard Christensen, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Marc Jacobsen, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Simone Molin Friis, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d. Signe Blaabjerg Christoffersen, konsulent, KL's ledelsessekretariat

Post.doc Hans Boas Dabelsteen, Institut for Statskundskab, KU

Post.doc Malte Frøslee Ibsen, Institut for Statskundskab, KU

Post.doc Ulrik Pram Gad, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU

Lektor, ph.d. Caroline Grøn, Center for Europæisk Politik, KU

Lektor, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Professor MSO, Mark Blach-Ørsten, Institut for Kommunikation og Humanistisk

Videnskab, RUC

Cand.scient.pol. Simon Gravers Jacobsen

Stud.scient.pol Lise Lerche Paulsen

## Redaktør for boganmeldelser

Ph.d.-stipendiat Tobias Liebetau, Institut for Statskundskab, KU

Mail: [politik@ifs.ku.dk](mailto:politik@ifs.ku.dk)

## Formål

Politik er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver. Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym refereedømmelse, *formidling*, som gør Politik tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

# TEMA VIDEN OG STYRING

# Introduktion: Viden og styring

*Anne Mette Møller, ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet*

*Signe Blaabjerg Christoffersen, ph.d., konsulent, KL's ledelsessekretariat*

Dette temanummer af Politik stiller skarpt på samspillet mellem viden og styring i velfærdsstaten – et tema, der både er eviggyldigt og påtrængende aktuelt. På stadig flere områder lanceres indikatorer evalueringssystemer i bestræbelserne på at opnå en mere sikker viden og dermed et bedre grundlag for beslutninger og prioriteringer i en kontekst præget af begrænsede ressourcer. Inden for store velfærdsområder som sundhed, uddannelse, beskæftigelses- og socialområdet har der længe været massivt fokus på evidensbaseret politik og praksis – tæt fulgt af ophedede debatter om betydningen af 'evidens', og hvilken rolle evidens kan og bør spille i styrings- og beslutningsprocesser. Evidens, oftest forstået som viden om resultater og effekter, ses i høj grad som et nødvendigt grundlag for den kloge styring. Men samtidig er idealer om resultatbaseret styring og evidensbaseret praksis jævnligt genstand for kritik. Der stilles løbende spørgsmål ved, om idealerne kan indfries i en offentlig kontekst præget af komplekse styringskæder og behovet for faglige skøn, eller om det er nødvendigt med helt andre tilgange til styringen af de fagprofessionelle. Ofte får diskussionerne karakter af sammenstød mellem grundlæggende forskellige vidensidealer, logikker, behov, interesser og værdier.

Én ting er sikkert: Udviklingen i en politisk ledet offentlig sektor er ikke drevet af rationalitet alene. Ofte er der stor uenighed om både mål og midler, og derfor er politiske valg og prioriteringer langt fra blot teknokratiske spørgsmål om blot at finde den mest velegnede eller virkningsfulde metode til at opnå et givent mål. I forlængelse heraf er det sjældent entydigt, hvad der tæller som relevant og gyldig viden i forskellige sammenhænge. Ikke desto mindre fortsætter bestræbelserne på at tilskrive systematisk produceret viden en større rolle. Der findes – særligt blandt vidensproducenterne selv – en ukuelig og optimistisk tiltro til, at den rette viden, produceret under de rette betingelser, kan føre til mere oplyste og dermed bedre beslutninger, hvad enten det gælder nye policy-initiativer eller en konkret indsats over for en konkret borger. Også i forskningsverdenen finder vi dermed i disse år en fornyet interesse for, hvordan viden fra forskning, evalueringer og andre kilder anvendes og omsættes i politik og praksis. Nogle ser evidensbaseret viden som et afgørende alternativ til erfarings- og praksisbaseret viden, mens andre advokerer for, at evidensbaseret viden er 'betydningsløs' i sig selv: Det er



blot data eller information, som først får karakter af egentlig viden, når det fortolkes i lyset af erfaring, ekspertise og værdier – i relation til den konkrete anvendelseskontekst.

Der findes en hastigt voksende forskningslitteratur om, hvordan og hvorvidt det er muligt at 'overføre' eller 'omsætte' forskningsbaseret viden til politisk og praktisk handlen (Contandriopoulos et al. 2010; Graham et al. 2006; Greenhalgh & Wieringa 2011; Grimshaw et al. 2012; Nutley et al. 2007; Schwandt 2015; Ward et al. 2009). Store dele af denne litteratur udspringer fra sundhedsområdet og bestræbelserne på at fremme en mere evidensbaseret praksis i denne kontekst. Derfor forekommer den ofte afkoblet fra de indsigter, som den mere samfundsvidenskabeligt og politologisk orienterede forskning byder på. Kigger man til samfundsvidenskaben og videnskabssociologien, finder man således en række tilgange, der på flere måder udfordrer de mange modeller og kagebogs-lignende opskrifter og anbefalinger, som præger litteraturen om 'knowledge translation', som det ofte kaldes i den internationale litteratur. Studier inden for den videnskabssociologiske tradition har længe stillet spørgsmål ved den videnskabelige videns 'naturlige' autoritet ved at undersøge, hvordan forskellige former for viden bliver til, og med hvilke virkemidler forskellige vidensbidrag opnår legitimitet og anerkendelse som fakta (f.eks. Latour and Woolgar 1979). I et mere praksisnært perspektiv er forholdet mellem viden og handling et velkendt tema i litteraturen om professioner og professionsudøvelse (f.eks. Abbott 1988; Greenhalgh 2010; Schön 1983). Ligeledes findes der en stor litteratur, der undersøger, hvordan forskellige normer, idealer og organisationsideer – som f.eks. evidensbaseret praksis eller resultatbaseret styring – sætter sig igennem i organisationer og organisationsfelter, 'oversættes' til praksis og med tiden (måske) bliver institutionaliseret i mere eller mindre genkendelige former (f.eks. Czarniawska & Sevón 1996; DiMaggio & Powell 1983; Meyer & Rowan 1977; Røvik 2007). Pointen her er, at viden, koncepter og modeller aldrig forbliver uforandrede, men altid fortolkes og omformes i mødet med en konkret kontekst. Det gælder således også, når resultatdata skal fortolkes, og evidensbaserede koncepter skal omsættes til praksis.

Ud fra et samfundsvidenskabeligt perspektiv er det dermed ikke alene relevant at udvikle og afprøve konkrete måder at understøtte omsætningen af 'viden' eller 'evidens' til politisk eller praktisk handlen, men også at spørge til selve idealerne for denne omsætning og deres præmisser: Hvilke former for viden anses for at være relevante i et styrings- såvel som et praksisperspektiv? Under hvilke forudsætninger og betingelser kan vi producere og anvende denne viden? Hvilke dynamikker udspiller sig i forsøgene herpå? På hvilke måder spiller viden fra forskning, evalueringer og administrative data sammen med politiske holdninger, værdier, etiske hensyn og udøvelsen af professionel dømmekraft? Hvornår giver det egentlig mening at sige, at en beslutning er baseret på viden eller evidens? Bidragene til dette temanummer er alle forankret i en samfundsvidenskabelig tilgang med rødder i politologi, sociologi og forvaltningsforskning og trækker på forskellig vis på ovennævnte forskningstraditioner. Dermed forholder forfatterne sig gennemgående kritisk til flere af de grundlæggende antagelser, som kendetegner den stadigt voksende produktion af data/information/viden med henblik på styring. Men samtidig ser de også kritisk på kritikken. Fælles for dem alle er, at de først og fremmest

har et pragmatisk og undersøgende ærinde. De advokerer således ikke for eller imod bestemte idealmodeller for produktion af viden til styring og beslutningstagning, men forsøger derimod både kritisk og konstruktivt at afdække nogle af de virkninger og dynamikker, som forskellige idealer afstedkommer i praksis.

Til sammen bidrager artiklerne til at kaste lys over nogle af de ovenstående spørgsmål for herigennem at udvide vores vante perspektiver på relationerne mellem viden og styring. Skal man pege på en fællesnævner, må det være det grundlæggende udgangspunkt, at forsknings- og evalueringsbaseret viden og evidens ikke er objektive størrelser, som i egen ret finder vej til beslutningsprocesser. Der er altid tale om, at nogen gør noget for, at bestemte vidensbidrag (ikke) kommer til at spille en rolle. Data gøres (ir)relevante. Evidensbaseret viden og praksis gøres (il)legitim. Sundhedsøkonomiske beregninger gøres (u)forsvarlige. Eftersom der altid er en flerhed af aktører med hver deres perspektiver og interesser involveret, er processerne sjældent uden omkostninger og konflikter. Ved at udfolde nogle af de dynamikker, der udspiller sig i det danske velfærdslandskab i disse år, håber vi med dette temanummer at bidrage til en mere nuanceret debat om relationerne mellem viden og styring.

#### Præsentation af de fem artikler

Temanummerets første artikel af **Hjalte Meilvang** introducerer og diskuterer begrebet 'kontroversiel relevans'. Det centrale argument i artiklen er, at tal – eksempelvis indikatorer – grundlæggende er konstruerede og dermed politiske størrelser, som først for alvor bliver relevante, når de bruges til noget. Brug øger imidlertid risikoen for kontroverser: Tal der virker, virker ofte på en måde, som nogen er imod. I artiklen udfoldes argumentet om tallenes kontroversielle relevans gennem en analyse af debatten om de nationale tests i den danske folkeskole og forskellige aktørers forsøg på at gøre testresultaterne relevante.

I diskussioner om evidensbaseret praksis i folkeskolen og på socialområdet fremhæves sundhedsområdet ofte som et eksempel til efterfølgelse. Også inden for sundhedsområdet kæmper man imidlertid med at få den nyeste viden fra forskningen til at gøre en forskel i praksis, hvad den omfangsrige litteratur på dette område vidner om. Samtidig er der også her utallige etiske overvejelser og en flerhed af holdninger og værdier involveret i den politiske stillingtagen til, hvilken rolle videnskabeligt funderet viden bør spille i beslutningsprocesser. Det kommer tydeligt til udtryk i **Sarah Wadmanns** artikel om viden, værdi og ekspertise i den danske debat om lægemiddelprioritering. Wadmann viser, hvordan det nye Medicinråd i dag skal evaluere behandlingsomkostninger ved nye behandlinger – men uden at gøre brug af gængse sundhedsøkonomiske metoder til at sammenholde effekt og omkostninger. Som følge af debatten er de sundhedsøkonomiske metoder, som anvendes i flere andre lande, blevet fravalgt til fordel for situationsbetinget (politisk) dømmekraft.

Den professionelle dømmekraft er til gengæld udfordret på andre områder. Dét er emnet for **Marie Østergaard Møller** og **Vibeke Normann Andersens** artikel om statsligt forankret resultatbaseret styring af lokal kernevelfærd. Artiklen er skrevet på baggrund af forfatterens omfattende review af resultatbaseret styring, som gav anledning til en langvarig offentlig debat i foråret 2016. I denne artikel forsøger forfatterne at forklare, hvad der mere præcist sker, når resultatbaseret statsstyring møder velfærdsprofessionelle med et stort professionelt skøn i regelanvendelsen over for borgerne. Konklusionen er, at den indbyggede logik i resultatbaseret styring 'kortsletter' den professionelle dømmekraft. Forfatterne peger på, at netop denne dynamik kan være en væsentlig årsag til manglende positive effekter af resultatbaseret styring.

Evidensbaseret praksis er sammen med resultatbaseret styring en af tidens helt store styringstrends. **Anne Mette Møller** undersøger i sin artikel, hvordan evidensdagsordenen har udfoldet sig på socialområdet, herunder hvordan forskellige politiske aktører fortolker idealet om en evidensbaseret praksis. Artiklen viser, at forståelserne over tid har ændret sig, og at der i dag kan identificeres to forskellige perspektiver, som ikke nødvendigvis er gensidigt udelukkende. Det ene perspektiv fremhæver den lokale og organisatorisk forankrede refleksion over data til udvikling af praksis, mens det andet perspektiv er centralt forankret og har data-drevet styring som bærende vision. Begge visioner indebærer et skifte fra en vægtning af global forskningsbaseret evidens og implementering af evidensbaserede metoder til en vægtning af lokalt produceret evidens, som både omfatter evalueringresultater og administrative data. Uenighederne handler i dag om, i hvilket omfang og med hvilket formål disse data skal produceres. I det først perspektiv anses den fagprofessionelle erfaring og dømmekraft som nødvendig for at kunne omsætte data til reflekteret handling – mens den i det andet perspektiv snarere ses som en potentielt problematisk 'bias', der skal kontrolleres. Her ses således en tydelig kobling til Møller og Andersens diskussion af vilkårene for det fagprofessionelle skøn.

Evidensdagsordenen er ligeledes udgangspunktet for temanummerets sidste artikel af **Niels Borch Rasmussen**, der bringer os tilbage til folkeskolen, hvor vi startede. Her genfinder vi, ligesom på socialområdet, koblingen mellem evidensbaseret praksis og faglig refleksion. Rasmussen viser, hvordan en kommunal skoleforvaltning legitimerer arbejdet med at indføre metoden 'læringsmålstyret undervisning' med henvisning til evidens. Ønsket er at etablere en refleksiv praksis, hvor lærerne har et professionelt ansvar for løbende at udvikle deres didaktiske metoder i overensstemmelse med den nyeste viden om, hvad der virker. Rasmussen argumenterer dermed for, at refleksion og professionel dømmekraft ikke nødvendigvis udgrænses af idealer om evidensbaseret praksis – i den pågældende case bevirker evidensdagsordenen snarere, at den faglige refleksion forankres organisatorisk og dermed sættes i system, frem for at være et individuelt anliggende.

Til sammen illustrerer de fem artikler på fornem vis, hvad der sker, når forskellige idealer om viden og styring støder sammen i konkrete handlingsrum: Når den forskningsbaserede viden møder de fagprofessionelles hverdag, og når forskerens og den fagprofessionelles viden møder den politiske virkelighed. Både de videnskabelige

og fagprofessionelle idealer har svære vilkår i den politiske verden. Derfor står den politiske uenighed også centralt i alle artiklerne og vidner om, at relationerne mellem viden og styring i sidste ende netop er af politisk karakter.

## Litteratur

- Abbott, A. D. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. University of Chicago Press: Chicago.
- Contandriopoulos, D., Lemire, M., Denis, J.-L. and Tremblay, É. (2010). Knowledge exchange processes in organizations and policy arenas: a narrative systematic review of the literature. *Milbank Quarterly*, vol. 88, pp. 444–483.
- Czarniawska, B. and Sevón, G. (eds.). (1996). *Translating Organizational Change* (de Gruyter Studies in Organization 56). Berlin; New York: Walter de Gruyter.
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol. 48, pp. 147–160.
- Graham, I. D., Logan, J., Harrison, M. B., Straus, S. E., Tetroe, J., Caswell, W. and Robinson, N. (2006). Lost in knowledge translation: Time for a map?. *Journal of Continuing Education in the Health Professions*, vol. 26, pp. 13–24.
- Greenhalgh, T. (2010). What is this knowledge that we seek to “exchange”? *Milbank Quarterly*, vol. 88, pp. 492–499.
- Greenhalgh, T. and Wieringa, S. (2011). Is it time to drop the “knowledge translation” metaphor? A critical literature review. *JRSM*, vol. 104, pp. 501–509.
- Grimshaw, J. M., Eccles, M. P., Lavis, J. N., Hill, S., J and Squires, J. E. (2012). Knowledge translation of research findings. *Implement Sci*, vol. 7 (50).
- Latour, B. and Woolgar, S. (1979). *Laboratory life: the construction of scientific facts*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83(1), pp. 340–363.
- Nutley, S., Walter, I. and Davies, H. T. O. (2007). *Using Evidence: How research can inform public services*. Bristol: Policy Press.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner, ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schön, D. A. (1983) *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Schwandt, T. A. (2015). Iagttagelser af anvendelse af videnskabelig evidens i politik og praksis. *Økonomi & Politik*, vol. 88, pp. 5–11.

Ward, V., House, A. and Hamer, S. (2009). Knowledge brokering: the missing link in the evidence to action chain?. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, vol. 5, pp. 267–279.

# Kontroversiel relevans: Tal der virker, er tal der splitter

Hjalte Meilvang<sup>1</sup>, *ph.d.-stipendiat, Institut for statskundskab, Københavns Universitet*

Statistik og indikatorer er centrale redskaber i inddragelsen af viden i politik, forvaltning og offentlig styring, hvor de bidrager med tilsyneladende objektive beskrivelser. Det er imidlertid vanskeligt for en indikator at være på samme tid politisk relevant og ukontroversiel. Tal og statistik bliver *relevante*, når de bruges til noget. Men brug øger risikoen for *kontroverser*. Tal, der virker, virker ofte på en måde, nogen er imod. Denne artikel udfolder denne ide gennem en analyse af de nationale test i den danske folkeskole.

”In God we trust; all others bring data”

“Without data, you're just another person with an opinion.” (Deming 2017)

Disse spidsformuleringer af den amerikanske managementforsker W. Edwards Deming fortæller to ting om typiske opfattelser af kvantitative data. Tal er en foretrukket kommunikationsform i situationer, hvor man ikke stoler blindt på et budskabs afsender, og de udtrykker en form for ’sikker viden’, der er mere værd end individuelle holdninger. Med andre ord ses de som objektive i modsætning til subjektive. Som sådan spiller de en særlig rolle i det moderne massesamfund, hvor deres egenskaber af troværdig og generel viden muliggør koordination og styring (Porter 1995).

De seneste årtiers styringstendenser såsom evidensbaseret, evaluering, New Public Management og resultatmålinger gør i høj grad brug af de muligheder for sammenligning mellem enheder over tid, som anvendelse af kvantitativ data tillader (Bhatti et al. 2006; Dahler-Larsen & Kristiansen 2015; Krogstrup 2011). Store informations-

---

<sup>1</sup> Jeg takker gode kolleger i Institut for Statskundskabs forvaltningsgruppe, dette temanummers redaktørduo Anne Mette Møller og Signe Blaabjerg Christoffersen, den anonyme reviewer samt min ph.d.-vejleder Peter Dahler-Larsen for konstruktive kommentarer og forslag til denne artikel.

mængder kan opsummeres med tilsyneladende entydige tal. Der finder en 'usikkerhedsabsorption' sted, hvor: "...inferences are drawn from a body of evidence, and the inferences instead of the evidence itself, are then communicated." (March & Simon 1958, 165). Dette er nyttigt i en politisk kontekst, hvor kvantitative vurderinger kan udgøre en form for 'forsikring' mod fremtidige overraskelser, når ansvaret deles mellem beslutningstageren og de procedurer, der genererede beslutningens kvantitative grundlag (Lindeberg 2015). Tals entydige og sikre karakter gør dem dermed til en særlig politisk effektiv vidensform. Der er "strength in numbers", som videnskabshistorikeren Theodore Porter udtrykker det (1994, 404).

Det er dog ikke en selvfølgelighed, at tal indtager en sådan styrkeposition. Historien er fyldt med statistiker, der aldrig blev troværdige, og indikatorer, der ikke kom til at tjene deres formål (Asdal 2011). Tals objektivitet tages ikke altid for givet i den offentlige debat, og 'validitet' eller andre metodiske kvaliteter kan ikke i sig selv forklare, hvorfor bestemte studier bliver set som politisk relevante (Contandriopoulos et al. 2010; Weiss & Bucuvalas 1980). Det er ikke sådan, at nogle målinger bare er 'bedre' og derfor ikke bliver kritiseret. I forlængelse af dette argumenterer jeg for, at tals politiske liv almindeligvis udfolder sig i situationer, hvor de hverken bliver taget ukritisk for givet eller afvist fuldstændigt. Noget bliver relevant, når det bruges til noget. Men brug øger samtidig risikoen for kontroverser. Tal, der virker, virker ofte på en måde, nogen er imod. Jeg udforsker derfor i denne artikel en ide om, at tals<sup>2</sup> politik udfolder sig som et dilemma mellem styringsmæssig og politisk relevans; og de kontroverser, denne relevans giver anledning til.

De nationale test i den danske folkeskole fungerer som mit gennemgående eksempel. "Vi lever i et interessant øjeblik i testens historie", skrev evalueringsforskeren Peter Dahler-Larsen (2012, 14) i sommeren 2012 med henvisning til en netop indledt evaluering af testene. Tiderne er ikke blevet mindre interessante siden. De nationale test var i 2016 genstand for intens medieopmærksomhed, gennemgik to høringer i Folketingets undervisningsudvalg – og blev forlangt nedlagt af flere politiske partier. Samtidig har testene fra begyndelsen haft forskellige formål, der ofte er blevet fremhævet som delvist modstridende. De skal anvendes af lærere som pædagogiske redskaber i undervisningen; de skal fungere som styrings- og informationssystemer på både kommunalt og ministerielt niveau; og de er med folkeskolereformen i 2014 blevet officielle succeskriterier for skolen, idet tre af de såkaldte 'måltal' opgøres via testresultaterne.

Testene er oplagte eksempler på kontroversiel relevans. Deres præcise rolle er et åbent politisk spørgsmål, samtidig med at de løbende debatteres og kritiseres. Tallenes politik er i centrum for min undersøgelse, hvorfor jeg ikke forholder mig til, om testens modstandere eller tilhængere har ret. Jeg forfølger ikke min case ud i klasselokalet eller

---

<sup>2</sup> Denne artikel handler om 'tal' generelt. Der er en stor litteratur om de særlige karakteristika ved officielle statistikker, ranglister, indikatorer, resultatmålinger etc. I det følgende lægger jeg ikke vægt på deres forskellighed og antager derfor, at mine påstande gør sig gældende på tværs af de forskellige udtryk, et tal kan have. Det ville være interessant at undersøge, om forskellige taltyper opfører sig forskelligt mht. kontroversiel relevans, men dette rækker ude over rammerne af den herværende analyse.

kommunale skoleforvaltninger for at se, om testene faktisk påvirker undervisning og administration, ligesom jeg heller ikke foretager statistiske efterprøvnings af diverse metodiske krav til uddannelsesmæssige test. Fokus er på at følge de argumenter, der fremsættes for og imod testen, hvorfor selve det, at nogen stiller spørgsmålstegn ved testenes reliabilitet eller kritiserer dem for af lede til 'teaching to the test', er interessant for min analyse.

Jeg vil ikke i denne artikel præsentere en veludbygget teori med præcise og færdigudviklede definitioner, men snarere introducere kontroversiel relevans som 'sensitizing concepts' (Bowen 2006), der giver et bud på, hvad man skal fokusere på i analyser af de politiske og metodiske debatter, der former et tal. Først vil jeg præsentere mit grundlæggende syn på tal som politiske og konstruerede samt introducere de nationale test som empirisk eksempel. Derefter vil hovedparten af artiklen udforske begrebsparret *kontrovers* og *relevans*: først hver for sig og siden som en diskussion af de dynamikker, der opstår mellem dem.

### Tal som politisk og metodisk konstruktion

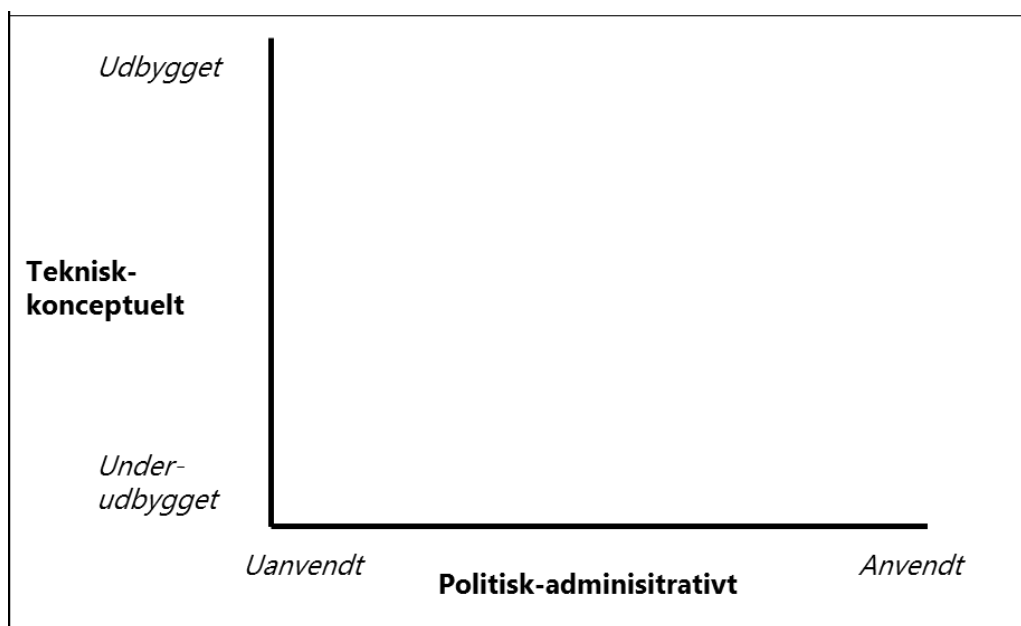
Statistik og indikatorer kommer et sted fra. De er resultater af en social proces, hvor nogen har besluttet at sætte tal på et fænomen og derefter udviklet eller lånt en fremgangsmåde til at udføre målingen. Utallige studier har undersøgt, hvordan styring og politikudvikling baseret på kvantitative data påvirker og forandrer de målte objekter (fx Bevan & Hood 2006; Espeland & Sauder 2007; Smith 1995; Van Thiel & Leeuw 2002). Det er altså ikke ligegyldigt hvilke tal, der danner grundlaget for politiske debatter, beslutningstagning og administration. Som vi skal se, knytter meget af debatten om nationale test som kvalitetskriterium for undervisning an til uenigheder om, hvordan konkrete testspørgsmål udformes, og hvilken betydning dette får for de overordnede testresultater. Selve målingen er genstand for politik. Fra et skeptisk udgangspunkt kan man derfor ikke bruge tallene til at forstå de målte objekter. Hvis der er politiske valg i en måling, hvordan kan resultatet så beskrive virkeligheden?

Samme kritik kan dog rettes mod sproget generelt. Diskursteori viser, hvordan der er politiske konnotationer i simple beskrivelser, da enhver skildring er påvirket af politiske og samfundsmæssige forhold. Men vi opgiver ikke af den grund at forstå verden gennem sproget. For at håndtere tal, der både er politiske i deres ophav og i deres virkning, anlægger jeg et konstruktivistisk perspektiv, hvor konstruktivisme (i denne sammenhæng) blot betyder, at tal er konstruerede. Den måde, de er udfærdigede på, kan debatteres – og bliver det ofte. De er potentielt kontroversielle, idet der ikke er en enkelt entydigt overlegen måde at måle et fænomen på. Men de er heller ikke grebet ud af den blå luft. Der er begrænsninger for, hvad man kan slippe af sted med. Konstruktivisme handler om den samfundsmæssige konstruktion af vores fælles virkelighed – ikke om



den ”samfundsmæssige konstruktion af fiktioner” (Dahler-Larsen 2013, 33f). Verden er nu engang fuld af konstruktioner – og det gælder også de tal, vi beskriver den med.

Undersøgelsen af tals kontroversielle relevans handler derfor nok om politik – men også om videnskab og metode. I en analyse af metoder til opgørelse af bruttonationalproduktet opererer Wouter van Dooren (2009) derfor med to dimensioner i vurderingen af et succesfuldt mål. Målet skal være teknisk-konceptuelt veludbygget, så det kan fungere som en god indikator for den underliggende kompleksitet, men det skal samtidig kunne sætte sig igennem i en politisk-administrativ proces, hvor producenter og brugere af tal forhandler om forskellige måls relative nyttighed.



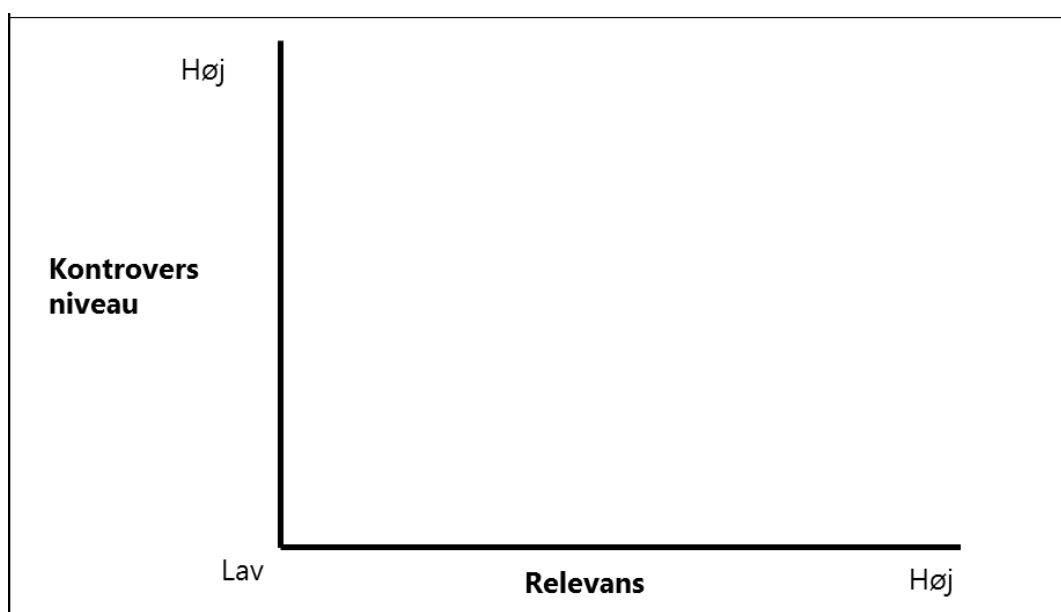
Figur 1. Målingens dimensioner ifølge Van Dooren 2009

Denne fremstillingsform antyder, at der primært er politik i den ene dimension. Først kan man uproblematisk og objektivt vurdere, hvorvidt et mål lever op til diverse metodiske standarder for validitet og reliabilitet og dermed afgøre dets kvalitet som repræsentation af det målte objekt. Dernæst indgår målene – gode såvel som dårlige – i en social proces, hvor deres nyttighed fastsættes af politiske prioriteter. Kvalitet er ’objektivt og givet’ – anvendelse er ’politisk og konstrueret’. Betragter man imidlertid tal som sociale fænomener, bliver denne sondring sværere at opretholde, da også den tekniske dimension indeholder politiske og samfundsmæssige spørgsmål. Hvilke metoder opfattes som legitime og hensigtsmæssige? Hvordan afvejes modstridende kvalitetskrav? Hvilke aspekter ved et komplekst objekt skal inddrages i målingen?

En lang tradition med udgangspunkt i særligt Bruno Latours tilgang til videnskabsstudier har undersøgt, hvordan videnskabelige udsagn kommer til at fremstå som sande og objektive, når kontroverser om denne slags spørgsmål dør ud, og udsagnet bliver taget for givet som en uproblematisk beskrivelse (fx Bowker & Star 1999; Latour

1987; 1999). Som tidligere antydnet er det ikke nogen selvfølge, at et tal opnår denne position. I et klassisk studie af anvendelse af forskning identificerer Carol Weiss og Michael Bucuvalas (1980) to dimensioner i beslutningstageres vurdering af et givent studie. *Sandhedstest* relaterer sig især til forskningens kvalitet og resultaternes overensstemmelser med det forventede. *Brugbarhedstesten* knytter sig til forskningens handlingsrettethed og beslutningsrelevans og den udfordring, resultaterne udgør for eksisterende policy eller praksis. To af deres konklusioner er særligt relevante for mit argument: *for det første* er forskningens 'kvalitet' især vigtig i kontekster af omtvistede politikspørgsmål og kontroverser; *for det andet* er viden, der udfordrer et områdes status quo, meget anvendelig. De politiske muligheder, noget giver anledning til, spiller også ind på vurderingen af dets kvalitet.

Simone Ledermann (2012) bygger videre på disse ideer ved at vise, hvordan anvendelse af evalueringskonklusioner afhænger af deres nyhedsværdi og kvalitet: I situationer hvor en høj nyhedsværdi fremmer anvendelse, er der også høje kvalitetskrav til evalueringen. Man skal sige noget nyt for at være nyttig, men det nye er også kontroversielt, hvorfor man skal have sin rygdækning i orden. I 2000'erne blev uddannelsessystemerne i mange lande ramt af et såkaldt 'PISA-chok'<sup>3</sup>, hvor deres selvforståelse blev udfordret af en ranglisteplacerings, der var langt under det forventede. Mange steder gav dette anledning til selvransagelse og reform, hvorved PISA viste sig som uddannelsesmæssigt relevant (Grek 2009). Men PISA er samtidigt ekstremt kontroversiel. Aktører, der er uenige i dens relative vurdering af uddannelsessystemer, antaster testen og sætter spørgsmålstejn ved dens metodiske forudsætninger og politiske virkninger.



Figur 2. Kontroversiel relevans

<sup>3</sup> PISA (Programme for International Student Assessment) udføres hvert tredje år af den internationale organisation OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) som en sammenligning af nationale grundskoleuddannelser.

Jeg erstatter derfor Van Doorens 'teknisk-konceptuelle' akse med spørgsmålet om et tals *kontroversialitet*. I hvor høj grad giver målingen anledning til disputer og slagsmål? Hvor mange og hvilke aktører stiller spørgsmålstejn ved det billede, en bestemt statistik tegner? Hvor antastet er målingens kvalitet? Tilsvarende erstatter jeg den anden akse med tallets *relevans*. Hvilke argumenter og politiske muligheder åbner det op for? Anvendes det til at træffe beslutninger eller fordele resurser? Hvilke praksisser bliver bedømt på baggrunden af målingen?

Hvor i dette skema et bestemt tal befinder sig, er et empirisk spørgsmål. Det er et områdes aktører, der gør noget relevant og kontroversielt. Hvis de sætter spørgsmålstegn ved tallet, kritiserer dets grundlag eller begræder dets betydning, er det kontroversielt. Hvis de anvender det i deres beslutninger, beskriver de målte objekter med udgangspunkt i det, eller simpelthen ikke kan forholde sig til et emne udenom dets målinger, er det relevant. Min fremgangsmåde forudsætter dermed ikke, at man fremsætter normative domme over, hvorvidt et tal *burde* være relevant eller kontroversielt i en given sammenhæng, men blot at man registrerer, om tallets støtter og modstandere forholder sig til det på en måde, man analytisk set vil karakterisere som udtryk for kontroversiel relevans.

## Nationale test i den danske folkeskole

Danske folkeskoleelever har siden 2010 i løbet af deres skoletid taget ti test, der afprøver kundskaber og færdigheder i udvalgte fag.<sup>4</sup> Disse test udgør et interessant tilfælde af kontroversiel relevans. I min karakteristik af de debatter og kontroverser, der har ledsaget testene siden før deres vedtagelse, trækker jeg dels på eksisterende akademiske studier, dels på de officielle dokumenter, rapporter og evalueringer, der indgår i testens udvikling og formidling. Endeligt er det generelle narrativ om testens ophav og forløb blevet undersøgt via en stor mængde avis- og magasinartikler fra den relevante periode.

Indførelsen af de nationale test var i høj grad påvirket af udefrakommende dynamikker (Krejsler et al. 2014). En vigtig anledning var en OECD-undersøgelse fra maj 2004, der udråbte 'evalueringskultur' til den enkeltforandring, der kunne medføre størst forbedringer af den danske folkeskole (Ekholm et al. 2004, 129). Det præcise indhold af begrebet evalueringskultur stod imidlertid dengang som nu mindre klart (Dahler-Larsen 2006; Pors 2009). Selvom internationale anbefalinger og rapporter således var centrale, blev de politiske diskussioner ofte ført med reference til danske traditioner for primært at anvende andre evalueringsformer (Andersen 2007; Andersen et al. 2009). En række skolepolitiske aktører udtrykte i deres vision for en dansk evalueringskultur skepsis mht. obligatoriske test (KL et al. 2004), og da den daværende VK-regering først luftede

---

<sup>4</sup> Der er fire test i dansk/læsning (2., 4., 6. og 8. klassetrin), to i matematik (3. og 6. klassetrin) samt en i hhv. engelsk (7. klassetrin), geografi, biologi og fysik/kemi (8. klassetrin).

ideen, nedlagde socialdemokraterne veto. Med reference til behovet for at 'gøre noget' oven på endnu en skuffende PISA-præstation foreslog regeringen alligevel i december 2004 at indføre nationale test, og over det næste år lykkedes det at komme frem til et kompromis, så en ny folkeskolelov kunne vedtages i foråret 2006 med støtte fra Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet.

Vibeke Normann Andersen (2007) har mht. en tidligere lov om offentliggørelse af gennemsnit fra folkeskolens afgangsprøve påpeget, at 'åbenhed og gennemsigtighed' ofte fremstilles som godt i sig selv, hvorimod det er mindre klart, hvordan resultatmålinger konkret skal gavne elevernes læring. De nationale test har løbende været genstand for samme kritik, fx påpegede den daværende radikale leder Marianne Jelved i 2005, at grise ikke bliver "federe af at blive vejret" (DR 2015). Støtter af testene har derfor fra begyndelsen skullet demonstrere relevans. Hvad er det, testresultaterne kan bruges til? Hvordan bliver de et 'pædagogisk værktøj'? At gøre testene relevant for nogen og noget har været centrale elementer i deres politiske udfoldelse.

### Relevans – 'at betyde noget for nogen'

Slår man *relevans* op i en ordbog, defineres det som "betydning eller vigtighed i den givne sammenhæng" (Ordnet.dk 2017a). Tal er ikke relevante abstrakt set. De er relevante *for* noget: et bestemt formål, en bestemt aktør, en særlig handling. Et supplerende opslag for *relevant* uddyber: "Det er nødvendigt at aktualisere, modernisere, gøre klassikerne relevante for os her og nu (Ordnet.dk 2017b)." Noget *er* ikke bare relevant, det *gøres* eller *bliver* det. Relevans skal ses som et lokalt, kontekstuel fænomen, og som resultatet af en proces, hvor succes ikke er garanteret en gang for alle, men løbende skal opretholdes.

Selvom det er et spørgsmåls aktører, der gør et tal relevant ved bl.a. at knytte forbindelser til det, indsætte det i argumenter eller basere handlinger på det, har vi som analytikere alligevel brug for en udfoldelse af begrebet, der tillader identifikation af de empiriske observationer, der tæller som forsøg på relevansgørelse. Det følgende skal ikke ses som en almengyldig typologi, men som et analyseredskab eller analyseramme, der tillader mig at pege på en række forskellige måder, hvorpå et tal kan fremstå relevant.

Relevans har to primære dimensioner: hvordan er noget relevant (anvendelse), og hvor og for hvem er det relevant (forum). Den *første* dimension kan belyses med afsæt i en langvarig diskussion i evalueringslitteraturen af den måde, evalueringsresultater faktisk anvendes til at træffe beslutninger. Udgangspunktet for diskussionen var en undren over, at programmer og initiativer så ud til at blive videreført eller nedlagt uafhængigt af evalueringens anbefalinger. Carol Weiss (1979) forklarer dette med en for 'snæver' forståelse af anvendelse: evalueringer bliver faktisk brugt – bare ikke altid på den forventede måde. Hun foreslår derfor syv 'modeller' for anvendelse, der ofte bliver

reduceret til tre: instrumentel, taktisk/symbolsk og konceptuel (Alkin & King 2016). Evaluering bruges instrumentelt, når resultater direkte lægges til grund for eller informerer handling. Taktisk/symbolsk brug er anvendelsen af evalueringer som legitimering af en beslutning eller som led i et argument. Konceptuel anvendelse dækker over den måde, evalueringresultater over tid former den evaluerede praksis eller det vurderede fænomen.

	<b>Instrumentel</b>	<b>Taktisk/symbolsk</b>	<b>Konceptuel</b>
<b>Offentlig</b>	Tallet refereres i den offentlige debat: <i>En rangliste baseret på testresultater omtales. Lands gennemsnittet diskuteres.</i>	Tallet bruges til at konstruere bestemte argumenter: <i>"Disse skoler har dårlige resultater, derfor skal vi gøre x, y, z"</i>	Diskursiv forståelse af det målte fænomen er påvirket af tallet: <i>God undervisning italesættes som synonymt med høje testresultater.</i>
<b>Administrativ</b>	Bruges til at træffe beslutninger: <i>Inspektioner/tilsyn på skoler, hvor resultaterne er for lave. Resursefordeling baseret på resultater.</i>	Retfærdiggør administrative beslutninger: <i>En skolelukning motiveres med dårlige testresultater</i>	Forståelsen af fænomenet i administrativ praksis er påvirket af tallet. <i>Høje testresultater er generelt administrativt succeskriterium i en kommune.</i>
<b>Faglige</b>	Tallet motiverer/informerer praksis: <i>Testene er et pædagogisk redskab til at identificere fokusområder og sætte prioriteter i undervisningen.</i>	Tallet bruges som retfærdiggørelse af faglige vurderinger: <i>Beslutninger om særlige indsatser overfor en elev motiveres med testresultater.</i>	Forståelse af fænomenet i faglig praksis er påvirket af tallet: <i>Undervisningen fokuserer på testens opgave- og spørgsmålstyper.</i>

Tabel 1. Dimensioner i relevans

Et studie af 'fora' for ansvarlighed (accountability) (Willems & van Dooren 2012) giver inspiration til at udfolde den *anden* dimension som 'offentlige, administrative og faglige fora for relevans'. Det *offentlige* forum dækker over den offentlige debat om emnet. Relevans betyder her, at debatdeltagere implicit eller eksplicit refererer til tallet. I det *administrative* forum bliver et tal relevant, hvis det anvendes i forvaltningsmæssigt arbejde af juridisk eller bureaukratisk karakter. Endeligt udgør det daglige arbejde i organisationens yderste lag et *fagligt* forum, hvor et tal er relevant, hvis det har betydning for eller anvendes af praktikere eller frontlinjemedarbejdere. Tabel 1 (se forrige side) sammenkobler de to dimensioner som illustration af mulige relevansformer.

Som det fremgår, er der mange måder, de nationale test kunne blive relevante for dansk uddannelses- og skolepolitik. Men ikke alle er blevet til virkelighed. Tabel 1 er derfor ikke en oversigt over, hvad der blev realiseret, men en påmindelse om de forskellige udtryk, et tals relevans kan tage. Det er så et empirisk spørgsmål, hvilken relevans et tals støtter faktisk arbejder for.

For de nationale test var det tidligt et centralt argument, at en styrkelse af det faglige niveau især ville komme de svagere elever til gavn. Undervisningsministeriet lægger i sin kommunikation vægt på, at testresultaterne er en nem og systematisk måde, lærere kan danne sig overblik over elevernes niveau (fx Ravn 2008), hvilket især skal bidrage til at rette opmærksomheden mod de elever og skoler, der har det svært. Dette er et slagkraftigt argument, og daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen kunne retorisk fremstille sig som chokeret over: ”at Socialdemokraterne i ramme alvor vil modsætte sig initiativer [der] er til størst gavn for de elever, der kommer med den svageste baggrund” (Carlsen 2004). Da testene bliver behandlet i Folketinget er det derfor ifølge Socialdemokratiets ordfører afgørende for parties opbakning, at testene kan fungere som et pædagogisk redskab (Folketinget 2006a). Desuden er denne relevansform et forsonende træk for ellers kritiske aktører som Danmarks Lærerforening (DLF) og Radikale Venstre.

At fremme den pædagogiske relevans er blevet en bunden opgave i testens implementering. Undervisningsministeriet lancerer derfor en pjece med eksempler på en lærerfaglighed, der baserer elevvurderinger på testresultater (Undervisningsministeriet 2011). Man forsøger så at sige at ’skabe sine egne brugere’ (Young 2006) ved at påvirke de praktikere, der skal opfatte testene som fagligt relevante. Sådanne relevansgørelser er dog langt fra garanteret succes. Hvad enten de er politiske udmeldinger eller mere forvaltningsmæssigt udfoldende implementeringsstrategier, er de kun forsøg, der er afhængige af støtte – og sårbare overfor modstand. En relevansgørelses videre skæbne afhænger dermed bl.a. af de kontroverser, den giver anledning til.

Kontroverser: ’at virke på en måde, man kan være imod’

Kontroverser er episoder, hvor en målings tekniske og politiske valg bliver synlige. De genåbner et velfungerende og naturaliseret tal, og gør det derved muligt at studere de processer, der får en bestemt beskrivelse af verden til at fremstå naturlig (Latour 1987). At fokusere på kontroverser er dog i mit argument mere end et metodisk princip, idet jeg undersøger idéen om, at tal i offentlig forvaltning og politik kan fungere, selvom de er genstand for åbne kontroverser.

Kontroverser udfolder sig ikke nødvendigvis offentligt. Dataindsamling kan være genstand for træghed og diffus modstand, hvis de faggrupper, der skal arbejde med en statistik, ikke støtter op om den (Pors 2016). I denne artikels undersøgelse af de nationale tests begrænser jeg mig dog overvejende til offentlige kontroverser. En første læsning af debatten om testenes styrker og svagheder kan tilskrive aktørerne interessebaserede positioner: DLF er imod, idet lærere ikke vil kontrolleres, og Undervisningsministeriet embedsmænd er for, da de vil have ’styr’ på en uregerlig folkeskole. Talmodstandere opdyrker kontroverser, som når det (delvis DLF- kontrollerede) fagblad

*Folkeskolen*<sup>5</sup> opfordrer lærere til at skrive ind med eksempler på elevers (dårlige) oplevelse af testsituationen (Ravn 2010).

Selvom motiverne til at stille bestemte spørgsmål kan fremstå som politiske, vil ammunitionen i kontroverser alligevel ofte være metodiske og 'videnskabelige' udsagn om validitet eller reliabilitet. For at få betydning, skal kritikpunkter dog 'konstrueres' som signifikante problemer. Selv den mest metodisk velfunderede kritik bliver irrelevant, hvis den ikke vækker genklang, og et tals støtter derfor omkostningsfrit kan ignorere den. Noget skal opfattes som problematisk, før det faktisk bliver en udfordring (Blyth 2013). Problemer eller styrker ved et tal er dog ikke noget, den enkelte kan finde på. Som tidligere fremhævet er sociale konstruktioner ikke grebet ud af den blå luft, men afhængigt af intersubjektive kriterier for gode målinger. Med Weiss og Bucuvalas' udtryk er der en videnskabelig kanon, man kun delvist kan se bort fra (1980, 307). Men da denne kanon netop er konstrueret, er der plads til uenigheder om, hvilke metoder der tæller, og hvilke konsekvenser der er acceptable.

I princippet er der ikke nogen forhåndsbegrænsninger på, hvad der kan blive kontroversielt. Alt, hvad der i praksis diskuteres som kritik af en måling, kan være centrum for en kontrovers. For de nationale test falder krikken overvejende i fire grupper. For det første kan *kvantificeringen som sådan* erklæres problematisk. Selve det at beskrive noget med tal fremstilles som en urimelig reduktion af komplekse og unikke emner, der ikke bør behandles på numerisk form (Espeland & Stevens 1998). Undervisning og læring bliver af skolefolk ofte beskrevet som brede fænomener, hvis formål ikke kan fanges af en enkelt test. Dorte Lange fra DLF kritiserer fx i 2008, at testen ikke kan måle, om eleverne lærer "at skrive digte, der får hårene til at rejse sig" (Ravn 2008).

Matematiklærerforeningen påpeger tilsvarende i et høringssvar, at testene ikke opfanger store dele af fagets formål (Folketinget 2006a), hvilket er i tråd med en generel kritik om, at opgavetyperne umuliggør målinger af de mere kreative og problemløsende kompetencer. Testens tilhængere svarer i den forbindelse ofte, at det heller aldrig har været meningen, at testen skal dække alt (fx Nørby 2016). Det er ikke i sig selv et problem, at der er elementer af elevernes læring, der ikke måles – så længe undervisningen ikke tilrettelægges udelukkende med testen in mente. Læring bør ikke reduceres til testscorer, men dette udelukker ikke måling af visse aspekter af læring.

