



Aftalestyring og evaluering i Vordingborg Kommune

– et bidrag til den lærende organisation



Vordingborg Kommune



NIRAS
KONSULENTERNE

Teksten er udarbejdet af:

- Jonas Haaber Altenburg,
Vordingborg Kommune
- Henrik Nowak,
NIRAS Konsulenterne A/S
- Bjørn Nygaard,
Cubion A/S

Grafisk tilrettelæggelse:

Tine Park
NIRAS konsulenterne A/S

Tryk:

Vordingborg Centraltrykkeri A/S

Henvendelse vedrørende pjecen:

Vordingborg kommune
Controller Jonas Haaber Altenburg
Valdemarsgade 43
4760 Vordingborg
E-mail: joal@vordbkom.dk
Tlf. 5535 3599

NIRAS konsulenterne
Chefkonsulent Henrik Nowak
Sortemosevej 2
3450 Allerød
E-mail: hen@niraskon.dk
Tlf. 4810 4711

Indholdsfortegnelse

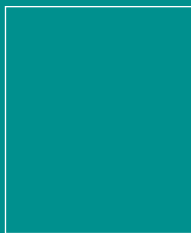
1 Forord	side 5
2 Aftalestyring og læring	side 6
3 Aftalestyring i Vordingborg Kommune	side 8
4 Evaluering	side 12
5 Udviklingsperspektiver	side 22

Forord

Byrådet i Vordingborg kommune besluttet i 2001 at indføre aftalestyring som organisatorisk styreform med virkning fra 1. januar 2003. Aftalestyring var en videreudvikling af decentralisering og selvforvaltning, der havde været arbejdet med i en årrække. Formålet med implementering af aftalestyring har bl.a. været at forbedre den politiske styring af serviceniveau og ressourceforbrug, herunder at sikre grundlag for dialog og læring mellem byråd og kommunens forvaltninger og institutioner.

Den valgte model for aftalestyring bygger videre på erfaringerne høstet med kontrakt- og aftalestyring i den offentlige sektor de seneste ca. 10 år. Den udviklede Vordingborg model for aftalestyring bygger især på fokusering, IT-baseret rapportering samt dialog og læring. Systemet er udviklet i samarbejde med bl.a. NIRAS Konsulenterne.

Der gøres i dag overvejelser i de nye kommuner om den fremtidige styreform. Der er næppe tvivl om, at aftalestyring vil blive en del af styreformen i de fleste kommuner, og at der vil blive kigget rundt i det kommunale landskab efter inspiration. Denne pjece er skabt for at videregive erfaringerne fra Vordingborg til inspiration for andre kommuner og offentlige myndigheder. Der er især lagt vægt på beskrivelse af de nyskabende elementer omkring IT-baseret rapportering og evaluering.



Med venlig hilsen
Kent H. Ferning
Kommunaldirektør

Aftalestyring eller kontraktstyring?

Decentralisering har stået på den kommunale dagsorden igennem snart to årtier, og det har ført til en udbredt delegering af ansvar og kompetence til forvaltninger, afdelinger og institutioner baseret på et mål- og rammestyringssystem i budgetlægningen. Men hvordan styrer man, når ansvaret er delegeret, og budgettet kun indeholder få og ikke målbare retningslinjer?

Svaret på dette styringsdilemma har i mange kommuner været implementering af kontraktstyring. De første kommuner, som indførte kontraktstyring var bl.a. inspireret af udbudsformen for udliciterede opgaver – ikke mindst på det tekniske område. Det førte til meget omfattende og detaljerede kontrakter, der var ressourcekrævende at udarbejde, og som senere viste sig bureaukratiske og ufleksible at arbejde med i hverdagen. Det har endvidere været vanskeligt at overføre beskrivelsesmodeller udviklet for entreprenører til de bløde kommunale serviceområder, hvor værdier og holdninger ofte er vigtigere end teknokratiske normer.

Detaljerede kontrakter indsnævrer endvidere byrådets handlemuligheder, og kontrakterne sikrer ikke nødvendigvis læring samt en gennemskuelig prioritering og fokusering. Groft sagt har der i første generation af kontrakter været brugt mange ressourcer på at beskrive målene, men kun få ressourcer på måling, refleksion og læring.

„Ingen mål uden evaluering”

De seneste generationer af kontraktstyring har derfor i stigende grad været baseret på mindre detaljerede kontrakter, og mange kommuner har i lighed med Vordingborg gået over til at bruge begrebet aftalestyring for at signalere en mere fleksibel og fokuseret form for styringssystem.

Vordingborg-modellen af aftalestyring er bl.a. udviklet med inspiration fra Balance Score Cart-konceptet (BSC), hvor hensigten er at sikre en balancering mellem en række hovedfokusområder i styringen virksomheden. Aftalerne indeholder derfor kun et begrænset antal fokusområder med en tydelig sammenhæng mellem politiske mål og institutionens udviklings- og driftsmål.

