

I Dansk Evaluerings Selskab,
Evalueringsnyt nr. 8, pp 17-25
**Opbygning af evaluerings-
kapacitet i den offentlige
sektor**

Et policy-implementeringsperspektiv

Oktober 2005

Af Thomas Bjørnkilde og Steffen Bohni Nielsen

Rambøll Management
Nørregade 7A
DK-1165 København K
Denmark

Tlf: 3397 8200
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	1
2.	Hvad er evalueringskapacitet?	2
3.	Opbygning af evalueringskapacitet i et policy-perspektiv	4
4.	Tre eksempler på opbygning af evalueringskapacitet	5
5.	Perspektivering	7
6.	Litteratur	8

1. Indledning

Undersøgelser har dokumenteret, at evalueringspraksis efterhånden er udbredt i såvel den danske stat (Foss Hansen 2003:) som i kommunerne (Dahler-Larsen 2002-2003: 70).¹ I disse undersøgelser viser resultaterne, at myndighederne i betydelig grad anvender evalueringer som et led i organisationens drift, og at resultaterne anvendes til at tilpasse f.eks. organiseringer og indsatser. Ingen af undersøgelserne beskæftiger sig imidlertid med den faktiske anvendelse af evaluering i forhold til organisationens produktionskerne – altså de aktiviteter, som konstituerer organisationens kerneopgave som offentlig institution.² I tråd hermed har Rigsrevisionen for nylig påpeget, at evaluering netop ikke er systematisk anvendt som ledelsesværktøj i staten, og at embedsmændenes evalueringskapacitet er begrænset.³

Heraf kan det udledes, at der i Rigsrevisionens vurdering er grundlag for forbedring i staten i såvel anvendelse af evaluering (som ledelsesværktøj) og som bestiller og udfører af evaluering (som en ekstern eller intern ydelse). På baggrund af omfattende erfaring med evalueringer af offentlige indsatser i Danmark er det forfatterens vurdering, at udfordringerne er de samme i kommunerne.

Evalueringer bør, i tråd med Evert Vedungs klassiske definition⁴, forestå en videnproduktion, der er af en sådan kvalitet, at den gør denne viden egnet som beslutningsgrundlag for fremtidige politikindsatser.⁵

Kvalitet er altså et nøgleord. På baggrund af ovenstående resultater samt vores nationale og internationale erfaringer vurderer vi, at der er rum for at forbedre kvaliteten af evalueringspraksis i Danmark. Helt centralt for forbed-

¹ Dahler-Larsens undersøgelse dækker udelukkende de (amts)kommunale socialforvaltninger.

² Se Beck Jørgensen m.fl., 1996: 8. Her omtaler forfatterne en række særegne egenskaber ved produktionskernen, da "produktionskernen kan indeholde en egen faglighed og livsform. Fagligheden kan betragtes som en bestand, som en kompetence, der er opbygget over lang tid, indeholdende bestemte rekrutterings- og socialiseringsmønstre. Der er ofte bestemte værdier knyttet til fagligheden, som betyder, at der i produktionskernen over tid udvikler sig en egen livsform. Derfor er det vigtigt at forstå organisationens institutionelle historie og identitet... Derfor kan der gro politik ud af produktionskernen."

³ Rigsrevisionen skriver, at "... evalueringen er ikke et veldefineret ledelsesværktøj hverken i evalueringslitteraturen eller i statslige vejledninger. Det giver et særligt problem med hensyn til ad hoc-evalueringer, samt hvor det fremgår af finansloven eller anden lovgivning, at et forvaltningsområde skal evalueres... I relation til ad hoc-evalueringer gennemføres disse ofte på forvaltningsområder, hvor *forvaltningens viden om evalueringsteori og erfaring med at gennemføre evalueringer er begrænset.*" (Rigsrevisoren 2005: 3, vores kursivering.)

⁴ Evert Vedung definerer evaluering som "[the] careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of government interventions, which is intended to play a role in future practical action situations." (Vedung 2004:3.)

⁵ I en nylig artikel formulerer Hanne Foss Hansen udfordringen således: "Kvalitet i evalueringspraksis er altså først og fremmest vigtig for at styrke evalueringens potentiale i forhold til at spille en konstruktiv rolle i praktiske handlingssituationer." (Hanne Foss Hansen 2005: 28.)

ring af kvaliteten af evalueringspraksis ser vi opbygningen af evalueringskapacitet i den offentlige sektor.

