

Evaluation FLAG – Konzept und Ergebnisse im Bereich des betrieblichen Wandels

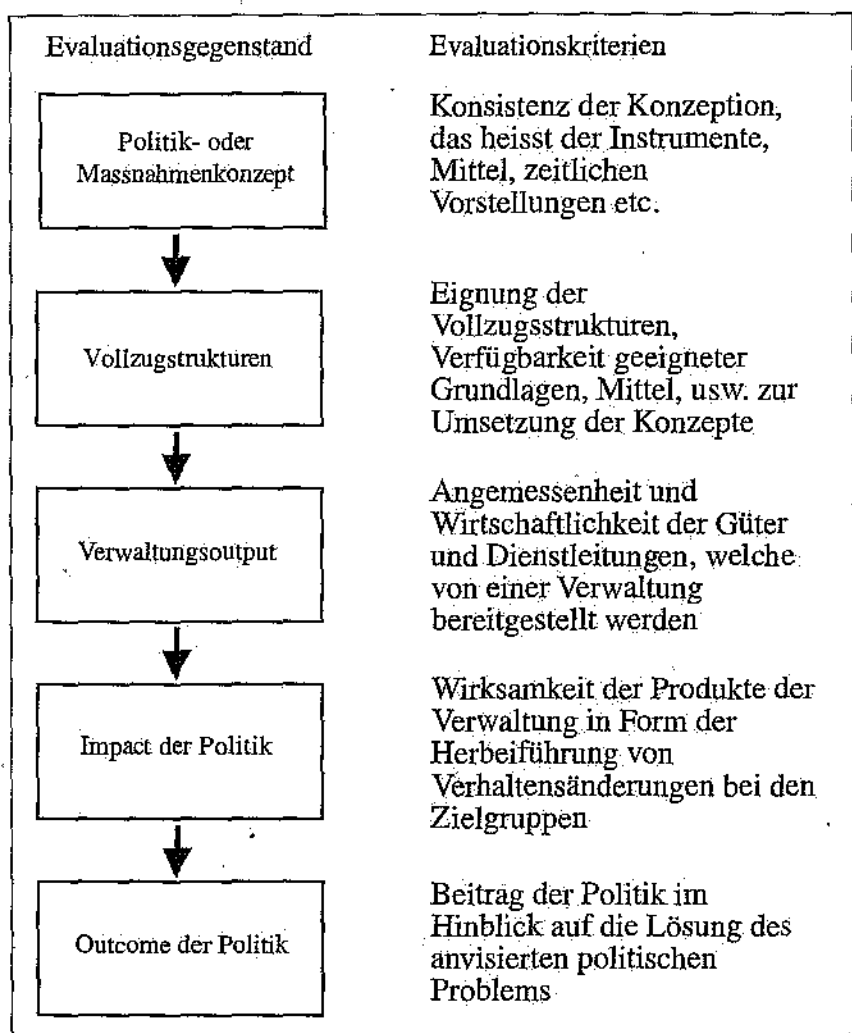
Stefan Rieder und Adrian Ritz | Seit 1997 werden vier Bundesämter mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) geführt. Nun liegen erste Evaluationen vor. Sie zeigen, dass sich die Unternehmenskultur in den FLAG-Ämtern verändert hat, machen aber auch deutlich, wie schwierig es ist, diese Wirkungen zu erfassen.

1 Einleitung

Seit Mitte der 90er Jahre laufen in der Schweiz Versuche zur Einführung von New Public Management (NPM) auf allen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden). Seit geraumer Zeit wird nun gefragt, was solche Versuche insgesamt bringen. Diese Frage richtet sich insbesondere an die Evaluation, welche auch in der Schweiz in zunehmendem Masse bei staatlichen Programmen zur Regel wird. Wie sollen aber NPM-Projekte evaluiert werden? Zur Evaluation des Projektes FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget¹) beim Bund ist ein Ansatz entwickelt worden, der hier vorgestellt werden soll. Zunächst werden die Grundlagen aufgezeigt, auf denen das Konzept zur Evaluation von FLAG beruht. Daraufhin stellen wir ein Wirkungsmodell für die Bewertung von FLAG und das entsprechende Untersuchungsdesign vor. In einem dritten Teil werden erste Ergebnisse dargestellt. Der letzte Abschnitt ist Schlussfolgerungen zur Evaluation von NPM-Projekten gewidmet.

2 Ausgangsbasis der Evaluation von FLAG

Das Konzept zur Evaluation von FLAG basiert auf den gängigen Vorgehensweisen, welche die Evaluationsforschung zur Bewertung staatlicher Massnahmen entwickelt hat. In der Schweiz hat sich ein Verfahren etabliert, das sich stark vereinfacht wie folgt darstellen lässt:



Darstellung 1: Gestaltung und Umsetzung staatlicher Massnahmen (vereinfacht nach Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997, 70)

Das Modell formuliert allgemein einen Wirkungszusammenhang zwischen der meist politisch gestalteten Konzeption eines Programmes (oder einer Massnahme), der Umsetzung der Konzeption im Rahmen eines Vollzugs und den Wirkungen. Letztere lassen sich einteilen in Outputs, Impacts (Wirkungen bei den Zielgruppen) und Outcomes (Wirkungen bei den Betroffenen). Die Evaluation untersucht nun je nach Fragestellung eines oder mehrere dieser fünf Elemente. Dazu muss das allgemeine Modell für den jeweiligen Gegenstand (politisches Programm, Massnahme usw.) konkretisiert werden. Es gilt, die oftmals nur vermuteten Wirkungszusammenhänge möglichst konkret zu umschreiben und Nebeneffekte abzubilden.

Im Falle einer Evaluation von NPM-Projekten ist grundsätzlich ebenso zu verfahren. Es stellen sich im Vergleich zu anderen staatlichen Programmen und Massnahmen aber einige zusätzliche Probleme:

- Die Wirkungszusammenhänge bei NPM-Reformen sind besonders komplex (der ganze Entscheidungs- und Führungskomplex auf Stufe Parlament und Regierung ist Gegenstand der Evaluation, unterschiedliche Teile der Verwaltung sind involviert, Wirkungen ergeben sich in den verschiedensten Bereichen, vgl. Bussmann 1997, 70).
- Die Vollzugsstruktur (meist die Organisation und Arbeitsweise der betroffenen Verwaltung) selber ist Gegenstand der Veränderung: Es geht nicht nur darum, mit einer ausgewählten Massnahme Wirkungen bei einer bestimmten Zielgruppe zu erzielen. Vielmehr soll eine Veränderung der Vollzugsstruktur bestehende Wirkungen verändern.
- Die Erfahrungen mit NPM-Evaluationen und der Umfang an empirischen Daten sind noch gering. Zwar liegen vielerorts Teilergebnisse vor. Bisher fehlt aber teilweise der Zugang zu den Daten deren systematische Auswertung.²

Diese drei Voraussetzungen machen die Erarbeitung eines Wirkungsmodells für die Evaluation von NPM-Projekten schwierig. Dennoch ist dieser Schritt notwendig, damit eine Evaluation gelingen kann. Im nächsten Abschnitt wird gezeigt, welcher Weg im Falle der Evaluation von FLAG beschritten worden ist.