Ledelsesinformationssystem

For at styrke effekten af aftalestyring er det vigtigt, at der følges op med evaluering af resultaterne for at konstatere, i hvilken grad aftalens mål overholdes. Ellers er der ikke sikkerhed for, at styringssystemet i længden respekteres, og man afskærer sig fra at lære af sine og andres erfaringer.



„Ingen mål uden refleksion”

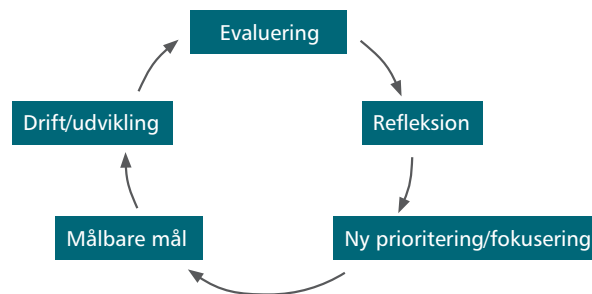
Resultaterne af en organisations evaluering kan med fordel indgå i dets ledelsesinformationssystem, som sikrer, at resultaterne rapporteres til medarbejder, topledelse og byråd. Vordingborg-modellen for aftalestyring har derfor lagt stor vægt på udvikling af et IT-baseret evaluerings- og rapporteringssystem.

Refleksion og læring

Evaluering af målene og rapportering er med til at sikre, at medarbejdere og ledelse har opmærksomhed rettet mod at overholde de indgåede aftaler. Men resultatet af evalueringen af målene giver også mulighed for at reflektere over, hvorfor det ikke gik som planlagt. Det er derfor vigtigt at evalueringen danner grundlag for drøftelse og analyse blandt virksomhedens medarbejdere og ledere og at evalueringens resultat er genstand for dialog mellem byråd, topledelse og virksomhederne.

Det er først, når man i refleksion, samtale og dialog søger at belyse årsager og processer bag resultaterne, at læring og nyudvikling opstår. Aftalestyring er derfor en god platform for udvikling af den lærende organisation.

Sammenhænge i styringssystemet kan illustreres som vist i figuren i næste spalte.



De nye kommuner

Mange især mindre kommuner har haft tradition for detailstyring i fagudvalgene, også selv om der har været arbejdet med decentralisering og nye styreform i kommunerne. Med de nye større kommuner og de mange nye opgaver stiger kompleksiteten i byrådets og topledelsens arbejde. Det stiller krav til styringssystemer, der giver overblik og rum for prioritering, og som samtidig skaber forudsætninger for en styret decentralisering af driftsansvar i organisationen.

Med det rette detaljeringsniveau og med indbyggede evaluerings-, dialog- og læringsprocesser er aftalestyring et oplagt styringsværktøj for de nye kommuner. Vordingborg kommune har de sidste tre år høstet mange relevante erfaringer ikke mindst med evaluering og læring i tilknytning til aftalestyring. Den særlige Vordingborg-model og erfaringer hermed er beskrevet i det følgende.

Formål

Aftalerne mellem byrådet og virksomhederne har bl.a. til formål:

- At fungere som redskab til den politiske styring af serviceniveau og ressourcetilbrugsforbrug.
- At være et redskab for diskussion af indholdet af en virksomheds ydelser.
- At fastlægge rammer for udmøntningen af det service- og ressourceniveau, som byrådet har fastlagt.
- At præcisere spilleregler og frihedsgrader for virksomhedens ledelse.
- At sikre udviklingen af kommunens virksomheder i overensstemmelse med byrådets politiske mål.
- At fastlægge rammer for byrådets samarbejde og dialog med virksomheden.

I årene op til vedtagelsen og udarbejdelsen af Vordingborg-modellen for aftalestyring oplevede byrådet et skisma mellem behov og virkelighed. Politikerne ønskede at diskutere den overordnede udvikling, men dagligdagen resulterede alt for ofte i diskussioner på detailniveau.

Man kunne konstatere, at budgetter og regnskaber er nødvendige økonomiske styringsværktøjer, men budgetlægningen er mindre egnet til at styre indholdet af serviceydelserne. Det, som er vigtigt for borgerne og deres politikere, forsvandt populært sagt mellem kolonner og decimaler.

Vordingborg-modellen for aftalestyring åbner for en ny diskussion: "hvad vil vi - og opnår vi, det vi vil?"

Fra vision til virkelighed

Byrådet i Vordingborg kommune har vedtaget en vision, som alle virksomheder og medarbejdere er forpligtiget til at medvirke til virkeliggørelse af.

Vision for Vordingborg kommune:

„Sydsjælland skal være et endnu bedre sted at leve og bosætte sig, og Vordingborg By skal være lokomotivet i dette“ .

