

TIDSSKRIFTET POLITIK

NUMMER 1 : ÅRGANG 18 : 2015



TEMA: RESULTATSTYRING

- 3 Introduktion: Resultatstyring dengang og i dag: Version 2.0, 3.0, 4.0?
*Marie-Louise Frølich Brødsgaard, Mathias Gjørting, Caroline Howard Grøn
og Mads Bøge Kristiansen*
- 10 Moderniseringsprogrammet, 1983: resultatstyring version 1.0.
Mathias Gjørting og Caroline Howard Grøn
- 18 Kontinuitet og forandring i statens mål- og resultatstyringskoncept
Mads Bøge Kristiansen
- 30 Fra resultatkontrakt til mål- og resultatplan: Ny inspiration til realiseringen af
resultatstyringens potentialer
Marie-Louise Frølich Brødsgaard og Mads Bøge Kristiansen
- 34 Hvorfor benchmarker kommunerne?
Marie-Louise Frølich Brødsgaard og Mathias Gjørting
- 45 Resultater ved fronten – brugen af effektstyring i dagtilbud
Caroline Howard Grøn



ARTIKLER

- 56 Kønsrepræsentation i politik - Den kvindelige politiker: Statsborger eller
kønsvæsen?
Hans Bonde
- 67 Dansk Statskundskab skal ud af hulen: Festtale til 46. Årsmøde for Dansk
Selskab for Statskundskab
Kasper Møller Hansen



BØGER

- 71 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 75 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

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

REDAKTION

- Ph.d.-stipendiat Signe Blaabjerg Christoffersen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat Hans Bruun Dabelsteen, Institut for Statskundskab, KU
- Post.doc. Ulrik Pram Gad, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU
- Adjunkt, ph.d. Caroline Grøn, Center for Europæisk Politik, KU
- Cand.scient.pol. Simon Gravers Jacobsen, fuldmægtig i Finansministeriet
- Ph.d.-stipendiat Kristoffer Kjærgaard Christensen, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU
- Lektor, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Post.doc. Julie Hassing Nielsen, Institut for Statskundskab, KU
- Lektor, ph.d. Jeppe Strandsbjerg, Department of Business and Politics, CBS

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.-stipendiat
Kristoffer Kjærgaard Christensen,
Institut for Statskundskab, KU
Politik@ifs.ku.dk

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 137
1123 København K
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.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 refereebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

TRYK

Toptryk grafisk, Gråsten
© 2013 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 – 0058

ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre).....400 kr.
Institutioner.....600 kr.
Studerende.....200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Kristoffer Kjærgaard Christensen

Introduktion

Resultatstyring dengang og i dag: Version 2.0, 3.0, 4.0?

Marie-Louise Frølich Brødsgaard stud.scient.pol, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Mathias Gjørting stud.scient.pol, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Caroline Howard Grøn ph.d., adjunkt, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Mads Bøge Kristiansen ph.d., post.doc., Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

At runde de 30 er på mange måder et skarpt hjørne. Det er en alder, hvor man så småt oplever, at man for alvor bliver stillet til regnskab for egne handlinger. 30, så begynder man at skulle være voksen. Men hvordan ser det så egentlig ud, hvis man er et styringsredskab? Hvis et styringsredskab har 30 år på bagen, kan vi så forvente, at det efterhånden er implementeret på en måde, så det virker efter hensigten? Kan vi forvente, at børnesygdomme og ungdommens fejldispositioner er bag det? Resultatstyring har været på styringsdagsordenen siden 1983. I dag, som gennem 1980'erne og 1990'erne, er forventningerne til, hvad resultatstyring kan levere, høje. I dette temanummer er vi interesserede i, hvordan tænkningen om resultatstyring har udviklet sig igennem de sidste 30 år. Er forventningerne til, hvad resultatstyring kan levere, de samme i dag som i 1980'erne? Og så er vi interesserede i, hvorfor resultatstyring stadig præsenteres som løsningen på den offentlige sektors styringsproblemer efter 30 år? Hvorfor implementerede de det ikke bare i 1980'erne? Kort sagt er vi interesserede i, hvad det er ved resultatstyring, der gør det så svært at implementere, at vi stadig prøver efter 30 år.

Resultatstyring spiller en central rolle i offentlig styring i Danmark, og har gjort det i snart tre årtier. Selvom resultatstyring kan betegnes som: *as old as public administration itself* (Pollitt & Bouckaert 2011, 106), så begyndte resultatstyring for alvor at manifestere sig i den danske offentlige sektor i løbet af 1980'erne og 1990'erne. I 1983 lød det således i regeringens moderniseringsprogram:¹

„Moderniseringsprogrammet er udtryk for nytænkning omkring den offentlige sektors måde at fungere på. Det er en nytænkning, som tager sigte på at ændre det offentliges interne styringssystemer, procedurer og spilleregler. Programmet forudsætter samtidig et holdningsskift, med vægt på at sikre tidssvarende ydelser og en god betjening af det offentliges kunder uden tilførsel af nye ressourcer. Med henblik herpå henstiller regeringen, at de enkelte styrelser, institutioner og øvrige administrative enheder **opstiller mål for de tilstræbte kvalitetsforbedringer og løbende vurderer resultaterne**, således som det allerede praktiseres i f.eks. DSB og P&T.“ (Vores markering)

I løbet af de seneste 30 år har resultatstyring i et eller andet omfang spredt sig til snart sagt alle kroge af den offentlige sektor. Der tales om resultater og effekter som aldrig før. Som et resultat heraf er resultatstyring blevet en del af de fleste offentlige organisationers hverdag. Der udarbejdes årsrapporter og scorecards, der benchmarkes, offentliggøres rankinglister osv. Alt sammen for at styre efter og informere om resultaterne af offentlige organisationers indsatser (Kristiansen 2014, 15). Men selvom resultatstyring nu har godt tre årtier på bagen, er konceptet ikke blevet mindre populært. Hvis man ser i S-SF-R-regeringens regeringsgrundlag (Regeringen 2011), regeringens vækstplan (Regeringen 2013), regeringens nationale reformprogram (Regeringen 2014) eller i pro-

duktivitetskommissionens slutbetænkning (Produktivtetskommissionen 2014), er der fortsat en stor tiltro til resultatstyringens potentialer:

„Øget fokus på resultater vil skabe rum for større fagligt ansvar og give plads til moderne ledelsesformer og øget nytænkning. Det vil forbedre kvaliteten og frigøre ressourcer til bedre service for borgerne, og det vil gøre faglig stolthed og arbejdsglæde til drivkraft i udvikling af servicen til borgerne“ (Regeringen 2011, 63).

Forventningerne er store, og resultatstyring bliver til stadihed fremhævet som et af de helt centrale virkemidler, når den offentlige sektor skal gøres mere produktiv, effektiv, gennemsigtig eller ansvarlig.

Vores ambition med temanummeret er at få en bedre forståelse af, hvorfor et styringsfænomen, der har været på dagsordenen i 30 år, omgivet af store forventninger, stadig er at finde i toppen af denne dagsorden på trods af et noget blakket karakterblad.

For at gøre det vil denne indledning indeholde fire afsnit. Først præsenterer vi vores forståelse af resultatstyring og den styringstænkning, resultatstyring som fænomen skriver sig ind i. Dernæst ser vi nærmere på, hvordan vi kan forstå resultatstyring som en styringsopskrift, der spreder sig. På baggrund af den diskussion præsenterer vi temanummerets opbygning og indhold. Endelig giver vi i det afsluttende afsnit et bud på, hvorfor det er så svært at høste de forventede gevinster af resultatstyring, og på den baggrund hvorfor vi stadig forsøger at implementere det.

1. Resultatstyring defineret

Vi vil her forsøge at præsentere en idealtypisk definition af resultatstyring. Som brugen af begrebet idealtipe indikerer, er der tale om en logisk sammenhængende beskrivelse af fænomenet, der lægger vægt på at præsentere en definition af resultatstyring, der ikke nødvendigvis afspejler virkelige manifestationer af fænomenet, men i stedet kan bruges til analytiske formål (Weber 1968, 190). Resultatstyring trækker på en bestemt form for styringstænkning, der kan beskrives som instrumentel og målorienteret. Mere specifikt kan en række antagelser i tænkningen fremhæves:

Målantagelsen: Styring opfattes som målorienteret.²

Indsatser foretages med henblik på at indfri fastsatte mål.

Intentionalitätsantagelse: Individer og organisationer er intentionelle, de kan orientere sig efter opstillede mål og handle strategisk i forhold til dem. Organisationer og individer kan lære af deres tidligere indsatser og blive

bedre til i fremtiden at opnå deres mål, hvis de forholder sig til resultaterne af tidligere indsatser. Tilsvarende kan individer og organisationer forholde sig til kontrol af deres indsats, hvis de ved, de bliver kontrolleret, kan de styre deres handlinger i en retning, så de kan møde kontrollens krav.

Kausalitätsantagelsen: Der er en sammenhæng mellem indsats og resultat. Når organisationen opnår givne mål, er det en konsekvens af bevidste handlinger.

Koblingsantagelsen: Organisationer antages at være tæt koblede. Det skal forstås på to dimensioner. For det første er det muligt at koordinere i organisationer. Ledelsen kan vedtage mål og igennem styring sikre sig, at de bliver opfyldt i organisationens yderste led. For det andet er det ikke sådan, at organisationer per definition er arealer for magtkampe. Deraf følger, at der ikke er noget i organisationens natur, der gør, at målopfyldelse bliver svært. Hvis der er konflikter, bunder de i forkerte incitamenter.

Når man ser på disse antagelser, forekommer de måske lidt intetsigende. Det kan derfor være vigtigt at gøre klart, hvilke antagelser om styring der *ikke* er til stede i denne optik. For det første spiller usikkerhed en overkommelig rolle i denne tilgang. Usikkerhed er et leitmotiv i organisationsteorien (fx Galbraith 1977 eller Weick 2001). Resultatstyring kommer med en antagelse om, at vi kan styre os ud af usikkerheden og tilskrive ansvar, ligesom resultatstyring forventer at styringstiltag har kausal-lignende effekter. For det andet er individer og organisationer intentionelle. De er ikke kognitivt overbelastede (jf. Weick 2001) og individernes nyttemaksimering gør det heller ikke svært at styre (Dixit 2002).

Disse antagelser udgør tilsammen det logiske bagtæppe for resultatstyring, der mere specifikt kan defineres som en type af styring baseret på resultatinformation. Den resultatinformation, som styringen baseres på, er produktet af en resultatmålingsproces, der består af en række aktiviteter, henholdsvis at fokusere målingsindsatsen, udvælge indikatorer, indsamle, analysere og rapportere data.

På den ene side er det en ganske bred definition af resultatstyring, idet den dækker over såvel målstyring, hvor resultater kobles til de på forhånd opstillede målsætninger, som sammenligningsbaseret resultatstyring, hvor opnåede resultater sammenlignes med andre (lignende) organisationers resultater (Hood 2007). På den anden side er det en definition, der stiller visse krav. Dette skal ses i lyset af, at definitionen betoner den aktive anvendelse af resultatinformation. Selvom den aktive anvendelse af resultatinformation er det afgørende element i definitionen af resultatstyring, er det ikke altid, at de organisationer, der arbejder med resultatstyring, når så langt i resultatstyringsprocessen. Der er mange ting, der kan gå galt

Figur 1. Resultatstyrings faser

i processen fra fokusering af målingsindsats (fx målformulering), over udvælgelse af indikatorer, indsamling af data, analyse og fortolkning af data, rapportering af data og til den egentlige anvendelse af resultatinformation. Vi kan altså opleve, at organisationer identificerer det, de gør, som resultatstyring, også selvom alle led i kæden ikke anvendes. Her bliver det vigtigt at huske, at vores definition her skal forstås som et idealtypisk udgangspunkt, vi skal anvende i undersøgelsen af institutionaliseringen af resultatstyring.

Selvom resultatstyring til stadighed fremhæves som løsningen på en række styringsproblemer i den offentlige sektor, er det ikke alle, der deler denne begejstring for resultatstyring. Fra kritikerens side (fx Radin 2006; Bevan & Hood 2006) påpeges det således, at implementeringen og anvendelsen af resultatstyring langt fra er problemfri. Vi ser med andre ord også i litteraturen en række udfordringer og barrierer på vejen mod realiseringen af styringsredskabets potentialer. Med dette temanummer ønsker vi at bidrage til denne diskussion og vender i slutningen af denne indledning tilbage til spørgsmålet om, hvad der står i vejen for at høste de forventede positive effekter af resultatstyring.

Som vi skrev i starten af afsnittet, er vores definition af resultatstyring idealtypisk. Vi er, i vores undersøgelse af resultatstyring derfor også interesserede i resultatstyringsmodeller, der i ikke honorerer alle de krav til et styringsværktøj, vi opstiller her. Det, vi er interesserede i, er, hvordan praksis kobler sig til ideen om resultatstyring, derfor skal vi i næste afsnit se lidt nærmere på den forståelse af spredning af styring, vi trækker på her.

2. Spredning af styringsopskrifter

Når vi taler om resultatstyring, taler vi om en idealtypisk styringsidé, der kan have mange forskellige empiriske manifestationer. Den sociologiske institutionalisme hjælper os til at forstå, at en styringsopskrift¹ kan have ét indhold, mens den måde, den praktiseres på, kan have et andet (fx Meyer & Rowan 1977). Når vi ser på resultatstyrings popularitet, kan man nærmest beskrive det som en rationaliseret myte i Meyer & Rowans forstand (1977). Resultatstyring bliver taget for givet som vejen til større effektivitet, uafhængigt af de resultater, resultatstyring reelt har leveret.

Meyer & Rowan eller Brunsson (2000) ville imidlertid også påpege, at spredning på det retoriske plan er en ting, mens spredning på praksisplanet er en anden. Vi er i dette temanummer interesseret i, hvordan resultatstyring manifesterer sig på en række forskellige niveauer. Med udgangspunkt i Brunsson (2002) og Pollitt (2001; 2002) skelnes mellem analyser, der fokuserer på henholdsvis tale, beslutning, handling og resultater. Hvor første del af temanummeret fokuserer på tale- og beslutningsniveauet, vil den sidste del hovedsageligt fokusere på handlings- og resultatniveauet. Temanummerets struktur og indhold er præsenteret i tabel 1.

Vi vælger denne tilgang, fordi vi på den ene side er interesserede i, hvordan resultatstyring som abstrakt opskrift har udviklet sig over tid. Vi ser her særligt på, hvordan Finansministeriet har forholdt sig til opskriften over tid. På den anden side er vi også interesserede i, hvordan resultatstyring som abstrakt opskrift omsættes til handlinger og resultater i den offentlige sektor. Vi føl-

Tabel 1. Temanummerets artikler i forhold til de fire typer af organisatorisk output

	Tale	Beslutninger	Handlinger	Resultater
Artikel 1: Moderniseringsprogrammet, 1983: resultatstyring version 1.0	Den første tænkning om resultatstyring på det statslige niveau			
Artikel 2: Kontinuitet og forandring i statens mål- og resultatstyringskoncept	Udviklingen fra 1980'erne til i dag i det statslige mål- og resultatstyringskoncept			
Artikel 3: Fra resultatkontrakt til mål- og resultatplan: Ny inspiration til realiseringen af resultatstyringspotentialer	De seneste revisioner af resultatstyringskonceptet på det statslige niveau			
Artikel 4: Hvorfor benchmarker kommunerne?	Brugen af benchmarking i kommunale forvaltninger			
Artikel 5: Resultater ved fronten – brugen af effektstyring i dagtilbud			Implementering af resultatstyring i dagtilbud	

ger hermed de sociologiske institutionalisters antagelse om, at styringsopskrifter ikke „bare“ implementeres. De omformes, tilpasses, oversættes eller afkobles måske ligefrem i mødet med organisatorisk praksis (Meyer & Rowan 1977; Brunsson 2002; Røvik 2007; Czarniawska & Sevón 1996).² Det er derfor interessant at forstå, ikke blot hvad „opskriften“ resultatstyring består af, hvordan der tales og besluttet om resultatstyring, men også hvordan resultatstyring omsættes til handling og resultater.

3. Temanummerets opbygning og hovedkonklusioner

I den første del af temanummeret ønsker vi at skrive historien om resultatstyring – eller mere præcist historien om mål- og resultatstyring i staten og dennes udvikling over tid. Vi ønsker at gøre klart, hvordan opskriften resultatstyring er opstået, og hvordan den er blevet meningsfyldt af centrale aktører over tid.

I temanummerets første artikel interviewer Mathias Gjørting og Caroline Howard Grøn Carsten Jarlov, direktør i Bygningsstyrelsen, der var kontorchef i det kontor, som i 1983 udarbejdede moderniseringsprogrammet.³ Interviewet afdækker ideen bag moderniseringsprogrammet, det politiske spil, der omgav programmet, og programmets færdres forestillinger om, hvilken betydning programmet ville have for den danske offentlige sektor. Interviewet viser, at selvom moderniseringsprogrammet er blevet kaldt startskuddet til brugen af resultatstyring i staten, spiller resultater en beskeden rolle i programmet. Resultater optræder som en mulig implementeringsmekanisme frem for en central del af programmet, og placeringen af resultatstyring i programmets styringstænkning virker ret tilfældig.

Efter at have beskrevet tænkningen bag resultatstyringskonceptets indtog i den statslige sektor, ser vi nærmere på, hvordan konceptet har udviklet sig fra 1983 til i dag. Mads Bøge Kristiansen beskriver i sin artikel, hvorvidt det statslige resultatstyringskoncept som institution har været kendetegnet ved kontinuitet eller forandring. Med udgangspunkt i en historisk institutionel analyse-ramme identificeres og forklares forandringsmønstre i resultatstyringskonceptets udvikling over tid. Artiklen viser, hvordan resultatstyringsinstitutionen siden introduktionen overordnet har været kendetegnet ved stabilitet. På trods af denne overordnede stabilitet er mål- og resultatstyringsinstitutionen løbende blevet justeret og forandret (inden for den overordnede sti). Disse gradvise forandringer resulterer undertiden i ændringer i retningen for resultatstyringskonceptet; fra autonomi og et meget simpelt styringsredskab i de tidlige år mod mere kontrol og et mere omfattende mål- og resultatstyrings-system fra midten/slutningen af 1990'erne og tilbage igen

mod et mindre omfattende mål- og resultatstyringskoncept i de seneste år.

Den første del af temanummeret slutter af med et interview, hvor fokus er på det nyeste skud på stammen inden for det statslige resultatstyringskoncept. Marie-Louise Frølich Brødsgaard og Mads Bøge Kristiansen interviewer to af de centrale aktører bag de seneste ændringer, Stig Henneberg⁴ og Nanna Skriver Dall fra Center for udgiftspolitik og modernisering i Finansministeriet. Interviewet blev gennemført i september måned 2014 umiddelbart efter lanceringen af den nye model. Interviewet fokuserer på baggrunden for revisionen af det eksisterende resultatstyringskoncept, hvad den nye model indeholder, samt hvorfor den nye model forventes at kunne løse de udfordringer, det statslige resultatstyringskoncept hævdes at være præget af. I den nye model har Finansministeriet anbefalet, at styringsdokumenterne skal indeholde færre, mere skarpt definerede mål og være forankret i topledelsen. Dette skal ses på baggrund af en udbredt opfattelse af, at resultatkontrakterne mange steder var blevet alt for omfattende, samtidig med at det var uklart, om de blev brugt som styringsredskab. Finansministeriets seneste revision kan derfor ses som et forsøg på at skabe nyt liv i den statslige mål- og resultatstyring, der mange steder opleves at være sandet til. Med revisionen af modellen forsøger Finansministeriet således at omgå nogle af de barrierer, der vurderes at være for indfrielsen af styringsredskabets potentialer. Finansministeriet søger med modellen at give inspiration til implementeringen af styringsredskabet i de enkelte ministerier. Samtidig kommer inspirationen til resultatstyring også fra mange andre sider end Finansministeriet. Det er derfor op til de enkelte ministerier, styrelser og institutioner at få omsat inspirationen i meningsfulde styringsdokumenter og styringspraksis på de respektive ministerområder.

Institutionen „resultatstyring“ er blevet defineret fra centralt hold på lidt varierende måder over tid. Man kan forstå den historiske udvikling som et forsøg på løbende at justere og tilpasse mål- og resultatstyringskonceptet med henblik på at imødegå nogle af de udfordringer, der opleves i forbindelse med brugen af værktøjet. Selvom kernen i værktøjet er fastholdt, er det via mindre forandringer løbende blevet forsøgt henholdsvis at forfine og forenkle styringsredskabet. Centrale dele af opskriften er altså bevaret, men der har også været løbende forandringer.

Temanummerets første del fortæller primært historien om, hvordan mål- og resultatstyring som opskrift er blevet tænkt over tid. I anden del af temanummeret ser vi nærmere på, hvordan institutionen resultatstyring bliver til handling og resultater. Vi er interesserede i, hvordan institutionen gives indhold i praksis, men også hvorfor

det har været så svært at høste de gevinster, resultatstyring har lovet. Tilbage til udgangspunktet: hvorfor er vi stadig i gang efter 30 år?

Først ser Marie-Louise Frølich Brødsgaard og Mathias Gjølring i deres artikel på 6-by-samarbejdet, et benchmarking samarbejde mellem Danmarks seks største bykommuner. I artiklen viser de, at kommunerne ikke indfrier egne forventninger til anvendelsen af samarbejdet og effekterne heraf. Der er ikke overensstemmelse mellem formål og den faktiske anvendelse; benchmarking er primært et fænomen, der påvirker tale og beslutninger og i mindre grad leder til faktiske handlinger. På denne baggrund diskuterer de, hvorfor kommunerne fortsat udarbejder nøgletallene, og vurderer, at den fortsatte udarbejdelse skyldes, at gevinsterne og omkostningerne ved produktionen er skævt fordelt, og at en gruppe af eliteaktører med magt til at kræve produktionen fortsat har nettogevinster ved samarbejdet.

Endelig ser temanummerets sidste artikel på det yderste niveau i styringskæden. Caroline Howard Grøn ser på, hvordan tanken om styring efter resultater implementeres på dagtilbudsområdet i Frederiksberg Kommune. Artiklen viser, hvor varieret pædagogerne handler med reference til resultatstyring. „Opskriften“ resultatstyring bliver omformet til noget nær ukendelighed, når den rammer den pædagogiske praksis, men bliver samtidig tilpasset målgruppens hverdag og verdenssyn. På den baggrund diskuteres, hvilke barrierer der er for implementeringen af effektstyring. Artiklen påpeger, at særligt fire ting gør forskellen mellem de institutioner, hvor effektstyring anvendes i et vist omfang, og dem hvor det ikke gør. Disse institutioner er kendetegnet ved en klar ledelsesopbakning bag projektet, der er afsat tid til at pædagogerne kan arbejde med det, der er medarbejdere i institutionen, der tager ansvar for den lokale tilpasning, og endelig er der ikke konkurrerende dagsordner, der tager opmærksomheden.

Når vi ser på resultatstyring som en institutionaliseret opskrift, kan litteraturen som bekendt have forskellige forventninger til, hvordan opskriften vil materialisere sig. Det ændrer imidlertid ikke på, at resultatstyring i den offentlige diskurs tilskrives et stort effektiviserende potentiale. Derfor bliver det vigtigt at se på, hvorfor dette potentiale ikke altid indløses. Det er ikke nok at sige, at det er en rationaliseret myte. Vi vil gerne gå et skridt tættere på, og se på, hvordan det kan være, materialiseringen af resultatstyring ser så forskellig ud. Vi vælger at kalde det *barrierer for implementeringen*. På trods af den lidt kontraintuitive placering i starten af temanummeret vil vi opsummere de barrierer, vi ser, på tværs af temanummeret. Det er klart, at der her er tale om en „impressionistisk øvelse“. Vi har ikke cases nok til at kunne afdække hele

universet af potentielle barrierer for implementeringen af resultatstyring, selvom vi har cases på forskellige administrative niveauer. Vi har sammenholdt vores fund med litteraturen og kan dermed kvalificere vores fund. Imidlertid må listen nedenfor ikke tages som hverken udtømmende eller endelig.

4. Barrierer for vellykket implementering af resultatstyring

Overordnet er det en ganske vanskelig opgave at styre i den offentlige sektor. De sociologiske institutionalister påpeger på den baggrund risiko for afkobling; at en opskrift som resultatstyring faktisk aldrig rigtig bliver implementeret på en måde, så den kan forventes at virke.

Men der er også andre måder anskue styringsudfordringerne på. En måde, kunne være at se på opgaverne. De opgaver, der løses af offentlige organisationer, er komplekse, og der er ofte tale om „wicked problems“; problemer, der er svære at definere, og som hænger uløseligt sammen med andre problemer. Løsninger på „wicked problems“ er aldrig optimale, men et trade-off mellem forskellige aktørers interesser (Rittel & Webber 1973). Samtidig er den offentlige sektor kendetegnet af beslutninger, der rejser igennem mange led, fra beslutningstagere træffer beslutning, til borgeren ser et resultat. På den baggrund er det vigtigt her at understrege, at andre styringsredskaber også kan have problemer med at styre den offentlige sektor, og at når man ser på et styringsværktøjs „track record“, må man holde sig for øje, at det generelt er svært at styre den offentlige sektor. Når det så er sagt, er der en række mere specifikke udfordringer for resultatstyring, som de enkelte artikler i dette temanummer påpeger. De identificerede barrierer og udfordringer er struktureret i forhold til aktiviteterne i resultatstyringsprocessen beskrevet i figur 1.

Hvis vi starter med *fokuseringen af målingsindsatsen* og *udvælgelsen af indikatorer*, er der klare udfordringer. Offentlige organisationer varetager vidt forskellige opgaver, og det er ikke alle disse opgaver, hvis resultater er lette at måle (Wilson 1989; de Bruijn 2007). Caroline Howard Grøns artikel illustrerer dette, når pædagogerne skal operationalisere skoleparthed og livsduelighed. Når *data skal indsamles* og *analyseres*, kan der også potentielt identificeres barrierer. Siger data noget om effekterne af indsatsen? I Caroline Howard Grøns artikel bliver det klart, at en del af pædagogerne er i tvivl om, hvorvidt man overhovedet kan måle effekten af deres arbejde. Dertil kommer, at det tager tid at indsamle data. I det omfang de relevante aktører ikke kan forstå, hvorfor dataindsamlingen er relevant, bliver det også svært at motivere dem til at gøre det – særligt hvis de i forvejen skal håndtere mange opgaver og har begrænsede ressourcer.

Også relateret til denne fase har resultatmålingssystemer det med at vokse i omfang. Dette illustreres både i Mads Bøge Kristiansens artikel om udviklingen i det statslige mål- og resultatstyringskoncept, og særligt i interviewet med Stig Henneberg og Nanna Skriver Dall fra Finansministeriet. Resultatmålingssystemer er en måde at reducere kompleksitet på; men reduceret kompleksitet bevirker samtidig et ufuldstændigt billede af de resultater, som en organisation genererer. Der kan derfor fra begge sider af styringsrelationen blive rejst krav om at udvide målingssystemet med henblik på i højere grad at indfange virkeligheden (de Bruijn 2007). Bivirkningen heraf er meget omfattende og omkostningstunge målingssystemer, der desuden kan vanskeliggøre fokus og beslutningstagen for ledelsen.

De næste udfordringer opstår, når den indsamlede *information skal anvendes* i styringsøjemed. Her er den første risiko, at informationen ikke anvendes aktivt i beslutningsprocessen (jf. delvist artiklerne af henholdsvis Marie-Louise Frølich Brødsgaard og Mathias Gjørting samt Caroline Grøn). Der kan være mange årsager til, at informationen ikke anvendes, men alt andet lige er den reelle anvendelse af resultatinformation en indikator for, hvorvidt resultatstyring er indsatsen værd (Hatry 1999). En væsentlig barriere her kan igen siges at være spørgsmålet om ejerskab/meningstilskrivning. Hvis ikke aktørerne forstår, hvad de skal bruge informationen til, eller de måske synes den er illegitim/af dårlig kvalitet, er det svært at gennemtvinge andet end en overfladisk anvendelse af informationen.

Hvis informationen anvendes, opstår spørgsmålet om, hvad den faktisk anvendes til? Resultatinformation kan anvendes til mange formål, og formålene kan skifte over tid, hvilket fremgår af Mads Bøge Kristiansens artikel. Derudover kan der være forskellige opfattelser af, hvad formålet med resultatstyringen er, ikke mindst mellem forskellige niveauer i styringshierarkiet. Nogle problemer vil formentlig være skabt af, at der kan være ganske store forskelle på den værdi og det formål, som henholdsvis frontlinjen og øvre niveauer i hierarkiet tillægger resultatstyring. Det kan være svært at få det samme værktøj til at fungere lige vel i alle dele af organisationen (jf. artiklen af Marie-Louise Frølich Brødsgaard og Mathias Gjørting). Der er en grundlæggende udfordring for promoveringen af resultatstyring som et styringsregime, der skal gennemsyre hele organisationen, hvis den reelle praksis bliver, at kun dele af organisationen anvender det, da det medfører frustration for begge parter: beslutningstagerne kan blive frustrerede over, at medarbejdere i frontlinjen ikke anvender værktøjet, mens medarbejderne i frontlinjen frustreres over, at værktøjet er utilstrækkeligt til deres

arbejde. Det peger på, at der er behov for en klar kommunikation om værktøjets formål.

Resultatstyring kan i sådanne tilfælde føre til nogle uheldige adfærdsmæssige ændringer. Adfærdsændringer er hele formålet med styringsredskabet, men det er ikke altid de tiltænkte adfærdsændringer, der følger i kølvandet på et resultatstyringssystem. I litteraturen peges der både på motivationseffekter, idet frontlinjen ikke føler, at målingssystemet tilvejebringer et dækkende billede af de skabte resultater (de Bruijn 2007), og der peges på perverse effekter, såsom målforskydning, tunnelsyn, gaming og snyd (Smith 1995; Bevan & Hood 2006). Uintenderede adfærdseffekter, der ofte kobles til argumenter om fravær af ejerskab til og mangelfuld meningsskabelse omkring resultatstyringsredskabet. Caroline Howard Grøn fremhæver i sin artikel, at der er stor forskel på, hvordan pædagogerne anvender effektstyring, hvilket medfører en række forskelligartede motivationseffekter. For nogen er det, at de ikke arbejder med værktøjet, i sig selv en kilde til frustration, mens det for andre bibringer en form for kynisme over for det, der kommer „oppefra“. Andre igen tager værktøjet til sig, og der kan konstateres positive motivationseffekter. Igen et godt eksempel på, hvor varieret et styringsredskab kan fortolkes.

Grundlæggende er der altså mange udfordringer i forbindelse med implementeringen af resultatstyring. I lyset af dette fristes man til at spørge, hvorfor promoveringen og anvendelsen af mål- og resultatstyring fortsættes? Der er tydeligvis mange barrierer, og det er svært – hvorfor så blive ved?

Marie-Louise Frølich Brødsgaard og Mathias Gjørting argumenterer i artiklen om 6-by-samarbejdet, som nævnt, for, at den fortsatte anvendelse skyldes efterspørgsel fra en gruppe af eliteaktører, der har tilstrækkelig indflydelse til at kræve fortsættelsen af anvendelsen. Det er svært at sige, om denne gruppe primært efterspørger brugen af resultatstyring ud fra en konsekvenslogik eller ud fra en legitimitetslogik, men eftersom det er svært at påvise store styringsmæssige gevinster, er det sværere at forsvare konsekvenslogikken. Det peger således på, at der i et vist omfang er tale om legitimitetsstrategi.

Derudover kunne man med rette vende tilbage til udgangspunktet; det er faktisk ikke så let at styre. Flere af artiklerne i dette temanummer stiller spørgsmålstegn ved, om resultatstyring har indfriet de store forventninger, og påpeger i højere grad udfordringer og barrierer ved resultatstyring frem for at fortælle succeshistorier. På trods af dette er formålet med temanummeret imidlertid ikke at forkaste resultatstyring som et anvendeligt styringsredskab i den offentlige sektor. Formålet er snarere at opfordre til refleksion over, hvor og hvordan man meningsfuldt anvender resultatstyring i den offentlige

sektor. Derudover er formålet at mane til besindighed og opfordre til mere realistiske forventninger til, hvad resultatstyring kan levere. Der vil formentlig være udfordringer og barrierer ved anvendelsen af ethvert styringsredskab. Det vil derfor afslutningsvist i denne indledning være rimeligt at påpege, at de færreste styringsværktøjer leverer 100 % af, hvad de, eller de, der foreslår dem, lover. Dette gælder også for resultatstyring. Resultatstyring flytter måske ikke bjerge i den offentlige sektor, men hvis erkendelsen i den offentlige sektor er, at det flytter lidt, så er det vel bedre end ingenting?

Litteratur

- Bevan, G. & C. Hood 2006, 'What's Measured is what Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System', *Public Administration*, vol. 84, no. 3, pp. 517-534.
- Brunsson, N. 2000, *The Irrational Organization. Irrationality as a basis for organizational action and change*, Fagbokforlaget, Bergen.
- Brunsson, N. 2002, *The Organization of hypocrisy. Talk, decisions and Actions in Organizations*, Abstrakt forlag, København.
- Czarniawska, B. & G. Sevón, eds., 1996, *Translating organisational change*, de Gruyter, Berlin.
- De Bruijn, H. 2007, *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, London.
- Dixit, A. 2002, 'Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretive Review', *Journal of Human Resources*, vol. 37, no. 4, pp. 696-727.
- Galbraith, J.R. 1977, *Organization Design*, Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts.
- Hatry, H. 1999, *Performance Measurement. Getting Results*, Urban Institute Press, Washington.
- Hood, C. 2007, 'Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?', *Public Money and Management*, vol. 27, no.2, pp. 95-102.
- Kristiansen, M.B., red., 2014, *Resultatstyring i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Meyer, J.W. & B. Rowan 1977, 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology*, vol. 83, no.2, pp. 340-363.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert 2011, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3. edn., Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt, C. 2001, 'Convergence; the Useful Myth?', *Public Administration*, vol. 79, no. 4, pp. 933-947.
- Pollitt, C. 2002, 'Convergence - Striking similarities and durable differences in public management reform', *Public Management Review*, vol. 4, no. 1, pp. 471-492.
- Produktivitetskommissionen 2014, *Det handler om velfærd og velstand. Slutrapport*, Produktivitetskommissionen, København.
- Radin, B.A. 2006, *Challenging the Performance Measurement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Georgetown University Press, Washington.
- Regeringen 2011, *Et Danmark der står sammen*, Regeringsgrundlag oktober 2011, Regeringen, København.
- Regeringen 2013, *Vækstplan DK. Stærke virksomheder, flere job*, Regeringen, København.
- Regeringen 2014, *Det nationale reformprogram. Danmark 2014*, Regeringen, København.
- Rittel, H.W.J. & M.M. Webber 1973, 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, vol. 4, pp. 155-169.
- Røvik, K.A. 2007, *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Scott, W.R. & G.F. Davis 2007, *Organizations and organizing: rational, natural, and open systems perspectives*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Smith, P. 1995, 'On The Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector', *International Journal of Public Administration*, vol. 18, no. 2, pp. 277-310.
- Weber, M. 1968, *Gesammelt Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 3. edn., J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Weick, K.E. 2001, *Making Sense of the Organization*, Blackwell Publishers, Malden MA.
- Wilson, J.Q. 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Free Press, New York.

Noter

1. Moderniseringsprogrammet kan findes her: <http://www.denoffentlige.dk/aktorhistorier/historisk-regeringens-moderniseringsprogram-fra-1983>
2. Her er det måske væsentligt at klargøre at forskellen mellem mål og resultater. VI taler om resultatstyring i dette temanummer, men når vi beskriver organisationer som målorienterede skal det forstås i forlængelse af organisationsteoriens diskussion af organisationers forhold til mål (fx Scott & Davies, 2007). Ved målorientering skal forstås at organisationer generelt er orienterede mod generelle formelle mål, i modsætning til fx uformelle mål eller primært overlevelse.
3. Vi vælger her at forstå styringsopskrift som en relativt abstrakt beskrivelse af, hvordan organisationer styrer på den mest hensigtsmæssige måde.
4. Vi er klar over at Røvik teoretisk positionerer sig i opposition til tanken om afkobling. Imidlertid opererer han med et implementeringsoutcome, der hedder frikopling (Røvik, 2007: 320), som er lig det, de sociologiske institutionalister kalder afkobling.
5. Carsten Jarlov var direktør i Bygningsstyrelsen, da interviewet blev gennemført, men gik bort i december 2014.
6. Stig Henneberg er pr. 1. januar 2015 blevet afdelingschef for Offentlige finanser og vækst og konkurrence i Finansministeriet.

Moderniseringsprogrammet, 1983: resultatstyring version 1.0

Mathias Gjørling

Stud.scient.pol, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Caroline Howard Grøn

Ph.d., adjunkt, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

I denne artikel undersøges resultaters rolle i moderniseringsprogrammet fra 1983 med udgangspunkt i et interview med Carsten Jarlov, direktør i Bygningsstyrelsen og i 1983 kontorchef i Administrationsdepartementet under Finansministeriet. Som kontorchef var han sekretær for VK-regeringens moderniseringsudvalg, og han var derfor centralt placeret under moderniseringsprogrammets tilblivelse. Vi har suppleret interviewet med en række skriftlige kilder, herunder nogle, som Carsten Jarlov har givet adgang til. Artiklens format er derfor mellem et interview og en traditionel akademisk artikel.

1. Introduktion: hvorfor er moderniseringsprogrammet interessant i dag?

I december 1983 blev „redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor“ præsenteret for Folketinget. Redegørelsen, der sidenhen er blevet omtalt som moderniseringsprogrammet, udgjorde det første og definerende initiativ i en lang række moderniseringsinitiativer. Disse initiativer har siden 1980'erne forsøgt at reformere den danske offentlige sektor (Greve & Ejersbo 2014, 15). Hvor tidligere programmer var tekniske øvelser rettet mod centraladministrationen, var moderniseringsprogrammet særligt af to årsager: For det første var genstandsfeltet hele den offentlige sektor, og for det andet deltog det politiske niveau aktivt i programmets udformning (Bentzon 1988, 61-63).

De reformer, der blev sat i gang med moderniseringsprogrammet, er siden hen blevet karakteriseret som New Public Management (NPM), og historien om moderniseringsprogrammet er derfor også historien om, hvordan

NPM, i bred forstand, blev introduceret i den danske offentlige sektor (Ejersbo & Greve 2008, 236). I dette temanummer er fokus ikke som andre steder på NPM generelt (se fx Greve & Ejersbo 2014; Hansen 2008), men i stedet mere specifikt på at forfølge ideen om styring på baggrund af resultater.

Moderniseringsprogrammet skal ses som et opgør med den planlægningstænkning og -optimisme, der havde kendetegnet den offentlige sektor i gennem 1970'erne (Bentzon 1988, 66). Moderniseringsprogrammet udgjorde et væsentligt skridt væk fra den forestilling om offentlig styring, der havde præget den offentlige sektor i årene før. Centrale elementer af moderniseringsprogrammet har radikalt ændret den offentlige sektors organisering og funktion. Eksemplet par excellence må være budgetreformen, der godt nok var del af et andet reformkompleks, men også spillede en central rolle i moderniseringsprogrammet, men også tænkningen omkring udvikling af ledelseskompetencer i den offentlige sektor har radikalt forandret den offentlige sektor. Andre dele af programmet har måske medført mindre radikale forandringer, men er stadig aktuelle, når aktører i feltet skal beskrive, hvordan vi skal gøre vores offentlige sektor mere produktiv og effektiv. Den markedsstyring, moderniseringsprogrammet præsenterer, er måske ikke slået så meget igennem, som man havde håbet i 1983; men offentlige-private-partnerskaber, udlicitering og lignende tiltag er koncepter, man fra centralt hold i fx Finansministeriet langt fra har opgivet, senest illustreret med en OPP-analyse, der blev igangsat i foråret 2014.

Vores ambition med denne artikel er ikke at skrive hele historien om moderniseringsprogrammet. Andre har skrevet om moderniseringsprogrammet før os. Greve og Ejersbo (2014) har skrevet om moderniseringsprogram-

met i deres værk om moderniseringen af den offentlige sektor. Deres bog er fokuseret bredt på hele programmet og ikke specifikt på betydningen af resultatstyring. Bentzon (1988) er en samtidig kilde til analyser af moderniseringsprogrammet og har bidraget med baggrundsviden til vores analyse af forløbet og mere specifikke pointer i forhold til resultatstyring. Bentzon og de, der bidrager til bogen, har imidlertid fokus på hele moderniseringsprogrammet. Vores interesse er afgrænset til resultatstyring, og vores ambition er at kaste et blik på programmet nu 30 år senere, hvor vi ved, hvad NPM udviklede sig til.

Det styrende undersøgelsesspørgsmål for denne artikel er derfor, *hvilken rolle spillede styring efter resultater i den styringstænkning, moderniseringsprogrammet var udtryk for?*

Hvad er styring?

Vi er altså grundlæggende interesserede i resultaters placering i den styringstænkning, der kommer til udtryk i moderniseringsprogrammet. Styring er et begreb, der potentielt kan dække alt fra Foucaults forståelse af governmentality (Foucault 1991) til praktisk design af tidsregistreringssystemer på danske gymnasier. Litteraturen skelner mellem paradigmer, værktøjer, ideer, koncepter, instrumenter og en lang række andre styringsrelaterede begreber. Vi bruger begrebet styringstænkning for at indikere, at vi er interesserede i et sæt mere eller mindre sammenhængende ideer om, hvordan man kan styre.

Styring er tilsvarende defineret på mange måder i litteraturen. Grøn og Hansen definerer styring som „social påvirkning af individer, organisationer og organisationsfelter, der sigter mod at understøtte eller ændre adfærd enten direkte eller indirekte gennem regler, viden, økonomiske ressourcer, interaktion, normer eller legitimitet“ (Grøn & Hansen 2014, 83). En sådan bred definition indeholder en lang række aktører, der kan være genstand for styringen; Den understreger, at styring kan være rettet både mod at ændre og mod at understøtte en given adfærd, og den understreger, at styring enten kan være direkte eller indirekte og kan foregå ved hjælp af en række forskellige værktøjer (Se Grøn & Hansen (2014) for yderligere diskussion af definitionen).