3 Konzept zur Evaluation von FLAG

Ausgehend von den Arbeiten der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform der SEVAL (Haldemann 1997, 63-108) ist ein Konzept zur Evaluation von FLAG entwickelt worden. Wir stellen im Folgenden zwei Elemente dieses Konzeptes vor: das Wirkungsmodell und das Untersuchungsdesign.³

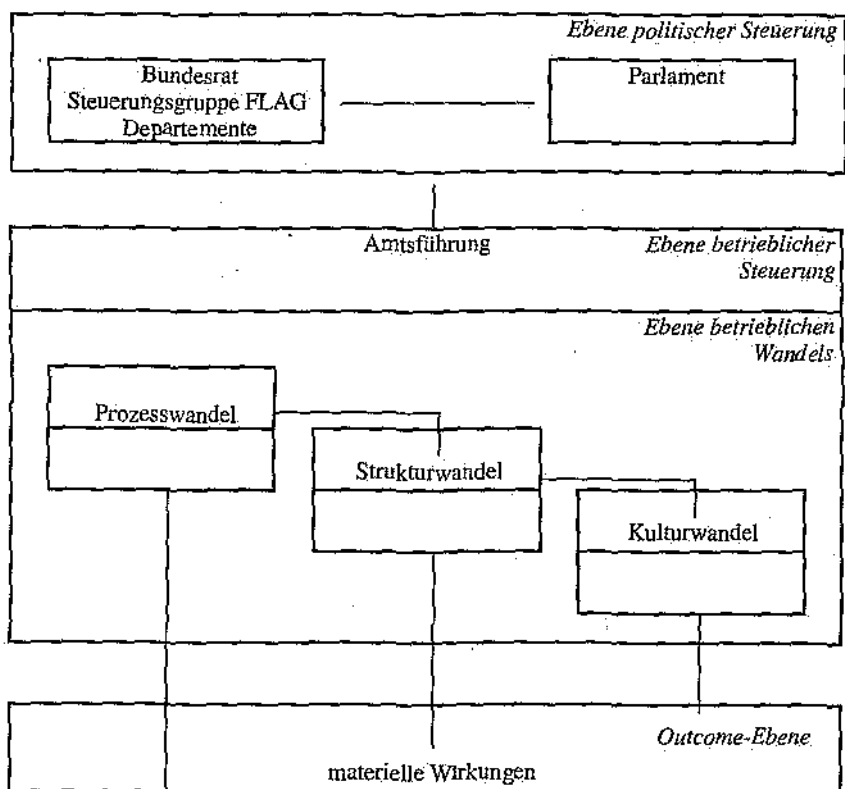
3.1 Wirkungsmodell von FLAG

Ein Wirkungsmodell von FLAG muss folgende Funktionen erfüllen:

- Es muss vereinfachen, damit die Komplexität der Veränderungsprozesse reduziert werden kann.
- Es muss die Definition von Untersuchungsgegenständen ermöglichen, damit eine Etappierung der Evaluation möglich wird (eine parallele Untersuchung aller Prozesse und Wirkungen stellt meist eine zeitliche und inhaltliche Überforderung dar).
- Es muss bestimmte «normative Vorgaben» liefern, welche bereits einen Ansatz zur Bewertung darstellen (d.h. das Wirkungsmodell liefert eine

Soll-Vorgabe, wie die FLAG-Prozesse idealerweise ablaufen sollten; daran anschliessend lassen sich die empirisch erfassten Ist-Werte beurteilen).

Das im Rahmen der Evaluation von FLAG erarbeitete Wirkungsmodell präsentiert sich schematisch dargestellt wie folgt:



Darstellung 2: Wirkungsmodell von FLAG – Ebenen der Veränderung

Das Modell postuliert, dass die Einführung von FLAG zu Veränderungen bei der Planung und Umsetzung staatlicher Aufgaben führt. Die postulierten Veränderungen sollen auf vier Ebenen eintreten und lassen sich wie folgt umschreiben:

Erwartete Veränderungen auf der Ebene der politischen Steuerung: Das Parlament und die Regierung führen die Verwaltung mit neuen Instrumenten, wovon die Leistungsaufträge und Globalbudgets die beiden wichtigsten sind. Für das Parlament bedeutet dies beispielsweise, dass vermehrt über Leistungsaufträge und Globalbudgets beraten werden muss und nicht mehr über detaillierte Budgetpläne und Jahresrechnungen. Es soll somit eine Konzentration auf strategische Fragen stattfinden. Die Departemente

und die Steuerungsgruppe FLAG müssen ausgewählte Ämter auf FLAG umstellen und betreuen. Die traditionelle Inputsteuerung wird ersetzt durch Leistungsziele. Für die Evaluation gilt es zu prüfen, inwieweit die Akteure tatsächlich ihr Führungsverhalten im intendierten Sinne verändern (oder ob sie überhaupt dazu in der Lage sind) und welche Konsequenzen dies beispielsweise für die Beziehung zwischen Regierung und Parlament mit sich bringt (z. B. Machtverschiebungen).

Erwartete Veränderungen auf der Ebene der betrieblichen Steuerung: Die Amtsleitungen verhandeln mit den Departementen über Leistungsaufträge und Globalbudgets und erstatten periodisch Auskunft über Zielerreichung und Mitteleinsatz. Das amtsinterne Management erfährt durch den Einsatz von Zielvereinbarungen, neu ausgestalteten Anreizsystemen sowie der Einführung eines Controlling einen starken Wandel. Die Evaluationsgegenstände sind Veränderungen im Handlungsspielraum der Ämter gegenüber den Departementen sowie bei der internen Amtsführung.

Erwartete Veränderungen auf der Ebene des betrieblichen Wandels: Die Abläufe in den Ämtern sollen sich in Folge von FLAG neu an Produktgruppen orientieren. Dies führt zu einer Prozessorientierung bei der Organisation der internen Verfahren. Ein so genannter Produktmanager muss den gesamten Ressourceneinsatz zur Herstellung eines Produktes koordinieren und steuern. Dadurch verändern sich die Ablauf- und Aufbaustrukturen und letztendlich die Unternehmenskultur.⁴ Der Wandel manifestiert sich u. a. in höherem Kostenbewusstsein, vermehrter Kundenorientierung und verstärkt unternehmerischem Handeln. Die Evaluationsgegenstände sind der Wandel bei den betrieblichen Prozessen, den Strukturen und der Unternehmenskultur (z. B. Kunden-, Kosten- und Mitarbeiterorientierung).

