

# Evaluering af politiske reformer – en komparativ analyse

## Evalueringen af kommunalreformen i Danmark og NAV-reformen i Norge

Morten Balle Hansen

Professor, Ph.d. i Offentlig Organisation og Forvaltning  
Center for Organisation, Management og Administration  
Institut for statskundskab, Aalborg Universitet, Danmark

<http://personprofil.aau.dk/113590>

# Om forskningen bag denne præsentation

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

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

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

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

# Nylige og kommende publikationer

Breidahl, K. N., Furubo, J.-E., Halvorsen, K., & Hansen, M. B. (2014).

Opmærksomhedspunkter ved evaluering af politiske reformer. Rapport fra metaevalueringen af NAV-reformen i Norge. In M. ekspertpanel (Ed.). Oslo: Norgesforskningsråd.

Breidahl, K. N., Gjelstrup, G., Hansen, M. B., & Hansen, H. F. (2014). *Evaluating Large-scale National Public Management Reforms: A Comparative Analysis*. Paper presented at the Dansk Selskab for Statskundskabs årsmøde 2014, Vejlefjord.

**Breidahl, K. N., Gjelstrup, G., Hansen, M. B., & Hansen, H. F. (2015). Evaluering af politisk-administrative reformer: En komparativ analyse af evalueringen af de største reformer i Danmark og Norge. *Økonomi og Politik*, 34-45.**

Hansen, M. B., Breidahl, K. N., Halvorsen, A., & Furubo, J.-E. (2015). Otte opmærksomhedspunkter ved evaluering af politiske reformer. *Økonomi og Politik*, 24-33.

# Disposition

1. Forskningsspørgsmålene
2. Karakteristika ved politiske reformer
3. Den internationale litteratur om evaluering af politiske reformer
4. De to reformer I Danmark og Norge
5. Fire teoretiske perspektiver
6. Sammenligning af de to evalueringer
7. Konklusion

# forskningsspørgsmål

# Forskningsspørgsmål

## Generelt:

- 1.Hvilke forskelle og ligheder mellem de to evalueringer finder vi?
- 2.Hvordan kan man forstå dem?

## Mere specifikt:

- 3.Hvordan blev de to evalueringer initieret og organiseret?
- 4.Hvilke konklusioner nåede de to evalueringer frem til og hvordan blev de anvendt?
- 5.Hvordan kan specifikke teoretiske perspektiver fremme vores forståelse af de forskelle og ligheder vi finder?

# KENDETEGN VED POLITISKE REFORMER



# Hvad karakteriserer politiske reformer?

To af de største polisk-administrative reformer i de Nordiske lande I 2000erne var NAV-reformen I Norge og kommunalreformen i Danmark.

De to reformer har en række karakteristika til fælles med andre store politisk-administrative reformer:

- De blev vedtaget centralt af (Folketinget/Stortinget),
  - De påvirkede store dele af den offentlige sektor og befolkningen,
  - De havde flere forskellige og delvist uforenelige mål og
  - De udviklede og forandrede sig over tid
- 
- Herudover var de to reformer karakteriseret ved et fokus på formel strukturel forandring som det primære policy instrument og
  - Inkluderede både det statslige, regionale og kommunale niveau af offentlig forvaltning
  - Endelig og afgørende her er begge reformer blevet evalueret (og det er usædvanligt!)



”... while the fields of public-sector reform and of evaluation have each brought forth a huge body of literature and research, these two realms have been largely treated as separate entities” (Wollmann 2003: 1)

# **DEN INTERNATIONALE LITTERATUR OM EVALUERINGER AF POLITISKE REFORMER**

# Litteratur om evaluering af politiske reformer

Den internationale forskningsbaserede viden om evalueringer af større politisk-administrative reformer er sparsom. Den litteratur, der findes, peger på, at reformer med karakteristika som de to omtalte sjældent evalueres (Pollitt, 1995: 135).

Paradox of NPM reforms:

”Although many of these [NPM] reforms have had an explicit focus on measuring the performance achieved by public sector activities, there has been a paradoxical lack of interest in the impact of these innovations on societal performance” (Hansen 2010, Pollitt 1995, Pollitt & Bouckaert 2004)

Herudover peger resultaterne af et komparativt landestudie på, at i de tilfælde, hvor sådanne reformer evalueres, organiseres disse evalueringer sjældent som eksterne evalueringer gennemført af evaluatore, der ikke har været involveret i implementeringen af reformerne, men derimod som interne evalueringer