Vores interesse er ikke at forstå styring som empirisk fænomen, men derimod de ideer eller den tænkning, relevante aktører kan have om, hvordan man kan styre. Derfor vælger vi at definere styringstænkning som *de teorier, relevante aktører opstiller om, hvordan den offentlige sektor i et demokrati helt overordnet formår at handle i overensstemmelse med politiske mål på den mest hensigtsmæssige måde.*

Styringstænkningen er altså grundlæggende et sæt af ideer. Disse ideer beskriver, hvordan A får B til at handle i overensstemmelse med A's mål. Målorientering er et

centralt element i mange definitioner af styring (fx hos Flynn 2007). Styring kan desuden være ikke-intenderet eller relateret til ikke-erkendte mål, men disse styringstilgange er mindre interessante for os i denne kontekst (jf. fx Scott & Davis 2007, 60), da vi er interesserede i erkendte og erklærede ideer om, hvordan man styrer. A er i vores definition de politikere, der står i spidsen for en offentlig sektor i et demokrati (jf. også Greve 2009, 49-50). Endelig har vi tilføjet, at ideerne ikke kun vedrører, at B skal handle i overensstemmelse med A's mål, men også at dette skal ske på den mest hensigtsmæssige måde. Vi lægger altså et krav om legitimitet til kravet om effektivitet (jf. Jespersen 1996).

Andersen og Pors (2014) har beskrevet udviklingen i forståelsen af styring i den danske offentlige sektor og har også beskrevet den periode, vi beskæftiger os med her, på et makroplan (2014, 91ff). De kalder perioden for „supervisionsforvaltningen“. Vores analyse adskiller sig fra Andersen og Pors på to måder. Vi er konkret interesserede i moderniseringsprogrammet og ikke i hele moderniseringstænkningen fra 1983 og frem. Dertil kommer, som vores definition af styring også gør det klart, at vi går til problematikken på et lidt mere rationalistisk grundlag. Vi er interesserede i at forstå den tænkning om kausalsammenhænge, der ligger i programmet, på aktørernes egne præmisser. Andersen og Pors skriver sig ind i en Luhmansk ramme. Selvom denne tilgang giver mange indsigter, som vi finder nyttige, er vores ambition at forstå moderniseringsprogrammet lidt tættere på den tænkning, der har præget de aktører, som har sat programmet i verden.

Empiri

Til at belyse vores undersøgelsesspørgsmål baserer vi os delvist på tidligere analyser af moderniseringsprogrammet og selve programmet, men også på tidligere versioner af programmet, vi har fået adgang til. Endelig har vi haft mulighed for at tale med Carsten Jarlov, nuværende direktør i Bygningsstyrelsen og i 1983 kontorchef i Administrationsdepartementet under Finansministeriet og sekretær for VK-regeringens moderniseringsudvalg. Carsten Jarlov var centralt placeret i arbejdsprocessen, og han har kunne give os indblik i, hvordan processen omkring moderniseringsprogrammet så ud, og overvejelser bag udarbejdelsen af programmet. Jarlov er en central kilde til mange af de indsigter, der ikke kom på skrift i forbindelse med programmet, og vores analyse bliver underbygget med citater fra interviewet. Der er dog gået mange år siden 1983, og derfor har vi i videst muligt omfang valideret Carsten Jarlovs udtalelser med skriftlige kilder. Artiklen kommer til at have et format i mellem et klassisk interview (som fx artiklen af Marie-Louise Frølich

Brødsgaard og Mads Kristiansen i dette temanummer) og en traditionel akademisk artikel. Vi håber, at læseren vil tilgive os dette mellemformat.

Vi vil i de følgende sektioner først kort opridsede moderniseringsprogrammets hovedpointer og kort beskrive den proces, der førte til moderniseringsprogrammets endelige formulering. Disse to afsnit fungerer som referenceramme for resten af artiklen, idet vi tager afsæt heri i den nærmere analyse af resultaternes rolle i programmet og den styringstænkning, de var indlejret i.

2. Hovedelementerne i moderniseringsprogrammet

I dette afsnit fremlægger vi hovedelementerne fra moderniseringsprogrammet for at forstå, hvilke problemer og løsninger resultatstyringen var en del af.

Moderniseringsprogrammet havde som overordnet formål at „forny og forbedre det offentliges service over for borgere og virksomheder“ (Bentzon 1988, 365).¹ Der til var det desuden regeringens håb, at „moderniseringsprogrammet med dets vægt på moderne ledelsesprincipper og nye styrings- og organisationsformer, ville bidrage til at stoppe den hidtidige opdrift i de offentlige budgetter“ (Bentzon 1988, 366).

Målet var tofoldigt: At øge den offentlige sektors produktivitet og at holde udgifterne i ro. Det var det, regeringen kaldte en omstilling fra kvantitativ vækst i udgifter til „kvalitativ vækst inden for de bestående økonomiske rammer“ (Bentzon 1988, 366). Det var moderniseringsprogrammets opgave at gøre hele den offentlige sektor mere „velegnet“ til at klare denne omstilling (Bentzon 1988, 366).

Med den kvalitative vækst kunne man løse en række problemer, som regeringen indledende skitserede i programmet (Bentzon 1988, 367):

- Den offentlige sektor er for bureaukratisk, for dyr og for lidt serviceorienteret
- Social- og sundhedsområdet er for dyrt og umyndiggør klienterne
- Reguleringen af borgere og virksomheder er uforståelig og unødigt stram
- Der er kødannelser, som giver for lang ventetid for borgere og virksomheder
- Det kan på grund af uhensigtsmæssige åbningstider være vanskeligt at komme i kontakt med offentlige myndigheder

Omstillingen skulle opnås gennem fem virkemidler:

1. decentralisering af ansvar og kompetence
2. markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer
3. bedre publikumsbetjening og regelforenklning

4. leder- og personaleudvikling
5. øget anvendelse af ny teknologi

Decentralisering af ansvar og kompetence

Decentralisering af ansvar og kompetence omtaltes som et betydningsfuldt værktøj for målet om at sikre den offentlige sektors tilpasningsevne og dermed mulighed for ovenstående omstilling.

Regeringen fremhævede sin principielle opfattelse af, at decentralisering af ansvar og kompetence fører til mere effekt arbejdsvaretagelse og i højere grad tilgodeser brugernes behov, eftersom beslutningerne træffes „så tæt som muligt ved det personale, der har den direkte kontakt med borgere og virksomheder. For de ansatte vil det give større råderum og flere udfordringer“ (Bentzon 1988, 367). Decentralisering af ansvar og kompetence indebærer i sig selv, at regeringen får mere ud af den offentlige sektor. Flere økonomiske beslutninger skulle varetages af styrelserne og institutionerne selv. Det angik bl.a. en lempelse af den centrale styring af stillingsoprettelser og introduktion af muligheden for at overføre ubrugte driftsmidler mellem finansår.

Forudsætningen for denne decentralisering var en reform af det statslige budget- og bevillingssystem, der centraliserede den overordnede ressourcestyring gennem indførelsen af totalrammer, der omfattede „såvel lovbundne som bevillingsstyrede udgifter og indtægter samt fornødne reserver til nye initiativer“ (Bentzon 1988, 367-368). Denne budgetreform blev iværksat sideløbende med moderniseringsprogrammet. Reformen skulle medvirke til „en stærkere politisk indflydelse på udviklingen i de samlede offentlige udgifter“ (Bentzon 1988, 367).

Markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer

Regeringen ønskede helt overordnet, at produktionen af ydelser i den offentlige sektor i højere grad var givet af den efterspørgsel, borgerne havde. Efterspørgslen skulle i højere grad influere, hvilke serviceydelser der skulle produceres og hvor meget der skulle produceres. En højere grad af markedsstyring var et centralt element i dette.

Betydningen af borgernes efterspørgsel skulle endvidere øges bl.a. gennem udbredelse af frit valg, ved nye forsøgsordninger samt nye tilskudsmodeller og gennem større brug af brugerbetaling. Det var forventningen, at frit valg vil føre til større brugertilfredshed, og at brugerbetalingen ud over at „aflaste skattesystemet“ ville medføre en „nøjere afprøvning af efterspørgslen“ (Bentzon 1988, 371).

Bedre publikumsbetjening og regelforenkling

Bedre publikumsbetjening og regelforenkling skulle medvirke til målet om at forbedre den offentlige service. Elementerne under denne overskrift er mindre konkrete end initiativerne under de andre overskrifter. Det fremgår, at der skal udpeges en række områder, hvor der skal gøres „en særlig indsats for en hurtigere, mere hjælpsom og individuel betjening af borgere og virksomheder“ (Bentzon 1988, 372).

Det fremhæves, at den væsentligste begrænsning for god kundebetjening er besværlige regler og procedurer. Her er regelforenkling af afgørende betydning. Regelforenkling indebærer på dette tidspunkt at „forenkle det offentliges tilsyn og kontrol med borgere og virksomheder, procedurerne for behandlingen af mindre sager samt ankesystemerne“ (Bentzon 1988, 372).

Leder- og personaleudvikling

Regeringen ønskede en styrket leder- og personaleudvikling, fordi „moderniseringsprogrammet placerer de administrative ledere i den offentlige sektor i en nøgleposition“ (Bentzon 1988, 372). Det krævede en ændret opfattelse af ledernes rolle på alle ledelsesniveauer. Lederne skulle være i stand til at skabe fornyelse og inspirere de ansatte til en effektiv og kvalitetsbevidst indsats. Her er både fokus på begrænsningen af den kvantitative og forøgelsen af den kvalitative vækst.

Der skulle placeres ansvar hos den enkelte medarbejder, fordi dette skaber bedre resultater. Der skal være fokus på efteruddannelse, og der skal skabes øget mobilitet, så „de offentlige organisationer ikke stivner, men til stadighed tilføres nye impulser og inspiration“ (Bentzon 1988, 373).

Disse mål skulle opnås ved at udvikle kvalificerede lederemner gennem muligheden for at få ledelseserfaring fra afgrænsede arbejdsopgaver, efteruddannelse og ved rotation.

Lederne skulle uddannes og personalet efteruddannes. Dertil skulle der være større incitamentsskabelse for ledere bl.a. ved prøve- og åremålsansættelser og for personalet ved mindre vægt på anciennitet og mere vægt på den enkeltes kvalifikationer og arbejdsopgaver samt brugen af produktivitetsfremmende lønsystemer.

Øget anvendelse af ny teknologi

Det var regeringens mål at „øge effektiviteten gennem investeringer i ny teknologi“ (Bentzon 1988, 374).

Dette skulle opnås ved at „opprioritere den teknologiske modernisering på anlægsbudgetterne“ og ved etableringen af en statslig investeringspulje, hvor styrelser, statsinstitutioner og statsvirksomheder kan låne til „rentable nyanskaffelser“ (Bentzon 1988, 374). Dertil vil der blive

gennemført en analyse af muligheder for anvendelse af ny teknologi i statsinstitutioner.

Som det fremgår i gennemgangen ovenfor, var der tale om en relativt bred palet af værktøjer, der skulle anvendes til at opnå det overordnede mål om omstilling fra kvantitativ til kvalitativ vækst. Delelementerne af moderniseringsprogrammet giver os en første empirisk afdækning af styringstænkningen i moderniseringsprogrammet og lader os forstå, hvilke problemer og løsninger resultatstyringen angik på dette tidspunkt.

Nedenfor ser vi nærmere på de centrale aktører og deres placering i udformningen af moderniseringsprogrammet for igennem aktørkonstellationen også at få en ide om rammer for styringstænkningen.

3. Moderniseringsprogrammets udformning

Den borgerlige regering, og dens ideologiske grundlag, spillede en væsentlig rolle i udformningen af moderniseringsprogrammet. Det regeringsudvalg, der behandlede moderniseringsprogrammet, havde væsentlige input særligt i forhold til frit valg og decentralisering. Inden for de politisk definerede rammer var der imidlertid også rum for administrative aktører. Carsten Jarlov beskriver udformningen på følgende måde: „Moderniseringsprogrammet er på en eller anden måde et sammenskudsgilde. Der er nogle tanker fra Budgetdepartementet, budgetreformen, der er nogle tanker fra Lønnings- og Pensionsdepartementet om stillingskontrol og lempelse af det – mindre kontrol. Der var ikke så meget frisetning på lønområdet, så vidt jeg husker. Og dertil er der nogle tanker i Administrationsdepartementet, som også udsprang af arbejdet med den offentlige lederuddannelse.“ Dette underbygges af Bentzon (1988, 69).

Programmet bærer præg af at være influeret af forskellige interesser og dagsordner. Centralt i udarbejdelsen af moderniseringsprogrammet stod en sekretariatsgruppe med repræsentanter fra alle departementer i det daværende Finansministerium: Administrationsdepartementet, Budgetdepartementet og Løn- og Personaledepartementet. Sekretariatet blev forankret i Administrationsdepartementet. Arbejdet gik i gang på initiativ af finansminister Henning Christophersen i foråret 1983, dvs. ca. et halvt år efter regeringen trådte til og godt et halvt år før moderniseringsprogrammet blev offentliggjort. Carsten Jarlov var som kontorchef i Administrationsdepartementet i spidsen for udvalgets sekretariat.

Målet med denne organisering var ifølge Jarlov at „få en samlet paraply for udvikling og effektivisering af den offentlige sektor“. Det udsprang direkte af regelsaneringsarbejdet og samlede herefter en række andre initiativer, der var startet inden og samtidig med igangsættelsen af moderniseringsarbejdet i foråret 1983.

Det var fx en reform af statens budget- og bevillings-system, der var igangsat af Finansministeriet i marts 1982, dvs. før Anker Jørgensens regering går af og Schlüters første regering kommer til. Udvalget afleverer i juni 1983, og ifølge Bentzon indgår anbefalingerne, som også fremhævet i afsnittet ovenfor, som „et vigtigt element i arbejdet med udformningen af moderniseringsprogrammet“ (1988, 21).

Dertil igangsætter Henning Christophersen i efteråret 1982 og foråret 1983 flere udredningsarbejder „med henblik på at reformere strukturerne i den offentlige sektor“ (Bentzon 1988, 20). Et af disse udvalg var det ovenfor nævnte regelsaneringsudvalg, der også førte frem til moderniseringsarbejdet. Regelsaneringsudvalget tager dog udgangspunkt i arbejde, som Administrationsdepartementet påbegyndte i 1980, hvilket videre komplicerer forløbet og aktørernes relative betydning.

Et andet af disse udvalg, Henning Christophersen nedsætter, er et privatiseringsudvalg. Udvalgets betænkning kommer samtidig med moderniseringsprogrammet i december 1983, og det er, jf. gennemgangen ovenfor, tydeligt at se betænkningens aftryk i moderniseringsprogrammet, selvom ordet privatisering ikke anvendes. I moderniseringsprogrammet må tiltagene om udbud og udlicitering forventes i nogen grad at bygge på privatiseringsudvalgets arbejde, selvom det også var en dagsorden, som politikerne selv fremførte, jf. nedenfor.

Bentzon fremhæver, at regeringen mere bredt indtages aktivt i formuleringen af programmet i september 1983, dvs. omkring tre til fire måneder før offentliggørelsen (1988, 64). Det er også Jarlovs erindring. Her inddrages en gruppe ministre, der med Henning Christophersen som formand danner moderniseringsudvalget. Ifølge Jarlov bidrager ministrene bl.a. med fokus på markedsmechanismer og frikommuneforsøg, men også i lidt mindre grad et fokus på frit valg. Bertel Haarder, der var medlem af udvalget, havde allerede i 1980 præsenteret tilsvarende ideer i Nordisk Administrativ Tidsskrift (Haarder 1985). Disse ideer var altså allerede etablerede på det politiske niveau. Det er interessant, at frikommuneforsøgene trods den tilsyneladende interesse ikke er med i moderniseringsprogrammet.

Moderniseringsprogrammet er en blanding af forskellige politiske og administrative dagsordener fra en række aktører med forskellige interesser. Det illustreres som fremført af Bentzon og refereret ovenfor især ved moderniseringsprogrammets uklare kobling mellem mål og midler.

Jarlov mener, det var et „sammenskudsgilde inden for givne politiske rammer, som delvist byggede videre på noget, som allerede var i sving“. Bentzon fremhæver, at moderniseringsprogrammet givet var en samling af

forskellige problemer og løsninger, der lå i tiden, men det blev samlet op af en finansminister „på en måde, der vidner om strategisk sans med et højt rationelt indhold“ (1988, 69). Det taler for, at moderniseringsprogrammet nok var en kombination af mange forskellige problemer og løsninger – et sammenskudsgilde – men at kombinationen og præsentationen af dem ikke var en tilfældighed. Der var en politisk ramme og retning.

Dette muliggjordes af aktørernes relative enighed som her udtrykt af Jarlov: „Pilene pegede jo i nogenlunde den samme retning. Der var plads til det hele.“ Aktørkonstellationen gjorde altså, at styringstænkningen i moderniseringsprogrammet et langt stykke hen ad vejen kan ses som et hele, på trods af de mange forskellige aktører, der var involverede i processen.

4. Styringstænkningen i moderniseringsprogrammet

Som beskrivelsen af moderniseringsprogrammets tilblivelse illustrerer, var moderniseringsprogrammet sammensat af politiske prioriteter fra en lang række aktører, prioriteter, der måske ikke i udgangspunktet var tænkt som en sammenhængende styringstænkning. I udgangspunktet definerede moderniseringsprogrammet den styringsudfordring, den var sat i verden for at løse, som et spørgsmål om produktivitet. Denne ambition formuleres, som fremført ovenfor, som det første i moderniseringsprogrammet: „Hovedformålet med regeringens program for modernisering af den offentlige sektor er at forny og forbedre det offentlige service over for borgerne og virksomheder. De må ske inden for de ressourcemæssige rammer, vi kender i dag“ (Bentzon 1988, 365). Moderniseringsprogrammet skulle altså, jf. redegørelsen for programmets indhold ovenfor, forbedre kvaliteten af den offentlige service, uden at den offentlige sektor kunne blive større. Et klart opgør med den styringstænkning omkring opbygningen af velfærdsstaten, der havde domineret den offentlige sektor siden anden verdenskrig.

Definitionen af styringsproblemet er central. At det blev produktivitet forstået som sammenhængen mellem input og output, der blev det primære problem, der skulle løses i starten af 1980'erne, var forårsaget af en række forskellige aktørers indflydelse på problemdefinitionsprocessen. Produktivitetsproblematikken i de vestlige velfærdsstater blev påpeget af OECD, og Jarlov beretter, hvordan han og Bo Smith (senere mangeårig departementschef i Beskæftigelsesministeriet) som led i forberedelsen af forvaltningshøjskolens store lederuddannelse var på studieophold på Harvard, hvor det især på Harvard Business School igen og igen blev påpeget, at de skandinaviske velfærdsstater aldrig kunne overleve i deres eksisterende form. Så ideen om produktivitetsudfordringer var klart

til stede på den internationale scene. Men ifølge Jarlov kom ideerne også andre steder fra: „Noget havde man tænkt i Kommunernes Landsforening, som også havde et dygtigt konsulentkontor og arbejdede meget med effektivisering i kommunale organisationer inden for specielt social- og sundhedssektoren. Der har givetvis [...] været en del inspiration fra OECD.“ KL spillede en rolle, og tilsvarende bidrog de forskellige departementer i Finansministeriet, jf. ovenfor. Alt i alt er det svært at afgøre, hvilke aktører der var de mest centrale i definitionen af produktivitet som det problem, moderniseringsprogrammet skulle løse. Men at det var produktivitet, der var udfordringen, og ikke fx demokratisk inddragelse eller medarbejdertilfredshed, kom til at spille en væsentlig rolle for, hvordan styringstækningen i programmet i øvrigt spillede ud.

Løsningen på problemet blev de fem indsatsområder diskuteret i sektion 2. Når vi ser på de fem indsatsområder, er det klart, at de har forskellig herkomst, som vi også beskrev ovenfor.

Hvis vi ser på den bagvedliggende styringstækning, ser vi en række elementer på tværs af de fem indsatser:

1) Et opgør med centraliseringstækningen: Som skrevet i indledningen var moderniseringsprogrammet et opgør med den planlægningsoptimisme, der havde kendetegnet 1970'erne. I et forarbejde til programmet er det formuleret på denne måde: „Denne tro på centraliseringens velsignelser er nu ved at vakle. Den centrale styring og kontrol synes ikke at have været tilstrækkelig til at sikre en økonomisk og hensigtsmæssig forvaltning“ (Administrationsdepartementet 1983a, 1). Decentralisering eller autonomi til de udførende enheder er en helt central del af styringstækningen i moderniseringsprogrammet både med hensyn til økonomi (rammestyring), men også i relation til personale og ikke mindst som regelforenkling.

2) Styring igennem incitamenter: En central del af styringstækningen i moderniseringsprogrammet fokuserer på, hvordan man kan give aktørerne i den offentlige sektor bedre incitamenter til at blive mere effektive. Indførelsen af rammestyring er et sådant element, ligesom indtægtsdækket virksomhed fx også nævnes. Egentlig konkurrenceudsættelse bliver også nævnt. Brugere skal selv kunne bestemme, hvem der skal løse deres opgaver, og pengene skal følge brugeren frem for den offentlige institution. Sådant en omlægning vil ifølge moderniseringsprogrammet gøre de offentlige institutioner mere serviceorienterede og gøre brugerne gladere, fordi de har valgmuligheder. Tilsvarende vil decentralisering i forhold til personalepolitikken også give de offentlige institutio-

ner mulighed for at styre mere effektivt. Alt i alt handler mange af disse tiltag om at give offentlige institutioner incitamenter til at agere økonomisk rationelt og tænke i effektiviseringer og god service.

3) Fokus på mennesker i det offentlige: Et tredje centralt element i styringstækningen er fokus på ledelse, uddannelse og HR. Moderniseringsprogrammet, og ikke mindst forarbejderne til det understreger, at den offentlige sektor har været alt for dårlig til at udnytte og uddanne de menneskelige ressourcer i de offentlige organisationer. Det fremgår af et generelt formuleret teoretisk forarbejde, at „... også de offentlige myndigheders institutioner til syvende og sidst består af mennesker og at enhver effektivisering har noget at gøre med disse menneskers motivation, kvalifikationer og arbejdsbetingelser. Ligeegyldigt hvordan man vender og drejer det, må en hovedmålsætning med effektiviseringsarbejdet de kommende år være at få mere ud af et i alt væsentligt givet personale“ (Administrationsdepartementet 1983a, 3, original markering). Som skrevet ovenfor var tækningen omkring offentlig ledelse også en væsentlig byggesten i moderniseringsprogrammet, og denne HR-inspirerede tænkning slår altså også klart igennem både i forarbejderne og det endelige program. I det endelige program bliver det understreget, at de offentligt ansatte er vigtige brikker i gennemførelsen af programmet, og at programmet fordrer et „holdnings-skift“. Grundlæggende var holdningen i Administrationsdepartementet ifølge Jarlov, at „Det var nødvendigt at overbevise offentlige ledere og offentligt personale om, at tingene skulle gøres på en anden måde og at ændringerne vil være til alles fordel. Formålet var at signalere nye værdier og identificere de strukturelle ændringer, der kunne understøtte dem.“

Dette fokus på kulturændring står i en vis grad i kontrast til den mere incitamentsbaserede tænkning, vi diskuterede ovenfor. Fælles for de tre punkter er dog, at de alle fokuserer på, hvordan offentlige institutioner kan gøres klar til at blive sat fri på det, vi kan kalde inputsiden. Færre regler, rammebudgetter og mindre regulering af personalepolitikken var alt sammen elementer, der kunne bidrage til en større fleksibilitet i opgaveløsningen i de offentlige institutioner og tilsvarende mindre kontrol fra centralt hold. Jarlov beskriver de frisættende tiltag på denne måde: „De lavede en betænkning om budgetreformen, som præcist var målet på det tidspunkt, som jo også gik på at frisætte ... bl.a. at kunne overføre fra år til år og mellem kontoplaner.“

4) Fokus på strategi og mål: Et sidste element fremkommer også, når man læser moderniseringsprogrammet og forarbejder, men elementet fylder noget mindre i sty-

ringstænkningen end de elementer, vi har berørt ovenfor. Vores interesse her er grundlæggende i resultaters rolle i styringstænkningen i moderniseringsprogrammet, og en første bemærkning må være, at i det endelige program fylder det ikke meget. Den endelige formulering i moderniseringsprogrammet blev:

„Moderniseringsprogrammet er udtryk for nytænkning omkring den offentlige sektors måde at fungere på. Det er en nytænkning, som tager sigte på at ændre det offentliges interne styringssystemer, procedurer og spilleregler. Programmet forudsætter samtidig et holdningsskift, med vægt på at sikre tidssvarende ydelser og en god betjening af det offentliges kunder uden tilførsel af nye ressourcer. Med henblik herpå henstiller regeringen, at de enkelte styrelser, institutioner og øvrige administrative enheder opstiller mål for de tilstræbte kvalitetsforbedringer og løbende vurderer resultaterne, som det allerede praktiseres i f.eks. DSB og P&T“ (Bentzon 1988, 374).

I modsætning til de øvrige elementer bliver styring efter resultater ikke nævnt som et selvstændigt værktøj og derfor en del af løsningen på den overordnede udfordring. I stedet opstår det som et punkt under moderniseringsprogrammets sidste afsnit, der omhandler programmets gennemførelse. Resultatstyring er altså ikke et mål i sig selv i det endelige program, men i stedet et værktøj, der kan bruges til at fremme det holdningsskift, moderniseringsprogrammet skal medføre. Og ikke nok med, at resultatstyring ikke er en selvstændig prioritering, det er heller ikke noget, regeringen insisterer på at ville gennemføre: Regeringen henstiller, at offentlige institutioner opstiller mål. Som Jarlov bemærker i relation til formuleringen: „Det er en sjov formulering – „med henblik på ... henstiller regeringen, at de enkelte styrelser og institutioner opstiller mål“. Den beslutter ikke, men den henstiller.“

Tænkningen omkring resultatstyring fylder altså relativt lidt i det endelige moderniseringsprogram, men i forarbejde til moderniseringsprogrammet, vi har haft adgang til, spiller resultater eller strategi og langsigtede mål faktisk en ikke ubetydelig rolle. Forarbejdet understreger, at flere og flere offentlige institutioner arbejder med strategisk udvikling og med at formulere langsigtede målsætninger (Administrationsdepartementet 1983a, 4). Men det understreges også, at „formulering af de langsigtede målsætninger stadig i betydeligt omfang opfattes som politikernes enemærke“ (Administrationsdepartementet 1983a, 4). Det fremhæves endvidere, at mange

offentlige organisationer er delvist „koloniseret“ af organiserede interesser og vil have svært ved at gennemføre en sådan proces. Endelig fremhæves det, at mange steder i den offentlige sektor anses fremtiden for alt for usikker til, at langsigtede mål giver mening. Der er altså en vis grad af tænkning om resultatstyring, men grundene til, at det ikke altid fanger an, nævnes også.

Moderniseringsprogrammet er på den baggrund kendetegnet af en ret omfattende frisætning på inputsiden, men uden en tilsvarende stramning af kontrollen på outputsiden. Vores forventning vil typisk være, på baggrund af vores generelle viden om NPM, at en frisættelse på inputsiden ville blive modsvaret af kontrol på outputsiden, men i disse første spæde forsøg på NPM i Danmark ser vi altså ikke den sammenhæng. Vi spurgte Jarlov, om man i samtiden havde tænkt på relationen: „Jeg tror ikke, at vi så resultatløse og resultatkontraktstyring for os på det tidspunkt. Det kommer jo ret snart i virkeligheden. Men det så vi ikke for os. Vi så frisætning af institutionerne, vi så løndifferentiering, men nok mest ud fra nogle kvalifikationsbetragtninger. Men jeg ved ikke, hvor skarpt vi så, at det skulle modsvares ved, at man fulgte op på, hvad der kom ud af det. Ganske forbavsende i virkeligheden.“

Ifølge Jarlov kom fokus på resultatstyring, som vi kender det i dag, først på banen senere: „der har jo nok været en gradvis erkendelse af, at det var meget godt at frisætte institutionerne, men det var ikke sikkert, det førte til andet end forbrug og manglende effektivitet. Kom der resultater ud af det? Det kom ikke nødvendigvis af sig selv. Det måtte vi så lave styresystemer i forhold til, og nogle mere kraftige incitament. Og det er nok en væsentlig del af baggrunden for, det der sker der i slutningen af 80'erne, begyndelsen af 90'erne.“

Styringstænkningen i moderniseringsprogrammet tog altså udgangspunkt i, at problemet, der skulle løses, var produktiviteten i den offentlige sektor. Produktiviteten blev forstået som relationen mellem input (en konstant faktor i tidens tækning) og output (en faktor, der forventedes at skulle stige). I forlængelse heraf, er det interessant at konstatere, at måden, hvorpå kvaliteten og formentlig også omfanget af output skulle stige, var igen frisætning af offentlige organisationer på inputsiden, hvorimod styringstænkningen i meget mindre omfang var præget af regulering på outputsiden.

I næste artikel berører Mads Kristiansen relationen mellem autonomi og kontrol i resultatstyringen, og det er klart, at når vi ser på moderniseringsprogrammet, så var der i udpræget grad fokus på autonomi, og det var kendetegnet af en styringstænkning, hvor effektiv styring opstod igennem frisættelse, incitament og udnyttelse af human kapital.

5. Konklusion og perspektiver

VI spurgte i artiklens indledning, hvilken rolle resultater spillede i den styringstænkning, moderniseringsprogrammet var udtryk for. Vi må for det første konkludere, at resultater spiller en beskeden rolle. Resultater optræder, men mere som en mulig implementeringsmekanisme end som en central del af programmet. Vi kan se af forarbejderne, at det har både har fyldt mere og mindre i forskellige faser af arbejdet med programmet. Alt i alt handler programmet væsentlig mere om frisætning på inputsiden end kontrol på outputsiden. Der er altså god grund til at forfølge resultatstyringen videre op igennem styringshistorien, hvilket vil blive gjort i de to følgende artikler.

Resultatstyrings placering i styringstænkningen virker dertil noget tilfældig. Programmet er sammensat af ideer fra en række aktører, der et langt stykke hen ad vejen passede sammen, men hvor det også er tydeligt, at noget handler om tilfældigheder og „hvad der lå i skuffen“. På den måde er moderniseringsprogrammet endnu et eksempel på, at vi skal være påpasselige med at læse alt for håndfaste intentioner ind i politiske programmer post hoc.

Moderniseringsprogrammet er blevet set som starten på NPM i Danmark, men det er klart – med udgangspunkt i den styringstænkning programmet er udtryk for – at kun dele af det, vi i dag identificerer som NPM, kom til udtryk i programmet. Det gælder fx det individsyn hentet i public choice-teorier, vi normalt kobler på NPM. Sådan et individsyn finder vi hverken moderniseringsprogrammet eller dets forarbejder. Tværtimod bliver frontmedarbejdernes gode intentioner fremhævet, og det proklameres, at det er en del af moderniseringsprogrammets opgave at fjerne de forhindringer, der er for medarbejdernes udførsel af deres arbejde (Bentzon 1988, 366).

Moderniseringsprogrammet var i bedste fald NPM light. Omvendt var moderniseringsprogrammet rigt på løsninger, der både før og siden er blevet anvist, når den offentlige sektors problemer disseskeres. Både regelforenklaring og bedre ledelse er klassiske og ofte anviste greb, i forsøg på at effektivisere den offentlige sektor. Også styring efter resultater var på dagsordenen i 1983 og bliver stadig i dag anvist som en god og effektiv vej at gå (Produktivitetskommissionen 2013, 131). På den måde er moderniseringsprogrammet stadig relevant og interessant nu, mere end 30 år efter. Og samtidig rejser programmets relevans også det centrale spørgsmål: hvis de allerede i 1983 havde løsningen, på problemerne, hvorfor er de så ikke implementeret endnu? Det spørgsmål vil vi forsøge at belyse nærmere i temanummerets anden del.

Litteratur

- Administrationsdepartementet 1983a, *Nye veje i effektiviseringsarbejdet i den offentlige sektor*, internt papir, 2. august 1983, Administrationsdepartementet, København.
- Andersen, N.Å. & J.G. Pors 2014, *Velfærdsledelse. Mellem styring og potentialisering*, Hans Reitzel, København.
- Bentzon, K.-H. 1988, *Fra vækst til omstilling: moderniseringen af den offentlige sektor*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Ejersbo, N. & C. Greve 2008, *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Børsen, København.
- Foucault, M. 1991, 'Governmentality', I. G. Burchell et al. (red.), *The Foucault Effect*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Flynn, N. 2007, *Public Sector Management*, SAGE Publications.
- Greve, C. & N. Ejersbo 2014, *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Akademisk Forlag Business, København.
- Greve, C. 2009, *Offentlig ledelse: Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, 2. udg, DJØF, København.
- Grøn, C.L.H. & H.F. Hansen 2014, 'Styring', i C.L.H. Grøn, H.F. Hansen & M.B. Kristiansen (red.), *Offentlig styring*, Hans Reitzel, København.
- Haarder, B. 1985, 'At få styr på de offentlige udgifter: en Sisifos-opgave', *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 66, no. 4, pp. 267-278.
- Hansen, H.F. 2008, 'Forvaltningspolitiske reformer: Kontinuitet eller brud?', *Tidsskriftet Politik*, vol. 1, nr. 11, pp. 6-17.
- Jespersen, P.K. 1996, *Bureaucratiet - magt og effektivitet*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Produktivitetskommissionen 2013, *Det handler om velstand og velfærd – slutrapport*, Produktivitetskommissionen, København.
- Scott, W.R. & G.F. Davis 2007, *Organizations and organizing: rational, natural, and open system perspectives*, 1. udg., Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, N.J.

Noter

1. Vi har ikke haft adgang til moderniseringsprogrammet i dets originale form, men derimod til to genoptryk, hhv. som bilag til (Bentzon, 1988) og på DenOffentlige.dk: <http://www.denooffentlige.dk/aktørhistorier/historisk-regerings-moderniseringsprogram-fra-1983>. Referencer til programmet i denne artikel er til sidetal i det genoptryk, der findes i (Bentzon, 1988).

Kontinuitet og forandring i statens mål- og resultatstyringskoncept

Mads Bøge Kristiansen

Ph.d., post.doc., Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

I denne artikel¹ afdækkes og forklares det statslige mål- og resultatstyringskoncepts udviklingsproces ved at sammenligne anbefalinger relateret til mål- og resultatstyring i staten over tid. Artiklen viser, hvordan resultatstyringsinstitutionen overordnet har været kendetegnet ved stabilitet siden introduktionen. På trods af denne overordnede stabilitet er mål- og resultatstyringsinstitutionen løbende blevet justeret og forandret (inden for den overordnede sti), hvilket undertiden har ført til ændringer i retningen for resultatstyringskonceptet.

1. Indledning

Mål- og resultatstyring blev introduceret i centraladministrationen i Danmark i løbet af 1980'erne og 1990'erne. Siden er mål- og resultatstyring blevet et centralt redskab i styringen i og af statslige styrelser og institutioner og fremstår i dag som et institutionaliseret element i den statslige styring. Finansministeriet har imidlertid med jævne mellemrum lanceret nye publikationer indeholdende anbefalinger til designet og implementeringen af mål- og resultatstyring. Spørgsmålet er derfor, om konceptet siden introduktionen har været kendetegnet ved kontinuitet eller forandring. Dette er udgangspunktet for denne artikel, der ønsker at besvare følgende undersøgelsesspørgsmål: 1) Hvordan har mål- og resultatstyringskonceptet udviklet sig over tid? 2) Har udviklingen været kendetegnet ved kontinuitet eller forandring? 3) Hvordan kan udviklingsprocessen forklares?

Med udgangspunkt i en historisk institutionel analyse afdækkes og forklares mål- og resultatstyringskonceptets udviklingsproces ved at sammenligne anbefa-

linger relateret til mål- og resultatstyring i staten over tid. Der ses alene på styringsdiskursens udvikling over tid, og ikke på den praktiske anvendelse af konceptet eller effekterne heraf. Praksis vil formentligt adskille sig væsentligt fra styringsdiskursen. Der vil dog være en vis legitimitet forbundet med at leve op til Finansministeriets anbefalinger (Meyer & Rowan 1977), og et vist tvangsmæssigt pres (DiMaggio & Powell 1983) for at adoptere den aktuelle styringsdiskurs. Styringspraksis kan derfor ikke afvises også at blive påvirket af styringsdiskursen, hvilket gør det interessant at analysere styringsdiskursen over tid.

Artiklen er inddelt i fem afsnit. Først skitseres den teoretiske analyseramme, hvorefter de metodiske overvejelser præsenteres. Herefter analyseres det empiriske materiale, efterfulgt af en diskussion af, hvorvidt mål- og resultatstyring har været kendetegnet ved kontinuitet eller forandring over tid, og hvordan udviklingsprocessen kan forklares. Endelig drages konklusioner.

2. Analyseramme: Kontinuitet og forandring

Det historisk institutionelle perspektiv anvendes ofte til at analysere institutioners (såsom mål- og resultatstyring) udvikling over tid traditionelt med fokus på begrebet *path dependence* (stiafhængighed). Pierson (2000, 252) definerer begrebet *stiafhængighed* som „social processes that exhibit increasing returns“. Her vil et skridt i en bestemt retning fremkalde yderligere bevægelse i samme retning på grund af selvforstærkende feedback-mekanismer. Dette skyldes, at de relative fordele ved den nuværende institution sammenlignet med alternative muligheder stiger over tid. Derved stiger omkostningerne ved at forlade stien (Pierson 2000, 252). *Stiafhængighed* betyder således, at når en institution er etableret, er den svær at forandre igen. Hvor Pierson primært fokuserer på aktørernes

nytte ved reproduktion af institutionen og transaktionsomkostningerne ved at forlade institutionen, anlægger Mahoney (2000, 517-525) et bredere perspektiv, idet han skelner mellem fire forskellige selvforstærkende mekanismer; nytte, funktionalitet, magt og legitimering. I det nyttebaserede perspektiv vælger aktører rationelt at reproducere institutionen, da omkostningerne ved forandring er større end de potentielle fordele herved. I det funktionelle perspektiv reproduceres institutionen, da den tjener et formål for et overordnet system. I magtperspektivet reproduceres institutionen, fordi den bakkes op af en magtfuld gruppe af aktører. I et legitimeringsperspektiv reproduceres institutionen, da den opfattes som passende og moralsk korrekt.

Når det kommer til forandring, er *critical junctures* (kritiske skilleveje) det centrale begreb inden for det historisk institutionelle perspektiv (Pierson 2000; 2004; Thelen & Steinmo 1992). Kritiske skilleveje udløses af et eksogent chok og markerer begyndelsen på selvforstærkende feedback-mekanismer (Pierson 2000, 263).

Streeck & Thelen (2005) vurderer imidlertid, at for meget af den historiske institutionelle litteratur er baseret på en sådan *punctuated equilibrium*-model, der skelner skarpt mellem lange perioder af institutionel stabilitet og radikale forandringer udløst af et eksogent chok. Med henblik på at indfange andre forandringsdynamikker skelner Streeck & Thelen (2005, 8-9) mellem *forandringsprocesser*, der kan være inkrementelle eller pludselige, og *forandringsresultater*, der kan være kendetegnet ved kontinuitet eller forandring. Denne kombination giver fire forskellige typer af institutionel forandring, der fremgår af Tabel 1.

I den første type af institutionel forandring (A) fører små hyppige forandringsprocesser til små forandringsresultater. I den anden type af forandring (B) er forandringsprocessen igen gradvis, men her er retningen i forandringen mere konstant. Denne type af forandring betyder, at inkrementelle forandringer over tid kan akkumulere til større ændringer. I type C synes forandringsprocessen at være radikal, men inden for en kort periode

er institutionen tilbage ved udgangspunktet. Endelig sker forandringer i type D gennem pludseligt institutionelt sammenbrud og erstatning af en ny institution.

Streeck & Thelen (2005) er optaget af de gradvise forandringer, der over tid udvikler sig til fundamentale forandringer. I modsætning til antagelserne i *punctuated equilibrium*-modellen, argumenterer Streeck & Thelen (2005, 19) for, at institutioner grundlæggende er stabile, ukomplette og under konstant forandring, hvorfor aktørerne har mulighed for at fortolke, omforme og ændre institutionerne. Mahoney & Thelen (2010, 15-18) præsenterer derfor fire typer af gradvise, men ikke desto mindre omfattende forandringer: 1) *Udskiftning* er, når institutioner udskiftes, eksempelvis når et nyt regelsæt erstatter et gammelt. 2) *Aflejring* er, når nye institutionelle initiativer lægges ovenpå allerede eksisterende institutioner. 3) *Sivning* fokuserer særligt på, at institutioner over tid hendor eller undergraves og langsomt mister betydning. 4) *Omdannelse* er, når institutionen på facaden forbliver den samme, men hvor formålet forvandles til at være noget helt andet.

Ud fra et rationelt perspektiv vil sådanne justeringer og ændringer af institutionen være et resultat af rationelle beslutninger med henblik på at løse problemer, idet reformatorer kan have erfaret, at den eksisterende institution ikke længere fungerer optimalt. Tilpasninger og nye institutionelle lag kan imidlertid også være et resultat af ændringer i de institutionelle omgivelser, der er karakteriseret ved udviklingen af socialt skabte normer, som organisationer og reformatorer må tilpasse sig for at opnå legitimitet og opbakning (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983).

3. Hvordan vurderes kontinuitet og forandring?

Med udgangspunkt i forandringsdynamikkerne undersøges mål- og resultatstyringskonceptet over tid. Det empiriske udgangspunkt for undersøgelsen er en gennemgang og kodning af publikationer fra centrale aktører, såsom Finansministeriet, Økonomitstyrelsen og Rigsrevisionen i perioden fra begyndelsen af 1980'erne til 2014. Spørgs-

Tabel 1: Typer af institutionel forandring

		Forandringsresultater	
		Inkrementelle forandringer indenfor stien (kontinuitet)	Forandring (diskontinuitet)
Forandrings-proces	Gradvis	A. Reproduktion via tilpasning	B. Gradvis, men potentiel fundamental forandring
	Pludselig	C. Hurtig tilbagevenden til tidligere situation	D. Sammenbrud og erstatning: Pludselige radikale forandringer (punctuation)

Kilde: Streeck & Thelen (2005, 9)

målet er imidlertid, hvordan forandring defineres og genkendes fra kontinuitet, og hvordan publikationerne vurderes og kodes. Her fokuseres på to dimensioner, henholdsvis omfanget af og retningen i forandringerne.

Omfanget af institutionelle forandringer

For at kunne vurdere udviklingen af mål- og resultatstyring over tid tages udgangspunkt i Halls (1993) tre ordener af forandring. Her henviser første-ordens forandring til modificeringer af de præcise niveauer for teknikker, metoder og krav til information. *Anden-ordens forandring* indebærer en fornyelse af teknikker, metoder og krav til information, mens *tredje-ordens forandring* henviser til samtidig forandring i teknikker og metoder såvel som de fundamentale antagelser og mål, som teknikkerne og metoderne tager udgangspunkt i (Hall 1993, 278-279). For at vurdere omfanget af forandringerne over tid kodes publikationerne fra de centrale aktører i forhold til, om de indeholder forandringer af første-, anden- og/eller tredje-orden. Første- og anden-ordens forandringer relateres til gradvise forandringsprocesser, der dog over tid potentielt kan akkumulere til fundamentale forandringer, der bryder med stien. Tredje-ordens forandring svarer til pludselige og radikale forandringer, der dog kan vende tilbage til stien igen.