Denne artikel beskæftiger sig med opbygning af evalueringskapacitet i den offentlige sektor, og hvorfor vi mener denne burde øges. Vi anlægger et perspektiv, hvor vi ikke alene ser evalueringskapacitet som en egenskab hos bestiller (den offentlige myndighed) eller hos evaluator (evalueringsenheden, forskeren, konsulenten). Tværtimod ser vi opbygningen af evalueringskapacitet som en udfordring på alle niveauer i policy-processen. I artiklen giver vi et bud på, hvor evalueringskapaciteten kan styrkes i den offentlige sektor, såvel blandt ledelse som hos frontpersonale. Ligeledes giver vi bud på, hvordan evaluators kan øge egen kapacitet til at gennemføre evalueringer. Opbygningen af evalueringskapacitet er således et anliggende for alle led i politik-implementeringscyklussen.

2. Hvad er evalueringskapacitet?

Et springende punkt er naturligvis, hvad vi mener med evalueringskapacitet. I en af de centrale værker om opbygning af evalueringskapacitet definerer Ray Boyle, Donald Lemaire og Ray Rist evalueringskapacitet som:

"The human capital (skills, knowledge, experience, etc.) and the financial/material resources, and evaluation practice to the actual "doing" of evaluation". (Boyle, Lemaire og Rist, 1999: 5)

Evalueringskapacitet summerer således til den humane kapital og de ressourcer, som eksisterer i organisationens evalueringspraksis. Forfatterne tilkendegiver, at opbygningen af en sådan kapacitet er nært knyttet til den ramme, organisationen befinder sig i⁶ samt den måde, hvorpå evalueringen er blevet institutionaliseret på i organisationen. De definerer evalueringens institutionalisering som:

"Institutionalization of evaluation refers to the establishment of rules, procedures, and organizational arrangements by which evaluations of public policy are produced within a specific government". (Boyle, Lemaire og Rist, 1999: 5.)

Med andre ord omhandler institutionalisering de regler og procedurer for, hvordan organisationer arbejder med og bruger evaluering.⁷

Evalueringskapacitet handler således ikke alene om at udvikle kompetencerne hos de personer, som er specialiseret i evaluering. I vores optik handler det om, at organisationen i sin produktionskerne aktivt anvender evaluering som en integreret del af sin praksis. Det vil sige, at de aktører (ledere og frontpersonale), der er engageret i organisationens produktion, har etableret regler, procedurer og teknologisk understøttelse, der medvirker til en vidproduktion om produkter og resultater, der "flyder tilbage" til organisatio-

⁶ Boyle, Lemaire og Rist definerer disse rammer som: "organizational arrangements refer to the status of the organization conducting and promoting evaluation within the political regime of a government." (Boyle, Lemaire og Rist, 1999: 5.)

⁷ Det fremgår ikke eksplicit af definitionen, men den "kultur", de institutionaliserede regelmæssigheder, som ikke er formaliserede, anser vi ligeledes for at være centrale for organisationens evalueringspraksis.

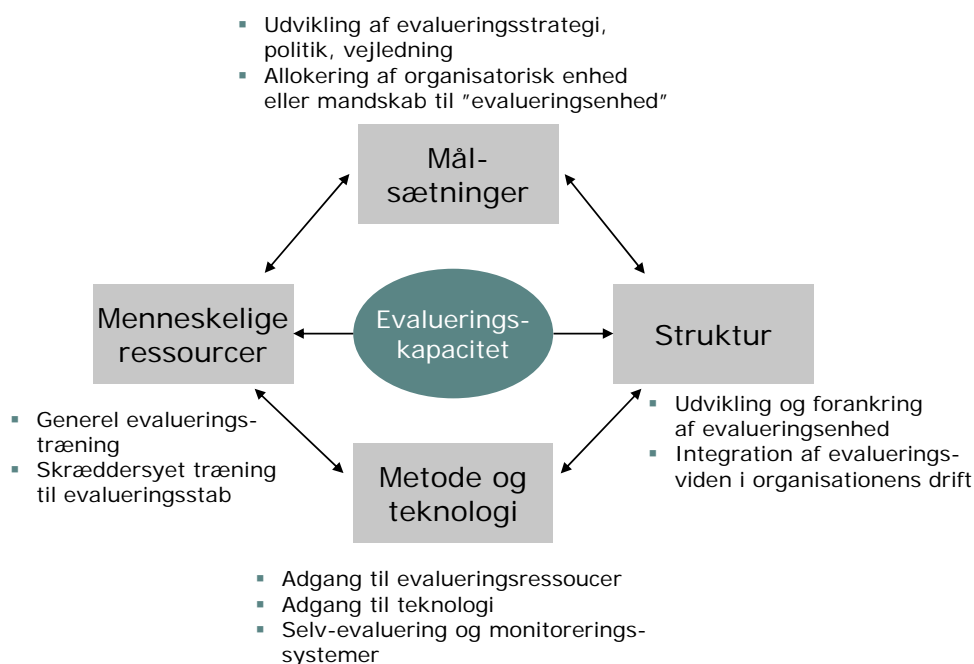
nen. Med andre ord anvendes evaluering som et redskab i, og som informerer, om den daglige drift (produktionskernen) i den offentlige organisation.

