

Anmeldelser

Hanne Kathrine Krogstrup:
**Kampen om Evidens. Resultatmåling,
effektevaluering og evidens**

Hans Reitzels Forlag 2011, 170 s.

ISBN: 9788741255163

Mange af de New Public Management inspirerede organisationsopskrifter, der er på rejse, har præstationsmålinger og evaluering som indbyggede superstandarder. Der er nærmest er tale om en bevægelse fra ledelse til styring, hvor mange ledere oplever, at præstationsmålinger er udtryk for mistillid, målemaner eller et tælleregime, der ikke skaber sammenhæng mellem den gode arbejdsindsats og det daglige arbejde, produktivitet og økonomi.

Selvom 'resultatmåling', 'effektevaluering' og 'evidens' nu indtager centrale roller i ledelse og politik, så betyder det ikke nødvendigvis, at de er veldefinerede eller, at der er entydige retningslinjer for deres anvendelse. I bogen *Kampen om evidens*, skrevet af Hanne Kathrine Krogstrup, ph.d., leder af Forskningscenter for Evaluering og dekan ved Samfundsvidenskabelige Fakultet på Aalborg Universitet, forsøges der at skabe et kritisk analyserende overblik og transparens i dette komplekse begrebsapparat. Hun siger:

"Kampen om evidens - resultatmåling, effektevaluering og evidens er primært en begrebsafklarende og begrebsudviklende bog, der forholder sig til nogle ord, som i styringssammenhæng har fået karakter af hitord. De forekommer for de flestes vedkommende uigennemsigtige, samtidig med at de promoveres som metoder til udvikling og effektivisering af den offentlige sektor" (Krogstrup 2011, 11).

Hanne Kathrine Krogstrup har været prorektor på Aalborg Universitet i 4 år, og det er erfaringerne herfra, der har ansporet hende til at skrive bogen, idet selvoplevede krav til resultatstyring, måling og dokumentation ofte forekom hende uigennemsigtige samtidig med, at de blev lanceret som metoder til udvikling og effektivitet af den offentlige sektor. Med baggrund i denne 'praktiske interesse' bliver læseren ført igennem evalueringens teorihistorie fra 1960 og frem til i dag, forskellige evalueringebølger, med efterfølgende fokus på præstationsledelse, resultatmålinger og monitorering som redskaber i resultatstyring af den offentlige sektor. Herefter præsenteres effektevaluering, mens den sidste del af bogen kritisk analyserer begrebet evidens og evidensbaseret politik og ledelse.

Bogen er skrevet ud fra en metodologisk tilgang, hvor der forsøges at skabe gennemsigthed i begreberne primært med reference til amerikansk evalueringslitteratur. Begrundelsen for dette valg er, at inspirationen til de offentlige styringsredskaber, herunder måling og evaluering, primært hentes fra den amerikanske kontekst, og at disse erfaringer spidsformulerer tendenser, som måske senere kommer til udfoldelse i Europa og Skandinavien. De amerikanske myndigheder har udnævnt det eksperimentelle design som 'Golden Standard' for effektevalueringer og evidens, inspireret af medicinsk forskning. Derved hierarkiseres metodologien, og den defineres uden overvejelser om validitet. Det svarer til, at "man skal bruge reglerne for tennis, uanset om man spiller fodbold, håndbold eller tennis" (Krogstrup 2011, 148) Hanne Kathrine Krogstrup fremhæver, at al forskning tyder på, at evalueringens videns ikke anvendes instrumentel,

hvilket jo er forudsætningen for 'Golden Standards' 'magt'.

Evidensbegrebet er kendt fra den medicinske verden, hvor det er kritikken af forskellige behandlingstyper, der har medført en stigning i efterspørgslen efter dokumenterede effekter, men her er der typisk tale om én bestemt forståelse af evidens. Der kan være forskellige forståelser af evidens og forskellige rationaler afhængig af, om der er tale om 'tamme eller vilde' problemer, simple eller komplekse problemer, sikker effekt eller sandsynlig effekt, kontekstafhængig eller uafhængig viden. Der er jo meget stor forskel på f.eks. et medicinsk og et socialt problem. Menneskelige handlinger er jo influeret af mening, konstrueret af mennesker i tid og rum og social viden er ikke rationel og entydig, men fortolket og kontekstbestemt.