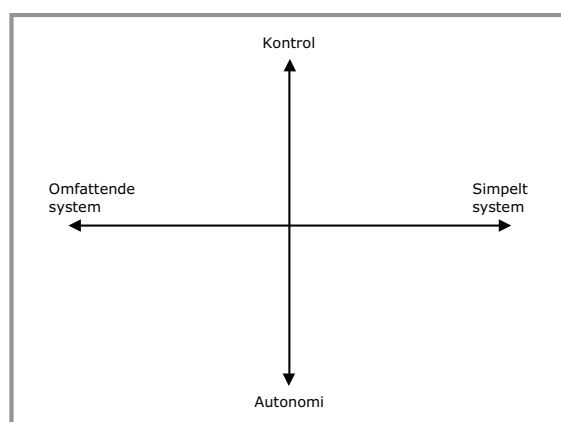
Retningen af institutionel forandring

Forandringer kan også vurderes ved at se på retningen af forandringerne. I litteraturen bliver der argumenteret for, at mål- og resultatstyring er et fleksibelt styringsværktøj, der snarere end at være baseret på et konsistent teoretisk udgangspunkt (Lægred, Roness & Rubecksen 2006; 2008) er „*a marriage of two opposites*“ (Hood 1991). Mål- og resultatstyring er et blandingssystem, der både foreskriver autonomi og kontrol. Der er med andre ord både et element af decentralisering og autonomi, hvor sloganet er „*let the managers manage*“, men på samme tid er der også et element af centralisering og kontrol, hvor sloganet er „*make the managers manage*“ (Kettl 1997; OECD 1997, 10). I hvilken retning pendulet svinger (Aucoin 1990), er et empirisk spørgsmål. Med henblik på at vurdere retningen i mål- og resultatstyringskonceptets udvikling søges efter forandringer i retningen af autonomi eller kontrol over tid. Publikationerne fra de centrale aktører kodes derfor i forhold til, hvorvidt fokus primært er på den interne styring og forbedring af indsatserne internt i de statslige styrelser og institutioner eller på moderdepartementets styring af underliggende styrelser og institutioner.

En anden måde at indfange ændringer i retningen af mål- og resultatstyringskonceptet på er ved at vurdere, hvorvidt fokus er på opbygning af mere detaljerede, sofi-

stikerede og omfattende mål- og resultatstyringssystemer (der dækker alle dele af organisationen), eller om fokus er på et mere simpelt og mindre omfattende mål- og resultatstyringssystem med ét formål. Der vil formentlig være en vis sammenhæng mellem de to dimensioner, idet kontrol og et omfattende mål- og resultatstyringssystem kan forventes at forekomme samtidig og vice versa. Alligevel anvendes begge dimensioner, da de tilsammen vurderes at kunne give en dybere indsigt i eventuelle ændringer i mål- og resultatstyringsdiskursen over tid. De to dimensioner er indfanget i figur 1:

Figur 1: Kategorisering af retningen af institutionel forandring



4. Mål- og resultatstyringskonceptets udvikling over tid

I det følgende beskrives udviklingen af mål- og resultatstyringskonceptet over fire perioder: 1) fra begyndelsen af 1980'erne til 1990, 2) fra 1990 til 2000, 3) fra 2000 til 2010 og 4) fra 2010 til 2014.

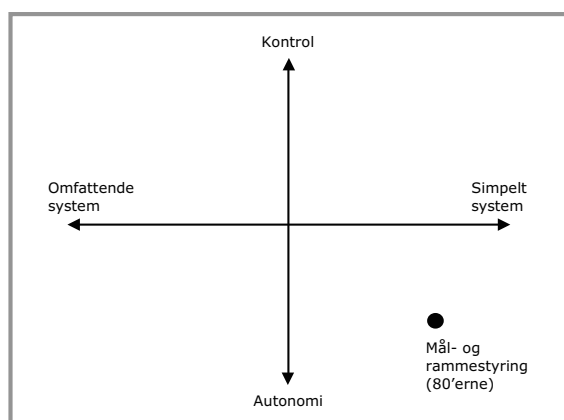
Budgetreform og introduktion af mål- og rammestyring (1980-1990)

Efter velfærdsstatens vækst i 1960'erne og konsolidering i 1970'erne blev den statslige styring i stigende grad kritiseret. Det var ikke muligt at styre de offentlige udgifter. En undersøgelse af budget- og bevillingssystemet blev igangsat, hvilket resulterede i en budgetreform i 1984. Hovedsigtet med budgetreformen var at muliggøre en yderligere decentralisering, hvor detailstyring blev erstattet af mål- og rammestyring. Mens rammestyringen gav en effektiv begrænsning af de offentlige udgifter, lykkedes det ikke, at etablere et tilsvarende velfungerende styringssystem for mål- og resultatsiden (Økonomistyrelsen 1996). Der manglede således en tydelig fokusering på konkrete og målbare resultater. I finansloven blev der taget tiltag i den retning, bl.a. i forslaget om aktivitetsoversigter fra slutningen af 1980'erne. Det var dog ifølge Ejersbo &

Greve (2008, 88) uden den helt store styringsmæssige effekt. Derudover blev der fra midten af 1980'erne udsendt en række anbefalinger vedrørende tilrettelæggelsen af mål- og resultatstyring med henblik på at føre moderniseringsprogrammets tanker om decentralisering ud i livet (Finansministeriet 1986, 5). I 1986 afgav SØS-udvalget rapporten *„Modernisering af ministeriernes økonomistyring“* (Finansministeriet 1986, 37-38), hvor der bl.a. blev peget på, at målformulering, rammefastsættelse og budgetopfølgning og resultatvurdering måtte styrkes. I rapporten blev det påpeget, at erfaringerne var at budgetopfølgningen og resultatanalysen var det svageste led, ligesom det blev påpeget, at budget og resultatopfølgningens vigtigste funktion var, at de udførende enheder lærte af de erfaringer, som gjordes (Finansministeriet 1986, 49). I forlængelse af hovedrapporten afgav SØS-udvalget yderligere to rapporter, herunder *„Resultatorienteret økonomistyring“* (Finansministeriet 1988) med henblik på at styrke resultatstyringen.

Mål- og resultatstyring (mål- og rammestyring) blev således introduceret i 1980'erne. Hansen (1991) har imidlertid argumenteret for, at troen på målstyring kan spores tilbage til 1960'erne og 1970'ernes forvaltningspolitiske betænkninger. Det er med andre ord ikke helt enkelt at udpege mål- og resultatstyringens oprindelse og finde én kritisk skillevej, hvorfor vi måske snarere skal tale om kritiske faser (Sundström 2006). Med introduktionen af mål- og rammestyring i løbet af 1980'erne fulgte en udstrakt grad af decentralisering og autonomi til de statslige styrelser og institutioner. Da mål- og rammestyring blev lanceret i 1980'erne, blev der primært fokuseret på formuleringen af mål, mens der i mindre grad blev fokuseret på resultatmåling og opfølgning på resultaterne, hvilket er illustreret i nedenstående figur:²

Figur 2: Tendenser i mål- og rammestyring i 1980'erne



Introduktion af kontraktstyring (1990-2000)

Med inspiration fra det britiske forsøg med *Next step agencies* (Ejersbo & Greve 2008, 92) blev de såkaldte „fristyrelsesforsøg“ iværksat i 1991, og syv statslige styrelser fik den 1. januar 1992 status af fristylser (Finansministeriet 1991, 4). Finansministeriet spillede en central rolle i udvælgelsen af styrelser og formuleringen af kontraktstyringsregimet. Ideen var et princip om „noget for noget“, idet kontrakterne opererede med øgede frihedsgrader for institutionen til gengæld for en række resultatkrav, der drejede sig om rationalisering og produktivitetsudvikling samt omstillingsevne. Et centralt element i kontrakterne var desuden en budgetgaranti for institutionen gennem kontraktperioden (Finansministeriet 1991, 5). Den 1. januar 1993 fik 6 nye styrelser resultatkontrakter og opnåede status af kontraktstyrelser. Indholdet i kontrakterne lignede fristylsernes kontrakter. Den socialdemokratiske ledede regering udskiftede dog betegnelsen „fristylser“ til „Kontraktstyringsforsøget“ (Finansministeriet 1995a, 9). Derudover kunne en vis drejning i resultatkravenes indhold observeres, idet fokus skiftede fra overordnede krav om udvikling af produktivitet, aktiviteter og omstillingsevne til resultatkrav, eksempelvis i form af service- og kvalitetsforbedringer (Økonomistyrelsen 1996, 42).

I forhandlingerne om resultatkontraktens indhold deltog ressortdepartementet, styrelsen og Finansministeriet. Kontrakten blev formelt indgået mellem ressortdepartementet og styrelsen, men i kraft af budgetgarantien var Finansministeriets forhandlingsposition stærk. Finansministeriet trak sig imidlertid ud af forhandlingerne og overlod det i stedet til en dialog mellem departementer og styrelser/direktorater i ministerierne. Herefter blev Finansministeriets rolle i højere grad at videreudvikle konceptet om kontraktstyring, og løftet om en budgetgaranti blev trukket tilbage (Finansministeriet 1995a; Binderkrantz & Christensen 2009).

I 1995 blev kontraktstyringsforsøget evalueret, og på baggrund af evalueringen blev forsøgsordningen gjort permanent (Finansministeriet 1995a). Det var imidlertid med Finansministeriets lancering af publikationsserien *„Værktøj til velfærd“* i 1995, at mål- og resultatstyring for alvor blev sat på dagsorden. Det overordnede synspunkt var her: *„Hellere én måling end tusind meninger“* (Finansministeriet 1995b, 52). Endvidere lød det, at: *„Uden konkrete, veldefinerede og bredt accepterede målinger ender drøftelser om institutionens udviklings- og forbedringsbehov i kampen om, hvem der kan argumentere bedst for egen mening“* (Finansministeriet 1995b, 52). I denne periode kunne ses en udbredt tro til styringsredskabet og et øget fokus på resultatmåling. I 1995 kobles desuden yderligere instrumenter til mål- og resultatstyringsredskabet, idet særlige direktørkontrakter blev koblet til resultatlø

(Finansministeriet 1995b, 47-49), i første omgang som en forsøgsordning, senere som en permanent ordning i 1997 (Finansministeriet 2000). I 1997 blev resultatløn også introduceret for medarbejdere (Finansministeriet 1999).

I midten af 1990'erne spredte der sig en opfattelse af, at der måske var blevet decentraliseret for meget beslutningskompetence. Der blev derfor nedsat et udvalg bestående af embedsmænd fra en række ministerier, der skulle: 1) Belyse arten og omfanget af den hidtidige ledelsesorienterede interne styring og kontrol i den statslige økonomiforvaltning og 2) opstille modeller for, hvorledes der kunne ske en styrkelse af ledelsesorienteret resultatvurdering og kontrol (Finansministeriet 1996, 7). I rapporten fra Udvalget vedrørende intern kontrol og resultatopfølgning (IKR-udvalget) blev det anbefalet at styrke den interne kontrol og resultatopfølgning i staten. Rapporten påpegede bl.a., at der siden midten af 1980'erne var gennemført en betydelig decentralisering i staten med indførelse af bl.a. mål- og rammestyring, der havde betydet større råderum for den enkelte institution. Decentraliseringen medførte et øget behov for, at departementerne, der havde uddelegeret en række kompetencer, førte tilsyn og fulgte op på resultaterne (Finansministeriet 1996, 8).

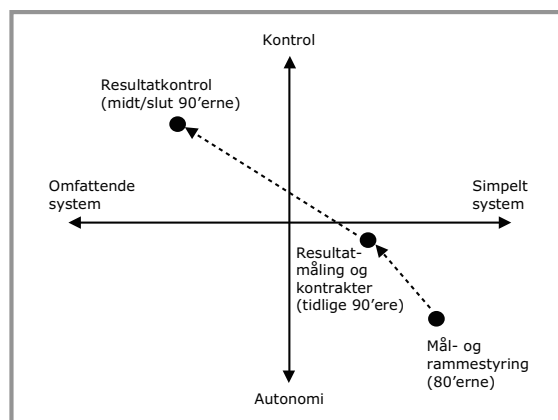
Rapporten fra IKR-udvalget understregede, at selv om ansvar og beslutningskompetence var delegeret til institutioner og styrelser, var det overordnede ansvar for et ministeriums styring og forvaltning fortsat utvetydigt placeret hos ministeriets øverste ledelse. Departementerne kunne ikke „decentralisere“ eller delegere sig fra dette ansvar, lød det (Økonomistyrelsen 1997, 9). Med andre ord blev ministeransvaret understreget og dermed også departementernes ansvar i forhold til opfølgning. Der påhvilede således ledelsen i det enkelte ministerium et generelt ansvar for, at der i ministeriet var etableret en effektiv intern kontrol og resultatopfølgning, der kunne forebygge, at der opstod styringssvigt, fejl og mangler. IKR-udvalget anbefalede derfor bl.a.: „at ministerier med mange og/eller større styrelser og institutioner eller tilskudsordninger opretter departementale controllerfunktioner“ (Finansministeriet 1996, 15).

I 1995 var de første virksomhedsregnskaber³ blevet aflagt som et led i en forsøgsordning. Sidenhen blev de permanentgjort og udbredt til hele centraladministrationen (Finansministeriet 1996, 16-18) blandt andet med det formål at opfylde oplysningsbehovet overfor organisationernes primære interessenter, såsom ressortdepartementet, Folketinget og Rigsrevisionen. Rapporten fra IKR-udvalget anbefalede derfor, at virksomhedsregnskaber fremadrettet var det dokument, hvori styrelser og institutioner skulle aflægge regnskab over både årets

opnåede mål, faglige resultater og økonomiske resultater (Finansministeriet 1996, 15). Endelig slog Rigsrevisionen (1998) fast, at mål- og resultatstyring var et redskab, som de kunne bruge i deres forvaltningsrevision, ligesom den anbefalede at øge antallet af kvantitative mål.

I denne periode institutionaliseres mål- og resultatstyring. Selvom mål- og resultatstyringsinstitutionen forekommer stabil, kan flere tilpasninger og ændringer observeres. Fokus på målingen af resultater og på resultatopfølgningen – særligt departementets styrings- og kontrolansvar – øges. Det ændrede fokus sker gennem en række anden-ordens forandringer, såsom introduktionen af resultatkontrakter, virksomhedsregnskaber, resultatbaseret løn, direktørkontrakter og etablering af controllerfunktioner. Ved at tilføje disse yderligere lag til den eksisterende institution ændres retningen i mål- og resultatstyringsinstitutionen. Efter en periode i 1980'erne, hvor autonomi og ansvar blev delegeret til de statslige styrelser og institutioner, synes tættere styring og kontrol at blive prioriteret i sidste halvdel af perioden. Balancen mellem autonomi og kontrol tipper mod kontrol. Og efter en periode, hvor en „let the managers manage“-tankegang havde været i fokus, svinger pendulet nu mod en „make the managers manage“-tankegang. Derudover fører de yderligere lag, der tilføjes til mål- og resultatstyringsinstitutionen, til et mere omfattende styringsredskab (illustreret i figur 3):

Figur 3: Retningen i forandringerne i 1990'erne



Fra klare mål til effektmål: Mod strategisk og langsigtet styring (2000-2010)

I 2003 lancerede Finansministeriet publikationen „Effektiv opgavevaretagelse i staten“ (Finansministeriet 2003a), der indeholdt en vejledning om resultatkontrakter. Med vejledningen blev en række tidligere vejledninger (herunder rapporten fra IKR-udvalget) annulleret. De vigtigste ændringer var, at: 1) resultatkontrakterne i højere grad

skulle fokusere på eksternt rettede mål; 2) institutionsdirektørernes resultatløb i højere grad skulle knyttes til institutionens opnåelse af eksternt rettede resultater, og 3) begrebsrammen blev justeret, idet anvendelse af opgavehierarkier som forståelsesramme og strategisk grundlag for udformning af resultatkontrakter blev anbefalet (Finansministeriet 2003a, 37).

Hovedlinjerne var, at der skulle opstilles et begrænset antal eksternt rettede mål, og at der til hvert af disse mål skulle knyttes en række resultatkrav (Finansministeriet 2003a, 11). Samtidig var der dog også: *„en ambition om, at kontrakterne på sigt udvikler sig til at omfatte hele institutionens virke“* (Finansministeriet 2003a, 88-89).

Der blev desuden stillet krav om, at departementernes effektiviseringsstrategier skulle indeholde overvejelser om, hvordan klare mål for brugerrettede opgaver skulle indgå i resultatkontrakterne. Dette krav blev fulgt op af *„Vejledning om klare mål og mere åbenhed“*, der havde til formål at skabe størst mulig åbenhed om, hvad borgere og virksomheder kunne forvente af de statslige styrelser og institutioners service og betjening (Finansministeriet 2004, 5). Endelig var et gennemgående tema, at den faglige og økonomiske styring burde knyttes tættere sammen (Finansministeriet 2003a, 85) for at skabe en bedre sammenhæng mellem resultatkontrakterne og bevillingssystemet. Dette blev koblet med overgangen til omkostningsbaserede regnskaber (Finansministeriet 2003b, 7), og synliggørelsen af produktionsomkostningerne (Finansministeriet 2006, 7).

I midten af denne periode kom styringsredskabet under kritik (se bl.a. Gjørup et al. 2007), og i slutningen af 2007 begyndte en arbejdsgruppe⁴ i Finansministeriet at indsamle erfaringer med mål- og resultatstyring i staten. På baggrund af dette arbejde lancerede Finansministeriet i februar 2010 *„Ansvar for styring“* (Finansministeriet 2010). Publikationen indeholdt ikke nye regler eller krav, men nogle af de tidligere krav blev afskaffet ud fra en afbureaukratiseringsdagsorden (Finansministeriet 2010, 5). De væsentligste anbefalinger var: 1) få, strategisk vigtige mål, 2) fokus på resultater og effekt, 3) fokus på sammenhæng mellem omkostninger og opgaveløsningen, 4) langsigtet styring og 5) fokus på brugerne. Anbefalingerne af få vigtige og gerne flerårige mål⁵ kan ses som et svar på kritikken af mål- og resultatstyring som værende for bureaukratisk, omfattende og detailorienteret (Gjørup et al. 2007).

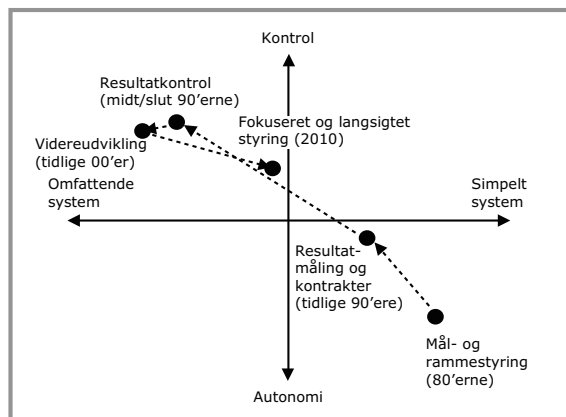
I *„Vejledning om klare mål og mere åbenhed“* (Finansministeriet 2004) blev som nævnt stillet krav om udformningen af en politik for *„klare mål“* samt opstilling og opfølgning på brugerrettede mål i en særskilt proces. Disse krav bortfaldt med *„Ansvar for styring“*, og brugerrettede mål blev anbefalet integreret i resultatkontrakten

for at gøre mål- og resultatstyringsarbejdet mindre komplekst. Som et resultat af en trepartsaftale blev et nyt krav om at opstille personalepolitiske kvalitetsmål imidlertid tilføjet (Finansministeriet 2010), hvilket gik imod det overordnede formål om at simplificere og fokusere mål- og resultatstyringssystemet.

I forhold til *„IKR-rapporten“* (Finansministeriet 1996) blev den departementale styring formuleret mindre markant, og der lægges vægt på en mere overordnet og langsigtet styring fokuseret på få, strategisk vigtige mål. Et element i anbefalingen om få, strategisk vigtige mål og en mere langsigtet styring var formuleringen af effektmål. Det blev derfor indføjet i Økonomistyrelsens resultatkontrakt, at der skulle udvikles *„gode råd til effektmåling“* (Økonomistyrelsen 2010a), hvilket resulterede i en række publikationer under dette tema (Økonomistyrelsen 2010b; 2010c; 2010d). Et par måneder før Finansministeriets lancering af *„Ansvar for styring“* havde Rigsrevisionen (2009) lanceret *„Beretning til Statsrevisorerne om mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt“*. Her var vurderingen, at flere organisationer ikke havde udnyttet deres potentiale for at opstille effektmål for deres kerneydelser, og at departementet aktivt burde søge at fremme brugen af mål for den samfundsmæssige effekt af organisationens aktiviteter.

I denne periode er der fortsat ingen tegn på tredjeordens forandring, hvorimod flere tilpasninger og ændringer af første- og anden-orden observeres. Selvom det i begyndelsen af perioden angives, at der tages skridt mod en simplificering af mål- og resultatstyringskonceptet (Finansministeriet 2003a, 50), tilføjes også nye elementer. Et opgavehierarki og klare mål for brugerrettede opgaver kobles til den eksisterende institution (anden-ordens forandring). Derudover anbefales en tættere kobling mellem den faglige og økonomiske styring og fokus på eksternt rettede mål (første-ordens forandring). I slutningen af perioden kritiseres mål- og resultatstyringskonceptet. Som svar på denne kritik lanceres en række justeringer og forandringer af første- og anden-orden. *„Klare mål“* afvikles (anden-ordens forandring) ligesom mål- og resultatstyringen nu skulle ændres i retningen af en mere langsigtet, strategisk og fleksibel styring, og resultatkontrakterne skulle indeholde færre mål (første-ordens forandring). Tidligere anbefalinger om, at resultatkontrakterne skulle være fuldt dækkende (se eksempelvis Finansministeriet 2000, 27; 2003, 41), erstattes af, at resultatkontrakterne i højere grad skulle bruges strategisk. I sidste del af perioden svinger pendulet mod mere autonomi og et mindre omfattende mål- og resultatstyringssystem, hvilket er illustreret i figur 4:

Figur 4: Retningen i forandringerne i perioden 2000-2010



Mål- og resultatstyring i en krisetid (2010-2014)

Som så mange andre lande blev Danmark ramt af økonomisk krise, der bl.a. resulterede i besparelser i centraladministrationen (Finansministeriet 2011) og nye styringsinitiativer såsom en budgetlov og projekt „God økonomistyring“ (Finansministeriet 2012a; 2012b; Moderniseringsstyrelsen 2011). Den 1. januar 2014 blev regelgrundlag for økonomistyring i staten lanceret, og anbefalingerne i „Ansvar for styring“ (2010), for så vidt angår mål- og resultatstyring, blev ophævet. I forhold til tidligere regelsæt ses en høj grad af kontinuitet. Dog afskaffes kravet om, at institutionen skal opstille personalepolitiske kvalitetsmål, mens målrapporteringen i årsrapporten udvides, idet virksomheden skal analysere udvalgte resultatmål (Moderniseringsstyrelsen 2014, 9, 12).

I efteråret 2014 lancerede Finansministeriet en ny model for mål- og resultatstyring, der afløste „Ansvar for styring“ (se interviewet med Finansministeriet i dette temanummer). Baggrunden for den nye model var en vurdering af, at det nuværende system med resultatkontrakter mange steder var sandet til (Finansministeriet 2014, 3). De hidtidige resultatkontrakter havde skullet tjene for mange formål på én gang, samtidig med at der i flere tilfælde ikke havde været tilstrækkelig klarhed om den strategiske retning i kontrakterne. Dette havde medført et for omfangsrigt antal mål, som ikke var tilstrækkeligt prioriterede. Der var derfor behov for en videreudvikling af værktøjet (Finansministeriet 2014, 4). Med den nye model blev begrebet „mål- og resultatplanen“ introduceret. Mål- og resultatplanen fokuserer på følgende elementer:

- Fokuseret og forenklet tilgang til mål- og resultatstyring
- Ét formål for mål- og resultatplanen (særligt styringsrelationen mellem departementschef og styrelsesdirektør)

- Flerårig strategisk retning udstukket fra toplederniveauet
- Få (5-10), klare og styringsrelevante mål knyttet til de prioriterede kerneopgaver. 1-3 af det samlede antal mål kan vedrøre styrelsens interne administration
- Fastsættelse af og opfølgning på målene skal tage højde for den specifikke opgaves karakter (sondring mellem drifts- og policyopgaver)
- Systematisk resultatopfølgning og dialog om resultatudvikling forankret på toplederniveau.

Fokuseringen og forenklingen af mål- og resultatstyringen kan ses som en fortsættelse men yderligere betoning og eksplicitering af anbefalingerne i „Ansvar for styring“. Finansministeriet (2014) vurderede, at de hidtidige kontrakter på én og samme tid havde skullet tage hånd om de eksterne interessenter, den interne styring og de politisk prioriterede kerneopgaver, hvilket havde sløret kontrakterne. Derfor afvikles f.eks. krav om personalepolitiske mål og anbefalinger om fokus på brugeren.

Anbefalingen om færre mål kan også ses som en fortsættelse af anbefalingerne fra „Ansvar for styring“ (og et fortsat brud med tidligere anbefalinger om dækkende mål for hele organisationens virke). Også her ses imidlertid en yderligere eksplicitering, idet det angives at der max. bør indgå 5-10 mål. I forhold til det strategiske fokus ses også en lige linje fra „Ansvar for styring“, dog med et mere eksplicit fokus på forankring i topledelsen i forhold til at udstikke en flerårig strategisk retning, følge op på og drøfte resultaterne samt sikre implementeringen lokalt.

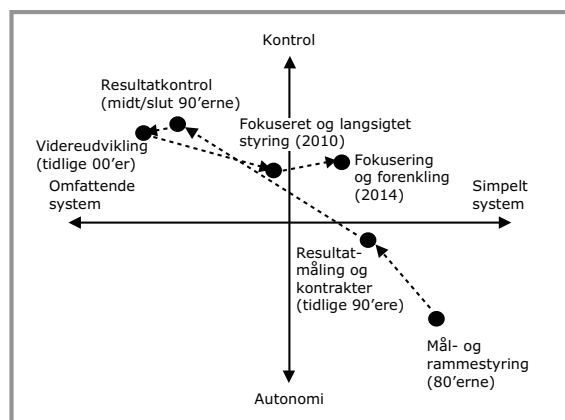
I vejledningen angives det, at der kan opstilles mål for den interne administration, f.eks. prognosepræcision, husleje pr. årsværk mv. (Finansministeriet 2014, 34-35), hvilket kan ses som en ændring i forhold til tidligere anbefalinger om at fokusere på eksternt rettede mål (Finansministeriet 2003a). Effektmål anbefales fortsat, men udfordringerne herved er yderligere betonet, og det fremgår tydeligere, at andre typer af mål kan være nødvendige (Finansministeriet 2014, 27). I forlængelse heraf er der i denne vejledning et tydeligere fokus på opgavetypens betydning for målformulering og muligheden for at måle resultaterne af indsatsen. Dette fokus ses også i „Ansvar for styring“ fokus på fleksibilitet (og for den sags skyld også i ældre publikationer), men nu sondres eksplicit mellem drifts- og policyopgaver.

Direktørkontrakter afskaffes ikke med den nye vejledning, men der er heller ikke direkte anbefalinger om, at de skal anvendes. Koblingen mellem resultatmål og bonus er også mindre tydelig og formaliseret end tidligere. Tidligere skulle der: „på forhånd opstilles kriterier for udmøntning af resultatløns herunder hvordan de enkelte mål vægtes“ (Finansministeriet 2010, 34). Nu angives det, at

mål- og resultatplanen kun omfatter en del af den samlede styring, hvorfor det er naturligt, at koblingen mellem resultater og løn bygger på mere end indfrielsen af mål i mål- og resultatplanen. Derfor vurderes en automatisk én til én-sammenhæng mellem målopfyldelse i mål- og resultatplanen og resultatløns ikke hensigtsmæssig (Finansministeriet 2014, 9).

I denne periode justeres og forandres konceptet igen. Ifølge Finansministeriet (2014, 4) er der dog tale om en fokusering og videreudvikling af gode elementer fra resultatkontrakterne. Der er således ikke tale om tredje-ordens forandring, men justeringer og forandringer via første- og anden-ordens forandringer. Anden-ordens forandringer ses i form af udskiftningen af resultatkontrakten med en mål- og resultatplan samt afskaffelsen af kravet om personalepolitiske mål. Første-ordens forandringer ses bl.a. i form af eksplicitering af max. 5-10 mål, fokus på mål for intern administration, anbefalingen om ét formål samt en løsere kobling mellem resultatkrav og resultatløns. Disse tilpasninger og forandringer betyder, at konceptet går yderligere i retningen af simplificering og forenkling. Udviklingen i forhold til akse vedrørende kontrol eller autonomi er vanskeligere at vurdere. Da det primære formål beskrives som styringsrelationen mellem departementschef og styrelsesdirektør, og da mål for den interne administration (der kan benchmarkes) kan anvendes, vurderes konceptet dog at gå mere mod kontrol end autonomi.

Figur 5: Retningen i forandringerne i perioden 2010-2014



5. Forklaringer på kontinuitet og forandring

Efter analysen af mål- og resultatstyringskonceptets udvikling over tid diskuteres nu, hvorvidt udviklingen har været kendetegnet ved kontinuitet eller forandring, og hvordan udviklingsprocessen kan forklares.

Stabilitet og kontinuitet

Mål- og resultatstyringsens oprindelse dateres ofte til 1980'erne, hvorfor budgetreformen og lanceringen af moderniseringsprogrammet i 1980'erne kan anskues som den kritiske skillevej. Som nævnt i det ovenstående er det dog ikke helt enkelt at finde én kritisk skillevej, og vi skal måske snarere tale om kritiske faser. Alternativt kan det anskues som en skillevej med et begrænset antal af alternative muligheder påvirket af tidligere beslutninger og handlinger.

Introduktionen af mål- og resultatstyring kan anskues som (et) kritisk(e) øjeblik(ke), der etablerede en sti, af selvforstærkende mekanismer for styring i staten – en sti, der er ganske resistent over for dramatiske ændringer. Selvom mål- og resultatstyringskonceptet løbende er blevet forandret, er udviklingen kendetegnet ved mindre tilpasninger af styringsredskabet og integration af nye koncepter og metoder i det eksisterende (første- og anden-ordens forandringer) snarere end større forandringer af tredje-orden. På trods af løbende kritik af mål- og resultatstyringskonceptet, synes en lock-in situation (Pierson 2000) at være etableret, og mål- og resultatstyringsinstitutionen synes meget vanskelig at forandre grundlæggende. Omkostningerne ved at skifte til et andet alternativ er steget markant over tid. Der er investeret mange ressourcer i forbindelse med implementeringen af mål- og resultatstyringssystemerne og i udviklingen af kompetencer og kapacitet til mål- og resultatstyring. Omkostningerne ved at forlade stien er derfor steget, og fordelene ved mål- og resultatstyring i forhold til alternative styringsredskaber er øget. Mål- og resultatstyring er over de seneste 20-30 år blevet et centralt styringsredskab i styringsrelationen mellem departementer og underliggende organisatoriske enheder, hvorfor et oplagt alternativ ikke længere synes at eksistere. Ud over omkostningerne ved at forlade stien synes mål- og resultatstyringsinstitutionen også at blive reproduceret, fordi den på trods af løbende kritik opfattes som den „rigtige“ og „passende“ måde at styre statslige styrelser og institutioner (Mahoney 2000). Dette ses eksempelvis i den seneste vejledning fra Finansministeriet (2014, 14), hvor det fremgår, at: „den nye tilgang til strategisk styring bygger også på tankegangen om det grundlæggende sunde i at opstille mål for sine kerneopgaver og herefter følge op på resultaterne af arbejdet med disse mål“. Resultatet heraf synes at være det såkaldte TINA-paradoks: *There Is No Alternative*.

Analysen viser desuden, hvordan magtfulde aktører har været helt centrale i forbindelse med introduktionen, promoveringen, udviklingen og implementeringen af mål- og resultatstyring i staten og i forhold til at sikre, at den valgte sti fastholdes. Disse aktører er primært Finansministeriet, Økonomistyrelsen (nu Moderniserings-

styrelsen) og i mindre omfang Rigsrevisionen. Aktørernes magtpositioner forstærkes af mål- og resultatstyring, hvorfor de vil have incitamenter til og muligheder for at udvikle og fastholde institutionen (Mahoney 2000). Hvis institutionen skal forandres markant (tredje-ordens forandringer), kræver det, at magtbalancen ændres, eller at disse aktører overbevises om, at mere dramatiske ændringer er påkrævet.

Gradvise forandringer

Inden for denne overordnede kontinuitet i mål- og resultatstyringsinstitutionen har der imidlertid løbende været justeringer og forandringer af første- og anden-orden, hvor de eksisterende instrumenter er justeret, og nye instrumenter og metoder er kommet til. Hvorvidt mål- og resultatstyringsinstitutionen har været kendetegnet af kontinuitet eller forandring, afhænger således af, hvilket niveau (orden) af forandring der anvendes som udgangspunkt for vurderingen.

Forandringer i niveauet eller rammen for hovedinstrumenterne (første-ordens forandring) ses i form af mindre justeringer af det eksisterende mål- og resultatstyringssystem såsom ændringer i anbefalinger af antallet af mål og resultatkrav, ændringer i anbefalinger om balancen mellem resultatkrav eller indikatorer for aktiviteter, outputs og outcomes, anbefalinger om eksternt rettede mål eller mål for den interne administration mv. Forandringer af anden-orden ses i fornyelse af teknikker og metoder såsom introduktionen af resultatkontrakter, direktørkontrakter, resultatløn, virksomhedsregnskaber (senere årsrapporten), „klare mål“, opgavehierarkiet samt resultatplaner. Mange af disse første- og anden-ordens forandringer adopteres som yderligere *lag*, der lægges oven på det eksisterende mål- og resultatstyringsredskab. Senere er nogle af disse nye *lag* blevet afviklet igen (såsom „klare mål“, personalepolitiske mål), elementer er blevet udskiftet (resultatkontrakten udskiftes med mål- og resultatplan), og andre har mistet betydning via sivning (fokus på brugeren⁶ og opgavehierarkiet) i et forsøg på at opnå et simplere mål- og resultatstyringssystem. Derudover omdannes formålet med mål- og resultatstyring løbende og kobles til aktuelle forvaltningspolitiske dagsordener. Udviklingen synes således primært at være kendetegnet ved gradvise forandringsprocesser, der undertiden resulterer i, at mål- og resultatstyringskonceptet skifter retning.

Hvorvidt disse ændringer af første- og anden-orden har hobet sig op til en større ændring af institutionen, er vanskeligt at vurdere. Undertiden synes *forandringsresultaterne* at være mere omfattende end type A (reproduktion via tilpasning), da de mange små justeringer og ændringer bevirker, at mål- og resultatstyringskonceptet

ændrer retning over tid. Om dette er tilstrækkeligt til, at forandringsresultaterne kan betegnes som fundamentale (som det beskrives i type b), er dog tvivlsomt. Det kan således ikke entydigt konkluderes, at alle ændringer har været en tilpasning af den eksisterende institution, eller at de gradvise forandringer er akkumuleret til en helt forandret institution. Udviklingsprocessen synes snarere at placere sig et sted imellem de to forandringstyper.

Mål- og resultatstyring antager som nævnt både autonomi og kontrol, og som analysen viser, så svinger pendulet over tid. Udviklingsprocessen er således kendetegnet ved, at pendulet i begyndelsen med budgetreformen og introduktionen af mål- og rammestyring svinger mod autonomi, og opbygningen af et simpelt system. De første resultatkontrakter, der indgås i begyndelsen af 1990'erne, er også langt hen ad vejen baseret på autonomi og intern organisatorisk udvikling. I løbet af 1990'erne øges fokus på målinger af resultaterne, og resultaterne skal nu afrapporteres i virksomhedsregnskaber (årsrapporter), som bl.a. kan udgøre udgangspunktet for Rigsrevisionens forvaltningsrevision. I midten og slutningen af 1990'erne øges fokus på at kontrollere og følge op på resultaterne, og mål- og resultatstyring som et eksternt styringsredskab bliver vægtet tydeligere. Tilføjelsen af nye instrumenter forandrer gradvist mål- og resultatstyringsredskabet i denne periode. Forandringerne kan ses som et svar på erfaringerne med mål- og resultatstyring, idet det blev anført, at delegeringen af ansvar og kompetencer i 1980'erne var gået for vidt, og at der derfor var behov for mere central kontrol. I denne periode svinger pendulet således mod mere kontrol og et mere sofistikeret, detaljeret og omfattende mål- og resultatstyringssystem. Gennem 2000'erne bliver mål- og resultatstyring kritiseret for at være for omfattende og bureaukratisk. Svaret på denne kritik er yderligere justeringer af mål- og resultatstyring i retningen af mindre omfattende, men mere fleksible mål- og resultatstyringsredskaber med fokus på strategisk og langsigtet styring. Derudover afskaffes nogle krav, idet et mere simpelt styringsredskab foretrækkes i disse år. Denne tendens fortsætter og forstærkes med de seneste anbefalinger, hvor mål- og resultatstyring fortsat vurderes at være for omfattende og at være sandet til, hvorfor et mere enkelt og fokuseret koncept anbefales.

Spørgsmålet er så, hvad der kan forklare disse gradvise ændringer over tid. Er de et udtryk for rationelle beslutninger med henblik på at løse problemer med styringsredskabet? Eller er de et udtryk for nye normer for „korrekt“ resultatstyring i de institutionelle omgivelser (Meyer & Rowan 1977) eller imitation af andre lande (DiMaggio & Powell 1983)? Som analysen viser, er mange af ændringerne nok gennemført i lyset af erfaringer, ny viden og som reaktioner på identificerede problemer. Dette ses

i 1980'erne, da det blev angivet, at mål- og rammestyring blev introduceret som en reaktion på det tidligere fokus på detaljstyring og planlægning. I 1990'erne blev det anført, at delegationen og decentraliseringen var gået for langt, hvorfor justeringer i retningen af øget kontrol var nødvendigt. De ændringer, der blev lanceret i 2010, blev angivet at være et svar på, at mål- og resultatstyringen var blevet for omfattende med for mange, for kortsigtede og for detaljerede resultatkrav. Endelig angives de seneste ændringer at være et svar på, at konceptet mange steder er sandet til. Ændringerne synes derfor at være forårsaget af problemer indlejret i mål- og resultatstyring, idet pendulet på forskellige tidspunkter svinger for langt i retningen af henholdsvis kontrol og autonomi, simpelt og omfattende, og derfor tvinges tilbage (Aucoin 1990).

Dette er en ganske rationel forklaring på ændringerne, hvor identificerede problemer fører til handling fra reformatorer, der søger en løsning på disse. Denne søgen efter løsninger kan imidlertid også tolkes ud fra et perspektiv der fokuserer på de institutionelle omgivelser (Meyer & Rowan 1977) og imitation (DiMaggio & Powell 1983). Idéen til den kontraktbaseret mål- og resultatstyring kom fra de britiske forsøg med *Next Step Agencies*, og kan derfor anskues som imitation. Derudover viser gennemgangen af publikationerne, at der ofte refereres til vejledninger i særligt Norge og Sverige (se eksempelvis Økonomistyrelsen 2010d), ligesom der over tid været en række netværksaktiviteter mellem de centrale aktører i udviklingen af mål- og resultatstyringskoncepter. Disse netværksaktiviteter har været institutionaliseret i arenaer såsom OECD/PUMA (OECD 1997; Sahlin-Andersson 2001) og endnu mere intenst i nordiske netværk (Raa 2011) såsom RAKO-seminarerne, hvor emner som mål- og resultatstyring er blevet diskuteret (se eksempelvis Statskontoret 2007).

Endelig kobles mål- og resultatstyringskonceptet løbende med aktuelle forvaltningspolitiske dagsordener. I begyndelsen var mål- og resultatstyring et koncept til frisætning, omstilling og produktivitetsudvikling. I 00'erne ændres formålet i stigende grad til også at omfatte borgerne og brugerne, hvilket kan ses som en refleksion af den forvaltningspolitiske dagsorden i „*Med borgerne ved roret*“ (Regeringen 2002) og senere i „Kvalitetsreformen“. Personalepolitikken kobles til konceptet i forbindelse med trepartsforhandlingerne i 2007, samtidig med at konceptet kobles til afbureaukratisering og forenkling. I 2010 omdannes konceptet i retningen af mere fokus på effekt, hvilket kan ses i lyset af, at effektfokus på dette tidspunkt syntes at være blevet institutionaliseret som den „rigtige“ måde at styre på. Effektfokus (*outcome based management*) var blevet adopteret i mange andre lande, mens det i Danmark var blevet promoveret af konsulent-

firmaer, der inviterede offentlige ledere til konferencer og studieture med dette tema. Flere ministerier havde allerede taget denne styringstænkning til sig, hvorfor øget fokus på effekt kan tolkes som den oplagte løsning på et problem med for omfattende og for kortsigtet styring, da den allerede var institutionaliseret i omgivelserne. Senest omdannes konceptet igen til i højere grad at fokusere på relationen mellem departementschef og styrelsesdirektør, og der fokuseres i højere grad på mål for den interne administration, hvilket afspejler det aktuelle forvaltningspolitiske fokus på udgifts- og økonomistyring.

Inspirationen, netværksaktiviteterne, henvisningerne til andre landes anbefalinger til mål- og resultatstyring samt koblingen til aktuelle forvaltningspolitiske dagsordener indikerer, at ændringerne i mål- og resultatstyringsdiskursen kan forklares med en vis grad af „mode“, imitation og tilpasning til de institutionelle omgivelser. Hvorvidt det er de rationelle forklaringer eller ændringer i de institutionelle omgivelser, der har den største forklaringskraft, er uklart, og forklaringen synes primært at være et resultat af et komplekst samspil mellem de to (Røvik 2007). De observerede problemer er reelle, men når løsningerne skal findes, søges inspiration hos andre (imitation) og i de aktuelle forvaltningspolitiske dagsordener.

6. Konklusion

I denne artikel er det statslige mål- og resultatstyringskoncepts udvikling over tid blevet analyseret. Det kan anføres, at mål- og resultatstyring har sin begyndelse i 1980'erne, men ideerne bag kan identificeres tidligere. Siden introduktionen har mål- og resultatstyringsinstitutionen været kendetegnet ved en høj grad af stabilitet i forhold til tredje-ordens forandringer. Med udgangspunkt i et stiafhængighedsperspektiv kan denne stabilitet i styringsredskabet forklares med henvisning til omkostningerne forbundet ved at forlade denne sti, at mål- og resultatstyring fremstår som den „rigtige“ og passende form for styring og ved, at magtfulde aktører har understøttet og opretholdt styringsredskabet.

