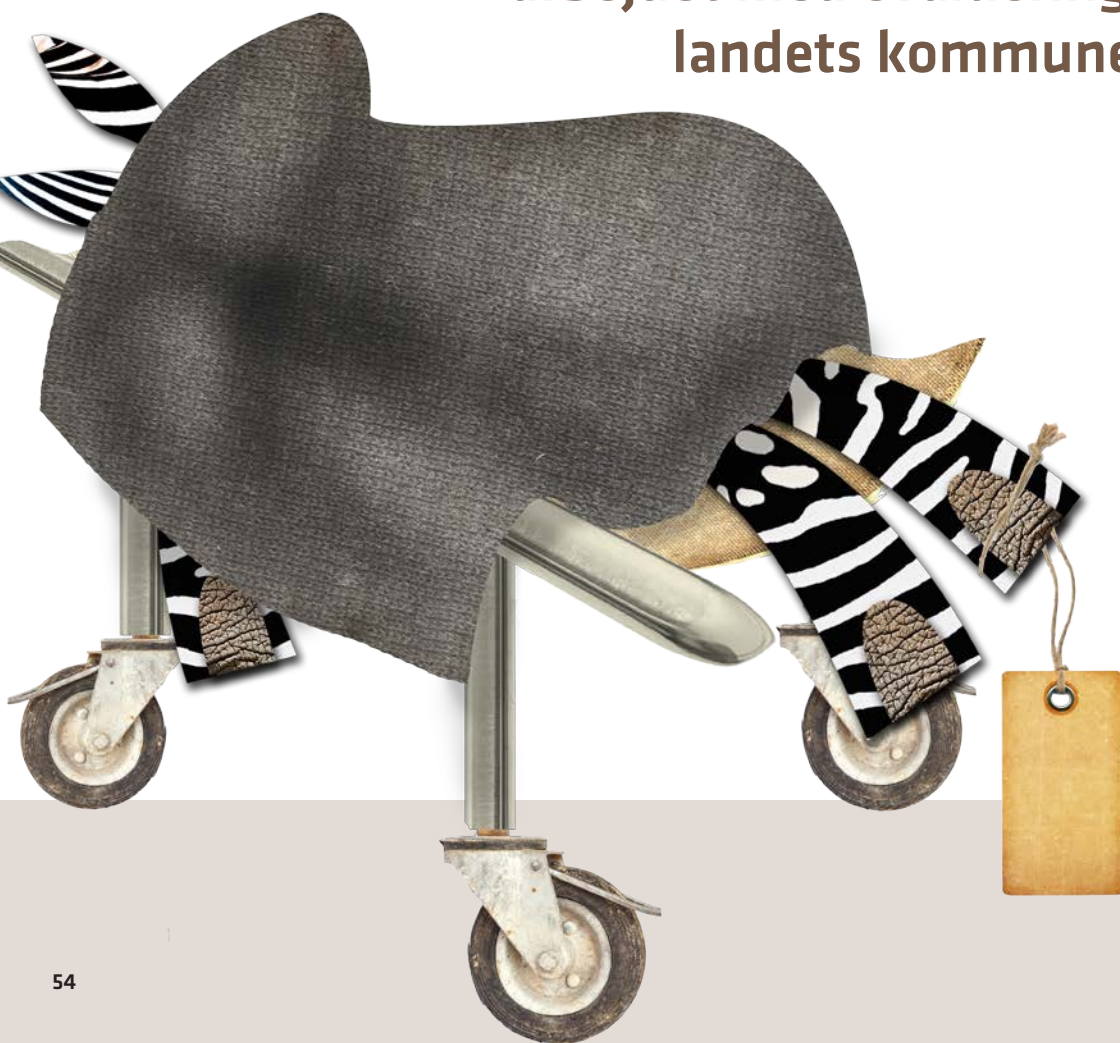


Fra ligsyn til investeringspleje

- en nødvendig nytænkning af
arbejdet med evaluering i
landets kommuner



Denne artikel tager det perspektiv, at evaluering nytter. Jeg vil endda gå endnu længere og sige, at evaluering er en vigtig del af en professionel praksis, uanset hvilken branche og hvilket område man arbejder med.