En anden, mere udbredt, type af kritik går på *testens udførelse*. Det er i princippet acceptabelt at sætte tal på læring, men den konkrete måling givet et forfejlet eller upålideligt billede. En række af testopgaverne er blevet kaldt meningsløse – med et læsespørgsmål til fjerde klasse om betydningen af 'inkommensurabel' som et berygtet eksempel (Andersen 2016). Som svar forsøger Undervisningsministeriet at øge tilliden til opgaverne ved bl.a. at invitere fagbladet *Folkesolen* til at følge udviklingen af testop-

---

<sup>5</sup> *Folkeskolen* er som kilde en speciel størrelse, idet bladet er en "helt central arena" for skoledebat (Hermann 2007, 22), og den publikation der mest vedholdende, detaljeret og kompetent beskæftiger sig med de nationale test – men samtidig bærer den redaktionelle linje (til tider) præg af bladets rolle som DLF's medlemsblad.

gaver og ved at være generelt åbne om processen (Folkeskolen, 4/6/14; Undervisningsministeriet 2016).

Testene har løbende været udsat for debatter om deres pålidelighed. Disse problemer brød ud i lys lue i efteråret 2015, hvor en skole berettede om betydelige udsving i elevernes resultater, da man med kort interval lod dem gentage samme test. I medierne blev der fra flere sider stillet spørgsmålstejn ved, om resultaterne overhovedet afspejler elevernes faglige kunnen. For at imødegå kritikken satte undervisningsministeren ministeriet til at undersøge yderligere. I et offentligt samråd i Folketingets undervisningsudvalg karakteriserede ministeren udsvingene som acceptable (Nørby 2016), men professor Jeppe Bundsgaard var ikke overbevist og fortsatte offentligt med at stille spørgsmålstejn ved testens pålidelighed (Ravn 2016).

Hvor de foregående kontroverser går på selve tallet og dets tekniske infrastruktur, kan også en *bestemt relevansform* være genstand for kritik. Offentliggørelse af testresultater giver mange anvendelsesmuligheder. Testresultater kan hjælpe forældre til at træffe informerede beslutninger under 'frit-valg' politikker, og testscorer kan fungere som referencer i offentlige diskussioner om uddannelseskvalitet. Det var imidlertid tidligt et emne, at testene ikke måtte medføre rangordning af skoler, hvorfor offentliggørelse af resultater efter socialdemokratiske ønske bliver udelukket i den oprindelige aftale om testene (Gustafsson 2012). Det gav derfor anledning til heftig kritik fra forligskredsen, da regeringen i efteråret 2005 forsigtigt antydede planer om delvis offentliggørelse (Folkeskolen 2005).

At tale for offentliggørelse er derfor en sikker måde at ryste både det politiske forlig bag testen og store dele af den danske uddannelsesverden. Det er imidlertid præcist, hvad daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen gjorde i begyndelsen af 2010, da han lagde op til et opgør mod offentliggørelsesforbuddet, da man ikke "i et åbent, demokratisk samfund" bør hemmeligholde resultater (Olsen 2010). Forargelsen var massiv. Danmarks Lærerforening frygtede konkurrence mellem skoler, at forældre ville få et forvrænget billede af skolen, og at undervisningen indsnævres til de testede emner. Skolelederforeningen og forældreorganisationen Skole og Samfund var tilsvarende kritiske og en række eksperter skød idéen ned. Sven Erik Nordenbo, der netop havde gennemført en undersøgelse af testenes pædagogiske potentiale, erklærede sig decideret "forbitret" (Børsting & Fuglsang 2010).

Endeligt kan selve de *negative konsekvenser* af en bestemt relevansform vække kritik. Der er selvfølgelig et vis overlap med det foregående, idet modstanden mod en relevans ofte skyldes frygten for dens konsekvenser. Offentliggørelses-kontroversen kunne fx være opstillet som en kritik af de skadelige virkninger af konkurrence i skolerne, og således have sat konsekvenser fremfor relevansformen i centrum. En faktisk forekommende konsekvenskritik går på den 'teaching to the test', som testene siges at give anledning til. I efteråret 2016 udgav skoleforsker Jeppe Bundsgaard i forbindelse med en eksperthøring i Folketinget en rapport om testens pædagogiske anvendelser. Han påpegede bl.a., at mange lærere er begyndt at undervise direkte i testens opgavetyper, hvilket er netop den 'teaching to the test', alle er enige om skal undgås (Bundsgaard



& Puck 2016). Dette fik Alternativets Carolina Maier til at 'dumpe' testen og foreslå den afskaffet (Folketinget 2017; Maier 2016).

### Kontroversiel relevans: slagsmål om en test

Indtil nu har jeg overvejende behandlet kontroversialitet og relevans hver for sig. Da jeg betragter deres indbyrdes dynamikker som empiriske spørgsmål, der ikke udspiller sig ens i alle tilfælde, vil jeg i stedet for yderligere konceptuelle afklaringer foretage en række nedslag i de nationale tests politik for derigennem at kaste lys over samspillet mellem relevansformer og kontroverser.

### Den kontroversielle offentliggørelse

Som vi har set, blev offentliggørelse af testresultater udelukket som del af det oprindelige forlig. Da daværende statsminister Løkke Rasmussen genåbnede debatten i 2010, førte det til kraftige reaktioner, som han forsøgte at imødegå ved at præcisere hensigten: "Regeringen går ind for åbenhed og gennemsigtighed, men vi går ikke ind for, at skolerne skal i en gabestok." (Olsen 2010). Over det næste år fortsatte diskussionen, indtil tingene i foråret 2011 spidsede til, hvis en ændring af folkeskoleloven skulle vedtages inden det kommende valg. Regeringen bøjede af og erklærede sig som principielle tilhængere af offentliggørelse, men anerkendte at forslaget var for kontroversielt. Offentliggørelse af testresultaterne har siden da ligget dødt som politisk emne.

Ved at udelukke offentliggørelse af resultater på skole- eller kommuneniveau umuliggøres oplagte relevansformer. Offentlige testresultater kunne have været en måde at identificere eksempler på uddannelseskvalitet og derved placeret testen centralt i diskussionen af, hvad der konstituerer gode skoler og god undervisning. I den nuværende udformning, hvor resultaterne kun offentliggøres på landsplan, kan debatten udelukkende handle om den nationale udvikling over tid, hvilket vækker mindre opmærksomhed end den rangering af kommuner eller skoler, man allerede i dag kan foretage med udgangspunkt i karaktergennemsnit fra folkeskolens afgangsprøver. Der er derfor færre grunde til at henvise til de nationale test i uddannelsespolitiske debatter. En potentiel relevans bliver altså valgt fra pga. dens kontroversialitet, hvilket i figur 2 ville være en bevægelse nedad og mod venstre.

## Et genstridigt pædagogisk værktøj

Pædagogisk anvendelse var oprindeligt det primære argument for indførelsen af nationale test. Evalueringskulturen skulle styrkes via tilvejebringelse af 'objektiv' information om elevernes resultater, hvilket kunne føre til refleksion og kvalitetsforbedringer på de enkelte skoler. Dette var fra starten udfordret i praksis, da de fleste lærere stoler mere på deres erfaringsmæssige hverdagsviden. En Rambøll-evaluering udkom fx i 2013 med konklusionen, at testene overvejende anvendes til at opsummere resultater og derfor ikke tjener deres primære formål som pædagogiske redskaber (Rambøll 2013). Desuden sættes der, som vi har set, løbende spørgsmålstejn ved testenes pålidelighed som beskrivelse af elevernes faglige niveau.

Som faglig relevans kan pædagogisk brug kun vanskeligt tvinges igennem, da den fordrer opbakning fra de praktikere, der skal anvende den. Når lærerens egen vurdering af en elev og dennes testscore afviger, bliver det et spørgsmål om de to vidensformers relative legitimitet (Kousholt 2015). Testviden kan ifølge Kousholt tilskrives høj legitimitet fra deres officielle og obligatoriske status, men testene er stadig udfordrede af kontroverser om upålidelighed og meningsløse testopgaver, hvorfor læreren kan tænkes at lægge mindre vægt på dem. Selvom mange test-tilhængere og ministerielle embedsmænd rutinemæssigt omtaler testen som pædagogisk relevant, er det en alvorlig udfordring, at mange lærere er skeptiske overfor dens nyttighed. Socialdemokraten Pernille Rosenkrantz-Theil udtalte i 2016 endda i relation til dette, at hun heller aldrig havde gjort sig "nogen illusioner om, at de nationale test skulle være et pædagogisk redskab" (Riise 2016), hvilket tidligere ville have været en uhørt kommentar. Vi ser, at en ellers central relevansform over tid er blevet undermineret af de kontroverser, den giver anledning til. Hvis testene skal undgå at synke ned ad relevansaksen i figur 2, skal de pædagogiske perspektiver altså erstattes med noget andet.

## En mere styrbar relevans

Med folkeskolereformen i 2014 begynder der at ske noget med de nationale tests styringsmæssige anvendelse. Reformen opstiller fire mål for elevernes faglige udvikling, hvoraf de tre baserer sig på resultater fra de nationale test i dansk og matematik. En succesfuld implementering af folkeskolereformen bliver dermed delvist gjort til et spørgsmål om højere testscore. Fra efteråret 2015 udgiver undervisningsministeriet en årlig statusredegørelse, der kortlægger fremskridt mod de nationale mål. Hvor man i den tidligere nationale præstationsprofil blot kunne følge udviklingen i testscore, knyttes resultaterne nu direkte til den politiske målsætning om, at alle elever skal blive 'så dygtige, de kan'. Testen opnår altså større potentiel relevans som reference i den uddannelsespolitiske debat, hvor fravær af fremskridt kan udnyttes til at kritisere folkeskolereformen og forligskredsens skolepolitik.

Derudover indgår testene nu direkte i det ministerielle kvalitetstilsyn, hvor testscorer på de tre nationale måltal indgår i de indikatorer, der danner grundlag for identifikation af skoler og kommuner med utilstrækkelige resultater. På grundlag af en helhedsvurdering af skolens resultater beslutter ministeriet efter denne screening, om man vil igangsætte yderligere tiltag. Testene bliver således en faktor, kommunale skolemyndigheder er nødt til at forholde sig til, idet længerevarende fravær af fremskridt mod de nationale måltal kan medføre påtale fra Undervisningsministeriet. Da kommunerne samtidigt er forpligtet til at behandle de nationale måltal i årlig kvalitetsrapporter, opnår testene administrativ relevans som basis for ministerielle og kommunale beslutninger.<sup>6</sup>

Dette er ikke ukontroversielt. Modstandere af testen har gentagene gange påpeget, at det kontrolfokus, der ligger bag de kommunale kvalitetsrapporter og det ministerielle tilsyn, risikerer at introducere sammenligning af bagvejen, idet det er offentligt tilgængeligt, hvilke kommuner der ikke lever op til målsætningerne (Folketinget 2006b; Hellisen 2014). Forskellen på testen som led i en styringsrelation og som pædagogisk værktøj er således ikke, at kun sidstnævnte er kontroversiel, men snarere at administrativ relevans i højere grad kan fastsættes fra centralt hold,<sup>7</sup> idet den ikke i samme grad er afhængig af praktikernes opbakning. Ikke alle relevansformer er altså lige sårbare overfor alle kontroverser, hvilket komplicerer figur 2's billede af en række positioner, der alle er udstyret med et bestemt niveau af kontroversialitet og relevans. En given kontrovers' skadelighed afhænger af, hvilken relevans man fokuserer på.

#### Hønen eller ægget

Taget hver for sig kan forløbet omkring offentliggørelse og pædagogisk anvendelse antyde, at tidsfølgen altid går fra relevans til kontrovers, således at relevansgørelsens succes afhænger af, om de kontroverser, den giver anledning til, kan håndteres eller ej. Selvom denne tolkning har meget på sig, er det ikke den eneste måde, de to faktorer kan spille sammen på. I visse tilfælde kan en ny relevansform også være svar på en kontrovers. Socialdemokraten Pernille Rosenkrantz-Theil lægger, som vi så tidligere, ikke

---

<sup>6</sup> Undersøgelser, der går tættere på den kommunale virkelighed kommer til samme konklusioner. I en rapport fra folkeskolens følgeforskningsprogram undersøger Bente Bjørnholt og Karl Fritjof Krassel (2016) via både kvantitative og kvalitative midler, hvordan målstyring, baseret på bl.a. nationale test, har fået en større rolle i kommunalt skolearbejde efter reformen - om end styringen i tråde med dansk skoletradition overvejende er 'blød' og dialogbaseret.

<sup>7</sup> Dette afhænger af, at den centrale myndighed har redskaberne til at sikre implementering af styringsrelationen, hvilket selvfølgelig er et stort 'hvis' i mange tilfælde. Fænomener som 'gaming', (Bevan & Hood 2006; Smith 1995; Van Thiel & Leeuw 2002) eller symbolsk efterlevelse (Meyer & Rowan 1977) er måder at omgå central styring. Tallenes politik udfolder sig indenfor organisatoriske og institutionelle rammer, hvorfor mere dybdegående analyser af et bestemt tal sikkert kan beriges ved at inddrage andre teoretiske perspektiver. På dette sted har jeg dog været optaget af at udforske det bidrag, er fokus på kontroversiel relevans giver.

vægt på testen som pædagogisk redskab, men ser den i stedet som en kontrolmekanisme, der skal hjælpe med at undgå en uddannelsesmæssig ”Tønder-sag hver tredje måned” (Riise 2016). Denne kommentar faldt under en debat af de mange kritikpunkter, der er rejst ved dens pædagogiske anvendelighed. Samme pointe har daværende undervisningsminister Ellen Trane Nørby, der fremhæver, at vi ikke har noget at sætte i stedet for testene, og derfor ikke kan undvære dem (Ravn 2016). Testene forsvares her som den (mindst ringe) måde at sikre kvalitet i skolen, og derfor skal vi forsætte med at bruge dem på trods af deres mangler. At argumentere for en bestemt relevansform fungerer her som et svar til kritikerne og dermed som en måde at håndtere kontroversen. Hvis testene blot skal sikre ensartet kvalitet, er det jo ikke et problem, at lærerne ikke finder dem relevante.

## Konklusion

Jeg har i denne artikel udfoldet en ide om, at begrebsparret ’kontroversiel relevans’ kan fungere som indgangsvinkel til at analysere tals politik. Tal ses ofte som en særlig objektiv vidensform, hvilket giver dem politisk nyttige konnotationer af sikkerhed og troværdighed. Men i praksis er mange tal løbende genstand for kontroverser, hvor deres kvalitet som beskrivelse af de målte objekter udfordres. Kontroversiel relevans tilbyder en analyseramme, der tager hensyn til denne dobbelthed ved at rette opmærksomheden mod de påstande om relevans, et tals støtter rejser, og de kontroverser, det bliver genstand for.

De nationale test har gennemgået en udvikling, hvor de først blev foreslået med reference til de generelle – men uspecificerede – fordele ved ’åbenhed og gennemsigtighed’. Da offentliggørelse af testresultaterne var for kontroversielt, blev testenes status som ’pædagogisk redskab’ den dominerende måde at italesætte relevans. Denne pædagogiske relevans har imidlertid altid været udfordret af en række kontroverser, og anvendelse af testresultaterne til styring og kvalitetssikring er blevet en mere fremherskende relevansgørelse, der ofte forsvares med argumentet om, at selvom testene ikke er perfekte, er de det bedste, vi har. Denne analyse af de nationale test peger på en række dynamikker i forholdet mellem kontroverser og relevans og giver dermed indikationer af, hvad der foregår mellem figur 2’s akser.

*For det første* måtte oplagte relevansformer knyttet til testenes offentliggørelse fravælges pga. deres kontroversialitet. Som forventet ser der i praksis ud til at være et vist ’trade-off’ mellem de to begreber, således at håndteringen af en kontrovers kan udelukke bestemte relevansformer. *Dernæst* afslørede forløbene mht. testene som pædagogisk værktøj og styringsredskab, at der er forskel på, i hvor høj grad en given relevansform kan fastsættes institutionelt: den pædagogiske relevans blev aldrig for alvor accepteret, hvilket muligvis har været medvirkende til et skift i retning af testene som styringsredskab. Dette antyder, at hvad der tæller som en problematisk kontrovers er af-

hængigt af, hvilken relevans man fokuserer på. Det er invaliderende for testen som pædagogisk redskab, hvis individuelle elever vurderes upræcist – men som overordnet screeningsværktøj kan testen stadig fungere, idet resultaterne blot skal fremstå stabile på skole- eller kommuneniveau. *For det tredje* er forholdet ikke kun envejs, da vigtigheden af en bestemt relevans også kan bruges som middel til at håndtere kontroverser, som vi så mht. den nye dagsorden om testene som kvalitetssikrings- og kontrolredskab. En analyse bør dermed ikke kun skride frem som en identifikation af, hvor kontroversielle et tal fremstår i forskellige situationer, men også tage højde for, at italesættelse af en ny relevansform kan hjælpe med at afmontere en eksisterende kontrovers.

Denne artikels konceptuelle og empiriske udforskning har blot været et første skridt ind i et terræn, der skal udfyldes med yderligere indhold. Samspejlet mellem kontroverser og relevans er tydeligvis komplekst, og empirien udfordrer adskillige steder figur 2's simple afbildning af deres forhold. Fx er det vanskeligt at vurdere, om testene generelt bliver mere eller mindre kontroversielle, når vi på samme tid observerer øget kritik af deres pædagogiske egenskaber og en gryende accept af deres roller som styringsredskab. Mit formål i denne artikel har da heller ikke været at opstille en færdig teori, men at præsentere en analytisk tilgang der retter opmærksomheden mod den måde, intersemæssige og metodiske/videnskabelige forhold spiller sammen i debatter om tal. Tal er altid resultat af bestemte metodiske valg, og hvis tallene siger noget om politisk relevante emner, er disse valg også politiske – og dermed ofte kontroversielle. Med Judith Innes' ord: "the only way a statistician can keep out of politics is to collect irrelevant data" (1990, 75).

## Litteratur

- Alkin, M. C. and King, J. A. (2016). The Historical Development of Evaluation Use. *American Journal of Evaluation*, vol. 37(4), pp. 658-579.
- Andersen, A. S. (2016). Lærer undrede sig: "Inkommensurabel" fjernes fra danskprøve. [online], DR, Available at: <http://www.dr.dk/nyheder/regionale/midtvost/laerer-undrede-sig-inkommensurabel-fjernes-fra-danskproeve> [Accessed 20 Oct. 2016].
- Andersen, V. N. (2007). Transparency and Openness: A Reform or Education Policy?. *Scandinavian Political Studies*, vol. 30(1), pp. 38-60.
- Andersen, V. N., Dahler-Larsen, P. and Pedersen, C. S. (2009). Quality assurance and evaluation in Denmark. *Journal of Education Policy*, vol. 24(2), pp. 135-147.
- Asdal, K. (2011). The office: The weakness of numbers and the production of non-authority. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 36(1), pp. 1-9.
- Bevan, G. and Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and Gaming in the English Public Health Systems. *Public Administration*, vol. 84(3), pp. 517-538.

- Bhatti, Y., Hansen, H. F. and Rieper, O. (2006). *Evidensbevægelsens udvikling, organisering og arbejdsform: En kortlægningsrapport* [online] København: AKF-Forlaget. Available at: <http://curis.ku.dk/ws/files/15320254/evidens.pdf> [Accessed 23 May 2017].
- Bjørnholt, B. & Krassel, K. F. (2016). *Midtvejs i folkeskolereformen – en midtvejsmåling af den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen* [online] København: KORA. Available at: <https://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i13592/> [Accessed 23 May 2017].
- Blyth, M. (2013). Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis. *Governance*, vol. 26(2), pp. 197-215.
- Bowen, G. A. (2006). Grounded Theory and Sensitizing Concepts. *International Journal of Qualitative Methods*, vol. 5(3), pp. 12-23.
- Bowker, G. C. and Star, S. L. (1999). *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*. Cambridge: MIT Press.
- Bundsgaard, J. and Puck, M. R. (2016). *Nationale test : Danske lærere og skolelederes brug, holdninger og viden* [online]. Aarhus: DPU, Aarhus Universitet og Center for Anvendt Skoleforskning, University College Lillebælt. Available at: [http://pure.au.dk/portal/files/102516329/Ebog\\_Nationale\\_test\\_FINAL\\_september\\_2016.pdf](http://pure.au.dk/portal/files/102516329/Ebog_Nationale_test_FINAL_september_2016.pdf) [Accessed 23 May 2017].
- Børstin, M. And Fuglsang, J. (2010). Haarder og Løkke er i åben strid om skoletest. *Politiken*, [online]. Available at: <http://politiken.dk/indland/politik/ECE889088/haarder-og-loekke-er-i-aaben-strid-om-skoletest/> [Accessed 20 Oct. 2016].
- Carlsen, E. M. (2004). Ledende artikel: Derfor vinder Fogh. *BT*, section 1, p. 2.
- Contandriopoulos, D., Lemire, M., Denis, J.-L. and Tremblay, É. (2010). Knowledge Exchange Processes in Organizations and Policy Arenas: A Narrative Systematic Review of the Literature. *Milbank Quarterly*, vol. 88(4), pp. 444-483.
- Dahler-Larsen, P. (2006). *Evalueringskultur: et begreb bliver til*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P. (2012). Når test skal testes. *Unge Pædagoger*, 2012(3), pp. 14-22.
- Dahler-Larsen, P. (2013), *Evaluering af projekter: og andre ting, som ikke er ting*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P. and Kristiansen, M. B. (2015). Tema: Hvad kom der ud af evalueringebølgen?. *Økonomi & Politik*, vol. 88(1)-
- Deming, E. (2017). [online]. *Goodreads.com*. Available at: [https://www.goodreads.com/author/quotes/310261.W\\_Edwards\\_Deming](https://www.goodreads.com/author/quotes/310261.W_Edwards_Deming) [Accessed 23 May. 2017].
- DR, (2005). *Den første partileder-debat*. [online]. Available at: <http://www.dr.dk/nyheder/htm/baggrund/tema2005/fvvalg/381.htm>. [Accessed 23 Jan. 2017].

- Ekholm, M., Mortimore, P., David-Evans, M., Laukkanen, R. and Valijarvi, J. (2004). *OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004* (Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie, 5). København: Undervisningsministeriet.
- Espeland, W. N. and Sauder, M. (2007). Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds. *American Journal of Sociology*, vol. 113(1), pp. 1-40.
- Espeland, W. N. and Stevens, M. L. (1998). Commensuration as a Social Process. *Annual Review of Sociology*, vol. 24, pp. 313-343.
- Folkeskolen, (2005). *Koks i forligskredsen*. [online]. Available at: <https://www.folkeskolen.dk/39736/koks-i-forligskredsen>. [Accessed 26 Jan. 2017].
- Folketinget. (2006a). *Førstebehandling af L 101 Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen (Styrket evaluering og anvendelse af nationale test som pædagogisk redskab samt obligatoriske prøver m.v)*. Folketinget.dk. Available at: <http://www.ft.dk/samling/20051/lovforslag/1101/beh138/forhandling.htm?startItem=-1#alleindlaeg> [Accessed 25 Jan. 2017].
- Folketinget. (2006b). *Førstebehandling af L 170 Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen. (Præcisering af folkeskolens formål, ekstra timer i dansk og historie, elevplaner, offentliggørelse af landsresultater af test, præcisering af det kommunale ansvar samt etablering af nyt råd for evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen)*. Folketinget.dk. Available at: <http://www.ft.dk/samling/20051/lovforslag/L170/BEH1-66/forhandling.htm#dok> [Accessed 14 Feb. 2017].
- Folketinget. (2017). *Førstebehandling af B 55 Forslag til folketingsbeslutning om at gøre de nationale test til frivillige redskaber i folkeskolen*. Folketinget.dk. Available at: <http://www.ft.dk/samling/20161/beslutningsforslag/B55/BEH1-58/forhandling.htm#dok> [Accessed 14 Feb. 2017].
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA Effect in Europe. *Journal of Education Policy*, vol. 24(1), pp. 23-37.
- Gustafsson, L. R. (2012). *What Did You Learn in School Today?: How Ideas Mattered for Policy Changes in Danish and Swedish Schools 1990-2011*. Aarhus: Aarhus Universitet.
- Hellisen, H. (2014). *Nu skal resultatstyringen være lov*. [online], Folkeskolen. Available at: <http://www.ft.dk/samling/20051/lovforslag/L170/BEH166/forhandling.htm#dok>. [Accessed 14 Feb. 2017].
- Hermann, S. 2007. *Magt og Oplysning - Folkeskolen 1950-2006*. København: Unge Pædagoger.
- Innes, J. E. (1990). *Knowledge and Public Policy: The Search for Meaningful Indicators*, 2. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Karen, R. (2014). *Folkeskolen tester opgaveudvikling: Lang vej fra tanke til test*. [online], Folkeskolen. Available at:

- <http://www.folkeskolen.dk/545682/folkeskolen-tester-opgaveudvikling-lang-vej-fra-tanke-til-test>. [Accessed 13 Feb. 2017].
- Karen, R. (2016). *Skoleprofessor: Problemer med nationale test er større, end jeg troede*. [online], Folkeskolen. Available at: <http://www.folkeskolen.dk/583736/skoleprofessor-problemer-med-nationale-test-er-stoerre-end-jeg-troede> [Accessed 20 Oct. 2016].
- KL, DLF, DS, S&S, and BKF. (2004). *Folkeskolens svar på OECD's anbefalinger - Tilbage melding til undervisningsministeren fra KL, Danmarks Lærerforening, Lederforeningen, Danmarks Skolelederforening, Skole og Samfund, Børne- og Kulturchefforeningen* [online]. Available at: <http://www.dlf.org/media/44138/folkeskolenssvarpaaoced.pdf> [Accessed 23 May 2017].
- Kousholt, K. (2015). Vidensformers legitimitet i skolepraksis. *Nordic Studies in Education*, vol. 35(3/4), pp. 168-183.
- Krejsler, J. B., Olsson, U. and Petersson, K. (2014). The transnational grip on Scandinavian education reforms - The open method of coordination challenging national policy-making. *Nordic Studies in Education*, vol. 34(3), pp. 172-186.
- Krogstrup, H. K. (2011). *Kampen om evidens: Resultatmåling, Effektevaluering og Evidens*. København: Hans Reitzel.
- Latour, B. (1987). *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Cambridge: Harvard University Press.
- Latour, B. (1999). *Pandora's Hope: Essays on the Reality of Science Studies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ledermann, S. (2012). Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change. *American Journal of Evaluation*, vol. 33(2), pp. 159-178.
- Lindeberg, T. (2015). Evaluering som politisk forsikring. *Økonomi & Politik*, vol. 88(1), pp. 23.
- Maier, C. M. 17-9-2016, *De nationale tests dumper i test* [blog]. Folkeskolen.dk. Available at: <https://www.folkeskolen.dk/593504/de-nationale-tests-dumper-i-test> [Accessed 26 Jan. 2017].
- March, J. G. and Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83(2), pp. 340-363.
- Nørby, E. T. (2016). *Talepapir - Åbent samråd i BUU om de nationale test* [online]. Folketinget.dk. Available at: <http://www.ft.dk/samling/20151/almDEL/buu/bilag/122/1607817.pdf> [Accessed 19 Nov. 2016].
- Olsen, J. V. (2010). *Lars Løkke: Det er slut med topstyring af folkeskolen*. [online], Folkeskolen. Available at: <https://www.folkeskolen.dk/62803/lars-loekke-det-er-slut-med-topstyring-af-folkeskolen>. [Accessed 20 Oct. 2016].



- Olsen, J. V. (2010). *Ugen, hvor statsministeren satte skolen på den anden ende*. [online], Folkeskolen. Available at: <http://www.folkeskolen.dk/61169/ugen-hvor-statsministeren-satte-skolen-paa-den-anden-ende> [Accessed 20 Oct. 2016].
- Ordnet.dk (2017a). 'Relevans'. [online], *Ordnet.dk*. Available at: <http://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=relevans> [Accessed 23 May 2017].
- Ordnet.dk (2017b). 'Relevant'. [online], *Ordnet.dk*. Available at: <http://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=relevant> [Accessed 23 May 2017].
- Pors, J. G. (2009). *Evaluering indefra: politisk ledelse af folkeskolens evalueringskultur*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Pors, J. G. (2016): The ghostly workings of Danish accountability policies. *Journal of Education Policy*, vol. 31(4), pp. 466-481.
- Porter, T. (1994). Making Things Quantitative. *Science in Context*, vol. 7(3), pp. 389-407.
- Porter, T. (1995). *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Rambøll. (2013). *Evaluering af de nationale test i folkeskolen* [online]. København: Rambøll Management. Available at: <http://www.ramboll.dk/medier/rdk/ramboll-evaluerer-nationale-test> [Accessed 23 May 2017].
- Ravn, K. (2008). *Test med mange formål*. [online], Folkeskolen. Available at: <https://www.folkeskolen.dk/51098/test-med-mange-formaal>. [Accessed 25 Jan. 2017].
- Ravn, K. (2010). *De nationale test – hvordan er de?*. [online], Folkeskolen. Available at: <https://www.folkeskolen.dk/61344/de-nationale-test--hvordan-er-de>. [Accessed 25 Jan. 2017].
- Ravn, Karen. (2016). *Nu ved politikerne, at de nationale test ikke måler præcist*. [online], Folkeskolen. Available at: <http://www.folkeskolen.dk/593625/nu-ved-politikerne-at-de-nationale-test-ikke-maaler-praecist>. [Accessed 21 Oct. 2016].
- Riise, A. B. (2016). *S-profil: Giv gode kommuner fem års pause fra nationale test*. [online], Folkeskolen. Available at: <http://www.folkeskolen.dk/592251/s-profil-giv-gode-kommuner-fem-aars-pause-fra-nationale-test> [Accessed 20 Oct. 2016].
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, vol. 18(2-3), pp. 277-310.
- Undervisningsministeriet. (2011). *Brug testresultaterne - Inspiration til pædagogisk brug af resultater fra de nationale test*. København: Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen (Skolestyrelsen) .
- Undervisningsministeriet. (2016). *Opgaveproduktion og kvalitetssikring af opgaver til de nationale test* [online]. København: Ministeriet for Børn, Undervisning og ligestilling (Styrelsen for Undervisning og Kvalitet). Available at: <http://www.uvm.dk/Aktuelt/~UVM-DK/Content/News/Udd/Folke/2016/Sep/160912-Faktanotater-om->

- opgaveproduktion-og-statistisk-sikkerhed-i-de-nationale-test [Accessed 23 May 2017].
- Van Dooren, W. (2009). A Politico-administrative Agenda for Progress in Social Measurement: Reforming the Calculation of Government's Contribution to GDP. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11(3), pp. 309-326.
- Van Thiel, S. and Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, vol. 25(3), pp. 267-281.
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, vol. 39(5), pp. 426-431.
- Weiss, C. H. and Bucuvalas, M. J. (1980). Truth Tests and Utility Tests: Decision-Makers' Frames of Reference for Social Science Research. *American Sociological Review*, vol. 45(2), pp. 302-313.
- Willems, T. and van Dooren, W. (2012). Coming to Terms with Accountability. *Public Management Review*, vol. 14(7), pp. 1011-1036.
- Young, J. J. (2006). Making up users. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 31(6), pp. 579-600.

# Viden, værdi og omstridt ekspertise: Analyse af den danske debat om lægemiddelprioritering

*Sarah Wadmann, ph.d., cand.scient.san.publ., forsker ved KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning*

Behandlingsomkostninger har ikke tidligere måttet informere beslutninger om til- og fravalg af medicinske behandlinger på danske hospitaler. En prioriteringsmodel for sygehusmedicin, som Danske Regioner lancerede i foråret 2016, har gjort op med dette princip. Denne artikel analyserer debatten om prioriteringsmodellen og viser, hvordan den skaber en situation, hvor det nye Medicinråd skal evaluere behandlingsomkostningerne – men uden at kunne gøre brug af gængse sundhedsøkonomiske metoder til at sammenholde effekter og omkostninger.

## Introduktion

I takt med spredning af ambitioner om evidensbaseret politik (evidence-based policy) er der fulgt en debat om, i hvilken udstrækning politikere bør basere sig på videnskabelige analyser i beslutningsprocesser, hvilken rolle fakta spiller i demokratisk debat, og hvad der udgør relevante beslutningsgrundlag (Greenhalgh & Russell 2009). Denne artikel analyserer et igangværende forsøg på at introducere sundhedsøkonomisk evaluering i vurderingen af sygehusmedicin i Danmark. Som reaktion på stigende udgifter til sygehusmedicin har man i flere europæiske lande indført krav om sundhedsøkonomisk evaluering af nye lægemidler (Drummond et al. 2011). I blandt andet England, Norge og Sverige informerer omkostningseffektivitetsanalyser beslutninger om, hvilke lægemidler der skal finansieres inden for de offentlige sundhedsbudgetter (Højgaard et al. 2016). I Danmark har behandlingsomkostninger hidtil ikke måttet indgå i anbefalinger om ibrugtagning af ny sygehusmedicin (Pedersen 2015). Det markerede derfor et nybrud, da Danske Regioner i foråret 2016 lancerede en prioriteringsmodel, som lagde op til, at

analyse af behandlingsomkostninger skal informere beslutninger om, hvilken medicin det offentlige sygehusvæsen skal tilbyde.

Regionernes udspil blev genstand for betydelig debat, og prioriteringsmodellen blev justeret efter kritik fra centrale aktører. Det kunne i den sammenhæng undre, at Danske Regioner ikke tog afsæt i prioriteringsmodeller, som er udviklet i Norge og Sverige, eftersom der tilsyneladende er opnået positive erfaringer med modellerne i disse lande, og der er væsentlige lighedspunkter med det danske sundhedsvæsen (Højgaard et al. 2016). I stedet blev tyske erfaringer et referencepunkt for, hvad regionernes formandskab omtalte som en ”dansk model” tilpasset de ”unikke” danske forhold (Hansen & Stenbæk 2016). Dette til trods for at man i Tyskland *ikke* inddrager behandlingsomkostningerne i kategoriseringen af lægemidlers merværdi (Højgaard et al. 2016). Spørgsmålet er, hvad der er på spil for aktørerne i debatten om prioriteringsmodellen, og hvordan det har påvirket de politiske løsninger. For at søge svar herpå er formålet med artiklen at undersøge, hvilke opfattelser af værdi der stod på spil i debatten om prioriteringsmodellen, og hvordan de bidrog til at forme det politiske mulighedsrum.

Analysen viser, hvordan fortalere og kritikere italesatte forskellige forståelser af, hvad der udgør relevant ekspertise, acceptable fordelingsprincipper og en legitim basis for prioriteringsbeslutninger. I artiklen argumenteres det, at denne dissonans har været med til at forme, hvad der blev politisk mulige løsninger. I et forsøg på at integrere forskellige opfattelser af værdi lægger prioriteringsmodellen op til, at der skal foretages sundhedsøkonomiske evalueringer – men uden mulighed for at benytte gængse sundhedsøkonomiske metoder til at sammenholde effekt og omkostninger. Endelig diskuteres det, hvilke implikationer det kan have for operationaliseringen af prioriteringsmodellen og politiske målsætninger om prisreduktioner.

### Analytisk og metodisk tilgang

Debatten om prioriteringsmodellen analyseres som et eksempel på, hvad Hanne Foss Hansen og Olaf Rieper (2011) kalder *evidenspolitik*. Det vil sige en form for politik, som vedrører konflikter om, hvad der konstituerer potentielt anvendelig viden for at træffe kollektivt bindende beslutninger (Hansen & Rieper 2011). Videnskab spiller ofte ind i spørgsmål om magt, retfærdighed, etik og gruppeidentitet, og når sådanne spørgsmål bliver kontroversielle, kan videnskab blive en arena for politisk debat (Brown 2015). Når aktører i diskussionerne henviser til, hvad der er ’nyttigt’, ’ønskværdigt’, ’rigtigt’, ’acceptabelt’ etc., er de med til at skabe bestemte opfattelser af, hvad der er værdifuldt. I situationer, hvor der opstår modstrid eller usikkerhed om, hvilke værdier der gælder – hvad David Stark (2009) kalder *dissonans* – må aktører aktivt begrunde deres opfattelser af værdi. Gennem sådanne begrundelser bliver det muligt at studere værdier og de grundlæggende idéer om, hvad der er godt, rigtigt, væsentligt etc., som de udtrykker. Inden for Science and Technology Studies-traditionen er der udviklet en gren af ’værdi-studier’ (valuation studies) (fx Dussauge et al. 2015), der trækker på ameri-

kansk pragmatisme (Dewey 1939). I tråd med disse studier opfattes 'værdi' i denne artikel som noget, der aktivt skabes gennem stadig forhandling. Hvad der anses som gældende værdier, forstås altså som resultat af en kamp for at etablere bestemte opfattelser af, hvad der er værdifuldt. Jeg er derfor interesseret i, hvordan forskellige og eventuelt modstridende opfattelser af, hvad der er værdifuldt, interagerer i debatten om prioriteringsmodellen – ikke for at afgøre, hvilke opfattelser der er de 'rette', men for at forstå, hvordan det påvirker de politiske handlemuligheder. Analytisk betyder det, at jeg ikke på forhånd har defineret kategorier for, hvad der er 'værdifuldt', men lader empirien være styrende for, hvilke kategorier der fremdrages.

For at forstå hvad der er på spil for aktørerne i debatten om prioriteringsmodellen, er det nødvendigt også at se mere detaljeret på diskussionerne om vidensgrundlaget for lægemiddelprioritering. For at kunne gøres til genstand for sammenlignende analyse må lægemidler kategoriseres på forskellig vis (Sjögren & Helgesson 2007). Medicinske behandlinger er altså ikke nødvendigvis sammenlignelige per se, men skal *gøres* sammenlignelige, eksempelvis ved at opgøre behandlingsresultater og -omkostninger ved hjælp af standardiserede mål. Tilvejebringelsen af vidensgrundlag for lægemiddelprioritering involverer dermed et arbejde med at skabe *kommensurabilitet* (Espeland & Stevens 1998), det vil sige et arbejde med at gøre lægemidler evaluerbare i forhold til en fælles skala. Gennem dette arbejde udtrykkes også værdier, fordi det er med til at forme, hvad der tæller som relevante beslutningsgrundlag og opfattes som sammenlignelige alternativer. Eksempelvis har læger, lægemiddelfmyndigheder, lægemiddelvirksomheder og patienter ikke nødvendigvis samstemmende opfattelser af, hvad der udgør 'ligeværdige' behandlingsvalg (Wadmann & Bang 2015). Afvisning af kommensurabilitet kan derfor også forstås som en politisk respons i den forstand, at aktører herved giver udtryk for, at de ikke ser det som et passende eller retvisende udtryk for værdi (Espeland & Stevens 1998).

Analysen er baseret på offentligt tilgængelige dokumenter om lægemiddelprioritering og Medicinrådet. Via Infomedia er der søgt efter omtale af Medicinrådet i landsdækkende dagblade, radio- og tv-indslag (oktober 2015-november 2016). Desuden er relevante artikler i fagbladene Dagens Pharma og Altinget blevet identificeret, og der er søgt efter dokumenter via bl.a. Danske Regioners og Sundheds- og Ældreministeriets hjemmesider. I analysen beskrives først Danske Regioners udspil og det mulighedsrum for lægemiddelprioritering, de søgte at etablere. Dernæst beskrives hovedpunkter i den kritik, som blev rejst i den offentlige debat, og i lyset heraf redegøres der for justeringerne af prioriteringsmodellen. For at forstå, hvorfor prioriteringsmodellerne i Norge og Sverige tilsyneladende ikke var accepterede inspirationskilder, stiller det sidste afsnit skarpt på den del af debatten, som fokuserede på effektmålet kvalitetsjusterede leveår (quality-adjusted life-years, QALY).

## Regionernes udspil

”Kongstanken” med prioriteringsmodellen blev af regionernes formandskab præsenteret som et ønske om at ”[bruge] landets sundhedskroner bedre, så de gavner endnu flere patienter” (Hansen & Stenbæk 2016, s. 26). Formanden uddybede, at ”patienterne” efter hans opfattelse har ”krav på”, at ”midlerne [fordeles], så de kommer flertallet til gode” (Hansen 2016, s. 7). Hermed udtrykte formanden, at *efficient resourceudnyttelse* og *fordeling af offentlige ressourcer ud fra flertallets bedste* udgør centrale værdier i forhold til lægemiddelprioritering. Dermed begrundede han behovet for prioriteringsmodellen ud fra en utilitaristisk opfattelse af, hvad der er værdifuldt: det, der er til størst gavn for de fleste. Idéen er kort fortalt, at alle vil blive bedre stillet, hvis samfundets samlede nytte maksimeres (Wulff, Pedersen & Rosenberg 2003). Ifølge Danske Regioners notat af 5. februar 2016 er formålet med prioriteringsmodellen desuden at sikre ”hurtig og ensartet ibrugtagning af nye sygehuslægemidler på tværs af sygehuse og regioner”, ”større krav til dokumentationen” for medicinens ”gavn” og et ”stærkere grundlag” for prisforhandlinger og udbud (Danske Regioner 2016e). Dermed blev også *hurtig ibrugtagning*, *geografisk lighed i behandlingsudbud* og *mulighed for prispres* italesat som væsentlige værdier.

Dette skulle opnås via ændringer i den eksisterende beslutningsstruktur og viden grundlaget for prioriteringsbeslutninger. Ændringen i beslutningsstrukturen indebar en sammenlægning af de daværende råd – Koordinationsrådet for ibrugtagning af sygehusmedicin (KRIS) og Rådet for Anvendelse af Dyr Sygehusmedicin (RADS) – i ét medicinråd (Medicinrådet) (Danske Regioner 2016e). Ifølge Danske Regioners oplæg skal Medicinrådet favne lægelig og farmakologisk ekspertise og inddrage hovedinteressenter på området. På baggrund af ”politisk givne rammer” skal det træffe ”uafhængige beslutninger” om, hvorvidt ny medicin skal tages i brug som ”standardbehandling” på hospitalerne (Danske Regioner 2016e). Her italesættes *uafhængighed* som en væsentlig værdi i relation til prioriteringsbeslutninger. I tråd hermed udtrykte regionsformanden behov for ”en procedure, hvor det faglige grundlag er bærende for, om en ny medicin skal tages i brug – og ikke en afstemning i et regionsråd” (Nielsen 2016a). Regionsformanden lagde altså op til, at prioriteringsbeslutninger ikke skal bygge på politiske præferencer, men faglige vurderinger. Dermed begrundede han prioriteringsmodellen med et behov for *objektivitet*, som ofte knyttes sammen med ambitioner om evidensbaseret beslutningstagning (jf. Greenhalgh & Russell 2009).

KRIS og RADS har tidligere foretaget lægefaglige vurderinger af sygehusmedicin, og en del af metodikken herfra videreføres i Medicinrådet. Det nye består dels i, at Medicinrådet skal kategorisere lægemidler med hensyn til deres ”merværdi”, dels i at regionernes indkøbscentral, Amgros, skal foretage en sundhedsøkonomisk analyse. Merværdi defineres af Danske Regioner som ”den ekstra værdi et lægemiddel tilbyder i forhold til nuværende behandling med hensyn til livsforlængelse, bivirkninger og livskvalitet” (Danske Regioner 2016e). Her forstås merværdi altså som den behandlingsmæssige gevinst, som et lægemiddel giver i forhold til eksisterende alternativer. I den

henseende er den danske model af tysk islæt. I tråd med det tyske analyseinstitut IQWiG (Højgaard et al. 2016) lægger Danske Regioner op til, at Medicinrådet skal placere lægemidler i én af seks kategorier for merværdi: 1) 'stor merværdi', 2) 'vigtig merværdi', 3) 'lille merværdi', 4) 'ingen merværdi', 5) 'negativ merværdi' og 6) 'ikke-dokumenterbar merværdi' (Danske Regioner 2016e). Dermed foretages en kategorisering og rangering af lægemidler, som gør dem evaluerbare med hensyn til deres behandlingsmæssige værdi (jf. Sjögren & Helgesson 2007). Denne kategorisering gør det muligt at tale om, at ikke alle lægemidler tilbyder lige stor merværdi, og at nogle lægemidler kan have negativ merværdi forstået på den måde, at deres behandlingsmæssige gevinst er ringere end eksisterende behandlingsmuligheder. Dermed søger Danske Regioner at skabe et mulighedsrum, hvor 'mere værdifulde' behandlinger kan skelnes fra 'mindre værdifulde'.

I regionernes udspil lægges der desuden op til, at Amgros "forbereder en sundhedsøkonomisk analyse [...] baseret på den faglige kategori og lægemidlets afledte omkostninger" (Danske Regioner 2016e). Formålet med analysen er ifølge regionerne at "vurdere og beregne, hvilket prisinterval man vil kunne acceptere" i Amgros' prisforhandlinger med lægemiddelvirksomhederne (Danske Regioner 2016e). Det blev dog ikke specificeret, hvordan omkostningerne skulle forholdes til den behandlingsmæssige merværdi for at nå frem til det 'acceptable' prisinterval. Efter at være blevet orienteret af Amgros om forhandlingerne skulle Medicinrådet udarbejde en anbefaling til regionerne efter et enkelt princip: Hvis den forhandlede pris var "lavere eller lig det beregnede prisinterval", skulle Medicinrådet fremsende en anbefaling om, at "lægemidlet skal tilbydes som standardbehandling eller protokolleret ibrugtagning", det vil sige, at lægemidlet indføres som behandlingstilbud for en patientgruppe i en given periode, mens der samles data om brugen og virkningerne (Danske Regioner 2016d). Hvis prisen derimod var højere, skulle Medicinrådet "meddele, at lægemidlet ikke kan anbefales ibrugtaget som standardbehandling" (Danske Regioner 2016e). Regionernes udspil lagde dermed op til, at en ny ekspertgruppe – sundhedsøkonomer i Amgros – skulle få væsentlig indflydelse på anbefalinger om at tage ny sygehusmedicin i brug. Ifølge udspillet skal de beregne det 'acceptable prisniveau', der forekommer at være et afgørende kriterium for en positiv eller negativ anbefaling. Dermed udtrykkes ikke blot opfattelser af, hvad der anses for værdifuldt i relation til lægemiddelprioritering, men også hvilken ekspertise det er relevant at inddrage for at opnå viden om, hvad der værdifuldt.

Opsummerende kan udspillet om Medicinrådet forstås som et forsøg på at etablere et politisk mulighedsrum, hvor ibrugtagning af sygehusmedicin kan prioriteres på basis af klare anbefalinger, som hviler på faglige, uafhængige vurderinger af lægemidlers behandlingsmæssige merværdi og behandlingsomkostninger. Når dette er væsentligt for Danske Regioner, hænger det blandt andet sammen med, at regionernes udgifter til sygehusmedicin næsten er fordoblet siden 2007 (Toft 2015). En medvirkende årsag til stigningen er ibrugtagning af nye lægemidler, som er blevet højt prissat. Eksempelvis er kræftlægemidlet Ipilimumab markedsført i Danmark til en pris, der fører til gennemsnitlige behandlingsomkostninger på omkring 800.000 kr. pr. patient. Det er derfor for-

bundet med væsentlig budgetpåvirkning for regionerne at tage ny sygehusmedicin i brug. Når der er tale om nye behandlingsprincipper, har regionerne desuden begrænset mulighed for at skabe prispres, når der ikke er et grundlag, hvorudfra det kan vurderes, om et lægemiddel er 'prisen værd'. Danske Regioner har tidligere søgt at slå til lyd for tydeligere prioritering på lægemiddelområdet, men uden at opnå landspolitisk opbakning. Dette var tydeligt i valgkampen i forsommeren 2015, hvor statsministerkandidater fra begge fløje (S og V) forsikrede borgerne om, at man ville sikre adgang til ny sygehusmedicin – uanset prisen (Lynge 2015, Vangkilde & Rasmussen 2015). Historisk er der eksempler på, at landspolitikere efter kritisk pressedækning og appel fra patientforeninger har ændret anbefalinger om brugen af specifikke lægemidler.<sup>1</sup> Derfor var det væsentligt for regionerne at opnå opbakning til prioriteringsmodellen.