I forbindelse med budgetlægningen vedtager byrådet endvidere en række mål inden for de enkelte serviceområder – de såkaldte lokalpolitiske mål. Alle virksomheder udarbejder endvidere egne visioner og målsætninger, der understøtter virksomhedens egen udviklingsproces. Disse mål kaldes samlet set virksomhedens udviklingsmål.



Målsætningsproces

Udviklingen af virksomhedsaftalerne starter med en proces, hvor der internt i virksomheden evt. i dialog med forvaltningsledelsen stilles spørgsmålene:

- Hvad kan vi, og hvad er vi særligt gode til?
- Hvad vil (og skal) vi – enten noget nyt eller forbedring af noget eksisterende?
- Hvordan gør vi det?

Når der udarbejdes mål, er der endvidere fire væsentlige spørgsmål som målene skal testes i forhold til:

- Kan der arbejdes seriøst med målet?
- Rammer målet kernen i problemstillingen?
- Hvordan ser vi, at vi har nået vores mål?
- Hvordan evaluerer vi, at vi når vores mål?

Det er et princip i Vordingborg-modellen, at antallet af mål bør begrænses for at sikre fokusering og overskuelighed. Der er i Vordingborg-modellen sat et loft over antallet af mål i de enkelte aftaler. Tre lokalpolitiske mål, fem udviklingsmål og fem driftsmål. Det er endvidere vigtigt at sikre en passende vægtning mellem drift og udvikling i aftalen.

Det er vigtigt, at ledelsen tilrettelægger processen omkring udarbejdelsen af aftalen med inddragelse af medarbejdere og eventuelt brugerråd, og så vidt muligt søger konsensus omkring målene. Dette giver det største ejerskab til aftalen, og er med til at sikre,

at det, som betyder noget for brugere og medarbejdere, er det der arbejdes med i det kommende år.

Hvert mål ledsages af et målbart succeskriterium, der viser om man har nået det mål, man har sat sig. Succeskriteriet er endvidere grundlag for efterfølgende refleksion om hvorfor/hvorfor ikke målene er nået.

Eksempler på aftaler

Grafikken på næste side viser, hvordan der er indtastet mål for en fiktiv virksomhed i det elektroniske aftalesystem. Alle tre mål tager udgangspunkt i ønsket om en konkret ændring af et mønster eller som minimum evaluering af en allerede foretaget indsats.

For at få et ensartet udgangspunkt for diskussionerne er der udviklet et skema. Fordelene ved skemaet er bl.a., at politikerne hurtigere får et overblik, og at virksomheden tvinges til at beskrive målene kort og præcist.

Endelig er der den fordel, at *inddata* i skemaet kan genbruges i evalueringdelen, som beskrives i næste kapitel.

3

Aftalestyring i Vordingborg Kommune

Model af Inddata-ark Institutionen Delfinen

Målnr.	Mål	Succeskriterie- tekst	værdi	Maks./Min.
Lokalpolitiske mål		Opdateringsdato: 03.01.04		
1	Reduceret sygefravær	Målet er nået, når sygefraværet er under 8,5 %, næsten nået, når det er mellem 8,6 % og 10 %, og ikke nået, hvis det er over 10 %	8,5	Maks.
2	Forbedret dialog mellem skolen og dens brugere	Når der er gennemført en brugertilfredshedsundersøgelse indenfor et af skolen valgt område	1	Min.
Virksomhedens udviklingsmål		Opdateringsdato: 03.01.04		
1	Beboerne oplever, at de mødes af personalet med forståelse og respekt, og at de har indflydelse på deres hverdag	Målet er nået, hvis brugerundersøgelsen viser, at 80 % af beboerne svarer positivt på disse områder, næsten nået ved 75 % og ikke nået ved 74 % og derunder	80	Min.
2	Alle skolebørn i førskolealderen starter i børnehaveklassen	Kommende skolebørn bliver socialt, sprogligt og intellektuelt skoleparate og uanset baggrund starter i børnehaveklassen.	100	Min.
Virksomhedens driftsmål		Opdateringsdato: 03.01.04		
1	Borgeren hjælpes eller støttes til at bevare eller generhverve psykisk velbefindende	Målet er nået, når 90 % af alle beboere, der har brug for psykisk støtte, modtager denne, næsten nået ved 80-89 % og ikke nået under 80 %	90	Min.
78	Alle i den skolesøgende alder skal være tilknyttet en tandlæge	Når alle børn enten er i den kommunale tandpleje, eller efterses hos en privat.	100	Min.