Artiklen starter dog med en konstatering af, at evaluering i en kommunal kontekst ikke altid nytter tilstrækkeligt, og artiklen vil argumentere for, at et nyt syn på evaluering kan gøre evaluering langt mere nyttig både for forvaltninger og for praksis.

Artiklen er skrevet fra et forvaltningsperspektiv og trækker på eksempler fra særligt Hjørring Kommune.

For godt 3 år siden blev den årlige ICSEI-konference¹⁾ afholdt i Malmø. På et af de sidste oplæg handlede diskussionen om det tilsyneladende paradoks, at den gode viden, der bliver produceret gennem både evaluering og forskning, ofte har mere end svært ved at blive omsat til praksis af praktikere. Bliver den gode viden mon præsenteret for utilgængeligt? Mangler praktikerne den abstrakte kapacitet til at gå fra teori til praksis? Eller er den gode viden mon bare ikke god og anvendelsesorienteret nok endnu?

ICSEI var et interessant billede på, hvor relativt langt det tilstedeværende evalueringssamfund var i at forfine redskaberne til at producere god viden, og hvor relativt idéfattige de samme personer var, når det gjaldt om at få den gode viden implementeret. For mig var diskussionen ét af flere symptomer på, at evalueringsarbejde og praksis ikke altid lever specielt naturligt sammen.

Der kan synes langt fra ICSEI og til skole- og dagtilbudsområdet i landets kommuner, men netop den manglende naturlighed mellem evaluering og praksis har jeg oplevet igen og igen i det kommunale system. Det gælder både, den måde forvaltninger arbejder med evaluering på, og den rolle evaluering spiller for praktikernes arbejde.

Jeg vil i denne artikel prøve at se nærmere på, hvorfor evaluering og den kommunale praksis ikke hænger mere naturligt sammen. Jeg peger i de følgende afsnit på to væsentlige udfordringer for dette arbejde, og jeg argumenterer på den baggrund for, at et nyt syn på evaluering er nødvendigt for at gøre evaluering mere nyttig både for forvaltninger og for praksis.



¹⁾ International Congress for School Effectiveness and Improvement

Udfordring 1

Kommunale projekter og indsatses er skrøbelige af natur

Når man bevæger sig i en kommunal kontekst, bevæger man sig i en verden af indsatses og projekter. Hvis man går tæt på, vil man dog erfare, at mange af disse indsatses og projekter er meget skrøbelige af natur. Med skrøbelige mener jeg, at projekterne og indsatseserne enten ikke er klare for de folk, der skal udføre dem, at logikken (den indre programteori) i et givent projekt eller indsats halter, eller at et givent projekt eller en given indsats blot er druknet i det daglige arbejde, fordi man har mistet blikket for den større idé eller intention. Hertil kommer mange tilfælde, hvor projekter og indsatses af den ene eller den anden grund aldrig er blevet implementeret fuldt ud.

Som eksempel på dette sad jeg i foråret 2014 i en af daginstitutionerne i Hjørring Kommune. Jeg sad med en gruppe af engagerede og dygtige pædagoger og ledere, som havde igangsat et særligt projekt, der skulle tiltrække flere mandlige pædagoger – herefter benævnt "Skovprojektet". Daginstitutionen havde søgt penge til projektet og ansat en dygtig mandlig pædagog med speciale i skovaktiviteter. Hensigten var, ifølge projektbeskrivelsen, at skovaktiviteter ville være velegnede til at sætte særligt mandlige pædagogiske værdier i spil. Forarbejdet var således gjort grundigt, og der var nedsat både en styregruppe og udpeget en projektleder. Det til trods syntes projektet allerede at være forsvundet fire minutter inde i det første møde.

På fire minutter var vi gået fra kaffe og høflighedsfraser til den praktiske planlægning af den nye mandlige pædagogiske tid og aktiviteter frem til sommerferien. Da vi nåede til det sidste punkt på dagsordenen, EVALUERING, var alle praktiske aftaler og aktiviteter på plads. Nærmere adspurgt havde projektdeltagerne dog ikke et tydeligt billede af projektets bærende idé.

Det var helt tydeligt, at der ville blive gennemført en række gode aktiviteter for børn i skoven, men det var et mere åbent spørgsmål, om disse stadig var koblet til et særligt projekt.