### Modtagelsen af Danske Regioners udspil

Regionernes udspil blev genstand for betydelig debat i dagspressen. Lægeforeningen, som aktivt havde bidraget til at sætte prioritering på den sundhedspolitiske dagsorden, udtrykte ikke overraskende opbakning til Danske Regioners initiativ. Lægeforeningens formand fremhævede, at det vil "understøtte en mere fair fordeling af ressourcerne" og sikre, at "patienterne samlet set får mere sundhed for pengene" (Ritzau 2016). Formanden begrundede dermed også opbakningen til udspillet ud fra en utilitaristisk opfattelse af værdi. Lægemiddelindustriforeningen (Lif) forholdt sig afventende, men udtalte bekymring om at prioriteringsmodellen kan forsinke patienters adgang til ny medicin (Holst & Toft 2016). Her fremhæves *hurtig ibrugtagning* igen som en væsentlig værdi i relation til lægemiddelprioritering – men denne gang som en bekymring om, at den kan være truet. Med særlig kritisk stemme talte landets store patientforeninger. Formanden for Danske Patienter bemærkede, at "et medicinråd kan være meget fornuftigt", men fandt det "stærkt problematisk", at "den faglige vurdering" af et nyt lægemiddel efter hans opfattelse blev overgivet til "økonomerne i Amgros", som "i et mørkt rum" kan "bedømme, om det er prisen værd" (Nielsen 2016a, s. 12). I tråd hermed udtrykte en række patientforeninger i et fælles debatindlæg bekymring om, at "sundhedsøkonomer og købmænd" efter deres opfattelse "i realiteten [ville] træffe beslutninger om, hvilke medicinske behandlinger [...] der kan accepteres i det danske sundhedsvæsen" (Engberg et al. 2016, s. 27). Uagtet at der i Danske Regioners udspil blev lagt op til, at sundhedsøkonomisk analyse skulle supplere Medicinrådets vurdering af den behandlingsmæssige merværdi, fremhævede disse patientforeninger, hvad de opfattede som en uac-

---

<sup>1</sup> Eksempelvis besluttede den daværende SR-regering mod amternes anbefaling i 1999, at patienter med fremskreden sclerose skulle have tilbudt behandling med lægemidlet betainterferon. Behandlingsudgifterne for de omkring 2.000 patienter blev anslået til 100-200 mio. kr. pr. år. I 2011 blev en anbefaling fra Kræftstyregruppen om ikke at tilbyde lægemidlet avastin som standardbehandling til lungekræftpatienter omstødt efter kritisk medieomtale. Behandlingen var i første omgang blevet afvist, fordi behandlingen i gennemsnit koster 100.000 kr. pr. patient, og der var dokumenteret en gennemsnitlig livsforlængelse på fire måneder.



ceptabel placering af beslutningskompetence hos Amgros-ansatte sundhedsøkonomer. Hermed udtrykte patientforeningerne også opfattelser af, hvem der skal have legitim indflydelse på prioriteringsbeslutninger. Men modsat regionernes udspil bestred patientforeningerne legitimiteten af sundhedsøkonomisk indflydelse. De argumenterede i stedet for, at beslutninger om ibrugtagning af lægemidler bør hvile på klinisk ekspertise og fremførte, at såfremt det er nødvendigt at afvise ibrugtagning af ny sygehusmedicin, bør det ske ”i en åben debat i et medicinråd med efterfølgende politisk beslutning” (Engberg et al. 2016, s. 27). I kontrast til regionsformandens betoning af faglighed frem for politiske præferencer argumenterede patientforeningerne altså for, at prioritering netop er et politisk anliggende. Mens regionsformanden lagde op til, at legitimiteten af prioriteringsbeslutninger bør hvile på fagkundskab, fordi det kan bidrage til at sikre en efficient allokering af offentlige ressourcer, lagde patientforeningerne op til, at legitimiteten af prioriteringsbeslutninger bør hvile på demokratisk repræsentation, fordi folkevalgte har mandat til at fordele offentlige ressourcer. Patientforeningerne søgte dermed også at påvirke det politiske mulighedsrum. Ved at italesætte den sundhedsøkonomiske indflydelse på prioritering af sygehusmedicin som illegitim stillede de spørgsmålstejn ved den centrale nyskabelse i Danske Regioners udspil.

Med henvisning til at de sundhedsøkonomiske analyser skulle foregå i et ’mørkt rum’, udtrykte formanden for Danske Patienter bekymring for, at grundlaget for prioriteringsbeslutninger skulle savne transparens. Mere direkte hævdede en række patientforeninger, at regionernes prioriteringsmodel ville indebære, at ”man ikke kan få indsigt i, hvad det er for beregninger, der er foretaget, og hvad det er for antagelser, sundhedsøkonomerne i Amgros har gjort sig” (Engberg et al. 2016, s. 27). Udtalelserne kan forstås i lyset af, at Danske Regioners udspil ikke beskriver det metodiske grundlag for lægemiddelvurderingerne, eftersom det netop var et udspil. Mere generelt udtrykte de også en opfattelse af *transparens* som værdifuldt i lægemiddelprioritering – men en værdi som ifølge patientforeningerne kunne være truet. Videre stillede formændene for Kræftens Bekæmpelse og Dansk Selskab for Klinisk Onkologi sig spørgende over for, hvor ”grænsen går” i forhold til det ’acceptable prisinterval’, og hvor ”meget syge patienter, som kan have gavn af en behandling, som er meget kostbar” står i den forbindelse (Crüger & Lassen 2016, s. 9). Hermed udtrykte de bekymring for, hvordan individuelle behov tilgodeses, hvis sygehusmedicin skal prioriteres ud fra et princip om størst gavn for flertallet. I kontrast til den utilitaristiske opfattelse af værdi i regionernes udspil italesatte de en pligtetisk opfattelse af, hvad der er værdifuldt: det der gøres med henblik på at hjælpe den, der har behov (Wulff, Pedersen & Rosenberg 2003). Gennem italesættelsen af en kontrasterende opfattelse af værdi søgte patientforeningerne altså at etablere en anden målestok for vurdering af værdi end den, som regionerne lagde op til: En målestok som betoner individets behov.

Blandt landspolitikerne var modtagelsen blandet. SF og R roste regionernes initiativ, mens DF forholdt sig kritisk. Den Venstre-ledede regering og socialdemokraterne pointerede, at prioritering ikke kun er et anliggende for regionerne, fordi sager kan ende på sundhedsministerens bord (Nielsen 2016b). Knap to måneder senere præsenterede et

enigt Folketing (FT) en landspolitisk ramme i form af ”7 overordnede principper for prioritering på området for sygehuslægemidler” (Sundheds- og Ældreministeriet 2016). Flere af prioriteringsprincipperne har direkte reference til Danske Regioners udspil og udtrykker dermed de samme værdier, herunder at vurdering af lægemidler skal hvile på *faglighed* og *uafhængighed* via brug af ”objektive kriterier” og inddragelse af den ”nødvendige og tilstrækkelige faglige ekspertise. Derudover at der skal sikres *geografisk lighed*, *hurtig ibrugtagning* af nye lægemidler samt mere *efficient ressourceudnyttelse*, idet forholdet mellem et lægemiddels ”pris” og dets behandlingsmæssige ”merværdi” skal være ”rimeligt”, hvis det være ”standardbehandling”. Dermed blåstemplede folketingspolitikkerne, at omkostninger inddrages i vurderingen af ny sygehusmedicin. Samtidig slog de dog fast, at omkostningerne ikke kan være det afgørende kriterium, hvis der er en klar behandlingsmæssig merværdi, idet lægemidler med ”veldokumenteret merefekt ikke [skal] afvises alene på grund af økonomi”. I tråd med patientforeningernes udtalelser blev *transparens* fremhævet som en væsentlig værdi, der skal sikres via åbenhed i processer, kriterier, metoder mv. Endelig blev der også italesat et behov for at tilgodese *individuelle behandlingsbehov*. FT fastslog, at der ”ud fra en konkret lægefaglig vurdering” skal være mulighed for at ”behandle med lægemidler, som er afvist til standardbehandling” (Sundheds- og Ældreministeriet 2016, s. 2). Mens Danske Regioners udspil lagde op til, at prioriteringsbeslutninger skal træffes centralt og tilgodese flertallets interesser, blev der her skabt rum for, at læger kan afvige fra Medicinrådets anbefalinger af hensyn til den enkelte patients interesser. Dermed inkorporerede prioriteringsprincipperne også den pligtetiske opfattelse af værdi, som patientforeningerne italesatte. I lyset af debatten og drøftelser med interessenter præsenterede Danske Regioner i april 2016 en justeret prioriteringsmodel.

### Justering af prioriteringsmodellen

Justeringen indebar ifølge regionernes formand, at ”økonomien er trængt lidt i baggrunden, mens den lægelige faglighed er kommet mere i forgrunden” (Nielsen 2016c, s. 2). Konkret kommer det til udtryk ved en mindre ændring af rådets sammensætning, hvorved Danske Regioner forventede, at ”minimum 16 ud af 20 medlemmer” af rådet ville have ”lægefaglig baggrund” (Danske Regioner 2016b, s. 1). Derudover blev der lagt op til, at 46 eksisterende fagudvalg med ”landets førende læger” (Danske Regioner 2016b) overgår fra RADS til Medicinrådet, som skal høre relevante fagudvalg ved kategoriseringen af lægemidlernes merværdi (Danske Regioner 2016c). Samtidig blev Medicinrådets kompetence styrket. Det sker ved, at rådet gives mulighed for at ”foretage en efterprøvning af forholdet mellem lægemidlets pris og merværdi” i tilfælde, hvor den forhandlede pris overstiger det ’acceptable prisinterval’ (Danske Regioner 2016d, s. 4). Hermed lægges der op til, at den endelige vurdering af, hvorvidt forholdet mellem merværdi og omkostninger er acceptabelt, ligger hos Medicinrådet. Justeringen betyder også en udvidelse af udfaldsrummet for Medicinrådets anbefalinger, idet der åbnes mu-

lighed for, at Medicinrådet kan lave anbefalinger om begrænset ibrugtagning, eksempelvis ved at anbefale ibrugtagning for en snævrere behandlingsindikation eller en afgrænset patientgruppe (Danske Regioner 2016d). Dermed skabes der rum for, at nye lægemidler kan tages i brug til afgrænsede patientgrupper uden at blive udbredt som standardbehandling for alle med en given lidelse. Desuden fastslår Danske Regioner, at det fortsat ”er op til den enkelte læge at vurdere, hvilken medicin der er bedst for den enkelte patient”, men at det kræver ”en faglig begrundelse at afvige” fra Medicinrådets anbefalinger (Danske Regioner 2016d, s. 6). Dermed lægges der op til, at patienter også kan få adgang til lægemidler, som ikke anbefales som standardbehandling, hvis en behandlende læge vurderer det nødvendigt. Dette skal ses i lyset af, at de landspolitiske prioriteringsprincipper lægger op til, at prioriteringsmodellen både skal kunne optimere nytten for de fleste og tilgodese individuelle behov. Med muligheden for at anbefale begrænset brug og princippet om den fri ordinationsret søgte Danske Regioner at håndtere den potentielle spænding mellem disse kontrasterende opfattelser af værdi.

Endelig er det i regionernes reviderede udspil tydeliggjort, hvordan transparens skal sikres. Det fremgår bl.a., at kommissorium, dagsordner, mødereferater og høringsmateriale i forbindelse med Medicinrådets vurderinger offentliggøres (Danske Regioner 2016f). Endvidere er der udkast til metodevejledninger for vurderingen af behandlingsmæssig merværdi samt den sundhedsøkonomiske analyse. Deraf fremgår det, at den sundhedsøkonomiske analyse er en ”omkostningsanalyse”, som vurderer de ”inkrementale omkostninger” ved ibrugtagning af et nyt lægemiddel (Amgros 2016; Danske Regioner 2016c). Tilbage står imidlertid fortsat spørgsmålet om, hvordan behandlingsmæssig merværdi og omkostninger skal sammenvejes for at nå frem til det ’acceptable prisniveau’. Som en professor i sundhedsøkonomi konstaterede, gav den reviderede model fortsat intet bud på, hvordan Medicinrådet og Amgros ”helt konkret [skal] vurdere, om lægemidlernes effekt står i rimeligt forhold til deres pris på en systematisk og ensartet måde” (Hildebrandt 2016a). Professoren efterlyste et ”standardiseret outcomemål”, der kan bidrage til at ”operationalisere”, hvad vi i Danmark er villige til at betale for lægemidler med større eller mindre behandlingsmæssig merværdi. For at forstå væsentligheden af dette må vi tæt på den del af debatten, som handler om sundhedsøkonomiske metoder. Gennem analyse af den kontrovers, der udspillede sig om effektmålet QALY, peges i det følgende på mulige grunde til, at Medicinrådet og Amgros er blevet ladet uden mulighed for at benytte et af de mest udbredte sundhedsøkonomiske mål til vurdering af lægemidlers omkostningseffektivitet.

### Kampen om QALY

Gennem de seneste 50 år har sundhedsøkonomer arbejdet på at udvikle metoder til at opgøre og sammenligne medicinske behandlings værdi (Nord 1999). En metode til at sammenholde lægemidlers behandlingsmæssige effekter med behandlingsomkostnin-

gerne er via analyse af *omkostningseffektivitet*.<sup>2</sup> Her formuleres spørgsmålet om lægemidlets værdi som et spørgsmål om, hvorvidt forholdet mellem de forventede behandlingseffekter og de forventede behandlingsudgifter er gunstigt set i forhold til relevante behandlingsalternativer. På den måde har sundhedsøkonomer søgt at skabe grundlag for at vurdere, hvilke lægemidler der kan siges at være mest *omkostningseffektive*. Forsimpelt er idéen, at valget af de mest omkostningseffektive behandlinger vil føre til den mest *efficiente* brug af offentlige ressourcer (Drummond et al. 2005). Dette fokus på ressourcefordeling bygger på en forståelse af, at ressourcerne i sundhedsvæsenet er knappe, og at der er risiko for, at nye, dyre lægemidler fortrænger andre lægemidler, som er mere omkostningseffektive, hvis man ikke har måder at vurdere, hvilke lægemidler der giver 'mest effekt for pengene'. Problemet handler i denne optik om at *undgå unødigt ressourceforbrug* (jf. Moreira 2012). Da man sammenligner omkostninger pr. effektenhed, kræver analysen, at effekten af forskellige behandlinger opgøres i samme enhed (Drummond et al. 2005). Analyse af omkostningseffektivitet involverer altså et arbejde med at skabe kommensurabilitet forstået på den måde, at lægemidlernes virkninger udtrykkes ved hjælp af en fælles måleenhed (jf. Espeland & Stevens 1998). Medicinsk behandling kan ikke blot have betydning for dødelighed men også sygelighed. Mål for sygelighed varierer imidlertid ofte mellem sygdomsgrupper. Det var en del af afsættet for, at sundhedsøkonomer i 1970'erne søgte at udvikle nye mål, som kunne udtrykke effekten af medicinsk behandling ikke blot i relation til livslængde men også livskvalitet, og som muliggjorde sammenligning på tværs af behandlingsområder (se Moreira 2012). Effektmålet, som har vundet størst udbredelse, kaldes *kvalitetsjusterede leveår* (Weinstein & Stason 1977). Simpelt fortalt består 'kvalitetsjusteringen' i, at livetiden, som patienter kan tilbringe i forskellige helbredsstadier, vægtes ud fra, hvor foretrukne helbredsstadierne er. Vægtene er fremkommet ved at lade en gruppe personer vurdere forskellige helbredstilstande på en skala fra 0 (defineret som død) til 1 (defineret som perfekt helbred) ud fra deres præferencer (Drummond et al. 2005). Gennem denne kategorisering af helbredstilstande bliver det muligt at integrere forskellige kliniske effekter i en fælles skala for den oplevede ønskværdighed af livet i en given helbredstilstand. Derved kan omkostninger pr. effektenhed sammenlignes for forskellige behandlinger – også selvom behandlingerne giver anledning til forskellige slags kliniske effekter. Gennem denne kategorisering har sundhedsøkonomer altså søgt at skabe kommensurabilitet mellem medicinske behandlinger, som ikke nødvendigvis er sammenlignelige ud fra kliniske standarder.

Omkostninger pr. QALY udtrykker relativ – ikke absolut – omkostningseffektivitet. Derfor tilbyder målet ikke i sig selv svar på, hvad de 'acceptable' behandlingsomkostninger er (Sjögren & Helgesson 2007). For at kunne afgøre om et nyt lægemiddel er 'prisen værd', behøves derfor et vurderingsgrundlag. Grundlæggende handler det om,

---

<sup>2</sup> En anden evalueringsteknik er omkostningsminimeringsanalyse. Metoden kan bruges til at drage simple sammenligninger mellem lægemidler, som vurderes ensartede med hensyn til klinisk effekt, men ikke til at vurdere, hvorvidt lægemidler, som er dyrere men også mere effektfulde end eksisterende behandlinger, er 'prisen værd'.

hvad et samfund vil acceptere at betale for en given behandlingsmulighed. Vurderingsgrundlaget er i England, Norge og Sverige udtrykt ved et mere eller mindre eksplicit defineret niveau for de 'acceptable' omkostninger pr. QALY. Niveaue er ikke at forstå som en politisk vedtaget grænseværdi, men snarere som et niveau, der er opnået præcedens om via konkrete beslutninger. Niveaue kan desuden variere i forhold til andre kriterier såsom sygdomsalvor (Højgaard et al. 2016). Dermed er det ikke blot hensynet til omkostningseffektivitet, som informerer prioriteringsbeslutninger i disse lande, selv om den offentlige debat i Danmark kan give det indtryk. Ved at skabe et grundlag for vurderingen af nye lægemidler, som inkluderer omkostningerne, er det erfaringen fra England, Norge og Sverige, at der skabes et bedre udgangspunkt for prisforhandlinger med lægemiddelvirkomheder, og i nogle tilfælde opnås prisreduktioner (Højgaard et al. 2016). Åbenhed om niveaue for de 'acceptable' omkostninger pr. QALY indebærer imidlertid en risiko for strategisk prissætning. Sundhedsmyndighederne søger derfor typisk at holde informationen konfidentiel. I England, hvor man siden slutningen af 1990'erne har benyttet QALY-baseret omkostningseffektivitetsanalyse i lægemiddelvurderinger, har der været rejst kritik af, at det kun var den offentlige vurderingsinstitution the National Institute for Clinical Excellence, NICE, der havde adgang til de fulde økonomiske modeller (Moreira 2012). Hensynet til at skabe *prispress* og *efficient* brug af offentlige ressourcer kan dermed have betydning for mulighederne for at sikre *transparens* i grundlaget for prioriteringsbeslutninger (Højgaard et al. 2016).

Brugen af QALY i prioriteringsmodeller i flere europæiske lande kan tages som udtryk for en vis institutionalisering af effektmålets brug ved lægemiddeprioritering. I Danmark er brugen af QALY desuden skrevet ind i Lægemiddelstyrelsens retningslinjer for samfundsøkonomiske analyser af lægemidler (Alban, Keiding & Søgaard 1998), der gennem flere år har støttet vurderingen af lægemidler i praksissektoren. På trods heraf har en del af modstanden mod prioritering af sygehusmedicin i Danmark været koncentreret netop om QALY. I dagspressen er QALY blevet omtalt som en metode til at "sætte pris på et menneskeliv" (Winther & Thorup 2012a). Med udgangspunkt i patienthistorier har patienter, patientforeninger og Etisk Råd advaret mod at "sætte menneskeliv på formel" og "miste mennesket i regnestykket" (se eksempelvis Kjeldtoft 2016, Winther & Thorup 2012a, Winther & Thorup 2012b). Dermed fremlægges brugen af QALY som en metode til at vurdere, hvorvidt det er 'værd' at investere i behandlingen af givne patienter. Kritikken kan forstås som en afvisning af den kommensurabilitet mellem medicinske behandlinger, som brugen af et standardiseret effektmål lægger op til. Ifølge disse kritikere indebærer standardiseringen en risiko for, at individuelle behandlingsbehov ikke kan tilgodeses. På den baggrund italesættes det som en moralsk betænkelig praksis. Sundhedsøkonomer har kaldt denne fremlægning for "misforstået" og et "udtryk for uvidenhed" og har betonet, at brugen af QALY handler om at få mest muligt ud af de fælles ressourcer (Hildebrandt 2016a). Her udtrykkes altså atter en spænding mellem en pligtetisk og en utilitaristisk opfattelse af værdi. Endvidere rejste kritikere en metodekritik. Fra Kræftens Bekæmpelse blev det fremhævet, at QALY kan være behæftet med "betydelig måleusikkerhed", og at der sjældent er "én entydig empirisk be-

stemmelse af en QALY”, fordi vægtningen af helbredstilstande kan variere fra kontekst til kontekst (Hildebrandt 2016b). Hermed stillede patientforeningen spørgsmålstegn ved validiteten af effektmålet. Videre blev det fra Kræftens Bekæmpelse bemærket, at sundhedsøkonomi ikke er en ”eksakt” videnskab, men en kompliceret ”adfærdsvidenskab”, hvorfor de fandt, at prioritering på basis af sundhedsøkonomiske metoder ”aldrig [kan] blive 100 % objektiv” (Hildebrandt 2016b). Dermed betvivlede patientforeningen regionernes argument om, at prioriteringsmodellen skulle sikre *objektivitet*. Endelig blev det fra patientforeningen kommenteret, at brugen af en ’QALY-model’ vil kunne betyde, at ”kritikerne får ret i, at det er sundhedsøkonomerne og ikke læger og politikere, som bestemmer” (Hildebrandt 2016b). Det kan forstås i lyset af, at det for sundhedsøkonomiske – såvel som andre – analyser af lægemidlers værdi er en præmis, at de hviler på bestemte antagelser om, hvad der er værdifuldt. For de, som ikke har indsigt i metoderne, kan det være uigennemskueligt, på hvilket grundlag en prioritering er foretaget. Her bruges argumentet om *transparens* altså med omvendt fortegn: Brugen af et standardiseret effektmål såsom QALY vil ikke skabe større transparens, fordi kun sundhedsøkonomer besidder den relevante ekspertise til at forstå beregningerne. Det ræsonnerer med en fremsat kritik af idéen om evidensbaseret politik: at ’politiske’ problemer gøres til ’tekniske anliggender’, hvorved demokratisk kontrol vanskeliggøres (Greenhalgh & Russel 2009).

Via kritikken af QALY søgte kritikerne at drage tvivl om legitimiteten af de modeller for lægemiddelprioritering, som benyttes i lande som Norge, Sverige og England. Sammen med italesættelsen af QALY som en metode til at ’sætte pris på menneskeliv’ kan det bidrage til at forklare, at der i Danmark opstod politisk modstand mod brugen af QALY. Den nyudnævnte formand for Medicinrådet omtalte således et politisk ”forbud” mod anvendelsen af QALY ved vurdering af sygehusmedicin (Hildebrandt 2016a). Det betyder, at regionerne ikke har kunnet skele til prioriteringsmodellerne i Norge, Sverige og England. Ét af de særlige danske forhold, som Danske Regioner har måttet tage hensyn til, synes altså at være politisk modstand mod brugen af QALY.

## Diskussion og konklusion

Danske Regioners model for prioritering af sygehusmedicin kan forstås som et forsøg på at sikre et evidensbaseret grundlag for beslutninger om ressourceallokering. Via en kategorisering af lægemidlers behandlingsmæssige merværdi samt introduktion af sundhedsøkonomisk analyse i lægemiddelvurderinger er det målsætningen at skabe større ensartethed i lægemiddelbehandlingen, mere efficient ressourceudnyttelse, hurtig ibrugtagning af nye lægemidler og mulighed for at opnå prisreduktioner. Mens der blev udtrykt opbakning til disse målsætninger i den offentlige debat, opstod der modstand i forhold til konkretiseringen af prioriteringsmodellen. Analysen har tydeliggjort, hvordan fortalere og kritikere italesatte grundlæggende forskellige opfattelser af, hvad der udgør acceptable fordelingsprincipper, relevant fagekspertise og en legitim basis for

prioriteringsbeslutninger, og hvordan det knytter an til forskellige problemforståelser i forhold til prioriteringsdebatten. Tabel 1 opsummerer disse opfattelser som to kontrasterende 'idealpositioner' i debatten.

	<b>Fortalere</b>	<b>Kritikere</b>
<i>Problemforståelse</i>	Ressourcerne er knappe. Uden mekanismer til at vurdere, hvilke lægemidler der giver mest effekt for pengene, kan man risikere, at nye, dyre lægemidler fortrænger andre lægemidler, som er mere omkostningseffektive.	Prioriteringsbeslutninger har betydning for borgernes adgang til behandling. Borgernes mulighed for at opnå indsigt i og påvirke til- og fravalg af behandlinger begrænses, hvis prioriteringsbeslutninger bliver gjort til et 'teknisk' anliggende.
<i>Acceptabelt fordelingsprincip</i>	Fordeling af offentlige ressourcer, så det skaber størst nytte for de fleste (utilitarisme).	Fordeling af offentlige ressourcer, så det hjælper dem med behov. Alle mennesker har iboende værdi og derfor samme ret til hjælp og pligt til at hjælpe (pligtetik).
<i>Vidensbehov og relevant fagkundskab</i>	Kræver viden om, hvilke lægemidler der giver mest 'effekt for pengene' og er 'prisen værd'. Derfor opfattes medicinsk og sundhedsøkonomisk fagkundskab som relevant ekspertise.	Kræver viden om, hvem der har behov for hvilke behandlinger. Derfor opfattes medicinsk fagkundskab som relevant ekspertise.
<i>Legitim basis for prioriteringsbeslutninger</i>	Fagkundskab. Ekspertter har fornøden indsigt til at vurdere, hvad der er en efficient allokering af offentlige ressourcer. Objektivitet og uafhængighed skal sikre, at alle behandles efter samme principper.	Demokratisk repræsentation. Folkevalgte er givet mandat til at prioritere offentlige ressourcer. Åbenhed og mulighed for deltagelse skal sikre, at de, som påvirkes, kan gøre deres stemme hørt.
<i>Beslutningstageres rolle</i>	Sikre implementering af de dokumenteret mest optimale løsninger.	Mediere mellem konkurrerende interesser

Tabel 1: Idealpositioner i debatten om prioritering af sygehusmedicin

Problemet, som prioriteringsmodellen skal løse, handler for fortalere om fordeling af knappe ressourcer. Bekymringen er, at man uden mekanismer til at vurdere, hvilke lægemidler der giver 'mest effekt for pengene', risikerer, at nye dyre lægemidler fortrænger mere omkostningseffektive alternativer. På den baggrund begrundede fortalere behovet for prioriteringsmodellen ud fra en utilitaristisk forståelse af værdi. Sat på spidsen handler prioritering i denne forståelse om at gavne flest muligt, fordi samfundet derved opnår den største samlede nytte. Derfor er det for fortalere væsentligt at opnå viden om, hvilke behandlinger der giver mest 'effekt for pengene', og hvilke lægemidler der kan siges at være 'prisen værd'. Gennem denne fremstilling af prioriteringsproblemet søgte fortalere at åbne rum for, at sundhedsøkonomisk analyse kan informere

beslutninger om ibrugtagning af sygehusmedicin. Kritikerne stillede sig derimod skeptiske over for prioriteringsmodellens præmis om, at værdi i relation til lægemiddelbehandling handler om at opnå størst nytte for samfundet. Gennem italesættelse af en pligtetisk forståelse af værdi betonedes de hensynet til den enkeltes behov. Denne opfattelse bygger på en forståelse af, at alle mennesker har iboende værdi og derfor samme ret til hjælp og pligt til at hjælpe. Ud fra denne forståelse er det væsentlige derfor ikke så meget, hvilke behandlinger der er mest omkostningseffektive, men hvem der har hvilke (behandlings)behov. På den basis betvivlede kritikerne legitimiteten af sundhedsøkonomisk indflydelse på beslutninger om til- og fravalg af lægemidler.

Gennem debatten udtrykkes også forskellige opfattelser af, hvad der udgør legitime grundlag for prioriteringsbeslutninger. Fortalere for prioriteringsmodellen fremførte, at fagkundskab udgør en legitim basis for prioriteringsbeslutninger, idet faglige eksperter forventes at have den fornødne indsigt til at kunne vurdere, hvad der er en effektiv allokering af offentlige ressourcer og den uafhængighed og objektivitet, som skal sikre, at alle behandles efter samme principper. Dermed udtrykte de en forståelse af 'gode' beslutninger som uvildige, upartiske og egalitære – en forståelse der genfindes i international debat om sundhedsøkonomiens rolle i politiske beslutningsprocesser. Synspunktet, der har været fremført af ledende sundhedsøkonomer op gennem 1980-1990'erne er, at sundhedsøkonomisk analyse skal bidrage med afklaring, der kan gøre det muligt for beslutningstagere at hæve sig over enkeltinteresser og foretage, hvad de betegner som mere rationelle fordelingsbeslutninger (jf. Moreira 2012). Dermed udtrykkes en forståelse af beslutningstagere som nogle, der virker på samfundets vegne, ønsker at optimere ressourceanvendelsen, og hvis centrale opgave det er at sikre, at de dokumenteret mest optimale løsninger implementeres. I kontrast hertil udtrykte kritikerne af prioriteringsmodellen bekymring om, at prioritering gøres til et 'teknisk' anliggende. De fremførte, at prioriteringsbeslutninger bør foregå efter åben politisk debat. Dermed italesatte de en opfattelse af, at folkevalgte har legitimt mandat til at prioritere offentlige ressourcer, og at åbenhed og mulighed for deltagelse skal sikre, at interessenter kan gøre deres stemme hørt. Det centrale problem handler altså i kritikernes forståelse om at sikre borgernes og interesseorganisationers mulighed for at opnå indsigt i og påvirke beslutninger, som har direkte betydning for dem. I tråd med kritiske røster i den internationale QALY-debat op gennem 1980-1990'erne udtrykte de dermed en opfattelse af, at 'gode' beslutninger hviler på forhandling mellem konkurrerende interesser, mens forsøg på at 'rationalisere' fordelingsbeslutninger via sundhedsøkonomisk analyse omvendt opfattes som "pseudodemokratisk" og derfor 'uetisk' (Carr-Hill 1991 citeret i Moreira 2012, 77). Gennem italesættelsen af markant andre opfattelser af, hvad der er værdifuldt i relation til lægemiddelbehandling, og hvem der har mandat til at afgøre det, bidrog kritikerne til at forme det politiske mulighedsrum. Ved at italesætte sundhedsøkonomisk ekspertise og gængse sundhedsøkonomiske metoder som 'uetiske' søgte de at afskrive Danske Regioners ønske om at inddrage behandlingsomkostningerne som illegitime.



En ofte fremført kritik af idéen om evidensbaseret politik er, at den bygger på en forsimplet forståelse af politisk beslutningstagning, der ikke tager hensyn til kontekstafhængighed og forhandlinger mellem interessenter (fx Greenhalgh & Russel 2009). Denne analyse viser imidlertid, hvordan beslutningsmodellen netop er blevet tilpasset i lyset af debat mellem centrale aktører, men ironisk nok på en måde, der kan vise sig udfordrende at udmønte i praksis. Mens der blev opnået politisk accept af, at behandlingsomkostninger skal informere prioriteringsbeslutninger, er Medicinrådet og Amgros ladet uden mulighed for at benytte gængse sundhedsøkonomiske metoder til sammenholde effekt og omkostninger. Tilbage står derfor fortsat spørgsmålet om, hvordan den behandlingsmæssige merværdi skal sammenholdes med behandlingsomkostningerne for at nå frem til et 'acceptabelt' prisniveau. Det efterlader Medicinrådet og Amgros med en betydelig udfordring i forhold til at finde ud af, hvordan man i praksis skal operationalisere prioriteringsmodellen, som trådte i kraft 1. januar 2017. Som formanden forklarede: "I Danmark laver vi en model, hvor vi i stedet for at indføre QALY diskuterer priser på baggrund af en kategorisering af lægemidler, som jeg medgiver, endnu er løst defineret", hvorfor Medicinrådet må "høste noget erfaring" for "med tiden blive klogere på, hvordan modellen præcist skal udmøntes" (Hildebrandt 2016a). Tilpasningen har også betydet, at Medicinrådet har fået mulighed for at anbefale begrænset ibrugtagning af nye lægemidler, og det er præciseret, at behandlende læger kan fravige Medicinrådets anbefalinger for at tilgodese enkelte patienters behov. Fremadrettet vil det være væsentligt at følge, hvad dette betyder for muligheden for at opnå prisreduktioner. Det vil afhænge af, hvorvidt det af Medicinrådet opfattes som en reel mulighed at afvise ibrugtagning af nye lægemidler, og hvordan rådets anbefalinger efterleves i praksis. Hvis anbefalinger om *ikke* at tage givne lægemidler i brug som standardbehandling alligevel fører til spredt ibrugtagning på hospitalerne, vil det formentlig svække mulighederne for at opnå prisreduktioner. Dette gør implementering og opfølgning af Medicinrådets anbefalinger til en meget væsentlig opgave for regionerne.

Tak til

Forfatteren ønsker at takke Betina Højgaard, Claes-Fredrik Helgesson, Jakob Kjellberg, Vibeke Normann-Andersen, en reviewer samt redaktørerne for indsigtfulde kommentarer og forslag til en tidligere version af artiklen.

## Litteratur

- Alban, A., Keiding, H. and Søgaard, J. (1998). *Retningslinjer for Samfundsøkonomiske analyser af Lægemidler*. København: Lægemiddelstyrelsen og DSI.
- Amgros. (2016). *Metodevejledning for omkostningsanalyser af nye lægemidler og indikationer i hospitalssektoren*. København: Danske Regioner.
- Brown, M. B. (2015). Politicizing science: Conceptions of politics in science and technology studies. *Social Studies of Science*, vol. 45, no(1), pp. 3-30.
- Carr-Hill, R. (1991). Allocating resources to health care: Is the QALY (Quality Adjusted Life Year) a technical solution to a political problem?. *International Journal of Health Services*, vol. 21, pp. 351-363.
- Crüger, D. and Lassen, U. (2016). Det er tillid til vores læger, regionerne mangler. *Politiken*, 2. marts 2016, sektion 2, s. 9
- Danske Regioner. (2016a). *Anvendelse af nye lægemidler, der ikke er blevet anbefalet som standardbehandling af Medicinrådet. Notat af 4.4.2016*. København: Danske Regioner.
- Danske Regioner. (2016b). *Faglighed i Medicinrådet. Notat af 4.4.2016*. København: Danske Regioner.
- Danske Regioner. (2016c). *Model for udarbejdelse af fælles regionale vurderinger af nye lægemidlers og nye indikationers kliniske merværdi. Metodehåndbogen. Version 1.0*. København: Danske Regioner.
- Danske Regioner (2016d). *Model for vurdering af lægemidler. Notat af 4.4.2016*. København: Danske Regioner.
- Danske Regioner. (2016e). *Ny model for vurdering af lægemidler. Notat af 5.2.2016*. København: Danske Regioner.
- Danske Regioner. (2016f). *Transparens i Medicinrådets arbejde. Notat af 4.4.2016*. København: Danske Regioner.
- Dewey, J. (1939). Theory of valuation. [online] Available at: <https://archive.org/stream/theoryofvaluatio032168mbp#page/n11/mode/2up> [Accessed 23 May 2017].
- Drummond, M., Jönsson, B., Rutten, F. and Stargardt, T. (2011). Reimbursement of pharmaceuticals: reference pricing versus health technology assessment. *European Journal of Health Economics*, vol. 12(3), pp. 263-271.
- Drummond, M. F., Sculpher, M. J., Torrance, G. W., O'Brien, B. J. and Stoddart, G. L. (2005). *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes*, 3rd ed. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Dussauge, I., Helgesson, C. F., Lee, F. and Woolgar, S. (2015). On the omnipresence, diversity, and elusiveness of values in the life sciences and medicine. In: I Dussauge, C. F. Helgesson and F. Lee, ed., *Value practices in the life sciences and medicine*, 1<sup>st</sup> edition. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-30.

- Engberg, L., Henningsen, E., Crüger, D. G., Hansen, H. S., Rendtorff, P., Linde, L. and Holst, M. (2016). *Truslen fra den dyre medicin*. Berlingske, 9. marts 2016, sektion 1, s. 27.
- Espeland, W. N. and Stevens, M. L. (1998). Commensuration as a Social Process. *Annual Review of Sociology*, vol. 24, pp. 313-343.
- Greenhalgh, T. and Russell, J. (2009). Evidence-based policymaking: a critique. *Perspectives in Biology and Medicine*, vol. 52(2), pp. 304-318.
- Hansen, B. (2016). Vi skal sikre mest sundhed for borgerne. *Politiken*, 7. marts 2016, sektion 2, s. 7.
- Hansen, B. and Stenbæk, J. (2016). Bedre behandling til flere patienter. *Berlingske*, 17. marts 2016, sektion 1, p. 26.
- Hansen, H. F. and Rieper, O. (2011). Evidenspolitik – fallet Danmark. In: I. Bohlin and M. Sager, ed., *Evidensens mange ansikten. Evidensbaserad praktik i praktiken*, 1st edition. Lund: Arkiv, pp. 185-205.
- Hildebrandt, S. (2016a). Økonom: Svært for Medicinråd at skaffe rabatter. *Dagens Pharma*, 14. april 2016. Available at: <http://dagenspharma.dk/oekonom-svaert-for-medicinraad-at-skaffe-rabatter/> [accessed January 15, 2017]
- Hildebrandt, S. (2016b). Sundhedsøkonom: Qalyer som et eksakt mål er en illusion. *Dagens Pharma*, 19. april 2016. Available at: <http://dagenspharma.dk/sundhedsoekonom-qalyer-som-et-eksakt-maal-er-en-illusion/> [accessed January 15, 2017]
- Højgaard, B., Wadmann, S., Jakobsen, M., Rasmussen, S. R., Pedersen, N. J. M. and Kjellberg, J. (2016). *Regulering af sygehusmedicin med udgangspunkt i omkostning og effekt. Erfaringer fra Tyskland, Holland, Schweiz, England, Norge og Sverige*. København: KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Holst, E. Q. and Toft, O. N. M. (2016). Kritik af ny model for prioritering af medicin. *Altinget*, [online]. 4. februar 2016. Available at <http://www.alinget.dk/artikel/kritik-af-ny-model-for-prioritering-af-medicin> [Accessed January 15, 2017].
- Kjeldtoft, S. (2016). Regionerne anklages for fejltagtig afvisning af livsforlængende medicin. *Information*, 30. september 2016, sektion 1, s. 1.
- Lynge, L. (2015). Politisk medicinløfte under TV-duel. *MedWatch*, 1. juni 2015 [online]. Available at: [http://medwatch.dk/Sygdom\\_\\_Sundhed/article7749776.ece](http://medwatch.dk/Sygdom__Sundhed/article7749776.ece) [Accessed January 15, 2017].
- Moreira, T. (2012). *The Transformation of Contemporary Health Care*. New York; London: Routledge.
- Nielsen, H. F. (2016a). Patienterne føler sig taget som gidsler. *Jyllands-Posten*, 6. februar 2016, sektion 1, s. 12.
- Nielsen, H. F. (2016b). Regionernes eget prioriteringsråd møder modstand på Christiansborg. *Jyllands-Posten*, 5. februar 2016, sektion 1, s. 9.

- Nielsen, H. F. (2016c). Regnedrenge får mindre magt. *Jyllands-Posten*, 7. april 2016, sektion 1, s. 2.
- Nord, E. (1999). *Cost-value analysis in health care: Making sense out of QALYs*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, K. M. (2015). *Prioritering i sundhedsvæsenet. Hvorfor er det nødvendigt?* København: Munksgaard.
- Ritzau. (2016). Læger: Patienter får samlet mere sundhed for pengene. *Berlingske [online] d. 5. februar 2016*. Available at: <https://www.b.dk/nationalt/laeger-patienter-faar-samlet-mere-sundhed-for-pengene> [Accessed January 15, 2017].
- Sjögren, E. and Helgesson, C. F. (2007). The Q(u)ALYfying hand: health economics and medicine in the shaping of Swedish markets for subsidized pharmaceuticals. *The Sociological Review*, vol. 55(2), pp. 215-240.
- Stark, D. (2009). *The Sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life*. New Jersey; Woodstock, Oxfordshire: Princeton University Press.
- Sundheds- og Ældreministeriet. 2016. *Princippapir om prioritering for sygehuslægemidler af 31. marts 2016*. København: Sundheds- og Ældreministeriet.
- Toft, O. N. M. (2015). Ubehagelig medicindiskussion presser sig på. *Altinget*, 11. marts 2015 [online]. Available at: <http://www.alinget.dk/sundhed/artikel/ubehagelig-medicindiskussion-presser-sig-paa> [Accessed January 15, 2017].
- Vangkilde, J. and Rasmussen, L. I. (2015). Sygehuse advarer: Dyrt medicinløfte fører til forringelser. *Politiken*, 1. juni 2015 [online] Available at: <http://politiken.dk/indland/politik/folketingsvalg2015/art5578211/Sygehuse-advarer-Dyrt-medicin%C3%B8fte-f%C3%B8rer-til-forringelser> [Accessed January 15, 2017].
- Wadmann, S. and Bang, L. E. (2015). Rationalising prescribing: Evidence, marketing and practice-relevant knowledge. *Social Science & Medicine*, vol. 135, pp. 109-116.
- Weinstein, M. and Stason, W. (1977). Foundations of cost-effectiveness analysis for health and medical practices. *New England Journal of Medicine*, vol. 296, pp. 716-721.
- Winther, J. and Thorup, S. B. (2012a). Forslag om at sætte pris på et menneskeliv. *Information* 20. februar 2012 [online] Available at: <https://www.information.dk/indland/2012/02/forslag-saette-pris-paa-menneskeliv> [accessed January 15, 2017].
- Winther, J. and Thorup, S. B. (2012b). *Hvad må et liv koste?* *Information* 20. februar 2012 [online] Available at: <https://www.information.dk/indland/2012/02/maa-liv-koste> [Accessed January 15, 2017].
- Wulff, H. R., Pedersen, S. A. and Rosenberg, R. (2003). *Medicinsk Filosofi*. København, Munksgaard.

# Resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelværd

*Marie Østergaard Møller, ph.d., lektor i statskundskab, Aalborg Universitet*

*Vibeke Normann Andersen ph.d., analyse- og forskningschef, KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning*

Resultatbaseret styring er et eksempel på en styring, der påvirker implementeringen af politik via en række specifikke politikredskaber. Artiklen diskuterer målanvendelse for at forklare, hvad der sker, når resultatbaseret styring møder velfærdsprofessionelle med et stort skøn i regelanvendelse overfor borgerne.

## Resultatbaseret statsstyring og professionel praksis

Resultatbaseret styring er et eksempel på et sæt af politikredskaber, der bl.a. har til formål at påvirke de velfærdsprofessionelles adfærd og praksis, og som legitimeres ved et behov for at styrke kontrollen med de offentlige udgifter og understøtte kvaliteten i leveringen af offentlig service til borgerne (Lerborg 2013, 86-88).

Resultatbaseret styring anvendes internationalt fx til styring af bistandsmidler og nationalt i både den private og den offentlige sektor (se bl.a. Millar 2013; Mitchell 2014). I den offentlige sektor bruges resultatbaseret styring både til intern styring i staten, regioner og kommuner og til ekstern styring af fx kommunal kernevelværd og til styring af eksterne leverandører af velfærd (Kristiansen 2014; Møller et al. 2016; Walker & Andrews 2013).

Artiklen tager udgangspunkt i et systematisk litteraturreview af statsstyring af lokal kernevelværd på grundskole-, beskæftigelses- og det sociale område (Møller et al 2016). Reviewets overordnede konklusion er, at resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelværd ikke opnår de tilsigtede positive effekter for borgerne (ibid). Flere af reviewets studier peger på, at der opstår et modsætningsforhold mellem en politisk-administrativ og en professionel målforståelse under resultatbaseret styring, hvor den professionelle dømmekraft af, hvad der er problemet for en given borger, forringes eller i værste fald fortrænges af styreformens eksterne målkrav (Møller et al 2016: 65).

Det er hensigten med analysen at bidrage til en mere dybdegående forståelse af mødet mellem resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelfærd og professionel dømmekraft. Argumentet i nærværende artikel er, at resultatbaseret styring indeholder en målforståelse, der enten eksplicit eller implicit applicerer en forudindtaget problemforståelse af borgeren, som potentielt kan bidrage til at kortslutte den professionelle dømmekraft. Artiklen konkluderer, at der er en række logiske modsætninger mellem politisk målfastsættelse, administrativ målstyring, lokal oversættelse af mål til brug for konkret skønsudøvelse og professionel dømmekraft. Artiklen konkluderer, at disse modsætninger kan være med til at forklare de manglende positive effekter af resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelfærd, som reviewet bl.a. finder.

Artiklens teoretiske afsæt er litteratur om mål- og resultatbaseret styring, klassifikation og problemfastsættelse, som de beskrives i tre forskellige litteraturer: 1) styrings- og forvaltningslitteratur om resultatbaseret styring, 2) markarbejderlitteratur om det professionelle skøn i en offentlig forvaltning og 3) professionslitteratur om indhold og betingelser for klassifikation og professionel dømmekraft. Selvom de tre litteraturer fremhæver forskellige aspekter ved levering af offentlig service, så er det analytisk frugtbart at forbinde dem her, fordi de deler en specifik interesse for hvordan generelle principper for viden og regler appliceres i praksis (Van Thiel & Leeuw 2002; Smith 1995; Bouckaert & Peters 2002; Tummers et al. 2015; Lipsky 1980; Grimen & Molander 2008; Abbott 1988).<sup>50</sup>

Artiklen er organiseret i fire afsnit: Først et afsnit, der beskriver teori om resultatbaseret styring, derefter et afsnit, der beskriver de dominerende konklusioner i det systematiske litteraturreview. I tredje afsnit beskrives forvaltningslitteraturen om ikke-intenderede konsekvenser af målstyring, efterfulgt af en redegørelse af begreberne professionelt skøn, klassifikation og dømmekraft i frontlinjens professionelle praksis. I afsnit fire sammenlignes karakteren af styring, ledelse og problemidentifikation under henholdsvis resultatbaseret styring og i professionel praksis.

## Resultatbaseret styring

Resultatbaseret styring er en administrationspolitisk styreform under New Public Management, der bygger på antagelserne 1) 'You can't manage what you don't measure' og 2) politikere, borgere og professionelle er rationelle beslutningstagere (Kravchuk & Schack 1996). Det forventes, at beslutningstagerne reagerer rationelt på resultatinformation ved at reformere, nedskære eller fjerne indsatser, der måles som dårligt præsterende, mens de vil reagere med investering, vedligeholdelse og anerkendelse på gode præstationer. Måling spiller på den måde en afgørende rolle i en rationel organisationsledelse som resultatbaseret styring (Nielsen 2014), hvor dictum er, at der altid bør forandres, effektiviseres og effektmåles for at opnå en tæt og kontinuerlig resultatbaseret styring af leveringen af offentlig service (Lerborg 2013, 89). Styreformen adskiller sig på den måde fra andre styreformer ved at være særlig sårbar overfor fagprofessionel autonomi i

den måde der leveres offentlig service på, fordi styreformen indbefatter en særlig høj grad af praksisintervention.

