
Effektiv puljestyring

- som vejen til resultater



KREVI.

KREVI

KREVI vil med denne undersøgelse belyse, hvad eksisterende evalueringer siger om problemer og løsninger i styringen af statslige puljer. Vi har ikke udarbejdet en "manual" til den effektive puljestyring, men har indkredset opmærksomhedspunkter og anbefalinger, som vi håber, kan inspirere staten i dens planlægning og forvaltning af puljer og inspirere bevilningsmodtagerne i deres arbejde med at føre puljernes intentioner ud i livet.

Denne undersøgelse er udarbejdet af specialkonsulent Morten Eriksen og konsulent Katrine Nøhr.

KREVI, august 2008
Tim Jeppesen
Direktør

KREVI.

Olof Palmes Allé 13
8200 Århus N
www.krevi.dk
post@krevi.dk

T: 7226 9970
F: 7226 9980

ISBN 978-87-92258-13-7 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

1 RESUME	4
2 BAGGRUND	6
3 FORMÅL	7
3.1 AFGRÆNSNING	7
4 METODE	8
4.1 KRITERIER TIL Effektiv PULJESTYRING	8
4.2 DATAINDSAMLING	11
4.3 DATA	12
5 Effektiv STATSLIG PULJESTYRING – PROBLEMER OG LØSNINGER	14
5.1 POLITISK FORHANDLING OG BESLUTNING	14
5.2 PULJERNES DESIGN	14
5.3 PULJEANSØGNINGER	20
5.4 PULJERNES ALLOKERING	21
5.5 PULJERNES GENNEMFØRELSE	22
5.6 PULJERNES EVALUERING	25
5.7 PULJERNES OPFØLGNING	30
5.8 FEEDBACK TIL DET POLITISKE NIVEAU	30
6 REFERENCER	31
7 DATAGRUNDLAG – EVALUERINGER AF PULJER	35

////////////////////////////////////

1 RESUME

Statslige puljer kan bringe sindene i kog, hvor ord som ”puljetyranni” og ”puljebureaukrati” flourer i debatten. Denne debat drejer sig bl.a. om problemer med at styre puljer: formålet med puljerne kan være uklart, manglende match mellem puljeformål og puljeaktiviteter, manglende gennemførelse og forankring af puljeaktiviteter og manglende evaluering af puljer. Desuden kan det være omkostningskrævende for bevillingsmodtagere at udarbejde puljeansøgninger, og det kan være omkostningskrævende for staten at behandle ansøgningerne. Informationer om puljerne er ikke altid lige tilgængelige, hvilket sætter spørgsmålstegn ved, om puljeinteressenterne stilles lige i forhold til at få del i puljemidler.

KREVI har set nærmere på disse problemer ved at se på evalueringsrapporter og vejledninger, der siger noget om styringsproblemer og problemløsninger i statslige puljer.

Vi ønsker med denne undersøgelse at inspirere stat og bevillingsmodtagere i deres arbejde med at planlægge, implementere og evaluere puljer for at styrke resultaterne af puljerne og sikre borgerne værdi for deres skattekrone.

Trods de tilsyneladende problemer, der er påpeget i styringen af statslige puljer, er det dog også KREVI's indtryk, at flere ministerier i de senere år er begyndt at have en større fokus på puljestyring og resultater af puljer. Ministerierne arbejder med målbare mål, programteori og har opmærksomhed på effekterne af puljerne.

På baggrund af vores gennemgang af evalueringer og vejledninger har KREVI identificeret anbefalinger til at effektivisere den statslige puljestyring:

▪ **Anvendelse af den logiske model bør understøtte planlægningen, gennemførelsen og evalueringen af puljen**

Den logiske model viser vejen til puljens resultater via ressourcer – aktiviteter – præstationer – virkninger. Den logiske model kan kombineret med en ordentlig problem-analyse for puljen styrke rationalet for puljen og kan matche puljens formål, målgruppe og aktiviteter på en systematisk måde.

Den logiske model er som en del af programteorien puljemagernes udtalte og uudtalte antagelser om, hvad der skaber resultater i puljen. At tydeliggøre antagelserne kan gavne styringen efter resultater og kan indkredse, om der er ”huller” i argumentationen i puljedesignet.

Den logiske model kan hjælpe til med at klargøre, hvad der skal måles på i puljen, og modellen kan muliggøre en monitorering af puljens fremdrift. Modellen kan indgå i planlægningen af evalueringen og kan pege på, hvilke evalueringskriterier der skal indgå i puljeevalueringen.

En klar puljestrategi via den logiske model kan tydeliggøre tildelingskriterierne for puljen, hvilket giver mulige ansøgere mulighed for at vurdere, om det kan svare sig at anvende ressourcer på en puljeansøgning. Ligeledes kan ministeriet anvende sine ressourcer på at sagsbehandle ansøgninger, der i højere grad falder inden for puljestrategien, og ministeriet får et bedre grundlag at begrunde bevilling og afslag på.