Erwartete Veränderungen auf der Ebene der Outcomes: Die gesamten Veränderungsprozesse auf den ersten drei Ebenen sollen sich schliesslich materiell auf die Leistungen der Verwaltungseinheiten auswirken. Eine primäre Steigerung der Effektivität und damit zusammenhängend der Effizienz sowie eine bessere Ausrichtung auf die Kundenbedürfnisse ist beabsichtigt. Die Evaluationsgegenstände sind die Veränderungen bei der Qualität und Quantität der Outputs sowie die Effekte bei den Kunden.

3.2 Evaluationsdesign

Das in Abschnitt 3.1 beschriebene Wirkungsmodell benennt die erwarteten Effekte einer Einführung von FLAG. Im Evaluationsdesign ist festzulegen, wie das Eintreten der erwarteten Veränderungen überprüft werden soll. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das Wirkungsmodell eine massive

Reduktion der Komplexität darstellt. Dies ist nötig, da sonst die Gefahr droht, bei der empirischen Arbeit angesichts der Vielzahl von Wirkungszusammenhängen «vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr zu sehen». Umgekehrt darf die Untersuchung auch nicht in eine Simplifizierung abgleiten, die dem Untersuchungsgegenstand nicht gerecht wird. Um diese Gratwanderung zwischen Komplexitätsreduktion und Simplifizierung ohne Absturz zu bewältigen, wurden bei der Evaluation FLAG vier Grundsätze formuliert, an denen sich die empirische Arbeit orientieren konnte:

- Instrumente und Strategien evaluieren: NPM besteht aus der Umsetzung von bestimmten Instrumenten, die eine Reihe von Veränderungen bei der praktischen Führung einer Verwaltung in Gang setzen (Gestaltung von Produkten, Globalbudgets, Personalführung usw.). NPM umfasst daneben eine strategische, politische Komponente (Erhöhung der Handlungsfähigkeit des Staates), die auf ein neues Verständnis von Verwaltungshandeln hinausläuft. Beiden Aspekten muss die Evaluation Rechnung tragen.
- Formative und summative Evaluation ist notwendig: Die Betroffenen in der Verwaltung wollen Hilfestellungen, Beurteilungen und Lösungen für konkrete Umsetzungsprobleme (formativ). Die Verwaltungsspitze, die Regierung und die politischen Behörden wollen eine Wirkungskontrolle und eine umfassende Beurteilung der Einsatzfähigkeit von NPM beim Bund (summativ). Beide Bedürfnisse müssen befriedigt werden. Ohne einen minimalen Nutzen für die Betroffenen gestaltet sich die praktische Zusammenarbeit mit der Verwaltung schwierig. Ohne globale Aussagen über die Funktionsfähigkeit des Konzeptes kann die Politik nicht entscheiden.
- Stufenweises, iteratives Vorgehen ist angezeigt: Die Erfahrungen in Bezug auf die Evaluation von NPM-Massnahmen sind noch gering. Die zukünftige Entwicklung der Konzeption von FLAG ist offen und verändert sich im Untersuchungszeitraum. Die Unterschiede zwischen den zu untersuchenden Teilen der Verwaltung sind teilweise beträchtlich.
- Interdisziplinäre Forschungsteams sind notwendig: Es braucht einerseits betriebs- und verwaltungswissenschaftliches Fachwissen zur Beurteilung der Implementation und Umsetzung der NPM-Instrumente. Andererseits ist für die Evaluation politikwissenschaftliches Knowhow nötig, damit Effekte auf der politischen Ebene sowie die gesellschaftlichen Wirkungen bewertet werden können.

Basierend auf diesen Grundsätzen wurde für den FLAG-Prozess ein Evaluationsdesign gestaltet. Dieses basiert im Wesentlichen auf einem Vergleich

von vier Ämtern. Zwei davon stammen aus der «ersten Serie» von FLAG-Ämtern und haben 1997 mit der Umsetzung von FLAG begonnen: die Schweizerische Landestopografie L+T und die Schweizerische Meteorologische Anstalt SMA. Ein drittes Amt hat 1999 auf FLAG umgestellt: die Zentrale Ausgleichsstelle ZAS. Als eine Art «Kontrollamt» wurde das Institut für geistiges Eigentum IGE in die Evaluation einbezogen, da es mit der Umwandlung in eine öffentliche Anstalt einen über FLAG hinausgehenden Schritt vollzogen hat. Die Auswahl von vier sehr unterschiedlichen Ämtern sollte es erlauben, die Effekte von FLAG und den Einfluss von Rahmendaten besser zu isolieren. Es gilt zwei einfache Grundthesen zu prüfen:

- Je länger ein Amt die neuen Führungsinstrumente von FLAG anwendet, desto stärker sind die Veränderungen auf den vier Ebenen des Wirkungsmodells.
- Je stärker und tiefer greifend die Eingriffe in bestehende Prozesse und Strukturen ausfallen, desto stärker sind die Veränderungen bei der täglichen Arbeit der Beschäftigten und den Leistungen eines Amtes.

Durch Quervergleiche zwischen den vier untersuchten Ämtern sollen die Hypothesen überprüft werden. Sind sie zutreffend, müssten die stärksten Veränderungen beim IGE zu beobachten sein, welches nicht nur FLAG eingeführt hat, sondern als Ganzes aus der Bundesverwaltung herausgelöst worden ist. Umgekehrt wäre zu erwarten, dass bei der ZAS, wo der Veränderungsprozess erst vor kurzer Zeit angelaufen ist, am wenigsten Veränderungen auftreten. Lassen sich die Hypothesen nicht erhärten, gilt es nach den Gründen zu suchen. Diese können – allgemein formuliert – darin liegen, dass FLAG nicht wirksam ist (keine angemessene Umsetzung stattgefunden hat) oder aber, dass bestimmte Nebeneffekte (andere Reformen, verschiedene Rahmenbedingungen) die Resultate verzerren.

Bei allen Ämtern werden die vier im Modell dargestellten Ebenen untersucht. In einer ersten Phase (1998/1999) standen die innerbetrieblichen Prozesse im Zentrum der Evaluation. In einer zweiten Phase (1999/2000) finden Untersuchungen zu den Veränderungen auf der Ebene politischer und betrieblicher Steuerung sowie der Wirkungsebene statt. In der abschließenden Phase (2000/2001) werden die Erhebungen im innerbetrieblichen Bereich wiederholt, und es wird eine umfassende Würdigung des Prozesses vorgenommen (summative Evaluation). Die Einteilung in drei Phasen und der verhältnismässig lange Untersuchungszeitraum sollen ein iteratives Verfahren ermöglichen. Gleichzeitig gestattet der Untersuchungszeitraum die Durchführung von Längsschnittvergleichen, welche primär im Bereich des betrieblichen Wandels vorgesehen sind. Mit einer Mitarbeiterbefragung

wurden 1999 die Veränderungen bei der täglichen Arbeit in den Ämtern ermittelt. Durch eine Wiederholung der Umfrage 2001 wird es möglich sein, die Nachhaltigkeit der heute ermittelten Effekte zu prüfen. Für jede Phase werden Zwischenberichte erstellt, welche mit den Betroffenen besprochen werden (formativer Aspekt der Evaluation). Dieses Vorgehen bietet die Möglichkeit, im Laufe der Evaluation Feinadjustierungen bei den Fragestellungen und der Methodik vorzunehmen.