På trods af denne kontinuitet er mål- og resultatstyringsinstitutionen løbende blevet justeret og forandret via første- og anden-ordens forandringer. Yderligere *lag* er blevet tilføjet til den oprindelige institution. Senere er nogle af disse nye *lag* blevet afviklet igen, blevet udskiftet, eller har mistet fokus via sivning i et forsøg på at gå nogle skridt tilbage mod udgangspunktet. Derudover er formålet løbende blevet omdannet og koblet til aktuelle forvaltningspolitiske dagsordener. Spørgsmålet om, hvorvidt mål- og resultatstyringsinstitutionen har været kendetegnet af kontinuitet eller forandring, afhænger så-

ledes af, hvilken orden af forandring der anvendes som udgangspunkt for denne vurdering.

De gradvise forandringer af første- og anden-orden (indenfor den overordnede sti) resulterer undertiden i ændringer i retningen for mål- og resultatstyring. Pendulet svinger således fra autonomi og et meget simpelt styringsredskab i de tidlige år mod mere kontrol og et mere omfattende mål- og resultatstyringssystem fra midten/slutningen af 1990'erne og tilbage igen mod et mindre omfattende mål- og resultatstyringssystem inden for de seneste år. Forklaringer på disse ændringer kan forstås med udgangspunkt i dels et rationelt perspektiv med henblik på at løse problemer indlejret i mål- og resultatstyringssystemet, dels et perspektiv, der fokuserer på moderne styringsideer, imitation og tilpasning til de institutionelle omgivelser.

Litteratur

- Aucoin, P. 1990, 'Administrative Reforms in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums', *Governance*, vol. 3, no. 2, pp. 115-137.
- Binderkrantz, A.S. & J.G. Christensen 2009, 'Governing Danish Agencies by Contract: From Negotiated Freedom to the Shadow of Hierarchy', *Journal of Public Policy*, vol. 29, no. 1, pp. 55-78.
- DiMaggio, P.J. & W.W. Powell 1983 'The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields', *American Sociological Review*, vol. 48, no. 1, pp. 147-160.
- Ejersbo, N. & C. Greve 2008, *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Børsens forlag, København.
- Finansministeriet 1986, *Modernisering af ministeriernes økonomistyring*, Bianco Lunos Bogtrykkeri, København.
- Finansministeriet 1988, *Resultatorienteret økonomistyring. Udvalgte metoder og værktøjer*, Schultz Grafisk A/S, København.
- Finansministeriet 1991, *Fristyrelsesforsøg. Præsentation af de første fristyrer*, Rekart Offset, København.
- Finansministeriet 1995a, *Kontraktstyring i staten – erfaring fra 13 forsøg med resultat-*
- Kontrakter*, Finansministeriet, København.
- Finansministeriet 1995b, *Effektive institutioner. Mål- og resultatstyring. Værktøj til velfærd*, Schultz Information, Albertslund.
- Finansministeriet 1996, *Intern kontrol og resultatopfølgning*, Finansministeriet, København.
- Finansministeriet 1999, *Resultatløn i staten*, Schultz Information, Albertslund.
- Finansministeriet 2000, *Kontraktstyring i staten*, Schultz Information, Albertslund.
- Finansministeriet 2003a, *Effektiv opgavevaretagelse i staten*, Schultz Information, Albertslund.
- Finansministeriet 2003b, *Omkostningsprincipper i staten. Omlægning af det statslige budget- og regnskabssystemer*, Schultz Information, København.
- Finansministeriet 2004, *Vejledning om klare mål og mere åbenhed*, Schultz Information, Albertslund.
- Finansministeriet 2006, *Introduktion til et omkostningsbaseret bevillingssystem*, Schultz Information, Albertslund.
- Finansministeriet 2010, *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*, Schultz Information, København.
- Finansministeriet 2011, *BoligJobPlan – Fradrag for hjælp og istandsættelse i hjemmet*, lokaliseret d. 3. september 2012 via dette link: http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2011/05/20110518-boligjobplan/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/05/BoligJobplan/BoligJobplan_aftale.aspx
- Finansministeriet 2012a, *Aftale om budgetlov*, lokaliseret d. 20. januar 2014 via dette link: <http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/03/regeringen-indgaar-aftale-om-ny-budgetlov/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2012/03/Budgetlov/aftale%20om%20budgetlov.aspx>
- Finansministeriet 2012b, *Handouts vedrørende budgetlov*, lokaliseret d. 20. januar 2014 via dette link: http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/03/regeringen-indgaar-aftale-om-ny-budgetlov/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2012/03/Budgetlov/budgetlov_handouts.aspx
- Finansministeriet 2014, *Inspiration til strategisk styring med fokus på resultater*, lokaliseret d. 12. september 2014 via dette link: <http://www.modst.dk/God-okonomistyring/-/media/Økonomistyring/20140909%20Inspirationmateriale.pdf>
- Gjørup, J., H. Hjortdal, T. Jensen, L. Lerborg, C. Nielsen, N. Refslund, J. Suppli & J.S. Winkel 2007, 'Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde', *Politiken*, 29. marts.
- Hall, P. 1993, 'Policy paradigms, social learning and the states', *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3, pp. 275-296.
- Hansen, H.F. 1991, 'Målstyring og strategisk planlægning i dansk forvaltning', i P. Lægred (red.), *Målstyring og virksomhedsplanlægning i offentlig sektor*, Alma Mater forlag, Bergen.
- Hood, C. 1991, 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 3-19.
- Kettl, D.F. 1997, 'The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links', *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, no. 3, pp. 446-462.
- Kristiansen, M.B. 2014, 'Mål- og resultatstyring i staten. Udvikling over tid – kontinuitet og forandring', i M.B. Kristiansen (red.), *Resultatstyring i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København.
- Lægred, P., P.G. Roness & K. Rubecksen 2006, 'Performance management in practice: The Norwegian way', *Financial Accountability & Management*, vol. 22, no. 3, pp. 251-270.
- Lægred, P., P.G. Roness & K. Rubecksen 2008, 'Performance Information and Performance Steering: Integrated Systems or Loose Coupling?', i S. Van der Walle & W. Van Dooren (red.), *Performance Information in the Public Sector*, Palgrave Macmillan, New York.
- Mahoney, J. 2000, 'Path Dependence in Historical Sociology', *Theory and Society*, vol. 29, no. 4, pp. 507-548.
- Mahoney, J. & K.A. Thelen 2010, *Explaining institutional change, ambiguity, agency, and power*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Meyer, J.W. & B. Rowan 1977, 'Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 2, pp. 340-363.
- Moderniseringsstyrelsen 2011, *Kom godt i gang med de nye krav til økonomistyring i 2012. Vejledning til Projekt god økonomistyring i den offentlige sektor*, december.
- Moderniseringsstyrelsen 2014, *Økonomistyring i staten del 2 Regelgrundlag, version 1, januar 2014*.
- OECD 1997, *In Search of Results. Performance Management Practices*, Public Management Publications, Paris.
- Pierson, P. 2000, 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics', *The American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, pp. 251-267.

- Pierson, P. 2004, *Politics in Time*, Princeton University Press, Princeton.
- Raa, A. 2011, *Fra instrumentell rasjonalitet til tvetydighet: En analyse av utviklingen av Statskonsults tilnærming til standarden Mål- og resultatstyring (MRS)1987-2004*, Series of Dissertations 3/2011, Handelshøyskolen BI, Institutt for Innovasjon og økonomisk organisering, Oslo.
- Rigsrevisionen 1998, *Beretning til statsrevisorerne om kontraktstyring. April 1998. RB 103/98*, Rigsrevisionen, København.
- Rigsrevisionen 2009, *Beretning til Statsrevisorerne om mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt*, Rigsrevisionen, København.
- Røvik, K.A. 2007, *Trender og translasjoner, ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Sahlin-Andersson, K. 2001, 'National, international and transnational constructions of New Public Management', i T. Christensen & P. Lægrend (red.), *New Public Management*, Ashgate, Aldershot.
- Statskontoret 2007, *Dokumentation från det nordiska RAKO-seminariet 2007-09-11 - 2007-09-12*, 2007(108).
- Streeck, W. & K. Thelen 2005, 'Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies', i W. Streeck & K. Thelen (red.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Sundström, G. 2006, 'Management by results: Its origin and development in the case of the Swedish State', *International Public Management Journal*, vol. 9, no. 4, pp. 399-427.
- Thelen, K. & S. Steinmo 1992, 'Historical institutionalism in comparative politics', i S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Økonomistyrelsen 1996, *Vejledning om resultatkontrakter. Juni 1996*, Økonomistyrelsen, København.

- Økonomistyrelsen 1997, *Controlling i staten*, Økonomistyrelsen, København.
- Økonomistyrelsen 2000, *Økonomistyring – med balance og fokus*, Økonomistyrelsen, København.
- Økonomistyrelsen 2010a, *Økonomistyrelsens resultatkontrakt for 2010*, Økonomistyrelsen, København.
- Økonomistyrelsen 2010b, *Mål- og resultatkrav med fokus på effekt*, Økonomistyrelsen, København.
- Økonomistyrelsen 2010c, *Case-samling – inspiration til effekt*, Økonomistyrelsen, København.
- Økonomistyrelsen 2010d, *Ramme for case-samling – inspiration til effekt*, Økonomistyrelsen, København.

Noter

1. Denne artikel er en videreudviklet og omskrevet version af Kristiansen (2014).
2. Figur 2-5 er alene illustrationer af forandringer i retningen af mål- og resultatstyringsdiskursen og ikke en udpegning af den eksakte placering i forhold til de to dimensioner.
3. Virksomhedsregnskaberne skiftede navn til årsrapporterne i forbindelse med aktstykke 63 af 11. december 2002.
4. Forfatteren til denne artikel var en del af denne arbejdsgruppe.
5. Tidligere havde det været debatteret, hvorvidt målene skulle være fokuserede eller dækkende (Finansministeriet, 2000). Med „Ansvar for styring“ blev der lagt op til, at opstillingen af mål blev mere fokuseret og flerårig.
6. Fokus på brugeren blev anbefalet med „Ansvar for styring“, som en kompensation for at „klare mål“ blev afskaffet. Det vil sige at afviklingen er sket gradvist over tid via sivning

Fra resultatkontrakt til mål- og resultatplan:

Ny inspiration til realiseringen af resultatstyringens potentialer

Marie-Louise Frølich Brødsgaard

stud.scient.pol, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Mads Bøge Kristiansen

ph.d., post.doc., Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Siden introduktionen af resultatkontrakter i 1991-1992 har Finansministeriet med jævne mellemrum lanceret publikationer indeholdende opdaterede anbefalinger til designet og implementeringen af mål- og resultatstyring. Senest har Finansministeriet i efteråret 2014 præsenteret en ny model for mål- og resultatstyring i staten, der vakte redaktionens nysgerrighed. Vi satte derfor kontorchef Stig Henneberg og fuldmægtig Nanna Skriver Dall fra Finansministeriets Center for udgiftspolitik og modernisering stævne en fredag morgen i september 2014. Vi ønskede bl.a. at blive klogere på, hvorfor Finansministeriet vurderer, at der er behov for en revision af det eksisterende koncept, hvad den nye model indeholder samt, hvorfor den nye model forventes at kunne løse nogle af de problemer, det statslige mål- og resultatstyringskoncept hævdes at være præget af?

Hvorfor har I ændret mål- og resultatstyringskonceptet?

Vi har haft resultatkontrakter i staten i efterhånden mange år, men når vi talte med dem, der i praksis anvender resultatkontrakterne i ministerierne, og når vi læste det, forskere skrev om resultatkontrakterne som styringskoncept, så tegnede der sig et billede af, at resultatkontraktkonceptet efterhånden var sandt en smule til.

Problemet var bl.a., at det var lidt uklart, om resultatkontrakterne rent faktisk blev brugt som styringsværktøjer, eller om det i højere grad var noget, man lavede, fordi det skulle man nu engang – og uden at de topchefer, der gerne skulle anvende værktøjet, rent faktisk brugte det. En del af baggrunden for problemet var, at der havde været en tendens til målinflation i resultatkontrakterne. Man forsøgte fra nogle institutioners side måske at dække hele sin opgaveportefølje i kontrakterne; men hvis der ikke bliver prioriteret imellem målene, så ender man i en situation, hvor det grundlæggende er uklart, hvad institutionen faktisk styrer efter. Samtidig var der en tendens til, at resultatkontrakterne skulle tjene for mange formål på én gang og derfor ikke blev fokuseret tilstrækkeligt om institutionernes strategiske retning og kerneopgaverne.

Det var baggrunden for, at vi gik i gang med en analyse af resultatkontrakterne. Vi har lavet kvantitative optællinger af mål- og resultatkrav i resultatkontrakterne, og vi har gennemført en række interviews med bl.a. praktikere, topchefer – både departementschefer og styrelsesdirektører –, forskere og konsulenter. På baggrund af det arbejde har vi i et samarbejde mellem Finansministeriets departement og Moderniseringsstyrelsen lanceret den nye model, der introducerer begrebet „mål- og resultatplaner“, som resultatkontrakternes afløser. Modellen skal tjene som inspiration til videreudviklingen af mål- og resultatstyringen og er ikke normerende.

Hvad er de væsentligste forskelle i forhold til det tidligere kontraktstyringskoncept?

En central forskel er, at mål- og resultatplanerne opererer med væsentligt færre og klarere mål. Noget af det, vi observerede i gennemgangen af resultatkontrakterne, var, at kontrakterne, som sagt, tjente mange formål på én gang. Nu lægges der op til et fokus på kerneopgaverne og styrelsens strategiske sigte. Samtidig indebærer modellen, at det typisk ikke vil være alle kerneopgaver i en institution, som indgår i mål- og resultatplanen. Der er en anbefaling om, at en mål- og resultatplan maksimalt indeholder 5-10 mål. Det er primært mål, der knytter sig til institutionens strategisk prioriterede kerneopgaver, idet et begrænset antal af målene – vi har sagt 1-3 – dog kan vedrøre styrelsens interne administration.

Der er også gjort et forsøg på at blive klarere på de forskellige slags mål. I den nye model er der en sondring mellem det, vi kalder drifts- og policylignende kerneopgaver. For driftsopgaver kan der i vid udstrækning opstilles objektive, kvantificerbare mål. For policyopgaverne vil det også, i det omfang det kan lade sig gøre, være relevant at søge at lave objektive, kvantificerbare mål, men samtidig må man erkende, at målformulering og opfølgning på mål ofte vil have en mere skønsmæssig og kvalitativ karakter.

Så prøver vi også med den nye model at få gjort det tydeligere, at mål- og resultatplaner er forankret på toplederniveau hele vejen igennem fra udarbejdelse til opfølgning. Det er vigtigt, at det ikke bliver et dokument, der bare lever sit eget liv nede i institutionerne, men at det er noget, som topchefer i departementer og styrelser rent faktisk bruger. Mål- og resultatplanen skulle gerne være et reelt omdrejningspunkt for dialogen mellem departementschef og styrelsesdirektør. Det er bl.a. også baggrunden for, at vi har udarbejdet en pjece, som er meget kort og „to the point“. Topchefer har travlt, og det nye materiale er søgt tilpasset den kontekst.

Derudover er der en understregning af, at det er vigtigt – det burde måske sige sig selv – at mål- og resultatplaner foreligger, inden året starter. Det skyldes, at der har været en tendens til, at resultatkontrakter i nogle tilfælde har været noget, der er blevet lavet i løbet af året. Men hvis det også er processen fremadrettet, så kan mål- og resultatplanerne ikke blive et reelt grundlag for styring og for en prioritering af, hvad den konkrete institution skal tage sig af det næste år.

Samtidig lægges der i den nye model vægt på, at mål- og resultatstyring for den konkrete styrelse er noget, som departement og styrelse skal arbejde med i fællesskab. I visse tilfælde har der måske været en tendens til, at styrelsen selv har lavet sin resultatkontrakt, og hvorefter den er

blevet sendt over i departementet, som mere eller mindre har taget kontrakten til efterretning – og det er selvfølgelig ikke hensigten. Mål- og resultatplanen er derfor et dokument, som er forankret på begge sider af bordet, og hvor departementet samtidig reelt løfter sin opgave med at „styre sin styrelse“.

Vi har herudover søgt at være relativt skarpe på formen for mål- og resultatplanerne. De tre elementer i planerne er dels det, vi kalder et flerårigt strategisk målbillede, som beskriver styrelsens vigtigste opgaver og dens *raison d'être*, dels de 5-10 årlige mål, og endelig er det afgørende med en struktureret og løbende opfølgning.

I pjecen anbefaler I, at man kan lave 1-3 mål for den interne administration, hvad er baggrunden for det?

Idéen er, at selvom målene primært omhandler den eks-ternt rettede kerneopgave, så kan der for enhver institution eller styrelse være nogle mål vedrørende styrelsens interne administration og daglige drift, som kan være så vigtige, at de fortjener at være blandt de 5-10 mål, der strategisk styres efter.

Det kan fx være mål, der handler om at sikre, at man har en effektiv drift eller en god og sund økonomi. Det kan være mål om, at man fx er præcis i sine prognoser, hvilket er en central del i forhold til økonomistyring og opfølgning på budgetloven. Det kan også være mål for HR, fx et mål om at reducere sygefravær.

I og med at vi taler om 1-3, så indikerer vi også, at det vil være meget individuelt fra styrelse til styrelse, i hvilket omfang det er relevant at operere med mål, der har denne her karakter.

Har I præsenteret mål- og resultatplanen for nogle af de topchefer, I talte med indledningsvist?

Det har vi gjort løbende. Vi har i det hele taget været op- tagede af, at det nye materiale blev til på en måde, hvor vi inddrog relevante ressourcepersoner og særligt dem, der skulle bruge det efterfølgende.

En del af vores analyse har vist, at noget af det, der nogle gange ikke har fungeret ved de hidtidige resultatkontrakter, har været fraværet af ejerskab. For at topchefer kan tage den nye model til sig, skal de synes, at det fungerer – at det understøtter deres arbejde. Derfor har vi igennem hele analyseprocessen været opmærksomme på at tale med de relevante folk, forstå, hvordan de ser verden, og teste nogle forskellige udkast på dem.

Nu er den nye model så offentliggjort og ligger på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside, og den har bl.a. været præsenteret for departementschefniveauet. Vi har samlet set fået rigtig god respons. Alle deler analysen af,

at det her er utrolig vigtigt. Alle deler også analysen af, at der var brug for en revitalisering af mål- og resultatstyringsværktøjet, og vi tror, der er bred enighed om, at det her kan være et meget godt svar på de behov, der findes.

Samtidig skal man huske, at den nye model er tænkt som inspiration. I vores samtaler med dem, der anvender mål- og resultatstyring til daglig, har vi fundet ud af, at der er flere ministerier, der allerede er rigtig godt på vej, og at der kan være stor forskel på, hvad det er, der kunne komme til at fungere rigtig godt på de enkelte ministerområder. I tråd med at sikre ejerskab har vi ønsket at give inspiration til, hvordan man kan videreudvikle sin mål- og resultatstyring, og hvad der kunne ligge i god strategisk styring. Samtidig er der frihed til, at institutionerne kan indrette styringen, som det bedst passer hos dem. Det er også baggrunden for, at modellen ikke er mere konkret, end den er, men i højere grad bygger på nogle relevante styringsprincipper. Det er netop, fordi der har været en erkendelse af, at man ikke meningsfuldt kan lave en specifik „one size fits all“-model.

Nu har I så lanceret pjecen og inspirationsmaterialet, men hvordan kan I understøtte, at det så også bliver implementeret og taget i brug i de enkelte ministerier?

Det er et godt spørgsmål, og der er selvfølgelig forskellige ting, vi kan gøre fra Finansministeriets side. I sidste ende afhænger modellens succes dog af, hvorvidt ministerierne tager den til sig og har lyst til at bruge principperne derude; men vi har fx lavet et inspirationsmateriale, som i modsætning til pjecen er et noget længere dokument. I inspirationsmaterialet er der nogle mere grundige overvejelser over, hvilke mål som er relevante i forskellige situationer, og der er nogle konkrete cases fra virkelige institutioner med inspiration til, hvordan man kan gøre i praksis. Inspirationsmaterialet er tænkt som et interaktivt produkt, der løbende bliver udviklet. Det kommer til at ligge på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside, og efterhånden, som der kommer nye cases ind, vil det blive udbygget. Håbet er, at det kan blive en form for børs for gode idéer og gode erfaringer.

Så vil vi, og særligt Moderniseringsstyrelsen, også løbende i forskellige fora, hvor ministerier og styrelser mødes, tage initiativ til, at mål- og resultatstyring kommer på dagsordenen. Vi vil samtidig sikre, at der på et tidspunkt bliver gjort status – også på højere niveau – for arbejdet med mål- og resultatstyring i staten, bl.a. på baggrund af lanceringen af den nye model.

Tanken er egentlig at gå i dialog, fx ved at Moderniseringsstyrelsen afholder en række informationsmøder, hvor der er mulighed for at stille spørgsmål til, hvordan der kan arbejdes videre med mål- og resultatstyring. Vi

tror også, at det kunne være vejen frem at skabe en øget fælles læring.

Hvilke udfordringer ser I for implementeringen?

Det vil til stadighed være en udfordring at sikre, at sådan nogle dokumenter som mål- og resultatplanen får den rigtige form, så de reelt understøtter mål- og resultatstyring og dialog. Altså sikre, at planerne ikke bare bliver et bureaukratisk instrument, som man har, fordi det skal man nu engang have, eller fordi Finansministeriet siger, at det er klogt; men at det er noget, institutionerne reelt tager til sig. Det handler bl.a. om at få formuleret nogle mål, som styringsmæssigt er meningsfulde, at man ikke falder for fristelsen til at lave alt for mange mål, og at man ikke begynder at definere mål ud fra „uvedkommende“ hensyn, fx at sikre sig at hele institutionens portefølje er fuldt dækket i mål- og resultatplanen, eller at mange forskellige eksterne interessenter alle skal kunne se sig selv i planen.

Der kan have været mange årsager til, at man nogle steder endte i en situation, hvor man havde utrolig mange mål. Og det er i sidste ende et ledelsesansvar at sikre, at man ikke bevæger sig derhen.

Så er det også en udfordring at sikre, at strategibilledet er rigtigt, at målene er rigtige, og at sikre, at der rent faktisk bliver fulgt op. At sikre, at mål- og resultatplanerne ikke bliver ceremonielle dokumenter, man taler om en gang om året, og så bliver de puttet i skrivebordskuffen, men at man i stedet får integreret planerne i den løbende styringsdialog imellem fx en departementschef og en styrelsesdirektør. Det kan eksempelvis ske i koncernledelsesmøder i en form for „multilateral proces“, hvor repræsentanterne for alle ministerområdets institutioner sidder omkring bordet. Det kan også ske i en bilateral proces, hvor man som departementschef sikrer sig, at man med jævne mellemrum har dialog og kontakt med sine styrelsesdirektører. Er vi on *track*? Hvordan skal dokumentet se ud næste år? Hvordan får vi fulgt op? Hvad gik godt? Hvad gik mindre godt? Det er en central udfordring, og på den måde kan man sige, er udfordringen jo den samme, som den altid har været med mål- og resultatstyring og med de gamle resultatkontrakter: At sikre, at det bliver et relevant styringsdokument.

I modellen er der meget fokus på toplederen, både i formuleringsprocessen og i opfølgingsprocessen. De er jo nogle travle mennesker, så hvordan kan man sikre, at de fokuserer på det her?

Vi har ikke en idé om, at mål- og resultatstyring kun er relevant at beskæftige sig med for topledere. Vi tror egentlig, at det er ret vigtigt at have med i billedet, at

det jo er medarbejderne, der skal levere resultaterne. Det er medarbejderne, der skal indfri målene. Når vi taler meget om topledelsesinddragelse, så er det, fordi vores interviews har vist, at det måske er der, det har haltet en smule. Der har måske været en udmærket dialog på kontorniveau, og det kan jo være fint, men det er klart, at det ikke er tilstrækkeligt, hvis mål- og resultatplanerne virkelig skal sætte den strategiske retning og bidrage til en prioritering af styrelsens kerneopgaver. Så skal toplederne også reelt i spil.

Men for at vende tilbage til spørgsmålet om, hvordan man sikrer, at travle topchefer bruger tid på mål- og resultatstyring? Det korte svar er vel, at det er en helt central del af det at være topleder. Det skulle det i hvert fald gerne være.

Der er blevet udgivet mange publikationer fra Finansministeriets side, siden konceptet blev introduceret første gang, men hvad gør, at styringsredskabet denne gang bliver forankret og integreret lokalt?

Det er et helt rimeligt og godt spørgsmål, og om to eller tre år har vi et klart billede af, om det rent faktisk bliver

tilfældet. Det, der gør, at vi trods alt er forsigtige optimister her, er, at vi fra Finansministeriets side i endnu højere grad tidligere har forsøgt at lave en grundig analyse af, hvad problemerne er, hvad de mulige løsninger kan være og en bred interessentinddragelse. Det forhold, at det endelige produkt har fået en særdeles positiv modtagelse, gør også, at vi er forsigtige optimister – altså optimistiske i forhold til at tro, at vi har en model nu, som alt andet lige kan blive mere styringsrelevant end de hidtidige resultatkontrakter.

Så hører det også med til historien, at der er mange ministerier, som allerede er rigtig godt på vej, og allerede gør nogle af de ting, som også ligger i den nye model. Om ministerierne så lige kalder det mål- og resultatplan, det er jo ikke noget, vi går op i. Vi går op i resultatet, vi går op i værdiskabelsen af den styring, der er. Og om man så kalder det en resultatkontrakt eller en mål- og resultatplan derude, det er ikke så vigtigt. Den nye model er jo ikke noget fuldstændigt revolutionerende brud med fortiden, men det er et forsøg på at sige, at nu prøver vi at gøre tingene på en lidt anden måde. Det er også derfor, vi har valgt det utrolig mundrette navn mål- og resultatplan i stedet for resultatkontrakt.

Hvorfor benchmarker kommunerne?

Marie-Louise Frølich Brødsgaard

stud.scient.pol., Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Mathias Gjølring

stud.scient.pol., Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Benchmarking i den kommunale sektor bliver stadig mere udbredt. Sammenligninger på tværs af kommunerne gør det muligt at styre efter resultater; men det er ikke sikkert, at denne mulighed for styring er nok til at forklare, hvorfor kommunerne benchmarker.

1. Indledning

I hvilken kommune er udgifterne pr. skoleelev højest? Hvor bliver der brugt flest penge på snerydning? Hvem kan tilbyde flest plejehjemsboliger pr. indbygger over 65 år? Svarene på disse spørgsmål findes i kommunale nøgletal. I dag udbydes nøgletal fra mange forskellige sider: KL, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik og KORA er blot nogle af dem, der ud over kommunerne selv producerer nøgletal om den kommunale sektor. Med så mange udbydere af nøgletal fristes man til at spørge: Hvad bidrager nøgletallene med?

Siden 1985 har Aarhus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers hvert andet år produceret en nøgletalsrapport med nøgletal for service- og udgiftsniveauer på forskellige forvaltningsområder som fx ældre- og handicapområdet, folkeskolen, kollektiv transport og tandplejen. I 2003 sluttede København sig nøgletalssamarbejdet, der i dag benævnes 6-bynøgletalssamarbejdet (Københavns Kommune 2013). 6-bynøgletalssamarbejdet er et eksempel på resultatstyring i den offentlige sektor, der stammer helt tilbage fra den gang, styringsfænomenet første gang kom på dagsordenen.

Denne artikel undersøger bevæggrunden for og effekterne af resultatstyring i den del af den offentlige sektor, der udgøres af kommunerne. Konkret undersøger vi 6-bynøgletalssamarbejdet mellem Danmarks seks største bykommuner. Vi arbejder ud fra følgende forsknings-

spørgsmål: *Hvorfor deltager Danmarks seks største bykommuner i et frivilligt nøgletalssamarbejde?*

Nøgletal i en dansk kommunal kontekst er mål, som enheder sammenlignes på (Konkurrencestyrelsen 1998, 7). Der hersker en forestilling om, at den offentlige sektor mangler de markedsmekanismer, der i den private sektor fremmer effektivitet og kvalitet (Bukh 2007, 2). I mangel af disse markedsmekanismer kan der med benchmarking opstilles en fælles referenceramme for vurdering af indsatser på tværs af funktionelt ens enheder (Siverbo & Johansson 2006, 274). Anvendelsen af nøgletal i den kommunale sektor kan i den sammenhæng beskrives som resultatbenchmarking (Bukh 2007a, 22), hvor der fokuseres på aggregerede og kvantificerbare resultater. I denne artikel forstår vi benchmarking som en bevidst aktivitet, der udføres i bestræbelserne på at kvantificere resultater, så de systematiske sammenligninger af performance kan udgøre en referenceramme for vurdering og styring af ensartede enheders opgavevaretagelse.

Artiklen anvender den brede definition af resultatstyring, der blev præsenteret i temanummerets indledning, hvor resultatstyring er en styring, der inkorporer og anvender resultatinformation i beslutningstagen. Resultatinformation er produktet af en resultatmålingsproces, der består af en række aktiviteter: at fokusere målingsindsatsen, udvælge indikatorer samt indsamle, analysere og rapportere data. Ud fra denne definition kan benchmarking ses som en type resultatstyring, der opgør relative præstationer, og som har fået en stigende betydning i den kommunale sektor.

Med få undtagelser (Olsen forthcoming; Siverbo & Johansson 2006; Triantafyllou 2007; Van Helden & Tillema 2005) er der ikke foretaget undersøgelser af effekterne af anvendelsen af benchmarking. Den udbredte anvendelse af benchmarking og den manglende systema-

tiske viden om effekterne heraf er med til at øge relevansen af vores undersøgelse.

Nedenfor opstiller vi i afsnit 2 det teoretiske apparat. I afsnit 3 præsenterer vi kort forskningsdesign samt metodiske valg. I afsnit 4 analyserer vi, om kommunernes deltagelse i nøgletalssamarbejdet kan forstås ud fra de observerede effekter. I afsnit 5 diskuterer vi på baggrund af analysen forklaringer på, hvorfor kommunerne fortsat deltager i nøgletalssamarbejdet, og i afsnit 6 samler vi op på artiklens fund.

2. Analyseramme

Centralt for undersøgelsens teoretiske ramme er forståelsen af *kommuner* som organisationer og begrebet *effekt*.

Kommunerne som organisation og effekter som organisatorisk handling

Kommunerne i Danmark er politisk ledet offentlige organisationer, som varetager hovedparten af de opgaver, der udgør vores velfærdsstat. Det forventes, at kommunerne leverer et tilfredsstillende serviceniveau, opretholder en bæredygtig økonomi samt lever op til befolkningens krav om anvendelse af de rette idéer, ideologier og metoder. Succes for kommunerne er derfor både bæredygtig økonomi og legitim adfærd.

Vi anvender, jf. indledningen til temanummeret, Brunsson (2002) og udvidelsen ved Pollitt (2001) som teoretisk grundlag for analysen af, om effekterne af anvendelsen af nøgletallene kan forklare, hvorfor kommunerne deltager i nøgletalssamarbejdet. Vores udgangspunkt er en socialkonstruktivistisk tilgang med organisationer som åbne systemer og et fokus på organisationers behov for legitimitet. Meyer og Rowan (1977) påpeger, at i jagten på legitimitet skal organisationer tilfredsstille både et teknisk og et institutionelt miljø (Brunsson 2002, 6). Det tekniske miljø vurderer kommunerne ud fra krav til produkter og resultater, hvorimod det institutionelle miljø vurderer organisationer ud fra krav til struktur, processer og ideologier.

Kravene fra det institutionelle og tekniske miljø kan tilfredsstilles på forskellig vis, dvs. gennem forskellige organisatoriske handlinger. Vi fremhævede i indledningen til temanummeret dette som en skelnen mellem det retoriske og det praktiske plan. Brunsson og Pollitt opstiller fire typer organisatorisk handling: *tale*, *beslutninger*, *handling* og *resultater*. Strukturer, processer og ideologier hos organisationer kommer til udtryk gennem *tale* og *beslutninger*. Disse organisatoriske handlinger relaterer sig derfor primært til det institutionelle miljø, og hvad der i indledningen blev kaldt det retoriske plan. Organisationers produkter og resultater kan ses i de organisatoriske handlinger som Brunsson og Pollitt kalder *handling* og

resultater. Det er dermed gennem *handling* og *resultater*, at det praktiske plan adresseres, og at kravene fra det tekniske miljø tilfredsstilles.

Tale forstås af Brunsson som både det skrevne og talte ord. *Tale* produceres både til organisationen internt og til omgivelserne (Brunsson 2002, 26). *Tale* vil typisk producere og promovere ideologier. *Beslutninger* er en særlig type tale, der har en mere formel karakter (Brunsson 2002, 26). En politisk organisation skaber beslutninger, som den efterfølgende promoverer. Det kunne fx være en beslutning om at nedbringe enhedsomkostningerne på ældreområdet. *Tale* og *beslutninger* kan ses som et udtryk for en hensigt om forandring.

Handling forstås af Brunsson primært som fysiske produkter (Brunsson 2002, 26) og dermed som egentlig produktion. I denne artikel forstås det dog også som serviceydelser som fx sagsbehandling. En handling kunne fx være større brug af velfærdsteknologi på ældreområdet med henblik på at nedbringe enhedsomkostningerne ved hjemmeplejen. Pollitt tilføjer den fjerde type organisatorisk handling: *resultater*. Det gør han ud fra et argument om, at to ens handlinger i forskellige kontekster kan føre til forskellige outcomes, hvilket Brunssons tre typer ikke kan indfange (Pollitt 2001, 940). Pollitts resultater omhandler i relation til kommunerne fx enhedsomkostninger eller kvalitetsniveau. Både *handling* og *resultater* kan ses som et udtryk for faktiske forandringer.

De fire typer organisatorisk handling gør det muligt at få en bred forståelse af effekterne af kommunernes anvendelse af benchmarking. Effekterne af anvendelsen af benchmarking kan både komme til udtryk som en hensigt om forandring gennem *tale* og *beslutninger*, men også som faktiske forandringer i form af *handling* og *resultater*. De tidligere artikler i dette temanummer har fokuseret på de diskursive eller retoriske elementer af resultatstyring i den offentlige sektor, men vi inkluderer det praktiske plan og fokuserer både på hensigten om forandringer og på de faktiske forandringer, der finder sted på baggrund af anvendelsen af benchmarking i den kommunale sektor. Analyserammen er afspejlet i figur 2.1 nedenfor.

Figur 2.1: Effekter som organisatorisk handling

Den politiske organisation (Hensigt om forandring)		Den handlende organisation (Faktisk forandring)	
Tale	Beslutning	Handling	Resultater
Brunsson		Pollitt	

Kilde: Brødsgaard & Gjørting 2015, 50.

3. Metodiske refleksioner

Forskningsdesign

Casen for vores undersøgelse er 6-bynøgletalssamarbejdet. Udgangspunktet for vores caseudvælgelse har været at maksimere casens informationsindhold i forhold til teorien (Bøgh Andersen et al. 2010, 89), dvs. at vælge et fertilt eksempel (Polkinghorne 2005, 140). Særligt bygger caseudvælgelsen på den eksisterende litteraturs pointe om, at et frivilligt indgået benchmarkingsamarbejde er en most-likely case (Askim et al. 2007; Siverbo & Johansson 2006). Pointen bygger på antagelsen om, at kommunerne i et frivilligt indgået samarbejde i højere grad end i tilfælde med ikke-frivilligt engagement er interesserede i, at analyserne får (positive) effekter. Caseudvælgelsen kan karakteriseres som *purposive selection* (Polkinghorne 2005, 140).

Vi ser 6-bynøgletalssamarbejdet som én case på ét tidspunkt, hvor alle seks kommuner inddrages for at øge antallet af observationer. Undersøgelsen er et single-casestudie.

Det analytiske niveau for vores undersøgelse er kommunen som samlet organisation, hvor dele af organisationen henfører til forskellige miljøer (Brunsson 2002, 6). Vi skelner uanset kommunal styreform mellem tre organisatoriske niveauer: politikere, den centrale forvaltning og den decentrale forvaltning, jf. tabel 3.1. Denne opdeling er foretaget for at standardisere de niveauer, data er tilknyttet. Standardiseringen er foretaget ud fra en vurdering af de hierarkiske relationer mellem forvaltningsdelene.

De kommunale institutioner er ikke inddraget, da vores informanter samstemmende pegede på, at medarbejderne i institutionerne ikke er med til at udarbejde nøgletallene og ikke anvender dem.

Dataindsamlingen er fokuseret til to decentrale fagforvaltninger – biblioteksområdet og ældreområdet – for at afgrænse dataindsamlingen på det decentrale forvaltningsniveau og mindske aktøreffekten, så én eller få observationer ikke får en uforholdsmæssig stor indflydelse. Vi har udvalgt områderne efter en stratificeret tilfældig udvælgelse af to af nøgletalsrapportens emner opdelt efter politisk *saliens*. Emnernes *saliens*niveau har vi vurderet ud fra data fra valgundersøgelsen (Stubager et al. 2013) sammenholdt med en undersøgelse foretaget af YouGov i forbindelse med det seneste kommunalvalg (Baes-Jørgensen 2013). Ved at vælge de to områder kan vi desuden undersøge, om vores fund er influeret af *saliens*. Vores undersøgelse indikerer, at det ikke er tilfældet.

Metode

Data er indsamlet ved kvalitative interviews. Vores valg af metode gør det muligt at undersøge sammenhængen mellem intentionen og effekterne af anvendelsen af benchmarking på forskellige organisatoriske niveauer med udgangspunkt i, hvordan processen opleves af de mennesker, der beskæftiger sig med det (Polkinghorne 2005, 138).

Informanterne er udvalgt ved en snowballingstrategi (Polkinghorne 2005, 141), der tog udgangspunkt i nøgletalssamarbejdets kontaktpersoner. Informanterne fremgår af bilag 1.

4. Intention og effekt af anvendelse af benchmarking

For at besvare, hvorfor Danmarks seks største bykommuner deltager i et frivilligt nøgletalssamarbejde, analyserer vi sammenhængen mellem hhv. intentionen med nøgletalssamarbejdet og effekterne af anvendelsen af 6-bynøgletallene.

Intentionen med nøgletalssamarbejdet

På baggrund af vores interviews¹ stod det klart, at det er vigtigt for kommunerne at kunne sammenligne sig for at kunne forbedre sig:

„Vi skal jo gøre det så effektivt som muligt og så godt som muligt, så vi kan hele tiden lære af hinanden. Og på den måde er 6-bynøgletallene jo en god indikator på, hvor kan vi lære af hinanden. Så det er nødvendigt. Forbedringer ... for at gøre det bedre, få borgeren i centrum og alt sådan noget.“ (Informant P, 4)

„Man kan sige, det er jo et udtryk for, at man gerne vil udstikke en retning: ‘Okay, vi har de her tal, dem vil vi gerne performe bedre på næste år’ - eller vi har en forventning om, at vi vil kunne blive bedre.“ (Informant O, 2)

Intentionen med nøgletalssamarbejdet er, jf. citaterne ovenfor, at kunne forbedre kommunens opgavevaretagelse. Et skridt på vejen til denne forbedring er læring (Informant M, 7; Informant I, 3; Informant S, 7), hvilket peger på et behov for at anvende nøgletallene til at skabe et overblik over kommunens placering og undre sig over den (Informant M, 2; Informant O, 3-4). At opnå forbedringer kræver dog en reel ændring i organisatorisk adfærd (Behn 2003). Anvendelsen af nøgletal får således først den ønskede effekt, når anvendelsen fører til forandringer.

Tabel 3.1: Organisatoriske niveauer i analysen i forhold til i 6-byerne

Forvaltningsniveauer i analysen	Forvaltningsniveauer i 6-byerne
Politikere	Politikere
Central forvaltning	Økonomiforvaltningen, borgmesterens afdeling
Decentral forvaltning	Magistratsafdelinger, sektorforvaltninger, Fagforvaltninger

Kilde: Brødsgaard & Gjørting 2015, 62.

Her peger kommunerne på, at den ønskede effekt er faktiske forandringer i service- og udgiftsniveauer. Ifølge kommunernes eget rationale deltager de i et frivilligt nøgletalssamarbejde for at opnå effekter, der falder i tråd med de typer organisatoriske handlinger, som Brunsson og Pollitt kalder *handling* og *resultater*.

Effekter af den faktiske anvendelse af 6-bynøgletallene

En ting er intentionen, noget andet er de faktiske effekter af anvendelsen af nøgletalsrapporterne. I dette afsnit undersøger vi, hvilke forandringer i form af organisatoriske handlinger, der kan knyttes til kommunernes anvendelse af 6-bynøgletallene.

Effekter på det politiske niveau

Politikernes anvendelse af nøgletalsrapporten har effekter i form af tale og beslutninger, mens der ikke kan identificeres effekter i form af handlinger og resultater.

Når nøgletallene viser, at kommunen ikke lever op til politikernes forventninger til hhv. udgifts- og serviceniveauer, kan det give plads til forandring. I de situationer bliver nøgletallene baggrunden for politikernes hensigt om forandring; en hensigt, der kommer til udtryk gennem tale. Vores empiri peger på, at de utilfredsstillende tal oftest leder til defensiv tale, hvor politikerne i forventning om andres ønsker om bedre resultater argumenterer for, hvorfor situationen skal forblive uforandret (Informant A, 13; Informant H, 1-2; Informant L, 9-10; Informant M, 9-10). Et konkret eksempel er gengivet i citatet nedenfor.

„Det kunne også have været op til et kommunvalg, hvor nogle andre siger, at [kommunen] er en dyr kommune at administrere. Den er administrativ tung - eller sådan et eller andet. Så kommer [nøgletalsrapporten] også i spil.“ (Informant K, 30)

Citatet giver udtryk for en situation, hvor kommunen bliver kritiseret for at have for høje administrationsudgifter, hvortil nøgletalsrapporten anvendes som dokumentation for, at kommunen i sammenligning med andre kommu-

ner ikke har så høje udgifter. Her får anvendelsen således effekt i form af, hvad der kan kategoriseres som defensiv tale, eftersom nøgletalsrapporten bruges som argumenter mod påstanden om, at kommunen er ineffektiv på administrationsområdet.