- **Puljens evaluerbarhed bør vurderes i puljens planlægningsfase for at klarlægge, om evalueringens nytte står i forhold til dens omkostninger og for at styrke designet af puljen**

I designet af puljen kan ministeriet med fordel overveje, om det kan svare sig at evaluere puljen, eller om der skal andre informationskilder til i form af fx erfaringsopsamling, notat, metodehæfte. Evaluerbarhed eller ”evaluability assessment” i planlægningsfasen kan også være med til at styrke designet af puljen ved at gøre designet mere resultatfokuseret.

- **Puljens evaluering bør indeholde evalueringsteori og evalueringsmetode for at styrke gyldigheden og pålideligheden af evalueringens konklusioner**

Evalueringen af puljen bør indeholde brug af evalueringsteori og evalueringsmetode. Dette styrker kvaliteten af evalueringen. Valg af teori og metode afhænger af de spørgsmål, evalueringen skal svare på. Evalueringsdesignet bør være situationsbestemt.

- **Alle ministerier bør annoncere deres puljer ét sted på deres egen hjemmeside**

Dette styrker åbenheden om puljerne og er med til at sikre, at puljeansøgere stilles lige i forhold til at få del i puljemidler.

2 BAGGRUND

KREVI har udarbejdet et overblik over statslige puljer, som kommunerne kan få del i for finansåret 2007 (KREVI 2008). Undersøgelsen viser, at puljer udgør en beskedent del af kommunernes samlede driftsbudget, men alligevel er puljer debatteret af både stat og kommuner: Ord som "puljetyranni" og "puljebureaukrati" er fremme i debatten (Mandag Morgen 2008).

KREVI's undersøgelse peger på, at både stat og kommuner ser problemer med at styre puljer: Formålet med puljerne er ikke altid klart, puljernes formål og aktiviteter kobles ikke altid systematisk, begrundelserne for puljernes udmøntning til projekter er ikke altid tydelige, og der kan være store administrative omkostninger forbundet med at skrive og behandle puljeansøgninger. Endvidere evalueres der ikke systematisk på alle puljers resultater. Kommunerne peger også på, at puljeaktiviteterne ikke altid gennemføres, og at puljerne favoriserer Tordenskjolds soldater: de kommuner der i forvejen er inde i fundraising-terminologien (KREVI 2008).

KREVI's undersøgelse peger også på, at det kan være vanskeligt at få informationer om puljerne. Der er ikke altid samsvar mellem oplysningerne på finansloven og ministeriernes egne oplysninger. Ministerierne annoncerer deres puljer forskelligt på deres websider. I nogle ministerier er der på websiden ét samlet puljeoverblik, og på andre ministeriers websider findes dette overblik ikke. Man kan i den sammenhæng sætte spørgsmålstegn ved, om der er en tilstrækkelig åbenhed omkring puljerne. Er puljernes interessenter sikret tilstrækkelig åbenhed, gennemsigtighed og ligebehandling (ibid.)?

Men hvad er en pulje? KREVI ser paralleller mellem pulje som begreb og program som begreb. Begge "styreformere" kan være paraplyer for en række projekter, der skal implementeres regionalt og lokalt bl.a. i kommuner og regioner. Puljer er ligesom programmer systematiske interventioner, der skal løse samfundsproblemer, som påvirker enkeltindivider, grupper, organisationer og større fællesskaber i form af bl.a. lokalsamfundet. Puljer er ligesom programmer forskellige i størrelse, udbredelse, varighed og i klarheden og i målbarheden af formål (ibid.). Puljer er planlagte indsatser designet for at løse sociale problemer eller forbedre sociale vilkår (Foss Hansen 2001, s. 45).

I centraladministrationen er der ikke enighed om, hvad der berettiger til betegnelsen pulje. Vi har i vores undersøgelse dokumenteret, at forskellige fordelingsmåder bliver betragtet som puljer: ansøgningspulje, tildelingspulje, bloktilskudspulje og driftsbevilling samt en kombination af disse fordelingsmåder. Der er dog i ministerierne ikke enighed om, hvorvidt bloktilskud eller driftsbevilling er en pulje (KREVI 2008).

I indledningen til dette kapitel nævnte vi en række problemer med at styre puljer. At styre forstår vi her som *politisk forhandling og beslutning om puljer, puljernes design, puljeansøgninger, puljernes allokering, puljernes gennemførelse, puljernes evaluering, puljernes opfølgning og feedback til det politiske niveau centralt*. Denne styring er et samspil mellem stat, kommuner og andre bevillingsmodtagere. De problemstillinger, vi har skitseret i ovennævnte, markerer dette styringssamspil.