Eksemplet er karikeret, men er et godt billede på karaktertræk, man kan møde i meget forskellige projekter og indsatses. Næmlig at:

- Nøgledeltagerne ikke har en dybdegående forståelse eller indsigt i den bagvedliggende intention med et givent projekt eller indsats. Dette kan have mange årsager, fx at intentionen ikke er særligt godt udfoldet i første omgang, at der ikke har været den fornødne tid i processen til at drøfte den større sammenhæng i projektet, eller måske at den bagvedliggende intention ikke tåler dagens lys.
- Sammenhængen (programteorien) i et projekt bliver enten meget løst koblet eller efterrationaliseret, fordi de valgte projektaktiviteter ikke er valgt med blik for projektets samlede mål.
- At praksis til en vis grad ikke kan genkende, at der er et projekt. Her mener jeg, at både de primære og øvrige aktører har svært ved at skelne det nye og særegne i et projekt fra den daglige praksis.

Michael Quinn Patton beskriver denne situation humoristisk med, at en af evaluatorens første opgaver i en evaluering ofte er at bestemme, om programmet faktisk eksisterer ²⁾. Har et projekt sine vitale dele, og er de vitale dele (og deltagerne) i så tilstrækkelige sammenhæng, at man endnu vil kalde det et sammenhængende projekt?

Både i en kommunal kontekst og som udefrakommende evaluatore er det vigtigt, at man har blik for, hvor skrøbelige indsatses og projekter er af natur, da

²⁾ Patton 2008, s. 309

det har stor betydning for, hvordan man skal tænke sit evalueringsarbejde. Meningen med at evaluere på et projekt eller en indsats kan således hurtigt forsvinde for alle parter, hvis de projekter, man kigger på, ikke er tilstrækkeligt sammenhængende.

Udfordring 2

Systemet har ikke den evalueringskapacitet, vi går og tror

Op gennem 00'erne har der været stort fokus på evaluering, og flere evalueringsbølger er skyllet ind over særligt skoleområdet. Daværende Undervisningsminister Ulla Tørnes lagde tilbage i 2004 vægt på, at vi i Danmark skulle udvikle en egentlig *evalueringskultur*, hvilket også blev underbygget af OECD's rapport fra samme år ³⁾.

Det er interessant at starte fortællingen ved 00'ernes store evalueringsfokus, fordi det giver en god forklaring på, at der blandt praktikere, forvaltningsfolk og udefrakommende evaluatore kan være forskellige opfattelser af hvilken evalueringskapacitet, der er i det kommunale system. I forståelsen af begrebet evalueringskapacitet læner jeg mig op af Michael Quinn Patton, der skriver at:

” Building evaluation capacity goes beyond conducting specific evaluation studies (...) Evaluation capacity building involves working intentionally and continuously to create and sustain overall organizational processes that make quality evaluation and its uses routine. ”

(Patton, 2008, 157)

Patton indkredser begrebet yderligere ved at opliste en række egenskaber og værdier, som man almindeligvis tillægger folk, der har en tydelig evalueringstænkning i deres arbejde. Patton understreger, at ingen af disse er medfødte, man at de alle kan trænes og udvikles til gavn for praksis ⁴⁾.

Med inspiration fra Patton, og ud fra mine erfaringer tæt på praksis, vil jeg pege på, at evalueringskapacitet i praksis kan beskrives i forskellige trin. Trinnene er, at man:

1. har en intentionel praksis
2. kan tage en reflektiv distance til og kan gøre sig bevidst om centrale antagelser i egen praksis
3. kan formulere tydelige mål og formål med sin praksis
4. kan indsamle, analysere og vurdere systematisk på data
5. udviser ansvar for at bruge evalueringsviden til at forbedre egen praksis ⁵⁾

Evalueringskapacitet kan for det *første* karakteriseres ved, om man er intentionel i sin praksis. Med intentionel mener jeg, at man er bevidst om, hvordan de faglige tiltag, man gør, forventes at understøtte det, man gerne vil opnå (1.). Dette hænger tæt sammen med det *andet* trin, der går på, at man er i stand til at tage en reflektiv distance til egen praksis og kan gøre sig bevidst om hvilke vigtige antagelser, man gør sig i den måde, man arbejder på (2.). Dette kan synes meget banalt, især hvis man er vokset op i en evalueringsverden, men det er noget, der er vigtigt at dyrke på flere niveauer af den kommunale praksis. Særligt det andet trin oplever jeg som en stor udfordring