4 Wirkungen von FLAG auf die innerbetrieblichen Prozesse der Pilotämter

In der ersten Phase 1998/1999 konzentrierte sich die Evaluation auf die Erfassung der Veränderungen im Bereich des betrieblichen Wandels. Wir stellen dazu kurz einige ausgewählte Ergebnisse vor. Damit soll einerseits die Umsetzung eines Teils des vorne dargestellten Konzeptes illustriert werden. Andererseits werden die Resultate uns dazu dienen, am Schluss einige generelle Fragen im Zusammenhang mit der Evaluation von NPM-Projekten zu erörtern.

Die im Folgenden präsentierten Ergebnisse sind analog unserem Modell in Prozess-, Struktur- und Kulturwandel unterteilt. Empirisch basieren die Resultate auf rund 40 Leitfadenterviews mit Verantwortlichen der Ämter. Daneben ist eine breit angelegte Mitarbeiterbefragung durchgeführt worden. Diese umfasste mit Ausnahme eines Amtes alle Mitarbeiter der Pilotämter. Der Rücklauf betrug über 60 Prozent. Für eine ausführliche Darstellung der Resultate sei auf den ausführlichen Bericht verwiesen.⁵

4.1 Prozesswandel

Der Prozesswandel in den FLAG-Ämtern soll durch die Einführung von Produktgruppen, durch Leistungs- und Zielvereinbarungen (Anreizsystemen) sowie durch die Bezeichnung von Produktverantwortlichen ausgelöst werden. Ferner ist eine Veränderung der Ablaufstruktur notwendig. Die genannten Elemente sind gegenwärtig in fast allen untersuchten Ämtern vorhanden, womit die formale Voraussetzung für einen Prozesswandel gegeben ist. Damit effektiv auch Wirkung eintreten kann, müssen die neuen Elemente aber kommuniziert und vom Personal verstanden werden. Wir haben daher den Informationsstand der Mitarbeitenden in den Ämtern untersucht.

Ich kenne FLAG...	L+T	SMA	ZAS	IGE
gut	24	15	19	32
ziemlich gut	30	31	28	39
ein wenig	45	50	53	28
gar nicht	1	4	0	1
Total (n)	100 (93)	100 (141)	100 (105)	100 (77)

Angaben in Prozent

Darstellung 3: Informationsstand der Mitarbeitenden über FLAG

Der Informationsstand ist beim IGE am höchsten: Über 70 Prozent der Befragten kennen die Reformen gut oder ziemlich gut. Dies entspricht den Erwartungen, da der Veränderungsprozess beim IGE am längsten läuft und am stärksten die Strukturen verändert hat. Der Informationsstand bei der L+T liegt leicht höher als bei der SMA: 54 Prozent der Befragten geben an, sie kennen FLAG ziemlich gut oder gut. Bei der SMA liegt dieser Anteil etwa 10 Prozent tiefer. Angesichts der kurzen Laufzeit von FLAG ist der Informationsstand bei der ZAS relativ hoch.

Diejenigen Personen, welche FLAG kennen, verbinden es durchwegs mit den richtigen Inhalten. Nach Meinung aller Befragten in den vier Ämtern stehen die Steigerung der Leistungsfähigkeit, die Erhöhung des Handlungsspielraums sowie eine verstärkte Kosten- und Kundenorientierung bei den Zielen von FLAG an oberster Stelle. Es lässt sich der Schluss ziehen, dass dort, wo die Informationen angekommen sind, diese auch richtig interpretiert wurden.

FLAG wirkt über bestimmte Instrumente, welche in der Praxis eingesetzt werden müssen. Wir haben überprüft, ob die Mitarbeitenden diese Instrumente kennen.

Bekanntheit einzelner FLAG-Instrumente in Prozent

	L+T	SMA	ZAS	IGE
Produktegruppen/Produkte	93	80	70	79
Produktegruppenbudgets	51	54	26	63
Leistungsauftrag	87	92	58	93
Individuelle Zielvereinbarung	79	95	83	96

Anzahl Nennungen in Prozent, n immer über 60

Darstellung 4: Kenntnis einzelner FLAG-Instrumente

Die Instrumente der neuen Verwaltungsführung sind dem Personal des IGE, der L+T und SMA gut bis sehr gut bekannt. Dies gilt vor allem für die individuelle Zielvereinbarung. Bei der ZAS sieht es anders aus. Die Zielvereinbarungen sind sehr gut bekannt, die Produkte, der Leistungsauftrag und die Produktgruppenbudgets wesentlich weniger gut, speziell im Vergleich mit den anderen Ämtern. Die Zielvorgaben wurden schon vor dem FLAG-Projekt eingeführt, weshalb ihr hoher Bekanntheitsgrad nicht erstaunt. Die tiefe Bekanntheit der anderen drei Instrumente ist auf die kurze Laufzeit des Projektes zurückzuführen und war insofern zu erwarten. Insgesamt können wir festhalten, dass die Voraussetzungen für den Prozesswandel größtenteils gegeben sind. Die Ausnahme bildet teilweise die ZAS, wo die Ablaufstruktur noch fehlt und der Informationsstand der Mitarbeitenden teilweise noch relativ gering ist.

Wie wirkt sich der Einsatz der FLAG-Instrumente auf die tägliche Arbeit aus? Wir konnten drei Effekte ermitteln, bei denen der Einfluss aller vier Elemente etwa gleich hoch ist. Für die ZAS lassen sich die Wirkungen aus methodischen Gründen nicht vergleichbar darstellen.

Die Aussage trifft «ganz und gar» oder «ziemlich» zu

	L+T	SMA	IGE
Die Einführung der Instrumente ermöglicht eine bessere Ausrichtung der Arbeit auf Ziele und Leistungen des Amtes	33	35	53
Die Einführung der Instrumente schafft mehr Handlungsspielraum	27	24	40
Die Einführung der Instrumente hat den Leistungsdruck erhöht, die Arbeitsbelastung ist gestiegen	65	72	82

Anzahl Nennungen in Prozent, n über 60

Darstellung 5: Wirkungen der FLAG-Instrumente auf die tägliche Arbeit

Die Einführung der FLAG-Instrumente führte nach Aussagen der Befragten in allen drei Ämtern zu einem teilweise massiven Anstieg der Arbeitsbelastung und des Leistungsdrucks. Am deutlichsten ist dies beim IGE zu erkennen. Hier hat die Umwandlung des Amtes in einen selbstständigen Betrieb deutliche Spuren hinterlassen. Gleichzeitig mit dem Anstieg der Arbeitsbelastung sind für die Mitarbeitenden auch positive Effekte eingetreten: Sie können ihre Arbeit offenbar besser auf Ziele und Leistungen des Amtes aus-

richten, und der Handlungsspielraum des Einzelnen ist tendenziell gestiegen. Diese Effekte sind eher moderat bei der SMA und L+T (für etwa einen Drittel der Mitarbeitenden sind sie relevant), verhältnismässig stark hingegen beim IGE (bis zur Hälfte der Beschäftigten spüren Veränderung in diese Richtung).