Staten og kommunerne påpeger, at der er problemer med at styre puljer, problemer der i princippet også kan gælde i relationen mellem staten og andre bevillingsmodtagere fra de statslige puljer (regioner, frivillige organisationer, erhvervsorganisationer, mv.). Statens puljestyring i forhold til andre bevillingsmodtagere end kommunerne kan også være præget af uklare formål med puljerne, manglende gennemførelse af puljeaktiviteterne, manglende evaluering af puljerne m.v.

3 FORMÅL

Denne undersøgelse skal være med til at inspirere stat og bevillingsmodtagere til effektivt at styre puljer.

Vi antager, at den måde statslige puljer styres på, har betydning for de indholdsmæssige resultater af puljerne. Et mangelfuldt puljedesign og mangelfuld gennemførelse af puljeaktiviteter vil mindske muligheden for succesfulde puljeresultater.

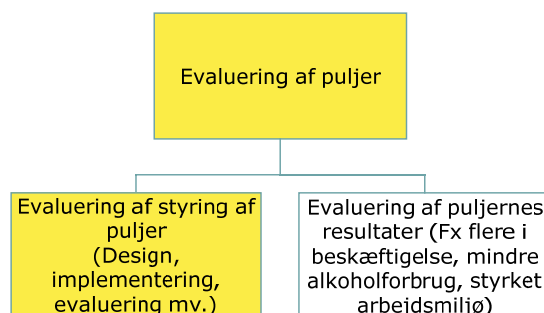
I afsnit 4.1 senere i denne undersøgelse uddyber vi, hvad der kendetegner den effektive puljestyring ved at anvende implementeringsteori, der ser den effektive styring både oppefra ved bevillingsgiveren og nedefra ved bevillingshaveren. Afsnit 4.1. udpeger nogle effektivitetskriterier for styring, som vi nuancerer og diskuterer i analysens kapitel 5.

Undersøgelsen henvender sig til puljeadministratorer i centraladministrationen med nogle inspirationspunkter til, hvordan de kan forvalte puljerne, og hvordan de kan samarbejde med bevillingsmodtagerne af puljemidlerne. De problemstillinger, vi har skitseret i baggrundskapitel 2, vedrører styringsproblemer på både det centrale niveau hos bevillingsgiverne og på det decentrale niveau hos bevillingsmodtagerne, så modtagere af statslige puljemidler vil også kunne hente inspiration i denne undersøgelse.

3.1 Afgrænsning

KREVI beskæftiger sig i denne undersøgelse ikke med de indholdsmæssige resultater af puljerne. Vi analyserer styringen af puljerne. Afgrænsningen illustrerer vi på følgende måde:

Figur 1:



Figur 1 viser, at vi beskæftiger os med processerne i puljerne og ikke effekterne.

Denne undersøgelse skal ikke læses som en "guide" eller "manual" for den gode puljestyring. KREVI giver nogle inspirationspunkter til styring, og vi nuancerer den gode puljestyring ved at diskutere, om de angivne løsninger altid er hensigtsmæssige.

4 METODE

KREVI vil se på, hvad eksisterende evalueringer af puljer siger om styringen af puljer. I stedet for at starte med en større empirisk undersøgelse af effektiv statslig puljestyring, hvor vi er ude i marken og indsamle data, vil vi se på eksisterende undersøgelser og deres syn på styringsproblematikken. Det er en såkaldt meta-undersøgelse (Perrin 2006, Pawson 2002, Stame 2006).

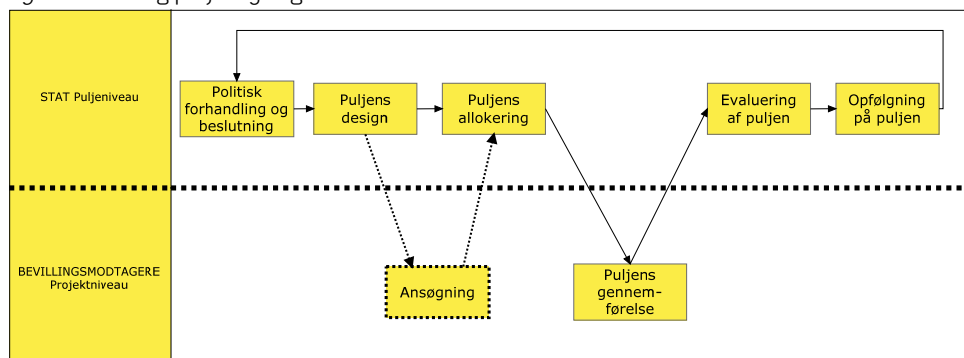
Vi vil først i dette metodeafsnit se på, hvilke kriterier for den effektive puljestyring, vi skal være opmærksomme på i vores gennemgang af evalueringer. Dernæst redegør vi for indsamlingen af data.