Der findes en lang række termer, der beskriver, hvad der kendetegner resultatbaseret styring, herunder begreber som målstyring og effektbaseret styring. I nærværende artikel sidestilles begreber, der kan inkluderes i følgende definition af styring og ledelse: "[begreber der] inkorporerer og ideelt set bruger de målte performance-informationer til at træffe beslutninger" (Van Dooren, Bouckaert & Halligan 2015, 37), dvs. til begreber om en styreform, der kobler vidensindsamling med monitorering til styring og ledelse efter resultatmålinger (se Møller et al. 2016, 9).

Indenfor den samfundsvidenskabelige styrings- og ledelseslitteratur beskrives resultatbaseret styring som et redskab til at skabe positiv forandring til gavn for borgerne, såfremt en række betingelser er opfyldt, og centrale processer fungerer. De politiske og administrative aktører er væsentlige i styringskæden for at opnå resultater, fordi det er dem, der står i spidsen for at sikre den forventede borgereffekt. Der antages at være fire grundlæggende aktiviteter, der tilsammen gør, at resultatbaseret styring opnår effekt. Det drejer sig om 1) formulering af strategiske mål for en given indsats, 2) at indsatser og ressourcer skal organiseres, så de ønskede effekter kan opnås, 3) løbende monitorering og vurdering af præstationer og 4) at ledelsen træffer beslutninger på baggrund af data (Ejler et al. 2008).

I resultatbaseret styring er det beslutningstagernes ansvar at formulere konkrete målsætninger for, hvordan komplekse samfundsmæssige behov håndteres, herunder hvordan de bør og kan blive genstand for en politisk-administrativ intervention. Beslutningstagerne skal med andre ord tydeliggøre, ikke bare den politiske vision og de administrative rammer, men også problemets karakter, målgruppen for en given indsats, og hvad de anser for at være de ønskelige og hensigtsmæssige effekter (outcome) og langsigtede virkninger (impact) (Kristiansen 2014; Lerborg 2013). Dernæst skal indsatser og ressourcer organiseres i forhold til de ønskede effekter. Det skal fastlægges, hvilke indsatser, aktiviteter, produkter eller services, der skal benyttes til at opnå de ønskede effekter, altså overvejelser omkring indsatsens årsags-virkningsforhold. I resultatbaseret styring forudsættes det således, at der eksisterer en kausal sammenhæng mellem de aktiviteter, man måler på, og de effekter, som man forventer at opnå. Det centrale bliver derfor at få de ønskede effekter af indsatsen tydeligt beskrevet, så det forventede årsags-virkningsforhold mellem indsats og effekter fremstår klart (Ejler et al. 2008; Eriksen 2008). For det tredje er løbende monitorering og vurdering af præstationer en forudsætning for at kunne styre efter effekter og dermed for at resultatbaseret styring forventes at få effekt. Det er gennem dokumentation (på baggrund af monitorering, dataindsamling og vurdering af præstationer), at det skal belyses, hvorvidt de politiske målsætninger opnås. De data, der indsamles, skal herefter bruges til at styre efter, og styringen antages således at virke bedst, hvis der er en klar kobling mellem de politiske målsætninger, de relevante indsatser og de forventede effekter. Det fjerde og sidste element i styringskæden er, at de data, der løbende indsamles, skal anvendes af ledelsen til at træffe beslutninger om, hvorvidt indsatsen skal korrigeres eller fortsættes uændret. Det er ledelsens

ansvar at benytte data til styring af medarbejdere og samarbejdspartnere samt til justering af organisatoriske og ressourcemæssige forhold. Det er først, når ledelsen formår at benytte de data, der indsamles til at træffe beslutninger om indsatserne, at organisationen bevæger sig fra at måle resultaterne til at styre efter dem, dvs. flytter sig fra resultatmåling til egentlig resultatbaseret styring (se fx Bouckaert & Halligan 2006).

### Tværgående udfordringer med resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelfærd

I en forskningsrapport baseret på et systematisk litteraturreview af resultatbaseret styringseffekter på undervisningsområdet, beskæftigelsesområdet og det sociale område, konkluderes det, at ” resultatbaseret statsstyring har effekt på effektivitet og kvalitet for borgerne, men at den langt fra altid er positiv” (Møller et al. 2016, 64).

De klassificerede studier i reviewet viser at de forudsætninger, der kræves i implementeringen af resultatbaseret styring, ikke er til stede samtidig. Det gælder fx i formuleringen af, at mål skal være klare og transparente for at leve op til et kriterium om ’gode mål’. Her viser studierne, at det mange gange er svært for politikere og embedsmænd at opstille gode mål (Møller et al. 2016, 62). Derudover viser studier på tværs af de tre velfærdsområder, at der fokuseres på kortsigtede frem for på langsigtede resultater, samt at de ”lette” borgere prioriteres frem for at bruge tid på borgere, der kræver en mere kompleks tilgang for at nå målet (Møller et al. 2016, 62).

Reviewet peger således på, at det kan være svært at få de basale forudsætninger vedrørende styring efter resultatmåling på plads. Det viser også, at resultatbaseret styring i praksis kan udfordres af, at der ikke træffes rationelle beslutninger på baggrund af den præstationsinformation, der måtte være indsamlet ganske validt. Her viser studier, hvorfor politikere og borgere kan misfortolke resultaterne, enten bevidst for egen vindings skyld eller ubevidst, fordi resultaterne formidles for komplekst, eller fordi der er strategiske interesser på spil, der overskygger hensynet til målgruppen (Moynihan & Hawes 2012; Olsen 2013; Barnow & Smith 2004; Heinrich 1999; Soss et al. 2011; Askim 2007, Jansen 2008). Der er eksempler på, at professionelle prioriterer at løbe efter kortsigtede resultater, så man kan høste de lavthængende frugter fremfor at fokusere på at finde frem til den rette indsats for borgeren. Endelig viser reviewet også, at resultatbaseret styring risikerer at blive omdrejningspunkt for målfiksering og fastlæggelse af rutiner i arbejdsprocesserne frem for at blive brugt som redskab til refleksion og forbedring af den faglige omsætning af mål til praksis (Møller et al. 2016, 62). Der målfikseres fx ved at undervise i skoletest eller ved at prioritere lette borgere og fremme en tjeklisteadfærd frem for en reflekteret adfærd blandt de professionelle (Pires 2011).

På tværs af de inkluderede studier ser det således ud til, at det er svært at opstille statslige resultatmål, der ikke påvirker en etableret praksis negativt (Møller et al. 2016, 65). Flere af studierne finder for eksempel, at det er svært at afgøre, hvorvidt de anvendte måleredskaber rent faktisk også indfanger kerneydelsen på det givne velfærdsområde



(Boyne & Chen 2006; Barnow 2000; Heinrich 1999; Lindsay et al. 2014; Bovaird 2014; Meagher & Healy 2003).

Forudsætninger	Faktiske udfordringer
1. Klare mål	1. Mange mål
2. Indsamling af valide data	2. Fokus på kortsigtede resultater og prioritering af "lette" borgere
3. Resultatbeslutninger	3. Politikere og borgere mistolker resultaterne
4. Redskab til refleksion	4. Målfiksering og tjeklisteadfærd

Tabel 1. Konceptuelle forudsætninger og praktiske udfordringer i resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelværd. Kilde: Møller et al. 2016: 62

Reviewets fund er imidlertid og af gode grunde ikke nye, idet det sammenfatter eksisterende forskning om effekter af resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelværd på de udvalgte velfærdsområder fra 1995 og frem til 2014. Konklusionens rækkevidde er naturligvis betinget af de studier, som indgår i reviewet (se studier og studieselection i Møller et al. 2016, 18f), men i modsætning til de fleste andre litteraturstudier, så er dette reviews studiepopulation ikke afgrænset metodisk eller teoretisk og indeholder således forskellige typer studier, som alle empirisk undersøger effekt af resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelværd (Møller et al. 2016, 19; 59). De meget forskelligartede studier identificerer imidlertid de samme typer af udfordringer og problemstillinger ved resultatbaseret statsstyring på tværs af de tre velfærdsområder. Ud fra et princip om datatriangulering peger lighederne på, at reviewets resultat er mere sikkert end hvis det alene havde inkluderet studier fra ét område eller studier, der havde brugt bestemte metodiske og teoretiske tilgange (Møller et al. 2016, 18f).

Reviewets fund understøtter derudover eksisterende viden inden for den gren af forvaltningslitteraturen, der beskæftiger sig med ikke-intenderede konsekvenser af målstyring, samt litteratur om klassifikation og professionel dømmekraft, som vi udfolder og diskuterer i de følgende afsnit.

### Ikke-intenderede konsekvenser af resultatbaseret styring

Resultatbaseret styring antages at kunne bidrage til at løse en række udfordringer i den offentlige sektor ved at specificere klare mål for det, som en offentlig organisation forventes at præstere (Kristiansen 2014). Men inden for forvaltningsforskning peges der også på, at resultatbaseret styring kan skabe problemer. En del af litteraturen om resultatbaseret styring omhandler netop ikke-intenderede effekter, dvs. konsekvenser af styreformens, som ingen har kalkuleret med eller ønsket skulle ske (Van Thiel & Leeuw 2002).

Indledningsvis kan man sige, at denne del af forvaltningslitteraturen er skeptisk

overfor, hvad man kan forvente af effekt fra en målstyringsform og en ledelsesstil, der skal implementeres oveni den offentlige sektors mange andre styringsformer, traditioner og systemer, som betyder at offentlige organisationer skal håndtere flere mål, der ofte konflikter (Boyne 2008; Boyne et al. 2005).

I litteraturen identificeres såvel teoretisk som empirisk en række ikke-intenderede konsekvenser, som har vist sig at påvirke implementering, herunder kvalitet og effektivitet i indsatserne over for borgerne. Der er for det første en dokumenteret tendens til, at antallet af indikatorer eskalerer under resultatbaseret styring (de Bruijn, de Bruijne & Steenhuisen 2008). Hvis eksisterende indikatorer er utilstrækkelige, tilføjes nye mål og indikatorer. Målesystemerne bliver mere og mere omfattende frem for at sanere eksisterende mål og målesystemer. Årsagen synes at være, at intet enkelt målepunkt eller indikator kan indfange en sådan kompleksitet, ligesom der sjældent kan etableres en klar sammenhæng mellem mål, målinger og præstationer. Dette betegnes som *mushrooming* eller *logic of escalation* (de Bruijn, de Bruijne & Steenhuisen 2008; Pollitt et al. 2010; Woelert 2015).

For det andet risikerer organisationer og dermed såvel ledere som fagprofessionelle at fokusere for ensidigt på at nå de mål, der er opstillet som del af et resultatbaseret styringssystem. Konsekvensen kan være, at de professionelle målfikserer så meget, at det skader kvaliteten og pålideligheden af de leverede indsatser til borgerne (Møller et al. 2016, 62), fordi det bliver det, som kan måles, eller de data, som er til rådighed, der kommer til at definere, hvad der er god kvalitet ved en indsats – og dermed det, som ledelse og medarbejdere er orienteret mod (Holm-Petersen, Wadmann & Andersen 2015). Målfiksering beskrives andre steder som *tunnelsyn*, der henviser til en tendens til snævert at fokusere på synlige præstationer, som kan kvantificeres, hvilket risikerer at være på bekostning af de kvalitative aspekter ved en indsats (Van Thiel & Leeuw 2002; Smith 1995; Bouckaert & Peters 2002).

Når *målfiksering* dominerer, så viser studier i reviewet, at det er de svageste, der risikerer at få færrest ressourcer, opmærksomhed og investeringer fra det offentlige (se fx Andersen 2008). Svage grupper er ikke 'lette', hvilket forklarer hvorfor det er disse, der bliver frasortet og 'parkeret' frem for grupper, der måske har relativt mindre gavn af en given indsats (Barnow & Smith 2004; Cragg 1997). Det sker fx ved, at borgere, som har lettere ved at komme i beskæftigelse, prioriteres over borgere med større udfordringer på denne front.

For det tredje er tjeklisteadfærd en ikke-intenderet konsekvens. Her er det de svageste grupper, der bliver de mest sårbare, når det faglige skøn bliver til tjeklister (Ohemeng & McCall-Thomas 2013). Dette kan fremme rigiditet i det fagprofessionelle skøn og i deres arbejdsgange og føre til *uønsket strategisk adfærd* (fx 'creaming') i forsøget på at leve op til de opstillede mål (Møller & Stensöta 2017). Her viser et studie fra reviewet, hvordan velfærdsprofessionelle demotiveres i mødet med resultatbaseret styring. Studiet analyserer, hvorfor de ændrer adfærd i retning af tjeklisteadfærd, og hvordan de erstatter skønnet med en teknokratisk borgertilgang, dvs. en borgertilgang hvor regelopfyldelse bliver et mål i sig selv frem for et middel til at fremme et borgerorienteret

ret formål (Dahler-Larsen & Pihl-Thingvad 2014). Lovgivningens skærpede fokus på målopfyldelse kan fx bruges som et værn mod et helhedsorienteret borgerskøn, hvor medarbejderne ender med alene at forholde sig til, om lovens bogstav er overholdt og ikke til, om lovens formål, ånd eller intention indfris (Lipsky 1980; Tummers et al. 2015).

Anden forskning dokumenterer i tråd hermed, at professionelles reaktionsmønstre overfor resultatbaseret styring kan præges af negative afværgemekanismer som kommer til udtryk som problematiske prioriteringsstrategier af lette frem for trængende borgere og af stereotype klassifikationsstrategier til at afværge krydspres mellem regler og borgere (Berkel & Knies 2016; Dias & Maynard-Moody 2007; Møller 2016).

Mange af de forhold, som reviewet fremhæver som hæmmende faktorer, handler i et eller andet omfang om, at det fagprofessionelle skøn erstattes af *målfikseret tjeklisteadfærd* (Møller et al. 2016, 62). De empiriske fund tyder fx på, at forekomsten af resultatmål kan forhindre de fagprofessionelle i at reflektere over deres problematisering af borgeren, når resultatmålet i sig selv peger på specifikke måder at forstå borgerens problemer på (se bl.a. Soss et al. 2011). I resultatbaseret styring anses politisk-administrative mål som standard og som uproblematiske styrepinde for hvilken indsats, en borger skal have. Relationen mellem fagprofessionel og borger er ikke en væsentlig del af resultatbaseret styring, og der kan derfor, som vi også fremhæver og redegør for i det følgende, opstå en uhensigtsmæssig kortslutning, eller hvad vi nedenfor vil diskutere som 'fejl-inferens' mellem problemidentifikation og borgerindsats.

### Professionel praksis under resultatbaseret styring

Som resultaterne fra det systematiske review viste, så er der en tendens til at resultatbaseret styring opererer med mange antagelser om organisationers og individers adfærd, der kan kortslutte styringsforholdet mellem de velfærdsproducerende organisationer og de styrende politisk-administrative niveauer (Møller et al. 2016, 11; 62). Forskningen tyder på, at antagelsen om, at målfastsættelse kan ske som en ren politisk-administrativ øvelse, er problematisk, fordi medarbejdere på dette niveau meget sjældent har de rette kompetencer til at lave gode mål for praksis (se bl.a. Hunt & Shackley 1999, 144). Bureaukrater er i høj grad styringskompetente opad i systemet og udformer således målene i overensstemmelse med de politisk-administrative behov. Udfordringen er imidlertid, at målene ikke nødvendigvis har en kobling til, hvordan arbejdet udføres i frontlinjens praksis. Studier viser her, at der opstår mange ikke tilsigtede handlinger og barrierer, hvis målfastsættelse isoleres fra den lokale virkelighed (Ohemeng & McCall-Thomas 2013; Pires 2011; Bovaird 2014; Lowe 2013). Ligesom forvaltningslitteraturen om ikke-intenderede styringseffekter peger frontlinjeforskning også på, at politisk rationalitet (herunder politiske beslutninger og politiske diskussioner) ikke kan isoleres til det centraladministrative niveau. Politisk rationalitet findes i alle kroge af samfundet (Lipsky 2010; 18). I samme tråd peger konklusionen i reviewet på en tendens til, at resultatbase-

ret styring kræver mange ressourcer på administrationssiden, idet styreformen kræver en betydelig mængde administrative ressourcer for at kunne understøtte styreformens fire aktiviteter – målopstilling, målforankring, målmonitorering og målstyring.

### Viden og målforståelse i resultatbaseret styring

Reviewet peger også på, at resultatbaseret styring forudsætter et bestemt effekt- og vidensbegreb (Ejler 2008; Kravchuk & Schack 1996). I praksis forudsætter resultatbaseret styring en skalerbar viden, der kan kvantificeres og gøres til genstand for aggregerede analyser, mens kvalitative effektmålinger anses for kontekstuelle og fulde af 'støj' (et eksempel på denne tolkning af viden og rangering af viden kan fx findes hos Socialstyrelsen, der i 2013 har udgivet en guide til, hvordan man skal skalere sin viden under resultatbaseret styring). En umiddelbar konsekvens heraf er, at fagprofessionelles faglige ekspertise og erfaring ikke anvendes systematisk, fordi det ikke har en form eller et indhold, der umiddelbart kan opsamles i de standardiserede indsamlingsprocedurer, der karakteriserer velfærdsproduktion under resultatbaseret styring. Karakteren af den viden, der indsamles i resultatbaseret styring hænger naturligvis sammen med, at et væsentligt element i styreformen er, at man er enige om ikke blot hvilke mål, der skal styres efter, men også hvilke typer af beslutninger, der skal kunne træffes på baggrund af den indsamlede viden (Kristiansen 2014). Når staten resultatstyrer, så betyder det, at målene bestemmes centralt af de politiske beslutningstagere og deres embedsmænd på afstand fra de borgere, målene retter sig mod og på afstand af de professionelle, der skal udøve indsatsene i praksis. Stedbunden, kontekstuel viden bliver for kompleks og uregerlig i bogstaveligste forstand, fordi den type viden, der opsamles og anvendes på en eller anden måde skal indgå i en styrbar monitorering af indsatser og professionel adfærd. Typiske eksempler på monitoreringsduelig viden er viden, der er indsamlet via faste indsamlingsstrategier så som nationale skoletests, spørgeskemabesvarelser og effektklassifikationer, mens eksempler på kontekstuel viden er lægejournaler, elevplaner og børneundersøgelser.

### Afværgemekanismer og professionel dømmekraft

Ligesom i forvaltningslitteraturen om de ikke-intenderede konsekvenser er man i litteraturen om frontlinjeadfærd og nærbureaukrati optaget af at beskrive, hvornår styring kan virke inkompatibel med udøvelse af et professionelt skøn (Lipsky 2010). Argumentet er her, at det ikke er politikerne, der beslutter ordlyden af politikken eller de embedsmænd, der udformer og beskriver dens procedurer, der er de reelle politiske beslutningstagere. Det er de medarbejdere, der på baggrund af et fagprofessionelt skøn træffer beslutninger på borgernes vegne om, hvad der skal gøres, hvornår og hvorfor (Lipsky 2010, 3).

Der er overordnet set to forståelser af det fagprofessionelle skøn: en forståelse, der ser skønnet som noget, der skal indskrænkes for at undgå, at de fagprofessionelles subjektive meninger om henholdsvis borgerne og den politik, de skal føre ud i livet, resulterer i ulig borgerbehandling (Brehm & Gates 1999; May & Winter 2009). En anden forståelse ser det fagprofessionelle skøn som en forudsætning for en præcis og lige levering af offentlig ydelse (Grimen & Molander 2008; Lipsky 2010). Her ser man ikke indholdet af skønnet som bestemt af subjektive meninger, men som dækkende over fagprofessionel viden og erfaring, som et nødvendigt element i at kunne håndtere borgernes situationer, som altid er mere eller mindre komplekse og ikke meningsfuldt lader sig reducere til målingsarbejde af den karakter, der fx kræves under resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelfærdsskabelse (se bl.a. Bovaird 2014).

Argumentet for at forstå det professionelle skøn som et uundgåeligt element i leveringen af offentlig service er, at menneskelige forhold har forskellig betydning for forskellige mennesker, hvorfor de fagprofessionelle, der omsætter offentlig politik i mødet med borgerne, må være i stand til at forstå, forklare og beskrive, hvad der skal til *i det enkelte tilfælde* for, at en politik kan lykkes i praksis (Lipsky 2010, 15).

I professionssociologien interesserer man sig på lignende vis for det fagprofessionelle skøn som en refleksiv, diagnostisk praksis (Abbott 1988) og dvs. som en praksis, der har en kognitiv og epistemologisk karakter (Grimen & Molander 2008). Her understreges ligeledes en forståelse af det fagprofessionelle skøn som vurdering, der ikke kan reduceres til en eksplicit regel. Et fagprofessionelt skøn indeholder valget mellem flere muligheder og må ifølge Grimen og Molander (2008) således forstås som en kognitiv praksis, hvor der skal ræsonneres for at vælge mellem flere mulige fortolkninger af 'sagen' (Møller 2016). Karakteren af lovgivning, retningslinjer, målstyring og skolastisk viden om årsags-virkningssammenhænge, herunder faglige rutiner og personlig erfaring, der kognitivt set bringes i anvendelse af den professionelle i mødet med en 'sag', er i denne optik nok noget, der strukturerer, men som aldrig kan afgøre indholdet af en konkret vurdering af en patient, en arbejdsløs eller en borgers behov for offentlige service (Wilensky 1964; Lipsky 2010; se bl.a. Epp & Maynard-Moodys (2014) begreb om 'inhabited institutions' for uddybning af skønnet som kognitiv praksis).

Forståelsen af det fagprofessionelle skøn som en forudsætning og ikke en hæmsko for ordentlig og effektiv levering af offentlig service kendetegner også den del af professionslitteraturen, der interesserer sig for dømmekraft. Her er der enighed om, at et kerneelement i velfærdsprofessionel praksis og skønsudøvelse er evnen til at udøve en fagprofessionel dømmekraft over for borgerne (Grimen & Molander 2008; Freidson 2001; Abbott 1988; Schön 1983; Sciulli 2009). Her er man optaget af spørgsmålet om, hvad der adskiller fagprofessionel dømmekraft fra en almindelig lægmandsbetragtning på et givent problem, fx sygdom, læringsvanskeligheder eller ulyksalighed. Fokus er på at betragte det fagprofessionelle skøn som et særligt klassifikationshåndværk, der forudsætter social interaktion fx mellem en læge og en patient, mellem en pædagog og et barn eller mellem en bibliotekar og en borger for at kunne klassificere vedkommendes behov og dermed *skønne*, hvad der her skal 'doseres' af medicin, omsorg eller romaner

for at 'ramme' rigtigt. Det fagprofessionelle skøn er således en kapacitet, der kræver personligt engagement, social interaktion og refleksion, hvilket dog ikke må forveksles med en privat bedømmelse af, hvorfor en given indsats fremhæves over en anden (Abbott 1988, 52). Det fagprofessionelle skøn er således en dømmekraft, der ikke kan reduceres til tjeklister, eller til eksternt bestemt målstyring, der opererer per automatik og uden en eksplicit individbunden referenceramme (Abbott 1988; Anderschou & Harrits 2014).

Den del af professionsteorien, der er optaget af sammenhænge mellem fagprofessionel dømmekraft, styring og ledelse, er primært fokuseret på at forstå forholdet mellem subjektive og fagprofessionelle vurderinger og ikke mindst af, hvad der kvalificerer fagprofessionel dømmekraft (Grimen & Molander 2008; Sciulli 2009). Her peges på en evne til at kunne omsætte videnskabelig viden til praktisk handling (Brante 2011) og på en evne til at vurdere, hvordan formålet med regler oversættes til noget, der kan give mening i borgernes liv. Endelig peger Schön på, at fagprofessionel dømmekraft udtrykkes i en evne til at hæve sig op over sin praksis og reflektere over den i en generel, abstrakt, analytisk sammenhæng (Schön 1983).

Abbott siger mere præcist om fagprofessionelt arbejde, at det er defineret ved et miks af objektive og subjektive 'kvaliteter' (Abbott 1988, 40). De objektive kvaliteter vedrører teoretisk og generel viden om problemer og behandlinger, dvs. om forskellige skolestiske klassifikationssystemer, mens de subjektive kvaliteter vedrører evnen til at forstå det konkrete individs særlige behov og symptomer i lyset af en generel viden. Mere præcist siger Abbott, at de subjektive kvaliteter består af evnen og retten til at klassificere et problem, til at ræsonnere over det og til at handle på det eller formuleret i mere formelle vendinger til at diagnosticere, inferere (udlede) og behandle (Abbott 1988, 40). Teoretisk set er det således disse tre handlinger, der tilsammen definerer den fagprofessionelle praksis, og som afgør, om en dømmekraft udøves fagprofessionelt eller automatiseret.

I en bredere sammenhæng kan diagnose, behandling og inferens forstås som problemidentifikation, problemintervention og professionel ræsonnement eller som klassifikation. Pointen hos Abbot er, at ingen af de tre kognitive praksisser kan objektiviseres fuldstændig, dvs. hverken identifikation af problemet eller intervention kan udledes fra objektive kvaliteter alene, ligesom de heller ikke kan være en ren subjektiv øvelse, dvs. udledes fra det konkrete tilfælde (møde med borgeren) alene. Den fagprofessionelle dømmekraft er i en vis forstand *abduktiv*, dvs. at den fagprofessionelle bruger sin generelle viden (viden om de objektive kvaliteter) og erfaring med lignende typer af eksempler til at spore og til at 'se' borgerens unikke behov og problem, ligesom det er identifikationen af det esoteriske eller det unikke, der hele tiden bruges til at teste den generelle forståelse af en given objektivt beskrevet årsags-virkningssammenhæng. Først herefter kan den fagprofessionelle foretage det, Abbott kalder klassifikation, dvs. indplaceringen af det enkelte tilfælde i den relevante kategori med henblik på at lave en endelig identifikation af borgerens problem og behandling. Det betyder, at fagprofessionel dømmekraft forudsætter subjektive kvaliteter, der er svære at bruge uden en vis

grad af autonomi til at bestemme, udlede og identificere den mest præcise klassifikation af borgeren (Abbott 1988, 44). Meget enkelt kan man sige, at 'vejen' til fagprofessionel behandlingssucces går gennem inferens. Når den fagprofessionelle lader de objektive kvaliteter (over)determinere vurderingen af borgerens konkrete problem, er det ifølge Abbott et eksempel på svag inferens, mens stærk inferens forekommer, når den fagprofessionelle (over)determinerer vurderingen af borgerens konkrete problem uden reference til de objektive kriterier, der definerer en given profession og dens standarder (Abbott 1988, 44).

### Fagprofessionel inferens under resultatbaseret styring

De ikke-intenderede konsekvenser under resultatbaseret styring, der vedrører de fagprofessionelles tjeklisteadfærd og tunnelsyn, kan med Abbotts klassifikationsteori forstås som en ubalance mellem for svag eller for stærk fagprofessionel inferens dvs. en ubalanceret kognitiv kobling mellem problem- og indsatsidentifikation, hvor indsatser enten appliceres for generelt på målgruppens borgere og deres problemer (svag inferens), eller hvor der 'opfindes' en ny behandling til hver enkelt borger, der mødes af en fagprofessionel (stærk inferens). Med Abbotts egne ord: "For lidt inferens er en velkendt del af det større fænomen rutineadfærd" (Abbott 1988, 51, egen oversættelse). Dvs. rutineadfærd, eller hvad reviewet referer til som tjeklisteadfærd, opstår, når der anvendes for svag inferens, dvs. når der ingen forbindelseslinjer skabes via et subjektivt fagligt ræsonnement eller, hvor der kategorisk afvises, at der kan etableres en forbindelseslinje mellem borgerens problem og en generel viden og dvs. hvor koblingen til de objektive kvaliteter kortsluttes. I begge tilfælde kan det i følge Abbott betyde, at det fagprofessionelle ræsonnement, dvs. den udledende kobling, der sikrer, at det giver mening at anvende en given indsats overfor en konkret borger, tilsidesættes. Fagprofessionel viden kan med begrebet om klassifikation således præciseres til at komme til udtryk som en særlig kognitiv praksis, eller ræsonnementet, der skaber mellemregningen mellem diagnose og indsats fx af en socialarbejders problemidentifikation af et barns behov for en psykologisk indsats eller en hjemmestøtteordning. Under resultatbaseret styring bliver der opstillet mål for fagprofessionel praksis på det politisk/administrative niveau, hvilket ifølge Abbotts begreb om inferens kan indsnævre det fagprofessionelle vurderingsrum og i værste fald erstatte et fagprofessionelt skøn med rutineadfærd. Det sker også fordi forholdet mellem diagnose og behandling i praksis ofte foregår samtidigt og ikke som i en adskilt lineær proces. Diagnosen stilles/ændres/forfines, idet den fagprofessionelle prøver en specifik behandling af og ikke kun forud for interventionen. Den professionelle praksis er årsagsstyret, hvilket betyder, at målet med en indsats kan skifte karakter mange gange under behandlingen af borgeren, netop fordi diagnosen eller identifikationen af problemet skifter. Det beskriver en praksis, der meget let kan komme i konflikt med et effekt- og resultatstyringsprincip, hvor mål og effekt er noget der 'bestilles udefra', og, som vi beskriver i det følgende, er at sammenligne med statistiske kon-

trakter, der ikke fungerer særlig smidigt som diagnostiske redskaber til problemløsning (Abbott 1988, 48).

Sammenlignes styringslitteraturen med professionslitteraturens forståelse af sammenhængen mellem mål og indsats, bliver det ligeledes tydeligt, hvordan de adskiller sig fra hinanden i spørgsmålet om, hvem der skal identificere og formulere målene, og hvordan man skal styre efter dem i praksis. Styringslitteraturens målforståelse fastlåser både problemidentifikation og indsats til eksternt bestemte mål og fremmer således sandsynligheden for, at den fagprofessionelle ikke reflekterer over, hvad der er den rette behandling for borgeren. Den stærke kobling mellem mål og indsats kan fjerne fokus fra en kobling mellem generel viden og konkret problem og altså for den mellemregning, der ifølge Abbott sikrer, at patienten diagnosticeres, dvs. problemidentificeres og behandles korrekt. Forskellen mellem styring, mål, skøn og problemidentifikation i resultatbaseret styring og professionel praksis kan vi skematisk opsummere på følgende måde:

	Resultatbaseret styring	Professionel praksis
Styringsprincip	Effekt- og resultatstyring	Årsagsstyring
Mål	Politisk-administrativ	Diagnostisk
Skøn	Subjektiv støj	Refleksiv inferens
Problemidentifikation	Målafledt	Skønsudledt

Tabel 2. Resultatbaseret styring og professionel praksis

Kvaliteten i styring af kernevedfærd afhænger ifølge Abbotts logik af de fagprofessionelles kognitive kapacitet til at lave 'tilpas' inferens mellem generel viden, problemidentifikation og indsats og dvs. afhænger af (styrings- og ledelsesmæssig) mulighed for, at de fagprofessionelle kan bruge *professionens generelle viden* om årsager til problemer og til at kunne bruge de indsats, der anses for plausible behandlinger. Kvaliteten vil derfor også afhænge af den diagnostiske praksis og den heraf udledte indsats, hvilket indenfor resultatbaseret styring vil sige af de politisk-administrative mål, der formuleres og den effekt, der styres efter, mens det i fagprofessionel praksis henviser til de klassifikationer, der også beskriver hvilke årsager, man forstår og styrer efter. I modsætning til fagprofessionel praksis vælges indsats og dermed også diagnoserne på forhånd i resultatbaseret styring, hvor det også forudsættes *apriorisk*, at implementering af specifikke indsats vil føre til specifikke effekter (Ejler et al. 2008). Den mellemregning mellem mål og effekt, som bl.a. Abbott peger på, udgøres af den fagprofessionelle dømmekraft, fjernes under resultatbaseret styring. Det diagnostiske råderum bliver således reduceret *af* målet, ligesom effekten reduceres til at blive en mere eller mindre succesfuld implementering af specifikke forudbestemte indsats. Hvis målet således er prædefineret, så bliver også selve diagnosen eller problemidentifikationen bestemt uden et fagprofessionelt skøn og uden et fagprofessionelt ræsonnement for, hvorfor én og ikke en anden indsats iværksættes overfor borgeren.



## Konklusion

Artiklen har udfoldet argumentet, at resultatbaseret styring indeholder en målforståelse, der kortslutter den fagprofessionelle dømmekraft, og at det er denne kortslutning, der kan være en medvirkende årsag til nogle af de manglende positive effekter af resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelværd, som har været genstand for analyse og teoretisk diskussion i nærværende artikel. Mere præcist har målet med analysen i denne artikel været at undersøge, hvad det er i resultatbaseret styring, der støder sammen med professionel praksis. Vi har trukket på forvaltningslitteratur om ikke-intenderede konsekvenser af målstyring, frontlinje-, og professionsteori omkring formulering af mål og problemidentifikation for at kunne pege på, hvorfor brugen af centralt fastsatte resultatmål kan skabe konflikt og modstand i styringsrelationen mellem stat og borger. Idet politisk rationalitet, i modsætning til hvad man antager i resultatbaseret styring, sjældent kun udspiller sig på det centrale politisk-administrative niveau fx i staten, vil der let kunne opstå kamp om operationalisering og oversættelse af de centralt fastlagte mål flere steder i den offentlige forvaltning. Alt andet lige risikerer dette at bidrage til *målekompleksitet* i oversættelserne fra centraladministrative målbeskrivelser til de lokale, borgernære forvaltninger. Derudover vil en stigende målekompleksitet kunne komme til at forstærke et behov for kontrol af praksis, idet det her bliver tydeligt, at målene *er* politiske. Alle aktører vil sikre sig, at det bliver deres målforståelse, der definerer indsats og de fagprofessionelles adfærd, hvilket igen kan føre til en reaktion som målfiksering, hvor fagprofessionelle og medarbejdere med måleansvar fikserer deres fokus på de målbare aspekter ved deres arbejde og derved fjerner fokus fra dets overordnede formål.

Analysen viste også, at idet et mål også altid er et ønske om en effekt, og idet en effekt skal afspejle den tilstand en borger forventes at være i efter en indsats, så forventes der at være en logisk sammenhæng mellem mål og effekt. Men ifølge professionsteorien, så afhænger hvilken tilstand, en borger kan befinde sig i efter en indsats, af, at den fagprofessionelle har ræsonneret sig frem til den 'rette' klassifikation af problemet, og dvs. af, at den fagprofessionelle er fri af eksterne målbeskrivelser til at vurdere, hvad der er den rette prisme at betragte borgeren med. Problemidentifikation, problemomfang og problemkarakter er således et resultat af en nuanceret, kompliceret og konkret vurdering, der både har objektive og subjektive kvaliteter. Med udgangspunkt i Abbotts begreb om klassifikation understreges den kognitive evne til at inferere mellem det esoterisk konkrete og det abstrakte generelle som kernen i det professionelle arbejde (Abbott 1988; Anderschous & Harrits 2014; Harrits & Møller 2016; Møller 2016; Grimen & Molander 2008). Når mål defineres politisk-administrativt 'udefra' erstattes denne evne til professionel ræsonnement af rutine- eller tjeklisteadfærd.

Fremadrettet kunne det være interessant at undersøge ovenstående forklaring yderligere. I en netop udgivet forskningsartikel finder frontlinjeforskere, at offentlige ledere har en tendens til at understøtte de professionelles prioriteringsstrategier, uanset, at de dermed kan komme til at bryde med princippet om, at alle skal behandles lige for loven (Tummers 2017, 162.). Det peger på, at offentlige ledere ønsker at skærme de

professionelle mod autonomi tab og dermed mod prædefinerede mål udefra for at fastholde deres medarbejders evne til at udøve professionel dømmekraft i mødet med borgerne, ligesom det mere implicit peger på, at afstand mellem styring og praksis har en betydning for kvaliteten af levering af offentlig service til borgerne.

## Litteratur

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Anderschou, S. B. and Hørrits, G. S. (2014). Mellem viden og styring: En analyse af teknologiske forandringer i relationen mellem stat og profession. In: G. S. Hørrits, M. B. Johansen, J. E. Kristensen, L. T. Larsen and S. G. Olesen, ed., *Professioner Under Pres*. Systime Academic.
- Andersen, S. C. (2008). The impact of public management reforms on student performance in Danish schools. *Public Administration*, vol. 86(2), pp. 541-558.
- Askim, J. (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73(3), pp. 453-472.
- Barnow, B. (2000). Exploring the relationship between performance management and program impact: A case study of the Job Training Partnership Act. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 19(1), pp. 118-141.
- Barnow, B. S. and Smith, J. A. (2004). Performance Management of U.S. Job Training Programs: Lessons from the Job Training Partnership Act. *Public Finance and Management*, vol. 4(3), pp. 247-287.
- Berkel, R. and Knies, E. (2016). Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services. *Social Policy & Administration*, vol. 50(1), pp. 59-78.
- Bovaird, T. (2014). Attributing Outcomes to Social Policy Interventions - 'Gold Standard' or 'Fool's Gold' in Public Policy and Management?. *Social Policy and Administration*, vol. 48(1), pp. 1-23.
- Bouckaert, G. and Peters, B. G. (2002). Performance Measurement and management. The Achilles' Heel in Administrative Modernization. *Public Performance & Management Review*, vol. 25(4), pp. 359-362.
- Bouckaert, G. and Halligan, J. (2006). Performance and Performance Measurement. In: G. B. Peters and J. Pierre, ed., *Handbook of Public Policy*, 1.st ed. London: SAGE Publications, pp. 443-459.

- Boyne, G. A. and Chen, A. A. (2006). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17(3), pp. 455-477.
- Boyne, G. A. (2008). What is public service improvement?. *Public Administration*, vol. 81(2), pp. 211-227.
- Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J. and Walker, R. M. (2005). Where next? Research directions on performance in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15(4), pp. 633-639.
- Brehm, J. and Gates, S. (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cragg, M. (1997). Performance Incentives in the Public Sector: Evidence from the Job Training Partnership Act. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 13(1), pp. 147-168.
- Dahler-Larsen, P. and Pihl-Thingvad, S. (2014). How performance management may lead to stress: a group-level analysis of performance measurement and employees' stress. *Danish journal of management & business*, vol. 78(3/4), pp. 46-61.
- de Bruijn, H., de Bruijne, M. and Steenhuisen, B. (2008). Managing infrastructure Performance. An Empirical Study on the Use of Performance Management Systems in Two Network Industries. *Competition and Regulation in Network Industries*, vol. 9(1), pp. 75-91.
- Dias, J. J. and Maynard-Moody, S. (2007). For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17(2), pp. 189-211.
- Ejler, N., Seiding, H. R., Bojsen, D. S., Nielsen, S. B. and Ludvigsen, F., (2008). *Når måling giver mening. Resultbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Epp, C. R., Maynard-Moody, S. and Haider-Markel, D. P. (2014). *Pulled over: How police stops define race and citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eriksen, M. (2008). *Den logiske model – et værktøj til at planlægge, gennemføre og evaluere sociale indsatser*. Aarhus: KREVI.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: the third logic*. Cambridge: Polity.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kjønn. In: A. Molander and L. I. Terum, ed., *Profesjonsstudier*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Harrits, G. S. and Møller, M. Ø. (2016). *Forebyggelse og bekymring I professionel praksis*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Heinrich, C. J. (1999). Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information?. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 9(3), pp. 363-393.
- Holm-Petersen, C., Wadmann S. and Andersen N. B. V. (2015). *Styringsreview på hospitalsområdet*. København: KORA - Kommunernes og Regionernes Forsknings- og Analyseinstitut.

- Hood, C. and Dixon, R. (2015). *A Government that Works Better and Costs Less?*. Oxford: Oxford University Press.
- Hunt, J. and Shackley, S. (1999). Reconceiving science and policy: academic, fiducial and bureaucratic knowledge. *Minerva*, vol. 37(2), pp. 141-164.
- Jansen, E. P. (2008). New public management: perspectives on performance and the use of performance information. *Financial Accountability & Management*, vol. 24(2), pp. 169- 191.
- Kaspersen, L. B and Knudsen, J. N. (2015). *Ledelseskrise i konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kravchuk, R. and Schack, R. (1996). Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, vol. 56(4), pp. 348-358.
- Kristiansen, M. B., ed. (2014). *Resultatstyring i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Lerborg, L. (2013). *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*, 3rd ed. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Lindsay, C., Osborne, S. P. and Bond, S. (2014). The 'New Public Governance' and Employability Services in an Era of Crisis: Challenges for Third Sector Organizations in Scotland. *Public Administration*, vol. 92(1), pp. 192-207.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary, Expanded Edition*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowe, T. (2013). New development: The paradox of outcomes—the more we measure, the less we understand. *Public Money & Management*, vol. 33(3), pp. 213-216.
- May, P. J. and Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19(3), pp. 453-476.
- Meagher, G. and Healy, K. (2003). Caring, controlling, contracting and counting: Governments and non-profits in community services. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62(3), pp. 40-51.
- Millar, H. (2013). Comparing accountability relationships between governments and non-state actors in Canadian and European international development policy', *Canadian Public Administration*, vol. 56(2), pp. 252-269.
- Mitchell, G. E. (2014). Why will we ever learn? Measurement and evaluation in international development NGOs. *Public Performance & Management Review*, vol. 37(4), pp. 605-631.
- Moynihan, D. P. and Hawes, D. P. (2012). Responsiveness to Reform Values: The Influence of the Environment on Performance Information Use. *Public Administration Review*, vol. 72, pp. 95-105.
- Møller, M. Ø. and Stensöta, H. O. (2017). Welfare State Regimens and Caseworkers' Problem Explanation, *Administration & Society*, DOI: 10.1177/0095399717700224, pp. 1-29

- Møller, M. Ø., Iversen, K. and Andersen, V. N. (2016). *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. København: København: KORA - Kommunernes og Regionernes Forsknings- og Analyseinstitut.
- Møller, M. Ø. (2016). "She isn't Someone I Associate with Pension"—a Vignette Study of Professional Reasoning. *Professions and Professionalism*, vol. 6(1), pp. 1-20.
- Nielsen, P. A. (2014). Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels, and Managerial Priorities. *Public Administration*, vol. 92(1), pp. 142-160.
- Ohemeng, F. and McCall-Thomas, E. (2013). Performance management and "undesirable" organizational behaviour: Standardized testing in Ontario schools. *Canadian Public Administration-Administration Publique Du Canada*, vol. 56(3), pp. 456-477.
- Olsen, A. L. (2013). Leftmost-Digit-Bias in an Enumerated Public Sector? An Experiment on Citizens' Judgment of Performance Information. *Judgment and Decision Making*, vol. 8(3), pp. 365-371.
- Pires, R. R. C. (2011). Beyond the Fear of Discretion: Flexibility, Performance, and Accountability in the Management of Regulatory Bureaucracies. *Regulation and Governance*, vol. 5(1), pp. 43-69.
- Pollitt, C., Harrison, S., Dowswell, G., Jerak-Zuiderent, S. and Bal, R. (2010). Performance Regimes in Health Care: Institutions, Critical Junctures and the Logic of Escalation in England and the Netherlands. *Evaluation*, vol. 16(1), pp.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Sciulli, D. (2009). *Professions in civil society and the state: invariant foundations and consequences*. Leiden: Brill.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, vol. 18(2), pp. 277-310.
- Socialstyrelsen. (2013). *Viden til gavn. Politik for udvikling og anvendelse af evidens*. Odense: Socialstyrelsen.
- Soss, J., Fording, R., and Schram, S. F. (2011). The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, pp. I203-I232.
- Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E. and Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25(4), pp. 1099-1126.
- Tummers, L. (2017). The Relationship Between Coping and Job Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 27(1), pp. 150-162.
- van Dooren, W., Bouckaert, G. and Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. London; New York: Routledge.

- Van Thiel, S. and Leeuw, F. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, vol. 25(3), pp. 267-281.
- Walker, R. M. and Andrews, R. (2013). Local government management and performance: a review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25(1), pp. 101-133.
- Wilensky, H. L. (1964). The Professionalization of Everyone?. *American Journal of Sociology*, vol 70(2), pp. 137-158.
- Woelert, P. (2015). The 'logic of escalation' in performance measurement: An analysis of the dynamics of a research evaluation system. *Policy and Society*, vol. 34(1), pp. 75-85.

# Evidensdagsordenens metamorfoser i dansk socialpolitik

Af Anne Mette Møller, ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Idéen om evidensbaseret praksis har gennem to årtier sat sit præg på udviklingen af det sociale område. Med udgangspunkt i translationsteori bidrager artiklen med en analyse af, hvordan politiske eliteaktørers fortolkninger af evidensbaseret praksis har ændret sig over tid. På denne baggrund udledes to forskellige fortolkninger af og visioner for evidensbaseret praksis, der gør sig gældende blandt aktørerne i dag, kaldet hhv. 'refleksive organisationer' og 'data-drevet styring'.

## Introduktion

Idéen om evidensbaseret politik og praksis har i løbet af de sidste to årtier bredt sig på tværs af landegrænser, fagområder og policy-kredse (Bhatti et al. 2006; Bohlin & Sager 2011; Christensen and Krejsler 2016; Krogstrup 2011; Svanevie 2011). I Danmark har ordet 'evidens' sat sig spor i debatten om både sundhed og uddannelse, kriminalitetsforebyggelse, beskæftigelses- og socialpolitik. Idéen er grundlæggende, at indsatser på velfærdsområderne skal være baseret på den aktuelt bedste viden om, hvad der virker. Det vil føre til mere effektive indsatser, sparede udgifter til indsatser, som ikke har nogen effekt, eller i værste fald er direkte skadelige, større transparens i politiske og professionelle beslutningsprocesser og øget livskvalitet for borgerne (se fx Hede 2011; Konnerup 2011). Definitioner af evidensbaseret praksis tager ofte udgangspunkt i definitionen på evidensbaseret medicin (Sackett et al. 1996), hvorfra idéen stammer. Denne er af SFI Campbell<sup>1</sup> er blevet oversat til: "En omhyggelig, udtrykkelig og kritisk brug af den aktuelt bedste viden, når der træffes beslutninger om andre menneskers velfærd".

---

<sup>1</sup> SFI Campbell er en del af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og fungerer som den danske repræsentant for den internationale evidensorganisation The Campbell Collaboration (se fx Bhatti et al. 2006).

Det er umiddelbart svært at være imod. Ikke desto mindre har 'kampen om evidens' (Krogstrup 2011) raset lige så længe, som begrebet har været anvendt. Det skyldes ikke mindst, at ovenstående definition åbner for utallige spørgsmål: Hvem bestemmer, hvad der er 'aktuelt bedste viden'? Hvordan identificerer og lokaliserer man denne viden? Hvad vil det sige at 'bruge' den? Hvilke 'beslutninger' er der tale om, og hvem træffer dem? Forskellige svar på disse spørgsmål har vidt forskellige implikationer for de involverede aktører. Efter mere end to årtiers intensiv debat i både akademiske, fagprofessionelle og policy-kredse hersker der derfor fortsat uklarhed og uenighed om, hvad evidensbaseret praksis er, hvad det indebærer for de involverede, og hvorvidt idealet overhovedet er realiserbart eller ønskeligt i praksis. Det gælder også på socialområdet. Samtidig kommer der fortsat nye politiske initiativer, der har til hensigt at fremme en evidensbaseret praksis. På denne baggrund stiller artiklen følgende spørgsmål: Hvilke fortolkninger af evidensbaseret praksis kan identificeres blandt politiske aktører på socialområdet i Danmark, hvordan har fortolkningerne ændret sig over tid og med hvilke begrundelser?