Med det stigende politiske fokus, der er på økonomi og resultater af konkrete initiativer, har evidensbegrebet bredt sig til især uddannelsessektoren og den sociale verden. Evidens er imidlertid ikke nogen entydig og objektiv størrelse. Én lejr tilslutter sig det eksperimentelle design, med et tilknyttet 'objektivt' evidensbegreb, og én lejr fremhæver det ikke-eksperimentelt design, der i højere grad ser evidens som socialt konstrueret. At udnævne det eksperimentelle design til 'Golden Standard', vil betyde, at denne type evaluering vil få lettere adgang til finansiering fra de offentlige myndigheder og samtidig indsnævre evalueringsforskningen. I Europa er det eksperimentelle design ikke udnævnt som 'Golden Standard', men det tyder på, at det vil nå andre områder også, hvilket forskere, herunder Hanne Katrine Krogstrup, er kritiske overfor og problematiserer. I den forstand vil der være en kamp om evidens jf. bogens titel. Forestillingen om, at der kan bygges bro mellem evidens og politik holder ikke, da det er sjældent, at videnskabelige studier fører til et skifte i politikken.

I bogen bliver der sat kritisk fokus på New Public Management, der bl.a. er kendetegnet ved, at præstationsmålinger har en fremtrædende rolle i styringen af den offentlige sektor. *"Resultater kan*

måles, det kan effekter derimod ikke, fordi det kræver, at det er muligt at påvise en sammenhæng mellem intervention og resultat" (Krogstrup 2011, 47) Præstationsmålinger repræsenterer en forsimpning af virkeligheden samtidig med, at resultaterne kun sjældent kan påvise sammenhænge mellem intervention og effekt, ligesom målinger og effektresultater ikke kan løsrives fra den politiske kontekst. Målinger og effektresultater er en del af den politiske dagsorden. Viden fra evalueringer får kun betydning, hvis de forskellige aktører vil anvende denne viden til at ændre adfærd. Empiriske undersøgelser tyder på, at evalueringsviden i højere grad vil indgå i den politiske beslutningsproces, hvis denne tilbydes i de helt indledende faser i beslutningsprocessen. Evalueringsviden har derved en chance for at komme til at udgøre et fælles vidensgrundlag for beslutningstagerne. En tankevækkende pointe i bogen er, at New Public Managementbølgen ofte argumenterer for sine styringsinstrumenter med henvisning til den private sektors praksis, men samtidig overser, at den private sektor i stigende grad fokuserer på 'svært at måle-faktorer', såsom innovation og læring.

Bogens styrke er, at den giver et godt overblik, er kritisk analyserende, opregner og gennemgår de centrale faldgruber og kritikpunkter, der kan rettes mod forestillingen om, at der findes simple snuptagsmetoder til det evidensbaserede samfund. Bogen konfronterer læseren til refleksion over det paradoks, at når empiriske undersøgelser viser, at evaluering kun i meget begrænset omfang anvendes instrumentelt, sådan som det forudsættes i evidensbaseret politik, hvorfor er der så en stigende efterspørgsel efter evidensbaseret politik og praksis?

Bogen er et akademisk bidrag, der med fordel kan indgå i undervisningen inden for de samfundsvidenskabelige og humanistiske uddannelser, både kandidat- og masteruddannelserne. Den kan også være relevant for mange aktører i alle dele af den offentlige sektor f.eks. ledere og konsulenter. Det er universitetsforskeren, der skriver til kolleger med mange gode eksempler,

som tydeliggør pointerne. Der bliver stillet krav til læseren om tid til fordybelse.

Anmeldt af **Egon Petersen**, ledelseskonsulent, EP-Consulting og ekstern lektor på Aalborg Universitet
e-mail: ep-consulting@mail.dk

PS. I P1 om faglitteratur, kan der høres et interview med Hanne Katrine Krogstrup om *Kampen om evidens*, se dette link: <http://www.dr.dk/P1/Faglitteratur/Udsendelser/2011/05/23114113.htm>

Brian Krogh Gravensen:
Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke arbejdsmarkedsparede ledige
SFI 2011, 78 s.
ISBN: 978-87-7119-010-6

SFI har netop i august i år udgivet en rapport, der har til formål at belyse, hvordan man kan måle om ikke-arbejdsmarkedsparede ledige kommer tættere på arbejdsmarkedet efter deltagelse i en beskæftigelsesindsats. Rapporten er udarbejdet af Brian Krogh Gravensen. Undersøgelsen er finansieret af beskæftigelsesministeriet.

Rapporten konstaterer indledningsvis, at selv om formålet med beskæftigelsesindsatsen overfor ikke-arbejdsmarkedsparede allerhelst skulle munde ud i beskæftigelse, så er resultatet af indsatsen som jobformidling, aktivering, revalidering, samtaler osv. for denne gruppe knap så gunstige. Det skyldes, at mange af disse ledige har andre problemer end ledighed f.eks. helbredsproblemer, misbrug af alkohol eller narkotika, kriminalitet, hjemløshed, fattigdom osv. Det kan derfor være nok så væsentligt at måle, om den indsats, der iværksættes overfor denne gruppe, medvirker til, at den ledige bliver mere arbejdsmarkedsparede og kommer tættere på arbejdsmarkedet. Hensigten med den beskæftigelsesrettede indsats er, at de ledige styrkes af ind-

satsen, således at de efterhånden bliver i stand til at deltage i erhvervsrettede tilbud som virksomhedspraktik eller løntilskudsjob.