4.1 Kriterier til effektiv puljestyring

I dette afsnit præsenterer vi puljestyringen ud fra en idealforestilling. Denne idealforestilling om at styre kobler vi i analysen i kapitel 5 med vores data fra evalueringerne.

I denne sammenhæng ser vi styring som statens påvirkning af bevillingsmodtagernes vel-færdproduktion via puljer. I denne styringsrelation indgår politisk forhandling og beslutning om puljer, puljernes design, puljeansøgning, puljernes allokering, puljernes gennemførelse, puljernes evaluering og puljernes opfølgning samt tilbagemelding til det politiske niveau. Den følgende figur 2 viser dette styringssamspil.

Figur 2. Statslig puljestyring



Inden for disse overordnede styringsfaser skal vi vælge kriterier eller opmærksomhedspunkter for effektiv puljestyring til at læse de enkelte evalueringer. Vi har valgt at anvende implementeringsteori til at forstå styring af puljer og til at give anbefalinger til effektiv styring af disse (KREVI 2007). Kriterierne fra denne teori kan indgå i vores dataindsamling. Men hvad kendetegner effektiv puljestyring fra statens side? Hvilke karakteristika har den effektive styring? Hvilke kriterier skal være til stede ved effektiv puljestyring?

En model, der ser styringen både oppefra og nedefra, er Winter 2001. Den gode styring kan både ses fra de styrende (staten) og fra de styredes (bevillingsmodtagernes) side. Og på bevillingsmodtagernes side kan vi tilsvarende kigge på de styrende (politisk ledelse, forvaltningsledelse, direktion) og de styredes (markarbejdernes) side. Teorien ser det som vigtigt også at inddrage perspektiver fra de niveauer, som skal udmønte puljerne, fordi de udøvende niveauer har stor indflydelse på puljernes resultater (Winter 1994, Lipsky 1980). Denne forståelse er en syntese af en top-down og en bottom-up tilgang.

Implementeringsteori har sit udspring i ønsket om at forklare, hvad der sker efter, det er besluttet at gennemføre en politik. Processen er afgørende for politikens resultater, "the black box matters". Teorien ser ikke kun på gennemførelses-leddet, men på alle faser i en policy-cyklus, hvilket svarer til de faser, puljestyringen gennemløber, som vi har skitseret i figur 2 (Dahler-Larsen 2008, s. 45-46).

Vi vil nu gennemgå faserne fra figur 2 med kriterier for den effektive puljestyring.

Politisk forhandling og beslutning

Regeringen og Folketingets partier har fokus på en samfundsmæssig problemstilling, som de ønsker at være med til at løse ved at påvirke bevillingsmodtagernes velfærdsproduktion på pågældende problemområde. Det centrale politiske niveau kan forhandle sig frem til en pulje, der sætter fokus på og skal afhjælpe problemet.

Vi vil i vores læsning af evalueringer være opmærksomme på, om det politiske niveau har formuleret en klar hensigt eller formål med puljen.

Dette kriterium vælger vi, fordi implementeringsteorien angiver, at klare formål vil styrke udmøntningen af puljen ved, at dens aktiviteter matches med dens formål. Tildelingskriterierne for at få del i puljemidlerne vil være klare, og det klare formål vil gøre det lettere at følge op på puljens resultater.

Puljernes design

Puljen forvaltes af dets ressortområde. Det pågældende ministerium udformer i denne fase designet af puljen ud fra det politiske niveaus beslutning og finanslovens anmærkninger. Her præciserer ministeriet puljens formål, dens målgruppe, aktiviteterne klargøres, og det bliver præciseret, hvordan der følges op på de faglige resultater. Ministeriet tydeliggør dermed puljens programteori (relationen mellem midler og mål), fastlægger dens fordelingsmåde og puljen annonceres over for bevillingsmodtagerne. Ministeriet fastlægger krav til den økonomiske opfølgning på puljen og udarbejder eventuelt en vejledning for puljens udmøntning.

Vi vil i denne styringsfase være opmærksomme på, om der ligger en problemanalyse til grund for puljen. Hvilket problem er der tale om? For hvem er det et problem? Hvor udbredt er problemet? Hvorfor er det et problem? Implementeringsteorien siger, at der skal være tale om et reelt problem, der bliver adresseret, hvis puljen skal give resultater.

I denne fase kan vi også se på, om de centrale myndigheder inddrager bevillingsmodtagerne i problembeskrivelsen. Implementeringsteorien siger, at implementeringen af puljen vil være lettere og grobunden for resultater større, hvis de niveauer, der skal løse problemerne, er med til at problemformulere.