Arket vedrører udelukkende den fiktive institution Delfinen. De lokalpolitiske mål og succeskriterier øverst i skemaet er defineret af kommunens politikere. De gælder typisk for et helt område i en forvaltning – her ældrecentre. Virksomhedens udviklingsmål og succeskriterier defineres af virksomhedens medarbejdere og ledelse i fællesskab eventuelt i samarbejde med brugerrådet. Endelig har institutionen driftsmål, der er hentet fra virksomhedens ydelseskatalog, som dækker de væsentligste dele af institutionens serviceydelser. Ydelseskataloget beskriver institutionens serviceniveau, og dækker de væsentligste dele af institutionens serviceydelser. Kolonnen *succeskriterietekst* indikerer, hvornår et mål er henholdsvis nået, næsten nået og ikke nået, mens kolonnerne *succeskriterieværdi* og *Maks./min.* kun er medtaget af IT-tekniske årsager. De indikerer, hvornår et mål er nået helt, og om talværdien står for et minimum eller et maksimum, som skal nås.



Evalueringssystemets formål og målgrupper

Vordingborg Kommune igangsatte etableringen af et system til at evaluere de indgåede aftaler i marts 2003, og de første evalueringsrapporter blev produceret omkring årsskiftet 2003/04. Formålene med evalueringssystemet blev i løbet af processen præciseret til det følgende:

- At dokumentere virksomhedernes resultater, inklusiv i hvilken grad de når deres mål.
- At skabe gennemsigtighed i administrationen ved at give information vedr. resultaterne til politikere, medarbejdere, brugere og borgere om ressourceforbrug og resultater.
- At lære af sin egen virksomheds indsats bl.a. ved at diskutere, hvorfor/hvorfor ikke man når sine mål. Systemet er således et vigtigt element i skabelsen af en lærende organisation.
- At bidrage til forbedret drift og udvikling i kommunen opnået via opfølgning på de indsamlede data og deraf følgende erkendelser.

„Systemets grundidé er udmærket – det er med til at virksomhedslederne ’opper sig’.”

Forvaltningsleder

Systemets primære målgrupper er politikere, virksomhedsledere og forvaltningsledere. Virksomhedslederne er de løbende brugere af systemet, der indtaster data og følger med i deres virksomheds målopfyldelse. Forvaltningsledelsen følger udviklingen i samtlige af forvaltningens virksomheder online og politikere har adgang til årlige evalueringsrapporter i deres respektive udvalg. Den sekundære målgruppe er medarbejdere og borgere. Borgerne har pt. ikke adgang til evalueringsdata, men det er en mulighed på længere sigt. Medarbejderne involveres i reglen i indsamlingen af data og eventuelt i vurderingen af målopfyldelsen, men er ikke direkte brugere af systemet.

Systemudviklingen

Kommunen nedsatte en intern konsulentgruppe til, med assistance fra NIRAS Konsulenterne, at udvikle evalueringssystemet og sørge for dets forankring i resten af organisationen. Der blev således rekrutteret 10 virksomhedsledere og nøglepersoner fra centralforvaltningen til gruppen². Konsulentgruppen refererede direkte til kommunens chefgruppe, der fulgte og sanktionerede arbejdet løbende. Fordelen ved brug af interne konsulenter, der blot henter inspiration og arbejdskraft udefra, er, at de interne konsulenter efterfølgende kan videreudvikle systemet uden eller kun med minimal assistance fra eksterne konsulenter. Denne fordel blev yderligere underbygget, da man besluttede sig for, at kommunens egen



IT-afdeling skulle udvikle systemets software i Excel. Derved har man gjort sig uafhængig af ekstern programmeringsbistand, licenser og help-desk. Samtidig blev systemet billigt at udvikle.

Konsulentgruppen arbejdede i første omgang med at definere det præcise formål med evalueringen. Formålet bestemmer nemlig i høj grad, hvilke metoder, der kan bringe i spil. Spørgsmålet var, om formålet først og fremmest var:

- at **kontrollere** om virksomhederne levede op til aftalerne,
- at **dokumentere** de resultater, man opnåede, eller
- **læring** for at kunne videreudvikle virksomhedernes arbejdsgange og service.

Det blev i samråd med chefgruppen besluttet, at alle tre formål var i spil, men at dokumentation var det vigtigste formål i første omgang. Man ønskede i en senere fase 2 af evalueringssystemet at styrke læringsperspektivet yderligere (se afsnittet *Udviklingsperspektiver*).