Hensigten om forandring kommer også til udtryk på det politiske niveau i form af beslutninger:

„Det er klart, [politikerne] bruger det nogle gange som argument og nogle gange til at sige, at man skal spare eller bruge flere penge, eller hvad de nu ellers har af synspunkter. Så et meget konkret argument for at gøre noget på en anden måde. Helt aktuelt er der en diskussion om byggesagsgebyrer, hvor [man ser på]: ‘Hvordan ser det ud i andre kommuner, opkræver de gebyrer? Hvor store er de?’ Det er et meget konkret eksempel.“ (Informant F, 2)

Det fremhæves dog også, at politikerne ikke systematisk anvender nøgletallene til at træffe beslutninger, men at nøgletallene i stedet inddrages som argumentation, når det passer ind i politikernes dagsorden:

„Jeg synes, det er meget ad hoc præget. Og det kan være meget politisk præget. Så pludselig dukker der noget op, og så bliver [nøgletallene] brugt.“ (Informant G, 6)

Det fremgår af citatet, at nøgletallene anvendes til at træffe beslutninger, men at denne proces er præget af, at argumenterne findes til lejligheden. Dertil er der få beslutninger, der foretages ud fra nøgletalsrapporten, relativt til det samlede antal politiske beslutninger (Informant H, 2). Informanterne peger på, at politikerne anvender nøgletalsrapporten til at træffe beslutninger, men de har kun få konkrete eksempler til at illustrere det (Informant N, 2; Informant H, 2). Vi vurderer, at det kan skyldes to ting: enten at der er tale om intentioner for anvendelsen af nøgletalsrapporten, eller at nøgletalsrapporten skaber en baggrundsviden om kommunens forskellige udgifts-

og serviceniveauer, som politikerne efterfølgende, når de træffer beslutninger, trækker på uden eksplicit at referere til nøgletallene.

Det var generelt ikke muligt for vores informanter at knytte politikernes anvendelse af nøgletalsrapporten til handlinger og resultater. Vores analyse tyder dermed på, at politikerne generelt ikke skaber handling eller resultater på baggrund af nøgletalsrapporten. Der er kun ét konkret eksempel på, at anvendelsen af nøgletalsrapporten kan kobles direkte til effekter i form af resultater:

„Vi havde ét [eksempel], som vi havde tilbage i 2007 – tror jeg det var – hvor [politikerne] til sidst gav os en besparelse på baggrund af 6-bynøgletallene: ‘Hvis I nu skal ned på niveau – det vil betyde, at I vil kunne spare 2 millioner, og vær’sgo: spar det!’“ (Informant M, 6)

Her har nøgletalsrapportens anvendelse fået effekt i form af en faktisk forandring, eftersom nøgletalsrapporten kan knyttes direkte til et fald i udgiftsniveauet. Det er dog det eneste konkrete eksempel, vi har identificeret.

Effekterne af politikernes anvendelse af nøgletalsrapporten materialiserer sig altså som tale og beslutninger og ikke som handlinger og resultater. I tillæg hertil er der kun få konkrete eksempler på effekter i form af tale og beslutninger.

Effekter på det centrale niveau

Det centrale forvaltningsniveaus anvendelse af nøgletalsrapporten får effekter i form af tale og beslutninger. Der kan ikke i væsentligt omfang identificeres effekter i form af handlinger og resultater. Ligesom for det politiske niveau anvendelse af nøgletalsrapporten er der få konkrete eksempler på effekter.

Den centrale forvaltning anvender nøgletalsrapporten offensivt over for den decentrale forvaltning. Den centrale del af forvaltningen kan her:

„bruge det offensivt i forhold til en konkret forvaltning og sige: ‘I ligger højt!’“ (Informant U, 5).

Her peger informanten på, at den centrale forvaltnings anvendelse af nøgletalsrapporten har effekt i form af en hensigt om forandring. Effekterne i form af tale kan også være situationer, hvor den centrale del af forvaltningen drøfter mulighederne for forandring og sender et notat med handlingsmuligheder til direktion:

„Når vi sender vores notat [om nøgletalsrapporten] frem til vores direktionen, anbefaler vi

nogle ting. ‘Skal vi ikke anbefale, at man tager fat i det her?’. Vi udvælger fire-fem steder, hvor vi siger, det kan vi godt grave lidt dybere i og se på, hvorfor vi ligger, som vi gør.“ (Informant S, 2)

Der er få tilfælde med effekter i form af beslutninger. Vores undersøgelse viser, at økonomiforvaltningerne er interesserede i argumenter for effektiviserings tiltag (Informant T, 3; Informant N, 2), men også at der ikke er konkrete eksempler på beslutninger taget på baggrund af nøgletallene. Det kan skyldes, at det kan være svært at koble de endelige beslutninger til anvendelsen af nøgletalsrapporten, eftersom mange forhold spiller ind i en ofte kompleks beslutningsproces:

„Om jeg kan komme i tanke om et eksempel på det? Det kan jeg ikke lige. Det ved jeg ikke, om jeg kan, for hvad er nøgletalsrapport, og hvad er det, at man har kendskab til de andre kommuner? Altså ... Man kan sikkert også sagtens finde eksempler på, at vi skeler til nogle, som ikke lige er del af 6-bykredsen, så jeg ved ikke, om jeg lige kan finde et eksempel på, at man hænger det op på nøgletalsrapporten.“ (Informant F, 4)

Der er således en grundlæggende udfordring i entydigt at knytte nøgletallene til forandringer.

Den centrale del af forvaltningen er ansvarlig for administrationsområdet, hvorfor det er den, der skal implementere eventuelle effektiviseringer på området. Her fandt vi kun ét eksempel på, at anvendelsen af nøgletallene har haft effekter i form af faktiske forandringer:

„Og så for nylig her har der jo været administrationsområdet, hvor der er blevet lagt besparelser ind.“ (Informant P, 3)

Der er altså for det centrale niveau anvendelse af nøgletalsrapporten nogle, men få eksempler på effekter i form af tale og beslutninger og kun ét eksempel på effekter i form af handling og resultater.

Effekter på det decentrale niveau

Det decentrale niveau anvendelse af nøgletalsrapporten har effekter i form af tale og beslutninger. Der kan ikke i væsentligt omfang identificeres effekter i form af handlinger og resultater.

I den decentrale del af forvaltningen er nøgletalsrapporterne et muligt belæg for forandring (Informant H, 1). Effekterne af anvendelsen kommer til udtryk i tale,

hvor medarbejderne offensivt og defensivt forholder sig til udgiftsniveauerne bl.a. over for medier og politikere:

„Og vi bruger dem jo meget til at synliggøre den effektivitet, hvormed vi driver virksomheden.“ (Informant I, 1)

Den offensive eller defensive tale kan ses som en hensigt om at skabe forandringer, fordi de rette tal giver mulighed for at få større bevillinger i budgettet eller at blive holdt fri for besparelser:

„Man bruger det både aggressivt for at fremføre ens sag, men man bruger det også defensivt til at forsvare sig. For at sige: 'Jamen det er fordi, vi har valgt at ligge der og der'. Men det, tror jeg, kommer an på den politiske dagsorden på det tidspunkt.“ (Informant M, 9-10)

Der er også indikationer på indirekte effekter i form af beslutninger, fordi det decentrale forvaltningsniveau anvender nøgletalsrapporterne i forbindelse med de beslutningsprocesser, der foregår i udvalg og byråd:

„Og det er klart, at det er sådan noget, man godt kan bruge til politisk at synliggøre ... i passende sammenhænge ... og også i budgetmæssige sammenhænge – når nu der er nogle behov – så kan man bruge det som en form for dokumentation.“ (Informant I, 1).

Citatet udtrykker, at det decentrale niveau forsøger at influere beslutningsprocesser ved at tale imod negative forandringer og for fastholdelse af bevillinger. Informanterne fremhæver dog også, at det sker relativt sjældent (Informant T, 4).

Den faktiske forandring, der varetages af den decentrale forvaltning, er implementeringen af de politiske og administrative beslutninger (Informant B, 6). Det er langt fra altid, at disse faktiske forandringer kan knyttes til nøgletal. I flere tilfælde hersker der i den decentrale del af forvaltningen en forestilling om, at forandringerne ikke nødvendigvis bunder i nøgletal, men at nøgletallene anvendes på det politiske niveau til at efterrationalisere forandringerne:

„[6-bynøgletallene] giver et argument for, at her kan være godt at skære. Når du har besluttet dig for, at det skal være på biblioteksområdet, så kan du sige bagefter: 'Nå ja, men det er også fordi, det bringer os på

niveau med [en anden kommune]'. Altså, det er mere et spørgsmål om, at det kan styrke nogle forskellige argumenter og nogle politiske prioriteringer.“ (Informant L, 3-4)

Samlet set er der kun få eksempler på, at det decentrale niveau anvendelse af nøgletalsrapporten har effekter i form af tale og beslutninger. Samtidig får det decentrale niveau anvendelse af nøgletalsrapporten ikke effekter i form af handling eller resultater – i hvert fald ikke i den intenderede forstand, hvor nøgletalsrapporten anvendes til at skabe faktiske forandringer på et oplyst grundlag.

Delkonklusion

Kommunernes eget rationale for at deltage i 6-byernes nøgletalssamarbejde bygger på en intention om, at nøgletallene skal give en indsigt og viden, der kan sikre forbedringer gennem faktiske forandringer, dvs. den organisatoriske handlingstype *resultater*.

Vores analyse har vist, at effekterne af anvendelsen af 6-bynøgletallene overvejende er ens på tværs af de organisatoriske niveauer: Effekterne kommer til udtryk som en hensigt om forandring (dvs. tale og beslutninger) på alle niveauer, mens der kun er enkelte eksempler på faktisk forandring.

Kommunerne opnår dermed kun sjældent de intenderede effekter med anvendelsen. Alligevel består samarbejdet. Vi vender os derfor i diskussionen mod spørgsmålet: Hvad kan forklare, at kommunerne – trods uoverensstemmelsen mellem intentionen og effekterne af anvendelsen – *fortsat* deltager i samarbejdet?

5. Hvorfor udarbejdes nøgletalsrapporterne fortsat?

Dette spørgsmål vil vi diskutere ud fra Mahoneys typologi over forklaringer på institutionel reproduktion.

Forklaringer på bevarelsen af en institution

Da anvendelsen af 6-bynøgletallene ikke har den intenderede effekt, er det interessant, hvad der i stedet kan forklare, at de seks bykommuner fortsat deltager i det frivillige nøgletalssamarbejde.

Mahoney (2000) beskæftiger sig med, hvorfor institutioner består. Han definerer en institution som “enduring entities that cannot be changed instantaneously or easily” (Mahoney 2000, 512). Ud fra denne definition mener vi, nøgletalsrapporten kan opfattes som en institution, eftersom den er blevet produceret siden 1985 og er svær at ændre, fordi den er indlejret i andre dele af organisationernes arbejde (især budgetbemærkningerne).

Mahoney opstiller en typologi over fire teoretiske forklaringer på institutionel reproduktion: utilitarisme,

funktionalisme, magt og legitimitet. Vi vil diskutere reproduktionen af nøgletalsamarbejdet ud fra de tre forklaringer, der har aktøren i centrum, hhv. den utilitaristiske, magtorienterede og legitimitetsorienterede forklaring. Den funktionelle forklaring udelades, da vi ikke kan opstille en plausibel systemdrevet forklaring.

Utilitarismeforklaringen indebærer en cost-benefit vurdering af forskellige alternativer, hvor institutionen reproduceres, fordi den er det bedste alternativ (Mahoney 2000, 518). *Magtforklaringen* fremhæver, at en institution måske ikke er rationel for systemet som helhed, men alligevel reproduceres, fordi eliteaktører efterspørger institutionen og er tilstrækkeligt magtfulde til at sikre reproduktionen (Mahoney 2000, 521). I *legitimitetsforklaringen* bygger den institutionelle reproduktion på aktørers subjektive forestilling om, hvad der er passende adfærd. Institutioner reproduceres ifølge denne forklaring, fordi aktørerne opfatter dem som værende legitime eller passende (Mahoney 2000, 523).

Den utilitaristiske forklarings styrke

Vurderingen af den utilitaristiske forklaring ville optimalt bero på en udførlig cost-benefit-analyse af nøgletalsrapporten, men det ligger uden for rammen af denne artikel. I stedet diskuteres fordele og ulemper ud fra de parametre, der kunne indgå i en sådan analyse: validitet, fleksibilitet, udgifter samt netværk og læring. De fire parametre, der er empirisk givne, er opstillet for at kategorisere de argumenter, informanterne brugte til at beskrive og vurdere kilder til nøgletal.

I indledningen nævnte vi, at der findes en række forskellige kilder til nøgletal. Vi diskuterer nedenfor fordele og ulemper ved de kilder, informanterne nævnte i forbindelse med dataindsamlingen. Kilderne er nøgletalsrapporten, KL's Fælleskommunal ledelsesinformation (FLIS), Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal² og et sidste alternativ, hvor kommunerne ikke anvender nøgletal.

Som en fordel ved nøgletalsrapporten fremhæver informanterne, at den har en højere kvalitet end de øvrige kilder, da de decentrale forvaltninger selv udarbejder tallene og samarbejder på tværs af kommunerne for at fjerne udfordringer for sammenligneligheden (Informant J, 30; Informant L, 14; Informant S, 11; Informant T, 3). Medarbejderne, der til dagligt arbejder med nøgletal, vurderer, at 6-by-nøgletallene har en større validitet, fordi de ikke er genereret automatisk, men udarbejdet med udgangspunkt i en faglig indsigt (Informant H, 7-8).

Kildernes fleksibilitet kan afhænge af frekvensen i produktionen af nøgletal og af hvilket niveau, hvorpå tallene er tilgængelige. Nøgletalsrapporten udkommer kun hvert andet år, mens Økonomi- og Indenrigsministeriets

kommunale nøgletal og FLIS opdateres månedligt på baggrund af kommunernes indberetninger. Betydningen af frekvensen afhænger af, i hvilken sammenhæng og på hvilket organisatorisk niveau tallene skal bruges. Tallene i nøgletalsrapporterne er på et så aggregeret niveau, at der ikke er store udsving i tallene i perioden mellem udgivelserne (Informant K, 36). Hvis meningen med nøgletallene er at give de decentrale forvaltningsenheder driftsinformation, er en høj frekvens vigtig, hvilket sænker nøgletalsrapportens værdi. Hvis meningen med nøgletalsrapporten derimod er ledelsesinformation, der skal bruges til at skabe overblik med henblik på mulighed for at skabe forandringer, har frekvensen ikke stor betydning for vurderingen af nøgletalsrapporten. Den anden relevante dimension angår niveauet, hvorpå nøgletallene er tilgængelige. FLIS og Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal har ikke blot den fordel, at tallene opdateres oftere, men også at tallene findes på flere niveauer. Vurderet ud fra parameteret *fleksibilitet* er nøgletalsrapporterne det dårligste alternativ efter valget om ingen nøgletal. Den manglende fleksibilitet går især ud over anvendelsesmulighederne på det decentrale niveau i kommunerne. At denne ulempe alligevel ikke forhindrer, at nøgletalsrapporterne reproduceres, kan skyldes, at fleksibilitet ikke er nødvendig for at opfylde intentionen med nøgletallene.

Nøgletalsrapporten er dyrere end Økonomi- og Indenrigsministeriets nøgletal og alternativet med ikke at anvende nøgletal, men nøgletalsrapporten fordrer kun udgifter i medarbejderes timeforbrug. Kommunerne har ikke et konsolideret overblik over udgiften (Informant E, 11), men estimerer, at den er mindre end ved FLIS (Informant D, 12). Da prisen for FLIS er relativ til befolkningstallet, er prisen relativt høj for Danmarks største bykommuner. En af kommunerne eksemplificerer dette med, at udgiften til FLIS ville kunne dække lønningen til to akademiske medarbejdere (Informant J, 12).

Nøgletalsrapporten understøtter en læringsproces og er med til at opbygge et netværk gennem samarbejdet omkring udarbejdelsen af nøgletallene. Det er et netværk, som kommunerne kan trække på, når de ønsker at lære mere om udgiftsdriverne (Informant T, 3). Hverken ved FLIS eller Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal er der et samarbejde omkring udarbejdelsen af opgørelserne. Ligesom ved scenariet med ikke at anvende nøgletal styrker anvendelsen af FLIS eller Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal derfor ikke netværk og læring. Læringen ville dog alligevel kunne forekomme, da beslutningstagere i kommunerne formentlig alligevel vil efterspørge information om udgiftsdrivere og sammenhængen med budgetternes indretning.

Ovenstående diskussion kan opsummeres ved at give hver af kilderne til nøgletal en værdi fra ét til fire, hvor ét udtrykker lavest værdi og fire højest værdi.

Som det fremgår af tabel 5.1 nedenfor og diskussionen ovenfor er nøgletalsrapporterne det bedste alternativ, fordi tallene er de mest valide, fordi de indebærer en styrkelse af kommunernes netværk, understøtter læring, og endeligt fordi de er billigere end FLIS. Den utilitaristiske forklaring på institutionel reproduktion har således forklaringskraft. Det skyldes delvist vores ligeværdige vægtning af de fire parametre. Vægtes parametrene anderledes, kan et andet alternativ være det mest fordelagtige. Kommunerne har ikke vurderet den relative vægt af de forskellige parametre, men validitet fremhæves som en central værdi, hvilket understøtter nøgletalsrapporterne som det bedste alternativ og dermed den utilitaristiske forklaring:

„Så hele nøgletalsdiskussionen er ikke i dag om at skabe nøgletal. I dag er det om at sende de rigtige nøgletal af sted: Hvad er de rigtige, hvad har man brug for, hvad er validt, osv. I den sammenhæng er 6-bynøgletallene, fordi de er så gennemarbejdede, som de er, og fordi de bliver revideret hver gang, ret fornuftige. Det er mit indtryk i hvert fald.“
(Informant L, 10)

Ovenstående understøtter, at den utilitaristiske forklaring finder opbakning. Når nøgletal efterspørges, er det, fordi nøgletalsrapporten er det alternativ, der bedst opfylder et opfattet behov.

Den magtorienterede forklarings styrke

Magtforklaringen har forklaringskraft i vores case, hvis vi kan vise, at der hersker et generelt ønske om at ændre eller afskaffe nøgletalssamarbejdet, men at en magtfuld elites ønske om at bevare det betyder, at kommunerne fortsætter med at udarbejde nøgletalsrapporten. Det indebærer, at fordele og ulemper ved nøgletalssamarbejdet er skævt fordelt i mellem grupperinger med forskellig magt, og at en magtfuld elite har nettogevinster.

Kommunerne fremhæver, at nøgletallene efterspørges af politikere og topembedsmænd:

„Jeg vil sige, det primært er politisk drevet ønske, at vi fortsat laver det“ (Informant F, 3)

„Det er vores politikere og topembedsmænd, som gerne vil have, at vi laver den [nøgletalsrapporten].“ (Informant P, 2)

„Der er ikke sådan nogen, der siger: ‘Vi vil have dem’. Altså jo, økonomidirektørerne kan godt snakke en lille smule om det, men det er jo ikke fordi, at det ville stoppe jorden fra at dreje, hvis [nøgletalsrapporterne] ikke kom“
(Informant E, 10)

„Altså, rapporten bliver besluttet i kredsen af økonomichefer i 6-bysamarbejdet, og de er jo grundlæggende glade for sådan en rapport, og de bakker op om den.“ (Informant U, 2)

Citaterne peger på, at det er politikere og topembedsmænd, der efterspørger nøgletallene. Politikerne og topembedsmændene kan opfattes som en elite, da de med

Tabel 5.1: Display over kilderne til nøgletals værdi ud fra parametrene validitet, fleksibilitet, udgift samt netværk og læring

	Validitet	Fleksibilitet	Udgift	Netværk og læring	Værdi
Nøgletalsrapporten	4	2	2	4	12
IM	2	3	4	1	10
FLIS	3	4	1	1	9
Ingen nøgletal	1	1	4	1	7

Kilde: Input fra informanterne og egen diskussion (Brødsgaard & Gjørting 2015, 140).

Note: Et højt tal indikerer en høj værdi. Flere kilder til nøgletal kan have samme værdi som fx ved netværk og læring, hvis det er vurderet, at deres værdi på dette parameter er ensartet.

hhv. beslutningskompetence og hierarkiske relationer til resten af embedsapparatet indtager privilegerede roller. Politikernes og økonomichefernes rolle er ikke entydig, men man kan argumentere for, at begge grupper kan ses som aktører, der efterspørger nøgletallene, og dermed er med til at promovere reproduktionen.

Nogle informanter fremhæver, hvordan de har forsøgt at få ændret nøgletalsrapporten:

„Altså vi har jo også flere gange stillet forslag om, at [nøgletalsrapporten] skulle laves lidt mere i en pixi-agtig udgave eller ikke være så omfattende, som den er lige nu, men det er økonomicheferne og politikerne ikke parate til“. (Informant P, 3)

Når der flere gange er blevet stillet ændringsforslag, tyder det på, at der hersker et ønske om at ændre institutionen. Forslagene om ændringer omhandlede ønsket om at gøre nøgletalsrapporten mindre omfangsrig, men som det fremgår af citatet ovenfor, blev forslagene ikke vedtaget, netop fordi økonomicheferne i styregruppen og politikerne ikke var parate til det.

Det tyder på, at topembedsmænd og politikerne har en særlig styrke i relationen til de andre grupperinger, der gør det muligt for dem at promovere reproduktionen af nøgletalsamarbejdet, selvom der bliver stillet forslag om en forandring. Det er ikke blot den centrale del af forvaltningens embedsmænd, der er modstandere af reproduktionen. Det primære budskab fra den decentrale forvaltning var, at man ikke så stor værdi i nøgletallene:

„[Værdien] ser vi ikke ret meget af. Umiddelbart tænker jeg, at det ikke er noget, vi skal bruge ret meget tid på. For det er ikke noget, vi bruger.“ (Informant G, 1)

Det er således sammenfaldende med magtforklaringen, at der er en skæv fordeling af fordele og ulemper, og at reproduktionen forekommer, fordi en elite har nettofordele og styrken til at kræve reproduktionen.

Den legitimitetsorienterede forklarings styrke

Ifølge Mahoney (2000) kan reproduktion også skyldes institutionens legitimitet.

Det centrale i legitimitetsforklaringen er aktørers subjektive forestillinger om det passende. Dermed bliver det relevant at forholde sig til, hvad der påvirker disse subjektive forestillinger. Mahoney (2000) refererer i sin artikel til Meyer og Rowans (1977) forståelse af, at legitimitet hænger sammen med rationaliserede myter, institutioners effektivitet og stabilitet samt politiske leders idéer. Ra-

tionaliserede myter kan være sammenhængende med det herskende styringsparadigme³:

„Det er det økonomiske rationale, der har grebet os alle sammen“ (Informant I, 2)

Det fremhæves i citatet, at det økonomiske rationale fylder meget i bevidstheden hos kommunen, og herunder at udarbejdelsen af nøgletalsrapporterne kan ses som en del af kommunernes forsøg på at blive opfattet som legitime.

Ifølge den legitimitetsorienterede forklaring er kommunerne for at fremstå legitime presset til at „incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society“ (Meyer & Rowan 1977, 340).

Man kan altså argumentere for, at nøgletalsrapporterne kan ses som en praksis defineret af det herskende paradigme: det økonomiske rationale. Det underbygges af intentionen med nøgletalsamarbejdet: Der hersker en forestilling om, at nøgletalsamarbejdet er *nødvendigt* (Informant P, 4).

Meget tyder på, at udarbejdelsen af nøgletalsrapporterne opfattes som passende adfærd, hvorfor den legitimitetsorienterede forklaring har en vis styrke.

Delkonklusion

Diskussionen pegede på, at den utilitaristiske, den magtorienterede og den legitimitetsorienterede forklaring har forklaringskraft.

Nøgletalsrapporten er det bedste alternativ, det er medvirkende til at legitimere kommunerne, og samtidigt er der en skæv fordeling af fordele og ulemper. Det er ikke muligt entydigt at afgøre, hvilken af de tre forklaringer, der har størst forklaringskraft, men det er på baggrund af den skæve fordeling af fordele og ulemper samt informanternes udsagn vores umiddelbare vurdering, at magtforklaringen kan hævdes at have størst forklaringskraft. Nøgletalsrapporten bestilles af politikere og topembedsmænd, og især på det decentrale forvaltningsniveau er der et ønske om at ændre eller afskaffe rapporter. Det er ikke klart, om rapporter bestilles, fordi der er et ønske om denne type information, og nøgletalsrapporten er det bedste alternativ, eller fordi udarbejdelsen af rapporter opfattes som „passende“.

Alle tre forklaringer har forklaringskraft og kan i varierende grad bidrage til at forstå, hvorfor nøgletalsrapporterne stadig udarbejdes, selvom de ikke har de intendede effekter.

6. Konklusion

På baggrund af en undren over effekterne af anvendelsen af benchmarking i den kommunale sektor, spurgte vi

indledningsvist, hvorfor Danmarks seks største bykommuner deltager i et frivilligt nøgletalssamarbejde.

Vores analyse viste, at der ikke er sammenhæng mellem intentionen med nøgletalssamarbejdet og effekterne af anvendelsen af det. Det var kommunernes intention, at anvendelsen af nøgletallene skulle lede til forbedringer gennem faktiske forandringer, men effekterne kom overvejende til udtryk som en hensigt om forandring og kun i enkelte tilfælde som faktisk forandring.

Det ledte os til i diskussionen at spørge, hvilke alternative forklaringer der kunne være på, hvorfor kommunerne fortsat udarbejder nøgletalssamarbejderne. Vi fremhævede i diskussionen, at den magtorienterede forklaring har størst forklaringskraft, men at vi ikke kan afgøre, om den elite inden for kommunen, der efterspørger nøgletallene, gør det ud fra et utilitaristisk eller et legitimerende hensyn, hvorfor alle tre forklaringer har fundet opbakning.

Vi kan konkludere, at Danmarks seks største bykommuner deltager i et frivilligt nøgletalssamarbejde, fordi politikere og topembedsmænd ønsker det. Det kan både skyldes, at samarbejdet anses for at være den bedste balancerende af valid information, fleksibilitet, udgift og styrkelse af netværk og læring, og at anvendelsen af nøgletal understøtter kommunens forsøg på at blive opfattet som legitim. Det er uklart, om nøgletalssamarbejdet reproduceres ud fra en konsekvens- eller legitimitetslogik (March & Olsen, 1989). Det kan være knyttet til, at nogle værdier internaliseres (Vygotsky 1978, 57) i en sådan grad, at det kan være svært at skelne mellem rationelle og legitimerende hensyn. Med udgangspunkt i Brunsson kan vi argumentere for, at netop fordi kommunerne både har et teknisk og institutionelt miljø, må kommunerne i opgaveløsningen henvende sig til begge. Nøgletalssamarbejderne kunne dermed være et eksempel på, at det tekniske og institutionelle miljø tilgodeses samtidigt. Dog er det tvivlsomt, om det tekniske miljø reelt tilgodeses, når anvendelsen af nøgletallene i så få tilfælde leder til faktiske forandringer.

Da det ikke er muligt for os at konkludere, om utilitariske hensyn eller legitimitet vejer tungest, er der behov for, at der med udgangspunkt i denne artikels konklusioner foretages en mere systematisk undersøgelse af elitens bevæggrund for reproduktionen af nøgletalssamarbejderne.

Ligeledes kan det være værdifuldt for kommunerne med udgangspunkt i disse konklusioner at revurdere, om de mener, at de høster tilstrækkelige fordele relativt til de ulemper, produktionen af nøgletal trods alt indebærer.

Denne artikel peger i relation til tidsskriftets tema på, at elementer af resultatstyring ikke altid anvendes på den intenderede måde, ikke har de ønskede effekter, og at det dertil er uklart, præcist hvorfor man fortsat anvender det.

Litteratur

- Askim, J., Båtsvik, T. & Skattum, C., 2007. Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene, 2002-2005.
- Baer-Jørgensen, J., 2013. Et valg i krisebevidsthedens tegn. *kl.dk*. Available at: <http://www.kl.dk/Momentum/momentum2013-13-1-id137004/?n=0> [Accessed June 22, 2014].
- Behn, R., 2003. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), pp.586-605.
- Bøgh Andersen, L., Skorkjær Binderkrantz, A. & Møller Hansen, K., 2010. Forskningsdesign. In L. Bøgh Andersen, K. Møller Hansen, & R. Klemmensen, eds. *Metoder i statskundskab*. pp. 66-96.
- Brødsgaard, M.-L.F. & Gjølring, M., 2015. *Effekter af anvendelsen af benchmarking i den kommunale sektor - en undersøgelse af hvorfor Danmarks seks største bykommuner deltager i et frivilligt nøgletalssamarbejde*. København: Københavns Universitet.
- Brunsson, N., 2002. *The organization of hypocrisy: talk, decisions, and actions in organizations* 2nd ed., København: Copenhagen Business School Press.
- Bukh, P.N., 2007a. Benchmarking: Et paraplybegreb. *Fjernvarmen*, 2007(9), pp. 22-24.
- Bukh, P.N., 2007b. Benchmarking: Principper, metoder og udfordringer. In *Ledelsehåndbogen Strategi og Ledelse*. Børsen Forum A/S, Børsen Ledelsehåndbøger, pp. 1-26. Available at: http://www.pnbukh.com/files/nyheder/SOL.01.09_Benchmarking.pdf.
- Campbell, J.L., 1998. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, 27(3), pp. 377-409.
- Van Helden, G.J. & Tillema, S., 2005. In Search of a Benchmarking Theory for the Public Sector. *Financial Accountability & Management*, 21(3), pp.337-361.
- Københavns Kommune, 2013. 6-by-nøgletal. Available at: <http://www.kk.dk/da/om-kommunen/indsatsomraader-og-politikker/oekonomi-og-organisation/6-by-noegletal> [Accessed December 17, 2014].
- Konkurrencestyrelsen, 1998. *Redegørelse om benchmarking*, Konkurrencestyrelsen.
- Mahoney, J., 2000. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), pp. 507-548.
- Mahoney, J., 2000. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), pp. 507-548.
- Meyer, J.W. & Rowan, B., 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), p. 340.
- Olsen, A.L., forthcoming. Naming Bad Performance: Can Performance Disclosure Drive Improvements?
- Polkinghorne, D.E., 2005. Language and meaning: Data collection in qualitative research. *Journal of Counseling Psychology*, 52(2), pp. 137-145.
- Pollitt, C., 2001. Convergence: The Useful Myth? *Public Administration*, 79(4), pp. 933-947.
- Siverbo, S. & Johansson, T., 2006. Relative Performance Evaluation in Swedish Local Government. *Financial Accountability and Management*, 22(3), pp. 271-290.
- Stubager, R. et al., 2013. Danske vælgere 1971-2011 - en oversigt over udviklingen i vælgernes holdninger mv.
- Triantafyllou, P., 2007. Benchmarking in the Public Sector: A Critical Conceptual Framework. *Public Administration*, 85(3), pp. 829-846.

Noter

1. Beskrivelsen af kommunernes intention med nøgletalssamarbejdet bygger udelukkende på informanternes oplevelse af intentionen, da det i forbindelse med vores undersøgelse stod klart, at der ikke foreligger skriftlig dokumentation for arbejdet i nøgletalssamarbejdet.
2. Flere informanter benævner Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal som Indenrigsministeriets nøgletal eller blot IM's nøgletal.
3. Campbell definerer et *paradigme* som et sæt af basale teoretiske og ontologiske antagelser, som er definerende for det politiske landskab (Campbell 1998, 389).

Bilag 1. Oversigt over informanterne

Informant	Stilling	Kommune
Informant A	Økonomidirektør, Central forvaltning	Kommune 1
Informant B	Sekretariatschef, Decentral forvaltning	Kommune 1
Informant C	Fuldmægtig, Central forvaltning	Kommune 1
Informant D	Økonomisk konsulent, Central forvaltning	Kommune 2
Informant E	Konsulent, Central forvaltning	Kommune 2
Informant F	Kontorchef, Central forvaltning	Kommune 2
Informant G	Specialkonsulent, Decentral forvaltning	Kommune 2
Informant H	Sektionschef, Decentral forvaltning	Kommune 2
Informant I	Forvaltningschef, Decentral forvaltning	Kommune 2
Informant J	Konsulent, Central forvaltning	Kommune 3
Informant K	Kontorchef, Central forvaltning	Kommune 3
Informant L	Økonomikonsulent, Decentral forvaltning	Kommune 3
Informant M	Leder, Decentral forvaltning	Kommune 3
Informant N	Kontorchef, Central forvaltning	Kommune 4
Informant O	Økonomisk Konsulent, Central forvaltning	Kommune 4
Informant P	Specialkonsulent, Central forvaltning	Kommune 4
Informant Q	Fuldmægtig, Decentral forvaltning	Kommune 4
Informant R	Teamleder, Decentral forvaltning	Kommune 4
Informant S	Projektleder, Central forvaltning	Kommune 5
Informant T	Chefkonsulent, Decentral forvaltning	Kommune 6
Informant U	Kontorchef, Central forvaltning	Kommune 6
Informant V	Fuldmægtig, Central forvaltning	Kommune 6

Resultater ved fronten

– brugen af effektstyring i dagtilbud

Caroline Howard Grøn

ph.d., adjunkt, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Hvad sker der med resultatstyring, når det rammer velfærdsstatens yderste led? Denne artikel ser på, hvordan effektstyring, en variation over resultatstyring, er blevet omsat til handling i dagtilbud i Frederiksberg kommune. Artiklen viser, at selvom tiltaget blev formidlet ens til alle kommunens daginstitutioner, ledte det til meget forskellige handlinger i praksis. Hvor nogle pædagoger slet ikke gjorde noget for at implementerede effektstyring, var der også pædagoger, der på en lang række områder arbejdede aktivt med tiltaget. De gjorde bare mange meget forskellige ting med det samme initiativ som referencepunkt. Variationerne i anvendelsen af effektstyring kan delvist forklares med graden af lokal ledelsesopbakning, den måde arbejdet i institutionen er organiseret på samt omfanget af konkurrerende dagsordner. Artiklen illustrerer, hvordan ét værktøj i praksis kan forvandles til mange forskellige styringsværktøjer.

1. Indledning

Resultatstyring startede sin indrejse i den danske offentlige sektor i 1980'erne, og som Mads Bøge Kristiansen illustrerede, har tænkningen om resultatstyring udviklet sig over tid. Hvor vi i første del af temanummeret var interesserede i de lange linjer i tænkningen om resultatstyring, ser vi i denne del af temanummeret nærmere på anvendelsen af resultatstyring i praksis, og hvilke barrierer der er for implementeringen af resultatstyring. Hvor den foregående artikel så på både tale, beslutninger, handlinger og resultater (jf. Brunsson 2002 og Pollitt 2001) på det administrative niveau i kommunerne og søgte at forklare, hvorfor benchmarking bliver indført og opret-

holdt, er ambitionen i dette bidrag at se på det yderste led af den offentlige styring; levering af velfærdsydelser. Også her finder vi brug af resultatstyring. Det er ikke længere kun politikområder, der er præget af let målelige ydelser, der arbejder med resultatstyring. Også både socialområdet (jf. Hansen Kristiansen & Sørensen 2014), dagtilbudsområdet, som beskrives her, og en række andre „bløde“ områder arbejder med fokus på resultater, evidens og effekt. Netop fordi tænkningen bag resultatstyring er en anden end de fagligt dominerende paradigmer på disse velfærdsområder (jf. Grøn 2014), kan de være interessante at udforske, når vi er interesserede i, hvilken betydning resultatstyring har i praksis. Dagtilbudsområdet er på den måde en såkaldt „least likely“ case for anvendelsen af resultatstyring i den danske offentlige sektor. Et område, hvor vi teoretisk ville forvente, at det ville være svært at styre på resultater af en lang række årsager. For det første er det svært at tilskrive ansvar for fx børns resultater i skolen alene (eller bare primært) til det dagtilbud de har modtaget. Teoretisk kender vi denne diskussion som problemer med agenternes „efficacy“ (Miller & Whitford 2006) eller co-production (De Bruijn 2002). Derudover er dagtilbud et område, hvor det kan være svært at opstille specifikke mål for, hvad børnene skal have ud af dagtilbud, medmindre disse bliver meget abstrakte. Endelig har dagtilbud har en lang række komplekse mål, et fænomen også kendt fra andre typer af offentlige ydelser (Beck Jørgensen 2003, 20-21). Vi vil altså forvente at se resultatstyring i en meget udfordret form i denne case, og det vil give os et interessant indblik i, hvordan resultatstyring påvirker handling og resultater, når det bevæger sig ind på blødere velfærdsområder.

Det er vigtigt at se på, hvordan væsentlige styringsredskaber udvikler sig over tid på tale- og beslutningsniveauet, men som implementeringsforskningen siden Pressman og Wildavsky (1973) har gjort os opmærk-

somme på, kan der være umådeligt langt fra politiske beslutninger til den faktiske implementering, der er essentiel for borgernes oplevelse af offentlig service. Det gør sig ikke mindst gældende på de store velfærdsområder, hvor borgernes oplevelse af service i stort omfang er afhængig af, hvordan den offentligt ansatte, de står over for, varetager sine arbejdsopgaver (jf. fx Le Grand 2003; Grøn & Hansen 2014). I indledningen beskrev vi, hvordan institutionaliserede styringsopskrifter kan tage mange empiriske former. Det er altså endnu et argument for, at det kan være relevant at se på, hvordan resultatstyring omsættes til handling i det yderste led i styringskæden, hvis vi skal have en forståelse af styringsopskriftens virkning.

Dagtilbudsområdet er et godt eksempel på et stort velfærdsområde, hvor borgernes oplevelser af service hænger sammen med, hvordan medarbejderne agerer. Borgernes oplevelse af service formes for både børn og voksne vedkommende i høj grad af, hvordan interaktionen med de ansatte i dagtilbud, pædagoger og pædagogmedhjælpere, opleves. Fysiske rammer, normer for bemanding spiller selvfølgelig en rolle, men medarbejdernes indsats er helt central.

Af de to årsager bliver det interessant at undersøge, hvordan effektstyring påvirker handlinger og resultater på dagtilbudsområdet, og ikke mindst hvilke barrierer der kan identificeres for implementeringen?

I 2011 vedtog kommunalbestyrelsen i Frederiksberg Kommune, at kommunen skulle implementere effektstyring; et styringskoncept inspireret af resultatstyring, der lokalt blev givet navnet effektstyring. I Frederiksberg Kommunes version af effektstyring er den centrale styringsidé, at kommunens forvaltninger skal styre imod en række målsætninger opstillet af politikerne i kommunalbestyrelsen, og at de målsætninger, der defineres, er rettet mod de effekter, der ønskes for borgerne og samfundet (Frederiksberg Kommune 2011, 2). Dette defineres i modsætning til traditionelle styreformer, hvor der styres efter indsatsen. Derudover indeholder effektstyring en idé om, at indsatsen skal tilrettelægges efter viden om, hvordan målsætninger bedst muligt opnås. Der skal løbende indsamles dokumentation, målinger, evaluering og feedback for at sikre, at de opstillede målsætninger nås. Denne information kan anvendes til at træffe kvalificerede politiske beslutninger om, hvordan kommunens midler skal prioriteres. Der er altså elementer af resultatstyring, som vi definerede det i temanummerets start. Der er fokus på opstilling af målsætninger og på at indsamle information til at belyse, hvorvidt mål nås. Endelig er ambitionen, at den information, der indsamles, kan bruges til beslutningstagning (Frederiksberg Kommune

2011, 3). Effektstyring blev implementeret på tværs af forvaltninger og således også på dagtilbudsområdet, og derfor er Frederiksberg Kommune en interessant case. Kommunens tilgang til effektstyring tager udgangspunkt i en „forandringsteori“ (se figur 1), der er en model for effektstyring udviklet af Rambøll, men som trækker på bl.a. evalueringslitteraturens brug af programteori (jf. fx Pawson & Tilley 1997).

Artiklen vil i det følgende afsnit se lidt nærmere på casen, effektstyring i dagtilbud i Frederiksberg Kommune og de data, analysen af casen bygges på. Derefter introduceres en teoretisk diskussion af handlinger og resultater, effektstyring kan medføre. På den baggrund analyseres handlinger og resultater af effektstyring, og på baggrund af disse diskuteres barrierer for anvendelse af effektstyring. Endelig opsummeres artiklens fund.

2. Effektstyring på Frederiksberg: casen, data og metode

Casen: Effektstyring i dagtilbud på Frederiksberg

I indledningen blev det kort defineret, hvad effektstyring betyder på Frederiksberg. Casen er imidlertid ikke hele kommunens anvendelse af effektstyring, men den lokale anvendelse på dagtilbudsområdet, der er underlagt Børn og Unge-direktøren. Derfor er det også væsentligt kort at se på, hvordan effektstyring er omsat på forvaltningsniveauet i dagtilbudsforvaltningen. Effektstyring er her omsat i en forandringsteori illustreret i figur 1. Forandringsteorien er udgangspunktet for arbejdet med effektstyring på dagtilbudsområdet.

Forandringsteorien læses fra højre mod venstre. I udgangspunktet finder vi to strategiske pejlemærker, hhv. skoleparathed og livsduelighed. De er politisk fastsat, og de gør, at effektstyring også ses som en måde at sikre politisk styring på. På den baggrund opstilles mål på mellemlagt sigt, eksempelvis at 95 % af alle børn skal kunne koncentrere sig i 15 minutter. Mål på mellemlangt sigt er defineret i samarbejde mellem forvaltningen og institutionsledelserne. Resten af forandringsteorien er det op til institutionerne at udfylde, hvilket er en ret stor del af arbejdet. Dette er et bevidst valg, der er truffet for at signalere tillid til institutionsniveauet. Effektstyring på dagtilbudsområdet er tænkt som en blød form for resultatstyring, der kobles ikke incitamenter på styringsformen, i stedet er tanken, at effektstyring skal bidrage til en mere systematisk måde at tænke pædagogiske indsatsen på og en større opmærksomhed blandt pædagoger og ledere om de overordnede mål for kommunens dagtilbud. Forandringsteorien lægger derudover op til løbende (kvantitative) evalueringer af, hvorvidt de tiltag, der gøres, har den ønskede effekt.

Figur 1: Forandringsteorien²

Ressourcer	Indsats	Indikatorer	Resultat på kort sigt	Resultat på mellemlangt sigt	Strategiske pejlemærker
			Eksempler: Flere børn kan koncentrere sig i længere tid om en leg	95 % af alle børn kan koncentrere sig i en ubrudt periode på 15 minutter	Skoleparat
			Flere børn kan sidde stille og lytte		
			Alle børn opnår en bevidsthed om deres sanser	Alle børn har kompetence til at udvise nysgerrighed og lyst til at lære nyt	
			Det enkelte barn bruger flere af sine sanser til at lære og tilegne sig ny viden		
			Flere børn kan ved [alder] invitere til en leg, indgå i leg og afslutte legen	Alle børn har kompetencer til at give udtryk for egne følelser	Livsduelig
				Alle børn har kompetencer til at udsætte behov og ønsker	
			[andel i %] kan udvise en adfærd, der afspejler, at de kan sætte sig i andres sted	Alle børn har kompetencer til at rumme andre børn	
			Flere børn kan [hurtigere end i normalt ventet] se værdien af at kunne dele med andre		

Der er ca. 54 institutioner i Frederiksberg Kommune. Institutionerne styres igennem fokusaftaler (en slags resultatkontrakter), og der afholdes månedlige møder mellem alle ledere af dagtilbud og dagtilbudschefen. Institutionerne i Frederiksberg Kommune er af varierende størrelse, fra 14 til 256 børn, og med et gennemsnitligt børnetal på 99. Det gør, at lederrollen kan variere ret meget fra institution til institution. Fælles for de institutioner, der har været repræsenteret i denne undersøgelse, er dog, at pædagogerne har meget stor frihed i planlægningen af det daglige arbejde, og at lederne spiller en relativt lille rolle. Ofte foretages planlægning på stueniveau eller i forhold til børnegrupper af jævnaldrende børn (fx 0-2 år eller førskolegruppe, 5-årige). I praksis er det derfor pædagogerne, der skal arbejde med effektstyring, hvis det skal omsættes i handling og resultater. Derfor er fokus i denne undersøgelse på, hvordan denne gruppe ansatte arbejder med effektstyring.

