

## Et kommunalt netværk om evaluering

Der gøres i disse tider mange overvejelser om dokumentation og evaluering i kommunerne. For at komme med input til disse overvejelser etablerede KREVI og konsulentfirmaet H.C. Vestergaard i december 2006 et netværk af 5 større kommuner og Region Syddanmark om netop dokumentation og evaluering.

Her er resultaterne af netværkets foreløbige arbejde sammenfattet i nogle få punkter.

### 1. Forskelligheder på trods

De 5 kommuner tænker ret forskelligt om styring, dokumentation og evaluering selvom deres udgangspunkt er næsten ens da de alle ønsker at promovere evalueringsområdet i deres kommune og da 4 af de 5 kommuner alle er sammenlægningskommuner.

### 2. Centrale og decentrale tilgange

Nogle kommuner har en relativ centraliseret/ harmoniseret tilgang til at tale om evaluering og organisering af evaluering mens andre har en mere decentral, individuel tilgang til sagen.

### 3. Læring i netværk

På trods af forskellige ståsteder for kommunerne giver netværket en god læring for alle deltagende kommuner. Kommunerne vurderer, at de kan bruge netværket til noget herunder at blive konfronteret med forskningsverdenen.

### 4. Mangler begrebsafklaring

Deltagerne i netværket efterlyser både et fælles sprog om evaluering og dokumentation og efterlyser kommunale erfaringer med mere systematisk evaluering.

### 5. Klarere på økonomi end kultur

Kommunerne har gjort sig en del tanker om, hvordan evaluering skal knyttes til økonomi og styring. Der er dog ikke så mange bud på, hvordan man vil skabe en god evalueringskultur i organisationen.

## Forskellige ståsteder og forskellige begreber

Netværket om evaluering består af 5 kommuner og Region Syddanmark. Alle netværksdeltagere har fundet det interessant at deltage i netværket dels ud fra deres egen interesse i at vide mere om evaluering, dokumentation og organiseringen heraf og dels i en sammenhæng, hvor der efter kommunalreformen og nu med kvalitetsreformen er sigende krav til kommunernes og regionernes dokumentation og evaluering af egne indsatser.

Alle deltagerne ønsker overordnet at anvende evaluering mere systematisk fremover, hvilket både kan ses i forskellige politikker og målsætninger på området samt i de konkrete investeringer i personalemæssige ressourcer, som kommunerne og Region Syddanmark afsætter til opgaven.

4 af de deltagende kommuner (Varde, Esbjerg, Herning og Faaborg-Midtfyn) er sammenlægningskommuner. Den 5. kommune, Århus Kommune er til gengæld eksempelvis på socialområdet i høj grad organisatorisk påvirket af overtagelsen af en række tidligere institutioner fra Århus Amt. Alle kommuner i netværket kan ligesom Region Syddanmark siges at have et nyt udgangspunkt for at dagsordensætte og tale om forskellige organisatoriske elementer, herunder dokumentation og evaluering i den nye kommunale/regionale organisation.

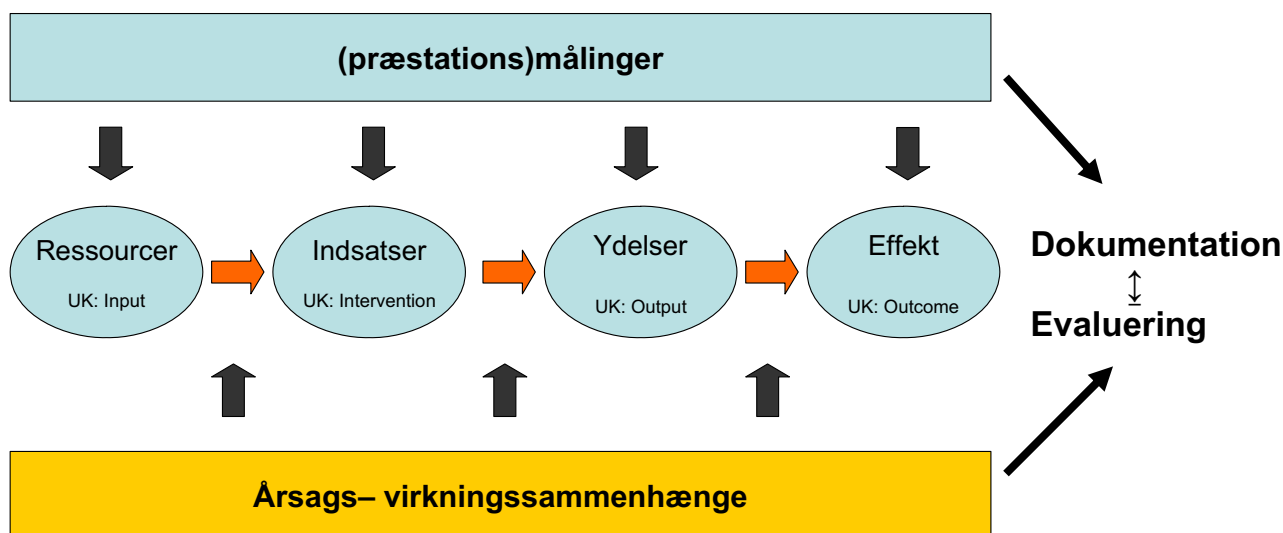
På trods af det nye udgangspunkt for at drøfte dokumentation og evaluering, tænker de deltagende kommuner og Region Syddanmark dog ret forskelligt om styring, dokumentation og evaluering.