Artiklen er struktureret som følger: Først gives et kort overblik over evidensdagsordenens udvikling på socialområdet og dermed konteksten for analysen. Herefter præsenteres den teoretiske tilgang, som er funderet i et translations- eller oversættelses-teoretisk perspektiv, samt det empiriske grundlag, som består af kvalitative interview med politiske eliteaktører. Området for udsatte børn og unge er både i interviewene og i artiklen fremdraget som en illustrativ case, idet debatten og de politiske initiativer her har været særlig markante. Interviewpersonernes udsagn omhandler imidlertid i flere tilfælde hele det socialpolitiske felt. Det gælder således også analysen, hvoraf første del har et retrospektivt fokus, men anden del har et prospektivt fokus. Analysen viser overordnet, at evidensdebatten har haft en betydelig konceptuel (idé- og begrebmæssig) indflydelse på feltet. Samtidig er der over årene sket en række forskydninger i idealerne for evidensbaseret praksis. Centrale aktører har revurderet deres positioner, og nye stemmer har meldt sig i debatten. På baggrund af analysen identificeres to aktuelle visioner for den fremtidige udvikling, kaldet hhv. *refleksive organisationer* og *data-drevet styring*.

### Evidensdagsordenen på socialområdet

Debatten om evidens på det sociale område begyndte i slutningen af 1990'erne og tog fart i begyndelsen af 2000'erne. I 2002 blev Nordisk Campbell Center (senere SFI Campbell) etableret for at udbrede idéen om evidensbaseret praksis samt viden om effekterne af forskellige indsatser på socialområdet. En gruppe kommuner var allerede godt i gang med at importere og implementere evidensbaserede metoder på området for udsatte



børn og unge, primært udviklet i USA.<sup>2</sup> Disse manualbaserede programmer, som blev promoveret heftigt af Socialstyrelsen, udgjorde et markant alternativ til hidtidig praksis og var genstand for voldsom kritik fra fagprofessionelle kredse. Det næste årti rasede debatten om manualer kontra metodefrihed samt om evidenshierarkiet: Her fremhævede fremtrædende aktører randomiserede kontrollerede forsøg og statistisk metaanalyse som de eneste gyldige metoder til at opnå viden (om effekter), mens andre typer forskning – og vidensformer i øvrigt – befandt sig længere nede på 'evidensstigen'. Som led i denne debat blev hidtidig praksis ofte karakteriseret som baseret på 'holdninger', 'mavefølelser' og 'synsninger' (se også Bhatti et al. 2006; Rieper & Hansen 2007; Krogsrup 2011).

I 2013 etablerede Socialstyrelsen 'Metodeudbredelsesprogrammet' til 280 mio. kr., som havde til formål at intensivere udbredelsen af seks udvalgte metoder til landets kommuner. Samtidig lancerede man en samlet politik for udvikling og anvendelse af evidens (Socialstyrelsen 2013), hvor spørgsmålet 'virker det?' blev fulgt af to andre spørgsmål, nemlig: 'hvad koster det?' og 'hvordan implementeres det?'. De potentielle økonomiske gevinster ved evidensbaserede metoder var for alvor kommet på dagsordenen i 2012, hvor en konsulentrapport anslog, at implementeringen af fire specifikke metoder i arbejdet med udsatte børn og unge ville medføre besparelser på 2,5 mia. årligt (Rambøll 2012)<sup>3</sup>. Det økonomiske aspekt kom igen i fokus, da den daværende vicedirektør i Socialstyrelsen i 2015 gav et interview til *Mandag Morgen* med overskriften 'Milliarder bliver brugt i blinde' (Reiermann & Andersen 2015). Rationalet var, at idet under 10 % af de anvendte metoder i kommunerne er baseret på evidens, ved vi reelt ikke, om de øvrige indsatser virker. Interviewet affødte stærke reaktioner fra bl.a. KL (Adelskov 2015). KL havde, efter mange års fravær, meldt sig på banen tilbage i 2013 med det socialpolitiske udspil 'Investér før det sker'. Heri slås det fast, at "[k]ommunerne skal anvende virksomme og omkostningseffektive metoder. Det kræver, at kommunerne løbende efterspørger og selv opsøger og skaber ny viden, som de kan stille til rådighed for andre. Kommunerne skal systematisk dokumentere og evaluere, om de enkelte metoder og indsatser giver den forventede effekt." (KL 2013, 12). Samtidig fastholdt KL værdien af lokal metodeudvikling og erfaringsbaseret viden (Wiis 2015). Samme kurs findes i et nyere udspil om udsatte børn og unge (KL 2015).

Gennem alle årene har den til enhver tid siddende minister pointeret, at sociale indsatser skal baseres på viden om, hvad der virker (fx Ellemann 2015; Uddannelses- og Forskningsministeriet 2012). Aktuelt har dette udmøntet sig i en data- og analysestrategi for det socialpolitiske område. I juni 2016 udgav ministeriet for første gang *Socialpolitisk redegørelse*, som efter planen skal udkomme hvert år med henblik på at give overblik over områdets tilstand, identificere videnshuller og tilskynde anvendelsen af meto-

---

<sup>2</sup> Fx Multi-Systemisk Terapi (MST), De Utrolige År (DUÅ) og Parent Management Training-Oregon (PMTO) – ofte kaldet 'bogstavprogrammerne' grundet de hyppigt anvendte forkortelser. Der er fortsat debat om, hvorvidt der faktisk foreligger gyldig evidens for metodernes effekt. Ikke alle mener, at betegnelsen 'evidensbaseret' er fortjent.

<sup>3</sup> En konklusion, der blev anfægtet fra flere sider, herunder af forskere på SFI.

der med dokumenterede effekter (Social- og Indenrigsministeriet 2016a; 2016b). I dette års satspuljeforhandlinger er der desuden afsat knap en halv mia. kroner til effektmåling og udbredelse af evidensbaserede sociale indsatser (Andersen 2017).

### Teoretisering og translation af policy-idéer

Artiklens teoretiske perspektiv tager udgangspunkt i skandinavisk institutionalisme og begrebet translation eller oversættelse. Translationsbegrebet er koblet til metaforen om idéer, der rejser, og udtrykker det forhold, at en idé, koncept eller metode altid oversættes – dvs. fortolkes, omformes, redigeres og rekonstrueres – i den kontekst, den oversættes i (Czarniawska & Sevón 1996; Røvik 2007; Sahlin & Wedlin 2008; Waeraas & Nielsen 2016). Evidensbaseret praksis forstås hermed ikke som et præcist begreb, men som en ”løst koblet strøm af ideer, som aktører fortolker i overensstemmelse med deres overbevisninger og problemdefinitioner” (Johansson et al. 2015, 74, min oversættelse). Translationsperspektivet er tidligere anvendt i studier af, hvordan evidensdagsordenen er blevet oversat på socialområdet i Sverige (Johansson et al. 2015; Lundstrom & Shanks 2013) samt på skoleområdet i Norge. I sidstnævnte sammenhæng er evidensbaseret praksis blevet karakteriseret som en ’masteridé’ (Czarniawska & Joerges 1996): En særlig magtfuld idé, der i en given tidsperiode har opnået høj gennemslagskraft og virker som et legitimerende narrativ for reformer på tværs af organisatoriske og nationale kontekster (Røvik & Pettersen 2014).

Det ligger i translationsperspektivet, at en idé med tiden kan blive institutionaliseret, dvs. blive en integreret del af praksis. Hermed stilles der ikke længere spørgsmål ved dens grundlæggende antagelser og forudsætninger. Den ’oprindelige’ idé kan være mere eller mindre genkendelig. I forlængelse heraf har nyere studier fremhævet, at translation og institutionalisering af idéer bedst kan forstås som kontinuerlige ikke-lineære processer, der i princippet altid er uafsluttede og dermed åbne for forhandling og konflikt. En yderligere central pointe er, at disse processer finder sted simultant i den enkelte organisation og det brede organisationsfelt. Et organisationsfelt udgøres af organisationer, der er underlagt samme regulering og/eller er repræsenteret ved et fælles meningssystem – hvilket kan siges om det sociale område. Et felt kan være pluralistisk i den forstand, at selvom der er en fælles forståelse af visse aktiviteter, kan der herske stor uenighed om, hvordan disse aktiviteter bør udføres i praksis som følge af forskellige overbevisninger og rationaler (Nielsen et al. 2014).

For at komme institutionaliseringsprocessen nærmere kan det, som Nielsen et al. (2014) peger på, være relevant at indføre en analytisk skelnen mellem *translation* og *teoretisering*. Translation betegner her processer, hvorved en idé omsættes til praksis i specifikke organisatoriske kontekster, hvad Røvik (2007) ville kalde *rekontekstualisering*. Teoretisering er derimod primært en diskursiv aktivitet, hvor aktører i et felt udspecificerer de abstrakte kategorier, der er knyttet til en idé, samt udvikler normative fortolkninger og formulerer egne teorier om ’årsags-virkningsforhold’ i relation til idéen

(Greenwood et al. 2002; Nielsen et al. 2014). Teoretiseringen indebærer, at der udpeges en organisatorisk fiasko, som idéen er løsningen på, hvorved idéen opnår *pragmatisk legitimitet*. Herudover må idéen tilpasses herskende normative forskrifter inden for en given kontekst – eksempelvis professionel, økonomisk eller styringsmæssig – for derved at opnå *moralsk legitimitet*.

Teoretisering og translation skal ses som komplekse, sammenflettede og situerede praksisser, hvor interessenter – i form af eksempelvis politiske aktører, forskere, konsulenter og praktikere – kontinuerligt udveksler, forhandler og afprøver nye idéer (Nielsen et al. 2014, 169). Artiklen fokuserer på, hvordan evidensbaseret praksis er blevet teoretiseret af politiske aktører, og hvilke teoretiseringer der gør sig gældende i dag. Ovennævnte legitimitetsbegreber står centralt i analysen, som dermed stiller skarpt på ét aspekt af institutionaliseringsprocessen, mens de samtidige translationsprocesser, som finder sted i lokale organisatoriske kontekster (fx kommuner og institutioner), ikke behandles nærmere.

## Metode og datagrundlag

Metodologisk trækker artiklen på en fortolkende tilgang til studiet af forandringer i den offentlige sektor (Bevir et al. 2003; Bevir 2011). I overensstemmelse med translations-teorien betoner Bevir m.fl. betydningen af *agency*, herunder politiske aktørers aktive rolle i at forme, vedligeholde og forandre institutioner. Tanken er, at disse aktørers overbevisninger om, hvordan verden hænger sammen, har betydning for, hvilke løsninger de gør sig til fortalere for, og er en grundlæggende drivkraft for deres handlinger. Handlinger forstås som reaktioner på bestemte (ofte intersubjektive) problemopfattelser, snarere end 'objektive' fakta om verden.

Artiklens empiriske grundlag består af 10 kvalitative interview/samtaler med politiske eliteaktører, som er eller har været involveret i evidensdagsordenens udvikling i Danmark (jf. bilag 1).<sup>4</sup> Politiske eliteaktører defineres som personer, der i kraft af deres strategiske placering i store eller på anden vis centrale organisationer eller bevægelser har mulighed for jævnlige og substantielt at påvirke udfaldet af politiske processer (Higley 2008).<sup>5</sup> Definitionen omfatter både højt placerede politikere og embedsmænd, private aktører og mere eller mindre kendte ledere af fx fagforeninger, frivillige foreninger

---

<sup>4</sup> Det kan naturligvis diskuteres, i hvilket omfang interviewpersonerne kan siges at udgøre et tilstrækkeligt udsnit af de potentielt relevante aktører. Det vil altid være muligt at udvide kredsen, og analysen må derfor læses med forbehold for, at ikke alle aktører er repræsenteret på lige fod.

<sup>5</sup> De vigtigste organisationer i denne sammenhæng er Socialministeriet og herunder Socialstyrelsen, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd samt Nordisk Campbell Center, der siden blev en integreret del af SFI under navnet SFI Campbell. Hertil kommer KL, Socialchefforeningen (FSD), faglige organisationer som Dansk Socialrådgiverforening og Socialpædagogernes Landsforbund, professionshøjskolerne, der uddanner socialrådgivere og socialpædagoger, og private aktører som TrygFonden, der bidrager til at finansiere forskning og udvikling på bl.a. socialområdet og dermed også har en dagsordensættende funktion.

eller (midlertidigt) politisk indflydelsesrige sociale bevægelser.<sup>6</sup> Interviewene er gennemført med udgangspunkt i fælles overordnede temaer og spørgsmål og har en varighed af 40-140 min. Otte interview er optaget og transskriberet, mens der for de resterende to er taget udførlige noter under og efter samtalen. Analysen er yderligere informeret af relevante rapporter og policy-dokumenter, samtaler med akademiske eksperter, der har forsket i evidensdagsordenen, samt deltagelse i syv konferencer i årene 2006-2015, hvor evidensbegrebet har været til debat.<sup>7</sup>

I analysen er informanternes udsagn fortolket i relation til interaktionen med interviewer og konteksten for deres tilblivelse (Järvinen & Mik-Meyer 2005). Temaerne er fremkommet via en bevægelse mellem induktiv og deduktiv kodning med fokus på pragmatisk og moralsk legitimering, informanternes egne forklaringer på udviklingen (årsager og virkninger) samt fremtidsvisioner. Der gøres i vid udstrækning brug af interviewpersonernes egne begreber (Bevir et al. 2003, 13f).

## Teoretiseringer af evidensbaseret praksis på socialområdet i Danmark

Analysen falder i to dele. Første del omhandler interviewpersonernes retrospektive fortolkninger af evidensdagsordenens udvikling. Anden del har et prospektivt fokus med udgangspunkt i interviewpersonernes aktuelle teoretiseringer af evidensbegrebet og -dagsordenen på socialområdet.

### Del I: Refleksioner over evidensdagsordenens udvikling

Langt de fleste interviewpersoner giver udtryk for, at socialområdet står over for en massiv udfordring i form af stigende udgifter kombineret med manglende (viden om) effekt af indsatserne. Hermed udpeges en klar organisatorisk fiasko. Den målrettede indsats for at udbrede evidensbaserede metoder på området for udsatte børn og unge ses i forlængelse heraf som et forsøg på at håndtere denne udfordring. Idéen om evidensbaseret praksis tilskrives herved en grundlæggende pragmatisk legitimitet. I tilbageblik opfattes den konkrete strategi imidlertid af mange interviewpersoner som utilstrækkelig eller ligefrem ”desperat”. Idéen om at udvælge og promovere et begrænset antal metoder – uden blik for de mange målgrupper, problemstillinger og aspekter af praksis, som

---

<sup>6</sup> I lyset af Higleys definition af politiske eliteaktører kan det bemærkes, at evidensdagsordenens fortalere ofte omtales som en ’bevægelse’ eller ’movement’ (fx Bhatti, Hansen & Rieper 2006; Greenhalgh m.fl. 2014).

<sup>7</sup> Disse tæller tre ”Hvad virker?”-konferencer afholdt af SFI Campbell i 2006, 2007 og 2008, to konferencer om evidens og effektmåling arrangeret af SFI i hhv. 2012 og 2013 samt Dansk Evalueringselskabs årsmøder i hhv. 2013 og 2015.

ikke er omfattet af disse<sup>8</sup> – beskrives af en interviewperson som ”fantastisk” (i betydningen utrolig eller illusorisk). Strategien kritiseres af flere for at være baseret på en forsimplet forståelse af, hvad det indebærer at forandre praksis, og for at udtrykke en forestilling om, at det blot er et spørgsmål om tid, før alle problemstillinger, målgrupper og metoder er kortlagt, og man kan ”trække løsninger ned fra hylderne” – en forestilling, som mange (men ikke alle) i dag ryster på hovedet af.

I tilbageblik problematiserer flere interviewpersoner den tilsyneladende manglende refleksion hos ministeriet og Socialstyrelsen over de reelle muligheder for og implikationer ved at ”overføre” metoder fra én kontekst til en anden, primært fra en amerikansk til en dansk velfærds kontekst. Andre peger på, at mismatchet mellem de promoverede metoder og danske pædagogiske traditioner ikke blev taget alvorligt nok, og at den massive modstand kom bag på initiativtagerne. Endelig forholder mange sig kritisk til indsnævringen af evidensbegrebet til alene at omhandle spørgsmålet om effekt, herunder det massive fokus på evidenshierarkier og metoder, som bevirkede, at andre relevante forskningsspørgsmål og -tilgange med ét blev ugyldiggjort. Nogle ser SFI som ansvarlig for den daværende hårde linje, mens andre beskriver Socialstyrelsen som ”evidensforelskede”.

Der er ligeledes enighed blandt flere om, at den skarpe kritik af hidtidig praksis, som prægede debatten i begyndelsen, har været uproduktiv og bidraget til at skabe unødigt stærk modstand blandt professionerne. Flere beklager, at debatten gennem årene har skabt en falsk modstilling, hvor evidens fremstår som ’god viden’, mens professionsfaglig ekspertise fremstår som ’dårlig viden’. Man har herved gravet grøfter og fremmedgjort professionerne i en grad, så selve ordet ’evidens’ i dag står i vejen for dialog og udvikling. Det insisterende fokus på en snæver definition af evidens og udbredelsen af manualbaserede metoder har ifølge disse interviewpersoner blokeret mulighederne for at tilpasse forståelsen af evidensbaseret praksis til de herskende normative forskrifter i feltet. Dermed er det ikke lykkedes at skabe den nødvendige moralske legitimitet for idéen blandt fagprofessionelle, faglige organisationer, interesseorganisationer og forskere inden for socialt arbejde – og i nogen grad også kommunerne. Interviewpersonerne konstruerer hermed retrospektivt en fortælling med et klart årsag-virkningsforhold, når de argumenterer for nødvendigheden af at genoverveje betydningen af evidensbaseret praksis. I denne optik er det afgørende fremadrettet at inkludere professionel ekspertise i forståelsen af, hvad evidensbaseret praksis indebærer. Denne argumentation findes bl.a. hos Socialstyrelsens tidligere direktør, direktøren for SFI og lederen af SFI Campbell.

Andre interviewpersoner er enige i behovet for at nuancere evidensbegrebet, men peger på en anden årsag, nemlig erkendelsen af, at der aktuelt ikke findes tilstrækkeligt med evidensbaserede metoder, som man kan ”tage ned fra hylderne”. Derfor, forklarer interviewpersonerne, har man fra Socialministeriets og Socialstyrelsens side

---

<sup>8</sup> Metoderne er alle baseret på kognitive-behaviouristiske tilgange og målrettet børn og unge med primært udadreagerende adfærd, selvom nogle med tiden også er forsøgt anvendt over for børn med eksempelvis angst.

været nødsaget til at nuancere begrebsapparatet og tale om evidens på flere niveauer. I denne optik stiller man ikke spørgsmål ved evidensbegrebets moralske legitimitet og problematiserer ej heller den implicite udgrænsning af andre former for viden, herunder professionel ekspertise, som andre forholder sig kritisk til. Behovet for et ændret begrebsapparat er her snarere et pragmatisk/teknisk spørgsmål, idet man ikke vil bruge ordet 'evidensbaseret' om noget, der ikke lever op til de metodiske krav. I stedet må man opbygge et solidt evidensgrundlag "nedefra" med udgangspunkt i dokumentation af praksis, om muligt via kontrollerede forsøg, som man fortsat arbejder for at igangsætte. Denne anden nuancering består altså i en accept af, at det – for nuværende – er nødvendigt at arbejde med metoder på "alle niveauer af evidensstigen". Fokus er fortsat på dokumentation, udbredelse og implementering af 'så-vidt-muligt-evidensbaserede' metoder.

#### *Kommunalt selvstyre og professionel metodefrihed*

Interviewpersonerne oplever alle, at evidensdebatten med tiden har sat sig igennem i både kommuner og fagforeninger, og at der begge steder er sket en kolossal udvikling, omend billedet fortsat er broget. Blandt kommunerne ses nogle som frontløbere, der overhaler Socialstyrelsen indenom, mens andre halter bagud. Generelt oplever interviewpersonerne dog et stigende engagement fra kommunernes side. Én beskriver kommunerne som delt i to "skoler": Nogle investerer i socialområdet, herunder evidensbaserede metoder, hvilket begrundes med både faglige, etiske og langsigtede økonomiske hensyn.<sup>9</sup> Modsat anses andre kommuner for fortsat at betragte det sociale område som en ren udgiftspost; et "sort hul", hvor målet primært er at holde borgerne såvel som udgifterne i ro.

KL har i dag placeret sig solidt på linje med de førstnævnte kommuner. Det socialpolitiske udspil *Investér før det sker* fra 2013 beskrives således af interviewpersonen fra KL som KL's endelige opgør med 'de tusind blomster' i dansk socialpolitik og den hidtil stærke – men i princippet unødvendige – kobling mellem det kommunale selvstyre og den fagprofessionelle metodefrihed (dvs. autonomien til at vælge med hvilke midler et givent mål skal nås). Den pragmatiske legitimitet afspejles i udspillet betoning af investeringslogik og omkostningseffektive metoder. Samtidig søges den moralske legitimitet omkring evidensdagsordenen styrket ved at indføre et skel mellem to forskellige normative forskrifter, der længe er blevet opfattet som hørende sammen: Evidensdagsordenen udgør ganske vist et opgør med de *fagprofessionelles* metodefrihed, men man kan fortsat stå fast på *kommunernes* autonomi.

I forhold til fagforeningerne er oplevelserne delte. Mange interviewpersoner beskriver, hvordan de professionelle fagforeninger gennem årene har udvist en "helt utrolig stærk" og vedholdende modstand mod evidensdagsordenen. Mens nogle udtrykker

---

<sup>9</sup> Som eksempel nævnes fire kommuner og en regions samarbejde om at etablere og drive den selvejende institution Metodecentret, som blandt andet implementerer og kvalitetssikrer evidensbaserede programmer.

en vis forståelse for, at evidensbaseret praksis kan stride imod professionelle normer, karakteriseres modstanden samtidig som både ”umoden” og ”trættende”, ligesom den af flere anses for at være baseret på en falsk modstilling mellem systematik og fornævnte metodefrihed. Flere konstaterer dog også med tilfredshed, at de i dag oplever en positiv bevægelse blandt professionerne og de faglige organisationer. Én oplever således, at evidensbegrebet er gået fra at være ”totalt afkoblet” og omgærdet af modstand til at være en integreret del af samtalen på uddannelsessteder og i praksis.

Samtidig noterer mange sig, at flere fagforeninger også er gået proaktivt ind i debatten. Det gælder fx Dansk Socialrådgiverforening, hvis næstformand beskriver evidensdebatten som ”et spejl der blev holdt op foran os: Hvad er det egentlig, I gør?”. Evidensdagsordenen udgjorde med sine beskrivelser af hidtidig praksis som baseret på ’synsninger’ og ’mavefornemmelser’ en direkte udfordring af socialrådgivernes professionalisme, hvilket ifølge næstformanden fik ”blodet til at koge”. Man valgte dog hurtigt en konstruktiv tilgang, og i dag ser man foreningens positionering i forhold til ’vidensdagsordenen’ som afgørende for udviklingen af både socialområdet og socialrådgiverprofessionen selv (Barkholt 2014; 2015). Retrospektivt ses det dermed som positivt, at evidensdebatten har krævet gentænkning af socialrådgiverprofessionens kernefaglighed og kernekompetencer. Samtidig fremhæves det også som understøttende for udviklingen, at andre aktører på området med tiden er blevet ”mindre firkantede”.

Her kan altså identificeres en bevægelse, hvor tidligere kritikere i form af fagforeningerne nu bevæger sig aktivt ind i forhandlingerne om, hvad idéen om evidensbaseret praksis indebærer. Samtidig har KL efter flere års tilbageholdenhed valgt at positionere sig klart. Dermed bidrager flere til den fortsatte teoretisering af idéen.

#### *De evidensbaserede programmer som katalysator*

I lyset af de relativt kritiske refleksioner er det interessant, at samtlige interviewpersoner ser det massive fokus på udbredelsen af evidensprogrammerne som en afgørende katalysator, der har banet vejen for mere nuancerede og ambitiøse strategier. Evidensprogrammerne har ifølge mange bidraget til at indføre nogle centrale, men hidtil relativt upåagtede, begreber i praksis, herunder systematik, eksplicit teoretisk forankring, tidsbegrænsede indsatser med klare mål, en forventning om målbare resultater og systematisk opfølgning. De har samtidig ifølge flere givet anledning til en konfrontation med den dominerende diskurs inden for socialt arbejde, hvor virkningen af en indsats ses som resultat af den unikke relation mellem den fagprofessionelle og borgeren. Som modpol hertil har de evidensbaserede metoder sat fokus på mønstre og ligheder på tværs af problemer, tilgange og virkninger i de individuelle sager, dvs. generaliseringspotentialet i det sociale arbejde.

Denne metateoretiske ny-orientering anses sammen med de øvrige elementer, programmerne har bragt med sig, som afgørende for udviklingen af fremtidig praksis, hvor evnen til forholdsvist detaljeret at kunne beskrive og dokumentere en given meto-

de betones som særligt central. Nogle pointerer i den forbindelse, at de evidensbaserede metoder langt fra blot er simple opskrifter: Implementeringen af dem kræver certificering, supervision og samarbejde på tværs af professionelle og organisatoriske grænser. Dermed bidrager de til at skabe nye vaner og præge opgaveløsningen i bredere forstand. I dag argumenterer flere for, at disse elementer ikke nødvendigvis skal være bundet op på manualbaserede programmer, men bør udgøre en integreret del af praksis i generel forstand. En af interviewpersonerne taler om 'generation 2' i evidensdagsordenen: Mens generation 1 var karakteriseret ved import og udbredelse af programmer, som mentes at virke på tværs af lokale og nationale kontekster, er generation 2 kendetegnet ved afprøvning og evaluering af metoder, som er udviklet på baggrund af forskningsbaseret viden om virksomme elementer ('core components') under hensyn til den nationale og lokale kontekst. Målet er dermed produktion af *lokal* eller *praksisbaseret* evidens, frem for implementering af 'færdige' programmer baseret på *global* evidens (systematiske forskningsoversigter og metaevalueringer). Det vender vi tilbage til.

#### *Fra evidensbaserede metoder til vidensbaseret praksis?*

Første del af analysen viser, at der i høj grad er skabt pragmatisk legitimitet omkring evidensdagsordenen, idet udlægningen af socialområdet som en 'organisatorisk fiasko' stort set deles af alle. Omvendt er det kun i nogen grad lykkedes at skabe moralsk legitimitet på tværs af det organisatoriske felt. Blandt de politiske aktører kan der spores flere forsøg på at tilpasse idéen om evidensbaseret praksis til herskende normative forskrifter blandt kritikerne – et eksempel herpå er KL's forsøg på at adskille spørgsmålet om de fagprofessionelles metodefrihed fra spørgsmålet om det kommunale selvstyre, således at man kan stå fast på det sidste uden at forsvare det første. Flere fremhæver vigtigheden af at tage udgangspunkt i praksis og erfaringsbaseret viden med henblik på at skabe "praksisbaseret evidens" frem for fortsat at fokusere på de udskældte manualbaserede metoder.

I forlængelse heraf foretrækker flertallet af interviewpersonerne i dag at tale om 'vidensbaseret praksis' frem for evidens; en bevægelse der også afspejles i organisationernes formelle kommunikation: SFI afholdt i 2013 en konference med titlen 'Det svære evidensbegreb'<sup>10</sup>. Året efter argumenterede afdelingslederen af SFI Campbell for at skelne mellem 'effekt' og 'evidens' og for at bruge ordet 'vidensbaseret' frem for 'evidensbaseret' (Deding et al. 2014). I foråret 2015 var ordet 'evidens' stort set ikke længere at finde på Socialstyrelsens hjemmeside: De evidensbaserede programmer omtales nu som 'dokumenterede metoder'. I 2016 lancerede SFI og Socialstyrelsen i fællesskab et projekt med det formål at udvikle metoder til dokumentation af 'lovende praksis', KL og SFI udgav rapporten *Vidensbaseret af socialt arbejde* med syv hand-

---

<sup>10</sup> Konferencen blev afholdt 26.2.2013; se også <http://www.sfi.dk/nyt/nyheder/artikler/evidens-er-mere-end-effektmaaling/>



lingsrettede anbefalinger til kommunerne<sup>11</sup>, og overskriften for en nylig konference på området var 'Vidensbaseret socialpolitik og -praksis' (Socialstyrelsen, UCL og KORA, 2015). Overordnet kan der altså identificeres en klar bevægelse væk fra et snævert evidensbegreb mod et bredere vidensbegreb, som i hvert fald delvist er motiveret af oplevelsen af evidensbegrebets manglende moralske legitimitet.

## Del 2: Aktuelle forståelser og visioner for evidensdagsordenen

En af kilderne til uenighed om den fortsatte udvikling på området er, hvilken status den fagprofessionelle ekspertise bør tildeles. Flere ser det som afgørende, at fagprofessionel ekspertise ikke fortsat negligeres, men i stedet integreres i et bredt vidensbegreb, hvor den fremstår som en væsentlig og ligeværdig form for viden. Det kræver et opgør med årtiers mistro og talen-ned-til professionerne og en genetablering af både tillid og selvtillid. Ifølge den nuværende leder af SFI Campbell indebærer visionen dermed, "at vi begynder at tro på vores egne evner og på vores professioner, men baseret på viden som også kommer fra forskningen." Disse interviewpersoner understreger dog samtidig, at de taler om *reel* fagprofessionel ekspertise, baseret på faglig viden og erfaring – ikke lægmandsintuition eller de førnævnte 'synsninger' og 'mavefølelser'.<sup>12</sup> Samtidig udtrykker de tvivl om, i hvilket omfang de fagprofessionelle, givet deres aktuelle uddannelse, erfaringsgrundlag og arbejdsbetingelser, aktuelt kan honorere dette vidensideal.

Dermed ser flere interviewpersoner (gen-)opbygningen af analytiske kompetencer og faglig nysgerrighed som centralt i en fremadrettet indsats. Én nævner "hverdags eksperimenter" og en anden "mikro-forskningsprojekter" som midler, der kan stimulere til faglig nysgerrighed og interesse for virkningerne af ens egne metoder. Tanken er her, at refleksion over resultaterne af egen praksis er et nødvendigt første skridt henimod at interessere sig for eksterne forskningsresultater og finde dem meningsfulde. Faglig ledelse bliver et nøgleord, hvor opgaven er at orkestrere systematisk vidensarbejde og kollektiv refleksion: "(...) det bliver en del af en ledelsesdiskussion og en del af at tænke i velfærdsledelse – at du også som leder i en forvaltning sætter rammerne for, at dine medarbejdere faktisk kan arbejde på denne her måde, altså at du forventer af dem, at de er refleksive", som lederen af SFI Campbell udtrykker det.

Visionen beskrives med begreber som 'evidensbaseret kultur', 'vidensbaseret praksis', 'refleksiv praksis' og 'lærende organisationer'. Alle kan ses som betegnelser for en teoretisering af evidensbaseret praksis, hvor systematik og kollektiv refleksiv

---

<sup>11</sup> De lyder: 1. Opstil en forandringsteori, 2. Dokumentér det vigtigste, 3. Følg systematisk op, 4. Lad den faglige refleksion være drivende, 5. Vær skarp på rollefordelingen, 6. Stil krav til videnskvalitet og 7. Opsøg og del viden.

<sup>12</sup> Flere refererer her til den akademiske litteratur om intuition og professionel ekspertise, eksempelvis Dreyfus & Dreyfus' læringsmodel (1986) samt Daniel Kahnemans bestseller "At tænke hurtigt og langsomt" (2014).

dialog på grundlag af lokale data (dokumentation af indsatsen og måling af effekter for borgeren) fremstår som afgørende elementer. Vejen hertil italesættes som et langt sejt træk, som indebærer grundlæggende ændringer af professions- og organisationskulturer. Mange drager sammenligninger med sundhedsområdet som et forbillede, hvor der er større interaktion mellem forskning og praksis. Professionsuddannelserne anses ligeledes for at være centrale medspillere i forhold til at uddanne nye generationer af praktikere med sans for evidens. Det fremhæves samtidig, at opgaven med at omsætte data og forskningsresultater ikke skal løses af den enkelte, men ledelsesmæssigt og organisatorisk, eksempelvis via ”knowledge brokers” (vidensmæglere), der formidler viden mellem forskning og praksis. Hvordan det konkret skal foregå, fremlægges som et åbent – og presserende – spørgsmål.

Mens nogle ser denne kapacitetsopbygning som et centralt omdrejningspunkt for udviklingen af en reflektiv organisatorisk praksis, er andre imidlertid mere optaget af at fremme en centraliseret vidensopbygning på grundlag af solide data om effekter, implementering og omkostninger ved metoder, såvel som viden om målgrupper og udbredelsen af sociale problemer. Ambitionen er først og fremmest at opnå en bedre styring på området ved at aggregere data på nationalt niveau. Lokalt vil det give kommunale beslutningstagere mulighed for at prioritere i tilbudsviften; centralt vil det muliggøre sammenligning af kommunernes performance og udstilling af gode eksempler til efterfølgelse. Denne anden vision har mindre fokus på professions- og organisationsudvikling og mere fokus på udvikling af eksempelvis sammenhængende it-systemer, som muliggør en ensartet opsamling af data. Som én konstaterer i en halvt optimistisk, halvt ironisk tone, burde dette være muligt i et land, hvis samlede befolkningstal er mindre end New York Citys. Ambitionen hindres imidlertid af strukturelle barrierer og politiske interesser hos hhv. staten, kommunerne/KL, professionerne/de faglige organisationer (og kritiske forskere). Mens nogle ser disse politiske kampe som et naturligt vilkår, er andre umådelig trætte af de evindelige ”ideologiske diskussioner”, som forhindrer udviklingen. ”Just do it!”, lyder det klare budskab fra en af interviewpersonerne: Mål på effekten af jeres indsatser, så vi få opbygget et solidt vidensgrundlag. Det er ikke så svært.

### *Djæveln ligger i data*

Over for visionen om den nye *refleksive organisation*, hvor data gøres til genstand for orkestreret refleksion som en integreret del af den fagprofessionelle praksis, står altså en vision om *data-drevet styring*. Denne vision tager udgangspunkt i, hvad vi kan kalde det databaserede vidensbegreb. På den ene side er der tale om en udvidelse af det oprindeligt snævre evidensbegreb med fokus på RCT-studier, men ’viden’ fremstår fortsat som lig med solide data og dermed som et alternativ til fagprofessionel erfaringsbaseret viden og ekspertise. Evidenshierarkiet er dermed fortsat referencerammen i forhold til at vurdere, hvilken viden der er mest relevant. Med andre ord er viden lig med data, og

data er lig med bedre styring, som igen er lig med bedre kvalitet for færre midler. Dette står i kontrast til den førnævnte forståelse, hvor man så at sige har ”lagt evidensstigen ned” og advokerer for, at forskellige vidensformer har relevans i forskellige sammenhænge.

I forlængelse heraf er det interessant, at den tidligere vicedirektør i Socialstyrelsen pointerer behovet for at skelne mellem evidensbaserede *metoder* og evidensbaseret *praksis*: Evidensbaseret praksis består i at integrere den aktuelt bedste viden (evidens) med borgerens præferencer og omfatter ikke nødvendigvis anvendelsen af bestemte metoder. Evidensbaseret praksis *kræver* dermed professionel dømmekraft frem for at underminere denne (et argument, der også findes hos fortalere for evidensbaseret medicin, se Sackett et al. 1996, og i forskningen om evidensbaseret praksis på socialområdet, bl.a. Olsson 2007; Gambrell 2008; van der Zwet et al. 2016). Blandt interviewpersonerne har mange imidlertid primært fokus på evidensbaserede metoder, blot nu med et ’bottom-up’-perspektiv på produktionen af evidens, mens et mindretal også har fokus på, hvordan man kan understøtte (e)v evidensbaseret praksis i bredere forstand.

Blandt de sidstnævnte udtrykker flere bekymring over en strategi, som primært handler om at ”skrue op for data”. Én taler om ”data-djævelen”, der har fået tag i Socialministeriet, og flere beskriver en udvikling, hvor socialfagligheden gennem årene er blevet nedprioriteret, så der med deres øjne i dag stort set ikke sidder nogen i departementet med dybdegående *socialfaglig* viden og kendskab til området. Oprettelsen af en data- og analysesøjle i departementet ses som endnu et skridt i denne retning. Enkelte udtrykker bekymring for, at de øgede krav til data og dokumentation vil vise sig ødelæggende for det momentum, som de oplever, at ’vidensdagsordenen’ endelig har opnået i kommunerne og de faglige organisationer.

Her er det værd at bemærke, at fokus på data ikke i sig selv ses som problematisk. Fortalerne for lokal kapacitetsopbygning understreger, at man i bestræbelserne på at genetablere den fagprofessionelle ekspertises status ikke må falde tilbage til tidligere tiders ’holdningsbaserede’ praksis: Babyen – forstået som opmærksomhed på data og erkendelsen af at ”noget viden er bedre end anden” – skal blive i badekarret! Uenigheden handler om omfanget og karakteren af data, herunder hvem der skal bruge den og hvordan. Skal den primært tjene et styringsformål eller skal den først og fremmest bruges til lokal refleksion? I hvor høj grad er der behov for sammenlignelighed på tværs, eventuelt på bekostning af anvendeligheden lokalt? Hvor meget og hvilken dokumentation er der behov for? Hvorvidt kan effektmåling integreres i den daglige praksis? Djævelen ligger som bekendt i detaljen – i dette tilfælde i dokumentationens omfang og karakter som henholdsvis overordnet eller underordnet fagprofessionel refleksion og ekspertise.

## To aktuelle teoretiseringer

Overordnet set har idéen om evidensbaseret praksis i dag vundet bred pragmatisk legitimitet. Fortællingen om den hidtidige udvikling på socialområdet med 'ustyrliche' udgifter og manglende dokumentation for indsatsernes effekt fremstår som en bredt anerkendt organisatorisk fiasko. Det har givet anledning til at stille spørgsmål ved eksisterende normer for professionalisme, styring og forvaltning af området, som alle politiske aktører må forholde sig til. Idéen om evidensbaseret praksis er ét blandt flere svar. Analysen viser imidlertid, at forståelserne af evidensbaseret praksis har ændret sig over tid, og at flere aktører har revurderet deres positioner, mens andre er trådt ind i kampen. Der kan i dag identificeres mindst to forskellige teoretiseringer, som til dels udspringer af aktørernes forskellige konstruktioner af årsager til den hidtidige udvikling og nødvendige justering.

Flere udpeger de fagprofessionelles og kommunernes reaktioner på evidensdagsordenens 'generation 1' og det 'mekaniske verdensbillede', disse initiativer repræsenterede, som årsag til behovet for en ny tilgang. Én analyse lyder således, at evidensdagsordenen har lidt under manglende moralsk legitimitet, idet de tidlige teoretiseringer ikke var kompatible med herskende normer og forskrifter i feltet, dels i forhold til kommunernes og de fagprofessionelles autonomi, dels i synet på professionel ekspertise og erfaringsbaseret viden som relevante vidensformer for socialt arbejde. Det har ført til fremmedgørelse og manglende samarbejdsvilje fra professionernes side, og en fortsat negligering af disse vidensformer vil føre til dårligere kvalitet. Mens ingen argumenterer for, at man bør vende tilbage til idealerne om de 'tusind blomster' og ubetinget metodefrihed, anser flere det således for bydende nødvendigt fremadrettet at inkludere professionel ekspertise, erfaring og lokal metodeudvikling i ideen om (e)v evidensbaseret praksis. Virkemidlerne er faglig ledelse og kollektiv refleksion over egen praksis med udgangspunkt i lokale data.

Der findes imidlertid også en anden analyse. Her stilles ikke spørgsmål ved evidensideens moralske legitimitet; i stedet udpeges manglen på evidensbaserede metoder som det grundlæggende problem i forhold til den fremadrettede udvikling. En ny teoretisering kræver således også i denne optik et mere nuanceret evidensbegreb, men her i form af en accept af, at man må bevæge sig ned ad evidensstigen og acceptere viden på "lavere niveauer". Her findes fortsat en klar rangordning af vidensformer. Bevægelsen består i at nedtone fokus på den globale forskningsbaserede evidens til fordel for produktion af lokal praksisbaseret evidens, som kan danne grundlag for en informeret styring af området. Overordnet tegner der sig dermed et billede af to forskellige teoretiseringer, jf. tabel 1 (se næste side).

Det bemærkes, at der her er tale om en analytisk udkrystallisering af positioner, som ikke entydigt kan kobles til de forskellige aktører. Nogle aktører ser de to tilgange som hinandens forudsætninger, dog med forskellig vægt; mens der for andre er tale om væsensforskellige projekter. I den første teoretisering, kaldet *refleksive organisationer*, står lokal kapacitetsopbygning, eksperimenter og refleksion centralt. Den anden, kaldet

*data-drevet styring*, har et overordnet policy-fokus, hvor evidensbegrebet er tæt koblet til ideen om resultatbaseret styring. Begge udtrykker en glidning i fokus fra spredning og implementering af manualbaserede metoder, baseret på *global* forskningsbaseret evidens, til produktion af *lokal* praksisbaseret evidens i form af dokumentation og evaluering af effekt, implementering og omkostningseffektivitet. Dermed har udvikling og afprøvning af 'hjemmedyrkede' metoder fundet plads i begge teoretiseringer. Samtidig er ordet 'evidens' stort set afløst af 'viden', 'data' eller 'dokumentation'. Ingen af teoretiseringerne omfatter den autonome 'evidensbaserede praktiker', som er omdrejningspunktet i den oprindelige definition af evidensbaseret medicin, jf. ovenfor (se også Sackett et al. 1996). Mens *data-drevet styring* har et klart fokus på evidensbaserede metoder, ligger *refleksive organisationer* tættere på nogle af de alternative modeller for forskningsinformeret praksis, som findes i litteraturen om socialt arbejde, kaldet eksempelvis 'refleksiv professionalisme' (Otto et al. 2009) og 'organisatorisk excellence' (Nutley et al. 2007; Walter et al. 2004). Førstnævnte fremhæver forskningens rolle som et baggrundstæppe for den fagprofessionelles refleksive praksis. Den anden har fokus på organisatorisk forankrede partnerskaber mellem velfærdsorganisationer og forskningsinstitutioner, hvor eksperimenteren og innovation danner grobund for forskningsinformeret udvikling af praksis.

	Refleksive organisationer	Data-drevet styring
<b>Fokus</b>	Decentraliseret (data anvendes lokalt)	Centraliseret (data anvendes nationalt)
<b>Vision</b>	Fagligt nysgerrige og opsøgende praktikere og organisationer, der eksperimenterer med udvikling og afprøvning af metoder med inspiration fra forskning samt egne og andres erfaringer, "orkestreret refleksion"	Komplet viden om omfang og udbredelse af sociale problemer samt effekter og omkostninger ved indsatser, muliggør data-drevet styring, benchmarking, prioritering, mv.
<b>Strategi</b>	Lokal kapacitetsopbygning, fokus på faglig ledelse som understøtter professionel ekspertise, udvikling af redskaber til progressionsmåling, dokumentation af praksis med henblik på lokal refleksion	National kapacitetsopbygning med fokus på analytiske og statistiske kompetencer, udvikling af dokumentationssystemer til national indsamling og analyse af data med henblik på styring
<b>Trussel</b>	"Data-djæveln": Øgede krav til dokumentation kan ødelægge engagementet blandt praktikere, såfremt styringshensyn på nationalt niveau trumfer hensyn til lokal anvendelighed	"Umoden opposition": Manglende engagement fra kommuner og/eller fagprofessionelle i at udvikle og implementere nationale dokumentationssystemer kan hindre systematisk indsamling af solid viden
<b>Idealmodel/nøgleord</b>	Vidensbaseret praksis, refleksiv professionalisme, lærende organisationer	Evidensbaserede metoder, resultatbaseret/ data-drevet styring

Tabel 1. To aktuelle teoretiseringer af evidensbaseret praksis på socialområdet

## Konklusion

Analysen viser, at ideen om evidensbaseret praksis har fået væsentlig indflydelse på socialområdet, både i form af implementering af specifikke metoder og via begreber, der i dag udgør en fast del af ordforrådet og visionerne blandt politiske aktører. Omvendt har rejsen gennem socialområdet og dansk forvaltningstradition, hvor mange stemmer gør sig gældende, også haft markant indflydelse på ideen. Aktuelt fremstår den i to teoretiseringer, som vægter henholdsvis refleksive organisationer og data-drevet styring. I overensstemmelse med tidligere studier peger analysen på, at teoretisering såvel som translation ikke blot skal ses som tidlige stadier i en institutionaliseringsproces, men som kontinuerlige situerede praksisser, der kan omfatte mange forskellige aktører, og som løbende bidrager til forandring såvel som vedligeholdelse (Nielsen et al. 2014).

Forhandlingerne handler i dag ikke længere om, hvorvidt man er for eller imod, at evidens skal spille en rolle på socialområdet, men snarere om, hvor bredt eller snævert man definerer 'evidens' (eller 'viden'), og ikke mindst *hvordan* man forestiller sig anvendelsen heraf. Uenighederne går først og fremmest på, hvordan man rent praktisk udformer evalueringer, dokumentationssystemer og progressionsmålinger, og hvilke hensyn disse bør understøtte. Dermed er i hvert fald nogle af de kontroversielle spørgsmål, som tidligere har præget debatten, gledet i baggrunden: De færreste stiller i dag spørgsmål ved, hvorvidt man overhovedet *kan* eller *bør* måle (effekterne af) sociale indsatser, hvilke metoder der er relevante (når det gælder effektmåling), eller hvem der definerer, hvad der er en ønskelig effekt – spørgsmål, der i høj grad prægede debatten i de tidlige år.

På baggrund af de hidtidige erfaringer betragtes kommunerne og fagforeningerne i dag som helt nødvendige medspillere, der dog samtidig har et ansvar for at bidrage konstruktivt til den videre udvikling. Imidlertid anses flertallet af de fagprofessionelle for ikke at være tilstrækkeligt *analytisk* kompetente. Dermed bliver udviklingen af en 'evidensbaseret praksis' først og fremmest en organisatorisk og ledelsesmæssig opgave, hvor det primære ansvar placeres enten på det kommunale eller statslige niveau, mens den individuelle og relativt autonome 'evidensbaserede praktiker', som på egen hånd vurderer og integrerer forskning i sin praksis, glimrer ved sit fravær. Skyttegravskrigen mellem manualer og metodefrihed ser dermed ud til at være et overstået kapitel, som i dag er afløst af uenighed om, hvilken rolle dokumentation og (effekt-)måling af socialt arbejde konkret kan og bør spille i praksis. Kampen om evidens er stilnet af, men har samtidig fundet nye slagmarker.