Her er det ikke tilstrækkeligt, at evalueringer gennemføres på ad hoc-basis (af eksterne evaluatore), der skaber legitimitet omkring en given foranstaltning, da det kun skaber en begrænset (hvis nogen!) evalueringsskapacitet i den organisation, der evalueres.

Skal evaluering være en praksis, der aktivt anvendes i organisationens drift, må der således investeres i den offentlige organisations evalueringsskapacitet og institutionalisering. I så fald vil der være en udfordring i at synliggøre dele af strukturer (regler, processer, organisation), dels i de menneskelige ressourcer, der integrerer evalueringsspraksis (forstået som videnproduktion, brug af evalueringresultater i politikformulering, design, implementering og feedback) i organisationens produktionskerne.⁸

For at skabe en helhedsorienteret måde at arbejde med kapacitetsopbygning, hvor kapacitetsopbygning og institutionalisering ses som to aspekter af samme sag, har vi hentet inspiration i Harold Leavitts klassiske organisationsmodel (Leavitt 1978).

Figur 2-1: Helhedsorienteret tilgang til opbygning af evalueringsskapacitet



Kilde Rambøll Management, 2005, tilpasset fra Leavitt, 1978

Modellen illustrerer, at evalueringsskapacitet ikke udelukkende omhandler tilvejebringelse af de fornødne menneskelige og finansielle ressourcer til evaluering, men at integrationen af evaluering i organisationens produktionskerne også kræver nøje overvejelser om målsætninger, strukturel forankring, teknologi og human kapital. Vi giver nogle eksempler herpå nedenfor.

⁸ Produktionskernen skaber ifølge Beck Jørgensen m.fl. en faglighed omkring sig. Det må forventes, at evalueringsspraksis er et af de elementer, der inkluderes eller udrænses i den faglige selvforståelse i produktionskernen.

Modellen er således et redskab for den offentlige organisations ledelse til at diagnosticere institutionaliseringen af evaluering i organisationen, og hvorvidt denne praksis aktivt understøtter og optimerer organisationens produktionskerne. Under hvert element i modellen kan organisationen vurdere, hvad behovene er for at gøre optimal brug af evaluering. Vi har her illustreret modellen med enkelte centrale overvejelser⁹.

3. Opbygning af evalueringskapacitet i et policy-perspektiv

Det er banalt at konstatere at politik løbende formuleres, implementeres og reformuleres. Det er imidlertid interessant at undersøge nærmere, hvordan evalueringskapacitet relaterer sig til denne politikudvikling.

Man kan med en vis ret hævde, at den optimale evalueringspraksis forudsætter, at alle led i politikimplementeringskæden har kapacitet til at producere og anvende evalueringsviden. Disse led er: (i) Politikformulering > (ii) Design > (iii) Implementering > (iv) Resultat > (v) Feedback.

Ledelsen i den offentlige organisation har ansvaret for at udstikke målsætningerne (politikformulering) og for at etablere de strukturer og den teknologi samt sikre, at de menneskelige og finansielle ressourcer er på plads, så målene kan realiseres (design).