Der er bl.a. blevet talt en del om de forskellige begreber, som omgiver evalueringsfeltet. Deltagerne i netværket har selv forskellige fagligheder, kulturer og traditioner med hensyn til at anvende og forstå de forskellige begreber.

Figuren nedenfor kan i en forsimplet form rumme en del af de diskussioner, der har været i netværket om netop sondringen mellem dokumentation og evaluering.

Figur 1

## Dokumentation og evaluering



Alle kommuner og regioner anvender løbende målinger af ressourcer, indsatser, ydelser og i stigende grad måling af "effekterne" af givne indsatser. Målingerne gennemføres som et led i den løbende styringsinformation, der er behov for i organisationen, hvad enten der er tale om budgetopfølgning, opfølgning på aftaler eller kontrakter, status på mål i virksomhedsplaner, og lign.

Evaluering kan i modsætning til dokumentationsarbejdet eksempelvis anvendes til mere systematisk at se på de kausale sammenhænge, der er eller kan være mellem input og effekt mv., som det ses nederst i

figuren. Dermed kan evaluering eksempelvis være med til udtale sig mere præcist om årsagen til en given effekt end om der "blot" er sket en udvikling på et givent område; en udvikling, der oven i købet kan have at gøre med mange andre ting end netop den iværksatte indsats.

Alle deltagerne i netværket er opmærksomme på at skabe sammenhæng mellem det man på den ene side kan kalde løbende præstationsmålinger/ dokumentation og på den anden side de mere dybdegående evalueringer. Der er dog endnu ikke nogle klare bud på, hvordan denne sammenkobling skal ske, eller hvordan man høster eventuelle stordriftsfordele ved at skabe en sådan sammenhæng. Det er en meget vanskelig, men også meget vigtig udfordring i styringen af organisationer i velfærdsstaten. Mulige og endnu ikke testede bud på denne udfordring kunne være:

- 1) At anvende et mere samlet og bredt evalueringskoncept, som rummer både dokumentations- og evalueringsdimensionen, Kvalitetsudviklingsmodeller eller lign.
- 2) At gennemføre evalueringer hurtigere og mere anvendelsesorienteret end i dag, således, at evalueringsresultaterne mere systematisk vil indgå i den løbende styringsinformation i kommunen.
- 3) I højere grad at anvende evalueringsmodeller, der supplerer og beriger kerneydelserne.

Netværket vil medvirke til, at der i løbet af 2007 bliver udarbejdet et dokument, der hjælper kommuner og regioner med at afklare de forskellige begreber, der er på evalueringsområdet. Formålet med dette arbejde vil være at gøre kommuner og regioner i stand til bedre at manøvrere på evaluerings- og dokumentationsområdet som et bedre grundlag for at kvalificere de beslutninger der træffes i kommuner, regioner med relation til området. Det vil samtidig være en udvikling af et fælles sprog om evaluering og dokumentation på tværs af hele landet således, at gensidig læring og inspiration vil blive lettere også mellem kommuner, regioner og staten.

### **Central styring og decentral ledelse**

I øjeblikket er der i medierne megen tale om statens detailstyring af kommunerne via forskellige lov- og regelkrav og via skattestoppet.

Når evaluering og dokumentation er på dagsordenen i de nævnte kommuner og Region Syddanmark er det også ud fra ønsket om en vis form for egen styring eller selvstyring. De enkelte kommuner og regioner ønsker via evaluering og dokumentation at forbedre sine muligheder for selv at styre på et mere oplyst grundlag end tidligere.