Um die Zufriedenheit mit den eingeleiteten Prozessänderungen zu ermitteln, haben wir bei 10 Aspekten des Arbeitsumfeldes die Arbeitszufriedenheit gemessen und anschliessend nach deren Veränderung in Folge von FLAG gefragt. Bei der ZAS wurde auf diese Frage verzichtet, da sie von der Amtsführung angesichts der kurzen Einführungszeit als nicht sinnvoll erachtet wurde.

Veränderung der Arbeitszufriedenheit	L+T	SMA	IGE
viel zufriedener geworden	5	1	16
eher zufriedener geworden	17	10	23
gleich zufrieden	65	48	39
eher unzufriedener geworden	12	36	14
viel unzufriedener geworden	1	5	8
Total (n)	100 (93)	100 (141)	100 (77)

Anzahl Nennungen in Prozent

Darstellung 6: Veränderung der Arbeitszufriedenheit durch FLAG

Wir können zwischen den Ämtern deutliche Unterschiede erkennen. Erstens scheint der Effekt von FLAG auf die Arbeitszufriedenheit bei der L+T am geringsten zu sein. Bei der SMA und noch vielmehr beim IGE sind die Effekte wesentlich höher (wesentlich geringerer Anteil von Nennungen bei «gleich zufrieden»). Zweitens fallen die positiven und negativen Veränderungen unterschiedlich aus. Bei der L+T geben etwa doppelt so viele, beim IGE dreimal so viele Personen als bei der SMA an, sie seien zufriedener geworden. Umgekehrt geben bei der SMA mehr als 40 Prozent der Befragten an, sie seien in Folge von FLAG unzufriedener geworden. Dies sind doppelt so viele wie beim IGE und viermal mehr als bei der L+T.

Worauf sind diese Unterschiede zurückzuführen? Aufschluss gibt eine Differenzierung der Zufriedenheit nach Position der Befragten in der Hierarchie. Es zeigt sich, dass beim IGE und der L+T das oberste und obere Kader viel zufriedener geworden sind. Bei der SMA halten sich beim obersten Kader die positiven und negativen Nennungen etwa die Waage, beim mittleren Kader überwiegen die negativen Nennungen deutlich. Demnach ist

das schlechte Abschneiden der SMA teilweise auf eine Unzufriedenheit beim Kader zurückzuführen. Dies bestätigen die Interviews, wonach es der SMA nur zum Teil gelungen ist, den Wechsel in der Führung (Reduktion der Zahl der Kaderpositionen) und die Reorganisation im Rahmen von FLAG optimal zu verbinden. Allerdings schneidet die SMA auch auf der Ebene der Mitarbeitenden ohne Führungsaufgabe deutlich schlechter ab als das IGE und die L+T. Auf Grund der geführten Interviews vermuten wir, dass die in der Einführungsphase ausgelöste Unsicherheit (Informationspolitik) und der mit der tief greifenden Reorganisation verbundene Mehraufwand die positiven Aspekte von FLAG gegenwärtig bei der SMA noch überkompensieren. Wir können insgesamt eine gewisse Polarisierung beobachten, bei der eine eher zufriedener gewordene grössere Gruppe von Befragten einer eher unzufriedener gewordenen kleineren Gruppe gegenüber stehen. Beim grössten Teil der Mitarbeitenden hat sich die Zufriedenheit nicht verändert.

4.2 Strukturwandel

Es ist das Ziel von FLAG, mit der Einführung von Produkten und der damit verbundenen Prozessorientierung Strukturveränderungen auszulösen. Dies äussert sich formal darin, dass bestehende Aufbaustrukturen durch Matrixorganisationen abgelöst respektive ergänzt werden. Bei L+T, SMA und IGE sind solche Strukturveränderungen durchgeführt worden. Dadurch wurden teilweise neue Verantwortlichkeiten geschaffen (z. B. durch die Bezeichnung von Produkternagern) und Kompetenzen verlagert. Wie hat sich dieser Strukturwandel auf die Mitarbeitenden ausgewirkt? Wir haben sieben mögliche Wirkungen abgefragt:

Durch Strukturwandel sind Veränderungen «eingetroffen» oder «eher eingetroffen»

	L+T	SMA	IGE
Mehr Koordinationsaufwand	58	63	57
Bessere Übersichtlichkeit	38	33	72
Mehr fachliche Diskussionen	38	28	40
Mehr Entscheidungsspielraum	27	10	33
Mehr Konflikte	19	62	56
Abbau von Hierarchiestufen	18	32	62
Schnellere Entscheidungsprozesse	7	9	21

Angaben in Prozent

Darstellung 7: Einfluss der Strukturveränderungen auf die tägliche Arbeit

Die Umfrage zeigt deutlich die Vor- und Nachteile der Strukturveränderungen: Es ist gelungen, die Übersichtlichkeit zu erhöhen (am deutlichsten beim IGE), die fachliche Diskussion stärker anzukurbeln und den Entscheidungsspielraum des Einzelnen auszuweiten (am stärksten beim IGE). Umgekehrt ist es nicht gelungen, die Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und den Entscheidungsspielraum der Mitarbeitenden markant zu erhöhen. Der grösste Nachteil der Umstrukturierung besteht in einem massiv angestiegenen Koordinationsaufwand. Dieser ist bei allen untersuchten Ämtern zu verzeichnen.

Die Auswirkungen der neuen Strukturen auf die Konflikthäufigkeit und den Abbau von Hierarchien sind nicht einheitlich. Bei der L+T ist eine moderate Zunahme der Konflikte zu beobachten, beim IGE und der SMA sind diese hingegen massiv gestiegen. Das gleiche Bild präsentiert sich hinsichtlich eines Abbaus von Hierarchiestufen: Hier sind die Wirkungen beim IGE und der SMA wiederum deutlich grösser als bei der L+T. Unseres Erachtens erklärt sich dies durch den Zusammenhang zwischen der Konflikthäufigkeit und dem Abbau der Hierarchien. Dieser ist offenbar nur möglich durch starke Strukturveränderungen, welche oftmals Konflikte provozieren. Die Interviews in den Ämtern haben diesen Zusammenhang bestätigt: Die Matrixorganisation der L+T hat das Hierarchiegefüge nur geringfügig verändert, Konflikte sind weitgehend ausgeblieben. Umgekehrt sind bei der SMA (bei der Aufbaustruktur) und vor allem beim IGE (rechtlicher Status) tief greifende Umstellungen vorgenommen worden. Dabei sind Bewegungen in der Hierarchie eingetreten, welche zu Konflikten geführt haben. Diese lassen sich unseres Erachtens bei der Einführung von NPM nicht vermeiden. Das heisst: Wenn zur Vermeidung von Konflikten Strukturen nur teilweise angepasst werden, werden die Konflikte nur verschoben, nicht aber vermieden.