Efterfølgende analyserede gruppen sammenhængen mellem kommunens eksisterende budgetter, aftaler og virksomhedsplaner. Det blev hurtigt klart, at det eksisterende format for aftalerne og deres indhold måtte justeres, for at de blev evaluerbare. Der eksisterede således ikke egentlige succeskriterier, som viste præcist, hvornår målet for de enkelte elementer i aftalerne var opfyldt. Derfor kom en stor del af

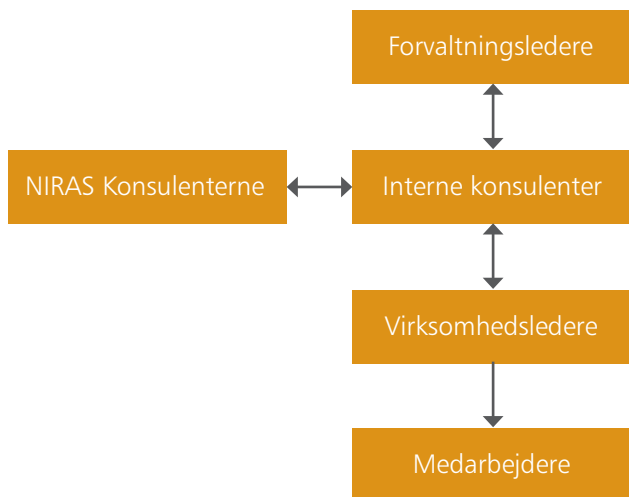
arbejdet med at etablere evalueringssystemet til at handle om at udvikle aftalerne, så de meningsfyldt kunne evalueres.

Evaluering sætter ofte fokus på de svage punkter i en organisations planlægningsrutiner og formater, hvorfor det kan anbefales, at man i forbindelse med etablering af aftalestyring ikke udskyder evalueringdelen til en senere fase, men implementerer aftaler og evaluering samtidig. Derved undgår man, at for meget skal laves om, når evalueringssystemet kobles på, og at virksomhederne ikke bliver frustrerede over til stadighed forandrede formater og procedurer. De evaluerbare aftaleformater er vist i det foregående kapitel.

Efter færdiggørelsen af aftaleformaterne startede arbejdet med at udvikle evalueringssystemets rapportformater, programmering i Excel, test og dokumentation af systemet, udarbejdelse af en brugervenlig manual og forankring af systemet i organisationen. Forankring hos virksomhedslederne, der indtaster størstedelen af data, foregik via information på kommunens intranet, orientering via de interne konsulenter på fx ledermøder, informationsmøder for alle ledere i kommunen, brugertests og kommentering af systemet, nyhedsbreve og praktisk træning i brug af systemet.

² Det er vigtigt, at interne konsulenter på én gang har den fornødne tid og relativ stor beslutningskompetence, for at deres arbejde skal blive effektivt.

Organisation til udvikling af evalueringssystemet:



Endelig skete en del af forankringen ved det faktum, at det ikke var til debat, om systemet skulle bruges. Der var taget en politisk beslutning, som alle skulle følge. Forankring i kommunens chefgruppe fandt sted via møder mellem konsulentgruppen og chefgruppen, hvor systemet blev drøftet og justeret ind efter chefgruppens anbefalinger.

Evalueringssystemets opbygning og indhold

I udformningen af systemet var kommunen indledningsvist inspireret af Balance Score Card-konceptet (BSC), men det blev besluttet, at det kun kunne være et inspirationsgrundlag. Det var nødvendigt at udvikle en model, der passede til kommunen og dets aftalestyringssystem – og ikke omvendt. Man beholdt primært idéerne om at planlægge og evaluere (mindst) ud fra de fire grundlæggende perspektiver i BSC: Brugere, økonomi, interne arbejdsgange og læring/udvikling. Man fastholdt ligeledes idéen om at vurdere resultaterne grafisk ved hjælp af trafiklys: rødt når et opstillet mål ikke er nået, gult når det næsten er nået, og grønt når det er nået.

Der var enighed om, at IT skulle anvendes som et hjælpværktøj for at optimere arbejdsgangene, gøre informationerne let tilgængelige og nemme at sammenligne. Det blev derfor kommunens IT-afdeling, der udviklede det nødvendige software. Brugere har adgang til systemet via en adgangskode og kommunens intranet.

Der rapporteres på alle de målniveauer, man finder i aftalerne: De lokalpolitiske mål, virksomhedens egne udviklingsmål og på driftsmålene³. Der rapporteres pt. i de fleste virksomheder én gang om året omkring årsskiftet. Men det kan foregå efter behov, og det er derfor muligt at rapportere fx hvert kvartal.



Kommunens generelle administrative opgaver rapporteres af centraladministrationen. Virksomhedslederne er ansvarlige for at rapportere på lokalpolitisk niveau (fx sygefraværet er nedsat med 5%), på virksomhedens udviklingsmål (fx brugertilfredsheden med en kerneydelse øget med 10%) og dens driftsmål (fx alle medarbejdere har deltaget i en MUS i 2005). Forvaltningsledelsen er ansvarlig for at kvalitetssikre indtastningen – dens validitet og kvalitet i begrundelserne for manglende målopfyldelse – og for at der faktisk afrapporteres af alle virksomheder. Endelig er det ledelsens ansvar, at aftalerne og evalueringen af aftalerne faktisk bliver brugt til at diskutere virksomhedernes fremdrift.