³⁾ Dahler-Larsen 2006, s. 17

⁴⁾ Patton 2008, s. 152

⁵⁾ Med inspiration fra Patton 2008, s. 154

for mange af særligt de lærere, jeg møder i forskellige undervisningssituationer. Her bliver drøftelser af egen praksis ofte taget meget personligt, frem for noget der kan give anledning til at justere og forbedre.

Det tredje trin går på, at man er i stand til at tydeliggøre, hvad det er, man gerne vil opnå – både mundtligt og på skrift (3.). Det at sætte relevante mål er generelt en udfordring på både forvaltnings- og praktikerniveau. På forvaltningsniveau betyder det, at man ofte får formuleret enten upræcise eller uopfindsomme målsætninger. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at projekter bliver reduceret til det, som man har fantasi til at beskrive i mål. Dette ender, sagt lidt firkantet, ofte i et tal eller en procent-sats uanset projektets sigte. I folkeskolen er arbejdet med læringsmål et af de største indsatsområder og udfordringer i hele landet lige nu.

Det fjerde trin er, at man er i stand til at producere viden om egen praksis ved at indsamle, analysere og vurdere på data (4.). Det er her, det handler om at bruge gode metoder og redskaber, og ikke mindst at få skabt nogle hensigtsmæssige evalueringssituationer.

Til sidst, og her er vi tilbage ved diskussionen fra ICSEI-konferencen, kan evalueringskapacitet karakteriseres ved, at man udviser ansvar for og gør aktivt brug af evalueringssviden til at forbedre egen praksis (5.). Hertil kan der knyttes i hvert fald to vigtige pointer: Dels at brug af evalueringssdata synes at være noget, der skal stimuleres aktivt, og dels at praktikerne har brug for at opleve, at evalueringssviden er relevant at bruge.

Jeg vil komme med den påstand, at der i det store evalueringssfokus de sidste ti år har været størst opmærksomhed på, hvad jeg kalder "trin 4" – at kunne indsamle, analysere og vurdere på data, fremfor hvad der ligger indenfor de øvrige trin. Det er der formentlig rigtigt gode grunde til, blandt andre at der for evaluatore

og forvaltninger har været langt sværere adgang til at påvirke andre steder, og at det også er en langt vanskeligere opgave, fordi der er tale om egentlige ændringer af faglige kulturer. Jeg mener, at der heri ligger en væsentlig forklaring på, at evaluering ikke er blevet en naturlig del af den kommunale praksis, da konkrete evalueringssredskaber og metoder billedligt talt er blevet bygget ovenpå et mangelfuldt fundament, og at man som følge ikke har skabt en situation, hvor det er naturligt for praktikerne at gøre brug af evalueringssviden.

Når man kigger på flere af Danmarks Evalueringsinstituts (EVA's) undersøgelser på skoleområdet fra de sidste par år, synes de at underbygge dette praksisbillede. Rapporten *Undervisningsdifferentiering som bærende pædagogisk princip* viser, at der på den ene side bliver gennemført mange evalueringssaktiviteter på de skoler, der indgår i undersøgelsen, men at der er en svag sammenhæng mellem disse evalueringssaktiviteter og den konkrete undervisning, der bliver tilrettelagt og gennemført⁶⁾. Evalueringssarbejdet bliver i den forstand en art parallelvirksomhed til selve undervisningen. Rapporten *Fælles Mål i Folkeskolen* viser, at lærerne i undersøgelsen sjældent har tydelige læringsmål i den undervisning de gennemfører, og at lærerne ikke synes at se arbejdet med at målfastsætte som en forudsætning for en god praksis⁷⁾.

Mit ærinde med dette afsnit er at sætte fokus på, at kommunerne har en vigtig opgave med at skabe det rette fundament for et godt evalueringssarbejde. Det indebærer i mine øjne, at man i sit evalueringssarbejde arbejder aktivt med at udvikle evalueringsskapaciteten som helhed i den faglige praksis, hvilket jeg kommer mere ind på i det næste afsnit.