Et andet element i denne fase kan være at se på, om puljens formål er operationaliseret i nogle målbare mål eksempelvis efter den såkaldte SMART-model (Thurston og Potvin 2003, s. 463). Er der tydelige mål, som efterfølgende kan gøre det muligt at måle på puljens resultater? Er der enighed om målene blandt de aktører, der skal udmønte puljen? Er målene relevante for den puljeaktivitet, der skal igangsættes, og er de afgrænset til en bestemt tidsperiode?

En del af problemanalysen er også at specificere den målgruppe, som problemet omhandler. Er målgruppen tydeliggjort? Er det sandsynliggjort, at målgruppen har det beskrevne problem?

God problemanalyse kan kvalificere overvejelserne om mulige løsninger på problemet. God problemformulering kan være med til at angive de løsninger eller metoder, der skal løse

problemet. God problemanalyse kan være med til tydeliggøre antagelserne om årsager-virkninger eller mål-midler. Dette kan kaldes for programteori (Foss Hansen 2005, s. 450), og vi kan se på, om der ligger en entydig programteori til grund for puljen. Manglende programteori kan være en indikation på, at der ikke er gjort systematiske overvejelser om, hvad problemet består i, og hvad der kan gøres ved det. Dette kan have negative virkninger på puljens resultater, fordi manglende programteori kan give et billede af, at der ikke er sammenhæng mellem problem og løsninger (Rambøll 2006, Dahler-Larsen 2001). Puljer, der ikke af styret af en sammenhængende teori, kan være udtryk for "throwing money at problems" (Rocheleau 1988, s. 94), fordi det kan være vanskeligere at få den fornødne træfsikkerhed: at puljernes formål spiller sammen med målgruppe og aktiviteter, og fordi kriterierne for fordelingen af puljerne kan være uklare.

Puljeansøgning

Denne fase er stipleet i figur 2, fordi det ikke er i alle tilfælde, at kommuner eller andre potentielle bevillingsmodtagere skal ansøge om at få del i puljemidler. Bevillingsmodtagerne kan også få tildelt midlerne uden forudgående ansøgning, eller få del i midlerne via bloktilskud eller driftsbevilling.

Vi vil i vores læsning af evalueringer være opmærksomme på, om der er klare kriterier for, hvilke ansøgninger, der kan komme i betragtning og om der er deltagelse af ledere og medarbejdere hos bevillingsmodtagerne i udarbejdelsen af ansøgningen.

Puljernes allokering

I denne fase fordeler ministeriet puljens midler ud fra ovennævnte fordelingsmåder. Der er fastlagt klare kriterier for fordelingen, hvor relationen mellem puljens formål, målgruppe og dens aktiviteter er klare. Ministeriet begrundet, hvorfor de enkelte projekter modtager tilskud fra puljen.

Når vi læser vores datamateriale, vil vi være opmærksomme på, om der i udmøntningen af puljerne er sammenhæng mellem formål, målgruppe og aktivitet – er der en klar matchning? Er tildelingskriterierne for puljerne klare, og er begrundelserne for deres fordeling klare?

Puljernes gennemførelse

Her er vi inde i puljens maskinrum, hvor vejen til resultater skabes. Bevillingsmodtagerne arbejder i gennemførelsesfasen med puljens målgruppe, dens samarbejdspartnere, med at omsætte ressourcer til processer, med metodeudvikling og metodeudbredelse. Her gennemfører bevillingsmodtagerne aktiviteterne i puljen inden for rammerne af puljens design. Puljens maskinrum er projekterne i puljen.

I denne fase vil vi se på, hvordan ledelsesformerne er i de organisationer på projektniveau, der skal udmønte puljerne. Er ledelsen synlig og prioriterer den mellem drift og udvikling, når medarbejderne arbejder med projektaktiviteterne? Følger ledelsen tæt op på medarbejdernes arbejde med opgaverne i projektet? Implementeringsteorien betoner vigtigheden af en ledelse, der går tæt på medarbejdernes arbejde med projekter.

Vi vil ligeledes se på, om projekterne dokumenterer deres fremdrift og forankring.

Puljernes evaluering

Den effektive puljestyring er, at der skal være systematisk opsamling på puljens resultater og metoder dels for at kunne dokumentere over for puljens interessenter og dels af hensyn til muligheden for udvikling og læring hos bevillingsgiver og bevillingstager.

I denne fase kan ministeriet vælge at få puljen evalueret evt. af en ekstern instans. Evalueringen kan foregå både, når puljen er afsluttet, og mens puljeaktiviteterne gennemføres. I

sidstnævnte kan bevillingsmodtagerne så få tilbagemeldinger fra evaluator undervejs for evt. at justere eller ændre puljeaktiviteten. Når puljen evalueres, efter den er afsluttet, er det for at give en statusbeskrivelse på puljens resultater. Vi vil i vores læsning af rapporterne være opmærksomme på, om der foretages systematiske vurderinger af puljerne, og hvilke type vurderinger eller evalueringer, der er tale om.