# DE TO REFORMER I DANMARK OG NORGE

# Sammenligning af de to reformer

	<b>NAV reformen (N)</b>	<b>Kommunalreformen (DK)</b>
Vedtaget	2005	2004-2006
Trådt I kraft	Januar 2006	Januar 2007
Hoved elementer	Sammenlægning af tre forskellige serviceområder I en enhed Partnerskabs organisationer kommune og stat	Inndelings-, opgave- og finansiel reform Fra 271 til 98 kommuner Fra 14 amter til 5 regioner
Reformens hovedformål (officielt)	1) Bedre integration af serviceydelser (Helhedsorienteret styring) 2) Øget bruger orientering 3) Mere effektivitet	1) Bæredygtig offentlig sektor 2) Løse opgaver tæt på borgerne 3) Synergi fordele
Beslutning om evaluering	Indlejret i reform beslutning 2005	Efter politisk uenighed besluttet i 2011 af ny regering
Tidsramme for evaluering	7 år fra 2007-2014/2015	2012-2013

# FIRE TEORETISKE PERSPEKTIVER

# Fire teoretiske perspektiver

**Det rationelt, instrumentelle perspektiv** er forankret i forestillingen om, at der findes en systemmæssig mål-middel rationalitet. Evalueringer forventes organiseret og designet i overensstemmelse med de overordnede formål, der er fastlagt

**Det politisk, interessebaserede perspektiv:** En evaluering design og organisering er et resultat af en forhandling mellem de deltagende aktører, ligesom selve evaluering processen og de konklusioner, der produceres i denne, er et resultat af forhandlingsprocesser.

**Det institutionelle, kulturelle perspektiv** betragter beslutninger og adfærd på individ-, organisations- og organisationsfeltniveau som norm- og kulturstyret. Overført til evaluering betyder dette, at evalueringer designes og organiseres på basis af, hvad der betragtes som en passende måde at designe og organisere på.

**Kaosperspektivet** understreger betydningen af uklarhed, kompleksitet og foranderlighed for organisationers og organisationsfelters udvikling. Overført til evaluering forventes evaluering processer at være emergente og uforudsigbare processer, der er karakteriseret ved komplekse dynamikker og tilfældigheder.

# SAMMENLIGNING AF EVALUERINGERNE AF DE TO REFORMER



# Sammenligning af de to evalueringer

	NAV reformen (N)	Kommunalreformen (DK)
Fokus	Bredt fokus på centrale reformelementer etableret fra starten	I starten snævert fokus på tilpasning af fire udvalgte policy områder. Gradvis udvidelse af fokusområdet
Formål	At afgøre om reformens mål var nået, dokumentere implementeringsprocessen og bidrage til instrumentel policy læring	Formelt: at give reformen et serviceeftersyn Uformelt: at lukke reform diskussionen
Organi- sering	Forskningsbaseret: To konsortier organiserede syv forskningsmoduler ledet af universitetsforskere.	Intern korporatistisk: Udført af en komite styret af top embedsmænd og med centrale interessenter som medlemmer
Konklusioner	87 publikationer samt endelig rapport Organisatoriske udfordringer ved at a) integrere tre administrationer i en i mange kommuner; b) partnerskabs model stat og kommuner; c) integrere specialister og generalister i et NAV kontor. Få/ingen forbedringer i jobskabelse og brugerorientering	13 publikationer (ingen forskningspublicering) Mere robust offentlig sektor kapabel til fremtidens udfordringer. Mere effektiv levering af service og stordriftsfordele begynder at vise sig. Koordinationsproblemer på tre områder. Forslag til justeringer af reform
Anvendelse	Bred vidensopbygning og demokratisk debat. Lille input til implementering og justering af reform	Anbefalinger til justeringer er mere eller mindre implementeret. Genetableret politisk konsensus om reformens nytte

# Teoretisk tolkning af analysens resultater

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

# KONKLUSIONER

# Konklusioner

Til trods for lighederne mellem de to reformer blev de evalueret meget forskelligt:

- Evalueringen af NAV reformen i Norge var organiseret som en forskningsbaseret ekstern evaluering med væsentlige elementer af instrumentel rationalitet
- Evalueringen af kommunalreformen i Danmark var organiseret som en intern evaluering med væsentlige elementer af interessebaseret forhandling fra den politiske model
- Mens den Norske evaluering primært blev brugt til at udvikle ny viden og bidrage til oplyst demokratisk debat,
- Blev den danske evaluering brugt direkte instrumentelt til at tilpasse arbejdsdelingen

Analysen illustrerer hvordan beslutninger relateret til initiering og organisering af evalueringen skaber strukurer og spor, som påvirker den efterfølgende proces, konklusion og anvendelse af evalueringen

Den illustrerer måske også vigtige forskelle imellem den politisk-administrative kultur i Danmark og Norge