Nyt syn på evaluering – fra ligsyn til investeringspleje

Den amerikanske evalueringss ekspert John Gargarni, som blandt andet var keynote speaker på Dansk

⁶⁾ EVA 2011

⁷⁾ EVA 2012

Dansk Evaluerings­selskabs årskonference i 2013, beskriver en ny tendens i det internationale evalueringssamfund⁸⁾). Tendensen er, at evaluatorene i stigende grad arbejder som medprogramdesignere med blikket rettet mod at bruge evalueringssystematik til at styrke igangværende projekter og indsatser. Med andre ord at evalueringssystematik bruges tidligt i processen til at gøre projekter og indsatser bedre. Det er en udvikling, som jeg mener, at man i det kommunale system bør tage ved lære af.

Et nyt syn på den kommunale evalueringsskik inde­bærer først og fremmest, at man ikke længere alene ser evaluering som en tilbageskuende øvelse, hvor man post mortem konkluderer, om projekter og indsatser i sandhed er døde. I stedet bør man i det kommunale se evaluering som investeringspleje i de projekter og indsatser, man sætter i gang. I en tid hvor der er stort nationalt fokus på mål- og resultatstyring⁹⁾, taler jeg her for, at man som forvaltning bruger energien rigtigt. I stedet for at bruge mange kræfter på at lave gode effektmålinger bør man bruge energien, og evalueringstænkningen til at understøtte, at praktikerne arbejder så kvalificeret og gennem­ tænkt frem mod de mål, man har. Forvaltningerne bør arbejde på en måde, hvor de:

- Går meget tæt på sine praktikere i processer­ ne. Det handler blandt andet om, at man som forvaltning både udfordrer og faciliterer frem­ driften i de igangværende projekter.
- Er opmærksomme på, at processen i denne sammenhæng er lige så vigtig som resultatet. Mange af de varige resultater ligger i proces­ sen¹⁰⁾, når målet er både at træne den fag­ lige praksis i evalueringstænkning og på sam­ me tid at styrke konkrete projekter og ind­ satser.

- Anerkender og giver plads til, at det er de faglige praktikere, og dermed faglige eksperter, der er ansvarlige for at nå til de gode løsninger.

I Hjørring Kommune gjorde vi blandt andet dette på tre konkrete måder: ved at arbejde målrettet med indsats­teori i opfølgning på strategier og enkelte projekter¹¹⁾), gennem designet af strategien og tilsyns­ modellen på dagtilbudsområdet og gennem struk­ turerede datasamtaler som opfølgning på skolernes kvalitetsrapport¹²⁾).

Som eksempel på det første brugte vi indsats­teori til at udvikle "skovprojektet". Som opfølgning på det første møde i daginstitutionen hjalp forvaltningen daginstitutionen med at opstille en indsats­teori for projektet. Processen var simpelt opbygget med fokus på at få drøftet og visualiseret, hvilke mål, på både kort og længere sigt, der var med projektet, hvilke vigtige antagelser styregruppen gjorde sig, og hvilke konkrete aktiviteter, der skulle igangsættes i forbindelse med projektet. Resultatet af processen var dels, at nøgledeltagerne fik en langt bedre forståelse og et langt større ejerskab for projektet, dels at projek­ tets fokus skiftede radikalt karakter. Projektets mål var således ikke længere at tiltrække flere mandlige pædagoger, men at interessere sig for, hvordan forskellige fysiske rammer – daginstitutionen og skoven – påvirker den pædagogik, der blev bedrevet. Den relativt begrænsede indsats, cirka 2,5 time, gav projek­ tet et langt stærkere "indre skelet" og øgede derved chancen for, at projektet bliver velafviklet.