Puljernes opfølgning

I denne fase følger ministeriet op på statusrapporter fra projekterne, puljens evaluering, projekternes regnskab og puljens samlede økonomi. Hvilke resultater er skabt? Er der udviklet effektive metoder? Hvad er læringen i forhold til eventuelle fremtidige initiativer? Er midlerne anvendt til de aftalte formål inden for den aftalte tid?

Vi vil i vores læsning af evalueringerne være opmærksomme på, om der på centralt administrativt niveau bliver fulgt op på puljen.

Feedback til det politiske niveau

Puljens forligspartier får en tilbagemelding på evaluering af og opfølgning på puljen fra ministeriet. Vi vil i læsningen af rapporterne være opmærksomme på, om forligspartierne får en tilbagemelding, og i hvilken form denne tilbagemelding gives.

Vi sammenfatter kriterierne for den effektive puljestyring i følgende tabel:

Tabel 1. Kriterier for effektiv puljestyring

Politisk forhandling og beslutning	Puljens design	Ansøgning	Puljens allokering	Puljens gennemførelse	Evaluering af puljen	Opfølgning på puljen	Tilbage melding til det politiske niveau
Har det politiske niveau formuleret et klart formål med puljen?	Graden af problemanalyse for puljen Er puljens formål operationaliseret i målbare mål? Er puljens målgruppe defineret? Deltager mulige bevillingsmodtagere i problemanalysen? Har puljen en programteori? Er der sammenhæng mellem formål og målgruppe på aktiviteter i puljen? Hvordan informeres puljen til dens interessenter?	Er der klare kriterier for, hvilke ansøgninger der kan komme i betragtning? Deltagelse af ledere og medarbejdere hos bevillingsmodtagere i udarbejdelsen af ansøgning?	Er tildelingskriterierne for puljen klare? Er begrundelsen for puljens tildeling klar?	Er bevillingsmodtageres ledelse opmærksom på at skabe udviklingsrum i organisationen og prioritere mellem drift og udvikling? Dokumenteres implementeringen af puljeaktiviteterne?	Evalueres puljen? Hvordan evalueres puljen?	Følger bevillingsgiver op på puljen?	Får puljens forligspartier en tilbagemelding? I hvilken form gives tilbagemeldingen?

4.2 Dataindsamling

Vores indsamling af eksisterende evalueringer af statslige puljer er foregået ud fra en systematisk søgning på forskellige websider og biblioteker. Søgetermen er valgt ud fra hvilke ord, der har givet flest og mest præcise hits. Søgningen har været afgrænset til evalueringer af puljer i perioden 2000-2007. Denne periode er valgt, dels for at få et tidssvarende billede af statslig styring af puljer, dels for at kunne medtage evalueringer af flerårige puljer i undersøgelsen.

Eksisterende evalueringer af statslige puljer er af meget forskellig karakter. I nogle evalueringer er det f.eks. den overordnede pulje, der evalueres, mens der i andre typer af evalueringer af puljer evalueres på et eller flere projekter, der er finansieret af en pulje. I søgningen har vi medtaget alle typer af evalueringer af statslige puljer, der er offentligt tilgængelige på nedenfor listede websider.

Vi har søgt på de enkelte ressortministeriers og tilhørende styrelseres hjemmesider, på Rigsrevisionens hjemmeside samt på hjemmesider for forskellige forskningsinstitutioner og

større konsulenthuse, der har udført evalueringer af statslige puljer. Endelig har vi søgt i Statsbibliotekets database og i Det Administrative Bibliotek.

Det er muligt, at der eksisterer evalueringer af puljer, der ikke er offentliggjorte. Der kan i så fald være en vis skrævvridning i forhold til, hvilke evalueringer vi medtager i vores undersøgelse. Der kan altså være tale om en publikationsbias.

4.3 Data

På baggrund af vores litteratursøgning har vi fundet 41 evalueringer/undersøgelser. Vi har valgt også at inddrage vejledninger til den interne puljeadministration i ministerierne og at inddrage vejledninger, som ministerierne har udarbejdet til ansøgere af puljerne. Vejledningerne er valgt ud fra en antagelse om, at de giver et billede af ministeriernes syn på den effektive puljestyring. Der er tale om én intern vejledning og ni ansøgningsvejledninger til puljer.

Datamaterialet er inden for ressortområderne velfærd, integration, beskæftigelse, undervisning og videnskab og fra Rigsrevisionen, jf. nedenstående tabel 2 og oversigten over evalueringer og vejledninger i kapitel 7.