Hvis ledelsen løbende (eller overhovedet!) skal vide, hvorvidt målsætningerne opfyldes, forudsætter det, at den fornødne informationsstrøm er etableret. Den videnproduktion, som kan informere ledelsen om skabelsen af produkter og resultater, foregår således oftest på *markarbejderniveau* (f.eks. sagsbehandlere, som journaliserer resultaterne af genoptræning). Dvs. i den konkrete iværksættelse af foranstaltningen (implementering).¹⁰

Såfremt denne form for videnproduktion bliver en integreret del af organisationens produktionskerne, vil dette ikke alene optimere evaluering som et ledelsesværktøj, der informerer om, hvorvidt foranstaltningen virker efter hensigten (resultat). Det er ligeledes centrale data, som kan anvendes i en mere formaliseret evaluering, der f.eks. forstås af en ekstern eller intern *evaluator* (feedback).

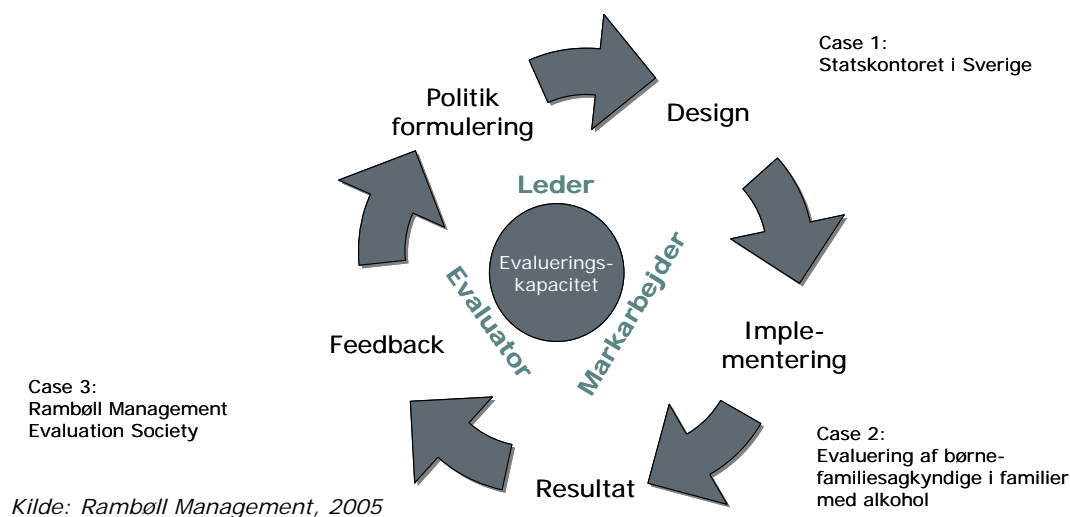
I nedenstående figur har vi søgt at illustrere argumentet om, hvordan evalueringskapacitet ikke alene kan være en integreret del af hele policy-cyklussen, men at evalueringskapacitet også er en forudsætning for, at forskellige aktører i implementeringsprocessen skaber (rammerne for) den vi-

⁹ Tilgangen bygger på en præmis om, at evaluering for den offentlige organisation er et ledelsesværktøj, der kan anvendes til at informere om organisationens præstationer (ressourceforbrug, produkter, resultater) og optimere disse. Uden en forankring af f.eks. den eksterne evaluators praksis i organisationens produktionskerne bevarer evalueringen et ad hoc præg og institutionaliseres ikke i organisationens produktionskerne.

¹⁰ Foruden den rette organisation, it-understøttelse og procedurer er det således en central forudsætning, at markarbejderne i produktionskernen har en forståelse af den videnproduktion, de skaber, og hvordan den anvendes i organisationen.

denproduktion, der er central for at organisationens kan vurdere sine præstationer. Figuren viser, hvordan forskellige aktører (leder, medarbejder og evaluator) nødvendigvis må besidde en basal forståelse af evalueringens anvendelse og muligheder i forhold til foranstaltningens mål.

Figur 3-1 Evalueringskapacitet som en del af policy-cyklussen



4. Tre eksempler på opbygning af evalueringskapacitet

Indledningsvist argumenterede vi for, at opbygningen af evalueringskapacitet ikke udelukkende er et anliggende for bestilleren af evaluering, men også for dem der gennemfører evalueringer. For at eksemplificere, hvordan man kan arbejde med opbygningen af evalueringskapacitet på alle niveauer fremhæver vi her tre eksempler på, hvordan man kan søge at opbygge kapaciteten hos forskellige aktører i cyklussen.