Der findes ingen analyser i dag, som har set på om de ikke-arbejdsmarkedsparede kommer tættere på arbejdsmarkedet efter indsatsen. Spørgsmålet er, hvordan dette kan måles på en kvalificeret måde, så politikere kan træffe de bedste beslutninger om hvilken indsats, der skal til, for at jobcentrene kan give de bedste tilbud til de ledige og ikke mindst, at de ledige således får beskæftigelsesmæssig glæde af indsatsen. Dette er rapportens opgave.

Før effekten af indsatsen kan måles, skal der findes en måde at måle arbejdsmarkedsparethed på. Rapporten giver 3 bud på metoder til måling af arbejdsmarkedsparethed. Disse er følgende og beskrives i kapitel 2:

1. Sagsbehandlere eller andre fagpersoners vurderinger af arbejdsmarkedsparetheden
2. Den indikatorbaserede målemetode eller indikatorsystem
3. Den statistikbaserede målemetode

Når en af disse metoder er valgt, påbegyndes måling af effekten. Her kan der være visse metodemæssige problemer, idet det ikke kan lade sig gøre at måle arbejdsmarkedsparetheden på samme tidspunkt i både den situation, hvor den ledige deltager i beskæftigelsesindsatsen og ikke deltager i indsatsen. Det er en hypotetisk situation. Derfor må effekten måles for grupper og ikke for enkeltindivider, hvor der ved lodtrækning udvælges en gruppe, der udsættes for en beskæftigelsesindsats og en kontrolgruppe uden. Rapporten gennemgår udfordringerne ved lodtrækningsforsøg.

Næste udfordring er dernæst at afgøre, hvilke udfald der skal måles. Rapporten peger på følgende effekter af indsatsen:

- Ønsker om job/jobsøgning
- Uddannelses- og erhvervs-mæssige kvalifikationer

- Helbredsproblemer
- Deltagelse i sociale sammenhænge – netværk
- Kriminalitet, misbrug, boligsituation, samliv, graviditeter, børns trivsel osv.

Rapporten konkluderer, at den statistikbaserede målemetode vil være bedst, da denne metode gør det muligt at bestemme et arbejdsmarkedsparetheds mål, der er i størst overensstemmelse med den lediges faktisk beskæftigelsesmuligheder. Men denne målemetode er den mest kostbare. Rapporten foreslår, at der indtil, der er udviklet et tilfredsstillende måleværktøj til at bestemme arbejdsmarkedsparethed med, kan benyttes forskellige enkeltindikatorer som nævnt ovenfor.

Diskussion af de forskellige udfaldsmål foretages ved at gennemgå tidligere effektstudier fra Danmark og især andre lande.

Der er ingen tvivl om, at der er behov for at kunne måle effekten af alle de eksperimenter, som ikke-arbejdsmarkedsparete ledige er blevet udsat for gennem de sidste 10 – 20 år. Indsatsen har været styret af politiske beslutninger og økonomiske incitament, som ikke altid har været lige gennemtænkte, ligesom udbud af indsats er overgivet til private aktører. Det er oftest kontanthjælpsmodtagere, som pga. sociale problemer er blevet udsat for diverse aktiveringsfor-

søg, som de knap nok har kunnet leve op til at gennemføre, men som de er tvunget til for ikke at miste forsørgelsesgrundlaget. I lyset af dette tvangsselement fra bl.a. private aktører, der skal tjene på indsatsen, er det ikke mindre vigtigt at få viden om hvilken indsats, der har effekt først og fremmest på den sociale situation, men også i forhold til øgning af muligheden for beskæftigelse.

I rapporten synes jeg, at den lediges udsagn om effekten og arbejdsmarkedsparetheden i nogen grad er udeladt til fordel for andre udsagn fra f.eks. sagsbehandlere og andre fagpersoner. Det ville klæde målingen at inddrage den ledige i langt højere grad.

Derudover savner jeg udsagn om betydningen af konjunkturerne. Disse er nok så væsentlige i forhold til, om personer med andre problemer end ledighed kan få en plads på arbejdsmarkedet.

Rapporten er værd at læse som et bidrag til den politiske debat om, hvilken indsats der skal gøres for de ikke-arbejdsmarkedsparete. Jeg tænker i lige så høj grad indsatsen i form af socialfaglig støtte som en ren beskæftigelsesindsats.

Anmeldt af **Anne Dahl Pedersen**, cand.scient. soc., socialpolitisk konsulent i FOA
e-mail: andp@foa.dk