Tabel 2. Datagrundlag - evalueringer og vejledninger for hvert ressortområde

Ressortministerium	Evalueringer/undersøgelser	Ansøgningsvejledninger	Interne vejledninger i ministeriet
Beskæftigelsesministeriet	7	1	0
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	5	2	1
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	1	0	0
Undervisningsministeriet	2	0	0
Velfærdsministeriet	23	6	0
Rigsrevisionen	3	0	0
Samlet antal	41	9	1

Evalueringerne/undersøgelserne og vejledningerne udgør undersøgelsens datagrundlag.

Hovedparten af evalueringerne er evalueret af en ekstern part, typisk en konsulentvirksomhed, et sektorforskningsinstitut eller et formidlingscenter. Tabel 3 viser hvilke instanser, der har evalueret puljerne og udarbejdet vejledningerne.

Table 3. Datagrundlag -instans der har udført evaluering/udarbejdet vejledning

Instans der har udført evaluering/udarbejdet vejledning	Evalueringer/undersøgelser	Ansøgningsvejledninger	Interne vejledninger i ministeriet
AKF	2	0	0
AKF & Teknologisk Institut	1	0	0
Arbejdsmarkedsstyrelsen	1	1	0
Bymuseen	1	0	0
COWI	1	0	0
Danmarks Evalueringsinstitut	1	0	0
Familiestyrelsen	1	0	0
Formidlingscentret Storkøbenhavn	2	0	0
LG Insight	2	0	0
LXP consulting	1	0	0
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	0	2	0
NIRAS konsulenterne	2	0	0
RAMBØLL Management.	2	0	1
Rigsrevisionen	3	0	0
Servicestyrelsen	3	4	0
Socialforskningsinstituttet	7	0	0
Socialministeriet	2	2	0
Strategisk netværk	1	0	0
Teknologisk Institut	2	0	0
UFC-Unge	2	0	0
Videns- og formidlingscenter for socialt udsatte	3	0	0
Videnskabsministeriet og IT- og Telestyrelsen	1	0	0
Samlet antal	41	9	1

Hovedparten af evalueringerne har fokus på resultaterne af puljerne, dvs. den indholdsmæssige del og har i mindre grad fokus på styringsmæssige forhold i puljerne. Med henblik på at inspirere til mere effektiv puljestyring, trækker vi derfor også på den teoretiske evalueringslitteratur.

På baggrund af en gennemlæsning af evalueringerne og vejledningerne gengiver vi i det følgende analyseafsnit de problemer og løsninger, der peges på i datamaterialet.

5 EFFEKTIV STATSLOG PULJESTYRING – PROBLEMER OG LØSNINGER

I hvert af de nedenstående afsnit nævner vi først kort idealforestillingen om at styre puljer, som vi har fra afsnit 4.1. Derefter holder vi dette idealbillede op mod vores data og præsenterer henholdsvis problemer og løsninger i puljestyningen. De følgende afsnit følger dispositionen i tabel 1.

5.1 Politisk forhandling og beslutning

Regeringen og Folketingets partier kan forhandle og beslutte sig for en pulje, der skal afhjælpe en samfundsmæssig problemstilling. Den effektive puljestyling er, at det politiske niveau har formuleret et klart formål med puljen.

Politisk forhandling og beslutning - problemer

Vores datamateriale siger ikke meget om denne fase i styringsprocessen. Der er nogle enkelte evalueringer, der nævner, at det kan være vanskeligt for ministerierne at designe puljerne, fordi det ikke altid er tydeligt, hvad de politiske intentioner er med puljen, altså at formålet ikke er klart.

”..... det anses for vigtigt, at ministeriet bliver bedre til at afklare med det politiske niveau, hvad det egentlig er, man vil med puljerne” (Socialforskningsinstituttet 1999).

Politisk forhandling og beslutning – løsninger

Den umiddelbare løsning vil være, at det politiske niveau skal præcisere sit formål med puljen, men denne løsning er også en anelse naiv set med politologiske briller. De statslige puljer bliver til i et politisk styret system, hvor formålet med puljerne kan være mangeartede: puljer kan være et godt forhandlingsredskab for det centrale politiske niveau, puljerne kan markere politisk handling, puljer kan fungere som symbolpolitik, hvor politikerne centralt markerer, at der er områder lokalt og regionalt, der er væsentlige at prioritere, og puljerne kan være rettet mod indholdsmæssige problemløsninger. Desuden kan puljerne også være et resultat af forhandlinger med kompromiser, hvor formålet bliver tvetydigt.

Anbefalinger til effektiv puljestyling:

- Det centrale politiske niveau bør om muligt tydeliggøre formålet med puljen.
- Det centrale administrative niveau skal være opmærksomme på de problemer, der kan opstå, hvis puljens formål ikke er tydeliggjort.