Case 1. Statskontoret i Sverige: Evalueringsstrategi – analyse af centrale elementer i udarbejdelsen af en evalueringsstrategi

På ledelsesniveau er en central udfordring at skabe evaluerbarhed af offentlige foranstaltninger. Dette kræver målsætninger, regler og procedurer for, hvordan evaluering anvendes som et ledelsesværktøj og som ansvarliggørelse.¹¹

Statskontoret i Sverige er en stabsmyndighed til den svenske regering, som har til formål at fremme udviklingen af en offentlig sektor baseret på retssikkerhed, demokrati og effektivitet. Statskontoret har stor fokus på at udbrede evaluering i den svenske statsadministration og har gennem en årrække huset evalueringsnetværket "Utvärderana".

I 2000 havde Statskontoret fået i opdrag at analysere mulighederne for at systematisere brugen af evalueringer i den svenske statsadministration ved at pålægge de statslige myndigheder at udarbejde en evalueringsstrategi.

¹¹ På engelsk: accountability.

Som input til dette arbejde udarbejdede Rambøll Management et strategisk notat om, hvilke elementer en evalueringsstrategi burde adressere.

Analysen omhandlede tre hovedaspekter. For det første blev der opstillet en liste af parametre, der bør indgå i overvejelserne om, hvilke kriterier man kan lægge til grund ved udvælgelse af aktiviteter, der skal gøres til genstand for evaluering. For det andet analyseredes de kritiske succesfaktorer (fx ledelsesinddragelse, interessentinddragelse, opfølgning o.a.) for at etablere et vellykket evalueringssystem. For det tredje analyseredes forskellige modeller for at opbygge evalueringskapacitet.

Med opgaven blev ledelsen i Statskontoret bevidste om de krav, der bør stilles til evalueringer, og hvordan evalueringspraksis kan implementeres i offentlige organisationer. Med andre ord blev Statskontoret styrket i sine målsætninger og struktur for kapacitetsopbygning.

Case 2. Evaluering af nationalt projekt for børnefamiliesagkyndige i familier med alkohol: Opbygning af evalueringskapacitet blandt markarbejdere
Det nationale projekt for børnefamiliesagkyndige (BFS) har til formål at opbygge og integrere børneperspektivet i alkoholbehandlingen. Ligeledes er det en målsætning, at de kommunale myndigheder, skoler og dagsinstitutioner i højere grad er kvalificeret til at identificere familier, hvori der er alkoholproblemer og evt. yde støtte i forbindelse med behandlingsforløb. Udgangspunktet er børnefamiliesagkyndige i amterne. Rambøll Management har fået til opgave at evaluere projektet i perioden 2005-2008.

Vi har i denne opgave arbejdet med at tydeliggøre sammenhængen mellem de planlagte aktiviteter og projektets målsætninger for de sagkyndige. Det næste skridt har været at identificere indikatorer for aktiviteterne og (de mulige) resultater. Herefter har vi identificeret de kilder, der kan informere herom. Dette er gjort gennem fælles træningsseminar i evaluering.

På dette grundlag etablerede vi et monitorerings- og evalueringssystem, der muliggør de sagkyndiges indberetninger på de identificerede indikatorer. Rambøll Management gennemfører træning i evalueringsmetode, systematisk registrering, og hvordan denne kobles til projektledelse. Målsætningen er, at resultatorientering, kontrol og læring bliver en integreret del af markarbejdernes indsats.¹² Med andre ord knyttes produktionen af evaluerbar viden an til de konkrete aktiviteter i projekterne. Her har vi således opbygget forståelsen af, hvordan evalueringens videnproduktion kan informere frontpersonalet i deres eget arbejde. Med andre ord har BFSerne opbygget kapacitet gennem tydeliggørelse af målsætningerne som konkrete, evaluerbare mål samt udvikling af den humane kapital, som skal producere og anvende denne viden i praksis.

Case 3. Etablering af Rambøll Management Evaluation Society: Opbygning af evalueringskapacitet blandt markarbejdere
Et sidste eksempel er, hvordan evaluator også kan arbejde med at styrke evalueringskapaciteten hos de aktører, som gennemfører evalueringer.