Ved årets afslutning – eller i nogle enkelte tilfælde løbende – indtaster virksomhedslederen de faktisk opnåede resultater i et elektronisk evalueringsark. Nedenfor er der givet et eksempel på, hvilken type data, der kan indtastes i arket for den fiktive institution *Ældrecenteret Delfinen*.⁴



³ Driften beskrives ofte ikke, da det er for tidskrævende på nuværende tidspunkt at identificere de mange driftsmål en virksomhed har.

⁴ Data i dette og følgende eksempler er fiktiv, men i reglen stykket sammen af data fra flere faktiske evalueringsrapporter.

4

Evaluering

Inddata-ark

Ældrecentret Delfinen

Lys i alt

4	8
11	23
33	69

2005

Målnr.	Mål	Succeskriterie- tekst	værdi	Faktisk opnået	Lys
Lokalpolitiske mål		Opdateringsdato: 03.01.04			
1	Reduceret sygefravær	Målet er nået, når sygefraværet er under 8,5 %, næsten nået, når det er mellem 8,6 % og 10 %, og ikke nået, hvis det er over 10 %	8,5	9	
4	Den ...				
Virksomhedens udviklingsmål		Opdateringsdato: 03.01.04			
11	Beboerne oplever, at de mødes af personalet med forståelse og respekt, og at de har indflydelse på deres hverdag	Målet er nået, hvis brugerundersøgelsen viser, at 80 % af beboerne svarer positivt på disse områder, næsten nået ved 75 % og ikke nået ved 74 % og derunder	80	85	
23	Det ...				
Virksomhedens driftsmål		Opdateringsdato: 03.01.04			
22	Borgeren hjælpes eller støttes til at bevare eller generhverve psykisk velbefindende	Målet er nået, når 90 % af alle beboere, der har brug for psykisk støtte, modtager denne, næsten nået ved 80-89 % og ikke nået under 80 %	90	70	
78	Der ...				
	...				



Kommentarer

Vi nåede ikke målet, fordi vi fik to langtidssyge.

Vi har arbejdet hårdt på dette. Samråd med pårørenderådet har givet mange gode ideer. Det kan anbefales at planlægge og evaluere løbende med dem. De bedst fungerende ældre er også blevet spurgt løbende om, hvad de har ønsket, at vi ændrer på.

Målet blev urealistisk, da vores psykolog fandt andet arbejde. Dog har plejepersonalet gjort en stor indsats.

De nye informationer i evalueringsarket i forhold til inddataarket er *Lys*, *Faktisk opnået* og *Bemærkninger*. *Lys* er en grafisk fremstilling af, i hvilken grad man har nået et opstillet mål. Det genereres automatisk af systemet via en sammenstilling af succeskriterietekst og – værdi med *Faktisk opnået*. I eksemplet har man kun delvist nået det lokalpolitiske mål. Det eksemplificerede virksomhedsmål er nået, mens driftsmålet ikke er nået. *Lys i alt* øverst i arket viser, at 8% af alle mål ikke blev nået, medens 23 og 69% blev henholdsvis næsten nået og nået. Som grundregel regner man med at et grønt lys gives ved en målopfyldelse på 100% og derover. Gult ved 90-99% målopfyldelse og rødt lys ved under 90% målopfyldelse. Men særlige procentsatser kan lægges ind.

Kommentarer bruges til at forklare, hvorfor man ikke har opnået de satte mål, eller til at beskrive, hvad der i særdeleshed viste sig at være effektivt i målopfyldelsen – gode idéer til efterfølgelse.

Når det ikke er muligt for virksomhederne at definere mål og succeskriterier i numeriske værdier, giver systemet mulighed for, at der kan indsættes beskrivende mål og resultater. Det søges dog undgået. Nedenfor er givet et eksempel på et beskrivende succeskriterium.

4

Evaluering

Inddata-ark

Fiktivt bibliotek

				Lys i alt	%
				0	0
				1	10
				9	90
2005					
Målnr.	Mål	Succeskriterie- tekst	værdi	Faktisk opnået	Lys
	Virksomhedens egne mål	Opdateringsdato: 03.01.04			
1	Lokalhistorisk Arkiv får adgang til Internettet, så personale og frivillige får mulighed for at søge på nettet og registrere arkivalier i arkivsystemet ARKIBAS	Målet er nået, når Lokalarkivet er tilkoblet Internettet, og personalet og frivillige kan søge informationer samt registrere arkivalier	Personale og frivillige anvender computer med internetadgang og arkivsystemet	Personale og frivillige har adgang til Internettet, og arkivalier registreres i ARKIBAS	
2				



Anvendelse af evalueringens resultater

Evalueringens potentielle målgruppe er virksomhedsledere, forvaltningsledere og politikere. Ideelt set benytter virksomhedslederen aftalerne og evalueringen af disse til at drøfte virksomhedens fremdrift med sine medarbejdere og evt. med brugerne. Centrale spørgsmål i løbet af året er:

- Når vi vores mål?
- Er målene realistiske?
- Hvad kan vi gøre bedre eller anderledes for at nå dem?
- Har vi fået og afprøvet nogle gode idéer, som andre kan lade sig inspirere af via evalueringsarket?