## Litteratur

- Adelskov, T. (2015). Kronik: Mere forskning – tak! . *KL*, [online]. Available at: <http://www.kl.dk/Menu---fallback/Kronik-Mere-forskning--tak-id174319/> [Accessed 14 Sep. 2016].
- Andersen, M. V. P. (2017). Nu skal effekten af sociale indsatser dokumenteres. *Altinget*, [online]. Available at: <http://www.alinget.dk/artikel/153941-nu-skal-effekten-af-sociale-indsatser-dokumenteres> [Accessed 23 Jan. 2017].
- Barkholt, N. C. (2015). Vidensbro og vidensinfrastruktur - oplæg til refleksion om vidensbasering af socialt arbejde. *Social Kritik*, vol. 271(141), pp. 49-59.
- Barkholt, N. C. (2014). *Vidensbasering af socialt arbejde i år 2024*. [blog], Niels Christian Barkholt. Available at: <https://ncbarkholt.wordpress.com/2014/04/05/vidensbasering-af-socialt-arbejde-i-2024/> [Accessed 23 May 2017].
- Bevir, M. (2011). Interpretive Theory. In: M. Bevir, ed., *The SAGE Handbook of Governance*. Los Angeles: SAGE, Los Angeles, pp. 51–64.
- Bevir, M., Rhodes, R. A. W. and Weller, P. (2003). Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, vol. 81, pp. 1–17.
- Bhatti, Y., Hansen, H. F. and Rieper, O. (2006). *Evidensbevægelsens udvikling, organisering og arbejdsform: En kortlægningsrapport* [online] København: AKF-Forlaget. Available at: <http://curis.ku.dk/ws/files/15320254/evidens.pdf> [Accessed 23 May 2017].
- Bohlin, I. and Sager, M. (2011). *Evidensens mange ansikten: evidensbaserad praktik i praktiken*. Lund: Arkiv.
- Christensen, S. and Krejsler, J. B. (2016). *Evidens – kampen om viden der virker, Pædagogisk Udviklings Fond, PUF's skriftserie, nr. 2*. København: FOA.
- Czarniawska, B. and Joerges, B. (1996). Travels of Ideas. In: B. Czarniawska, and G. Sevón, ed., *Translating Organizational Change*, Berlin; Boston: De Gruyter, pp. 13-49.
- Czarniawska, B., Sevón, G., eds. (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin, Boston: De Gruyter.
- Deding, M., Hansen, H., Jakobsen, T. B. (2014). Efter evidens kommer viden. *Danske Kommuner*, [online]. Available at: <http://www.danskekommuner.dk/Debat/Active/Efter-evidens-kommer-viden/> [Accessed 15 May 2015].
- Ellemann, K. (2015). Sociale indsatser mangler evidens. *Altinget*, [online]. Available at: <http://www.alinget.dk/social/artikel/karen-ellemann-sociale-indsatser-mangler-evidens> [Accessed 5 Aug. 2016].
- Gambrill, E. (2008). Evidence-Based (Informed) Macro Practice: Process and Philosophy. *Journal of Evidence-Based Social Work*, vol. 5, pp. 423–452.
- Greenhalgh, T., Howick, J., Maskrey, N. (2014). Evidence Based Medicine: A Movement in Crisis?. *BMJ: British Medical Journal*, 348, (Jun 13 4) G3725.
- Greenwood, R., Suddaby, R., Hinings, C. R. (2002). Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal*, vol. 45, pp. 58–80.

- Hede, A. (2011). Kan viden trimme velfærdsstaten? *Samfundsøkonomen*, vol. 1, pp. 53–58.
- Higley, P. (2008). Elite Theory in Political Sociology. Presented at the IPSA International Conference, Montreal.
- Järvinen, M. and Mik-Meyer, N., ed. (2005). Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. Interview, observationer og dokumenter, 1. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Johansson, K., Denvall, V. and Vedung, E. (2015). After the NPM Wave. Evidence-Based Practice and the Vanishing Client. *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 19, pp. 69–88.
- KL. (2013). *Investér før det sker - et debatoplæg om fremtidens socialpolitik*. København: KL.
- KL. (2015). *De udsatte børn - fremtiden er deres. KL-udspil om udsatte børn og unge*. København: KL.
- Konnerup, M. (2011). Redaktionelt forord. *Samfundsøkonomen*, pp. 3–4.
- Krogstrup, H. K. (2011). *Kampen om evidens*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lundstrom, T. and Shanks, E. (2013). Hård yta men mjukt innanmäte. Om hur chefer inom den sociala barnvården översätter evidensbaserat socialt arbete till lokal praktik. *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 2, pp. 108–126.
- Nielsen, J., Mathiassen, L. and Newell, S. (2014). Theorization and translation in information technology institutionalization: evidence from Danish home care. *MIS Quarterly*, vol. 38(1), pp. 165–186.
- Nutley, S., Walter, I. and Davies, H. T. O. (2007). *Using Evidence: How research can inform public services*. Bristol: Policy Press.
- Olsson, T. M. (2007). Reconstructing evidence-based practice: an investigation of three conceptualisations of EBP. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, vol. 3, pp. 271–285.
- Otto, H.-U., Polutta, A. and Ziegler, H. (2009). Reflexive Professionalism as a Second Generation of Evidence-Based Practice: Some Considerations on the Special Issue “What Works? Modernizing the Knowledge-Base of Social Work. *Research on Social Work Practice*, vol. 19, pp. 472–478.
- Rambøll. 2012. *Afrapportering. Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge (Rapport til Social- og Integrationsministeriet)*. København: Rambøll.
- Reiermann, J. and Andersen, T. K. (2015). Milliarder bliver brugt i blinde. *Mandag Morgen*.
- Rieper, O., Hansen, H. F. (2007). *Metodedebatten om evidens*. København: AKF Forlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner, ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. and Pettersen, H. M. (2014). Masterideer. In: K. A. Røvik, T. V. Eilertsen and E. M. Furu, ed., *Reformideer i norsk skole: spredning, oversettelse og implementering*, 1st ed. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sackett, D. L., Rosenberg, W. M. C., Gray, J. A. M., Haynes, R. B. and Richardson, W. S. (1996). Evidence based medicine: what it is and what it isn't. *British Medical Journal*, vol. 312, pp. 71–72.
- Sahlin, K. and Wedlin, L. (2008). Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing. In: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin and R. Suddaby, ed., *The SAGE Hand-*



- book of Organizational Institutionalism*. Los Angeles: Sage Publications, pp. 219–242.
- Social- og Indenrigsministeriet. (2016a). *Socialpolitisk redegørelse 2016*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet (2016b). *Socialpolitisk Redegørelse: Viden og effekt skal forbedres*. [online] Available at: <http://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2016/jun/socialpolitisk-redegoerelse-viden-og-effekt-skal-forbedres.aspx> [Accessed 20 Jun. 2016].
- Socialstyrelsen. (2013). *Viden til gavn - politik for udvikling og anvendelse af evidens*. København: Socialstyrelsen.
- Svanevie, K. (2011). *Evidensbaserat socialt arbejde från idé till praktik*. Umeå: Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2012). *Social indsats skal baseres på viden om hvad der virker*. [online] Available at: <http://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2012/social-indsats-skal-baseres-pa-viden-om-hvad-der-virker> [Accessed 5 Apr. 2017].
- van der Zwet, R. J. M., Kolmer, D. M. B. and Schalk, R. (2016). Social Workers' Orientation Toward the Evidence-Based Practice Process: A Dutch Survey. *Research on Social Work Practice*, vol. 26, pp. 712–722.
- Waeraas, A., Nielsen, J. A. (2016). Translation Theory “Translated”: Three Perspectives on Translation in Organizational Research. *International Journal of Management Reviews*, vol. 236–270, pp. 236-270.
- Walter, I., Nutley, S., Percy-Smith, J., McNeish, D. and Frost, S. (2004). *Improving the use of research in social care practice, Knowledge Review*. London: Social Care Institute for Excellence.
- Wiis, J. (2015). Topleder i KL: Kommunerne skal turde at gå nye veje. *DenOffentlige.dk*, [online] Available at: <http://denoffentlige.dk/topleder-i-kl-kommunerne-skal-turde-gaa-nye-veje> [Accessed 12 May 5 2015].

## Bilag 1. Oversigt over interviewpersoner

Navn		Nuværende og tidligere stillinger
1	Nina Eg Hansen	2016-: Adm. Direktør, Socialforvaltningen, Københavns Kommune 2015-2016: Afdelingschef, Social- og Indenrigsministeriet 2012-2015: Direktør, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold 2010-2012: Børne- og kulturdirektør, Ringsted Kommune 2005-2010: Kontorchef, Kontoret for Børn, Socialministeriet
2	Cathrine Lindberg Bak	2016-: Vicedirektør, Socialstyrelsen 2012-2016: Chef for Børne- og unge enheden, Socialstyrelsen 2011-2012: Handicapchef, Servicestyrelsen (senere Socialstyrelsen) 2007-2011: Business Manager, Rambøll Management Consulting
3	Knud Aarup	2016-: Formand for Socialpolitisk Forening 2015-: Uafhængig konsulent 2012-2015: Direktør, Socialstyrelsen 2006-2012: Direktør, Social og Beskæftigelse, Randers Kommune
4	Steffen Bohni Nielsen	2015-: Adm. Direktør, Børn og Unge, Gribskov Kommune 2014-2015: Vicedirektør, Socialstyrelsen 2012-2014: Afdelingschef, Socialstyrelsen 2009-2012: Direktør for evalueringsviden, Rambøll Management Consulting
5	Agi Csonka	2013-: Direktør, SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 2007-2013: Direktør, Danmarks Evalueringsinstitut (EVA)
6	Mette Deding	2017- : Forskningschef, Afdelingen for udsatte børn, skole og uddannelse, SFI 2015-2016: Afdelingsleder, Afdelingen for skole og uddannelse, SFI 2012-2014: Afdelingsleder, Afdeling for kontrollerede forsøg, SFI 2009-: Afdelingsleder, SFI Campbell
7	Merete Konnerup	2015-: Analysechef, TrygFonden 2013-2015: Områdechef for trivsel, TrygFonden 2013-: Medlem af Steering Committee, Campbell Collaboration Knowledge Translation and Implementation Coordinating Group 2011-2012: Seniorrådgiver, TrygFonden 2005-2013: Co-chair, Campbell Collaboration Users Group, medlem af Steering Group 2002-2009: Direktør, Nordisk Campbell Center (senere SFI Campbell)
8	Niels Christian Barkholt	2012-: Næstformand, Dansk Socialrådgiverforening 2007-2014: Bestyrelsesmedlem, FORSA – foreningen for forskning og udvikling i socialt arbejde 2009-2012: Konsulent, Center for Børn & Familie, Faxe Kommune
9	Tina Wahl	2012-: Kontorchef, Center for Social og Sundhed, KL 2006-2012: Chefkonsulent, Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune
10	Erik Kaastrup-Hansen	2010-: Formand, Metodecenteret 2008-: Direktør, Sociale Forhold og Beskæftigelse, Århus Kommune 2006-: Hovedbestyrelsesmedlem, Socialchefforeningen (Foreningen af Kommunale Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer i Danmark)

# Fordi det virker! - Hvordan ideen om evidensbaseret praksis er drivkraft for forandring af lærerprofessionen i folkeskolen

*Niels Borch Rasmussen, ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet*

Ideen om evidensbaseret praksis undersøges som styringspraksis i en kommunal skoleforvaltning efter folkeskolereformen 2014. I arbejdet med at indføre læringsmålstyret undervisning som didaktisk metode for kommunens lærere, organiseres lærere i forpligtende teamsamarbejder om fælles forberedelse, og vejledes af lærerkolleger på baggrund af observation af undervisningen. Skoleforvaltningens intentioner med at forandre læreres arbejdsform legitimeres med argumentet om, at evidensbaseret viden om elevers læring skal være grundlag for læreres praksis.

## Indledning

Evidensbaseret praksis bygger på den grundlæggende tanke, at viden om det, der virker, skal være grundlaget for offentlige velfærdsydelse. Det centrale i evidensbaseret praksis er, at den viden, som skal informere praksis, er sikker viden. Evidensbaseret viden skal derfor komme fra forskningen og handle om det, der har den største effekt i forhold til indsatsens målgruppe. Den forskning, som ligger til grund for evidensbaseret praksis, er forankret i effektstudier, hvor randomiserede, kontrollerede forsøg betragtes som den metode, der skaber den mest sikre viden (Rieper & Hansen 2009).

Denne artikel handler om, hvordan ideen om evidensbaseret praksis anvendes i styringen (Hansen 2016) af folkeskolen med henblik på at forandre læreres praksis. Evidensbaseret praksis satte for alvor præg på styringen af danske skoler i folkeskolere-

formen 2014. Allerede i aftaleteksten til reformen fra 2013 mellem den daværende regering (S, SF, R), Venstre og Dansk Folkeparti var ambitionen, at ”den nyeste evidensbaserede viden i langt højere grad kommer i spil i den daglige undervisning og det daglige samvær med børnene” (Regeringen 2013, 20). I tråd med denne ambition er reformen 2014 blevet kaldt en læringsreform (Rasmussen 2015), som har fokus på effekt i forhold til elevers læring. Med dette fokus på læringseffekt undergik folkeskolens læringsmål en omfattende revidering. Hvor tidligere læringsmål udtrykte, hvad eleverne indholdsmæssigt skulle lære, er reformens læringsmål nu opbygget omkring, hvad eleverne skal kunne med udgangspunkt i overordnede kompetencemål (Rasmussen & Rash-Christensen 2015).

Et åbenlyst eksempel på evidensbaseret praksis er læringsmålstyret undervisning (LSU), som er udviklet til lærernes arbejde med reformens læringsmål. I sommeren 2014 udgav Undervisningsministeriet en vejledning i Læringsmålstyret undervisning til at omsætte reformens læringsmål i undervisningen. LSU er en didaktisk metode, som omfatter planlægning, gennemførelse og evaluering af undervisningsløb og er i grundtræk baseret på skoleforskeren John Hatties evidensbaserede forskning (Hattie 2009). I et omfattende statistisk meta-review har Hattie identificeret de faktorer, der har størst effekt i forhold til elevers læring, og har på baggrund af disse udviklet den didaktiske metode, Visible Learning. De to faktorer, som Visible Learning bygger på, er at tydeliggøre for eleverne, hvad de skal lære, og at give eleverne feedback på, om de har nået læringsmålene.

Fra et styringsperspektiv betyder evidensbaseret praksis, at viden om det, der virker, fremføres som et selvstændigt argument for centrale elementer af reformen 2014. En kontorchef fra Undervisningsministeriet begrundede vejledningen i LSU med henvisning til John Hatties evidensbaserede forskning: ”Vejledningen har baggrund i forskningsresultater, der viser, at tydelige mål, feedback og evaluering har positiv betydning for elevernes læring” (Olsen 2016). Også i selve vejledningen er det tydeligt, at grundtanken i evidensbaseret praksis er hovedargumentet for, at lærere skal arbejde med LSU: ”Og hvorfor læringsmålstyret undervisning? Fordi det virker” (UVM 2014a, 3). Evidensbaseret praksis kan således betragtes som en egentlig styringslogik (Hansen 2013), der har sin autoritetsbase i evidensbaseret forskning og bærer på et overordnet narrativ om, at professionel praksis skal være funderet i viden om det, der virker. Foruden John Hatties visible learning er en række koncepter og metoder blevet fremhævet som evidensbaseret viden og har vundet stor udbredelse i den danske folkeskole efter reformen 2014. Koncepter som professionelle læringsfællesskaber (Albrechtsen 2013) og elevcentreret læringsledelse (Robinson 2011) er alle baseret på effektstudier og knytter an til narrativet om, at viden om det, der virker, skal informere praksis.

Spredningen af evidensbaseret viden har samtidig skabt en spænding i forhold til den grad af autonomi, som traditionelt har karakteriseret lærerprofessionen. Denne spænding gør sig især gældende i debatten om LSU, der specifikt omhandler læreres tradition for metodefrihed. Den akademiske litteratur har hovedsageligt handlet om det konceptuelle grundlag for LSU, og i hvilken grad LSU kan siges at være funderet i evi-

densbaseret viden (Laursen 2015; Rømer 2016; Skovmand 2016; Qvortrup 2015; Tanggaard et al. 2014). Den eksisterende pædagogiske litteratur om evidens og LSU har et snævert fokus på LSU som didaktisk metode. Dermed overser litteraturen det bredere spørgsmål om, hvordan LSU forandrer lærerprofessionen efter reformen. I et større perspektiv er dette spørgsmål vigtigt i forhold til at forstå, hvordan et stigende fokus på evidens forandrer professioner på tværs af velfærdsområder. Forskningen er generelt optaget af at undersøge, hvad evidensbaseret viden er, og hvordan den overføres til praksis, men mangler et blik for, hvad implementering af evidensbaseret viden betyder for, hvad en professionel i velfærdsstaten er og gør. Til at undersøge forandringer i lærerprofessionen er artiklen forankret i et praksisperspektiv ud fra den tilgang, at professioner er, hvad professioner gør. I dette perspektiv er professioner forstået med udgangspunkt i organisatorisk praksis, og i forlængelse heraf sker professionel forandring i takt med ændringer i organisatorisk praksis (Noordegrad 2011).

Et centralt spørgsmål i artiklen er, hvad det er for en forandring af lærerprofessionen, som implementering af LSU indebærer. Med udgangspunkt i et organisatorisk praksisperspektiv er fokus dels på, hvordan lærere er organiseret om arbejdet med LSU, og dels hvordan en ny organisering af lærere bliver udviklet. Det er kommunale skoleforvaltninger og skolelederes opgave at implementere reformens læringsmål i undervisningen i folkeskolen. Det interessante er, at reformen 2014 ikke giver specifikke anvisninger på, hvordan den enkelte folkeskole skal organisere læreres arbejde med LSU. Der er således et åbent spillerum for at udvikle nye organiseringsformer til at understøtte læreres arbejde med reformens læringsmål. I artiklen undersøger jeg, hvordan narrativet om evidensbaseret praksis er drivkraft for den måde, en skoleforvaltning udvikler en ny organisering af lærere. Endelig undersøger jeg, hvordan skoleforvaltningen anvender narrativet om evidensbaseret praksis til at retfærdiggøre forandring over for skolens lærere. Begrebet legitimitet anvendes til at undersøge skoleforvaltningens retfærdiggørelse og vil blive behandlet i artiklens teoriafsnit.

Analysen er baseret på et casestudie af skoleforvaltningen i Glostrup Kommune, for at nå en dyb forståelse af forbindelsen mellem evidensbaseret praksis og forandring af lærerprofessionen, som er en generel problemstilling i folkeskolen (Flyvbjerg 2006). Glostrup Kommune søgte i efteråret 2014 midler i AP-Møllerfonden til udviklingsprojektet, ”Tæt på Læringseffekten” (TLP). TLP består af en ny organisering af lærere med det formål at understøtte lærernes arbejde med LSU. Denne nye organisering er en radikal omformning af den måde, lærerne hidtil har været organiseret, og indebærer en redefinering af lærernes professionelle praksis i kommunens folkeskoler.

Som det ofte er tilfældet har en case både specifikke og generelle træk. Jeg har valgt skolesystemet i Glostrup Kommune som case, fordi kommunen har prioriteret at indføre LSU som metode for lærere særlig højt. Dette betyder, at lærere i den typiske danske folkeskole ikke nødvendigvis er organiseret omkring brugen af LSU, som tilfældet er i Glostrup Kommune. Casen er dermed valgt ud fra, at den indeholder informationer om, hvordan indførelse af LSU forandrer læreres professionelle praksis (Flyvbjerg 2006). Selvom casen ikke nødvendigvis er typisk for landets folkeskoler, har casen alli-

gevel relevans for den generelle forskning i den danske folkeskole efter reformen 2014. Den dybdegående undersøgelse af, hvordan indførelse af LSU forandrer læreres professionelle praksis i Glostrup, bidrager empirisk til en generel diskussion om forholdet mellem evidensbaseret praksis som styringslogik og forandringer af lærerprofessionen.

Artiklens to undersøgelsesspørgsmål er: *Hvilken betydning har ideen evidensbaseret praksis for den måde forvaltningen i Glostrup Kommune 1) redefinerer læreres professionelle praksis og 2) legitimerer denne nye praksis over for kommunens lærere?*

### Legitimitet, ideer og oversættelser

Meyer og Rowan argumenterede i en klassisk artikel fra 1977 for, at samfundet er domineret af institutionaliserede rationaliserede normer. Disse såkaldte rationelle myter spredes i samfundet, ikke nødvendigvis fordi de bidrager til at gøre organisationer mere effektive, men fordi organisationer er nødsaget til at indoptage institutionaliserede normer for at blive opfattet som legitime.

Legitimitet er forblevet et centralt begreb i udviklingen af sociologisk institutionel teori. En bredt anerkendt forståelse af begrebet er, at der inden for et socialt system af normer, værdier og meninger eksisterer en generel opfattelse af, at bestemte handlinger er ønskede, korrekte og passende (Suchman 1995, 574). Én form for legitimitet er kognitiv legitimitet, som er udtryk for bestemt viden, der har ophøjet status i et socialt system. Legitim viden anvendes til at forme organisationers praksis, mens anden viden udelades. Viden har højest legitimitet, når den internaliseres af aktører og betragtes som taget for givet (Fiol & Aldrich), rationel og objektiv i det sociale system (Meyer og Rowan 1977). Ruef og Scott (1998) skelner desuden mellem organisationens eksterne og interne legitimitet. Ekstern legitimitet er rettet mod aktører i organisationens omgivelser og søges ifølge Meyer og Rowan for at tiltrække ressourcer til organisationen. I artiklens analyse søger Glostrup Kommune at fremstå legitim over for AP-Møllerfonden af den simple årsag, at fonden er finansieringskilde til TPL-projektet. Samtidig er intern legitimitet blandt kommunens lærere nødvendig for, at projekt TPL kan lykkes med skabe den ønskede forandring i kommunens skoler.

Et andet centralt anliggende for sociologisk institutionel teori er, hvad denne legitimerede viden består af – eller med andre ord, hvad det er for materiale, der spredes i samfundet. Meyer og Rowan pegede på, at rationaliseret, legitimeret viden hentes ind i organisationer, hvor den sættes sammen som byggeklodser til at udgøre organisationers formelle strukturer (Meyer og Rowan 1977, 345). Meyer og Rowan præciserer imidlertid hverken, hvad denne legitime viden består af, eller hvordan viden hentes ind og sammensættes i organisationen (Townley 2002). Derimod tilbyder institutionel oversættelsesteori (Røvik 2007), som udspringer af sociologisk institutionel teori, en teoretisering af, hvordan organisationer indoptager legitimeret viden fra organisationens omgivelser. Omdrejningspunktet for institutionel oversættelsesteori er ideer, der bevæger sig

eller oversættes fra en kontekst til en anden. I artiklen undersøger jeg, hvordan ideer som evidensbaseret praksis og LSU oversættes fra folkeskolesektorens kontekst til organisationens. Det centrale bidrag fra oversættelsesteorien er, at ideer forandrer sig i denne rejse mellem kontekster.

Jeg skelner mellem ideer på to analytiske niveauer. Dels er organisationsideer udtryk for koncepter eller metoder, der indtages og oversættes til praksis i organisationen. LSU er udtryk for en sådan organisationsidé. Dels er masterideer udtryk for en mere abstrakt idé, der består af et samlende narrativ om organisatorisk forandring. Evidensbaseret praksis konceptualiseres i artiklen som en masteride.

### Organisationsideer

Organisationsideer findes i forskellige former som managementkoncepter, metoder, standarder og organisationsformer. Røvik (2007) kalder oversættelsen af ideer, som hentes ind i organisationen og oversættes til praksis, for en kontekstualisering af ideen. En central pointe i kontekstualisering er, at ideers oversættelse i organisationen følger andre spor, end hvad der kan forklares i en rationel implementeringsmodel (Røvik 2007). Der er empirisk belæg for, at abstrakte organisationsideer, som findes i organisationens institutionelle omgivelser, ikke kopieres én til én, når de implementeres i organisationen, men kræver, at den abstrakte ide bliver oversat til organisationens kontekst (ibid.).

De aktører i organisationen, der skaber denne forbindelse mellem den abstrakte ide og organisationens kontekst, kaldes oversættere. Røviks begreb om oversættereren harmonerer med et dualistisk syn på struktur-agens problematikken, som er fremtrædende i senere sociologisk institutionel teori. Aktørers mening, kompetence og viden er formet i det institutionelle miljø, men aktører navigerer samtidig kreativt og reflektivt i denne institutionelle kontekst (Lawrence & Suddaby 2006). Organisatorisk forandring foregår som følge af aktørers intenderede handlinger, og det er gennem indsigt i aktørers intentioner, at analysen belyser, hvordan læreres professionelle praksis forandres og legitimeres. I analysen af Glostrup Kommune kræver implementering af LSU, at der skabes en ny organisering af de lokale skolars lærere, hvilket ikke er anvist i reformen 2014. Oversættelsesarbejdet i Glostrup Kommune handler derfor om at skabe en ny organisering af lærere, som skal understøtte arbejdet med LSU.

Oversættelsesregler er Røviks terminologi til at beskrive, hvad der sker med ideen, når den oversættes i organisationen (Røvik 2007). Oversættere former ideen i oversættelsesprocessen, så den passer til organisationens kontekst. Afhængigt af oversætterens tolkning af idé og den organisatoriske kontekst kan komponenter fra ideen blive fratrukket, mens komponenter fra andre ideer kan blive adderet (tilføjet) i oversættelsen. Ideer kan også blive kombineret eller sammensat og dermed danne en ny idé i organisationen (Røvik 2007, 355). I studiet af Glostrup Kommune er addering den centrale over-

sættelsesregel, da komponenter fra andre organisationsideer bliver sat sammen for at skabe en ny organisering af lærere.

### Masterideer

En masteridé (Czarniawska & Joerges 1996) er udtryk for en mere abstrakt idé, som ligger bag strømmen af succesfulde organisationsideer i samfundet. Røvik og Pettersen definerer en masteridé, som ”en idé som en periode har fået særlig stor legitimitet og udbredelse, og som samtidig gir legitimitet og virker utløsende for lokale reformer i organisationer på tvers av sektorer og nasjoner” (Røvik & Pettersen 2014, 54). Man kan forstå en masteridee som et legitimerende narrativ (Czarniawska & Joerges 1996), som ideer i samfundet kan grupperes efter. Det høje abstraktionsniveau betyder samtidig, at masterideer ikke er direkte handlingsanvisende eller indeholder et koncept, som kan oversættes til praksis. Masterideer består snarere af et perspektiv på problemdefinition og løsning og har en ”reformudløsende kraft” (Røvik 2014). I stedet udspringer organisationsideer af masterideen og spredes i samfundet, fordi de trækker på masterideens problemdefinition og løsning. Røvik og Pettersen (2014) foreslår fire masterideer, som gør sig gældende i vor tid; Kvalitet, ledelse, accountability og evidensbaseret praksis. Den sidstnævnte undersøges i denne artikel. Det er kendetegnende for masterideer, at de bygger på en universel idé, som kan strækkes til at passe i forskelligartede kontekster og organisationer. Med andre ord gennemgår masterideen også en forandring i oversættelsesprocessen, når den kontekstualiseres i organisationen.

Et typisk træk ved masterideer er, at de er selvbegrundede. Der stilles sjældent spørgsmålstejn ved masterideer, hvilket betyder, at de eksisterer som institutionaliserede og legitimerede normer i samfundet (Meyer og Rowan 1977). Med masterideer tilføjer Røvik og Pettersen dermed et mere abstrakt analytisk niveau til oversættelsesteorien for at kunne beskrive den institutionelle kontekst for ideer på rejse. Masterideer er i første omgang lagt an på at undersøge, hvorfor nogle ideer er succesfulde på makroniveau (Røvik & Pettersen 2014). Begrebet rummer imidlertid et potentiale til at berige organisationsstudier i forhold til at forstå, hvilke ideer organisationen søger efter, og hvordan ideer, der hentes ind i organisationen, legitimeres. Røvik og Pettersen skriver:

”Når moderne organisationer eksponeres for masterideer, har ideene ofte en ekstrem problemdefinerende kraft. Mekanismen som fører til at lokale problemdefinisjoner utvikles i møtet med masterideer, er ofte enkel: En masteridé kan betragtes som en ualmindelige sterk lyskaster som i en periode slås på, og som gir en konsentrert og skarp belysning av noen utvalgte områder og aspekter av moderne organisationer” (Røvik & Pettersen 2014, 55).

Masterideer påvirker således organisationen ved at definere eller sætte fokus på, hvad der er organisationens udfordringer. Organisationens indleder derefter en søgning efter



organisationsideer i form af koncepter eller metoder, der tilbyder handlingsanvisende løsninger på organisationens udfordringer.

### Data, metode og analysestrategi

I 2012 blev Glostrups fire folkeskoler lagt sammen til Glostrup Skole under én strategisk skoleledelse. Artiklens datagrundlag er indsamlet og udvalgt på baggrund af et indgående kendskab til Glostrup Kommunes skolesystem. I løbet af to og et halv år har jeg foretaget observationsstudier, indsamlet en omfattende dokumentsamling, gennemført spørgeskemaundersøgelse og foretaget omkring 40 interviews med lærere, lokale skoleledere og medarbejdere i skoleforvaltningen.

Artiklens data består af styringsdokumenter og interview, som er indsamlet på følgende måde: Ud fra en større dokumentsamling fra Glostrup Skole har jeg udvalgt styringsdokumenter, som var relevante for artiklens analyse. Det centrale dokument er projektbeskrivelsen for TPL, men i analysen inkluderes også tilhørende dokumenter og PowerPoint-præsentationer, som forvaltningen har udarbejdet for at formidle projektet til ledere og medarbejdere. På baggrund af min viden om Glostrup Kommunes skolesystem har jeg identificeret og interviewet de to personer fra Center for Dagtilbud og Skole (herefter blot forvaltningen), som har stået bag udviklingen af projekt TPL. Det ene interview er med en skolekonsulent i forvaltningen, der har arbejdet med at udvikle projekt TPL, og det andet interview er med forvaltningens centerleder, der har taget initiativet til TPL. Både skolekonsulenten og centerlederen har desuden formidlet projekt TPL til Glostrup Skoles lærere og ledere. Interviewene havde begge en varighed på lidt over en time, og til interviewet med centerlederen var skolekonsulenten også stede og bidrog i samtalen. Begge interview er gennemført i juni 2016.

Interviewene er gennemført med en semistruktureret interviewguide, som jeg har udarbejdet på baggrund af dokumenter om projekt TPL. I tråd med den aktørforståelse, som er beskrevet i teoriafsnittet, har jeg i interviewene forsøgt at indfange forståelsen af og intentionerne bag den forandring af læreres praksis, som skolelederen og skolekonsulenten ønskede at skabe med projekt TPL på Glostrup Skole. Det er således gennem disse to centrale aktørers intentionelle handlinger, at jeg ønsker at få indsigt i, hvordan projekt TPL er udviklet og legitimeret over for Glostrup Skole lærere.

Artiklens første undersøgelsesspørgsmål er, hvilken betydning evidensbaseret praksis har for den måde, læreres professionelle praksis er redefineret i projekt TPL.

Metoden for denne del af analysen er at sammenligne forandring i forhold til tid og rum (Gerring 2004). Til at undersøge forandring i tid sammenligner jeg læreres professionelle praksis på Glostrup Skole før reformen 2014 med den professionelle praksis, der er defineret i projekt TPL. I interviewene har jeg spurgt ind til læreres organisatoriske praksis på Glostrup Skole før reformen. Det billede, som især centerlederen tegnede

af læreres praksis på Glostrup Skole før reformen, stemte overens med det billede, jeg har fra interview med lærere og skoleledere.

Til at undersøge forandring i rum undersøger jeg, hvordan ideer i dansk skole-sammenhæng er oversat i projekt TPL. Som det fremgår af teoriafsnittet, forandrer ideer sig, når de oversættes til organisationens kontekst. Analysen har dermed fokus på, hvordan ideer hentes ind og oversættes i projekt TPL. Det er således ved at undersøge, hvordan ideer har forandret sig i oversættelsesprocessen, at jeg ønsker at forstå, hvordan projekt TPL er blevet udviklet. Undersøgelsen af ideers forandring foregår på to analytiske niveauer; masterideen om evidensbaseret praksis og organisationsideer, som organiseringen i projekt TPL udgøres af.

Til at undersøge hvordan masterideen om evidensbaseret praksis er oversat, har jeg først identificeret flere forskellige betydninger af ordet evidens i styringsdokumenterne. Derefter har jeg spurgt interviewpersonerne om disse forskellige betydninger. Jeg har efterfølgende sammenlignet betydninger af evidens i projekt TPL med betydningen i forskningssammenhæng, som er beskrevet i artiklens indledning. Oversættelser af masterideen om evidensbaseret praksis anvendes til at vise, hvordan forvaltningen søger at legitimere projekt TPL eksternt.

Det andet niveau handler om at forstå, hvordan de ideer, som organiseringen af projekt TPL består af, har forandret sig i oversættelsesprocessen. I interviewet med skolekonsulenten har jeg spurgt specifikt til, hvad de forskellige komponenter i projekt TPL består af, og hvilke koncepter og metoder, der ligger til grund for arbejdet med projektbeskrivelsen. Jeg har derefter spurgt skolekonsulenten, hvordan disse ideer er repræsenteret i projektbeskrivelsen, og hvilket formål de har i forhold til at understøtte læreres anvendelse af LSU. Jeg anvender terminologien fra Røviks oversættelsesregler til at beskrive, hvordan ideer fra feltet er oversat og sat sammen i projekt TPL. Spørgsmålet om hvordan forvaltningen redefinerer læreres professionelle praksis undersøges således ved at identificere, hvordan organisationsideer er oversat og sammensat i projekt TPL.

Andet undersøgelsesspørgsmål handler om forvaltningens interne legitimering af en ny professionel praksis over for lærere i Glostrup Skole.

Jeg har anvendt temaet om læreres praksis før reformen 2014 som afsæt til at tale med respondenterne om, hvordan lærere skal arbejde på nye måder. Derefter har jeg med henvisning til projektbeskrivelsen bedt respondenterne reflektere over, hvordan masterideen om evidensbaseret praksis relaterer til den måde, lærere skal arbejde i projekt TPL. Endelig har jeg spurgt ind til spændingen mellem LSU og læreres metodefrihed. Med henvisning til tidligere interview med lærere på Glostrup Skole har jeg præsenteret centerlederen for den holdning, at LSU kolliderer med læreres ret til at vælge egne metoder. Dermed har jeg forsøgt at indfange, hvordan centerlederens argumenter for, at lærere skal anvende LSU og indgå i en ny organisering i Glostrup skole. Spørgsmålet om forvaltningens legitimering af projekt TPL adresseres således ved at undersøge centerlederens argumentation for, at lærere skal arbejde på nye måder.

Analysen er hovedsageligt baseret på citatanalyse af centerlederens og skolekonsulentens forståelser og intentioner. De to respondenter er de eneste ansvarlige personer

for at udvikle projekt TPL i Glostrup Kommune, og deres perspektiv er derfor dækkende for hele skoleforvaltningens forståelse. Jeg bestræber mig på gennemsigtighed i analysen ved så vidt muligt at præsentere citater for læseren og efterfølgende tolke på betydningen af disse. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at artiklens formål er at undersøge forbindelsen mellem evidensbaseret praksis og forandring af lærerprofessionen. Interviewene er kodet efter den betydning, som masterideen om evidensbaseret praksis spiller i udvikling og legitimering af projekt TPL. Analysens fund giver dermed ikke grundlag for at vurdere betydning af evidensbaseret praksis i forhold til andre faktorer eller fænomener, som kunne have betydning for redefinerings af lærerprofessionen.

## Analyse

Analysen indledes med en kort beskrivelse af læreres professionelle praksis på Glostrup Skole før reformen 2014. Beskrivelsen tjener som grundlag for at vise, hvordan læreres professionelle praksis blev redefineret i efteråret 2014.

I 2012 blev Glostrups fire folkeskoler lagt sammen til Glostrup Skole under én strategisk skoleledelse (Glostrup 2016). Ved dannelse af Glostrup Skole fandtes ingen formel organisering, som lærerne var forpligtede til at indgå i. Udgangspunktet for de lokale skolers organisering har været, at den enkelte lærer var ansvarlig for egen klasse, faglighed og didaktiske metoder. I interviews med lærere og ledere på tre af Glostrup Skoles fire skoler benyttes betegnelsen 'den privatpraktiserende lærer' hyppigt af respondenterne til at beskrive den organisatoriske praksis i Glostrup Skole før reformen 2014. Betegnelsen udtrykker en organisatorisk praksis, hvor lærere selv havde ansvar for egen undervisning uden påkrævet indblanding fra ledere og kolleger. Denne beskrivelse udelukker ikke, at lærere har haft tætte ad-hoc samarbejder før reformen, men blot at samarbejdet ikke var formaliseret.

## Evidens som drivkraft i projekt 'Tæt på læringseffekten' (TPL)

Det var i forbindelse med en projektansøgning til AP-Møllerfonden, at der i efteråret 2014 blev udviklet en ny organisering af lærere på Glostrups lokale skoler. Nogle måneder efter offentliggørelsen af reformens aftaletekst blev AP-Møllerfondens folkeskoleledonation oprettet med det formål at forbedre kvaliteten af undervisningen i folkeskolen. I vejledningen til fondsansøgere fremgik det, at Fonden prioriterede større projekter, der gennemførtes på tværs af – og i samarbejde mellem skoler og kommuner (AP-Møllerfonden 2014). Forvaltningen indledte derfor et samarbejde med Brøndby og Valensbæk Kommune om at søge AP-møllerfonden til en ansøgningsrunde i november 2014.

Undervisningsministeriet udgav vejledningen i LSU i sommeren 2014, og over sommeren blev de tre kommuner enige om, at formålet med projektet skulle være at implementere LSU som metode for kommunernes lærere. Der blev nedsat en arbejdsgruppe bestående af en skolekonsulent fra hver af de tre kommuners skoleforvaltning, og fra sommeren 2014 udarbejdede den såkaldte praksisgruppe en projektbeskrivelse, der blev sendt som ansøgning til AP-Møllerfonden i november 2014. Projektet fik navnet 'Tæt på læringseffekten' (TPL), og de tre kommuner fik bevilget 6,15 millioner kroner, som primært er øremærket uddannelse og opkvalificering af lærere og ledere på Professionshøjskolen UCC. Projektets tidsplan løb fra sommer 2015 til slutningen 2016. Projekt TPL indeholder en ny organisering af lærere i den enkelte folkeskoles organisation. Det er praksisgruppens arbejde med at udvikle en ny organisering af lærere, der er fokus i denne artikel, og jeg identificerer skolekonsulenterne i praksisgruppen som oversættere af LSU fra idé til en ny organisering af lærere.

I tråd med reformen 2014 var et af AP-Møllerfondens ansøgningskriterier at projektansøgninger "baserer sig på evidens" (AP Møllerfonden 2014, 2). I projektbeskrivelsen for TPL optræder ordet 'evidens' i alt ni gange, mens ordet ikke er nævnt i tidligere styringsdokumenter i Glostrup Skole siden dannelsen i 2012. Der er således rimeligt at antage, at orienteringen mod evidens i projektbeskrivelsen er resultatet af vægten på masterideen om evidensbaseret praksis i reformen 2014 og AP-Møllerfonden. Projektbeskrivelsen rummer imidlertid flere betydninger af ordet evidens. Foruden betydningen af evidensbaserede metoder, som svarer til forståelsen i forskningssammenhæng, henviser 'evidens' i projektbeskrivelsen også til, at lærere undersøger og evaluerer egen undervisningspraksis i forhold til kvantificeret performancedata fra standardiserede test. Fælles for disse betydninger af evidens er dog, at de alle bygger på tanken om en data-drevet tilgang til at udvikle undervisningens kvalitet, og de er i den forstand relateret til viden om det, der virker. Den flertydige betydning af ordet evidens bekræfter Røvik og Pettersens pointe om, at masterideer er yderst "strebare" fænomener, der kan tilpasses enhver kontekst, de oversættes til. At masterideen om evidensbaseret praksis er strakt til flere betydninger i projektbeskrivelsen, tolker jeg således, at ansøgningskommunerne bestræbte sig på at fremstå legitime over for AP-Møllerfondens vurderingsudvalg.

Studiet viser, at legitimitet også virker den anden vej - nemlig ved, at masterideen om evidensbaseret praksis blev opfattet som legitim i praksisgruppen. Dette indebærer, at oversætterne i praksisgruppen har internaliseret det legitimerende narrativ i evidensbaseret praksis. Glostrups skolekonsulent fortæller i interviewet om, hvordan arbejdet i praksisgruppen allerede fra sommeren 2014 var optaget af forbindelsen mellem masterideen om evidensbaseret praksis og ideen LSU:

"Vi ved, at vi skal arbejde mere evidensbaseret, for så er der en større chance for, at det batter noget for eleverne - at vi så rent faktisk gør det, fordi vi ved, at det giver mening... Vi gør det også, fordi vi ved, at forskningen siger, at jo mere tydelige læringsmålene for eleverne er, jo større chance er der for, at de rent faktisk kan forholde sig til det og kan lære noget... Hvordan gør man det her fuldstændigt nede på jorden og

tydeligt for eleverne, hvad det er, de skal? Hvordan kan man arbejde med feedback? Så det er noget med at få nogle af elementerne ind i vores undervisning. Det har været en kæmpe lang proces at få det her op at stå.” (Skolekonsulent, Glostrup)

I citatet har skolekonsulenten fokus på, at undervisningen ”batter” i forhold til elevernes læring. Skolekonsulentens opmærksomhed er dermed rettet ind på det fokus, som masterideen om evidensbaseret praksis har på læringseffekt i folkeskolereformen 2014. Udgangspunktet for praksisgruppens arbejde har således været, at feedback til elever og tydelige mål fra Hatties forskning, er de faktorer, som har størst effekt i forhold til elevers læring. Røvik og Pettersens (2014) metafor om en lyskaster kan anvendes til at give et billede af, hvordan masterideen om evidensbaseret praksis har sat spot på et problem og skabt et særligt fokus og formål for praksisgruppens arbejde.

AP-Møllerfonden lagde desuden vægt på, at ansøgningsprojekter havde ”praksisnærhed med udgangspunkt i skolens virkelighed”, og ”at teori omsættes til praksis” (AP-Møllerfonden 2014, 2). I ovenstående citat bemærker skolekonsulenten, at det har været en ”kæmpe lang proces” at kontekstualisere den evidensbaserede viden i LSU i de tre kommunale skolesystemer. Det store spørgsmål i praksisgruppens oversættelsesarbejde har således været, hvordan en ny organisering kunne understøtte lærernes arbejde med LSU.

”Hvis det her skal batte noget, så skal vi have en struktur, der kan gribe det. Det nytter ikke noget, at vi poster en masse penge i det, så vi har hele tiden sådan tænkt - men hvad så bagefter og hvordan? Hvor skal de der små kurve eller redder være, som kan gribe det her og få det til at vokse? Hvis ikke du har dem, så bliver det bare regnvand, der siver lige ned i grunden, og det kan vi ikke bruge til noget.” (Skolekonsulent, Glostrup)

Fra sommeren 2014 har det primære fokus i praksisgruppen været at fastholde læreres arbejde med LSU i de lokale skolers organisation. Projektbeskrivelsen indeholder derimod ikke en eksplicit beskrivelse af, hvordan lærere skal arbejde med LSU. Oversættelsesarbejdet i praksisgruppen har i stedet handlet om at udvikle en ny organisering af lærerne til at understøtte arbejdet med LSU. Med udgangspunkt i oversættelsesteorien udlægger jeg dette arbejde som en proces, hvor andre ideer blev hentet ind i praksisgruppen og sat sammen for at udgøre en ny organisering i kommunernes skoler.

Det interessante ved dette oversættelsesarbejde er, at masterideen om evidensbaseret praksis har været styrende for, hvilke ideer der blev adderet til LSU i projekt TPL. Om arbejdet i praksisgruppen med at skabe en ny organisering, fortæller skolekonsulenten:

”... det er også noget med at tage det bedste fra alle verdener... vi lægger rigtig mange kræfter i det selv, men nu har vi muligheden, så lad os nu kombinere alt det, vi ved, virker. Så vi har også prøvet at arbejde evidensbaseret i vores planlægning.” (Skolekonsulent, Glostrup)

Praksisgruppen har forsøgt at arbejde ”evidensbaseret” i oversættelsesprocessen ved at kombinere alt det, de ved, virker. Evidensbaseret praksis som masteride kan i den forstand forstås som et søgekriterium for ideer i samfundet, der kan understøtte lærernes arbejde med LSU. Dette indebærer, at det især var ideer, som signalerede, at de havde en dokumenteret effekt, der blev hentet ind i praksisgruppen. Masterideen om evidensbaseret praksis fungerede derfor som et samlende narrativ, der ikke blot legitimerer LSU, men også organiseringen i TPL. I det følgende vises, hvordan oversættelsesarbejdet er karakteriseret ved, at andre ideer er blevet adderet og sat sammen som byggeklodser for at bruge Meyer og Rowans udtryk (1977), for at skabe en ny organisering for læreres brug af LSU.

### Redefinering af læreres professionelle praksis

De ideer, som er adderet til LSU i projekt TPL, har alle vundet stor udbredelse i folkeskolen og er, med en enkel undtagelse, forbundet med evidensbaseret viden. Projekt TPL består af komponenter fra tre identificerbare ideer: 1. ideen om pædagogisk ledelse (Robinson 2011), der handler om, at skolelederens faglige sparring med lærere har stor betydning for læringseffekten, 2. ideen om læreres teamsamarbejde i professionelle læringsfællesskaber (Albrechtsen 2013) og endelig 3. ideen om aktionslæring (Plauborg & Bayer 2007), som ikke er direkte knyttet til evidensbaseret viden, men kommer fra pædagogfaget og har spredt sig til lærerprofessionen. På den måde er projekt TPL på den ene side et partikulært produkt af praksisgruppens kontekstualisering af populære ideer i skolesammenhæng, og på den anden side udtryk for en generel udvikling i den danske folkeskole.

Organiseringen af lærere består af to niveauer. På første niveau er lærerne organiseret i fælles forberedende team (FF-team). FF-team er såkaldte fagfaglige team, der så vidt muligt består af lærere fra samme fag og på samme klassetrin. FF-team er konstrueret ud fra ideen om professionelle læringsfællesskaber, hvor lærere i teamet skal samarbejde om at udvikle fælles undervisningsforløb, som den enkelte lærer efterfølgende skal gennemføre i egen klasse. Det særlige ved konstruktionen af FF-teamet er, at LSU er adderet til ideen om professionelle læringsfællesskaber. De fælles undervisningsforløb skal udvikles inden for rammen af LSU som didaktisk metode, der som nævnt består i at nedbryde reformens fælles mål i læringsmål og opstille et evalueringsdesign for, om eleverne har nået deres mål.

På andet niveau skal en mindre gruppe lærere på skolerne uddannes til en særlig vejlederfunktion i projekt TPL. Vejledernes funktion er at understøtte FF-teamene i arbejdet med LSU. Metoden for denne vejledning kommer fra ideen om aktionslæring. Aktionslæring består i, at lærere observerer hinandens undervisning og giver feedback på baggrund af en problemstilling i undervisningen, som den lærer, der skal observeres,

selv har valgt. Den komponent i aktionslæring, der handler om at lærere selv skal vælge en problemstilling, er fratrukket i projektbeskrivelsen, mens ideen om LSU er adderet til ideen om aktionslæring. I projekt TPL er det således ikke en problemstilling efter lærerens eget valg, men LSU, som er omdrejningspunktet for aktionslæring. Samtidig er ideen om pædagogisk ledelse adderet til ideen om aktionslæring, ved at vejlederen skal anvende aktionslæring som dialogredskab i vejledningen. Vejlederens opgave er at støtte øvrige lærere i at formulere tydelige mål, give feedback til elever og evaluere elevers læring. Vejlederen skal ”hjælpe ledelsen tættere på praksis” ved at ”understøtte og kvalificere faglig pædagogisk ledelse tæt på praksis” (Glostrup 2015). Dermed har vejlederen i projekt TPL en særlig tilknytning til ledelsen på de lokale skoler. Vejlederen får distribueret en pædagogisk ledelsesopgave og bliver en form for bindeled mellem den lokale skoleleder og de øvrige lærere. Ideen om aktionslæring og pædagogisk ledelse kobles sammen, hvilket betyder, at grundtanken i aktionslæring om en ligeværdig dialog mellem lærerkolleger er fratrukket i projektbeskrivelsen. Studiet af praksisgruppens arbejde viser, at det ikke giver mening af følge den enkelte ides oversættelse som en isoleret proces. For at forstå, hvordan komponenter er adderet og fratrukket den enkelte ide, skal ideens oversættelse undersøges som en del af praksisgruppens arbejde med at udvikle en ny organisering af lærere, til at understøtte arbejdet med LSU.