Rambøll Management har gennem mere end et årti været blandt de største private udbydere af eksterne evalueringer. Virksomheden har gennemført evalueringer for kommuner, stat og internationale organisationer. For at styrke virksomhedens evalueringskapacitet etableredes Rambøll Management Evaluation Society (RMES). Målsætningen med RMES var og er at styr-

¹² Evalueringsmodellen er nærmere beskrevet i Stax, Tobias Børner & Steffen Bohni Nielsen (n.d.)

ke, evaluering som forretningsprodukt, den organisatoriske videndeling herom, udvikling af evalueringsmodeller og andre ressourcer på tværs af Rambøll Management Gruppens afdelinger og selskaber. Målsætningerne monitoreres løbende. RMES fungerer som et netværk af evaluatore, der udveksler viden om evalueringsmetoder. Der er i RMES-regi formaliseret en evaluatoruddannelse og etableret træningsmoduler, og der nedsættes løbende arbejdsgrupper, som arbejder med udvikling af evalueringsmodeller. Deltagerne søger at bidrage aktivt til udviklingen af evalueringsselskaberne i deres respektive lande. Der er således arbejdet med såvel organisatoriske målsætninger, etableret en struktur og udviklet human kapital for at øge kapaciteten hos evaluator¹³.

Eksemplerne viser, hvordan man kan tage fat på nogle eller alle de elementer (målsætninger, struktur, teknologi, human kapital), vi skitserede i Figur 2-1, for integrerede dele af at opbygge evalueringsskapacitet. Målet er som sagt at styrke den evalueringsspraksis, der eksisterer i såvel den offentlige sektor som blandt eksterne evaluatore.

5. Perspektivering

Perspektivet i denne artikel har været, at den offentlige sektor i Danmark, i lyset af nylige undersøgelser, med fordel kan investere i sin evalueringsskapacitet. Vi har argumenteret for, at det er en udfordring, som både bestillere og udbydere af evaluering burde bidrage til.

Ved at opbygge evalueringsskapaciteten på *alle* niveauer i policy-processen styrkes evalueringens rolle i forhold til strategisk politikformulering, effektivitet, ansvarlighed og legitimitet.

Vi har i denne artikel søgt at vise en ramme, hvorigennem offentlige (og private) organisationer kan anskue denne kapacitetsopbygning. Vi argumenterer for, at dette kan gøres ved at arbejde helhedsorienteret med de målsætninger, strukturer, teknologi og human kapital, der institutionaliserer evalueringsspraksis som en del af organisationens produktionskerne.

¹³ Andre eksempler på styrkelsen af evaluatorfunktionens kapacitet i (semi)offentlige institutioner er etableringen af Evalueringssinstituttet i regi af Undervisningsministeriet, Center for Evaluering og Medicinsk Teknologivurdering (CEMTV) i regi af Sundhedsstyrelsen og nyligt det kommunale evalueringssinstitut i regi af Indenrigsministeriet.

6. Litteratur

Beck Jørgensen, Torben, Hanne Foss Hansen m.fl. (1996): "Offentlige organisationer mellem politik og produktion". I: *Nordisk Administrativt Tidsskrift*. 1996, Årgang 77, Nr. 1(77), side 5-36.

Boyle, Richard, Donald Lemaire, og Ray Rist, 1999. "Building Evaluation Capacity". I: Boyle, Richard og Donald Lemaire, 1999: *Building Effective Evaluation Capacity. Lessons from Practice*. London, Transaction Publishers.

Dahler-Larsen, 2002-2003. "Evaluering kortlagt. En undersøgelse af amters og kommuners evalueringspraksis på det sociale område", Århus, Systime.

Hansen, Hanne Foss, 2003. "Evaluering i staten", København, Samfundslitteratur.

Hansen, Hanne Foss. 2005. "Kvalitet i evalueringspraksis". *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1(86) 27-43.

Leavitt, Harold J. 1978. "Managerial Psychology, Chicago, University of Chicago Press.

Rigsrevisionen, 2005. "Rigsrevisorens beretning om statens anvendelse af evalueringer", Rigsrevisionen.

Stax, Tobias Børner & Steffen Bohni Nielsen (n.d.): "Kundskabsgenerering gennem sociale foranstaltninger: Om behovet for at integrere styring, læring og dokumentation gennem evaluering", i NOPUS, under udgivelse.

Vedung, Evert (2004): *Public Policy and Program Evaluation*, London, Transaction Publishers.