4.3 Kulturwandel

Die Einführung von FLAG soll die Unternehmenskultur verändern. Um solche Effekte zu ermitteln, haben wir ein Modell verwendet, welches die Unternehmenskultur in vier Dimensionen aufteilt: Mitarbeiterorientierung, Kundenorientierung, Innovationsorientierung und Kostenorientierung. Das Vorgehen bestand einerseits darin, das Niveau der Unternehmenskultur zu messen und daraufhin zu untersuchen, wie weit sich die einzelnen Kulturdimensionen wegen der Einführung von FLAG verändert haben. Die folgenden Auswertungen basieren auf insgesamt zwei Messungen pro Kulturdimension.⁶ Bei der ZAS wurde wegen der kurzen Laufzeit der Reform auf eine Messung der Veränderung verzichtet.

Veränderung der Kulturdimensionen	L+T	SMA	IGE
Mitarbeiterorientierung	1.78	2.21	2.26
Kundenorientierung	2.45	2.39	2.63
Innovationsorientierung	2.16	2.06	2.36
Kostenorientierung	2.59	2.44	2.67

Mittelwerte, Skala von 1 bis 3: 1=abgenommen, 2=gleich geblieben, 3=zugenommen

Darstellung 8: Veränderung der Unternehmenskultur

Grundsätzlich können wir feststellen, dass sich die Unternehmenskultur in der von FLAG intendierten Richtung verändert: Fast alle Mittelwerte liegen über dem Wert von zwei. Allerdings ist die Zunahme teilweise gering. Die Mitarbeiterorientierung nahm einzig beim IGE deutlich zu, bei der L+T nahm sie hingegen ab. Die deutlichste Zunahme verzeichnet die Kostenorientierung. Hier erzielte FLAG die grösste Wirkung.

4.4 Bewertung des betrieblichen Wandels

Auf Grund der Analysen können wir eine Bewertung des durch FLAG ausgelösten betrieblichen Wandels vornehmen. Grundsätzlich können wir festhalten, dass FLAG eine Veränderung der innerbetrieblichen Prozesse im Sinne der Reform ausgelöst hat (Orientierung der innerbetrieblichen Abläufe an Produkten und Herstellungsprozessen). Die positiven Wirkungen davon dürften heute primär beim gestiegenen Handlungsspielraum und einer besseren Orientierung auf die Unternehmensziele zu finden sein. Dies wird begleitet von einem starken Anstieg der Arbeitsbelastung und des Leistungsdrucks. Letzteres braucht nicht in jedem Fall negativ bewertet zu werden. Wie die Interviews gezeigt haben, empfindet ein Teil der Mitarbeitenden den Leistungsdruck durchaus als eine positive Herausforderung, die es mit den neuen Instrumenten zu bewältigen gilt. Bestimmte Nebeneffekte sind in Ansätzen vorhanden. FLAG kommt primär den jüngeren Mitarbeitenden entgegen, während die älteren Beschäftigten sich eher benachteiligt fühlen. Hingegen gibt es kaum Indizien dafür, dass Frauen durch die Reform benachteiligt werden. Gemessen an der Zufriedenheit der Mitarbeitenden überwiegen die positiven Wirkungen.

Der Strukturwandel zeigt ebenfalls Auswirkungen auf die Arbeitssituation in den Pilotämtern. Zu nennen sind in positiver Hinsicht die bessere Übersichtlichkeit und ein Mehr an fachlicher Diskussion. Hingegen sind typische Postulate des NPM-Gedankens (Abbau von Hierarchien, raschere

Entscheidungsprozesse) nur teilweise realisiert worden. Negative Wirkungen des Strukturwandels betreffen vor allem den Koordinationsaufwand, der offenbar markant gestiegen ist. In bestimmten Ämtern ist ferner eine starke Zunahme der Konflikte zu beobachten. Hier lässt sich ein Trade-off zwischen Konflikten auf der einen Seite und dem Abbau von Hierarchien auf der anderen Seite erkennen. Insgesamt lassen sich die Effekte des Strukturwandels weder einheitlich positiv noch negativ bewerten. Der Vergleich zwischen den untersuchten Ämtern zeigt jedoch deutlich, dass ohne substanziellen Strukturwandel, der in die Hierarchien eingreift, eine angemessene Umsetzung von FLAG nicht möglich ist.

FLAG löst einen Kulturwandel in den betroffenen Ämtern aus, der in die intendierte Richtung läuft. Dies ist im Sinne der FLAG-Zielsetzung positiv zu bewerten. Gegenwärtig wird die Kundenorientierung und weniger die Kosten- und Innovationsorientierung betont, die Mitarbeiterorientierung steht an letzter Stelle.⁷ Dies kann einerseits wohl mit einem gewissen Nachholbedürfnis in der Bundesverwaltung erklärt werden. Mittel- und langfristig darf der NPM-Prozess aber nicht zu einer Vernachlässigung der Mitarbeitenden führen.

5 Schlussfolgerungen für die Evaluation von NPM-Projekten

Am Beispiel des betrieblichen Wandels haben wir illustriert, in welcher Weise die im Wirkungsmodell postulierten Veränderungen empirisch untersucht werden. Nach einem Jahr Untersuchung lässt sich feststellen, dass sich das Modell und das gewählte Design zumindest auf der Ebene des betrieblichen Wandels bewährt haben: Die Vorgehensweise erlaubt einerseits eine sinnvolle Gliederung der Forschungsfragen und der Ergebnisse. Andererseits ist es möglich, die eingangs formulierten Hypothesen zu überprüfen und die empirischen Befunde zu bewerten. In der Regel dienen dabei die im Modell enthaltenen «Soll-Vorgaben» gekoppelt mit Quervergleichen als Massstab. Die ersten Ergebnisse zeigen aber auch, wo Verbesserungsmöglichkeiten am Evaluationsdesign vorgenommen werden könnten. Diese betreffen vor allem das «Kontrollamt». Gegenwärtig lassen sich die FLAG-Ergebnisse bewerten, indem sie am Beispiel des IGE gemessen werden, welches eine viel tiefer greifende Reform durchgemacht hat. Der Vergleich würde abgerundet, wenn gleichzeitig ein nicht an FLAG beteiligtes Amt berücksichtigt würde, welches keinen Reformprozess hinter sich hat. Dies würde es erlauben, die Ergebnisse noch besser zu validieren.