Metode og datagrundlag

Datagrundlaget for casestudiet er fokusgrupper med pædagoger ansat i institutioner i Frederiksberg Kommune. Arbejdet med effektstyring har været fulgt i to år og seks måneder, hvoraf pædagogerne har været inddraget i to år. Over de to år (2013 og 2014) har der været afholdt

fem runder fokusgrupper. Antallet af grupper per runde samt de totale antal pædagoger har varieret. Denne artikel tager udgangspunkt i de to runder fokusgrupper, der er afholdt i 2014. Tabel 2 opsummerer datamaterialet.

Tabel 2: Data

	Antal grupper	Antal pædagoger i alt
Runde 1, 2014 (6. marts – 2. juni)	5	16
Runde 2, 2014 (28. august – 8. oktober)	4	14

Interessen her er i, hvordan effektstyring påvirker handlinger og resultater. Pædagogernes anvendelse af effektstyring forandres over tid, og derfor er denne del af datamaterialet valgt ud. 2013 blev af mange anset som et år, hvor man skulle „øve sig“. Det forekommer altså rimeligt at antage, at den måde, effektstyring anvendes på i 2014, er et udtryk for en implementering, der om ikke er „færdig“, så i hvert fald fremskreden. I kodningen af data er der 16 unikke pædagoger på tværs af de to grupper. Nedenfor er disse pædagogers handlinger med reference til effektstyring kodet, og hver enkelt af de 16 er indplaceret i artiklens model.

Der er både yngre og mere erfarne pædagoger repræsenteret i fokusgrupperne, hvor der desuden er en klar overvægt af kvinder, hvilket nok afspejler faget som sådant. Deltagerne i fokusgrupperne er uddannede pædagoger, eftersom de er målgruppen for effektstyring. Fokusgrupperne er sammensat af pædagoger fra institutioner, hvor institutionslederen har meldt institutionen til at deltage i projektet. Det betyder, at der må forventes en bias i data i retning af, at de institutioner, der arbejder mindst med effektstyring, er underrepræsenteret.³

Vi skal nu se nærmere på, hvordan handlinger og resultater teoretisk kan forstås i denne kontekst.

3. Handlinger og resultater på baggrund af resultatstyring

Som diskuteret i tidligere artikler kan organisationers output, jf. Brunsson (2002) og Politt (2001), forstås på fire niveauer. Organisationer kan tale, de kan træffe beslutninger, de kan handle, og endelig kan de opnå resultater. Som skrevet ovenfor afgrænser denne artikel sig til at se på, hvilke effekter resultatstyring kan have på hhv. handlings- og resultatniveauet.

Konkret er interessen her i at forfølge, i hvilket omfang indførelsen af effektstyring har ændret handlinger i de enkelte dagtilbud. Handlinger i Brunssons forstand er egentlig produktion, og det er klart, at når vi overfører sådan en tænkning til dagtilbud, så må definitionen af handling modificeres. Det, der grundlæggende er af interesse her, er, i hvilket omfang pædagogerne ændrer deres daglige praksis som følge af effektstyring. Det er klart, at sådan en praksisændring kan komme i mange forskellige former. Grundlæggende vil analysen af disse handlinger, eller praksisændringer ansues på to dimensioner: For det første, i hvilket omfang der er praksisændringer. For det andet vil analysen belyse, hvorvidt disse praksisændringer ligger i forlængelse af intentionerne med effektstyring eller tager form af ikke-intenderede konsekvenser. I den foregående artikel blev Moynihans anvendelsesformer (2009) præsenteret, og den tænkning kan også finde anvendelse her, med visse modifikationer.

På den første dimension ser vi på omfanget af handlinger. Her kan vi forestille os, at *effektstyring har få effekter på handlingerne* i dagtilbud. Moynihan (2009, 593) taler om, at brugen kan være passiv – at agenterne minimumsopfylder krav, men fx ikke bruger relevante data. Her kunne der fx være tale om, at dagtilbuddet foretager obligatoriske test, men ikke ændrer på praksis i øvrigt. I sådan et tilfælde er det klart, at det må være en empirisk sontring, hvor meget handling, der skal til, for at man overhovedet kan tale om handling. Der kan dog også være en reel mulighed for afkobling i Brunssons forstand (Brunsson 2002). Altså at handlingsniveauet slet

ikke påvirkes af den megen „tale“ om effektstyring. Ikke mindst fordi kommunen har svært ved at overvåge, om effektstyring rent faktisk implementeres, og heller ikke har intentioner om det ud over en årlig fokusaftale med institutionsledere, hvor arbejdet dokumenteres. Men om det dokumenterede arbejde rent faktisk finder sted, er der ikke et ønske om at kontrollere. Det kan altså være, at der er pædagoger, der falder helt ud af modellen. I den anden ende af skalaen finder vi *mange handlinger* med reference til effektstyring. Her kan være tale om, at effektstyring anvendes som planlægningsværktøj i dagligdagen, eller at der foretages regelmæssige tests af børnene.

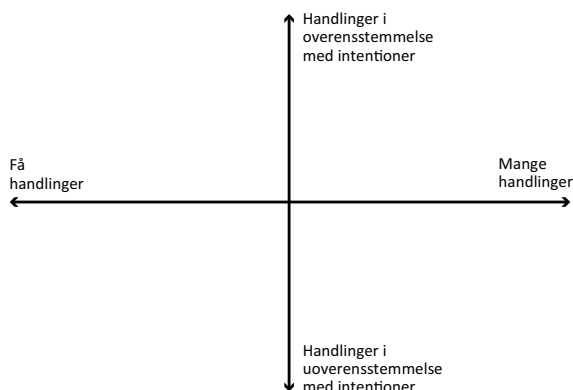
Den anden dimension vedrører som nævnt, hvorvidt anvendelsen ligger i forlængelse af intentionerne bag effektstyring eller ej.

Anvendelsen kan *ligge i forlængelse af intentionerne* bag effektstyring på dagtilbudsområdet. Moynihan taler om *purposeful* anvendelse (Moynihan 2009, 593). Hvis vi vender os mod fx Røviks retorik, vil der være tale om enten et kopierende eller modificerende oversættelsesmodus (Røvik 2007, 308ff). Tanken er, at effektstyring enten leder til handlinger, der ligger i direkte forlængelse af intentionen med at indføre effektstyring, alternativt måske ikke helt præcist leder til de handlinger, der var intentionen, men at anvendelsen kan vurderes som bidragende til målet, om end i mindre målestok.

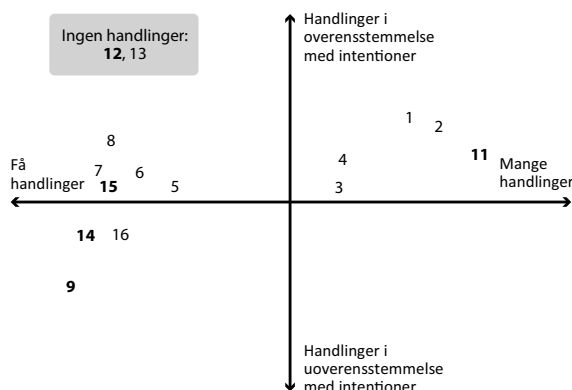
I den anden ende af kontinuummet bliver effektstyring brugt *i modsætning til intentionerne* bag effektstyring. Det kan fx betyde, at effektstyring medfører helt andre mål, end det var intentionen, alternativt, at effektstyring har negative konsekvenser for det, der var målet med indførelsen. Her taler litteraturen om perverse effekter (fx hos Moynihan 2009, 593; De Bruijn 2002, 17ff), fx hvis aktørerne er så opsatte på at opfylde mål, at de snyder for at opnå dem eller leder opmærksomheden væk fra andre også relevante hensyn, der ikke er målbare. I tilfældet her kunne det være, at centrale elementer i børnenes pleje og omsorg i dagtilbuddet ignoreres til fordel for at gøre dem skoleparate – et af målene opstillet af kommunen. Tilsvarende kan ikke-intenderede effekter, når vi ser på denne type af markarbejdere, også være negative motivationseffekter (jf. litteraturen om motivation crowding, fx Frey & Jegen 2001).

I en given empirisk case vil de to dimensioner af handlinger kunne ansues som et koordinatsystem, illustreret i figur 2. Tanken her er, at der vil være tale om grader af overensstemmelse/uoverensstemmelse med intentionen, der typisk vil være en totalitet af de mange forskellige handlinger, effektstyring medfører.

Figur 2: Handlinger som konsekvens af effektstyring



Figur 3: Handlinger som konsekvens af effektstyring



Politt (2001) tilføjer resultater til Brunssons tredeling af organisatorisk output. Resultater forstås på den måde, at de handlinger, organisationen foretager, rent faktisk også medfører den effekt, der var intentionen (outcome). Resultatniveauet kan operationaliseres til, hvorvidt dagtilbuddene igennem arbejdet med effektstyring lykkedes med at gøre børnene i dagtilbud mere skoleparate og mere livsduelige.

På den baggrund er vi nu klar til at se på, hvordan effektstyring leder til handlinger og resultater i dagtilbud i Frederiksberg Kommune.

4. Handlinger og resultater: Anvendelsen af effektstyring i dagtilbud

Hvordan handler pædagogerne?

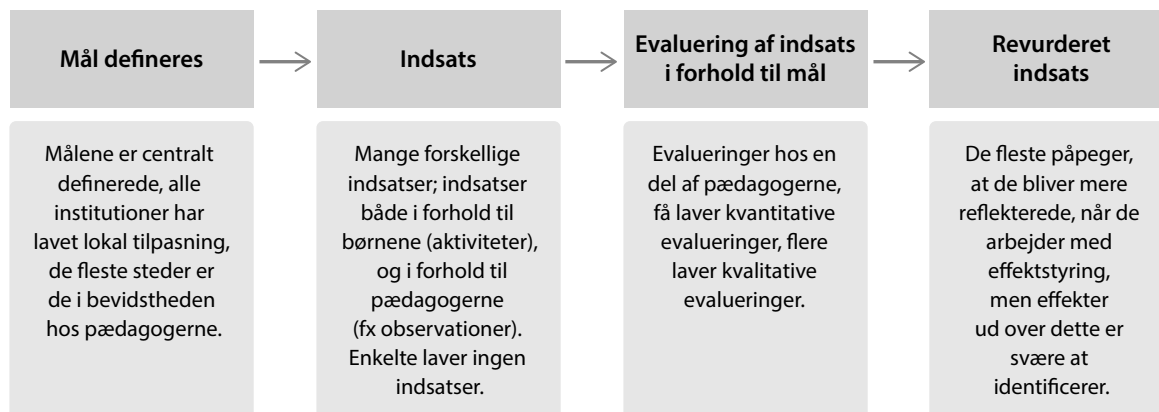
Som beskrevet ovenfor kan de handlinger, effektstyring medfører, anskues på to dimensioner: Hvorvidt de ligger i forlængelse af intentionen med effektstyring eller ej, og i hvilket omfang der overhovedet er tale om handlinger. Figur 3 giver et overblik over placeringen af de 16 forskellige pædagoger, der tilsammen deltog i de to sidste runder fokusgrupper. Igennem en kodning af den enkelte pædagogs anvendelse af effektstyring og omfanget af anvendelsen har jeg placeret dem på de to dimensioner.

En metodisk note er på sin plads. Vurderingerne er selvfølgelig mine subjektive vurderinger på baggrund af pædagogernes udsagn.⁴ Den præcise placering i forhold til akserne kan diskuteres. Placeringen skal ses som relativ, A placerer sig anderledes end B. Ambitionen med figur 3 er at give et grafisk overblik over spredningen i de handlinger, effektstyring medfører. I det næste afsnit kvalificeres dette overblik med eksempler på enkeltes faktiske praksis (disse pædagoger er markeret med fed i modellen). Det gøres delvist for at give en dybere forståelse af spredningen i de handlinger, effektstyring medfører, men også som et forsøg på at gøre kodningen af enkeltindviders anvendelse transparent.

Figuren illustrerer, at pædagogerne groft sagt klumper sig sammen tre steder i figuren og at der derudover er to pædagoger, der falder ud af modellen. Der er en gruppe, der handler relativt meget på baggrund af effektstyring og i overensstemmelse med intentionerne. Her finder vi fem af de 16 kodede pædagoger, dvs. lidt under 1/3. En anden gruppe placerer sig til venstre herfor på x-aksen. De handler relativt lidt på baggrund af effektstyring, og det varierer lidt, om det kan siges at være svagt i overensstemmelse med intentionerne eller svagt i uoverensstemmelse med intentionerne. I denne gruppe finder vi fem pædagoger. Endelig finder vi en gruppe, der heller ikke handler særlig meget på baggrund af effektstyring, men hvor det primært sker i uoverensstemmelse med intentionerne. Her finder vi tre pædagoger. Når vi ser på denne gruppe, er det vigtigt at understrege, at de ikke-intenderede konsekvenser, der kan identificeres i materialet, ikke primært vedrører klassiske problemer med resultatstyring, som fx målforskydning. I stedet er der tale om, at pædagogerne giver udtryk for, at effektstyring er demotiverende, enten fordi pædagogerne ikke gør det, og det giver dem dårlig samvittighed, eller fordi det anses for at være unødvendigt bureaukrati, der tager opmærksomheden væk fra kerneydelsen. Der er altså tale om ikke-intenderede effekter på et lidt andet analytisk niveau end fx målforskydning.

Overblikket illustrerer altså, at størstedelen af de pædagoger, der deltager i fokusgrupperne, handler på baggrund af effektstyring, men at det langt fra er noget, der fylder meget i deres hverdag. Dertil kommer, at flertallet af de undersøgte pædagoger faktisk handler i overensstemmelse med intentionerne i effektstyring, men at de fleste gør det i en lav grad. En model over den måde, effektstyring er tænkt at skulle virke (let tilvirket i forhold til temanummerets indledning), kan illustrere brugen, set på tværs af pædagogerne.

Figur 4: Elementer af effektstyring



I det næste afsnit skal vi se nærmere på, hvilke handlinger der i praksis kommer ud af effektstyring, når vi ser nærmere på pædagog 11, 12, 14, 15 og 9.⁵ De er valgt ud fra to kriterier, delvist for at illustrere spredningen i modellen, delvist fordi deres praksis giver indblik i argumenter, der er relevante for en større del af populationen.

Handlinger i praksis – hvad gør de, når de handler?

Pædagog nr. 11 bruger effektstyring i ret stort omfang. Fire gange om året testes børnene på en række parametre på baggrund af løbende aktiviteter. Et af indsatsområderne vedrører legekompeter, et aspekt af livsduelighed, og her har pædagogerne selv været med til at udvikle den målingsmetode, der anvendes. Pædagogen forklarer: „Så vi har faktisk lavet legemålingen om, [...] så vi både evaluerer på, hvordan de er i stand til at tage initiativ og udvise engagement, og altså deltage, fastholde fokus, afslutte legen. Der har vi simpelthen fået lov at lave den om.“

Mere konkret tager målingen form af en observation af børnenes leg. Pædagogen forklarer: „Og så sætter vi os ned og observerer. Vi observerer kun. Vi går ikke ind. Og så gør vi det i 10 minutter til et kvarter for hver gruppe, og så skriver vi ned, hvordan går det. Og så går vi alle børnene igennem. [...] Men faktisk har det vist sig at være ekstremt informativt [...], vi kan i hvert fald godt se, hvor vi skal hen og arbejde med børnene [...]. Jeg vil sige, vi måler børnene i virkeligheden. [...], så siger[vi] hov der er et barn her, der har brug for ekstra læring eller ekstra inddragelse i legen og ekstra understøttelse til at lære at lege sammen og lege rettet ud mod de andre og ikke lege parallelleg og alle de der [ting]. Så altså på den måde synes jeg, det har været effektivt.“

Pædagogens brug af effektmåling påvirker hendes handlinger i ret stort omfang. Hvis vi ser på, i hvilket omfang effektstyring anvendes i overensstemmelse med intentionen, må konklusionen også være, at anvendelsen

ligger ret tæt op ad intentionen med indførelsen af effektstyring. Effektstyring bliver anvendt til at kvalificere det pædagogiske arbejde. Imidlertid oplever pædagogen udfordringer på to områder. For det første i forhold til anvendelsen af de kvartalsvise målinger af børnene. På spørgsmålet, om det er muligt at adskille forskellige faktors indflydelse på den udvikling, børnene gennemgår, svarer pædagogen: „Det er rigtig svært. [...] jeg ved ikke, hvad jeg helt måler på, når jeg måler. Jeg har egentlig haft det problem hele tiden, vil jeg så sige. Altså jeg synes, det er vanskeligt at finde ud af, hvad det er, at jeg måler, når jeg måler [men...] ungerne synes det en festlig leg, og forældrene ser tilbørligt imponerede ud.“ Dertil kommer, at pædagogen oplever, at dokumentationsdelen af målingerne er et stort problem for både hende selv og hendes kolleger. Målingerne foretages på papir, men pædagogerne har svært ved at finde tid til at registrere målingerne elektronisk. De løbende målinger af børnene er mest noget, der gøres, fordi det er et krav oppefra, hvorimod de løbende (kvalitative og kvantitative) observationer af børnene opfattes som nyttige af pædagogen. En anden udfordring, pædagogen oplever, vedrører medarbejdernes ejerskab: „Jeg tror det for mange har det endt med at føles, som om det her det er hat og briller“, siger hun i udgangspunktet, men forklarer derefter, hvordan pædagogerne af egen drift har modereret de skemaer, de bruger, når de tester børnene. Fx har pædagogerne tilføjet alder til skemaet for at gøre skemaets informationer mere brugbare. Så på trods af, at testen kan opfattes som „hat og briller“, så har pædagogerne alligevel engageret sig i arbejdet med værktøjet og forsøger at få det til at give mening. Dertil kommer, at ledelsen i institutionen over tid har insisteret på, at pædagogerne anvender målingerne. I 2013 rapporterede pædagogen, at langt færre af hendes kolleger udførte tests, men i 2014 er alle ifølge pædagogen kommet med i ar-

bejdet med effektstyring. Pædagog 11's oplevelse af, at de kvalitative observationsteknikker kan give et „nyt“ blik på børnene i børnegruppen, går igen hos en række af de øvrige pædagoger (fx 1, 2, 14, 15). På den måde bliver effektstyring omsat til en form for handling, der nok ligger et stykke fra den kvantitative og kausale logik, der er iboende tænkningen om resultatstyring, men som et langt stykke hen ad vejen anvendes i overensstemmelse med intentionerne bag værktøjet – at sikre øget faglig refleksion blandt pædagogerne.

Pædagog nr. 12 placerer sig i den modsatte ende af figuren. Hun tilhører til gengæld den gruppe af pædagoger, der bruger effektstyring meget, meget lidt. Hun forklarer: *„Ja, altså vi arbejder jo ikke med effektstyring på vores institution, [...] det gør vi ikke. Vi har ikke noget med nogle skemaer, vi udfylder eller noget, og vi snakker aldrig om det. Vi havde lidt sidste år, men ellers har der ikke været noget.“* Pædagog nr. 12 handler meget lidt på baggrund af effektstyring. Men hvor nogle af de andre pædagoger til tider kan opleve, at det er demotiverende (fx nr. 9, 10 eller 16) at vide, at man bør arbejde med effektstyring, når man ikke gør det, så oplever nr. 12 ikke dette problem: *„Altså, jeg laver jo de ting, som jeg plejer at gøre med børnene, ikk'. Og jeg synes [ikke], det har nogen indflydelse på fagligheden, hverken hos mig eller mine kolleger [...] Og jeg synes heller ikke, det er demotiverende for nogen af os, fordi det er ikke sådan i vores bevidsthed i hverdagen, vel. Altså vi prøver at rette ind i forhold til det, vi synes i forhold til børnene og sådan som, børnene udvikler sig, og stille nogle flere krav og ændre på de aktiviteter og sådan noget, ikk, så det ligesom følger med børnenes udvikling, og sådan har vi altid gjort. Og vi har ikke mål på det, så vi kan ikke se ... og sammenligne.“*

Pædagog nr. 14 er et eksempel på en pædagog, der faktisk i en periode har arbejdet med effektstyring, og som også i en tidligere runde (3. runde fokusgrupper, november 2013) havde fundet en tilpasset måde at arbejde med resultatstyring på. Imidlertid er pædagogen og hendes kolleger gået i stå med arbejdet: *„... vi er faktisk gået lidt i stå på vores stue ... fordi vi skal jo skrive ned hver gang. Der SKAL gå en fra og observere, der slet ikke hjælper med noget ... der kun sidder og skriver og kigger.“* På den baggrund vurderes der p.t. at være relativt få handlinger, der relaterer sig til effektstyring. Effektstyring spiller ikke nogen særlig rolle i deres dagligdag på stuen, men det er ikke helt forsvundet ud af pædagogernes bevidsthed. *„Øhh ... jo, jeg ved ikke, om man kan kalde det effektstyring eller hvad man kalder det, men man er selvfølgelig mere bevidst om, hvad man selv gør i forhold til børnene [...] men vi tænker da på det meget stadigvæk. Lidt som en dårlig samvittighed, synes jeg.“* Her finder vi et eksempel på, at pædagogerne oplever effektstyring som en kilde til dårlig

samvittighed. Egentlig ville hun gerne arbejde mere med effektstyring og har i en tidligere runde også talt positivt om det, men hun oplever, at rammerne for hendes daglige arbejde gør det svært. Så selvom, der er elementer af tænkningen, hun anvender (selvom hun også påpeger, at det måske er svært at sige, at det er effektstyringens skyld), så vurderes brugen af effektstyring at være svagt i uoverensstemmelse med intentionerne bag effektstyring. Intentionen var næppe at give pædagogerne en følelse af dårlig samvittighed og utilstrækkelighed.

Pædagog nr. 15 bruger effektstyring, men i en version, som er ret omfortolket i forhold til udgangspunktet. Hun er medtaget her, fordi den måde, effektstyring er omfortolket på i forhold til udgangspunktet, er illustrativ for, hvordan mange af de pædagoger, der arbejder lidt med effektstyring, anvender det. Imidlertid er beretningen om praksisfortællinger nedenfor hentet fra første runde fokusgrupper i 2014. I anden runde var pædagogen helt holdt op med at tale om effektstyring, og derfor er pædagogen placeret, som hun er, i modellen ovenfor.

I stedet for de løbende kvantitative optællinger anvender pædagog nr. 15 i stedet praksisfortællinger som „registreringsværktøj“: *„Vi [lavede] det om til, at man lavede praksisfortællinger i stedet for.. og det er også det, der er meningen nu, at vi skal lave praksisfortællinger over det her [...] . Altså som måleredskab på effektstyring [...] i stedet for nogle afkrydsningslister, og det synes jeg giver mening. Altså fordi så bliver det et pædagogisk redskab, som vægter noget.“*

Praksisfortællingerne kan vedrøre en række aspekter, men tænkes for pædagog nr. 15 i høj grad ind i forhold til inklusionsdagsordnen, der også fylder meget i kommunens institutioner. Praksisfortællingerne er en måde at sammenfatte kvalitative observationer af kollegernes arbejde med en børnegruppe på. Efter at en pædagog har observeret, har pædagogen tid til at gå fra børnegruppen og skrive praksisfortællingen med det samme: *„Og det er det, jeg har været glad for, og det var også det, der var blevet sat tid af, at når man så havde lavet denne her praksisfortælling – når nu vi kom hjem fra en skoutur og lavede praksisfortælling – så havde man fri til at gå ind og skrive den. Altså ... med det samme.. uden at blive afbrudt.. og det synes jeg var enormt rart, så man ikke har sådan en masse ting liggende, man ikke får gjort, og det kommer for langt væk, at man rent faktisk får det gjort.“* Rammerne om praksisfortællingerne opleves altså som gode af pædagogen.

Praksisfortællingerne indeholder som nævnt observationer, pædagogen forklarer: *Altså jeg har lige skrevet en, [...] hvor jeg så var inde sammen med en anden, som sætter nogle gamle sanglege i gang, hvor jeg så skal sidde og observere, hvor jeg kan se, at der er en pige, som er til stede – jeg skriver, hvornår hun har øjenkontakt med de voksne f.eks., som laver noget og hun kigger op og smiler til den pædagog,*

hun er tryk med... med hvad hun gør, når de så fysisk skal røre ved hinanden... altså... hun gør det, at hun lægger hænderne der eller hun trækker sig, eller hun kigger ned i gulvet. [...] det er jo det, jeg ser [...] Sådan noget... det kan man jo så tale om. Hvis man så diskuterer det alle sammen sammen efterfølgende, så vil man jo måske have nogle forskellige idéer til, hvordan man får åbnet op eller hvornår hun skal have lov at trække sig, og hvornår hun skal have lov at være en del af gruppen og... på den måde synes jeg, det er rart at få fokus, at man kan sige inden man går ind „det er mig, der skal observere i dag – er der nogen børn, I har lyst til, at jeg kigger på?“ „

Observationer og praksisfortællinger er et værktøj, pædagogen finder nyttigt, fordi det hjælper til at fokusere på særlige indsatsområder, der efterfølgende kan diskuteres i pædagoggruppen. Det er samtidig klart, at praksisfortællingerne ikke i så høj grad refererer til de to centrale værdier i effektstyring, livsduelighed og skoleparathed. Der er et stærkt element af, at pædagogerne i højere grad fokuserer på enkelte børn ud fra en mere generel betragtning, og som måske også handler om deres generelle fornemmelser for børnenes trivsel end et mere snævert fokus på de politisk definerede mål. På den baggrund vurderes pædagogen at handle på baggrund af effektstyring på en måde, der i relativt lav grad er i overensstemmelse med intentionen. I forhold til omfanget af handlinger, der er konsekvenser af effektstyring, er det ikke helt klart, hvor tit, der skrives praksisfortællinger, men det er i hvert fald mindre end en gang om ugen, og opgaven går også på tur mellem pædagogerne.

Pædagog nr. 9 er den sidste pædagog, vi skal se nærmere på. Hun er udvalgt, fordi hun er den, der igennem fokusgrupperne har afleveret størst uintenderede konsekvenser. Disse konsekvenser er primært fokuserede på pædagogens oplevelse af motivation og mening: „... altså det er ligegyldighed fra min side, og det er også det, jeg siger til dem, der stresser helt vildt meget over det... „lad nu vær' med at stresser over det, fordi om en måned hedder det noget andet“. Altså vi følger bare med [...]. Det er bare, det, der er udfordringen, det er det der med at holde fast, og det sker bare ikke i det her felt.“

Pædagogen beretter om, at effektstyring i hendes institution nu er afløst af inklusionsdagsordnen: „... nu er der kommet noget nyt med inklusion og nu handler alting om inklusion. [...] Men ordet effektmåling, det bruger vi ikke rigtig mere.“ Pædagogen beretter, som hun i tidligere fokusgrupper har berettet i relation til effektstyring, at det er svært for medarbejderne at få ledelsen til at melde klart ud, hvorfor de skal gøre de ting, de skal gøre. I relation til inklusionsdagsordnen beretter hun: „Alle skal lave iagttagelser og skrive ned og alt muligt [...], og det skal afleveres hos lederen om fredagen, og jeg aner ikke,

hvad det skal bruges til. Det kunne måske motivere den enkelte medarbejder, ikk. Jeg aner ikke, om det har noget med effektstyring eller inklusion eller hvad...“. Pædagogen arbejder stort set ikke med effektstyring mere og oplever, at effektstyring er en blandt mange dagsordner, der ruller ind over feltet, som sjældent bliver formidlet af ledelsen, og som hurtigt afløses af noget andet. Man kan spore en vis kynisme hos pædagogen, når det kommer til styringsværktøjer.

Kan vi forstå, hvorfor de handler så forskelligt?

Som analysen gør klart, er der tydelige forskelle i, hvordan pædagogerne ændrer deres praksis med reference til effektstyring. Hvis vi sammenligner de pædagoger, der placerer sig i første kvadrant, med pædagogerne i andet og tredje kvadrant, kan fokusgrupperne så sige noget systematisk om forskellene? Hvis man ser på tværs af pædagogerne i første kvadrant springer fire ting i øjnene, de har til fælles, og hvor, på et eller flere parametre, de adskiller sig fra de øvrige pædagoger:

- 1) **Ledelsesopbakning:** Både 1, 2 og 11 beretter om tydelig ledelsesopbakning og om, at ledelsen, selv i de situationer, hvor der har været modstand mod effektstyring blandt pædagogerne, har insisteret på, at effektstyring skulle implementeres. For pædagog nr. 11 er det interessant at gå tilbage i de tidligere fokusgrupper, hvor man faktisk kan spore en tydelig modstand mod effektstyring. Pædagogen har også i 2013 berettet, at meget få i institutionen havde implementeret de kvartalsvise målinger. Imidlertid er ledelsen blevet ved med at insistere på, at det skal gøres. Og i sidste ende har det medført, at implementeringen er slået igennem i institutionen.
- 2) **Tid:** Centralt for både de pædagoger, der arbejder meget med effektstyring, og dem, der ikke gør det, er spørgsmålet om tid. Pædagogerne oplever, at deres sparsomme planlægningsstid skal bruges på en lang række opgaver. Fælles for de institutioner, der arbejder forholdsvis meget med effektstyring er, at ledelsen har afsat tid specifikt til effektstyring, og det er blevet meldt ud, at effektstyring har forrang over andre aktiviteter, pædagogerne også bør foretage sig.
- 3) **Kompetencer:** Det er kendetegnende for de institutioner, der arbejder systematisk med effektstyring, at en eller flere centrale medarbejdere har påtaget sig rollen som oversætter, ud over den oversættelse lederen leverer. De, der arbejder med effektstyring, har typisk lavet en lokal tilpasning, der har fået effektstyring til at fremstå meningsfuld for pædagogerne.
- 4) **Ingen konkurrerende dagsordner:** Det er tydeligt i datamaterialet, at når nye dagsordner rammer institutioner, fx en politisk prioritering af inklusion (fx

pædagog 6 eller 14) eller institutionssammenlægninger (fx pædagog 7), stor personaleudskiftning (fx pædagog 5) eller andet på institutionsniveauet, så flyttes opmærksomheden mange steder væk fra effektstyring, eller tingene „slås sammen“. Det er svært for pædagogerne at rumme flere parallelle indsatser oven i deres øvrige opgaver.

De pædagoger, der i mindre grad arbejder med effektstyring, kommer typisk fra institutioner, hvor en eller flere af disse faktorer er fraværende.

Resultater af effektstyring

Effektstyring har fungeret i dagtilbud i Frederiksberg Kommune siden starten af 2013, og det er endnu svært at sige noget meget definitivt om, hvorvidt børnene på Frederiksberg er blevet mere livsduelige og skoleparate af indsatsen. I første runde fokusgrupper i 2014 blev pædagogerne bedt om at vurdere betydningen af effektstyring for hhv. børnenes skoleparathed og deres livsduelighed. På en skala fra -10 (stor negativ effekt), over 0 (ingen effekt) til +10 (stor positiv effekt) er pædagogerne blevet bedt om at vurdere effekten på de to parametre. Gennemsnitsvurderingen for skoleparathed er 1,7, mens den for livsduelighed er 1,9. Disse tal skal selvfølgelig tages med et vist forbehold pga. de få besvarelser, og gennemsnittet for livsduelighed påvirkes meget af en enkelt outlier, der har en markant mere positiv evaluering end de øvrige. Alt i alt må pædagogernes vurdering siges at være, at der nok er en svagt positiv effekt af effektstyring på børnenes livsduelighed og skoleparathed, men at den meget godt passer med indtrykket fra analysen ovenfor: Effektstyring har langt fra revolutioneret pædagogernes handlinger, og tilsvarende er resultaterne af effektstyring, i pædagogernes optik, også forholdsvis begrænsede.

5. Konklusion

Ambitionen i denne artikel var at belyse, hvordan effektstyring påvirker handlinger og resultater på dagtilbudsområdet i Frederiksberg Kommune, og at identificere barrierer for implementeringen. Analysen viste, at effektstyring leder til meget forskellige handlinger i institutionerne, men at langt de fleste handler relativt lidt med reference til effektstyring. En konklusion, der må bestyrkes, når mulige selectionbiases i udvælgelsen af deltagerne i fokusgrupperne indtænkes.⁶ Når vi vurderer, hvorvidt handlingerne sker i overensstemmelse med intentionerne bag effektstyring, kan vi konstatere, at de fleste handler

i overensstemmelse med intentionerne, men at det sker i en „minimumsversion“, hvor effektstyring for langt de fleste primært betyder større refleksion, men ikke markant ændret praksis eller systematiske evalueringer af indsatser. Hvis vi ser på resultaterne, må disse stadig tages med visse forbehold. Pædagogerne afrapporterer en svagt positiv effekt, hvilket stemmer meget godt overens med analysen af deres handlinger. Det er selvfølgelig vigtigt her at understrege, at de to delanalyser trækker på informationer fra de samme informanter, pædagogerne, og vurderingen af resultater måske havde set anderledes ud, hvis ledere af dagtilbud, forvaltningen eller forældrene var blevet spurgt.

I forhold til at identificere barrierer for anvendelsen af effektstyring, blev fire positive karakteristika udpeget, der understøtter implementeringen, og det blev påpeget, at de pædagoger, der ikke arbejder særligt meget med effektstyring er ansat i institution, hvor en eller flere af disse elementer mangler. Først og fremmest blev det klart, at arbejdet med effektstyring afhang af ledelsens opbakning til projektet. Lederens rolle som både oversætter og katalysator for den fortsatte anvendelse var central. Dertil kom, at lederen også skal afsætte ressourcer til implementeringen, implementering kræver, at medarbejderne får tid til at arbejde med opskriften og får mulighed for at tage ejerskab til det. Den anden side af ligningen er, at der også skal være medarbejdere, der griber chancen for at tage dette ejerskab. Endelig kræver det ro at implementere noget nyt. Hvis der er mange dagsordner, der konkurrerer om medarbejdernes opmærksomhed, er det ikke overraskende, at den dagsorden, der ligger dem fjernest, får mindst opmærksomhed.

Endelig gjorde casen det tydeligt, hvor vigtig konteksten er for implementering af styringsopskrifter. Materialiseringen af den abstrakte institution resultatstyring udfoldede sig i denne case som en tilpasning til pædagogernes kontekst. En radikal omformning af den ide, vi diskuterede i indledningen, men også en omformning, der er foretaget i en række skridt fra Rambølls forandrings teori over kommunens valg af implementeringsstrategi til lokale forskelle fra dagtilbud til dagtilbud. Casen illustrerer på den måde, hvordan resultatstyring som koncept kan være en lang række forskellige ting i praksis, men også hvordan det kan være svært at holde konkrete materialiseringer af konceptet op på de generelle forventninger, man kan have til, hvad resultatstyring skal levere. Måske er det ikke rimeligt at forvente, at resultatstyring leverer, hvad det lover (jf. diskussionen i indledningen), når resultatstyring kan være så mange forskellige ting?

Litteratur

- Brunsson, N. 2002, *The organization of hypocrisy: talk, decisions, and actions in organizations*, 2. udg., Copenhagen Business School Press, København.
- de Bruijn, H. 2002, *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, London.
- Frederiksberg Kommune 2011, *Effektstyring i Frederiksberg Kommune – Hvorfor og hvordan?*, Frederiksberg Kommune, Frederiksberg.
- Frey, B.S. & R. Jegen 2001, 'Motivation crowding theory', *Journal of economic survey*, vol.15, no. 5, pp. 589-23.
- Grøn, C.H. 2014, 'Effektstyring i felten', i CH Grøn, HF Hansen & MB Kristiansen (red.), *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Grøn, C.H. & H.F. Hansen 2014, 'Medarbejderne, borgerne og Brugere: Styrede og medstyrende', i CH Grøn, HF Hansen & MB Kristiansen (red.), *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Hansen, H.F., M.B. Kristiansen & E.M. Sørensen 2014, 'Resultat- og Evalueringstyring i en krisekontekst', i C.H. Grøn, H.F. Hansen & M.B. Kristiansen (red.), *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Jørgensen, T.B. 2003, 'Værdier og den offentlige sektor', i T. Beck Jørgensen (red.), *På Sporet af en Offentlig Identitet – Værdier i Stat, Amter og Kommuner*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus.
- Le Grand, J 2003, *Motivation, Agency and Public Policy: of knights and knaves, pawns and queens*, Oxford University Press, Oxford.
- Miller, G.J. & A.B. Whitford 2006, 'The Principal's Moral Hazard: Constraints on the Use of Incentives in Hierarchy', *JPART*, vol. 17, pp. 213-233.
- Morgan, D.L. 1996, 'Focus Groups', *Annual Review of Sociology*, vol. 22, pp. 129-152.
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky 1973, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*, University of California Press, California.
- Moynihan, D.P. 2009, 'Through A Glass, Darkly: Understanding the Effects of Performance Regimes', *Public Performance & Management Review*, vol. 32, pp. 592-603.
- Pawson, R. & N. Tilley 1997, *Realistic Evaluation*, SAGE Publications Ltd, London.
- Pollitt, C. 2001, 'Convergence: The Useful Myth?', *Public Administration*, vol. 79, pp. 933-947.
- Røvik, K.A. 2007, *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Universitetsforlaget, Oslo.

Noter

1. Faktuelle informationer er fremkommet i korrespondance med forvaltningen.
2. Her er det væsentligt at holde sig for øje, at forandringsteorien ikke er en teori i den gængse samfundsvidenskabelige sprogbrug, men at teori, som begrebet anvendes her, viser tilbage til forandringsteoriens forståelse af teori.
3. For en diskussion af bias og selektionskriterier i dannelse af fokusgrupper, se (Morgan, 1996).
4. Denne vurdering bliver yderligere kompliceret af, at enkelte faktisk ændrer adfærd mellem den første og anden fokusgruppe anvendt her. I de tilfælde er det anvendelsen i den sidste af de to grupper, der afrapporteres.
5. Det er tilfældigt, at pædagogerne numerisk næsten kommer i rækkefølge. Numrene er tilskrevet pædagogerne i tilfældig rækkefølge, afhængigt af hvornår de optræder i udtræk af kodningen af transskriberingerne af fokusgrupperne. Der er altså ingen systematik i, hvem der har hvilket nummer.
6. Som skrevet ovenfor har lederne meldt pædagogerne til at deltage i fokusgrupper. Vi må forvente, at de ledere, der forventer mindst aktivitet i forbindelse med effektstyring i deres institution, vil være tilbageholdende med at melde deres pædagoger til en undersøgelse af effektstyring. Vi må derfor forvente, at bias i data overestimerer anvendelsen sammenlignet med hele populationen af institutioner på Frederiksberg.



ARTIKLER

Kønsrepræsentation i politik

– Den kvindelige politiker: Statsborger eller kønsvæsen?

Hans Bonde

Professor, dr.phil., Institut for Idræt og Ernæring, Københavns Universitet

I 1949 udgav Simone de Beauvoir sit hovedværk *Det andet køn*, hvori hun kritisk påviste, at kvinden gennem historien var blevet udskilt som 'den anden' i forhold til manden som den almenmenneskelige norm. Hvor manden som „borger“ for eksempel op gennem 1800-tallet forventedes at engagere sig i det offentlige liv, blev kvinden af statsmagten opfattet som et kønsvæsen henvist til privatsfæren; en afvigelse fra manden, som hun var juridisk og økonomisk afhængig af.

Det er nærværende artikels første tese, at der i nutidens danske (og skandinaviske) samfund er ved at udvikle sig en parallelkultur, hvor kvinder igen rubriceres som 'den anden', der ikke behandles som statsborger, men som et kønsvæsen underlagt særlige regler. Denne andetgørelse af kvinden sker paradoksalt nok i dag i høj grad på foranledning af toneangivende dele af den moderne feminisme selv via krav om garanterede andele af samfundets topposter, herunder ministre, EU-kommissærer og medlemmer af statslige styrelser. Hvor kvinder tidligere blev rubriceret som „den anden“, for at de *ikke* skulle markere sig i det offentlige liv, bliver de nu „andetgjort“ for at de *skal* markere sig, og helst i samme målestok som samfundets ledende mænd.

I nutidens Danmark er der udviklet en kønsopdelt dobbeltstruktur inden for en bred vifte af samfundsmæssige felter – lige fra forskning, til erhvervsliv, til politik, til kultur og til tankesport.

Inden for forskning har Københavns Universitet og Aarhus Universitet introduceret programmer, der belønner institutter og fakulteter med millionbeløb, når de øger antallet af kvindelige lektorer og professorer. Det Frie Forskningsråd har udviklet rene kvindeprogrammer,

der sørger for, at kvinder kan få millionstøtte til at etablere sig som forskergruppelødere (Bonde 2014).

Af den danske ligestillingslovs § 11 fremgår det endvidere, at: „Bestyrelser, repræsentantskaber eller tilsvarende kollektiv ledelse i statslige forvaltningsmyndigheder bør have en ligelig sammensætning af kvinder og mænd“ (Retsinformation 2007).

Også inden for kunsten kan der registreres tendenser til, at danske statslige kunstudvalg fra 2003 har uddelt støtte til to kønskollektiver hver med ret til halvdelen af midlerne (Bonde, 2015a).

Der er tillige udviklet en dobbelt prisstruktur, hvor der er åbne priser og så kvindepriser, som f.eks. 'Bedste Kvindelige Bestyrelsesmedlem', 'Bedste Kvindelige Komponist' og 'Årets Kvindelige Leder'.

Endelig er der inden for tankesportsgrene som skak blevet udviklet særlige kvinderækker og stormestertitler, så kvinder også kan opnå de højeste placeringer i disse kognitive discipliner (Bonde, 2015b).

I nærværende artikel analyseres tre cases som eksempler på udviklingen af en kvindelig særstruktur. Nemlig i udpegningen af danske og internationale ministerhold, kønsaspektet i promoveringen af Helle Thorning-Schmidt ikke mindst som formand for Socialdemokratiet i 2005 samt kravet om kvindeandele af EU-kommissærposterne med de danske kommissærer som hovedeksempel.