Når data er indtastet, kan forvaltningsledelse og politikere se, i hvilken grad virksomhedernes egne mål og de mål, politikerne satte op for virksomhederne for ca. et år siden, er nået, og hvorfor de eventuelt ikke er nået. Disse informationer tages med til et forvaltnings- eller områdemøde, og problemer og resultater diskuteres. Det giver mulighed for at sammenligne virksomhederne på de fælles lokalpolitiske mål og identificere god praksis, og ikke mindst giver det mulighed for at drøfte nye gode idéer og eksisterende barrierer.

Centrale spørgsmål er:

- Hvilke typer af mål blev henholdsvis nået og ikke nået?
- Hvad kan de virksomheder, der ikke har nået de opstillede mål, lære af dem, der har?
- Hvis der har været en fuldstændig opfyldelse af alle mål, har nogle virksomheder så været for uambitiøse med deres mål?
- Nå alle virksomheder havde svært ved at opfylde det samme mål – betyder det så, at målet var urealistisk eller, at vi skal finde løsningen på det uden for kommunen, og i så fald hvor?
- Hvad afføder resultaterne af nødvendig handling fra henholdsvis virksomhed og politikere, fx i forbindelse med budgetlægning?

Endelig kan virksomhedslederne bruge evalueringsarkene til at forklare sammenhængen mellem ressourcefordeling og opnåede resultater. Skæres der fx midt i året i en virksomheds budget, kan evalueringen vise, hvad resultaterne er i form af uopnåede mål.

„Styrken ligger i dialogen om bemærkningerne. Uden dem er det mest et kontrolredskab.“

Forvaltningsleder

Dialogmøderne kan foregå med alle relevante virksomheder indenfor et område og socialudvalget på én gang så udvalget ikke skal rundt til samtlige virksomheder, hvilket er næsten umuligt i de nye storkommuner. Det er først når disse dialogmøder afholdes og der reflekteres over resultaterne, at systemet går fra at være relativ simpel dokumentation til at blive et udviklingsredskab.



Foreløbige erfaringer med evalueringssystemet

De første erfaringer viser, at forvaltningerne bruger systemet på forskellige måder og har forskellige grader af ejerskab til systemet. Nogle forvaltninger tager evalueringsskemaerne med ud til virksomhederne, når udvalget er på deres årlige besøg. Rapporterne bruges i så tilfælde til at drøfte målopfyldelse og udviklingsmuligheder. Denne metode vil dog fremover i de nye storkommuner være tidskrævende. Derudover lægger den op til, at politikerne drøfter daglige driftsspørgsmål i stedet for at arbejde på et mere strategisk niveau.

I andre forvaltninger holdes fælles dialogmøder med udvalget. Der er en generel tilfredshed med dialogmøderne, ikke mindst fordi virksomhedslederne får kendskab til andre virksomheders arbejde og problemer. På den anden side kan der være en tendens til, at politikerne kun i ringe grad involverer sig i virksomhedernes målsætninger og dertil hørende evaluering i denne mødeform.

Fremover vil det muligvis være mest hensigtsmæssigt, at politikerne udelukkende forholder sig til evalueringen af de mål, de selv har været med til at sætte. Nemlig de lokalpolitiske mål. Virksomhedernes egne mål og resultater vil så "kun" blive drøftet med forvaltningsledelsen og virksomhedernes brugerråd. Forvaltningsledelsen kan ligeledes lade evalueringen indgå som et centralt element i de årlige medarbejdersamtaler med lederne.



Nogle forvaltningsledere oplever systemets styrke som værende primært kolonnen *Bemærkninger*. Trafiklysene og målopfyldelsen dokumenterer eller kontrollerer virksomhedernes arbejde, hvor bemærkningerne kan bruges som udgangspunkt for en konstruktiv dialog.

For de enkelte virksomhedsledere har evalueringssystemet først og fremmest betydet en skærpelse af deres evne til og opmærksomhed på at formulere klare og evaluerbare mål. Det har ligeledes afstedkommet større fokus på målene i hverdagen og refleksion over egen praksis. Det har nemlig vist sig, at man hidtil har været for upræcis i måldefinitionen, og det er vanskeligt at evaluere upræcise mål.