På baggrund af ovenstående består projekt TPL af en ny organisering, der indebærer en redefinering af læreres professionelle praksis i forhold til den ”privatpraktiserende lærer”, som kendetegnede organiseringen på Glostrup Skole før reformen 2014. Lærernes professionelle praksis redefineres på særligt tre områder: For det første er lærerne forpligtet til at arbejde med LSU som didaktisk metode til at operationalisere de fælles mål i reformen 2014. For det andet skal lærerne tilrettelægge fælles undervisningsforløb, hvilket indebærer et tættere og mere forpligtende samarbejde med lærerkolleger. For det tredje er lærere forpligtede til at åbne undervisningen op for, at vejledere kan observere og forholde sig til lærerens undervisningspraksis. Derudover opstår en ny rolle i organiseringen i form af vejlederen, der fungerer som bindeled mellem ledere og øvrige lærere, som får distribueret et pædagogisk lederskab i forhold til instruere øvrige lærere i at arbejde med LSU.

### Intern legitimering af projekt TPL

Vi har indtil nu set, hvordan masterideen om evidensbaseret praksis har været internaliseret i praksisgruppen og fungeret som ledetråd i udvikling af projekt TPL, der indebærer en redefinering af læreres professionelle praksis. På baggrund af interviewene vil jeg føje endnu en dimension til spørgsmålet om, hvordan masterideen om evidensbaseret praksis er med til at redefinere læreres professionelle praksis. Masterideen om evidensbaseret praksis har ikke blot været styrende for oversættelsesarbejdet i praksisgruppen, men forvaltningens intention er samtidig, at evidensbaseret praksis også skal styre den

måde, lærere i TPL-projektet tænker om egen praksis. Skolekonsulenten udtrykker forvaltningens ønske om, at det, der virker, skal være det bærende princip for læreres tilgang til eget fag.

”Vi havde nogle helt specifikke ting, som vi gerne ville have, at de [lærere og vejledere] orienterede sig imod. Det var ny viden imod faget, viden om evaluering, viden om noget evidensbaseret, arbejde med evidensbaseret... Og at man så begyndte at forholde sig mere evidensbaseret, og at det man underviser i, og den måde man gør det, det gør man fordi man ved, det virker.” (Skolekonsulent, Glostrup)

Som styringsperspektiv handler evidensbaseret praksis således om, at lærere skal være selvstyrende ved selv at hente viden ind i praksis ud fra en vurdering af, om denne viden har effekt i forhold til elevers læring. Lærere skal på den måde have en undersøgende, evaluerende tilgang til egen praksis, som er centreret omkring læringseffekten. Intentionen fra forvaltningen er, at lærere i kommunen internaliserer masterideen om evidensbaseret praksis og vurderer viden i faget ud fra, om denne viden har dokumenteret effekt i forhold til elevers læring.

I interviewet med centerlederen spurgte jeg ind til modsætningen mellem evidensbaseret praksis som styringslogik og læreres metodefrihed.

”Jeg kan stadig høre lærerne sige: ’jamen, vi har jo vores metodefrihed’, og så plejer jeg at sige: ’metodefrihed, det ord findes simpelthen ikke i mit vokabularium. Men du har metodeansvar. Du har ansvar for at vælge den rigtige metode - i forhold til at eleverne når deres læringsmål, og i forhold til at evaluere på, om eleverne når deres læringsmål.’ Så metodeansvar er noget andet end metodefrihed, fordi alle metoder er ikke lige gode.” (Centerleder, Glostrup)

For centerlederen er det forkert at opstille en modsætning mellem LSU og læreres metodefrihed. Lærere har som professionelle ansvar for at vælge den rigtige metode. Det er underforstået i citatet, at den rigtige metode, er den metode, som har en dokumenteret effekt i forhold til elevers læring. Det er derfor indlysende, at den ansvarlige lærer arbejder med LSU som didaktisk metode, fordi den har størst effekt i forhold til elevers læring. Lærere, som ønsker at arbejde med metoder, der ikke har dokumenteret effekt, opfattes derimod som uansvarlige fordi de ikke bestræber sig på, at elever ”bliver så dygtige, de kan”, som det hedder i de nationale mål fra reformen 2014 (Regeringen 2013). Det er derfor meningsløst at tale om læreres metodefrihed, da det er den evidensbaserede forskning, som bedst kan afgøre, hvilken metode der er den rigtige at bruge.

Med centerlederens argumentation kan vi komme tættere på, hvad evidensbaseret praksis indebærer som styringslogik. Den interne legitimering af projekt TPL foregår ved, at centerlederen udfordrer lærere, der er mere optaget af metodefrihed end hvad, der er den ”rigtige metode”. Underliggende for den interne legitimering af projekt TPL



er en skarp skelnen mellem legitim og illegitim viden, som findes i masterideen om evidensbaseret praksis. Fra et sociologisk institutionelt perspektiv er selve legitimiteten af evidensbaseret praksis det centrale i spændingen mellem forvaltningen og lærerne på Glostrup Skole. En masteride, som har høj grad af legitimitet, bliver opfattet som objektiv, rationel og taget for givet i organisationen. Hvorvidt projekt TPL opnår intern legitimitet i Glostrup skole afhænger af, om lærerne vil opfatte narrativet om det, der virker, som en rationel selvfølge. Hvordan lærere reagerer på projekt TPL, og hvordan de nye professionelle praksis efterfølgende udfoldes i Glostrups lokale skoler, er spørgsmål for et andet studie.

### Konklusion og diskussion

Projekt TPL er udarbejdet i en praksisgruppe bestående af tre skolekonsulenter fra Glostrup Kommune og to nabokommuner, der i efteråret 2014 søgte midler i AP-Møllerfonden til det projekt, hvis formål var at lærere skulle arbejde med LSU som didaktisk metode i undervisningen. Fra begyndelsen af praksisgruppens arbejde i sommeren 2014 har praksisgruppen arbejdet ”evidensbaseret”, hvilket betyder, at organiseringen af lærere i projekt TPL er udviklet på baggrund af evidensbaseret viden. Organisering af lærere i TPL indebærer en redefinerings af læreres professionelle praksis i forhold til tidligere praksis på Glostrup Skole. Lærere skal være fælles om at udvikle undervisningsforløb på baggrund af LSU som didaktisk metode. Derudover skal vejledere støtte lærere i brugen af LSU ved at observere læreres undervisning og give feedback på brugen af den didaktiske metode.

Intentionen i forvaltningen i Glostrup Skole er endvidere, at evidensbaseret viden skal være et styrende princip for læreres måde at arbejde med deres fag. Lærere skal have fokus på det, der virker i forhold til elevers læring, og indarbejde evidensbaseret viden i egen praksis. Med narrativet om evidensbaseret praksis skelner forvaltningen mellem legitim og illegitim viden. Lærere, som oplever, at evidensbaseret viden kolliderer med lærernes metodefrihed, betragtes som uansvarlige, da LSU opfattes som den ”bedste metode”, der har en dokumenteret effekt i forhold til elevers læring.

Som vi har set i analysen, er evidensbaseret praksis identificeret som en styringspraksis, der former lærerprofessionen ud fra en skelnen mellem, hvad der er legitim og illegitim viden. Vi har samtidig set, hvordan narrativet om evidensbaseret praksis legitimerer styring af læreres professionelle praksis, som før reformen 2014 har haft en vis autonomi, hvad angår læreres samarbejdsrelationer og metodefrihed. Jeg vil mene, at en sådan styringspraksis hverken er tænkelig eller mulig uden evidensbaseret praksis som det legitimerende narrativ. Det særlige ved evidensbaseret praksis som styringslogik er, at dens legitimitet ikke har base i den parlamentariske styringskæde, men i forskningen. Dette betyder, at evidensbaseret viden kun har legitimitet så længe, denne viden er bredt anerkendt i forskningssammenhæng. Viden, der virker, er hovedargumen-

tet for, at ledelsen kan beslutte, at lærere skal arbejde med LSU som didaktisk metode. Jeg vil argumentere for, at det, som kan gøre evidensbaseret praksis til en virkningsfuld styringslogik, også er dens svaghed. I det omfang den evidensbaserede viden i reformen 2014 bliver problematiseret, svækkes legitimiteten i styringen tilsvarende.

## Litteratur

- Albrechtsen, T. R. S. (2013). *Professionelle læringsfællesskaber – teamsamarbejde og undervisningsudvikling*. Frederikshavn: Dafolo.
- AP-Møllerfonden: "Ansøgning", 2014, [www.apmollerfonde.dk/folkeskolen](http://www.apmollerfonde.dk/folkeskolen)
- Czarniawska, B. and Sevón, G. (eds.). (1996). *Translating Organizational Change* (de Gruyter Studies in Organization 56). Berlin; New York: Walter de Gruyter.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, vol. 12(2), pp. 219-245.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for?. *American Political Science Review*, vol. 98(2), pp. 341-335.
- Glostrup Kommune. (2016). *Evaluering af skole-strukturen*. Glostrup, Glostrup Kommune
- Glostrup Kommune, Brøndby Kommune og Vallensbæk Kommune. (2014). *Tæt på læringseffekten*. Ansøgning til AP Møllerfonden
- Glostrup Skole. (2015a). *Tæt på læringseffekten*. Available at: <https://prezi.com/mdlgx2l2pke2/nye-lrere-tt-pa-lringseffekten/> [Accessed 23 May 2017].
- Glostrup Skole. (2015b). Q and A forældre. Glostrup Skole.
- Hansen, H. F. and Rieper, O. (2009). The Evidence Movement: The Development and Consequences of Methodologies in Review Practices. *Evaluation*, vol. 15(2), pp. 141-163.
- Hansen, H. F. (2013). Systemic Evaluation Governance. New Logics in the Development of Organisational Fields. *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 16(3), pp. 47-64.
- Hansen, H. F. (2016). Stylingsteori. In: A. Berg-Sørensen, C. H. Grøn and H. F. Hansen, ed., *Organiseringen af den offentlige sektor*, 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hattie, J. (2008). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London; New York: Routledge.
- Laursen, P. F. (2015). Er Hattie og co. gyldige i Danmark?. *Paideia: Tidsskrift for Professionel Pædagogisk Praksis*, pp. 34-41
- Lawrence, T. B. and Suddaby, R. (2006). 1.6 institutions and institutional work. The Sage Handbook of Organization Studies. 2. udgave, pp. 215-254, Sage Publications, London

- Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83 (2), pp. 340-363.
- Plauborg, H. and Bayer, M. (2007). *Aktionslæring: læring i og af praksis*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Qvortrup, L. (2015). Baggrund for og diskussioner af Visible Learning med særligt henblik på lærings-og vidensbegrebet. *Paideia: Tidsskrift for Professionel Pædagogisk Praksis*, pp. 22-33
- Rasmussen, J. (2015). *Folkeskolereform 2014. Folkeskolen-Efter Reformen*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Rasmussen, J. and Rash-Christensen, A. (2015). *Målstyring: Nye Fælles Mål. Folkeskolen-Efter Reformen*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Regeringen. (2013). *Et fagligt løft af folkeskolen*. Undervisningsministeriet.
- Rieper, O., Hansen, H. F. (2007). *Metodedebatten om evidens*. København: AKF Forlaget.
- Robinson, V. (2011). *Student-centered leadership*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Ruef, M. and Scott, W. R. (1998). A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments. *Administrative Science Quarterly*, vol. 43(4), pp. 877-904.
- Røvik, K. A. 2007. *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. and Pettersen, H. M. (2014). Masterideer. In: K. A. Røvik, T. V. Eilertsen and E. M. Furu, ed., *Reformideer i norsk skole: spredning, oversettelse og implementering*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk, pp. 53-79.
- Skovmand, K. (2016). *Uden mål og med*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, vol. 20(3), pp. 571-610.
- Tanggaard, L., Rømer, T. A. and Brinkmann, S. (2014). *Uren pædagogik 2*, Aarhus: Klim.
- UVM. (2014a). *Læringsmålstyret undervisning i folkeskolen - vejledning*. København. Undervisningsministeriet.

# | ARTIKLER UDEN | FOR TEMA

# De danske husholdninger og stagnationspolitik

*Mogens Ove Madsen, lektor, kand.samf.øk., Institut for Økonomi & Ledelse, MaMTEP Aalborg Universitet.*

*Mikael Randrup Byrialsen, Adjunkt, cand. oecon, ph.d., Institut for Økonomi & Ledelse, MaMTEP, Aalborg Universitet.*

Den danske økonomi er havnet i en tilstand af stagnation uden økonomisk vækst. I denne artikel undersøges årsagerne til denne situation på baggrund af en analyse inspireret af den Keynesianske økonom Josef Steindl med særligt fokus på de danske husholdningers adfærd og den manglende økonomiske politik. I artiklen fremføres, at mens husholdningernes låntagning inden krisen bidrog til den økonomiske vækst, hæmmer resultatet af denne låntagning den nuværende vækst i den danske økonomi.

## Introduktion<sup>1</sup>

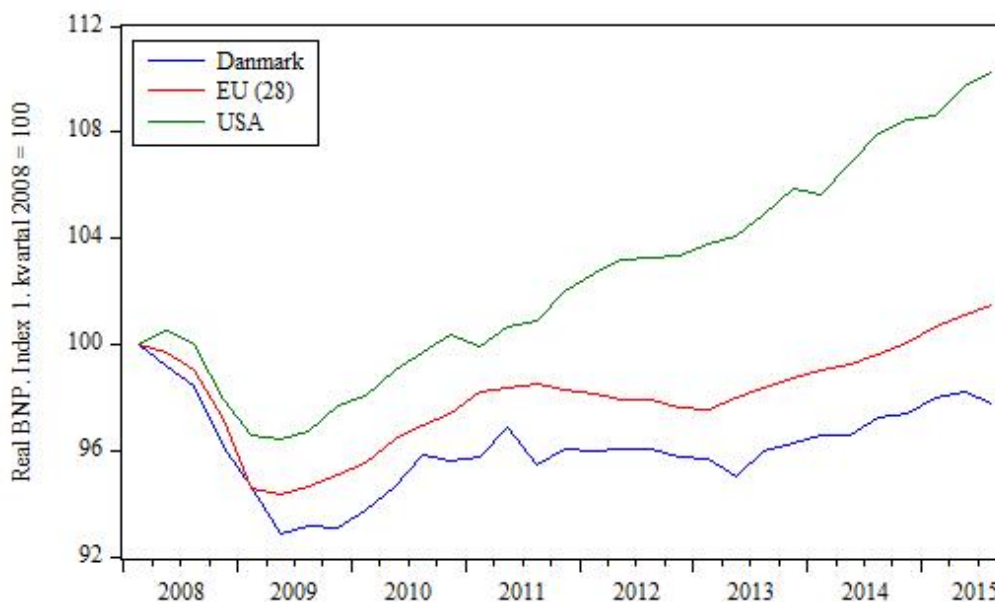
“This policy of stagnation is likely to continue, since governments are preoccupied with inflation and the public debt. Budget deficits can only disappear if private investment soars again. This is unlikely in view of excess capacity, which would only disappear if there were fiscal expansion.” (Steindl 1979, 9)

Selvom ovenstående citat fra Steindl er mere end 30 år gammelt, så illustrerer det på bedste vis den situation, som den danske økonomi har befundet sig i siden 2010. De høje vækstrater i den danske BNP op gennem 00'erne blev i 2008-2009 afløst af negative vækstrater i kølvandet på den økonomiske krise. Modsat væksten i en række andre lande, er væksten i den danske økonomi dog ikke kommet i gang igen, og vækstraten var således negativ i såvel 2012 som 2013. At den danske økonomi er fanget i en lavkonjunktur kan ligeledes illustreres ved, at den reale BNP i Danmark stadig er på et

---

<sup>1</sup> Vi skal takke Finn Olesen samt to anonyme bedømmere for kommentarer til en tidligere version af nærværende papir.

lavere niveau end i 2008. Sammenlignes udviklingen i Danmark med udviklingen i EU og USA, kan det ses, at den amerikanske økonomi hurtigt nåede sit niveau før krisen, mens udviklingen i EU-landene ligner den danske udvikling mere – dog på et niveau tættere på niveauet før krisen.



Anm: Det kvartalsvise data er opgjort i national valuta, kædede værdier og sæsonjusteret.

Kilde: OECD og Danmarks Statistik

Figur 1. Udviklingen i real BNP i Danmark, USA og EU(28)

Som det illustreres af ovenstående figur, er den danske økonomi, som en del andre vestlige lande havnet i en situation med lave eller negative vækstrater - stagnation. Årsagerne til denne stagnation har været diskuteret bredt.

Diskussionen om stagnation er dog ikke ny, men i stedet en tilbagevendende diskussion. Hos fx Paul Krugman trækkes diskussionen direkte tilbage til Alvin Hansens anvendelse af *secular stagnation* fra 1939. I Hansens optik var årsagen demografisk, og den lave befolkningstilvækst fik skylden for den lave investeringsefterspørgsel (Hansen 1939). Hos Krugman er årsagen, at den nuværende vækst er lavere end den potentielle vækst samtidig med, at *den naturlige* realrente er negativ, hvorfor pengepolitik ikke kan anvendes. Dette er også en situation, som den Europæiske Centralbank har måttet sande de senere år, trods ihærdig brug af Quantitative Easing. Investeringsniveauet skal op, mens opsparingsniveauet skal ned, hvilket vil hæve *ligevægtsrealrenten*.

Et bidrag, der overses i diskussionen af stagnation, er ydet af den keynesianske økonom Josef Steindl, hvis teorier bygger videre på principperne om den effektive efterspørgsel fra Keynes og Kalecki. Han tillægger fordelingsmæssige aspekter, magtforhold, institutionelle forhold samt økonomisk politik betydning i sin forklaring af stagnationen. I 1952 udgav han værket *Maturity and Stagnation in American Capitalism*, hvori han analyserede udviklingen i mellemkrigstidens USA. Bogen fik dog ikke den

modtagelse, som Steindl selv havde håbet på (Hein 2014, 227; Dutt 2006, 340). Dette forklarer han selv senere med 1950'ernes lave arbejdsløshed og voksende levestandard – en situation, der afviger markant fra perioden, der analyseres i bogen, hvorfor interessen for bogen var meget begrænset. Han videreudviklede senere sin teori i flere omgange (fx 1979 og 1982), hvor bl.a. husholdningernes rolle bliver inddraget i analysen. Formålet med denne artikel er at anvende Steindls teoretiske fundament til at foretage en analyse af de danske husholdningers adfærd som en af årsagerne til stagnationen i den danske økonomi. Herefter vil den førte økonomiske politik blive diskuteret, ligesom en Steindl-inspireret løsning vil blive fremført.

I afsnit to vil en præsentation af Steindls tankegang finde sted. På baggrund af dette fundament præsenteres i afsnit tre en analyse af husholdningernes adfærd op til krisen som en af årsagerne til stagnationen. I fjerde afsnit inddrages resten af den private sektor samt såvel den offentlige sektor som udlandet, inden en diskussion af mulighederne for at bekæmpe stagnationen vil finde sted i afsnit fem. I sjette afsnit vil en række konkluderende bemærkninger blive præsenteret.

## Steindl og Stagnation

I 1952 udgav Steindl værket *Maturity and Stagnation in American Capitalism*, hvori der tilbydes en forklaring på stagnation i det kapitalistiske samfund. Med *maturity* henviser Steindl til en tilstand: ”in which the economy and its profit function are adjusted to the high growth rates of earlier stages of capitalist development, while those high growth rates no longer obtain” (Steindl 1979, 7). I en sådan situation vil profitfunktionen således være målrettet en vækstrate, der overstiger den nuværende vækstrate. I Steindl (1952) opstår den makroøkonomiske stagnation på baggrund af markedsstrukturen på det mikroøkonomiske niveau. På et marked med fuldkommen konkurrence vil en innovation medføre en midlertidig stigning i profitten hos den innovative virksomhed, mens diffusionen af innovationen gennem lavere priser og større produktion vil reducere og fordele profitten. Innovationen fører dog samtidig til en stigning i markedsandelen for de mest innovative og produktive virksomheder, hvilket vil resultere i en bevægelse mod oligopol. I denne markedsform vil innovation (eller teknologiske fremskridt, der effektiviserer produktionen) ikke medføre et fald i priserne, da oligopolvirksomhederne kan tjene overnormal profit. Et ønske om en stigning i profitmargin (mark-up) hos disse virksomheder øger dog ikke profitten for økonomien som helhed, der bestemmes af selvsamme virksomheders investeringer (der styres af tidligere beslutninger). Derfor medfører en stigning i oligopol-virksomhedernes profit et fald i kapacitetsudnyttelsesgraden, hvilket kan få virksomheden til at reducere investeringsniveauet. Et fald i investeringsniveauet har en kontraktiv effekt på den effektive efterspørgsel og dermed den økonomiske vækst (Steindl 1979, 7). Det var på baggrund af denne ændring i den amerikanske markedsstruktur, at Steindl begrundede krisen i 1930'erne. Overgangen til store virksomheder medførte en stigning i profitmargin, hvilket undertrykte reallønnen og

derigennem salg, kapacitetsudnyttelsesgrad og investering. Den store stigning på aktiemarkedet fortrængte midlertidig den nævnte kontraktive effekt, men med krakket i 1929 kunne krisen ikke længere holdes tilbage.

I den efterfølgende periode, var situationen ifølge Steindl imidlertid en anden:

*"From this point of view it is not, in principle, difficult to understand how the pre-war conditions of under-use of resources were avoided after the last war; a very high long term rate of growth imposed by certain favourable exogenous conditions on the post-war economy made it work."*  
(Steindl 1979, 1)

Undertrykkelsen af den iboende tendens mod stagnation skyldes i første omgang krigen og senere *eksogene betingelser* – våbenkapløbet og andre ekspansive finanspolitikker er eksempler på disse eksogene betingelser. På baggrund af den økonomiske udvikling i 1970'erne anvendte Steindl i 1979 igen sit fundament til at forklare den økonomiske afmatning i 1970'erne. Op gennem 1950'erne og 1960'erne havde en ekspansiv politik (herunder våbenkapløbet) været rettet mod målsætningen om en lav arbejdsløshed (fuld beskæftigelse). Denne politik havde holdt den samlede efterspørgsel på et højt niveau. I 1970'erne skete der dog en forandring:

*"However, in the 1970s, fear of inflation and the reduced commitment to the welfare state led to contractionary policies, which reduced aggregate demand and revealed the underlying and latent tendencies towards stagnation along the lines of Steindl's theory."* (Dutt 2006, 340)

I artiklen *The Role of Household Saving in the Modern Economy* fra 1982 integrerede Steindl konsekvensen af husholdningernes adfærd, hvor faktorer, der påvirker den effektive efterspørgsel positivt på kort sigt, faktisk har den modsatte effekt på længere sigt – herunder husholdningernes låntagning. Husholdningernes store låntagning ses som "the mainstay of the large and extended boom after 1982" (Steindl 2012, 195). Den positive effekt fra låntagningen aftager dog med tiden, og den negative effekt forbundet med låntagningen (rentebetalinger og afdrag) indtræder, og en stagnation åbenbarer sig<sup>2</sup>. Linket mellem vækst og fordeling spiller således en central rolle i analysen, hvor en omfordeling mellem de husholdninger, der optager lån og de husholdninger, der har opsparing, finder sted via rentebetalinger.<sup>3</sup> Steindl døde dog i 1993, hvilket betød, at

---

<sup>2</sup> Godley advarede mod en tilsvarende udvikling i den amerikanske økonomi, hvor han anså vækstraten i husholdningernes låntagning som uholdbar og som et skridt på vejen mod en krise (Godley 2000).

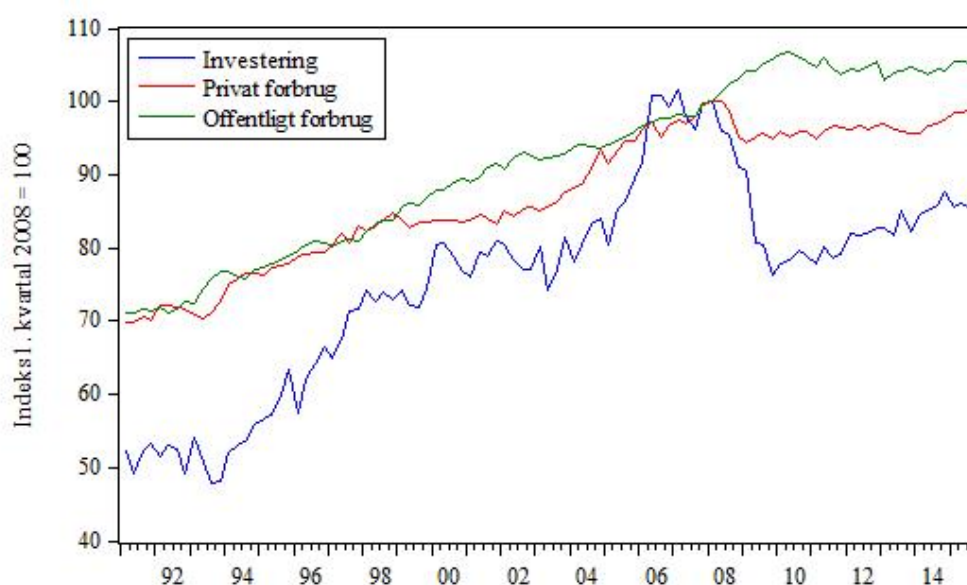
<sup>3</sup> En grundlæggende antagelse i analysen er, at husholdningernes opsparingsrate ikke er konstant på tværs af indkomstfordelingen. Denne antagelse er konsistent med Keynes, hvor forbrugstilbøjeligheden aftager i takt med stigninger i indkomsten. Dette er et brud på tanken bag livscyklusmodellerne (fx Modigliani & Brumberg 1954, Friedman 1957 eller Nationalbanken 2013), hvor husholdningerne på lang sigt søger at fordele forbruget stabilt over hele livsforløbet på baggrund af livsindkomsten og formue. Det skaber en sammenhæng mellem forbrugskvoten og formuekvoten, der dog empirisk ifølge Olesen (2008) ikke har været til stede siden 1998. I disse modeller varierer opsparingsraten ikke på tværs af indkomstfordelingen, hvilket kritiseres skarpt af bl.a. Frank (1997), Van Treeck (2012) og Goda (2013).



han aldrig nåede at se, hvorvidt hans forudsigelse blev korrekt. I de næste afsnit vil den nuværende økonomiske afmatning i den danske økonomi blive forklaret ud fra Steindls tankegang.

### Forbrugets anatomi og stagnation

I denne del af analysen vil der kun blive set på den indenlandske efterspørgsel, hvilket fremgår af figur 2, der viser de indekserede samlede reale investeringer, det reale private forbrug og det samlede offentlige forbrug med værdien i 2007 som basisår:



Anm: data opgjort kvartalsvist i 2010-priser og sæsonjusteret.

Kilde: Danmarks statistik

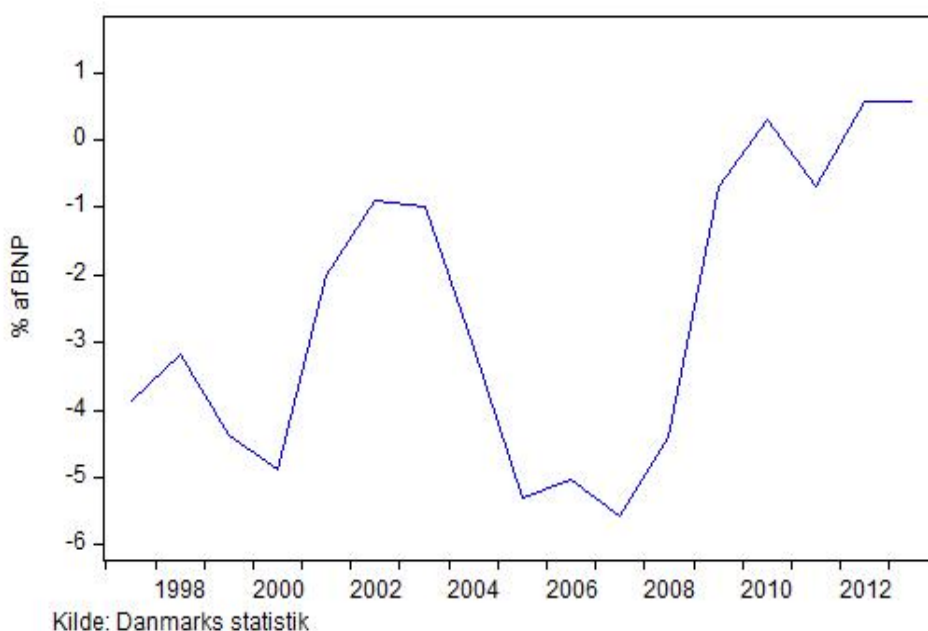
Figur 2. Udviklingen i den indenlandske efterspørgsel: privat forbrug, offentligt forbrug og investeringer fra 1991-2015

Figuren viser to interessante udviklinger: For det første steg alle tre indenlandske efterspørgselskomponenter i perioden fra 1991-2007 (for det offentlige forbrugs vedkommende fortsatte stigningen indtil 2010). Dette billede bekræftes ligeledes ved at se på de enkelte komponenters bidrag til realvækst i BNP, hvor alle tre kontinuerligt bidrog positivt til realvæksten i BNP.<sup>4</sup> For det andet ses det, at det reale private forbrug og de reale investeringer stadig er på et lavere niveau end i 2007, mens det reale offentlige forbrug er på et lavere niveau end i 2010. Så længe der udelukkende fokuseres på den inden-

<sup>4</sup> For investeringernes vedkommende var bidraget dog marginalt negativt i 1999, 2001 og 2002. Mens husholdningernes forbrug ligeledes bidrog negativt (-0,1%) i 1999.

landske efterspørgsel, kan det således fastslås, at den manglende vækst i den danske økonomi skyldes manglende vækst i alle tre efterspørgselskomponenter.

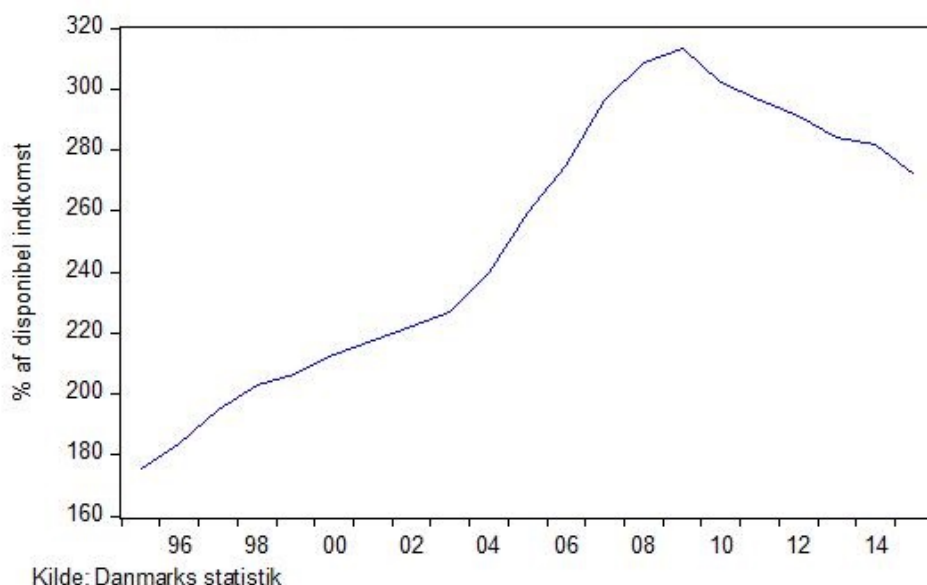
Forud for 2007 var der en lang periode med stigninger i det reale private forbrug, hvor specielt perioden fra 2003-2007 var kendetegnet ved en stigning, der oversteg den gennemsnitlige vækstrate i det reale private forbrug. Husholdningernes adfærd kan således på den reale side karakteriseres gennem et aggressivt forbrugsmønster, hvor husholdningernes opsparing<sup>5</sup> er lavere end husholdningernes investering. Hvis der ses på den finansielle side af økonomien, ses det af nedenstående figur 3, at husholdningerne har øget deres finansielle passiver mere end deres finansielle aktiver for at finansiere denne adfærd. Denne akkumulering af gæld har medført en stigning i raten mellem husholdningernes beholdning af gæld<sup>6</sup> og den disponible indkomst, hvilket ses af figur 4:



Figur 3. Husholdningernes nettofordrings erhvervelse

<sup>5</sup> Husholdningernes opsparing er opgjort som den del af den disponible indkomst, som ikke er anvendt til forbrug.

<sup>6</sup> Der ses her på danskernes samlede bruttogæld, hvilket derfor også inkluderer boliglån. Der kunne sagtens argumenteres for, at disse ikke skulle medbringes i oversigten, idet disse ikke kun udgør et nettopassiv for sektoren, idet det som udgangspunkt modsvares af et aktiv i form af boligen.



Figur 4. Husholdningernes gælds/disponible indkomst rate

De danske husholdninger har således kraftigt øget deres bruttogældsbeholdning frem mod 2009, hvorefter der sker et knæk på kurven, og gældsraten igen aftager. Fra 1995-2009 skete der en stigning i gælden fra at udgøre 175 % af den disponible indkomst i 1995 til at udgøre 310 % af den disponible indkomst i 2009. Adfærden kan forklares fra såvel udbudssiden som efterspørgselssiden: På udbudssiden kan institutionelle ændringer anvendes som forklaring på husholdningernes ændrede adfærd i perioden. Dereguleringen på de finansielle markeder og indførslen af nye låntyper gav husholdningerne billigere og lettere adgang til kredit. Her fremstår indførslen af afdragsfrie lån i 2003 samt flexlån fra realkreditforeningerne som gode eksempler på låntyper, der gav husholdningerne nye muligheder. På efterspørgselssiden argumenterer Veblen (1899), Duesenberry (1949) og Frank (1989) alle for, at adfærden hos den enkelte påvirkes af adfærden hos andre husholdninger. Dette gøres gennem betydningen af husholdningernes relative status som en vigtig faktor bag husholdningernes adfærd. Indkomst og forbrug er bestemmende for den enkelte husholdnings opfattelse af egen relative position i forhold til andre husholdninger. Hos Frank (1989) henvises til undersøgelser i USA, hvor husholdningerne er villige til en nedgang i indkomst (og forbrug) målt i absolutte termer, såfremt det medfører en stigning i relative termer – altså at andre husholdningers indkomst er faldet endnu mere. I en situation som frem mod 2007 med økonomisk fremgang, store kapitalgevinster samt stor generel optimisme er de basale behov opfyldt og de sociale behov træder i karakter<sup>7</sup> - forbrug skifter karakter til at sige noget om husholdningernes sociale identitet (og status) jf. bl.a. Poppe & Jakobsen (2009):

<sup>7</sup> Der kan her henvises til fx Post-Keynesianske teorier, der efter inspiration af bl.a. Maslow opstiller husholdningernes behov i hierarkisk vis. (Byrialsen 2015)

"Forbrug og investeringer til hovednøgler i etablering af aktørenes sociale identitet" (Poppe & Jakobsen 2009, 164-165)

I en situation med stigende ulighed, hvor hverken indkomst eller formue fordeles ligeligt på tværs af indkomstfordelingen, vil den øverste del modtage størstedelen af den samlede stigning i indkomsten. Denne del af samfundet vil derfor kunne øge deres forbrug inden for indkomsten, mens resten af indkomstgrupperne vil opleve såvel et fald i den relative indkomst såvel som forbrug. I en sådan situation kan husholdningerne anse låntagning som et middel til at opnå et højere forbrug og dermed undgå store fald i det relative forbrug. I en undersøgelse foretaget af Finansrådet i 2007 har 40 % af de adspurgte danskere optaget forbrugslån inden for de sidste to år, (Finansrådet 2007, 9). Den store stigning i indkomstuligheden i Danmark i perioden<sup>8</sup> har således ført til en *Keeping up with the Joneses*-effekt hos de danske husholdninger, hvor husholdningerne har optaget stor gæld. Konsekvensen af gældsakkumuleringen er imidlertid ikke givet på forhånd: *"there is no accepted wisdom about whether and how gross debt may restrain economic activity"* (IMF 2012, 89).

En Steindl-inspireret analyse vil imidlertid være i stand til at undersøge denne effekt af gældstagning: På kort sigt vil en låntagning til forbrug hos husholdninger øge forbruget og dermed den samlede økonomiske aktivitet. En stigning i husholdningernes forbrug har en positiv effekt på virksomhedernes samlede kapacitetsudnyttelsesgrad og dermed virksomhedernes ønskede niveau for investering. En stigning i låntagningen medfører imidlertid en stigning i husholdningernes gæld, hvorfor der ligeledes skal tages højde for effekterne af dette. En stigning i husholdningernes gældsbeholdning har en negativ effekt på den samlede økonomiske aktivitet, der afhænger af størrelsen på opsparingsraten, låntagningen og renten. Dynamikken kan forklares ved, at rentebetalingerne medfører en omfordeling mellem låntager og långiver, hvor rentebetalingens størrelse afhænger af både renten og gældens størrelse. Da opsparingsraten kan observeres til at stige i takt med indkomsten, bevirker dette, at omfordelingen sker mod en del af befolkningen, der har en lavere forbrugskvote.<sup>9</sup> Husholdningernes låntagning, der indledningsvist har en positiv effekt på den samlede efterspørgsel, bærer således spiren til sin egen undergang igennem en stigning i husholdningernes gældsbeholdning. Stigningen i denne gældsbeholdning skaber en kontraktiv effekt på den samlede efterspørgsel<sup>10</sup>, som med tiden kan overstige den ekspansive effekt ved låntagningen, som beskrevet af Steindl (2012):

---

<sup>8</sup> Gini-koefficienten i Danmark voksede fra 24 i 2000 til 28 i 2008 (Danmarks Statistik). I OECD (2011, 1) gøres desuden opmærksom på, at uligheden i Danmark (samt Sverige og Tyskland) faktisk er vokset mere end i noget andet land.

<sup>9</sup> Som nævnt i note 2 aftager forbrugstilbøjeligheden med stigninger i indkomsten.

<sup>10</sup> Her kan analyseres yderligere uddybes med den eventuelle påvirkning en lavere privat forbrugsefterspørgsel kan have på virksomhedernes ønskede investering. I en Steindl-inspireret model antages det ønskede niveau for investeringerne at afhænge af bl.a. udnyttelsesgraden af kapitalapparatet. Når udnyttelsesgraden stiger, vil virksomhederne ønske at foretage nye investeringer. I teksten fremføres således en negativ sammenhæng mellem en stigning i husholdningernes gælds-kapital-rate og den samlede efterspørgsel via forbrugskanalen. Denne kontraktive effekt på den samlede efterspørgsel vil imidlertid med-

”When effective demand is created by one means [låntagning hos husholdningerne] or another, the beneficial effects on employment in general will show themselves fairly soon... After a time, however, there appear effects which go in the opposite direction.” Steindl (2012, 189)

For husholdningernes vedvarende låntagning er problemet, at den akkumulerede gæld ikke modsvares af aktiver i den producerende sektor.<sup>11</sup> Rentebetaling betales derfor ikke ud fra et overskud, men i stedet ud fra den disponible indkomst, som forklaret ovenfor. Dette mindsker den disponible indkomst og kan derfor i værste fald medføre yderligere akkumulering af gæld for at oprette et ønsket forbrugsniveau. Spørgsmålet er naturligvis, om en sådan udvikling kan være holdbar over en længere periode? Som nævnt ovenfor, så er der i en gældsrevet vækst en iboende kontraktion i form af rentebetalinger (samt nedbringelse af gæld) fra de husholdninger, der har optaget gælden og dermed været drivkræfter i væksten. Der findes således et modsatrettet forhold: Den ekspansive effekt af selve låntagningen og omfordelingseffekten som følge af rentebetalinger for den stigende gældsbeholdning, der omfordeler indkomst fra husholdninger med høj forbrugskvote til husholdninger med lavere forbrugskvoter, hvilket sænker virksomhedernes samlede kapacitetsudnyttelsesgrad og dermed efterspørgslen efter investering og den samlede efterspørgsel i økonomien.<sup>12</sup> Som illustreret i figur 3 og figur 4 har husholdningerne ikke længere negativ nettofordringserhvervelse, men sænker i stedet deres gælds-rater. Denne udvikling kombineret med et fald i virksomhedernes ønskede niveau for investeringer, skaber således grobunden for et opsparingsoverskud i den private sektor.

### Stagnationen i Danmark

På baggrund af ovenstående kan der argumenteres for, at vækstraterne i den danske økonomi forud for den økonomiske krise ikke kunne have været opretholdt uden husholdningernes gældsakkumulering. Overordnet set kan det siges, at ud fra en Steindl-inspireret forklaring, så skyldes stagnationen:

”Stagnation is thus mainly caused by those factors slowing down sustainable demand growth – i.e., demand growth that is not driven by ever-rising debt-income ratios of any macroeconomic sector.” Hein (2015, 28)

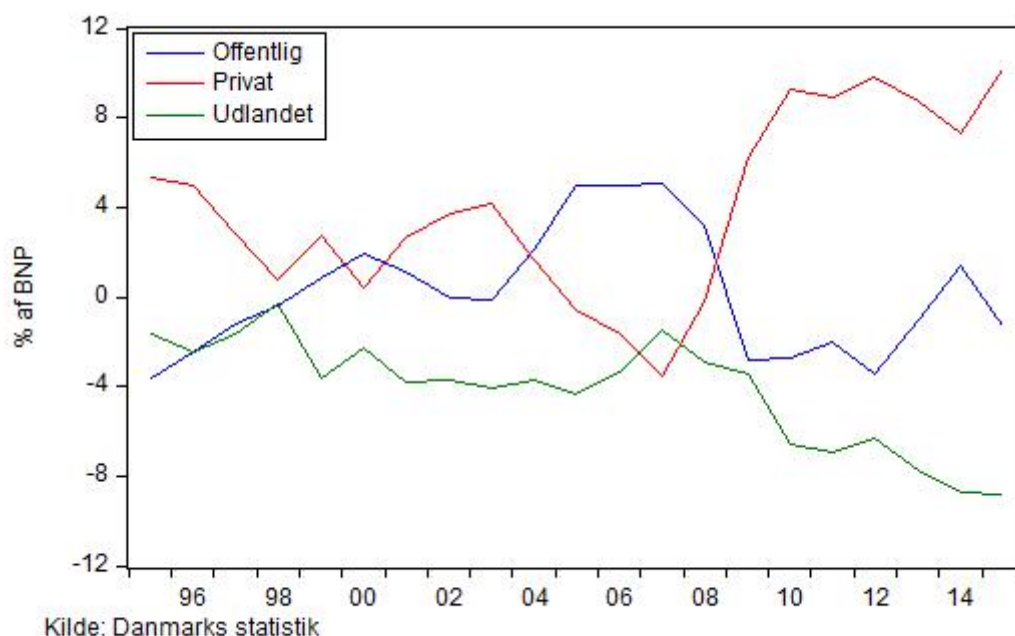
---

føre et fald i virksomhedernes kapacitetsudnyttelsesgrad, hvilket har en negativ effekt på investeringerne, hvilket yderligere forstærker den kontraktive effekt på økonomiens samlede efterspørgsel.

<sup>11</sup> Der ses i denne forklaring bort fra boliglån, idet disse faktisk modsvares af et fysisk aktiv i form af boliger.

<sup>12</sup> Som påpeget flere steder er husholdningernes adfærd ikke den eneste årsag til stagnationen. Det anvendte citat fra Steindl (2012, 189) peger i retningen af, at husholdningernes låntagning kun er et specialtilfælde af flere muligheder for at kompensere for manglende investeringsmuligheder i den produktive sektor.

I nærværende analyse er argumentet derfor, at husholdningernes låntagning og den *ever-rising* gælds-/indkomstrate er en af årsagerne, der forårsager en *slowing down sustainable demand growth*. I henhold til ovenstående forstærkes den negative effekt af husholdningernes låntagning af et fald i investeringerne. Netop et kraftigt fald i investeringerne ses ligeledes at være tilfældet i figur 2. Det store fald i investeringerne kombineret med den generelle tilbageholdenhed i den private sektor har resulteret i, at der i Danmark er en situation, hvor opsparringen i den private sektor overstiger investeringerne. Denne udvikling skaber således grobunden for en stagnation, medmindre den offentlige sektor griber ind. Sammenhængen mellem væksten i økonomien, den private sektor og den offentlige sektor kan illustreres gennem tre-sektor-balancen; Opsparingsoverskud i den private sektor er lig overskuddet på betalingsbalancens løbende poster minus opsparringsoverskuddet i den offentlige sektor. Figur 5 viser netop tre-sektor-balancen for den danske økonomi i omtalte periode:



Figur 5. Tre-sektor-balancen for Danmark i 1995-2013

I figuren illustreres de finansielle balancer for de tre sektorer i forhold til BNP: den private sektor (rød linje), den offentlige sektor (blå linje) og udlandet (grøn linje).<sup>13</sup> Summen for de tre balancer vil, som det fremgår af figuren, summere til 0. For den private sektors vedkommende viser grafen opsparringsoverskud i sektoren siden 2009. Problemet for den danske økonomi er derfor, at den private sektor har et stort opsparringsover-

<sup>13</sup> Da denne analyse indtil videre udelukkende har set på den indenlandske efterspørgsel, har samhandel med udlandet været ignoreret. Denne afgrænsning vil nu blive opblødet, hvorfor handel med udlandet – sammen med den førte valutakurspolitik – vil spille en rolle i diskussionen af Danmarks muligheder for at komme fri af stagnationen.

skud, hvilket modsvarer af et opsparingsunderskud i den offentlige sektor og overskud på betalingsbalancens løbende poster. Den offentlige sektor er imidlertid underlagt strenge krav for budgetunderskud, hvilket åbner op for spørgsmålet om, hvad Danmark kan gøre for at bekæmpe stagnationen?

Kan økonomisk politik bekæmpe stagnationen?

Det er i det foregående påpeget, hvorledes husholdningernes låntagning i første omgang har holdt stagnationen på afstand, men efterfølgende med krisens udbrud nu besværliggør vækst i den danske økonomi. Kombineret med et lavere investeringsniveau og lav nettoeksport bliver Danmark holdt fast i en stagnation. De private virksomheder konsoliderer sig, ligesom husholdningerne søger at nedbringe deres gæld. Den private sektor har således, trods lavt renteniveau, udviklet et stort opsparingsoverskud. Steindl beskriver den særlige udfordring dette kan have på følgende måde:

”This policy of stagnation is likely to continue, since governments are preoccupied with inflation and the public debt. Budget deficits can only disappear if private investment soars again. This is unlikely in view of excess capacity, which would only disappear if there were fiscal expansion”. (Steindl 1979, 9)

Steindl taler således direkte om en stagnationspolitik, der opstår som følge af privat tilbageholdenhed og fokus på overholdelse af de offentlige budgetter. Hein fremfører som modsvar til dette en ”Steindl anti-stagnationspolitik” (Hein 2015, 28-29). Som følge af denne politik skal det offentlige forbrug øges<sup>14</sup>, hvilket skal forbedre arbejdsbetingelserne for privat investering og privat forbrug. Den offentlige sektor skal ligeledes øge sine investeringer med særlig fokus på infrastruktur, teknologi, uddannelse og forskning og udvikling. I stedet for at rette fokus mod overholdelse af det offentlige budget bør politikkerne have en målsætning om fuld beskæftigelse. Dette vil øge arbejderne forhandlingsstyrke og dermed øge lønandelen af den samlede indkomst på bekostning af profitandelen. Dette kombineret med øget regulering af den finansielle sektor kan svække indkomstkravene hos profitmodtagere og aktionærer. Denne omfordeling af indkomst vil mindske husholdningernes usikkerhed og dermed mindske forsigtighedsopsparingen, hvilket vil medføre en sænkning af husholdningernes samlede opsparingstilbøjelighed. Slutteligt skal der ske en forbedring af den internationale koordinering af økonomisk- og pengepolitik med henblik på at undgå betalingsbalanceubalancer, beggar-thy-neighbor-politik og stigende gældsbeholdning i udenlandsk valuta. En politik, der tager højde for ovenstående tiltag, vil således ifølge Steindl (og Hein) kunne bekæmpe stagnationen. På baggrund af de første krav i forslaget om en vækst i det offentlige forbrug og investeringer vil den førte politik i Danmark blive diskuteret.