Das Instrumentarium zur Erfassung der Effekte von FLAG hinsichtlich der innerbetrieblichen Prozesse konnte erfolgreich eingesetzt werden. Die

Auskunfts- und Kooperationsbereitschaft in den betroffenen Ämtern ist hoch. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass gerade die beiden FLAG-Ämter der ersten Stunde (L+T und SMA) besonders in der Vergangenheit von verschiedener Seite (Projektleitung, Eidg. Finanzkontrolle, Finanzkommission des Parlamentes, andere Ämter) besonders aufmerksam beobachtet worden sind. Dies war für die Verantwortlichen mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Dennoch konnten die Untersuchungen der Evaluation ohne Schwierigkeiten durchgeführt werden, was für die hohe Sensibilität der Betroffenen und ihre Bereitschaft spricht, die eigenen Erfahrungen kritisch zu hinterfragen.

Die Evaluation von FLAG beinhaltet sowohl betriebswirtschaftliche wie politikwissenschaftliche Aspekte. Erstere sind bei der Mitarbeiterbefragung zum Tragen gekommen, Letztere werden bei den zukünftigen Untersuchungen auf der Ebene des Parlamentes eine grosse Rolle spielen. Es drängte sich auf Grund der Fragestellungen die Arbeit in einem interdisziplinären Forschungsteam auf. Dieses Vorgehen hat sich grundsätzlich bewährt. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass eine interdisziplinär angelegte Evaluation verhältnismässig teuer ist. Nicht jedes Evaluationsbudget vermag dies zu bewältigen. So sind bei der Evaluation der WOV-Versuche in den Kantonen in der Regel Forschungsteams an der Arbeit, die sich aus Mitgliedern nur einer Wissenschaftsdisziplin zusammensetzen.

Die Mitarbeiterbefragung wirft ein Schlaglicht auf methodische Schwierigkeiten bei der Evaluation von FLAG. Wie bereits weiter vorne bemerkt, besteht ein Problem darin, die von FLAG ausgelösten Effekte von anderen Veränderungen in der Verwaltung zu trennen. So wurde etwa die L+T während der Untersuchung um eine weitere Abteilung ergänzt, eine andere Abteilung desselben Amtes erlebte kurz vor der Einführung von FLAG eine einschneidende technische Veränderung. Beides kann sich unabhängig von FLAG z. B. massiv auf die Mitarbeiterzufriedenheit und die Unternehmenskultur auswirken. Ferner verändert sich FLAG selber: Die Verantwortlichen lernen dazu und verändern die Instrumente: So wurde etwa in einem Amt die zunächst aufgebaute Matrixstruktur nach rund drei Jahren wiederum ersetzt. Dass solche Veränderungen des Untersuchungsgegenstandes im Zusammenhang mit der Präsentation von Evaluationsresultaten zu heissen Köpfen führen können, illustriert die unlängst im LeGes 1999/3 geführte Diskussion (Kettiger 1999, 123-144/Zürcher 1999, 107ff.). Auf der einen Seite steht ein Vertreter aus der Projektleitung eines NPM-Versuchs, der (vereinfacht formuliert) feststellt, dass sich die Konzeption von NPM-Versuchen im Laufe der Zeit verändern würde und nur eine Evaluation nach

Abschluss des Versuches zuverlässig Auskunft über die Erfolge respektive Misserfolge liefern könne. Auf der anderen Seite bezieht ein externer Vertreter der Wissenschaft Position und bezeichnet die Forderung, mit der Evaluation eines NPM-Versuches müsse bis zu dessen Ende zugewartet werden, als nicht akzeptabel. Auch inhaltlich und zeitlich klar begrenzte Untersuchungen seien wertvoll, selbst wenn dabei in Kauf genommen werden müsse, dass sich der Untersuchungsgegenstand möglicherweise verändere und ein Zwischenresultat nicht mehr mit der effektiven Situation im Versuch übereinstimmen müsse.

Diese stark verkürzt wiedergegebenen grundsätzlichen Positionen weisen auf ein effektives Dilemma bei der Evaluation von NPM-Versuchen hin: Die Evaluation kommt je nach Standpunkt immer zu früh oder zu spät. Wenn die Evaluation bereits beim Programmstart aktiv wird, setzt sie sich der Kritik aus, sie komme zu früh und messe dort, wo es noch nichts zu messen gebe. Veränderungen würden Zeit benötigen (was z.B. im Bereich des Kulturwandels auch niemand bestreitet; vgl. Beispiel ZAS), also dürfe erst nach einer gewissen Laufzeit des Versuches gemessen werden. Nur so lasse sich der Gefahr vorbeugen, dass aus wenig aussagekräftigen Resultaten falsche Schlüsse gezogen würden. Auch der Hinweis auf die Notwendigkeit einer Nullmessung zu Beginn eines Versuchs vermag diese Kritik nur teilweise zum Verstummen zu bringen. Umgekehrt erwächst Evaluationsstudien der Vorwurf, sie würden Resultate zu spät liefern. Dies wird regelmäßig damit begründet, dass während der Evaluation Lernprozesse stattgefunden und sich der Evaluationsgegenstand verändert habe. Da die Evaluation eine bestimmte Zeit für ihre Auswertungen brauche, würde in den Evaluationsstudien etwas beschrieben und bewertet, was in der Form bereits nicht mehr existiere.

Beide Vorwürfe sind grundsätzlich nachvollziehbar und haben einen realen Hintergrund, besonders bei Evaluationen von Verwaltungsreformen. Auch bei der Evaluation von FLAG lassen sich Beispiele finden, die exakt diese Probleme beschreiben. Das geschilderte Dilemma lässt sich in der Realität nicht auflösen, die Evaluatoren werden mit der geschilderten Kritik leben müssen. Immerhin gibt es aber Möglichkeiten, der Kritik vorzubeugen und das Dilemma zu mildern (vorausgesetzt, die Notwendigkeit einer Evaluation wird von den Betroffenen nicht grundsätzlich bestritten). Bei der Evaluation von FLAG wurden dabei zwei Wege beschritten.

Erstens wurden im Sinne einer formativen Evaluation die Resultate vor der Veröffentlichung mit den Betroffenen diskutiert. Auf diesem Weg lassen sich mögliche Verzerrungen in den Erhebungen ermitteln und ein besseres

Verständnis für den Umfang und die Reichweite von Evaluationsresultaten herstellen: So etwa hat die Amtsleitung im Falle jener Abteilung, welche unabhängig von FLAG einen grundlegenden technischen Wandel durchgemacht hat, die Evaluatoren bei der Besprechung der Resultate auf diesen Umstand aufmerksam gemacht. Mittels einer Spezialauswertung liess sich zeigen, dass der technische Wandel keinen wesentlichen Einfluss auf die Arbeitszufriedenheit der Abteilung hatte und damit das Gesamtergebnis nicht verzerrt wurde. Ein solches Vorgehen ist aber nur bei einer formativen Evaluation und ihm Austausch zwischen Evaluierten und Evaluierenden möglich. Dabei sei nicht verschwiegen, dass eine formative Evaluation immer damit zu kämpfen hat, die kritische Distanz zum Untersuchungsgegenstand und dem Auftraggeber zu unterschreiten. Es besteht beispielsweise beim Auftraggeber, aber auch bei den Betroffenen oftmals der Wunsch, die Evaluation auf die Lösung momentan auftretender Probleme «anzusetzen». Dies kann im Einzelfall durchaus sinnvoll sein. Die Evaluation darf dabei aber nicht der Gefahr erliegen, den Blick auf das Ganze zu verlieren.