Det ligger i økonomaftalen mellem Finansministeriet og KL – samt i trepartsaftalen mellem Finansministeriet, KL, AC og LO, at mål- og rammestyring i højere grad skal være det bærende styringsprincip mellem stat og kommuner og internt i kommunerne. Selvstyring og dokumentation af opnåede mål og resultater spiller derfor en stor rolle i dette styringsrationale.

KREVI kan indtil videre registrere, at der naturligvis er nogle forskellige styringsrationaler i de pågældende kommuner (og region). Disse forskellige rationaler slår igennem i deres forskellige tilgange på evalueringsområdet.

Et rationale er: "Value for money" og det at have volumen til eksempelvis selv at kunne evaluere den sammenlagte kommune i 2008 eller forskellige faglige områder med særlig politisk fokus i kommunen. Et andet rationale er opbygningen af en evalueringskapacitet (som ikke udelukker det første), og at hele kommunen på tværs af fagligheder og sektorer anvender en vis systematik i dokumentationen og evalueringen. Dette rationale er bl.a. aktuelt i Faaborg-Midtfyn Kommune.

Den nuværende diskussion mellem stat og kommuner om detailstyring contra selvstyring føres også til en vis grad internt i kommunerne i mindre skala mellem direktionen / centralforvaltningen og frontpersonerne / de decentrale institutioner.

På kommuneniveau kan dette forhold beskrives som en balance mellem central styring og decentral ledelse.

### **Evalueringskoncept og organisering**

Netværket har drøftet de udfordringer, der er i henholdsvis at have en central/ harmoniseret tilgang til evaluering eller en decentral og mere individuel tilgang.

Nogle kommuner har organiseret sig med en central evaluerings- eller udviklingsenhed som en stabsenhed, men andre kommuner lader evalueringerne og dokumentationen varetage af de decentrale driftsenheder eller af eksterne evaluatore, der købes til opgaven.

Nogle af fordelene ved at have en central enhed er, at det kan øge uafhængigheden i organisationen; der etableres en organisatorisk hukommelse også på tværs af lokale institutioner; at der udvikles nogle gode evalueringsfærdigheder; at det sikrer større demokratisk ansvarlighed i relation til indsatserne; og endelig er det en fordel, at den centrale enhed kan understøtte strategisk planlægning af evalueringer.

Fordelene ved at have evaluering og dokumentation mere decentralt organiseret er: Større kendskab til indsatsen; mindre modstand fra de lokale ledere; at det gør deltagelse lettere og endelig kan det understøtte udvikling af indsatserne.

Der kan samtidig også findes en række ulemper ved både den centrale enhed og den decentrale tilgang, ligesom der kan findes mellemformer, som måske kan være mere hensigtsmæssige.

Ingen model kan siges at være den bedste, da det nødvendigvis skal matche nogenlunde med den organisation, kultur og styringstilgang, der er i kommunen.

### **Hvem skal udføre de kommunale evalueringer?**

I nogle af de nævnte kommuner i netværket er der etablerede udviklings- eller evalueringsenheder på et centralt stabsniveau. Enhederne har imidlertid ikke ressourcer til at gennemføre alle evalueringer på institutionsniveau. Det skal institutionerne også selv være med til at sørge for. Der er centralt i kommunerne nogle forholdsvis afklarede tilgange til, hvordan der skal laves evaluering, eksempelvis vha. en anerkendt evalueringsmodel eller via et færdigt evalueringskoncept. Men der er endnu en afklaringsproces med hensyn til at overveje, hvilken den evalueringskultur, man ønsker i de enkelte kommuner.

De evalueringsmæssige spidskompetencer i netværkets kommuner er typisk placeret centralt i kommunen ofte i form af udviklingskonsulenter eller andre med samfundsvidenskabelige kompetencer. Lokalt på institutionsniveau er det medarbejderne og de lokale ledere, der besidder kernekompetencerne mht. at stå for det løbende dokumentationsarbejde og at hjælpe med data i forbindelse med større evalueringer eller analysearbejde. Rollefordelingen mellem spids- og kernekompetencerne i forhold til evaluering i kommunerne er vigtig for også at sikre, at ressourcerne bliver anvendt hensigtsmæssigt.

Det at praktisere evaluering kan dog også anvendes som løftestang for de medarbejdere, der ønsker at videreudvikle sig inden for området. Dermed kan nogle af medarbejderne gå hen og udvikle spidskompetencer i evaluering, som er direkte anvendelige i jobbet og/eller til sparring for nabo-institutioner. Alternativt kan det bruges for den enkelte medarbejder som en udviklingsmulighed i retning af en anden jobfunktion.