---

<sup>14</sup> Finanspolitikken skal anvendes modcyklisk, ganske som Keynes beskrev.

Når den private sektor ikke er i stand til at trække Danmark ud af stagnationen, bør staten – i henhold til Steindls udsagn – træde til ved at føre en ekspansiv finanspolitik. Der er tale om en række muligheder, hvor finanspolitikken består i at sætte et større offentligt forbrug eller offentlige investeringer i gang uden at øge skatteniveauet. Det kan ske ved en skattelettelse, der lokker mere privat forbrug i gang eller beskatte den private sektors opsparingsoverskud og sætte offentlige aktiviteter i gang. Som i de fleste tilfælde viser det sig, at det økonomisk tekniske mulighedsrum er større end det politiske mulighedsrum. Det er bemærkelsesværdigt, at det reale offentlige forbrug i Danmark ikke er vokset siden 2010 jf. figur 2. Umiddelbart efter den finansielle og økonomiske krises udbrud blev der iværksat ekspansive tiltag i 2008-2009. Ligeledes begyndte de automatiske stabilisatorer at træde i funktion, hvilket er effektivt, idet Danmark har Europas mest kraftigt virkende stabilisatorer (Finansredegørelsen 2014, Dolls et al. 2012). Der blev dog i 2010 iværksat en kraftig opbremsning af den finanspolitiske ekspansion, idet det var udsigt til at overtræde Vækst- og Stabilitetspagtens grænse for offentligt underskud på 3 % af BNP. Danmark modtog i den forbindelse en officiel advarsel fra EU, (Finansministeriet 2010). Den økonomiske politik i Danmark er således henholdsvis underkastet nogle selvpåførte regler for økonomisk politik i EU. Inden finanspolitikken underkastes en nærmere undersøgelse er det dog i relation til EU mest oplagt at starte med den danske penge- og valutakurspolitik. Danmark har siden Bretton-Woods systemets sammenbrud været med i forsøgene på at etablere fastkurssamarbejde i Europa med Tyskland som ankerland. Valutakurspolitikken blev yderligere cementeret med etablering af fastkurssamarbejdet i 1982 og senest med tilknytningen til Euro-kursen. Det indebærer, at pengepolitikken er fokuseret mod at sikre den faste valutakurs. Dette har givet haft nogle fordele i starten, men meget tyder på, at lande med fleksible valutakurser er kommet lettere gennem den aktuelle økonomiske krise i form af større økonomisk vækst (Andersen og Malchow-Møller 2015a; 2015b), hvor udviklingen i bl.a. beskæftigelsestallene for Sverige har været langt mere positive end i Danmark. Endvidere er Euro-området stagneret som afsætningsmarked for dansk eksport. Det er lande uden for Eurozonen, som har trukket den danske eksport og den smule vækst, der har været siden krisens start.

Selv om valg af valutakursregime kan betyde meget for nettoeksporten, er der ikke udsigt til, at valutakurspolitikken i Danmark ændres foreløbig. Og valget står ikke mellem fleksible valutakurser og fastkurssamarbejde, men mellem deltagelse i den fælles mønt, Euroen og så fastkurs-samarbejde. Sidstnævnte bliver ikke løst foreløbigt, idet spørgsmål skal afklares ved en folkeafstemning. Senest i 2000 stemte et flertal af befolkning imod optagelse i EURO-samarbejdet. Siden afstemningen er der løbende foretaget meningsmålinger om danskernes holdning til euroen. Disse meningsmålinger peger heller ikke i retningen af en yderligere dansk deltagelse i den fælles møntsamarbejde.<sup>15</sup> Penge- og valutakurspolitikken er på denne måde fastlåst. Samme tendens er begyndt at gøre sig gældende for finanspolitikken. Den er efterhånden blevet mere regel-

---

<sup>15</sup> I en meningsmåling foretaget af Danske Bank i 2014 ville kun 17,2 % af danskerne stemme ja til euroen, såfremt der var valg i dag. 52,3 % ville derimod stemme nej. (Danske Bank 2014)



bundet. Hvor pengepolitikken i Euroområdet er fokuseret mod at sikre lav inflation, er finanspolitikken rettet mod at sikre moderat offentlig gældssætning. I dansk sammenhæng er der i forlængelse af Finanspagten gennemført en såkaldt budgetlov, som i sit indhold er skrapere end det, der fordres med Finanspagten. Ligeledes er der fastlagt en 2020-plan som afløser for henholdsvis 2015- og 2010-planen, som alle fokuserer på langsigtet holdbarhed i de offentlige finanser. Det giver sig udslag i mål for finanspolitisk holdbarhed, strukturel balance på den offentlige saldo i 2020, årlige strukturelle underskud på højst en ½ % af BNP og overholdelse af udgiftslofter (herunder i kommuner og regioner) (Finansredegørelse 2014, 313). Dette sker under indtryk af den ovenfor nævnte problematik vedrørende den henstilling, Danmark modtog i 2010 om, at det faktiske offentlige underskud ville overskride 3 %-reglen i Vækst- og stabilitetspagten. Dette kom herefter til at udgøre en særskilt rammebetingelse for finanspolitikken:

”Siden finanskrisen indtraf, er der ikke i noget år aktivt besluttet forøgelse af den fremadrettede vækstramme til offentligt forbrug af hensyn til konjunkturerne, men derimod indtraf et stort skred i forbrugsudgifterne i 2009-2010. Denne ikke-planlagte stigning i udgifterne er efterfølgende rullet delvist tilbage” (Finansredegørelsen 2014, 317)

Perioden efter 2010 kan i virkeligheden betragtes som en såkaldt finanspolitisk konsolidering, som skal efterleve EU-henstillingen. Dette forløber til og med 2013, hvorefter den strukturelle balance er forbedret så meget, at Danmark igen overholder de fastsatte mellemfristede saldomål. Omkring ¾ af alle offentlige udgifter er omfattet af det i Budgetloven beskrevne udgiftsloft. Undtaget fra udgiftslofterne er offentlige anlægsinvesteringer, renteudgifter på offentlig gæld og ledighedsrelaterede udgifter, dvs. dagpenge, kontanthjælp og aktivering. Dermed er der sammen med skatteinstrumenterne givet plads til, at de automatiske stabilisatorer overordnet set kan virke frit. Det er her væsentligt at notere, at de offentlige investeringer ikke har haft nogen fremtrædende rolle i konjunkturpolitikken fra 2008-2015. Og som netop nævnt gælder det også det øvrige offentlige forbrug, der ligger under udgiftsloftet, at det ikke har haft nogen rolle i form af en aktiv diskretionær finanspolitik. Der har alene været tale om visse skattelettelser på især marginalskatten. Selv om Danmark med sin lave gælds-/BNP-rate kunne have haft et strukturelt underskud på de offentlige budgetter på op til 1 %, har Folketinget besluttet, at det kun skal være en halv procent. Dette sker alene med baggrund i, at det i Finansministeriet vurderes, at dette giver en tilstrækkelig afstand til Vækst- og Stabilitetspagtens grænse på 3 % i underskud af BNP. De automatiske stabilisatorer – i det omfang de er undtaget fra udgiftsloftet – får således lov til at virke.

I forhold til den præsenterede Steindl-inspireret anti-stagnationspolitik, har hverken ekspansiv penge- eller finanspolitik været anvendt med henblik på at forbedre arbejdsbetingelserne for privat investering og privat forbrug for dermed at trække Danmark fri af stagnationen.

## Konklusion

Den danske økonomi er fanget i en længerevarende lavkonjunktur, hvor hverken de automatiske stabilisatorer, stigende forbrugstillidsindikatorer eller en historisk lav rente har været i stand til at sætte gang i den danske økonomi. Den nuværende konjunkturudvikling kan således ikke betragtes som mekanisk, men skal i stedet analyseres anderledes.

Hansen introducerede tilbage i 1930'erne begrebet *vedvarende stagnation* om en situation, hvor økonomien var havnet i en tilstand med lave vækstrater. Et bidrag, der ofte overses i denne stagnationsdebat, blev ydet af Steindl. Han pegede på, at en vækst, der beror på en vedvarende stigning i gælds-/indkomst-rate hos en af de makroøkonomiske sektorer, ikke er holdbar i længden. Før eller siden vil den negative effekt ved gældsakkumuleringen overstige den positive effekt ved låntagningen, hvorfor økonomien vil opleve en vækstrate lavere end normalt. For at undersøge dette, er der i denne artikel sat fokus på det private forbrug og ikke mindst den låntagning, der kan ligge bag en stigning i det private forbrug. Husholdningernes låntagning har i henhold til Steindl i første omgang haft en positiv effekt på økonomien. Denne positive effekt vil dog med tiden aftage og en negativ effekt forbundet med låntagningen (rentebetalinger og afdrag) indtræder og resulterer i stagnation. Rentebetalingen medfører en omfordeling mellem låntager og långiver, hvor den indbyrdes forskel i forbrugskvoten også spiller en rolle for størrelsen på den negative effekt. Selve rentebetalingen betales ikke ud fra et overskud, men i stedet ud fra den disponible indkomst, hvilket i værste fald kan medføre yderligere akkumulering af gæld for at oprette et ønsket forbrugsniveau. I samme periode bidrog reale stigninger i såvel investeringerne som det offentlige forbrug positivt til væksten i den reale BNP, men siden 2007 er billedet vendt: fald i såvel forbrugs- som investeringstilbøjeligheden i den private sektor, opbremsning og ingen nævneværdig stigning i hverken offentligt forbrug eller investeringer. Danmark er i sin økonomiske politik underlagt økonomisk-politiske rammer, der sætter grænser for, hvor omfattende indgreb, der kan laves i forhold til stagnationen. Pengepolitikken er reserveret til at tage sig af fastkurspolitikken, og finanspolitikken er underkastet Finanspagtens krav. Sidstnævnte kan kun ændres, hvis det økonomisk-politiske paradigme ændres blandt Euro-landene i retning af at give mere plads til en mere aktiv, men koordineret finanspolitik.

På baggrund af nærværende analyse kan der derfor argumenteres for, at en Steindl-inspireret analyse med fokus på den danske husholdningers låntagning er i stand til at forklare årsager til stagnation i Danmark: En lav efterspørgsel som følge af de negative effekter af høje gælds/indkomstrater i den private sektor og et politisk fokus på overholdelse af de offentlige budgetter og nedbringelse af den offentlige gæld.

## Litteratur

- Andersen, T. and Malchow-Møller, N. (2015a). Innovations in Mortgage Finance and the Onset of the Great Recession in a Small Open Economy with a Euro Peg. *Comparative Economic Studies*, vol. 57, December, pp. 711-734.
- Andersen, T. and Malchow-Møller, N. (2015b). Inflation Targeting and Macroeconomic Performance since the Great Recession. *Oxford Economic Papers*, vol. 67(3), pp. 598-613.
- Bernanke, B. (2015). *Why are interest rates so low, part 3: The Global Savings Glut*. [blog]. Brookings Institution. Available at: <http://www.brookings.edu/blogs/ben-bernanke/posts/2015/04/01-why-interest-rates-low-global-savings-glut>
- Byrialsen, M. (2015). *Makroøkonomisk modeller og danskernes adfærd – en post-keynesiansk analyse*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg Universitet.
- Cynamon, B. Z. and Fazzari, S. (2013). The End of a Consumer Age. In: B. Cynamon, S. Fazzari and M. Setterfield, M., ed., *After the Great Recession: Keynesian Perspectives on Prospects for Recovery and Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Danmarks Nationalbank. (2013). *Kvartalsoversigt, 2. Kvartal, del 2*. København: Danmarks Nationalbank .
- Danske Bank. (2014). *Danske Banks ØMU-måling – ”Nej”-sidens forspring skrumpet en smule, Macro Research, Investeringsanalyse – Generelle markedsforhold, 24. marts 2014*, København: Danske Bank.
- Dolls, M., Fuest, C. and Peichl, A. (2012). Automatic stabilization and discretionary fiscal policy in the financial crisis’. *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 1(4), pp. 1-19.
- Duesenberry, J. S. (1967 [1949]). *Income, Saving and the Theory of Consumer Behaviors*, 1st Published as Galaxy Book 1967, Oxford, Oxford University Press.
- Dutt, A. (2006). Maturity, Stagnation and Consumer debt: A Steindlian Approach. *Metroeconomica*, vol. 57(3), pp. 339-364.
- Finansministeriet. (2010). *Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om genopretning af dansk økonomi*. København: Finansministeriet.
- Finansredegørelsen. (2014): *Finansredegørelsen (2014)*, København: Finansministeriet.
- Finansrådet. (2007). *Lån til forbrug*. [pdf] Available at: [http://www.finansraadet.dk/Media/dokumenter/politik/analyser/lån\\_til\\_forbrug\\_21-12-2007%20\(pdf\).pdf](http://www.finansraadet.dk/Media/dokumenter/politik/analyser/lån_til_forbrug_21-12-2007%20(pdf).pdf) .
- Frank, R. (1989). Frames of Reference and the Quality of Life. *The American Economic Review*, vol. 79(2), pp. 80-85.
- Frank, R. (1997). The Frame of Reference as a Public Good’, *Economical Journal*, vol. 107, pp. 1832-47.
- Frank, R., Levine, A. and Dijk, O. (2010). *Expenditure Cascades*, Working Paper 2010.

- Goda, T. (2013). *The role of Income Inequality in Crisis Theories and in the Subprime Crisis*, Working Paper 2013, PKSG.
- Godley, W. (2000). *Seven Unsustainable Processes: Medium-Term Prospects and Policies for the United States and the World, Strategic Analysis*. Annandale-On-Hudson, N.Y.: The Levy Economics Institute of Bard College
- Hansen, A. (1939). Economic Progress and Declining Population Growth. *The American Economic Review*, vol. 29(1), pp. 1-15.
- Hein, E. (2014). *Distribution and Growth after Keynes – A Post-Keynesian Guide*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Hein, E. (2015). *Secular Stagnation or Stagnation Policy? Steindl after Summers*, Working Paper No. 846, Annandale-On-Hudson, N.Y.: Levy Institute of Bard College, Oktober 2015
- IMF. (2012). *Dealing with Household Debt*, Chapter 3 I World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain, Washington DC, International Monetary Fund.
- Keynes, J. M. (1997 [1936]). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Prometheus Books.
- Krugman, P. (2013). *Secular Stagnation, Coalmines, Bubbles, and Larry Summers*. [Blog]. Available at: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/11/16/secular-stagnation-coalmines-bubbles-and-larry-summers/>
- OECD. (2011). *Divided We Stand - Why Inequality Keeps Rising*. [Pdf]. Available at: [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries\\_9789264119536-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en)
- Olesen, J. (2008). *En forbrugsrelation for husholdningerne*, København: Danmarks Nationalbank Working Paper 2008:51
- Poppe, C. and Jakobsen, T. (2009). *Lånefest? Betydningen af kreditfinansieret forbrug blandt udvalgte grupper i den danske middelklasse*, Center for kreditret og kapitalmarkedsret, Handelshøjskolen i København: Thomson Reuters 2009.
- Steindl, J. (1952). *The Maturity and Stagnation in American Capitalism*. Oxford, Basil: Blackwell.
- Steindl, J. (1979). Stagnation Theory and Stagnation Policy. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 3, pp. 1-14
- Steindl, J. (1982). The Role of Household Saving in the Modern Economy. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol. 140, pp. 69-88.
- Steindl, J. (2012). Reflections on the Present State of Economics. *PSL Quarterly Review*, vol. 65(261), pp. 199-212.
- Syll, L. (2015). *The Bernanke-Summers Imbroglia*. [Blog]. Available at: <https://larspsyll.wordpress.com/2015/04/10/the-bernanke-summers-imbroglio/>
- Van Treeck, T. (2012). *Did Inequality Cause the US Financial Crisis?*, Working Paper 2012, Düsseldorf, IMK.
- Veblen, T. (2007 [1899]). *The Theory of the Leisure Class*, Oxford, Oxford University Press.

# | BØGER

# Kunsten at cykle meget langsomt

Ulrik Pram Gad, 2016

*National Identity Politics and Postcolonial Sovereignty Games: Greenland, Denmark, and the European Union*

Museum Tusulanums Forlag

150 sider, 198 kr.

Anmeldt af Bo Lidegaard, historiker, dr.phil. og tidligere departementsråd og ambassadør i Statsministeriet samt ansvarshavende chefredaktør på Dagbladet Politiken

Kritisk og indsigtfuld analyse af rigsfællesskabet tager godt fat i en håndfuld tabuer – og lader et par stykker ligge til en anden gang.

Lektor ved Aalborg Universitet, Ulrik Pram Gad, har begået en tankevækkende – og sine steder herligt provokerende - bog om det moderne Grønland i europæisk sammenhæng. Han tager vellystigt fat i en håndfuld tabuer i det grønlandsk-danske forhold, som han undersøger med samfundsvidenskabelig metodik tilsat en pæn portion gode iagttagelser og ræsonnementer fra Gads egen tid som embedsmand for det grønlandske landsstyre og hjemmestyre, inden det sidste i 2009 blev til selvstyret, *Naalakkersuisut*.

Ulrik Pram Gad har sans for de små sproglige forskydninger, der viser de bagvedliggende spændinger. En af bogens fine pointer er transformationen af ord og begreber, ikke mindst netop ordet for det, vi på dansk kalder selvstyret, der på grønlandsk hedder *Naalakkersuisut* – og på engelsk The Government of Greenland. Men er *Naalakkersuisut* da en regering? Det afhænger af, hvem man spørger, og hvilket sprog man gør det på. Gad driver pointen helt hjem med påvisningen af, at den grønlandske tekst taler om to *Naalakkersuisut*'er, nemlig den grønlandske og den danske regering, mens den danske taler om regeringen – og *Naalakkersuisut*, underforstået den danske regering og det grønlandske selvstyre. Sådanne tvetydigheder er vigtige, hvis de forskellige fortællinger om de to lande i de to lande skal kunne leve sammen, påpeger Gad, som derved slår bogens grundtema an: kan – og skal – rigsfællesskabet videreføres? Og hvis ja, hvad vil det så kræve af de to parter – hvilke strategier fører med størst sandsynlighed hen mod de mål – og hvilke snarere mod en hurtig opløsning og mere eller mindre reel grønlandsk selvstændighed?

## Stormagtsdrømme, selvstændighed og suverænitet

I sin analyse af det historiske forløb skiber Gad sig ukritisk ind i den koloniale fortælling med Danmark som imperial stormagt. Han peger med rette på Danmarks manøvrer over tid for at opretholde suveræniteten over Grønland, men det er mindre oplagt, når han oversætter dem direkte som udtryk for klassisk kolonipolitik. Det var mere kompliceret – og især havde det mere med Grønlands egne ønsker og aspirationer – og med det store territoriums geostrategiske placering - i efterkrigstiden at gøre. Det er synd, han ikke har læst – eller i hvert fald ikke inddrager - den grønlandske historiker Jens Heinrichs undersøgelse af moderniseringsprocessen i efterkrigsårene. Heinrich påviser, at hvor de danske embedsmænd fra Grønlands Styrelse helst ville skrue tiden tilbage, kom kravet om nyordning og modernisering stærkt fra ledende grønlænderes side. Så stærkt, at det blev uholdbart for Hans Hedtoft at opretholde den gamle orden. Deraf, og af den ændrede sikkerhedspolitiske geografi, fulgte grundlovsændringen i 1953, og det styrker ikke Gads fremstilling ukritisk at købe myten om, at Danmark snød FN fra afkoloniseringen ved at kuppe en grundlovsændring igennem og på den måde gøre Grønland til en formelt ligestillet del af Danmark.

Omdrejningspunktet i Gads undersøgelse er *Naalakkersuisuts* bestræbelser for at diversificere sine internationale kontakter for at styrke sin suverænitet. Hvordan mødes denne strategi af andre aktører, især den danske regering, men også EU og mere perifert andre lande? Hans centrale tese er, at den mest succesfulde strategi for Danmark, hvis målet er at bevare og videreudvikle rigsfællesskabet, paradokssalt nok er at hjælpe Grønland med denne bestræbelse hen mod større selvstændighed, ikke mindst gennem udbygning og uddybning af Grønlands egne internationale relationer. Omvendt mener han, at det for Grønland nok drejer sig om at bevæge sig i retning af selvstændighed, men ikke nødvendigvis om at nå målet. Deraf metaforen med cyklen. Det kan være farligt at få, hvad man ønsker, og cyklen kan let vælte den dag, målet er nået. Måske ville det være klogere at cykle fremad så langsomt, det går an.

Denne diskussion er både relevant og et helt centralt element i det besværlige grønlandske-danske forhold, som Gad dissekerer på flere leder og kanter med særlig forkærlighed for ømme tæer og tabuer. Han hudfletter de utallige familiemetaforer om forholdet mellem moderlandet og det mere eller mindre veludviklede teenagebarn og forklarer overbevisende, hvorfor det kan være så svært for grønlændere at tro på de danske forsikringer om ligeværdighed og gensidig respekt. Det er ikke kun fortiden, vi slæber med os, men også et aktuelt forhold fuldt af konfliktpotentiale mellem meget ulige partnere.

*Paradiplomati* kaldes det lille folks forsøg på både formelt og uformelt at vriste sig fri af den gamle kolonimagts dominans. Det mærkes, at Gad både selv har en fortid med den praksis, og at han har sans for, hvad de direkte relationer til verden udenfor Danmark betyder for Grønlands muligheder for at forstå og udvikle sig selv som selvstændig aktør. Ikke mindst i forholdet til EU argumenterer Gad overbevisende for, at denne strategi har båret frugt, sjovt nok både i kraft af Grønlands ønske om at optræde

som sig selv i Bryssel og ved hjælp af Danmark som løftestang. Gad ser ikke kun paradokset men også eksemplet på, at det kan virke i praksis – både for Grønland og for Danmark.

Undersøgelsen er mindre overbevisende, når det kommer til de bilaterale forhold til USA, Kina, Rusland og Island. Selv om de kun berøres mere anekdotisk, ville Gad her have haft glæde af at inddrage i hvert fald den franske forsker Damien Degeorges undersøgelser – så meget desto mere, som denne i nogle år har arbejdet fra Island, der spiller en stadig større rolle i de grønlandske forestillinger om selvstændighed.

### Nationalstatstanken og (u)afhængighed

Gad arbejder bevist med et sæt teoretiske begreber fra statskundskab og international politik, og han bruger dem ganske vellykket til at stille skarpt på nogle modsætninger i måden vi forstår os selv og kommunikerer med hinanden. Det er ret banalt, at Danmark forstår sig selv om nationalstat, og at den forståelse er så indgroet, at vi har svært ved at abstrahere fra den. Men det er interessant, når Gad peger på, at Grønland så at sige har arvet denne opfattelse og derfor skal gennemleve det, Gad kalder en postkolonial frigørelse med en selvforståelse, der er dybt forankret i grundtvigianismens forestillinger om sammenhængen mellem land, folk, sprog og kultur. Det er paradoksernes paradoks, at det folk, der af rigtig gode grunde vil skabe sin egen kulturelle og historiske fortælling, gør det med afsæt i et nationalstatsbegreb, der er hentet fra Europa, og en koloni/imperium fortælling, der er hentet fra en verden, der kun på et meget overfladisk niveau minder om den grønlandske virkelighed.

Mens Gad går lige på en håndfuld tabuer, danser han uden om andre – især når det gælder Grønlands aspiration om større eller fuld selvstændighed. Han peger på debatten om, hvad der kommer først, selvstændigheden eller den økonomiske uafhængighed og gør det klart, at ønsket om at opretholde en moderne velfærdsstat efter nordisk model gør spørgsmålet om det økonomiske grundlag særlig prekært. Men han diskuterer ikke, om der er en nedre grænse for, hvor få mennesker og hvor lille en økonomi, der kan opretholde sådan en velfærdsstat og optræde som suverænt statssubjekt i verden. Han nævner i forbifarten en række andre mikrosamfund og folk, men viger tilbage fra det, som er et konkret og praktisk spørgsmål: Kan en nation med færre end 60.000 mennesker optræde suverænt? Eller taler vi i realiteten om at bytte afhængigheden af Danmark ud med afhængighed af andre lande eller store internationale mine- eller olieselskaber?

Island er i dag et stærkt forbillede, men befolkningen her er mindst fem gange større end den grønlandske. Er det et problem, der kan overkommes – eller en forudsætning, der er så forskellig, at uafhængigheden også må blive det?

Og mens vi er ved tabuerne, er der yderligere to. Det første berører Gad kun i historisk men ikke i moderne sammenhæng, nemlig den grønlandske befolknings etniske sammensætning. Rigtig mange grønlandere bærer både dansk og inuit etnicitet i sig, og



den skarpe opdeling mellem de to folk strider mod den moderne virkelighed. Uanset hvordan man udlægger fortiden, er både nutiden og fremtiden båret af en befolkning, der er blandinger i utallige varianter, og som dermed i højere grad har deres livsvilkår i Grønland end etnicitet til fælles. Det bliver et moderne og selvstændigt Grønland nødt til at besinde sig på, hvis det ikke skal ende som et samfund med en indbygget rangordning af borgerne efter etniske kriterier. De internationale erfaringer med etnisk betingede statslige tilhørsforhold er ikke nogen, der appeller til efterfølgelse.

Endelig er der for det tredje sproget, som Gad tager fat om, men kun med forregnet, at det måske ville være mere praktisk og hensigtsmæssigt for Grønland at gå direkte til engelsk frem for dansk som det europæiske hovedsprog. Fordelene er indlysende, i hvert fald teoretisk, ligesom inspirationen fra Island - og overgangen til engelsk sker allerede i det små i flere sammenhænge. En fælles og principiel beslutning herom vil, argumenterer Gad, måske igen være et skridt, der kan styrke frem for at svække rigsfællesskabet.

Nu er der andre end praktiske grunde til, at vi ikke alle dropper vores latterligt små stammesprog og begynder at tale engelsk. Men lad dem være. Problemet er, at Gad ikke nærmer sig det tabu, at den overgang til grønlandsk som hovedsprog, som har mange og gode begrundelser, betales med en forfærdende høj pris i form af et mærkbart tab i uddannelsesniveautet i Grønland. Her er igen et af de paradokser, som Gad andre steder peger på: Grønlandiseringen af Grønland, herunder ikke mindst ved indførelsen af grønlandsk i stadig flere sammenhænge, har på den ene side styrket den grønlandske kulturelle selvbevidsthed – på den anden gjort det vanskeligere for den grønlandske befolkning at nå målet om selvstændighed.

Men kan kun være enig, når Gad hylder dem, der taler åbent om, at rigsfællesskabet hviler på gensidige interesser – hvoraf Danmark både har haft og stadig har sine, ligesom det er vigtigt, at Danmark støtter den grønlandske bestræbelse i retning af selvstændighed, og at den proces tager afsæt i en gensidig respekt som ligeværdige partnere, der erkender deres forskellighed.

Ulrik Pram Gad erklærer sig hverken for eller imod rigsfællesskabet. Alligevel har hans bog en programerklæring, som er, at de historier vi fortæller om os selv og hinanden betyder noget – også for, om rigsfællesskabet kan bestå. Han advarer om, disse fortællinger kan blive så modstridende, at de er uforenelige, og hans bog kan ses som en advarsel mod netop det. For, som han skriver, ”hvis rigsfællesskabet skal slutte, så lad det slutte som resultat af beviste beslutninger, ikke af mangel på omtanke”. Vel talt!

# Netværksanalyse

## – med og uden internettet

Lasse Folke Henriksen og Christian Waldstrøm, 2016

Netværksanalyse – En introduktion

Samfundslitteratur, Frederiksberg

112 sider, 149 kr.

Andreas Birkebæk og Anders Kristian Munk, 2017

Digitale Metoder

Hans Reitzels Forlag, København

200 sider, 250 kr.

Anmeldt af Irina Papazu, post.doc. ved Institut for Ledelse, Politik og Filosofi,  
Copenhagen Business School

“This is a world where massive amounts of data and applied mathematics replace every other tool that might be brought to bear. Out with every theory of human behavior, from linguistics to sociology. Forget taxonomy, ontology, and psychology. Who knows why people do what they do? The point is they do it, and we can track and measure it with unprecedented fidelity. With enough data, the numbers speak for themselves. (...) The scientific method is built around testable hypotheses. These models, for the most part, are systems visualized in the minds of scientists. The models are then tested, and experiments confirm or falsify theoretical models of how the world works. This is the way science has worked for hundreds of years. Once you have a model, you can connect the data sets with confidence. Data without a model is just noise. But faced with massive data, this approach to science — hypothesize, model, test — is becoming obsolete.” (Anderson, 2008)

I 2008 erklærede daværende redaktør for magasinet *Wired*, Chris Anderson, den videnskabelige metode for død. Internettets fremkomst havde gjort hidtil utænkelige datamængder tilgængelige, *big data* var 'here to stay', og med den rette software ville man kunne finde mønstre i data, ikke som hidtil ved hjælp af teoretiske modeller, hypoteser og sampling, men simpelthen ved at lade data for hele populationer tale. Hvorvidt dette socialvidenskabelige slaraffenland er blevet realiseret i dag, her små ti år senere, må

man nok stadig stille spørgsmålstejn ved, ligesom man kan stille sig kritisk over for ønskværdigheden af dette, både når det gælder afvisningen af den videnskabelige metodes relevans, og når man læser beretninger om, hvordan Trump efter sigende blev hjulpet til magten af *big data*-firmaet Cambridge Analytica (Grassegger & Krogerus 2017). Men det er dog svært at komme udenom *big data* eller simpelthen digitale data. Den måde, hvorpå det digitale i dag er foldet ind i vores hverdag og samfund, udfordrer vores forståelse af samfundet og det sociale og kalder på en re-konfiguration af vores soci- alvidenskabelige metoder og med dem vores grundlæggende antagelser om samfundets indretning og dynamikker (se Ruppert, Law & Savage 2013).

### Netværksrelationers sociale karakter

Når man ser samfundsudviklingen og den socialvidenskabelige forskning i dette lys, kan det undre, at Lasse Folke Henriksen og Christian Waldstrøms bog *Netværksanalyse – En introduktion* vælger ikke at beskæftige sig med digitale data. Netværksanalysen – “et sæt af metodiske redskaber til at studere relationer mellem aktører” (Henriksen og Waldstrøm, 2016, 10) - er en uomgængelig metode til kortlægning af digitale data, da internettet helt grundlæggende kan forstås som et netværk. I den øvrige samfundsvidenskabelige forskning lever netværksanalysen derimod et mindre fremtrædende liv. Birkbak og Munk skriver da også, at “et felt som social netværksanalyse har kunnet overføre sin graf-matematiske forståelse af sociale strukturer mere eller mindre direkte til mønstrene i digitalt født empiri (2017, 57). Dette er dog ikke i Henriksen og Waldstrøms interesse, for som de skriver: “Formålet i denne bog har ikke været at præsentere den nyeste udvikling i netværksanalyse, men at introducere basale begreber og teknikker” (102). Sidstnævnte gør bogen grundigt, mens datakilder begrænses til dataregistre som Danmarks Statistik og spørgeskemaer, samfundsvidenskabernes hidtil mest anvendte dataindsamlingsmetode.

*Netværksanalyse – En introduktion* er udgivet i forlaget Samfundslitteraturs serie *Metoder i Samfundsvidenskab og humaniora* og er, som titlen antyder, en introducerende metodebog velegnet til såvel studerende som konsulenter og andre, som måtte være interesseret i at snuse til netværksanalyse. Man kunne godt have ønsket sig en mere præcis titel, da bogen ikke behandler netværksanalyse bredt forstået, men den teoretisk-metodiske gren af samfundsvidenskabens som på engelsk hedder Social Network Analysis. I Social Network Analysis er fokus på de sociale relationer mellem aktører; relationer som studeres ved hjælp af netværksanalysens værktøjer og forstås og illustreres igennem netværksmetaforen. Med denne præcisering følger også afgrænsningen fra andre toneangivende tilgange til netværksanalysen, som netop bygger på en afvisning af det specifikt ’sociale’ ved netværksrelationer, her repræsenteret ved Andreas Birkbak og Anders Kristian Munks bog *Digitale Metoder*, udgivet i 2017 på Hans Reitzels Forlag.

Formålet med Henriksen og Waldstrøms bog er at gøre en netværksanalytisk nybegynder i stand til at foretage sin egen basale netværksanalyse. Forfatterne lykkes med

at få netværksanalysen til at fremstå relativt lettilgængelig samt at introducere netværksanalysens basale logikker og hypoteser, redskaber og metoder på en nede-på-jorden og pædagogisk facon. Konkrete kommandoer i softwareprogrammerne UCINET og NetDraw nævnes ofte i forbifarten, uden at bogen dermed kommer til at fremstå som en teknisk manual.

Bogen tager udgangspunkt i den bredest mulige definition af netværk som “et antal aktører og relationerne imellem dem”, lånt fra Laumann, Galaskiewicz og Marsden (1978, 9) – en definition der i øvrigt er bredere end den, bogen ellers praktiserer, da der her ikke nævnes netværksrelationernes specifikt *sociale* karakter. Kapitel 1, der introducerer teorien bag netværksanalysen, gør det tydeligt for læseren, at bogen forholder sig til en specifik form for netværksanalyse; en netværksanalyse, hvis grundlæggende interesser er, hvordan vi (bedst) organiserer os (f.eks. i virksomheder, hvor videndeling er centralt) og hvorfor vi danner (sociale) relationer med andre. De teorier, der her introduceres – f.eks. myten om *six degrees of separation* – virker lidt tilfældigt udvalgt og giver ikke læseren indtryk af at have opnået et overblik over et teoretisk felt. De teorier der får mest plads er fra 60’erne og 70’erne og har mere karakter af myter eller omdiskuterede narrativer inden for samfundsvidenskaben end af egentlig teori. Alligevel slutter forfatterne bogen af med en bemærkning om, at det er “vigtigt at indsamle data på en måde, som kan besvare spørgsmål eller påstande fremsat af netværksteorier” (Henriksen og Waldstrøm, 2016, 102). For denne læser ville det synes mere interessant at spørge sig selv om, hvorvidt netværksanalyse kan bruges til at opnå nye indsigter i samfundsmæssige forhold under forandring, snarere end til at indgå i mangeårige, måske forældede, akademiske debatter. Men det er som nævnt en afgrænsning, bogens forfattere har valgt at foretage, at de ikke vil forholde sig til nyudviklinger på feltet. En sådan forholden ville også tvinge forfatterne til at inkorporere både nyere teorier og nye (digitale) datakilder og dermed udfordre bogens snævre introducerende og praktiske fokus.

### Digitale netværk – gentænkning af teori og metode

Et parallelt akademisk felt, som netop interesserer sig for, hvordan netværksanalysen kan bidrage til en gentænkning af vores forståelse for relationerne mellem sociologi, medier og samfund, nemlig det netværksteoretiske felt *digitale metoder*, er repræsenteret ved Birkbak og Munks metodebog. Dette felt, der anføres af skikkelser som Bruno Latour, Noortje Marres og Richard Rogers, ser fremkomsten af nye digitale dataformater som en lejlighed til at gentænke både det teoretiske og det metodiske samfundsvidenskabelige landskab, blandt andet som følge af den opblødning af skellet mellem kvalitative og kvantitative metoder, som denne form for netværksanalyse fordrer. Digitale metoder er, som navnet antyder, netværksanalyse foretaget på digitale data, f.eks. digitale spor fra sociale medier, søgemaskiner og andre webbaserede platforme.

Hvor *Netværksanalyse – En introduktion* fokuserer på metodens grundlæggende greb og teknikker, må vi frem til kapitel 5 ud af 6 i *Digitale Metoder*, før vi når til de mere tekniske, netværksanalytiske greb, man anvender i den konkrete analyse. Her introduceres flere af de samme mål og begreber, som *Netværksanalyse – En introduktion* præsenterer læseren for (in-degree, betweenness, broer osv.), dog med langt mindre fokus på det praktiske 'hvordan', tekniske kommandoer m.v.

*Digitale Metoder* har derimod sit fokus på mediet: overordnet på internettet, hvis historie og infrastruktur gennemgås, og herunder internettets datakilder: hjemmesider, sociale medier, wiki'er og søgemaskiner samt de digitale redskaber, der gør digitale undersøgelser mulige. Det er imidlertid en overordnet – og måske bogens vigtigste – pointe, at selv om man har "internettet som arbejdsplads" (kap. 3), begrænser digitale metoder sig ikke til internet- eller mediestudier. Der er derimod tale om en 'socioteknisk tilgang', ifølge hvilken teknologierne er "formet af sociale og samfundsmæssige strømninger" (Birkbak og Munk 2017, 65) og må bruges til at sige noget herom. Denne teoretiske grundforståelse, som har sin rod i aktør-netværksteori (ANT) og insisterer på "at kunne håndtere socio-tekniske hybrider uden at skille dem ad i tekniske og sociale spørgsmål" (2017, 38), gør digitale metoder i stand til at foretage det, Birkbak og Munk kalder "online grunding af offline fænomener" (2017, 173). Heri ligger en for bogen central distinktion mellem bløde og hårde forventninger til digitale metoder, hvor Birkbak og Munks tilgang opstiller hårde forventninger. I den bløde udgave antages, at fænomener, der udspiller sig på nettet, kan undersøges på nettet. I den hårde udgave forventes digitale spor at tale på vegne af fænomener, der ikke begrænser sig til at have noget med nettet at gøre" (Birkbak og Munk 2017, 32). Det kan eksempelvis være forskellen imellem at undersøge politiske diskussioner på Facebook for at lære noget om, hvordan diskussioner udfolder sig *på Facebook* (bløde forventninger) over for at analysere borgernes politiske holdninger *igennem* deres Facebook-aktiviteter (hårde forventninger). Dermed er vi tilbage ved Ruppert, Law og Savages (2013) interesse for, hvordan vores liv, samfund og metoder udfordres og ændres af 'det digitale', for hvad sker der f.eks. med politisk holdningsdannelse, hvis Facebook i dag udgør en væsentlig komponent af denne?

En anden af Birkbak og Munks pointer er, at man må følge og kende mediet, da digital empiri er struktureret af det medie, der har frembragt den. Digital empiri kommer med nogle indbyggede strukturer og særpræg, som man skal kende sit medie – Facebook, Twitter, Wikipedia – godt for at tillægge den rette vægt i analysen. Hvis man f.eks. analyserer politisk aktivisme på Twitter, er det ikke et specielt interessant resultat, hvis man konkluderer, at brugerne tager et antal strategier i brug: tweets, retweets, mentions, hashtags (se Segesten & Bossetta 2016). Det er netop disse udtryksmåder, Twitter stiller til rådighed for sine brugere, og det vil enhver med kendskab til mediet vide. En sådan konklusion vil dermed ikke repræsentere ny viden; det er derimod her, analysen må starte. Men denne mediespecificitet betyder også, at bias i digitale metoder bliver "meget eksplicite, fordi ens empiri så åbenlyst er formet af tekniske platforme, der har deres særlige måde at forstå verden og formatere data på" (Birkbak og Munk 2017,

135). 'Rene' digitale data findes altså ikke; en streg i regningen både for *big data*-fantaster og for mere traditionelt eller positivistisk indstillede samfundsforskere. Med denne tilgang til digitale metoder befinder vi os i det konstruktivistiske terræn, hvor en afvisning af i hvert fald traditionelle forståelser af videnskabelig objektivitet må accepteres som en grundpræmis (Birkbak og Munk 2017, 24).

Man kan ikke på samme måde sige, at Henriksen og Waldstrøms netværksanalyse bekender sig til en særlig videnskabsforståelse. I *Netværksanalyse – En introduktion* præsenteres umiddelbart et mere åbent felt, som både kan rumme positivisters søgen efter lovmæssigheder og mere eksplorative kritisk-realistiske eller socialkonstruktivistiske tilgange. Forfatterne lægger op til, at dette valg er op til den enkelte udøver af netværksanalyse (Henriksen og Waldstrøm 2016, 14), og bogen appellerer dermed til en noget bredere læserkreds end *Digitale Metoder*. Dog bliver det senere klart, bl.a. i kraft af bogens bekymringer om datas evne til at afspejle verden udenfor (f.eks. Henriksen og Waldstrøm 2016, 43), at den sociale netværksanalyse i højere grad er tilpasset en positivistisk end en konstruktivistisk videnskabsforståelse.

Der er her altså tale om to bøger med meget forskelligt afsæt og ambition, som forbindes igennem ét punkt: netværksanalysen. Mens *Digitale Metoder* umiddelbart er smallere, er dens samfundsmæssige relevans samtidig bredere, da den i sin essens interesserer sig for, hvordan vi skal forstå samfundets og internettets sammenviklinger og gensidige påvirkninger og udviklinger. Min undren over *Netværksanalyse – En introduktions afgrænsning væk* fra dette felt bliver dermed stående: Hvordan kan man i 2016 skrive en bog om netværk, som afviser at forholde sig til de allestedsnærværende digitale netværk, data og samfundsudviklinger?

## Litteratur

- Anderson, C 2008, "The End of Theory: The Data Deluge Makes the Scientific Method Obsolete", *Wired Magazine*, 23. august 2008. Tilgængelig på:  
<https://www.wired.com/2008/06/pb-theory/>
- Grassegger, H & Krogerus, M 2017, "The Data that Turned the World Upside Down", *Motherboard*, 28. januar 2017. Tilgængelig på:  
[https://motherboard.vice.com/en\\_us/article/how-our-likes-helped-trump-win](https://motherboard.vice.com/en_us/article/how-our-likes-helped-trump-win)
- Ruppert, E, Law, J & Savage, M 2013, "Reassembling Social Science Methods: The Challenge of Digital Devices", *Theory, Culture & Society*, vol. 30, no. 4, pp. 22-46.
- Segesten, A D & Bossetta, M 2016, "A Typology of Political Participation Online: How Citizens Used Twitter to Mobilize During the 2015 British General Elections", *Information, Communication & Society*, DOI: 10.1080/1369118X.2016.1252413.

# | ABSTRACTS

# Abstracts

## Kontroversiel relevans: Tal der virker, er tal der splitter

*Hjalte Meilvang, ph.d.-stipendiat, Institut for statskundskab, Københavns Universitet*

Statistics and indicators are key tools for the use of knowledge in policy, management and governance. In the so-called evaluation wave (Dahler-Larsen and Kristiansen 2015) and evidence-based-policy movement (Bhatti et al. 2006; Krogstrup 2011) numbers contribute ostensibly objective descriptions and the possibility of explicit comparison. However, indicators should not be regarded as unproblematic value-free knowledge – but must be seen as politically efficacious when we have ‘trust’ in them through their seemingly uncontroversial objectivity (Porter 1995). However, it is difficult for an indicator to be at the same time politically significant and uncontroversial. Numbers and statistics become relevant when they are used. But use increases the risk of controversy. Numbers that work, work in ways that will be contrary to some. Through an analysis of standardized testing in Danish schools, this article explores how the politics of numbers unfolds between relevance, where numbers become useful for management and governance – and the controversy this relevance causes.

## Viden, værdi og omstridt ekspertise: Analyse af den danske debat om lægemiddelprioritering

*Sarah Wadmann, ph.d., cand.scient.san.publ., forsker ved KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning*

This article explores an ongoing attempt to introduce health economic evaluation in the assessment of newly marketed pharmaceuticals in Denmark. Drawing on valuation theory from the field of science and technology studies (STS), the purpose is to analyse how various conceptions of value interact in the public debate, and how it shapes the



political solutions. Building on document analysis, the article shows how actors in the debate express contrasting conceptions of what constitutes relevant expertise, proper mechanisms of resource allocation and a legitimate basis for political decisions. In an attempt to accommodate the dissonance, the resulting decision-model has introduced new challenges for the health authorities to deal with. In particular, a somewhat paradoxical situation has arisen where evaluation institutions are required to undertake evaluations of treatment costs – but without the option of using well-established health economic methods to judge the cost-effectiveness. Hence, evaluation institutions are left with the challenge of how to operationalise the decision-model.

## Resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelfærd

*Marie Østergaard Møller, ph.d., lektor i statskundskab, Aalborg Universitet  
Vibeke Normann Andersen, ph.d., analyse- og forskningschef, KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning*

Results based management is an example of a management approach affecting policy implementation through specific policy tools. It is legitimized as a way to strengthen control with public expenses and to produce more effective welfare services.

The article is based on a systematic literature review of results based state management of local welfare in three policy areas (primary school, employment and social service) and focuses on what happens when results based management is implemented in welfare organizations.

The results from the review point to a range of non-intended consequences and the argument put forward is that they are related to a discrepancy between performance goals and welfare professional work. Besides theory on unintended consequences of results based-management, the article draws on frontline theory and sociology of professions. More specific, we use a concept of classification to explain what happens when results based management meets welfare professionals with a large room of discretion.

## Evidensdagsordenens metamorfoser i dansk socialpolitik

*Af Anne Mette Møller, ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet*

For almost two decades, the idea of evidence-based practice has influenced debates about the development of social services. Applying theoretical concepts from Scandinavian institutionalism, the article views evidence-based practice as a loosely coupled

stream of ideas, which are continuously theorized and translated by heterogeneous organizational actors. Based on qualitative interviews with 10 political elite actors, who have all participated in the policy debate and had the opportunity to influence developments during the past 10 years, the analysis traces how these actors' theorizations of evidence-based practice have developed over time, how they explain developments, and what characterizes their current theorizations. Two currently predominating theorizations are identified: One emphasizes the crucial challenge of advancing practitioners' skills and building reflective organizations, while the other focuses on the production of evidence in relation to data-driven management. Both theorizations involve a shift in focus from global to local evidence production, while the ideal of the autonomous 'evidence-based practitioner', which characterized the original "Evidence-Based Medicine"-movement, is largely absent.

## Fordi det virker! – Hvordan idéen om evidensbaseret praksis er drivkraft for forandring af lærerprofessionen i folkeskolen

*Niels Borch Rasmussen, ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet*

The idea of what works in evidence based practice is one of the driving forces behind the Danish school reform 2014. However, so far there is little empirical knowledge as to how the logic of "what works" is exercised in the Danish school system. To address this concern, the article investigates empirically, how "what works" is practiced as a steering logic in a public school management in a Danish municipality. In a case study, I show how school teachers are organized in a new team structure, with the purpose of supporting the use of an evidence based teaching concept, inspired by Hattie's Visible Learning. The use of evidence based knowledge entails that that teachers no longer have the same degree of autonomy in the school organization. In a new team structure, teachers are to prepare teaching material collectively, observe and supervise colleagues. The school management legitimizes the organizational change of the schools in the municipality with the basic narrative of evidence based practice: that knowledge about what works, should inform teaching practices. By exploring the specificities of how evidence based practice operates as a steering logic, the case study contributes to a better understanding of how evidence based practice changes the teacher profession in Danish public schools.

## De danske husholdninger og stagnationspolitik

*Mogens Ove Madsen, Lektor, kand. Samf. Øk., Institut for Økonomi & Ledelse, Aalborg Universitet*

*Mikael Randrup Byrialsen, Adjunkt, cand. oecon, ph.d., Institut for Økonomi & Ledelse, Aalborg Universitet*

The Danish Economy, measured in terms of real GDP, has not yet recovered to the same level as 2007. The economy initially contracted and has since stagnated with little to no growth in real GDP. This article presents an alternative explanation for this stagnation, which relies on an analysis inspired by the keynesian economist Josef Steindl. The contribution from Steindl has largely been ignored in the debate, despite its obvious potential. With the use of the theoretical foundation offered by Steindl, the stagnation of the Danish economy can be explained by a combination of the behavior of the household, the investment behavior of firms and the public preoccupation with the fiscal budget. The political consequence of this focus on balancing the budget is also discussed in detail towards the end of this article.