Zweitens ist das Evaluationskonzept FLAG iterativ angelegt. Auf diese Weise lassen sich Veränderungen des Untersuchungsgegenstandes besser erkennen. Ein solches Vorgehen erlaubt es der Evaluation zudem, Folgerungen mit vorläufigem Charakter zu präsentieren, ohne sich gleich dem Vorwurf auszusetzen, auf die entscheidenden Fragen keine präzise Antwort zu geben. Später liegen auf der Basis von mehreren Messungen zuverlässigere Daten vor, welche eine Bewertung erlauben, die auch dem Wandel des Evaluationsgegenstandes Rechnung trägt.

Anmerkungen

- 1 Für eine Beschreibung des FLAG-Projektes vgl. Eidg. Personalamt (EPA) 1995.
- 2 Im internationalen Bereich sind zu nennen Pollitt, 1995; Holkeri/Summa, 1996; Laughlin, 1996. In der Schweiz sind u.a. zum Thema erschienen: Haldemann, 1997; Rieder/Furrer, 1999; Ritz/Rieder/Jenzer 1999; Marek, 1997.
- 3 Für eine ausführliche Beschreibung vgl. Baithasar/Rieder/Charlot/Thom/Ritz, 1998.
- 4 In der Literatur wird der Zusammenhang zwischen Struktur- und Kulturwandel uneinheitlich beurteilt. Eine humanzentrierte Sichtweise postuliert zuerst einen Kulturwandel und erst dann eine Veränderung der Strukturen. Für organisationsorientierte Ansätze stellen Strukturveränderungen die Voraussetzung für Kulturveränderungen dar. Letzteres scheint uns im Falle von FLAG angemessen, weil eine Definition von Produkten und Prozessen unmittelbar Strukturveränderungen notwendig macht. Kulturveränderungen sind hingegen erst mittel- und langfristig zu erwarten. Für eine ausführliche Diskussion vgl. z.B. Schein, 1985; Schumacher, 1990; Bleicher, 1991.
- 5 Dieser kann beim Eidgenössischen Personalamt in Bern bezogen oder über die folgenden Internetseiten in elektronischer Form abgerufen werden: www.interface-politikstudien.ch oder www.iop.unibe.ch.
- 6 Für eine detaillierte Beschreibung der Kulturdimensionen und der dabei verwendeten Indikatoren sei auf den ausführlichen Bericht verwiesen. Das verwendete Modell basiert im Wesentlichen auf folgenden Grundlagen: E. H. Schein 1985; Schumacher 1990; Bleicher 1991.
- 7 Dieses Ergebnis deckt sich mit Resultaten aus einer Mitarbeiterbefragung im Kanton Luzern. Hier hat sich bei einem Vergleich der Unternehmenskultur von WOV-Ämtern und Nicht-WOV-Ämtern gezeigt, dass bei den WOV-Ämtern die Mitarbeiterorientierung weniger ausgeprägt ist. Ferner ist innerhalb der WOV-Betriebe von den vier Kulturdimensionen die Mitarbeiterorientierung auch am schwächsten ausgeprägt. Bei den anderen Kulturdimensionen konnte mit Ausnahme der Kostenorientierung (diese war bei den WOV-Betrieben stärker ausgeprägt) keine Unterschiede zwischen WOV- und Nicht-WOV-Dienststellen festgestellt werden. Vgl. dazu Rieder/Bieri, 1998, 20ff.

Literatur

- Balthasar, A./Rieder, St./Chariot, S./Thom, N./Ritz, A., 1998, Konzept zur Beurteilung von FLAG und erste Beurteilung.
- Bleicher, K., 1991, Organisation, Strategien-Struktur-Kulturen.
- Bussmann, W./Klöti, U./Knoepfel, P., 1997, Einführung in die Politikevaluation, S 70.
- Bussmann, W., 1997, Evaluation von NPM-Pilotprojekten, in: Gesetzgebung heute 1997/3, S. 137-151.
- Eidg. Personalamt (EPA), 1995, Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Konzeptbericht).
- Haldemann, Theo, 1997, Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten, *Gesetzgebung heute*, 1997/3, S. 63-108.
- Holkeri, K./Summa, H., 1996, Evaluation of Public Management reforms in Finland: From ad hoc studies to a programmatic approach.
- Kettiger, Daniel, 1999, NPM und NEF 2000 ins richtige Licht gerückt – eine Replik zum Beitrag von Markus Zürcher, *Gesetzgebung heute*, 1999/3, S. 123-144.
- Laughlin, Richard/Broadbent Jane, 1996, Redesigning Fourth generation Evaluation, An Evaluation Model for the Public-sector Reforms in UK? *Evaluation* 2/4.
- Marek, D., 1997, Evaluation des Projektes «Neue Verwaltungsführung (NEF)».
- Pollitt, C., 1995, Justification by Works or by Faith, *Evaluation* 1/2.
- Rieder, St./Bieri, O., 1998, Befragung von Mitarbeitenden in 22 Dienststellen des Kantons Luzern. Umfrage im Auftrag des Personalamtes des Kantons Luzern.
- Rieder, St./Furrer, C., 1999, Evaluation Pilotprojekt Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn.
- Ritz, A./Rieder, St./Jenzer, R., 1999, Die Evaluation des Projektes «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG», *SGVW-Bulletin*, Nr. 39.
- Schein, E.H., 1985, Organizational Culture and Leadership, A Dynamic View.
- Schumacher, P.Ch., 1990, Change and Corporate Culture, in: Ch. Lattmann (Hg.), *Die Unternehmenskultur: Ihre Grundlagen und Bedeutung für die Führung der Unternehmung*.
- Zürcher, Markus, 1999, Viel Schatten, wenig Licht und einige Missverständnisse – eine Duplik zum Beitrag von Daniel Kettiger, *Gesetzgebung heute*, 1999/3, S. 145-152.

Résumé

Le présent article présente, sur la base d'un schéma simple, un modèle servant à l'évaluation des projets de nouvelle gestion publique. Ce modèle a été développé dans le cadre d'une évaluation du système de gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) dont certains résultats sont repris par les auteurs pour illustrer l'application du modèle dans la pratique. Les effets du système GMEB sur les processus administratifs, les structures et la culture d'entreprise de quatre offices fédéraux ont été établis au moyen d'une enquête menée auprès de tous les collaborateurs et toutes collaboratrices des services concernés. Les auteurs tirent quelques conclusions générales sur l'évaluation des projets de nouvelle gestion publique.