Et andet eksempel er den måde, som den nye dagtil­ budsstrategi er blevet opbygget i Hjørring Kommune. Strategien er opbygget af et antal fokusområder, hvor det er lederne eget ansvar at beslutte sig for dagin­ stitutionens fokus fra år til år. Strategien bliver under­ støttet af faste tilsynsbesøg, hvor en stor del af tiden er dedikeret til at understøtte og udfordre det strate­

⁸⁾ <http://evalblog.com/>

⁹⁾ Blandt andet i folkeskolereformen, <http://www.uvm.dk/den-nye-folkeskole>

¹⁰⁾ Patton 2008, s.156

¹¹⁾ Også ofte beskrevet som program- eller forandringsteori eller som en art logisk model (kært barn har mange navne, og mange nære slægtninge)

¹²⁾ Med inspiration fra Pawson og Tilley 1997; Dahler-Larsen 2003; EVA 2009 m.fl.

giske arbejde i den enkelte daginstitution. Besøgene er målrettet særligt de tre første "trin" - at få kvalificeret de tiltag, der bliver sat i gang, frem mod strategiens mål, at få skabt rum for refleksion om egen praksis og at få tydeliggjort de mål og delmål, institutionen arbejder frem imod. Med andre ord handler det både om at styrke den strategi og de projekter, der bliver sat i gang, og om at styrke evalueringskapaciteten på samme tid.

Det tredje eksempel er den opfølgning, der bliver gennemført på skolernes kvalitetsrapport i Hjørring, og som flere andre nordjyske kommuner er begyndt at interessere sig for, nemlig en opfølgning med

fokus på konstruktive datasamtaler. Samtalerne i Hjørring har særligt fokus på i samarbejde med skoleledelsen at få knyttet de resultater og oplysninger, kvalitetsrapporten giver, til de indsatser, den enkelte skole har igangsat og påtænker at igangsætte. Målet er at få skabt nysgerrige samtaler frem for samtaler, hvor den enkelte skole føler sig konfronteret med data.

Der kan være mange veje til målet, når det gælder at styrke den kommunale evalueringskapacitet. Den gennemgående pointe er dog, at forvaltningen gør aktivt brug af evalueringstænkning til løbende at udvikle kommunens projekter og indsatser.



At lykkes med et nyt syn på evaluering

Der er en tæt kobling mellem det evalueringssyn, der præsenteres i denne artikel, og den kommunale ledelsesopgave. Hvis der ikke er en ledelsesmæssig interesse for at bedrive evaluering, implementere den gode viden eller at arbejde med evalueringskapacitet, vil det være svært at nå langt med et nyt syn på evalueringsarbejdet. I organisationen som helhed skal der skabes en fælles tro på, at evaluering bidrager til at kvalificere praksis, og det skal synlig- og levendegøres på alle niveauer gennem konkrete handlinger.

Som Hans Henrik Knoop skrev helt tilbage i 2004, har der været mange eksempler på, at praktikere brænder ud, på grund af at de udsættes for målsætninger og evalueringer, der er udført så kluntet, at det tager livet af processerne. Jeg vil i denne artikel gerne argumentere for, at forvaltningen har et særligt ansvar for, at dette ikke sker, og for at praktikerne i sidste ende lykkes bedst muligt med deres arbejde. Dette ansvar går langt videre end at evaluere på afsluttede projekter og følge op på politiske mål.

Litteratur

Dahler-Larsen, Peter (2006): Evalueringskultur et begreb bliver til. Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, Peter & Krogstrup, Hanne Kathrine (2003): Nye veje i evaluering. Hans Reitzel.

EVA (2009): En lærerig vej til resultater. Håndbog i evaluering ved hjælp af indsats teori.

EVA (2011): Undervisningsdifferentiering som bærende pædagogisk princip.

EVA (2012): Fælles Mål.

Knoop, Hans Henrik (2004): "Om kunsten at finde flow i en verden der ofte forhindrer det". I: Kognition og Pædagogik nr. 52.

Patton, Michael Quinn (2008): Utilization Focused Evaluation. SAGE.

Pawson, Ray & Tilley, Nicholas (1997): Realistic Evaluation. SAGE.







Ønsker du at abonnere på tidsskriftet kan du bestille det online på www.cepra.dk/tidsskrift eller på www.dafolo-online.dk. Husk at oplyse navn, adresse, ansettelsessted og ADRES nummer. Henvendelse om CEPRAsriben rettes til mail: th@ucn.dk



CEPRAstriben er rangeret som niveau 1-tidsskrift på den danske Autoritetsliste.

cepra-striben