„Virksomhedslederne skal tages med tang.“

Forvaltningsleder

En anden problemstilling, der har vist sig at være meget svært og tidskrævende i nogle forvaltninger, er at formulere driftsmål, og man har i de tilfælde valgt at se systemet primært som et udviklingsredskab. Det er en vigtig læringspointe, at aftalestyring og evaluering af aftaler ikke kan implementeres og forventes at fungere på bare ét år. Det skal betragtes som en proces og en kulturændring. Og kulturændringer tager erfaringsmæssigt lang tid.



Udviklingsmuligheder

Det eksisterende system kan styrkes yderligere på forskellige punkter.

For det første vil det styrke muligheden for at justere virksomhedsindsatserne før året er omme, hvis man indførte løbende rapportering på målene fx én gang i kvartalet. Det ville dog betyde, at målene ligeledes skal opdeles i kvartaler, hvilket er tidskrævende og ikke altid relevant.

For det andet vil det styrke systemet yderligere, hvis der bliver etableret procedurer i alle virksomheder, hvor den fx kvartalsvise rapportering bruges som lejlighed til at diskutere hverdagens aktiviteter, og hvordan de opsatte mål kan nås. Ligeledes er det vigtigt, at forvaltnings- og områdecheferne etablerer fora, hvor de og virksomhedslederne løbende drøfter målopfyldelse, god praksis og barrierer for målopfyldelse.

For det tredje vil systemets fulde potentiale blive udfoldet, hvis det bruges strategisk. Dvs., at det indgår som et aktivt redskab i kommunens budgetplanelægning og daglige styring. Det gør det først, hvis evalueringens resultater bruges til at omprioritere og justere budgetter som illustreret i næste spalte.



For det fjerde kan tankegangen bag det samlede aftale- og evalueringssystem bruges i andre sammenhænge, således at det bliver en skabelon for fx projektarbejdet i virksomhederne: Vi opsætter altid målbare mål og succeskriterier, vi aftaler, hvordan vi evaluerer dem, og vi reflekterer altid efterfølgende over resultaterne af evalueringen: Nåede vi vores mål? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvad gjorde vi særdeles godt? Hvordan kan vi yderligere forbedre os i lignende projekter?

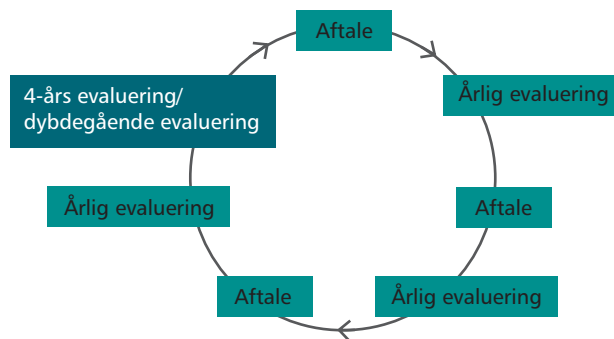


Supplerende evaluering

Når evalueringen af aftaler foregår via et standardiseret system, er der primært fokus på at dokumentere opnåede resultater sammenholdt med de udvalgte mål. Virksomheden kan derfor have seriøse problemer, uden at det nødvendigvis er afspejlet i evalueringssystemet, fordi problemområderne ikke er indfanget af de opstillede mål.

En anden faldgruppe ved aftalestyring er, at evalueringen af resultaterne ikke i sig selv give svar på hvordan resultaterne kan forbedres. Evalueringssystemets bemærkningsfelt og kollektiv refleksion i virksomheden vil ikke i alle tilfælde kunne finde svar på de udfordringer, som afspejles i evalueringssystemet.

Der kan derfor være behov for ad hoc eller efter en fast tilbagevendende fx 3-5-årig turnus at foretage en mere dybdegående evaluering af virksomheden og/eller serviceområdet. Et eksempel herpå er bruger- og medarbejdertilfredshedsundersøgelser, som er en veludviklet metode der bl.a. vil kunne bidrage til at give svar på hvilke fokusområder der skal udvælges i de nye generationer af aftaler.



Ønskes der derimod en dybere forståelse af serviceområdet og opgavevaretagelsen som inspiration for en videreudvikling af området, er det nødvendigt med en interview- og dialogproces, hvor medarbejdere, ledelse og/eller brugere bringes i dialog om problemstillinger og udviklingsmuligheder på serviceområdet. På denne måde indfanges ligeledes uforudsete positive og negative effekter af virksomhedens indsats.

Ønskes der dokumentation for langsigtede effekter, der kun kan identificeres på flere års sigt, kan det være nødvendigt at anvende mere komplekse metoder – eventuelt et miks af intern og ekstern evalueringer afhængig af kompleksitet og sensitivitet. Hvilke metoder, der skal anvendes i disse tilfælde, afhænger helt og holdent af den enkelte problematiks beskaffenhed. Man kan således ikke på forhånd sige, om der skal bruges fx spørgeskemaer, observationer, interview, statistisk dataanalyse og eller noget andet.