### **Læring af netværk**

De forskellige udgangspunkter, som kommunerne og Region Syddanmark har haft i netværket, har imidlertid ikke gjort, at deltagerne har følt, at det ikke har fået noget ud af netværket. Netværket vurderer, at der sker en god læring af de temaer og diskussioner, der gennemføres i netværket. Læringen foregår når kommunerne tager erfaringerne fra netværket med tilbage i egen organisation og lader netværkserfaringerne / netværksdrøftelserne spille ind på de interne drøftelser om dokumentation og evaluering.

Det er ikke til at afgøre, om netværket ville have profiteret mere af hinanden, hvis kommunerne lignede hinanden og havde fælles mål, men det har nok ikke skadet diskussionerne og de faglige argumenter, at kommunerne har været forskellige.

### **Formål**

Det netværk, KREVI har etableret, har til formål at inspirere de deltagende kommuner til god og reflekteret diskussion om evaluering og dokumentation. Denne inspiration og diskussion skal som udgangspunkt medvirke til en intern læring om, hvordan man optimalt får skabt en kapacitet og en kultur i kommunen, der kan håndtere, koordinere det løbende arbejde med evaluering og dokumentation.

For det andet er det et mål at samle netværkets erfaringer, som kan bruges af andre kommuner og regioner således at erfaringerne kan supplere og inspirere alle kommuners og regioners løbende arbejde med evaluering og dokumentation.

### **Proces**

Netværket mødes alle en gang hver anden måned hos KREVI. Hvert møde har som udgangspunkt et samlet tema.

Møderne indledes oftest med et kort oplæg af enten KREVI eller H. C. Vestergaard. Herefter er der kort mundtlig status på de enkelte kommuners / regions seneste udfordringer med evaluering eller øvrig styringsinformation, eventuelt med relation til en projektbeskrivelse, som deltagerne har udarbejdet ved etableringen af netværket.

Kernen i hvert møde er ét eller flere interne oplæg fra kommunerne/regionen om det fælles tema for dagen suppleret med et eksternt oplæg fra en anden kommune, forskningsinstitution eller andre uden for netværket, som kan inspirere deltagerne i netværket i forhold til temaet.

### **Temaerne der drøftes er:**

- Etablering af netværket (dec. 2006 – feb. 2007)
- Organisering af evaluering i organisationen og hvordan optages sektorbaseret evalueringserfaring i organisationen. Esbjerg og Herning Kommuner har talt om erfaringer og overvejelser om etablering af evalueringsfunktion/kultur i deres kommuner, mens Socialforskningsinstituttet v/ Lars Benjaminsen og Aalborg Kommune v/ Winnie Kærdsdam fra hvert sit ståsted talte om

muligheder og begrænsninger i arbejdet med effektmålinger og evalueringer på det sociale område. (april 2007)

- Evalueringskoncepter - muligheder og begrænsninger i at konceptualisere evaluering og effektmåling. Varde og Faaborg-Midtfyn Kommuner har præsenteret overvejelserne om et koncept til opfølgning og evaluering af kommunernes aftalestyring, mens Københavns Kommune v/ Mette Lindgaard præsenterede Sundheds- og Omsorgsforvaltningens dokumentationskoncept. (juni 2007)
- De nationale strømninger om dokumentation, evaluering og styring. Central contra lokal dokumentation. Der planlægges afholdt en dag med oplæg af henholdsvis Århus Kommune og Region Syddanmark om deres lokale dokumentationsarbejde i relation til de nationale strømninger og krav mht. dokumentation og evaluering. Finansministeriet og Kommunernes Landsforening inviteres til at komme med oplæg om overvejelserne bag de nationale strømninger og krav til kommunerne om dokumentation og evaluering også set i relation til kvalitetsreformen. (september 2007)
- Programteori og KVIK-model. Med udgangspunkt i to eksterne oplæg vil netværket diskutere henholdsvis programteori som udgangspunkt for at gennemføre mere systematiske evalueringer og KVIK-modellen som et samlet kvalitetsudviklingskoncept inklusiv evaluering. (november 2007)

#### **Deltagere fra 5 kommuner, Region Syddanmark og to forskere**

Deltagerne i netværket er ud over Region Syddanmark: Varde, Esbjerg, Herning, Århus og Faaborg-Midtfyn Kommuner. Derudover deltager to forskere i netværket: Adjunkt Bente Bjørnholt fra Aalborg Universitet og lektor Vibeke Lehmann Nielsen fra Århus Universitet.

#### **Det vil netværket bl.a. fremover fokusere på:**

- Udarbejde et dokument om dokumentations- og evalueringsbegreber i kommuner og regioner ultimo 2007
- Afholde en mini-konference om netværkets erfaringer primo 2008