Der er tale om et multiple-case design (Yin 2014), hvor de tre cases er valgt som typiske nutidige eksempler på kønsrepræsentation inden for det danske politiske niveau. Valget af flere cases tjener dels som en mulighed for pioneris at afdække en bredere upåagtet samfundsmæssig strømning, og dels som tentative forstudier til mere dybtgående undersøgelser inden for de enkelte områder.

I det følgende vil case studiet blive udført med inspiration i Colin Robsons brede definition: "Case study is a strategy for doing research which involves an empirical investigation of a particular contemporary phenomenon within its real life context using multiple sources of evidence" (Robson, 178). I nærværende multiple case-studie vil de udvalgte cases blive sammenlignet med henblik på unikke eller generelle mønstre og mulig indbyrdes afhængighed.

Teoretisk er artiklen ud over inspirationen fra Simone de Beauvoir også inspireret af teorier om institutionalisme, „*path dependency*“ og „*policy learning*“. Det er artiklens anden tese, at der gennem årene er sket et skift fra en rational choice-institutionalisme, byggende på en bevidst indførelse af love og reguleringer for at opnå en 'rimelig' kønsfordeling, til en normativ institutionalisme, hvor der mere er tale om tankemønstre, spilleregler og normer for, hvad der føles 'rigtigt' for at højne kvindeandelen inden for forskellige politiske felter (se March 1994, 100ff).

Artiklens datamateriale udgøres – ud over af forskning og rapporter mere generelt om kønsrepræsentation – af presseartikler og biografier direkte omhandlende de tre cases.

Hvad angår nærværende artikels tema, er de fire hovedcases så nye og aktuelle, at der endnu ingen direkte forskning findes på området, hvilket gælder dem alle lige fra mange moderne regerings tendens til en fifty-fifty kønskomposition, til promovringen af Helle Thorning-Schmidt som først formand for Socialdemokratiet og siden statsminister, samt til krav fra Europa-Parlamentet om mindst 40 % kvindelige kommissærer.

De sidste års ligestillingspolitik har betydet introduktionen af nye begreber, som her kort skal præsenteres: 'Mainstreaming' indebærer, at ligestilling skal „føres ind i den politiske hovedstrøm i stedet for at leve et liv ude på sidelinjen“ (KVINFO 2008). Fra 2000 indskærpedes det i Ligestillingsloven, at: „... Offentlige myndigheder skal indenfor deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning“ (Retsinformation 2000). Mainstreaming indebærer en handlepligt frem for en undladelsespligt, dvs. at det ikke er undladelse af diskrimination, der er sigtemålet, men det er 'positive handlepligter' (Andersen & Nielsen 2007).

Ordet 'kønsbalance' udgår fra forestillingen om, at der bør være ideelt set lige mange mænd og kvinder på samfundets topfelter for at sikre 'mangfoldighed'. Hvis ikke, er balancen 'skæv', ét køn 'dominerer', og der foreligger mistanke om, at der er 'barrierer' for kvinder, eller at der ligefrem foregår diskrimination af det 'underrepræsenterede' køn, der i princippet har ret til minimum 40 % 'repræsentation'.

Herved er selve ligestillingsbegrebet blevet forandret fra at betyde fri konkurrence med lighed i udgangspunktet til at betyde lighed i slutstillingen. Ligeretstænkningen skal netop virke frem mod en lighed i slutresultatet, så lige så mange kvinder som mænd f.eks. bliver ministre og bestyrelsesmedlemmer.

Med kravet om ideelt set fifty-fifty 'kønsrepræsentation' foregår der en forskydning af ligestillingsbegrebet fra den oprindelige oplysningstankes ide om, at individet har rettigheder, til at et kollektiv har rettigheder; fra individets ukrænkelighed til et kønskollektivs ukrænkelighed og ret til bestemte andele af priser og tildelinger.

Denne kønsrepræsentation bygger på en identitetspolitik, hvor individets køn kan tillægges afgørende betydning af statsmagten, der begynder at tildele goder og indrette forfremmelses-, ansættelses- og støttepolitik på baggrund af individernes køn.

Herved begynder samfundsmæssige institutioner ud fra de bedste hensigter at udføre en form for 'benevolent discrimination' (velmenende diskrimination), der indebærer støtte til formodet svage grupper, hvorved man skaber et billede af, at de ikke kan klare sig på egen hånd, og dermed styrker den svageliggørelse, man vil bekæmpe.

Det er mit håb, at artiklen vil kunne medvirke til at flytte interessen fra det ensidige og snævre fokus på kvoter til den langt mere vidtgående tendens til kollektiv kønsrepræsentation på samfundsmæssige topposter. Mens kvoter er baseret på lovgivningskrav, kan kønsrepræsentationen vise sig på mange andre – og mindre tydelige – måder, f.eks. i form af hensigtserklæringer, bevidste strategier og uformelle regler og adfærdskoder f.eks. i form af EU-parlamentets gentagne kamp for at sikre flere kvindelige kommissærer.

State of the art

Inden for kvinde-/kønsforskningen er problematikken om kvoter i det politiske liv blevet tematiseret i en række publikationer fra midten af 1990'erne og frem. I 1995 kunne professor i politisk teori og kønsteori Anne Phillips (1995) i bogen *The politics of presence* med akklamation konstatere, at kønskvoter allerede på det tidspunkt var blevet indført ved opstillingen til parlamentsvalg.

I slutningen af 1990'erne blev brugen af kvoter i det politiske liv analyseret i bogen *Equal Democracies* (Bergqvist et al. 1999). Denne forskningstradition blev videreført i antologien *Women, Quotas and Politics* (Dahlerup 2006) via den første internationale komparative analyse af kønskvoter i relation til parlamentsvalg. Her demonstreredes det, at 40 lande omkring det tidspunkt havde introduceret kønskvoter. Således overgik Rwanda i efteråret 2003 Sverige, hvad angik kvindelig repræsentation i parlamentet. Kvoternes positive betydning blev især

tilskrevet en styrket artikulation af kvinders interesser, forbedring af institutionernes demokratiske legitimitet og eksemplets magt i skabelsen af aktive kvinde billeder (Dahlerup 2006, 3-4).

Kvinders øgede engagement i det politiske liv må uden tvivl anses for vigtigt for kvindefrigørelsen, men spørgsmålet er imidlertid, om det er sikkert, at kvoteringer har den samme positive effekt på kvinders empowerment, som når kvinderne af egen drift rykker fremad og opad i hierarkierne? Kan kvoterne ikke tværtom komme til at give indtryk af, at posterne er opnået uden individuel kvalifikation og åben konkurrence, hvilket på sigt kan skade opfattelsen af den selvstændige, stærke kvinde?

Hovedredaktøren af den mest dybtgående bog inden for emnet, professor i statsvidenskab Drude Dahlerup, taler om kvoter som 'the fast track' til større kønsbalance i modsætning til det mere gradvise 'incremental track', hvor der ikke gribes ind via reguleringer (Dahlerup 2006, 6-10). Begrundelsen for at benytte 'the fast track' er, at eksklusion og diskrimination af kvinder menes at gøre det umuligt at opnå substantielle fremskridt uden brug af radikale midler, som f.eks. kvoter.

Dog leverer antologien ikke nogen systematisk analyse af, på hvilken måde diskrimination af kvinder skulle foregå i de i øvrigt højt forskellige lande. Man kunne f.eks. forestille sig, at kvoter kunne give mening i traditionelt patriarkalsk prægede samfund, men i mindre grad i f.eks. nordiske velfærdsstater.

I kvinde-/kønsforskningen fremhæves det ofte, at kvinder udgør et uudnyttet potentiale af talent, og at kønskvoter er en hurtig måde at få denne reserve eller 'talentpool' i spil på. Over for dette kan det fremføres, at netop de nordiske lande har en meget høj grad af kvindelig politisk repræsentation målt i form af sæder i parlamenterne, og her har kvoteredsindet indtil nu kun været taget meget moderat i brug (Freidensvall, Dahlerup & Skjeie 2006, 56). Det kunne tyde på, at åben konkurrence faktisk her kan være den bedste grobund for fremme af kvinder i politik.

Politologen Carol Bacchi berører det problematiske i at forstå kvinder som en 'blok' med fælles interesser og kendetegn (Bacchi 2006, 44). Sat på spidsen kan man sige, at hvis der er mere, der – f.eks. socialt og økonomisk – adskiller end forener kvinder, hvordan skal de så kunne repræsenteres som en gruppe?

Bacchi arbejder ud fra en interessant distinktion mellem politisk repræsentation ved f.eks. parlamentsvalg og så stillingsbesættelser som f.eks. til universitetsprofessorater, hvor den første kategori anses som mere oplagt til kvoter, fordi der her er tale om vælgersegmenter, der skal repræsenteres (Bacchi 2006, 33).

Men det er en problematisk opfattelse, fordi det borgerlige demokrati *ideelt* set ikke kendetegnes ved forskellige samfundsgruppers uindskrænkede kamp for særinteresser, men derimod om frie og lige borgeres møde med henblik på at søge at opnå enighed om den mest hensigtsmæssige og retfærdige indretning af samfundet – altså en hæven sig over særinteresser i bestræbelserne på at indrette samfundet i overensstemmelse med 'det fælles bedste'. Hvis parlamentet mere og mere udvikler sig til et forum for interessekamp, risikerer vi, at fokus flytter sig fra en egentlig politisk diskurs til en købslåen om gruppers privilegier, hvor omdrejningspunktet ikke længere vil være 'det bedre argument' i Habermas' forstand (Habermas 1997), men derimod 'hvad kan jeg opnå'.

Dog kan den politiske diskurs jo i sagens natur aldrig helt afkobles fra den konkrete samfundsmæssige virkelighed, som den både omhandler og udspringer af. Den politiske diskurs må derfor nødvendigvis også omhandle interesserne, i det omfang 'det fælles bedste' qua 'fælles' må bestræbe sig på at tilgodese alles interesser bedst muligt under hensyntagen til andres interesser. Det udelukker til gengæld promovring af særinteresser, fordi en sådan promovring netop pr. definition kun kan foregå på bekostning af andres lige så legitime interesser – altså ved at begrænse andres lige mulighed. Når vi taler om interesser i denne sammenhæng, så taler vi altså om alles (den fælles) interesse i lige muligheder for selv at skabe sig et godt liv.

Regeringsdannelsens køns politik

Hvad angår det politiske liv, der er temaet her, findes der ikke længere i Danmark direkte krav om politisk repræsentation inden for partierne, som der ellers i sin tid gjorde, da SF og Socialdemokratiet indførte interne partikvoter på 40 % i hhv. 1977 og 1983. De samme to partier indførte valgkvoter til Folketinget fra midt-firserne til midt-halvfemserne samt 50 % kønskvoter til EU-parlamentet fra hhv. 1983-1990 og 1988-1996 (Freidensvall, Dahlerup & Skjeie 2006, 71).

De to partiers oprindelige kvoter kan fortolkes som et udslag af en form for rational choice-institutionalisme, hvor der på baggrund af eksplicit politiske valg implementeres reguleringer med et specifikt formål for øje; at hæve kvinderepræsentationen. Efterhånden har der imidlertid udviklet sig en mere normativ institutionalisme, der bygger på forventninger, vaner og forestillinger om en ideel kønskomposition. Således har de seneste danske både røde og blå danske regeringer været præget af ideen om en 50 % repræsentation af kvindelige ministre. Ved Lars Løkke Rasmussens (V) regeringsdannelse i februar 2010 var der for første gang tale om total 'kønsbalance' med ni ministre af hvert køn og herunder også kvinder på posterne som forsvars- og udenrigsminister.

Også Erna Solbergs norske regering fra 2013 samt Matteo Renzis nye italienske regering fra 2014 bygger på princippet om lige mange mænd og kvinder. Det samme gælder Stefan Löfvens svenske regering fra 2014, der består af 12 kvinder og 12 mænd. Mest overraskende er det, at den tidligere TV-kendis og leder for Disneyklubben på SVT, den 42-årige Alice Bah Kuhnke (MP), er blevet udnævnt til kultur- og demokratiminister.

I Angela Merkels nye tyske regeringskoalition fra 2013 fik SPD's partiformand Sigmar Gabriel indfriet sit krav om tre kvinder og tre mænd på SPD's seks ministerposter (Thobo-Carlsen 2013). Merkel selv er imidlertid et eksempel på en kvinde, der har kvalificeret sig den slagne vej til den absolutte toppost som Kansler gennem massive erfaringer som politiker, f.eks. som 'minister for kvinder og unge' og senere 'minister for miljø og atomsikkerhed'.

I hvilket omfang der er tale om „*policy learning*“ (Klein og Marmor, 2006, 905), hvor de enkelte lande inspirerer hinanden til en fifty-fifty-politik, der medfører en øget konvergens i regeringsdannelsens kønspolitik, er endnu for tidligt at besvare. Der kan også være tale om, at de samme tendenser opstår uafhængigt i forskellige lande og fremover fastholdes via en „*path dependency*“ (Greener, 2002, 162) i det enkelte land, der gør det svært at bryde med fortidige mønstre, skønt de omstændigheder, der foranledigede princippet, måske ikke længere er til stede.

Naturligvis har ministerbesættelse i praksis aldrig udelukkende handlet om udvælgelse af dem, der havde størst politisk erfaring, ekspertise og talent. Utallige parametre indgår, når regeringslederen skal få ministerkabalens til at gå op, lige fra hensynet til styrkeforholdet med koalitions-partierne, til fløjene i partierne, til egne støtter og partisoldater, til næstformænd og/eller kronprinsesser eller kronprinsesser i partiet og til en regional balance, hvor f.eks. nordjyderne ikke må glemmes (Knudsen 2007, passim).

Det nye i dansk politik er imidlertid dels, at ungdom er blevet et voldsomt plus, men frem for alt, at kvinder eksplicit søges repræsenteret med samme andel som mænd. Kønnen har i disse år overtrumfet samtlige andre parametre, såsom socialklasse, etnicitet og alder. De to venstrefløjspartier i Thorning-Schmidts regering fra oktober 2011 (Socialdemokratiet og SF) udpegede da også otte kvindelige ministre og ni mandlige til den nye regering, hvorimod det tredje parti i regeringsalliancen, De Radikale, næsten demonstrativt undsagde ideen og udpegede fem mandlige og kun en kvindelig minister i form af partiets leder, økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager.

Man kunne i øvrigt spørge her, hvorfor det lige er kvinder som kategori, der skal have ret til særrepræsentation? Hvorfor ikke repræsentation baseret på etnicitet, alder og socialgruppe? I så fald ville man til sidst kunne

ende med, at et stort antal ministerposter var forud fastlagt efter bestemte planmål.

På spørgsmålet, om der ville blive en kvote for antallet af ministre i Helle Thorning-Schmidts nye regering i 2011, svarede hun, at: „Jeg kan ikke forestille mig en regering uden reel ligestilling. Jeg så også meget gerne vi fik flere synlige indvandrerepolitikere, også gerne som ministre“ (Redington 2007, 209). Det lykkedes som bekendt i tilfældet Manu Sareen, der blev ligestillingsminister og kirkeminister, dog ikke uden sværdsdrag.

I tiden op til Thorning-regeringens dannelse var netop denne post i ugevis spæet af tilgå teologen og den tidligere ligestillingsordfører for SF, Pernille Vigso Bagge, der sammen med Lone Dybkjær havde markeret sig som en ivrig forkæmper for kønskvoter, f.eks. til aktieselskabsbestyrelser (Retsinformation 2010). Hun reagerede ikke just med forståelse på udnævnelsen af Manu Sareen, idet hun skabte mediestorm ved at kalde den nye regering 'et FLOP' og fortsatte på Facebook ved at skrive: „Kirken gik til en „der ikke er med i foreningen og formentlig ikke aner noget om den, ligestillingen ditto ... tror måske ikke jeg er SF'er dagen ud“ (Meyhoff 2011).

Statsministeren som rollemodel?

Inden jeg går videre, er det vigtigt at understrege, at det følgende ikke sigter på rigoristisk at argumentere mod ideen om 'at stemme på en kvinde'. Men det forekommer at være et berettiget videnskabeligt fokus at analysere tendensen til, at der ved opstillinger, urafstemninger og valg vælges ud fra bevidste forestillinger om at promovere en kvindelig kandidat. Vil det kunne gavne via flere kvindelige rollemodeller, eller vil det kunne skade, hvis kandidaten også er promoveret via kønspolitiske overtoner?

Et eksempel er valget af Helle Thorning-Schmidt til formand for Socialdemokratiet og senere statsminister. I et demokrati må vælgerne naturligvis stemme ud fra præcis de parametre, de selv finder relevante, og der er intet udemokratisk i, at de vælger at stemme på en kvinde eksplicit på grund af hendes køn. Men lige så legitimt er det, at forskningen diskuterer konsekvenserne af, at vælgerne ikke kun stemmer ud fra politiske programpunkter, men også bevidst ud fra gruppeidentiteter. Og her er det tydeligt, at med Helle Thorning-Schmidts kandidatur til posten som formand for Socialdemokratiet og senere til statsministerposten vandt den bevidste satsning på kvindeskønnen som en væsentlig faktor for valget af en politisk topleder for første gang klangbund i Danmark.

Helle Thorning-Schmidt erkender selv, at der indgik en tydelig kønskomponent i promoveringen af hende. I hendes selvbiografi hedder det, at hun blev valgt som partiformand, fordi „hun havde en anden baggrund, og ønskede at gøre partiet mere resultatorienteret, men også

fordi hun er kvinde“ (Redington 2007, 201). Som hun siger, „mon ikke de socialdemokratiske medlemmer efter 130 år var parate til at vælge en formand, som ikke var en mand?“ (Redington 2007, 201).

Udgangspunktet var en massiv flugt af kvindelige vælgere fra Socialdemokratiet (DR.dk 2005), hvilket tidligere havde fået den daværende partiformand Mogens Lykketoft til at foreslå en regering med fifty-fifty procent ministre fra de to køn (Ditlev 2005).

I Socialdemokratiet var der i 2005 opstået et magttomrum i partiet, hvor de tidligere så mægtige frontfigurer Svend Auken, Mogens Lykketoft og Poul Nyrup Rasmussen alle var spillet af banen. Samtidig vægrede oplagte kandidater som Henrik Dam Kristensen og Jan Trøjborg sig ved at stille op som formand for partiet. Det er en vigtig del af baggrunden for, at mindre markante spillere med langt svagere parlamentarisk erfaring kunne gøre sig gældende. Men er det også hele forklaringen på Helle Thorning-Schmidts karriere, eller indgik der også et voksende ønske om et Socialdemokrati ledet af en kvinde?

Frem mod urafstemningen om formandsposten i Socialdemokratiet i 2005 bredte der sig i partiets hovedbestyrelse og blandt mange socialdemokratiske borgmestre en forestilling om, at Socialdemokraterne havde brug for en gerne yngre og gerne kvindelig kandidat: „Det kunne være flot, hvis vi kunne stille med Danmarks første kvindelige statsminister,“ sagde f.eks. Glostrups borgmester, Søren Enemark, flankeret af Hvidovres borgmester, Britta Christensen (Termansen 2005). Også fagbevægelsen og ikke mindst den tidligere næstformand i LO Tine Aurvig-Huggenberger – i øvrigt en af Helle Thorning-Schmidts tætte veninder helt tilbage fra barndommen – ønskede Helle Thorning-Schmidt i front.

Helle Thorning-Schmidts udtalte imidlertid den 9. februar 2005, at hun ikke var kandidat til posten i erkendelse af sin manglende erfaring med Christiansborgpolitik – eller med hendes egne ord: „Jeg har ikke engang fået et kontor endnu.“

I den magtfulde kreds omkring Mogens Lykketoft bredte der sig samtidig en forestilling om en kvinde som den store fornyende kraft. Lykketoft selv hældte nu mod Mette Frederiksen, som han karakteriserede som 'partiets urkraft' og foreslog som sin kandidat til formandsvalget (Frederiksen & Steensbeck 2004, 4).

Herefter blev der imidlertid afholdt et møde mellem medlemmer af den magtfulde såkaldte 'Nyrup-fløj', som Thorning-Schmidt tilhørte. Holdningen i denne fløj var, at: „Man vil gerne opstille en kvinde“, og „pilen pegede mod enten Bundsgaard eller Thorning-Schmidt.“ Det var nu ideen, at den tidligere by- og boligminister i 2000/2001 Lotte Bundsgaard og Helle Thorning-Schmidt skulle tage en samtale under fire øjne for at afklare, hvem der var det

bedste kort. Mødet blev aldrig afholdt, men Thorning-Schmidt viste sig at have flertallet i ryggen (Vogdrup-Schmidt 2012).

Kvindekortet blev fortsat trukket frem mod urafstemningen for Socialdemokratiets 53.000 medlemmer. Tidligere udviklingsminister Helle Degn foretrak Helle Thorning-Schmidt, fordi „Helle har de bedste chancer for at slå Anders Fogh Rasmussen, fordi hun er ny og kvinde. Frank er det gamle og det samme“ (Redder 2005). Ved urafstemningen i Socialdemokratiet vandt Helle Thorning-Schmidt så over den tidligere forsknings- og justitsminister Frank Jensen. Kunne man forestille sig det omvendte, at en mandlig kandidat, der var nyvalgt til Folketinget, ville have kunnet vinde over en kvindelig topkandidat med ministererfaring?

Udtrykt af specialisten i arbejderbevægelsens historie Niels Finn Christiansen var det „en utrolig satsning“ at vælge „en formand uden parlamentarisk erfaring“ (Redington 2007, 22). I sin bog *Fra markedsdemokrati til folkestyre* noterer Tim Knudsen, at: „Historisk set var det bemærkelsesværdigt, at Helle Thorning-Schmidt i 2005 blev partiformand efter mindre end 12 års medlemskab og uden folketingserfaring“ (Knudsen 2007, 139).

Thorning-Schmidt erkender selv, at „det er usædvanligt ud fra enhver målestok at vælge en formand, der er nyvalgt til Folketinget“ (Redington, 2007, 22). At der var tale om en nøgtern erkendelse, ses af hovedlinjerne i Thorning-Schmidts karriere og erfaringer indtil formandsvalget: Kandidat i statskundskab i 1993, valgt til Europa-Parlamentet i 1999 og valgt til Folketinget i 2005.

Efter valget af Helle Thorning-Schmidt til formand for Socialdemokratiet udviklede der sig en 'Helle-effekt' i befolkningen med bl.a. en 30 % tilslutning til Socialdemokratiet, funderet i med hendes egne ord „den fantastisk spændende historie om en kvinde, der vender op og ned på et af Danmarks store partier“ (Redington 2007, 32).

I valgkampen til folketingsvalget i 2011 nedtonede Thorning-Schmidt selv kønskortet, mens det på mere lokale niveauer spillede en rolle. Som eksempel kan nævnes lokalpolitikeren Bo Sandberg, der i sin 1. maj-tale kunne melde, at: „Også derfor skal vi fra nu af og frem til kl. 20 på valgdagen kæmpe for, at vi kan få Danmarks første kvindelige statsminister, en ny regering – og også nogle af os lokale på Frederiksberg valgt“ (Sandberg, 2015).

Også mange feminister spillede på kvindekortet, f.eks. på Facebook, hvor de tilkendegav, at de ville 'stemme på Helle', fordi det kunne være sjovt, hvis en kvinde blev statsminister. Som bannerfører for den type holdninger stod bestsellerforfatteren Hanne-Vibeke Holst med sin Dronningetilogi, hvorom hun allerede i 2005 kunne melde, at:

„Ja, jeg må håbe, at Helle Thorning ikke overhaler mig indenom. Så står du der jo på ny, og så skal vi igennem hele nøgleromanlegen igen! Jeg vil da meget gerne se Charlotte Damgaard som landets første kvindelige statsminister. Selvfølgelig for at se, om kvinder har et alternativ til det maskuline magtvælde“ (Kastrup 2005).

I september 2011 forud for Folketingsvalget lancerede Dansk Kvindesamfund det klingende slogan: ‘Stem på en kvinde, hvis demokratiet skal vinde!’ Dansk Kvindesamfund hævdede, at: „Hvis repræsentationen var mere ligelig, ville der måske også blive fokuseret mere på emner som kønskvoter til bestyrelser, voldelige partnere og øremærket barsel til fædre.“ (Dansk Kvindesamfund, 2011). Som bekendt forsvandt både spørgsmålet om kønskvoter og øremærket barsel ud af den praktisk førte regeringspolitik.

På trods af sådanne kampagnetiltag gik Socialdemokratiet ved valget i 2011 et mandat tilbage og fik med kun 24,8 % af stemmerne det dårligste valg siden 1903, men kunne pga. SF's og De Radikales fremgang alligevel danne regering.

Hvis man sammenligner med listen med Thorning-Schmidts forgængere som statsministre, vil man se, at Thorning-Schmidt skiller sig ud med den absolut svageste erfaringsmæssige baggrund for at nå det højeste politiske stade.

Før Lars Løkke Rasmussen blev statsminister, havde han følgende på sit generalieblad: Amtsborgmester, indenrigs- og sundhedsminister samt finansminister. Hans forgænger Anders Fogh Rasmussen: Politisk ordfører, formand for folketingsgruppen, skatteminister, økonomiminister. Poul Nyrup Rasmussen: Cheføkonom i LO 1980-86, direktør i Lønmodtagernes Dyrtidsfond 1986-88, næstformand for Socialdemokratiet 1987-92 og formand 1992-2002. Det hører dog med til billedet, at både Nyrup og Anker Jørgensen også havde relativt svag parlamentarisk erfaring; læs: manglende ministererfaring.

Med Helle Thorning-Schmidts svage erfaringer fra dansk politik in mente kan det spørges, om det kan give bagslag, hvis kvindelige kandidater uden stor politisk erfaring f.eks. som ministre stemmes igennem bl.a. på baggrund af forestillinger om kønslig repræsentation? Når kønnet så tydeligt indgår i valget af den kvindelige kandidat, risikerer man jo også, at kønnet indgår i vurderingen af de politiske resultater.

Hos mediernes politiske kommentatorer lige fra TV2's Hans Engell til Weekendavisens Arne Hardis er Thorning-Schmidt vedholdende blevet kritiseret for især i sin første tid som statsminister på grund af sine manglende erfaringer at have fulgt en svingende og inkonsekvent

linje i forhold til partiprogrammet og det parlamentariske spil på Christiansborg. Hvorimod hendes erfaringer som EU-parlamentariker bliver lagt til grund for vurderingen af hendes senere mere sikre politiske optræden på den europæiske scene i EU. I spekulationerne om Helle Thorning-Schmidts eventuelle vej mod en EU-toppost i juli 2014 blussede kritikken af hendes manglende politiske erfaringer igen op, f.eks. hos Weekendavisens Arne Hardis, der i en politisk kommentar skrev:

„At sætte en så uerfaren politiker ind som statsministerkandidat, svarer nogenlunde til, at et nødlidende smedværksted indsætter førsteårslærlingen som ny mester i et forsøg på at redde biksen, og partiets ledelse bar tydeligt præg af det i lang tid efter valget af Thorning i foråret 2005 ... Holdningen til skattestoppet blafrede, udlændingekursen var usikker, synet på velfærdsreformer skiftende“ (Hardis, 2014).

Helle Thorning-Schmidt har imidlertid vist en forbløffende råstyrke i betragtning af alle de vanskeligheder, der har tårnet sig op imod hende i form af anklager om brudte valglofter, svigt i relation til socialdemokratiets værdipolitik og skattesagen mod hende og hendes mand.

Europa-Kommissionens kønspolitik

Kampen for udnævnelse af flere kvindelige toppolitikere er imidlertid ikke alene et dansk fænomen. Ved nedsættelsen af Europa-Kommissionen i sensommeren 2014 foregik besættelsen af topposterne vanen tro på baggrund af meget andet end kvalifikationer, talent og erfaring. De store lande skal have deres bid og de nye østeuropæiske lande deres bid. Endelig er der den situation, hvor alle vogter på alle, og der findes en kompromiskandidat som EU's tidligere 'præsident' fra 2009 til 2014, Herman Van Rompuy.

Det nye er imidlertid, at kønsparameteret spiller en stadig større rolle. Europa-Parlamentet arbejder på, at 40 % af bestyrelsesposterne i de større private og børsnoterede offentlige virksomheder i EU-landene skal besættes med kvinder, men Europa-Kommissionen selv er også udsat for en blød kvotering. Måske skyldes dette øgede fokus på en forstærket kvinderepræsentation ikke kun en feministisk oprustning, men også bekymringer i EU-toppen over manglen på opbakning til EU-projektet hos mange af de kvindelige vælgere i EU.

Inden Jean-Claude Juncker blev valgt som EU's nye præsident, blev der lagt pres på ham for at sikre kvindeandelen i det nye Europa-Parlament. Europa-Kommissionens næstformand, den liberale hollænder Neelie Kroes,

stillede sig i spidsen for en kampagne 'Ten or more' for mindst 10 kvindelige kommissærer i det nye parlament. Kroes roste i den forbindelse den nuværende kommissionsformand José Manuel Barroso for i sin tid at have insisteret på, at kvinder besatte omkring en tredjedel af kommissærposterne.

Hun havde som et led i sin kampagne for flere kvinder „stillet sig bag Jean-Claude Juncker som kandidat til titlen som Europa-Kommissionens formand, men samtidig understreget, at han bør øge antallet af kvindelige kommissærer“ (Jyllandsposten 2014).

Kampagnen for en høj andel kvindelige kommissærer blev støttet af EU's afgående retskommissær Viviane Reding og af samtlige de afgående kvindelige kommissionsformænd, herunder klimakommissær Connie Hedegaard, der udtalte: „Preset har virket. Pludselig blev statsministrene tvunget til at tænke over, om de ikke også havde nogle kvalificerede kvindelige bud. Og det havde de jo“ (Beim 2014).

I forlængelse af sit kvindeprogram støttede Neelie Kroes logisk nok også Helle Thorning-Schmidt, der „ville blive en god efterfølger til Herman Van Rompuy som formand for Det Europæiske Råd“ (Munch 2014a).

Også formanden for Europa-Parlamentet Martin Schulz advarede i juli 2014 om, at parlamentet ikke ville „acceptere en 'gentlemens club'“. Schulz udtalte, at:

„Fra mine diskussioner med lederne af de politiske grupper ved jeg, at et kritisk punkt, som vil være afgørende for parlamentets godkendelse af kommissionen, er kønsbalancen. Parlamentet er meget bekymret over, at så godt som alle navne på kandidater, som nu er i omløb, er mænd.“

Helt i overensstemmelse med Kroes' og Schulz' holdninger foreslog den nyvalgte Juncker, at 40 % af de nye kommissærer skulle være kvinder (Munch 2014a). Problemet for Juncker var dog, at halvdelen af de 28 EU-lande allerede havde meldt en kandidat ud, men kun et af medlemslandene havde foreslået en kvinde (Jyllands-Posten 2014). Og uden mindst 9 kvindelige kommissærer ville Parlamentet måske afvise at godkende hans kommission.

Det drejede sig derfor om at undgå, at de nationale regeringer blev ved med at melde mænd ud. Juncker forsøgte nu at formå de nationale regeringer til at sende forslag til kvindelige kandidater. Det gav til gengæld de nationale regeringsledere anledning til at forsøge at presse Juncker til at tildele dem tunge poster til potentielle kvindelige kandidater. Således truede Helle Thorning-Schmidt Juncker med at sende en mand, hvis ikke der blev fundet en magtfuld post til Margrethe Vestager

(Lauritzen 2014). Juncker havde da også selv kommet med et tilbud til medlemslandene om, at han ville „give dem magtfulde kommissærposter, hvis de sendte en kvindelig kandidat“ (Information 2014).

Belgierne overvejede trodsigt til det sidste at sende en mand, hvilket udløste en vittighed om, at han i så fald ville blive marginaliseret med posten som kommissær for 'parallelsproglighed'. I sidste ende sendte belgierne så en kvinde, hvilket udløste jubelscener hos holdet omkring Juncker, for så gik kabalen jo op (Beim 2014). Europa-Parlamentets krav endte med at lyde på det samme antal kvinder som i den afgående kommission, nemlig 32 %, eller 9 kommissærer ud af 28.

Før Parlamentets store afstemning om godkendelse af den nye kommission blev Juncker selv kritiseret for, at han som mand trak kommissionens kønssammensætning i den forkerte retning, hvortil han til almindelig moro for salen udtalte, at: „Jeg kan desværre ikke skifte køn – i hvert fald ikke på den korte bane. Men jeg håber virkelig, at Luxembourg sender en kvinde næste gang“ (Information 2014).

Den konservative Viviane Reding, der er nyvalgt medlem af Europa-Parlamentet, fandt det problematisk, at Juncker måtte presse så meget på, og foreslog derfor, at der fremover enten indførtes kvoter til kommissærposterne, eller at hvert land bliver tvunget til at stille med både en kvinde og en mand (Beim 2014).

Netop dette princip om både en mand og en kvinde på topposter blev faktisk igen gennemført ved sammensætningen af EU's ansigter udadtil, præsidenten og udenrigschefen, der ikke mindst var foranlediget af, at kvinder generelt ikke havde opnået mange topposter i EU (Wright 2014). Her sås oven i købet muligheden for, at kvinder kan opnå en dobbelt forfremmelse, hvor de først optages i fifty-fifty-regeringer i deres hjemland og siden bevæger sig videre opad i hierarkiet mod en EU-toppost.

Det gjaldt EU's nye 'udenrigschef', den 41-årige italienske Federica Mogherini. Hun blev i februar i år uden særlig politisk erfaring som f.eks. minister udnævnt til at være udenrigsminister i Matteo Renzi's nye regering, der som tidligere nævnt bestod af lige mange kvindelige og mandlige ministre. Fem måneder efter blev hun så udpeget til at stå i spidsen for EU's udenrigstjeneste, selvfølgelig fordi Italien stod for tur til en tungere EU-post, men også fordi hun kunne afbalancere kommissionens kønssammensætning på topniveau.

På et efterfølgende EU-pressemøde blev formanden for Europa-Parlamentet Martin Schulz i anledning af Mogherinis kandidatur spurgt: „Er køn eller kompetence den vigtigste faktor i jobbet?“ Schultz svarede: „En person i en høj stilling som repræsentant for Den Europæiske Union skal være kompetent til jobbet. Jeg mener, at de

fordomme, som bliver bragt på bane fra mange sider, er uretfærdige“ (Larsen 2014).

Helle Thorning-Schmidt er også på dette felt et interessant eksempel på et potentielt karrierespring. Som tidligere nævnt indgik der en tydelig kønskomponent i promoveringen af den i Christianborg-politik helt uerfarne Helle Thorning-Schmidt som formand for Socialdemokratiet i 2005. I løbet af sommeren 2014 var hun så efter alle forlydender meget tæt på at blive ny formand for Det Europæiske Råd – populært kaldet EU's præsident – men her vejede hensynet til de nye medlemmer i Østeuropa tungere, og posten gik derfor til Polens premierminister Donald Tusk.

Er der foregået en form for *policy learning*, hvor politikerne i EU-parlamentet er blevet inspireret af nationale regerings forsøg på at fremme kvindelige toppolitikere? Efter alt at dømme er der snarere tale om en *path dependency*, for sammensætningen af EU-kommissionen har været underlagt kønspolitiske mål i flere kommissionsperioder før. Alt tyder derfor på, at der har udviklet sig tradition for at stræbe efter 40 % kvindelig repræsentation i parlamentet, som der ikke stilles spørgsmålstegn ved, men som EU-kommissionsformanden forventes at stræbe mod.

Hele scenariet med kravet om, at de nationale regeringer skulle sende kvindelige kandidater, der til gengæld ville kunne lokkes frem med tungere poster, var faktisk foregået fire år før. Også ved sammensætningen af den nye kommission i 2009/10 var EU-præsidenten Barroso erklærede mål en „balance mellem kønnene i den europæiske midte. Der er otte kvinder i Kommissionen – engang var der 10.“

Barroso manglede fem kvindelige kandidater, og med Politikens ord havde Barroso „tidligere været ude at lokke de nationale regeringschefer med særdeles tunge poster, hvis medlemslandene sender en kvinde“ (Ejstrup 2009).

På det tidspunkt havde 20 lande meldt deres kandidater ud. I Danmark havde det længe ligget i luften, at når integrationsminister Bertel Haarder havde fået styr på udlændingeområdet, ville der til gengæld vanke en kommissærstilling. Men nu blev der skabt usikkerhed om hans kandidatur. I sidste ende lykkedes det da også i stedet med udnævnelsen af Connie Hedegaard at nå op på det ønskede antal kvindelige kandidater.

Tiltrækkes kvinder ikke i samme grad som visse mænd af et topjob som kommissær? Uden at kunne gå i dybden her behøver kvinders 'underrepræsentation' ikke at skyldes undertrykkelse eller diskrimination. Et alternativt svar, der kun kan antydes her, kunne være, at der er tale om valg af andre livsformer.¹ Et eksempel herpå er Mariann Fischer Boel (V), der i 2010 undlod at genopstille som landbrugskommissær.

Hun fremhæver, at hun „gerne ville have tid til at nyde sine børnebørn“. Hun fortæller, at: „I Bruxelles fandt jeg en lejlighed med god plads. Og jeg havde nok håbet, at mine børn og min mand ville komme og besøge mig noget mere. Men jeg ved også, at hvis min mand var flyttet med derved, ville jeg have haft dårlig samvittighed konstant, for jeg arbejdede i døgn drift. I stedet kom jeg hjem, når jeg havde tid.“

Mariann Fischer Boel fremhæver endvidere, at: „Når man først åbner munden, kan man blive valgt til alting. Særligt som kvinde.“ Klaus-Dieter Borchardt fra Europa-Kommissionen bekræfter, at: „Hun var heldig i forhold til at få kommissærposten: Danmark var ikke sikker på sit ressortområde, Barroso havde brug for en kvinde, landbruget var ledigt, og hun var minister for det område.“

Mariann Fischer Boel fortæller, at „Bertel Haarder faktisk var kørt i stilling til at få den kommissærpost, der gik til hende“. „Han ville det så gerne. Og han ville have været god til det. Men måske ville han det for meget – eller også fik han bare ikke den kønsskifteoperation“ (Beckett 2010)

Haarder husker ifølge Information godt, hvordan 'kvindeargumentet blev brugt' mod ham i 2004, og han udtalte i Information i juli 2014, at: Fogh desværre nølede „så længe, at Barroso nærmest var nødt til at forlange en kvinde, hvis det skulle godkendes i Parlamentet“ (Kjær Jessen & Crone 2014).

Afrunding

I 1949 analyserede Simone de Beauvoir den patriarkalske tendens til, at kvinder op gennem historien var blevet presset ind i rollen som det andet køn, der ikke blev behandlet som statsborger, men som et appendiks til manden, der som husbond var det egentlige retssubjekt, der i perioder af historien kunne eje, arve og stemme uindskrænket (Jacobsen 2008). I nutidens Danmark kan der overraskende nok konstateres en tendens til en ny andetgørelse af kvinden, men nu med udgangspunkt i den gode viljes forsøg på at opnå ligestilling gennem kønsrepræsentation. Hvor kvindens ligestilling for Beauvoir skulle gøre op med andetheden, er andetheden nu blevet et instrument til at opnå „ligestilling“ forstået som ideelt set ligelig fordeling af poster i slutresultatet.

I 1990'erne udvikledes en form for rational choice-institutionalisme, hvor Socialdemokratiet og SF via direkte reguleringsmekanismer indførte kønkvoter ved opstilling af kandidater til folketings- og EU-valg. Denne form for institutionalisme kulminerede i år 2000 med Ligestillingslovens krav om kvinderepræsentation i de statslige styrelser. Herefter udvikledes der i 00'erne og fremefter en mere normativ institutionalismes adfærdsmæssige, va-

neprægede og traderede praksisser i relation til andele af poster afsat til kvindelige ministre og EU-kommisærer.

Udviklingen af en kvindelig særposition i samfundet er her blevet forsøgt undersøgt via tre cases: 1) Kravet om 50 % kvindelige ministre, 2) ideen om at ville opstille og stemme på en kvindelig statsminister, 3) bestemte andele af EU-kommisærposter til kvinder. Alle disse cases har det til fælles, at de bygger på ideen om at vælge, stemme på, promovere eller udnævne en kvinde for at opnå en bedre 'kønsbalance'.

Der er imidlertid meget stor forskel på de nævnte cases. Hvor en regeringsleder suverænt kan sammensætte sin regerings kønskomposition, bliver der hvert femte år kæmpet fra EU-parlamentets side for at opnå en så høj kvindeandel af kommisærposter som muligt. Endelig er der også på græsrodsniveau mulighed for vælgerindflydelse ved at stemme på en kvindelig gruppeformand og senere statsminister med udgangspunkt i ønsket om at få en kvinde til magten.

I alle de tre tilfælde er det aktørernes suveræne ret at vælge og promovere ud fra personlige kønspræferencer, men risikoen er naturligvis, dels at kønnet overtrumfer andre væsentlige kvalifikationer, og dels at kvindelige kandidater, der er blevet kønsligt promoveret, vil svække det generelle indtryk af den stærke, selvstændige kvinde, der har kvalificeret sig i åben konkurrence.

Hermed bliver kvinden ikke længere primært opfattet som en statsborger på lige fod med manden, der via sit individuelle talent indgår i kampen for at opnå topstillinger, men som et kønsvæsen, der skal tildeles kollektiv repræsentation. Kvinder risikerer herigennem at blive udsat for en form for „velmenende diskrimination“, der langt fra skaber empowerment, fordi man ikke er udvalgt gennem åben konkurrence. Risikerer vi ikke, at kønsrepræsentationen kommer til at skade kvindefrigørelsen, fordi kvinder løftes frem frem for selv at kæmpe sig vej? Eller vil de promoverede kvindelige ministre og kommisærer tværtimod kunne agere som fyrtårn, der viser vej til, at kvinder efterhånden uden særtiltag kan opnå de magtfulde poster?

Hvad for et samfund får vi, hvis tendensen til, at politiske poster, bestyrelsesposter, kunststøtte og topforskerstillinger mere og mere uddeles til to kønskollektiver? Vil det gavne kvindefrigørelsen? Det er ikke sikkert. Vi risikerer i stigende grad at se på topfolk som hhv. kvinde- eller mandekommisærer, kvinde- eller mandeministre og kvinde- eller mandekunstnere med lavere forventninger til kvinderne, der jo er kommet ind via kønsrepræsentation.

Allerede nu har det moderne Danmark stor gavn af kvinders høje uddannelsesniveau og erhvervsfrekvens, og alle initiativer, der yderligere kan forløse det kvindelige talent, vil være til stor social og økonomisk gavn for det danske samfund.

Men er vi ikke på vej til at bryde med et af det moderne samfunds fundamentale meritokratiske principper om ikke at sortere på køn, når moderne regeringer sammensættes, så kvinder garanteres 50 % repræsentation. Når medlemslandene i EU får at vide, at de ikke skal nominere de mandlige kandidater, de har tænkt sig, fordi der skal være minimum 32 % kvindelige kommisærer. Hvis der fra videnskabeligt hold var påvist systematisk diskrimination af kvinder på disse områder, ville det naturligvis kalde på modforholdsregler, men det ses ikke at være dokumenteret i den eksisterende forskningslitteratur (Bonde 2014, s. 15-19).

Hvis særgrupper skal tildeles repræsentation i det moderne politiske system, risikerer vi, at det splintrer oplysningens ideal om, at mennesket optræder først som statsborger og siden med allehånde andre særidentiteter. Samfundet risikerer at blive fragmenteret af særinteresser, hvor gruppers tillagte kendetegn bliver opfattet som væsensforskelle, som statsmagten må anerkende i form af særregler for etniske, aldersmæssige og sociale grupperinger. Og frem for alt vil den kvindelige politiker i stigende grad blive promoveret som kønsvæsen frem for som statsborger.²

Litteratur

- Andersen, A. & Nielsen, R. 2007, *Mainstreaming i juridisk perspektiv*, Jurist- og økonomforbundets Forlag, København.
- Bacchi, C. 2006, 'Arguing for and against quotas', s.32-51, in D. Dahlerup (red.), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, Oxon.
- Beauvoir, S. de 1949, *Le Deuxième Sexe*, Gallimard, Paris.
- Beckett, T. 2010, 'Åbner man munden, kan man blive valgt til alt', *djøfbladet.dk*, 12 maj, set 14 januar 2015, <http://www.djoefbladet.dk/blad/2010/09/-aa-bner-man-munden-kan-man-blive-valgt-til-alt.aspx>
- Beim, J.H. 2014, 'Juncker skal jonglere med ni kvinder', *Politiken*, 8 september, set 14 januar 2015, <http://politiken.dk/udland/int-europa/ECE2389403/juncker-skal-jonglere-med-ni-kvinder/>
<http://universitetsavisen.ku.dk/dokument9/nyhedsarkiv/2008/dokument20/>
- Bonde, H. 2013, *Fordi du fortjener det*, Gyldendal, København.
- Bonde, H. 2013, 'Kronik: Thorning har selv sagt det', *Berlingske*, 11 juli, set 14 januar 2015, <http://www.b.dk/kronikker/thorning-har-selv-sagt-det>
- Bonde, H. 2014, 'Fra feminisme til favorisme? Kønrepræsentation i universitetsforskning', *Økonomi & Politik*, no. 3, s. 3-22.
- Bonde, H. 2015a, 'Mistillidskulturen, Kønrepræsentation i kunst, tidskriftet Kritik', (in press, april 2015).
- Bonde, H. 2015b, 'Idrottsforum, Jernhårde Ladies? - Et essay om kønsrepræsentation i sport', <http://idrottsforum.org/bonde150127/>
- Dahlerup, D. (red.) 2006, *Women, Quotas and Politics*, Routledge, Oxon.
- Dansk Kvindesamfund 2011, 'Stem på en kvinde hvis demokratiet skal vinde', set 14 januar 2015, <http://danskkvindesamfund.dk/nyheder/vis/artikel/stem-paa-en-kvinde-hvis-demokratiet-skal-vinde.html>
- Ditlev, N. 2005, 'S-kvinder på spring', *Jyllands-Posten*, 27 januar, set 14 januar 2015, <http://jyllands-posten.dk/indland/ECE3776353/s-kvinder-pa-spring/>
- DR.dk 2005, 'kvinderne svigter Socialdemokratiet', *DR.dk Folketingsvalg*, 29 januar, set 14 januar 2015, <http://www.dr.dk/folketingsvalg/516.htm>
- Ejstrup, S. 2009, Barroso: Send mig en kvinde, 12. november, set 14. januar 2015, <http://politiken.dk/udland/ECE833254/barroso-send-mig-en-kvinde/>
- Erhardtsen, B. & Christensen J.R. 2006/2012, 'Overvægt af kvinder i statslige bestyrelser', *Berlingske Business*, 16 december 2006/ opdateret 28 maj 2012, set 14 januar 2015, <http://www.business.dk/karriere/overvaegt-af-kvinder-i-statslige-bestyrelser>
- Frederiksen, M. & Steensbeck, S. 2004, 'Nåååh, partiets urkraft', *Politiken*, 15 februar, sektion 3, s. 4.
- Freidensvall, L., Dahlerup, D. & Skjeie, H. 2006, 'The Nordic Countries – An incremental model', s.55-82, in D Dahlerup (red.), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, Oxon.
- Greener, I. (2002) Understanding NHS reform: The policytransfer, social learning, and path dependency perspectives, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 15(2), 161–183.
- Habermas, J. 1997, *Teorien om den kommunikative handling*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.
- Information 2014, 'Fløv EU-chef undskylder: Jeg kan ikke skifte køn', *Information*, 22 oktober, set 14 januar 2015, <http://www.information.dk/telegram/513320>
- Jacobsen, A.F. 2008, *Husbondret. Rettighedskulturer i Danmark 1750-1920*, Museum Tusculanums Forlag, København.
- Jyllands-Posten 2014, '93 procent af nominerede EU-kommissærer er mænd', *Jyllands-Posten*, 28 juli, set 14 januar 2015, <http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE6897993/93-procent-af-nominerede-eu-kommissaerer-er-maend/>
- Jyllands-Posten 2014b, EU-topolitikker: Jeg støtter Thorning, fordi hun er kvinde, 15. juli 2014, set 14 januar 2015, <http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE6873217/EU-topolitikker%3A+Jeg+st%C3%B8tter+Thorning,+fordi+hun+er+kvinde/>
- Kastrup, M. 2015, 'Det handler ikke om Lykketoft', *Berlingske Tidende*, 15. november, set 14. januar, <http://www.b.dk/kultur/det-handler-ikke-om-lykketoft>.
- Klein, R. og Marmor, T.R. 2006, *Reflections on policy analysis*, i: M. Moran, M. Rein and R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Knudsen, T. 2007, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, Akademisk Forlag, København.
- Kjær Jessen, C. & Crone, M. 2014, 'Antorini og Gjerskov er danske kommissærfavoritter', *Politiko*, 14 juli, set 14 januar 2015, <http://www.politiko.dk/nyheder/antorini-og-gjerskov-er-danske-kommissaerfavoritter>
- KVINFO 2008, 'Mainstreaming', *KVINFO køn, Viden, Information, Forskning*, TEMA, september, set 14 januar 2015, <http://forside.kvinfo.dk/tema/Mainstreaming>
- Laneth, P.F. 2007, *Lillys danmarkshistorie. Kvindeliv i fire generationer*, Gyldendal, København.
- Larsen, P. 2014, 'Martin Schulz forsvare italiensk kandidat', *Jyllands-Posten*, 16 juli, set 14 januar 2015, <http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE6877511/martin-schulz-forsvarer-italiensk-kandidat/>
- Lauritzen, T. 2014, 'Thorning truede kommissionschefen med en mand', *Politiken*, 1 september, set 14 januar 2015, <http://politiken.dk/indland/ECE2382717/thorning-truede-kommissionschefen-med-en-mand/>
- March, J.G. 1994, *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- Meyhoff, T.K. 2011, 'Vred top-SF'er truer med at gå', *DR.dk*, 3 oktober, set 14 januar 2015, <http://www.dr.dk/Nyheder/Temaer/2011/Valg/2011/10/03/082157.htm>
- Munch, S. 2014a, 'EU-politikker: Jeg støtter Thorning, fordi hun er kvinde', *Jyllands-Posten*, 15 juli, set 14 januar 2015, <http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE6873217/eu-topolitikker-jeg-stoetter-thorning-fordi-hun-er-kvinde/>
- Munch, S. 2014b, 'Opsang fra Schulz: Send kvinder til Bruxelles', *Jyllands-Posten*, 17 juli, set 14 januar 2015, <http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE6877572/opsang-fra-schulz-send-kvinder-til-bruxelles/>
- Phillips, A. 1995, *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Redder, G. 2005, S-veteraner foretrækker en politisk midterkurs, Ugebrevet A4, 7. marts 2005, set 15. januar 2015, http://www.ugebreveta4.dk/s-veteraner-foretraekker-en-politisk-midterkurs_16820.aspx
- Redington, N. 2007, *Den første – en samtale med Helle Thorning-Schmidt*. PeoplesPress, København.
- Retsinformation 2000, *Forslag til Lov om ligestilling af kvinder og mænd*. Vedtaget af Folketinget den 25. maj 2000, set 14 januar 2015, <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=93777>
- Retsinformation 2007, *Bekendtgørelse af lov om ligestilling af kvinder og mænd*. 19. september 2007, set 14 januar 2015, <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=20929>
- Retsinformation 2010, *Forslag til folketingsbeslutning om flere kvinder i topposter*. Forslag fremsat 23. marts 2010, set 14 januar 2015, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=130944>
- Robson, C. 2002, *Real World Research*, Blackwell, Oxford.

- Sandberg, B., 'Læs min 1. maj tale her', set 14 januar 2015, <http://socialdemokraterne.dk/A-Bo+Sandberg-L%C3%A6s-min-1-maj-tale-her-print.aspx?site=BoSandberg&func=article.view&cid=718357&print=1>
- Termansen, J. 2005, 'S-borgmestre vil have indflydelse på formandsvalg', *Berlingske*, 16 december, set 14 januar 2015, <http://www.b.dk/danmark/s-borgmestre-vil-have-indflydelse-paa-formandsvalg>
- Thobo-Carlsen, J. 2013, 'Tysk lettelse over ja til ny regering', *Berlingske Globalt*, 14 december, set 14 januar 2015, <http://www.b.dk/globalt/tysk-lettelse-over-ja-til-ny-regering>
- Vogdrup-Schmidt, L. 2012, 'Statsministerens udvalgte få', *Information*, 11 februar, set 14 januar 2015, <http://www.information.dk/293207>
- Yin, R. 2014, *Case Study Research. Design and Methods*, Sage Publications Inc., Thousand Oaks, CA.

- Wright, T. 2014, 'Mogherini is the Wrong Choice for Europe', *UP FRONT*, 28 august, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/08/italian-foreign-minister-mogherini-europe-wright>

Noter

1. Livsformsanalysen fik især en stor tidlig betydning via Lone Rahbek Christensens *Hver vore veje - livsformer, familietyper og kvindeliv* fra 1997 (Kbh., Museum Tusculanum). Jeg har selv arbejdet videre med at undersøge livsformsanalysen i relation til Rawls teori om retfærdighed i Bonde, 2014, s.15-19.
2. Jeg vil gerne takke AAE i forvaltning Peter Andersen for hans gennemgribende og væsentlige kritik af manus, for hvis fejl og mangler dog kun jeg er ansvarlig.

Dansk Statskundskab skal ud af hulen

Festtale til 46. Årsmøde for Dansk Selskab for Statskundskab

Kasper Møller Hansen

Professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet¹

Der var ca. 120 deltagere til det 46. årsmøde i Dansk Selskab for Statskundskab, som blev afholdt på Hotel Vejleffjord 22.-23. oktober 2014. Deltagerskaren var hovedsagelig forskere fra de fem danske statskundskabsinstitutter og enkelte fra sektorforskningsinstitutterne KORA og DIIS. Det var to dage med ca. 100 paperfremlæggelser, som blev diskuteret i grupper. På årsmødet blev også uddelt Erik Rasmussen-prisen til professor emeritus Mogens N. Pedersen, Syddansk Universitet, og DJØF-prisen for bedste paper på forrige årsmøde til adjunkt Asmus Leth Olsen, Københavns Universitet.

Festtalen ved det 46. Årsmøde for Dansk Selskab for Statskundskab

Dette er min tredje, og hvis jeg har styr på det i morgen under generalforsamlingen, også min sidste tale, som formand for Dansk Selskab for Statskundskab. Ved årsmødet for to år siden talte jeg om, hvordan forskningens produktivitet og kvalitet i dansk statskundskab var stærkt stigende. Sidste år gav jeg en opsang til institutternes selvudslettende strategi om stadig flere studerende og uddannelser. Så hvis mønstret skal holdes i år, skal I selvfølgelig have en positiv skåltale om, hvor gode vi allesammen er, og hvor meget bedre vi er, når vi står sammen. Men det er vel også for kedeligt.

Så jeg vil igen se lidt kritisk på vores virke og ikke mindst prøve at skubbe lidt til os allesammen. For helt ærligt, vi kan stadig gøre det bedre. Mit fokus er på vores formidlingsforpligtelser over for det omgivende samfundet.

Jævnfør universitetslovens § 2, stk. 3 skal universitetet fremme vækst, velfærd og udvikling i samfundet, udveksle viden og kompetencer med det omgivende samfund og ikke mindst *tilskynde medarbejderne til at deltage i den offentlige debat*. Det kan selvfølgelig ske på mange måder, og det er værd at bemærke, at kravene i loven omhandler en generel forpligtelse for universitetet som institution, og ikke nødvendigvis den enkelte medarbejder. Men det er under alle omstændigheder medarbejderne, som skal bidrage med indholdet til sådan en forpligtelse.

Jeg mener, at denne forpligtelse skal tages seriøst. Ud over at vi skal følge lovens bogstav, giver formidling en række åbenlyse fordele for vores politologiske felt, vores institutter og ikke mindst den enkelte medarbejder.

Interessen for formidlingen af statskundskaben har også nået vores amerikanske søsterforening APSA, som i 2013 nedsatte en „Task Force for Public Engagement“, som arbejder med, hvordan statskundskaben kan blive mere tilgængelig og relevant for en bredere offentlighed. Det er dels et udløb af en længere diskussion, om disciplinen var blevet for metodisk avanceret og med overvægt af formelle modeller i amerikansk statskundskab. Dels har der de seneste år været en enorm opblomstring i akademiske blogs, som formidler statskundskaben i USA. Succesen af disse blogs er massiv, og toneangivende aviser som New York Times og Washington Post har i dag inkorporeret disse blogs i deres web-udgaver. Gennembruddet for disse blogs var blandt andet kvalitetsvægtede gennemsnit af meningsmålinger, da Nate Silvers forudsagde resultatet af det amerikanske præsidentvalg på statsniveau i 2008. Her er det værd at huske på, at professor Søren Risbjerg Thomsen for Altinget.dk har gennemført disse analyser med en imponerende kontinuitet på månedlig basis si-

den 1990. Søren Risbjergs Thomsens kvalitetsvægtede gennemsnit af meningsmålinger er et godt eksempel på, hvordan statskundskaben har bidraget til en bedre forståelse af udviklingen i tilslutningen til partierne i den akademiske debat og især også i offentligheden.

Formidling kan være mange ting. Det er kommentaren i medierne til aktuelle begivenheder på baggrund af forskningen på feltet med mulighed for at perspektivere og nuancere journalisternes vinkler og til tider anekdotiske tilgange. Det er foredraget på det lokale bibliotek, på folkeuniversitet, hos de lokale byråder, eller i erhvervsklubben mv. Det er også kronikken, debatindlægget, blogindlægget, tweeden eller bidraget til vores egen Politologiske Årbog. Bidragene kan være direkte formidling af egen publiceret forskning eller i bredere forstand af en given forskningstradition eller tilgang. Uagtet formidlingens karakter, er pointen, at vi viser det omgivende samfund, hvad vi ved, og kan, og forhåbentlig bidrager til en mere oplyst og nuanceret debat. Samfundet bliver altså rigere, når vi formidler.

Ved formidling giver vi direkte noget af vores viden tilbage til det samfund, som finansierer os, og vi brander og definere det politologiske felt med den videnskab og viden vi står for.

Ved formidling er vi også en reklamesøjle over for kommende studerende, nuværende studerende og kolleger. En reklameværdi, som alle andre virksomheder og videnskaber burde være missundelige over, og som ikke kan købes for penge eller opnås ved en nok så effektiv reklamekampagne. Formidlingen strækker sig også nogle gange helt til den offentlige sektor og erhvervslivet, som måske kan give anledning til forbedrede arbejdsgange, reformer og nye ideer.

Ved formidlingen opnår den enkelte medarbejder også en personlig tilfredsstillelse ved at møde en oprigtig interesse for ens forskning, se en umiddelbart anvendelighed af forskningen og ikke mindst muligheden for at sætte dagsorden i medierne, offentligheden og endda politisk. I forbindelse med formidlingen opnår man ofte også et fortrolighedsforhold til journalisten og ikke mindst får man en masse information, cases og historier fra virkeligheden, som også kan bidrage og inspirere til forskningsprocessen. Endelig skal man nok ikke glemme de narcissisterne træk i os alle og søgning efter anerkendelse uden for en snæver kreds af videnskabelige fagfæller. 30 sekunder på TV2 News giver mere *street credit* blandt ens Facebook venner og det lokale nabolag end 30 videnskabelige artikler.

Der er to faldgruber, vores felt skal være særligt opmærksom på i forbindelse med formidling. På den ene siden er der en svær balance mellem rollen som politisk kommentator, hvor man i et splitsekund skal kunne mene

noget om det meste og ofte uden større empiriske belæg – til rollen, hvor man formidler egne eller andres forskning inden for et specifikt felt ofte vinklet på journalistens spørgsmål. Den anden faldgrube er, hvis vi glemmer, at den kritiske tone, vi har i forbindelse med paperfremlæggelser, ikke egner sig til en bredere offentlighed. En sådan kritisk tone bliver misforstået, og her skal vi huske, at vores felt både er relativt lille og skrøbeligt.

Hvordan formidling og forskning bidrager til hinanden

Hvordan står til det så til med vores formidlingsindsats anno 2014 i dansk statskundskab? Ud af de 374 ansatte på vores fem institutter har 41 % under 10 citationer i medierne og 21 % har ikke en eneste citation. Modsat har 6 % flere end 1.000 citationer i medierne med fuldt navn og universitet. Det gennemsnitlige antal citationer er 273 pr. ansat, hvilket giver mere end næsten 102.000 citationer fra os. Alt sammen målt fra 1990 og frem indberegnet alle kilder i Infomedia.² Det synes altså at være de få, som trækker læsset i forhold til formidlingsindsatsen målt via Infomedia. Modsat har vi også et stort og endnu uudnyttet potentiale i vores politologiske felt.

Hvis vi ser på videnskabelige citationer målt i Social Science Citation Indeks, har selv samme 374 ansatte næste 12.000 citationer på vores videnskabelige artikler. 64 % af de ansatte har under 10 citationer i indekset og 45 % har ingen. Modsat har 9 % over 100. Det gennemsnitlige antal citationer er 32 pr. ansat.³ Igen synes vores felt at have et stort og endnu uudnyttet potentiale.

Spørgsmålet, jeg gerne ville belyse her, er, om formidlingsindsatsen og de videnskabelige citationer går hånd i hånd.

Svaret er JA. Der er en positiv sammenhæng mellem den ansattes videnskabelige citationer og citationer i Infomedia. Den positive sammenhæng kommer tydeligt frem, når de to typer citationer transformeres ved den naturlige logaritme, vi fjerner de forskere, som ingen citation har overhovedet, og kontrollerer for om forskeren er udlænding og ansættelsessted.⁴ Det giver 182 ansatte til analysen. Her peger analysen på, at hvis vores videnskabelige citationer stiger med 10 %, stiger vores infomedia citationer med 4 % eller omvendt.⁵ Der synes altså at være empiriske belæg for, at forskning og formidling går hånd i hånd.

Der er altså mange grunde til, at vi bør tage vores formidlingsforpligtelse seriøs – statskundskaben skal ud af hulen. Men vi behøver ikke alle gøre det, og ikke hele tiden – som enhver anden fabrik er arbejdsdeling også naturligt i statskundskab. Men vi bør anerkende dem, som tager hvervet på sig med respekt, og vi bør anerkende det som en naturlig del af vores eksistensberettigelse som disciplin.

Og husk, at hvis mediepresset bliver for meget, så lad være med at svare – det er din ret og pligt at undgå forstyrrelsen i dit (rigtige) arbejde. Journalister forstår sjældent et nej og søger jo blot en kilde og sjældent specifikt dig, så derfor synes journalisterne lettere at acceptere, at du blot undlader at svare telefonen end et nej.

Mine „15-minutes-of-fame“ er slut. Cirklen er sluttet, jeg har i mine tre taler som formand behandlet vores disciplins tre ben: forskning, undervisning og formidling, og i morgen håber jeg, I vil møde talstærkt op til generalforsamlingen og vælge en ny formand.

Noter

1. Talen blev afholdt 22. oktober 2014 i forbindelse med aftenens festmiddagen. Enkelte steder afveg det talte ord fra denne version. I forbindelse med generalforsamlingen dagen efter festtalen den 23. oktober 2014 blev Flemming Juul Christensen (RUC) valg til formand for Dansk Selskab for Statskundskab. Tak til ph.d.-studerende Frederik Hjorth (KU) for mange samtaler om formidling og nytten deraf. Der er, efter hukommelsen, søgt inspiration i oplæg fra Peter Kurriild-Klitgaard (KU) og Roger Buch (DJH) ved Årsmødet for Dansk Selskab for Statskundskab i 2005.
2. Gruppen er ansatte er hentet fra institutternes hjemmesider ved de fem A-medlemsinstitutter af Dansk Selskab for Statskundskab. Det vil sige Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet, Århus Universitet, Syddansk Universitet og Københavns Universitet og Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet. Deltidsprofessorer eller gæsteprofessorer og lign. er ikke medregnet. Søgningen i Infomedia er gennemført med fuldt navn og universitet. Fx „Kasper Møller Hansen“ AND „Københavns Universitet“. Det er søgt i alle kilder og i perioden helt tilbage til 1990 og frem til 18/10-14. Tak til stud.cand.scient.pol. Mariann Malchau Olsen for det store arbejde med at gennemføre søgningerne.
3. Søgningen i Artikeldatabasen Web of Science, Social Science Citation Indeks er gennemført fra 18/10-14 og tilbage hvor indekset startede. De første tidsskrifter er med fra 1956. Der er søgt på forfatternavn fx Hansen KM, ved enkelte forskere har det været nødvendigt at tilføje universitetsnavn for at undgå inklusion af forkerte citationer. Citationer er målt inklusiv citationer fra egne værker. Tak til stud.cand.scient.pol. Mariann Malchau Olsen for det store arbejde med at gennemføre søgningerne.

4. Antal Infomedia citationer som funktion af videnskabelige citationer i Social Science Citation indeks mv.

	Model 1	Model 2	Model 3
LN(antal citation i SSCI)	0.26***	0.41***	0.42***
Dansk forsker		4.17***	4.15***
Århus Universitet			-0.51
Ålborg Universitet			0.70
Syddansk Universitet			0.26
Roskilde Universitet			-1.36***
Konstant	3.41***	-1.02	-0.66
Antal forskere	182	182	182
R ²	0.04	0.21	0.33
F-statistik	6.97***	24.10	14.24

OLS-regression. Afhængig variabel er den naturlige logaritme til citation i InfoMedia. ***p<0,001. Forskere med igen videnskabelige citation eller infomedia citation er udeladt. Udenlands forsker (n=10) er reference, KU er reference for sted.

5. Beregningen er $1.10^{0.42}=1,04$ og bygger på model 3.

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

72

Martin Breum

Balladen om Grønland – Trangen til løsrivelse, råstofferne og Danmarks dilemma

73

Paul M. Sniderman, Michael Bang Petersen, Rune Slothuus & Rune Stubager

Paradoxes of Liberal Democracy: Islam, Western Europe, and the Danish Cartoon Crisis

Grønlandsk selvstændighed som dansk målsætning

Martin Breum, 2014

Balladen om Grønland – Trangen til løsrivelse, råstofferne og Danmarks dilemma

Gyldendal, København

248 sider, 249,95 kr.

Polarisen smelter – og giver plads til forestillinger om råstoffer, der vælter op ad jorden, og om kinesere, der vælter ind over Grønland for at tage rigdommene. Fra os. Rigsfællesskabet er kommet højere på den danske politiske dagsorden end længe – samtidig med at ambitionen om grønlandsk selvstændighed bliver tydeligere formuleret end nogensinde. Journalisten Martin Breum har i „Balladen om Grønland“ sat sig for at forklare sagens alvor og situationens kompleksitet for et bredere publikum.

Bogens første del former sig som et kalejdoskop over de holdninger, der findes til grønlandsk selvstændighed. Reportagerejsen fungerer fint som formidlingsform, selvom teksten særligt i de stemningsgivende passager synes copy-pasted vel ufordøjet fra notesblokken. Særligt instruktive er de underspillede passager, hvor det bliver klart, at grønlandsk politik *også* handler om alt muligt andet end selvstændighed: Forholdet til Danmark er i kraft af såvel bloktilskud som den løbende import af personel og tankegods med til at forme basis for alle typer prioriteringer og uenigheder i Grønland. Alligevel handler en del af uenighederne – for dem, der formulerer dem – om mere jordnære ting: Velfærd, erhvervsmuligheder, globalt udsyn hinsides Kruså, muligheden for at bo og leve, hvor og som man vil. Selvom fortællingen er bygget op med den nu detroniserede landsstyreformand Aleqa Hammond som omdrejningspunkt, vil bogen kunne fungere som guide til grønlandsk politik i en rum tid fremover. Breum er så heldig – eller har så gode prognostiske evner – at han har givet Hammonds arvtager, Kim Kielsen, en fremtrædende birolle. Derimod leder man forgæves Sara Olsvig, i bogens index – men vil man forstå, hvordan oppositionen under hendes ledelse vil arte sig, kan man fint begynde med at slå op under Kuupik Kleist, hendes forgænger.

Bogens anden del er en udmærket og ikke mindst letlæst indføring i en række ganske komplekse historiske, juridiske, økonomiske, identitets- og geopolitiske problemstillinger, som præger rigsfællesskabet anno 2014. Af og til tegnes konflikter vel hårdt op. I modsat fald ville bogen vel også dementere vigtigheden af sin mission. Når alt kommer til alt, er der ikke desto mindre tale om en fair og dækkende fremstilling. Ydermere har bogen et

par centrale budskaber til forskellige dele af samfundsforskningen:

For det første bliver det tydeligt, hvor spinkelt et grundlag hvorpå vi bedømmer folkestemningen på begge sider af Atlanten, når det gælder rigsfællesskabet: Der findes kvalitative analyser af, hvilken mening rigsfællesskabet tillægges på grundlag af mere eller mindre valgte tekstmængder, men der findes ingen surveybaserede værdi- eller opinionsundersøgelser, der er både nuanceret formulerede og metodisk forsvarligt gennemført. En oplagt opgave for politologer og sociologer.

For det andet tegner et selvstændigt kapitel – dedikeret til den fortjenstfulde fagøkonom Lars Lunds analyser og indspark i den grønlandske debat – et klart billede af, hvorfor hans disciplin så ofte kommer til kort ved mødet med den politiske virkelighed. Ikke mindst i Grønland. Lund observerer, hvordan det er udbredt i Grønland at gå ind for selvstændighed – men først når det kan gennemføres, uden at det koster på velfærden. Hertil bemærker Lund, at „Hvis man ikke er klar til at betale for noget, så er det jo fordi man ikke tillægger det nogen værdi.“ Problemet med den analyse er jo, at der indgår masser af andre forhold end 'landskassens bundlinje' og 'selvstændighed' i det regnestykke, som hver grønlandsk vælger og Grønland som samfund gør op med sig selv og hinanden med jævne mellemrum. Efter læsning af første del af Breums bog er det for eksempel klart, at en del grønlandere mener hver dag at betale en meget høj pris for *ikke* at være selvstændige. Mens andre har en mellemregning vedrørende den aktuelle kvalitet af de autoriteter og den ekspertise, der p.t. er til rådighed for at realisere både velfærd og selvstændighed – og det er altså noget andet at anslå at kvalitative tab ved selvstændighed nu eller lige straks vil opveje gevinsten ved selvstændighed, end ikke at værdsætte selvstændighed som sådan.

Klarest står dog for denne læser den kvalitative nykabelse i Danmarks tilgang til Grønland, som kan læses ud af interviewet med Martin Lidegaard. Man må formode, at han som udenrigsminister taler på regeringens vegne – og ikke bare som personligt og familiært belastet af særlig indsigt på området – både når han formulerer udgangspunktet: „Jeg respekterer Grønlands mål om politisk selvstændighed. Jeg respekterer den lyst til at

løsrive sig fra rigsfællesskabet, som har eksisteret i Grønland i mange år, og som er vokset siden Hjemmestyret i 1979.“ Men også når han forsøger sig med et bud på vejen frem: „I gamle dage [som vel først sluttede et par år efter indførelsen af Selvstyre, -/upg] sagde Danmark til Grønland: Hvis vi kan hjælpe jer, så sig til! Sådan mener jeg ikke, man kan tale til ligeværdige partnere. Vi bliver nødt til at vende det om og sige: Hvor kan vi samarbejde til gensidig gavn og glæde - med respekt for hinandens mål.“ Og afgørende, når han vedgår, at Danmark har en selvstændig interesse i rigsfællesskabet: „Vi [dvs. Danmark] fylder simpelthen mere i Beijing og Washington og Berlin, fordi vi [dvs. Danmark] hænger sammen med Grønland.“ Hvad der i årtier har været klart fra Dundas til Ittoqqortoormiit – men igen og igen er blevet afvist af danskere med eller uden titel – er nu officiel dansk

politik: Danmark er ikke (kun) i Grønland for grønlændernes brune øjnes skyld. Det er muligt, at Danmark *også* gerne vil noget godt for Grønland. Og det er muligt, at alle andre alternativer end Danmark vil være værre for Grønland. Men ren, ufortyndet altruisme har Danmarks imperiale projekt sjældent været.

Om end forlaget bør lastes, at litteraturlisten er pletvis upræcis og mangelfuld i forhold til de kilder, der omtales i bogens tekst, er der alt i alt tale om en fin introduktion til både et stadigt løsere rigsfællesskab og arktisk politik i øvrigt.

Ulrik Pram Gad

Post.doc.

Center for Advanced Security Theory
Københavns Universitet

Den Svære Tolerance

Paul M. Sniderman, Michael Bang Petersen, Rune Slothuus & Rune Stubager, 2014

Paradoxes of Liberal Democracy: Islam, Western Europe, and the Danish Cartoon Crisis

Princeton University Press, Princeton NJ

200 sider, \$35

En af de mest velfortjente fordomme om den akademiske verden er, at forskere ikke altid rider samme dag, de sadler. Det præger ikke mindst det videnskabelige studie af politik, som i den grad er et mål i bevægelse. Forskning, der undfanges af højaktuelle dagsordener, mister nyhedsværdien i løbet af lidt for lange svangerskaber. Således kunne man få den tanke om bogen „Paradoxes of Liberal Democracy“, der udkom i august sidste år og har den danske Muhammed-krise i 2005 og 2006 som omdrejningspunkt, at den er skrevet til en dagsorden der har haft sin tid. De kontroversielle tegninger fejrer trods alt tiårsjubilæum til september.

Enhver tanke af den art blev gjort til skamme af begivenhederne i Paris den 7. januar. og København d. 14. februar. Angrebene var makabre påmindelser om, at forholdet mellem Islam og de vestlige samfund, hvori muslimske mindretal udgør en stadig større andel, er et af vor tids mest påtrængende spørgsmål. Det måler sig i væsentlighed med de største temaer, samfundsvidenskabens historisk set har defineret sig omkring. Det er i den tradition, „Paradoxes of Liberal Democracy“ – forfattet af Paul Sniderman og Aarhus-forskerne Michael Bang Petersen, Rune Slothuus og Rune Stubager – skal læses. Bogen løser sin opgave strålende. Den er fyldt med

væsentlige indsigter, bygger på rigelige data analyseret med stor omhu, og er (i det store og hele) yderst velskrevet. Den er samtidig et pragteksempel på velformidlet samfundsvidenskab på højeste niveau, kondenseret i smal bogform. Det er en alt for sjælden genre.

Bogens titel refererer til tilsyneladende paradokser i danskeres holdning til indvandrere i almindelighed og muslimer i særdeleshed. Det første paradoks følger af bogens nok mest iøjefaldende pointe: Danskere udviser en vidtstrakt og forbløffende robust politisk tolerance over for muslimer. Det store flertal af danskere bakker op om muslimers politiske rettigheder, både hvad angår rettigheder til at afholde demonstrationer, at holde oplæg for skoleklasser eller at nyde beskyttelse mod telefonaflytninger. Det er samme eller stærkere opbakning end samme danskere tildeler andre grupper, såsom indremissionskristne eller folk fra de politiske yderfløje. Resultatet bliver særligt opsigtsvækkende af, at bogens data kommer fra foråret 2006, månederne omkring og efter Muhammed-krisen. Selv midt under krisen udtrykte danskere – i den europæiske offentlighed berygtet for deres intolerance – ubøjelig politisk tolerance over for muslimer. Den var endog *højere* under krisen end i månederne efter. Forfatterne forklarer mønstret med, at danskere sonderer

meget skarpt mellem muslimer og „islamiske fundamentalister“. Sidstnævnte levner danskere ikke megen sympati, og danskere vurderer dem på lige fod med rockere, autonome og nynazister. Heri paradokset: Den skarpe sontring mellem muslimer og islamister beskytter den menige muslim, men undergraver den politiske tolerance over for islamister.

Pointen er værd at dvæle ved. Til trods for danskeres blakkede ry som indskrænkede islamofobere demonstrerer forfatterne med afsæt i mange års surveydata, at danskeres holdninger til indvandrere nok er modsætningsfyldte, men ganske afbalancerede og forbløffende stabile. Her kan man også læse det tydeligste aftryk af Lise Togeby – *founding mother* i dansk forskning i politisk holdningsdannelse – til hvem bogen også er dedikeret. I den hyppige snak om højredrejning og forræelse af tonen glemmes det alt for tit, at danskernes holdninger til indvandrere har været ganske stabile over de sidste tre årtier, helt uden synlige udsving under tilbagevendende politiske kontroverser. Den kendsgerning, sammenholdt med tolerancens soliditet under Muhammed-krisen, er et afgørende korrektiv til aktuel hændervriden om et islamofobisk backlash mod Charlie Hebdo-angrebet. Sådanne bekymringer finder ganske enkelt ikke forskningsmæssigt belæg.

Bogens andet paradoks vedrører et lige så omstridt emne, som ligger denne anmelder endog meget på sinde: Indvandringens konsekvenser for opbakningen til velfærdsstaten. Et opsigtsvækkende studie af økonomerne Alberto Alesina og Edward Glaeser demonstrerede for godt ti år siden, at etnisk mangfoldige samfund er markant mindre tilbøjelige til at omfordele fra rig til fattig. Det lagde grunden til en overvældende mængde forskning i, hvorvidt indvandring dermed vil erodere støtten til moderne velfærdsstater. Resultaterne er påfaldende blandede, også i Danmark: På trods af fire årtiers indvandring er danskeres støtte til velfærdsstaten ikke synligt veget en tomme. Forfatterne forklarer mønstret med, at den danske velfærdsstat bygger på en implicit præmis om gensidighed – en „moralisk traktat“ mellem borgere. Danskerne udstrækker solidaritet til deres medborgere, såfremt disse ikke kan mistænkes for at omgå pligten til at yde sit. Derfor diskriminerer danskere ikke mellem etniske danskere og indvandrere, når der er tale om unge mænd og kvinder, men diskriminerer tydeligt når der er tale om en midaldrende kvinde (som antages at være permanent hjemmegående og dermed ikke „fortjenstfuld“ til arbejdsløshedsunderstøttelse). „Traktatparadokset“ er, at det samme heuristiske princip om fortjenstfuldhed, som beskytter den unge indvandrer mod diskrimination, straffer den ældre.

Princippet om den „moraliske traktat“ peger frem mod bogens tredje store indsigt, som nok er den mest prægnante for aktuel dansk partipolitik. I en analyse af det ideologiske grundlag for indvandringsskepsis peger forfatterne på en overset kendsgerning: For en given position på den såkaldt „nypolitiske“ ideologiske dimension er „gammelpolitisk“ venstreorienterede holdninger – altså ideologisk funderede ønsker om en større offentlig sektor, mere økonomisk omfordeling og så videre – forbundet med *mere* indvandringsskepsis, ikke mindre. Bekymringen over indvandring er omtrent dobbelt så stor hos medlemmer af den traditionalistiske venstrefløj, som den er hos ideologisk entydigt højreorienterede vælgere. Det kan lyde som fortællingen om Dansk Folkeparti på nye flasker. Men sammenhængen mellem ideologisk traditionalisme, affektion over for velfærdsstaten og skepsis over for indvandring genfindes også, når man ser helt bort fra Dansk Folkepartis vælgere. Omtrent hver ottende af Socialdemokraternes vælgere tilhører det traditionalistiske venstre, hvor bekymringen over indvandring er størst. I kontrast til Alesina og Glaesers forventninger borer indvandring altså ikke huller i støtten til velfærdsstaten blandt danskere. Men brede udsnit af vælgerbefolkningen betragter ikke desto mindre indvandring som en trussel mod det velfærdsdanmark, de kender.

„Paradoxes“ er ikke uden skønhedsfejl. Mangfoldigheden af analyser gør bogen lærerig – gengivelsen ovenfor er langt fra udtømmende – men det slører bogens bærende idé en smule. Næsten alle analyserne bærer én enkelt af forfatternes tydelige fingeraftryk. For læsere, der er fortrolige med forfatternes eget videnskabelige oeuvre, er det charmerende, men for den typiske læser må det nogle steder virke desorienterende. Endelig er bogen skrevet med stort sprogligt overskud, men enkelte steder kammer ordrigdommen over i det lidt forstille (for eksempel: „closer inspection of the results makes it plain that this anomalous result is an arithmetic illusion“. Eller: „granting this, a corollary follows from the geometry of two-dimensional structures“).

Det skal ikke skygge for, at „Paradoxes of Liberal Democracy“ er en vedkommende, lærerig og tankevækkende bog. Den demonstrerer, at kvantitativ, empirisk statskundskab er aldeles foreneligt med et engagement i samfundsanliggender af bred interesse. Og væsentligst indfrier den til fulde sin egentlig ret ubeskudne ambition: At kaste nyt lys over en debat, der nyder enorm opmærksomhed, men sjældent byder på megen læring.

Frederik Hjorth
Ph.d.-studerende
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts



THE MODERNIZATION PROGRAMME OF 1983: MANAGEMENT BY OBJECTIVES VERSION 1.0

Mathias Gjørting and Caroline Howard Grøn

The article explores the role of management by objectives in the modernization programme of 1983, which started the development of New Public Management in Denmark. The article is based on an interview with the civil servant who back in 1983 served as secretary for the committee who developed the programme, as well as previous versions of the programme made available to the authors. The article concludes that management by objectives entered the programme almost incidentally and that the programme is much more focused on setting the public sector free with regards to inputs than controlling it with regard to outputs.



MANAGEMENT BY OBJECTIVES AND RESULTS IN CENTRAL GOVERNMENT IN DENMARK: CONTINUITY AND CHANGE IN THE DISCOURSE

Mads Bøge Kristiansen

This article analyses the development process of the Management by Objectives and Results (MBOR) discourse over time in central government in Denmark. The article shows that MBOR has been marked by continuity since its introduction in the 1980s, and has become a central element in the steering and management of agencies in central government. Nevertheless, gradual changes that have altered the direction of the MBOR discourse over time can also be identified. The direction changes from autonomy and a simple MBOR system in the early years towards more control and a more comprehensive system in the 1990s, and back again toward more autonomy and a less comprehensive MBOR system in recent years. In the final section of the paper explanations of the development patterns are discussed.



FROM PERFORMANCE CONTRACTS TO MANAGEMENT BY OBJECTIVES AND RESULTS PLANS: NEW INSPIRATION FOR THE REALIZATION OF THE POTENTIALS FOR PERFORMANCE MANAGEMENT

Marie-Louise Frølich Brødsgaard and Mads Bøge Kristiansen

Since the introduction of performance contracts in central government, the Ministry of Finance has regularly launched new publications containing recommendations for the design and implementation of management by objectives and results. In the fall 2014 the Ministry of Finance presented a new model for management by objectives and results in central government. This article presents an interview with central actors involved in development of the new model. The interview focuses on the background for the revisions of the existing concept for management by objectives and results, the contents of the new model, and why the new model is expected to be able to solve the challenges, the existing concept is said to be characterized by. In the new model, the Ministry of Finance recommends that steering documents should contain fewer targets, more precisely defined targets as well as they should be anchored in the top management.



WHY DO MUNICIPALITIES BENCHMARK?

Marie-Louise Frølich Brødsgaard and Mathias Gjørting

In the municipal sector, the use of benchmarking is widely promoted but little is known as to the effects of the use. Thus, why do the six biggest municipal cities in Denmark partake in a voluntary cooperation to develop key performance indicators? Seeking the answer in the municipalities' own reasoning, we analyze the intentions with the cooperation and the observable effects. Our analysis shows that the intention with the cooperation is a use that leads to changes in results, e.g. improved cost effectiveness, but that the actual effects are limited to the organizational actions speech and decisions. This inconsistency between intentions and the observable effects begs the question: why do the six municipalities continue to benchmark? We conclude that the municipalities partake in the cooperation because politicians and senior administration officials demand the continuous production of the reports due to both a logic of consequentiality and a logic of appropriateness.



RESULTS AT THE FRONTIER: THE USE OF MANAGEMENT BY OBJECTIVES IN DAY-CARE

Caroline Howard Grøn

The article illustrates how management by objectives is practiced in everyday life in the Danish public sector. By analysing use of a management-by-objectives-inspired tool in everyday practices by employees in day-care in a Danish municipality, the article shows how the same managerial impulse can result in remarkably different actions at street-level. While some employees do nothing faced with the managerial initiatives others do very different things with the same initiative as point of reference. Variations in use can partly be explained by local managerial support, the local organization of work and the existing of competing agendas which crave employee attention. The article clearly illustrates how a coherent tool at administrative level can be transformed in to numerous different tools in practice.



GENDER REPRESENTATION IN POLITICS

Hans Bonde

Over the last few decades the concept of equal opportunities has imperceptibly shifted from being a struggle for equality in its initial position to being a struggle for equality in its final position, aimed at a balance of an ideal 50 per cent to the so-called 'under-represented sex'. In aiming to achieve a 'gender balance' between the two sexes in national and EU commission politics the struggle has become one of gender representation on behalf of women as a group. A notable shift has thus taken place from the initial idea of enlightened modernity about the inviolability of the individual to the inviolability of a collective sex and the right to a specific share of positions at the elite level.

INFORMATION TIL BIDRAGYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via e-mail til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk).

Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Kristoffer Kjærgaard Christensen (Politik@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: „... (Bull 1977)“ eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: „... Bull (1977)“. Med sidetal bruges komma: „(Bull 1977, 87)“. Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H. 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D. 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A. 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, P.N. 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/lapps/Harvardsystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6th edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitations-tegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.