5.2 Puljernes design

I den effektive puljestyling i designfasen skal der ligge en grundig problemanalyse til grund for puljen. Problemanalysen muliggør at fokusere puljen i forhold til formål, aktiviteter og målgruppe. Der skal være en systematisk sammenhæng mellem formål og aktiviteter, så puljen igangsætter aktiviteter, der kan efterleve puljens formål. Puljens aktiviteter skal være målrettet en veldefineret målgruppe for at løse et problem. Dette design skal informeres klart til puljens mulige bevillingsmodtagere for at sikre åbenhed og ligebehandling af disse.

Puljernes design - problemer

KREVI's datagrundlag peger på, at der i designet af puljerne kan være større fokus på at opstille klare målsætninger for input og aktivitetsdelen end klare målsætninger på selve resul-

tatdelen. De ønskede resultater eller effekter af puljerne er ikke tydeliggjort i klare målsætninger, og det kan betyde, at puljerne ikke er styret efter, hvilke resultater de skal opnå.

"Rigsrevisionen skal anbefale, at ministeriet fremover i forbindelse med denne type puljer uddyber målsætningerne for at opnå et bedre grundlag for sagsbehandlingen og for efterfølgende at vurdere, om projekterne fører til forbedringer for målgruppen" (Rigsrevisionen 2005).

At puljernes overordnede formål ikke altid er tydeliggjort i målsætninger og operationaliseret i målbare mål kan medføre, at puljernes aktiviteter ikke kobles systematisk til rationalet for puljerne. Dette kan betyde såkaldte "activity traps" (Renger 2006, s. 460), hvor aktiviteterne ikke bidrager til at løse problemet og efterleve puljernes formål. Tvetydige formål og uklare målsætninger kan også betyde, at det siden hen kan være vanskeligt at vurdere resultaterne af puljerne.

"Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke er opstillet operationaliserede mål for de projekter, Rigsrevisionen har besigtiget. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør ministerierne tilvejebringe et mere præcist grundlag for projekterne" (Rigsrevisionen 2002).

"Puljer og projekter har været for lidt fokuserede på at opstille klare mål for indsatsen og præcise indikatorer for, hvordan succesfuld målopfyldelse kan dokumenteres" (Rambøll 2006).

Formål og målsætninger er heller ikke altid klare på puljernes projektniveau. Dette kan betyde, at projekterne er mindre fokuserede i forhold til resultater og dermed ikke bidrager til at efterleve puljens formål. I nogle projekter kan der være tale om en svag eller utydelig ledelse, der ikke har lagt en fælles ramme for projektet, eller der har været projektstyrergrupper, hvori der ikke har været enighed om projektets formål. Dette har gjort det svært for projektmedarbejderne at arbejde mod et tydeligt mål.

KREVI's undersøgelse (KREVI 2008) viser, at ministerierne annoncerer deres puljer forskelligt på deres hjemmesider, og at det kan være vanskeligt at få informationer om puljer. Dette problematiserer, om der er en tilstrækkelig bred orientering til puljernes interessenter om muligheden for at få del i puljemidler.

Puljernes design - løsninger

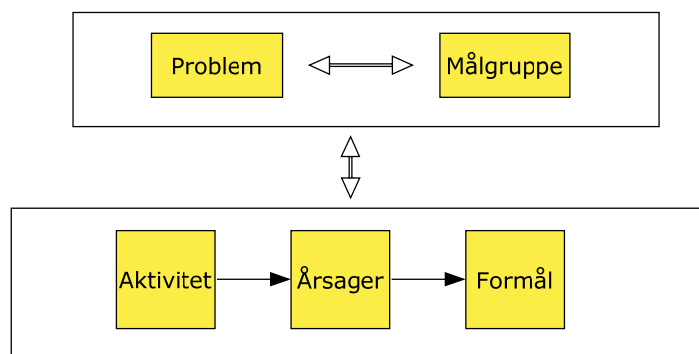
Vores datamateriale peger på, at design af puljer kan gøres mere målrettede ved hjælp af en grundig problemanalyse og ved hjælp af logisk model og programteori. Dette er redskaber til at planlægge og fokusere puljer: til at kunne styre puljerne bedre for at opnå resultater med disse.

"Forandringsteori (programteori, red.) kan bruges til to vigtige indsatser: 1) Som et strategisk redskab til at præcisere mål og den årsag-virkning-kæde, der skal etableres for at nå målene. 2) Som et operationelt styringsredskab i implementeringen af indsatsen – styring af en pulje eller styring af et projekt" (Rambøll 2006).

I data ser vi eksempler på, at ministerier har udarbejdet vejledninger for, hvordan puljerne skal udmøntes, og hvad puljeansøgerne skal være opmærksomme på, når de søger om midler. I vejledningerne anbefaler ministerierne brug af målbare mål, brug af programteori og at have fokus på effekter. Dette markerer, at der er gjort systematiske overvejelser om puljernes design.

Første skridt i en målrettet styring af puljerne er en ordentlig problemanalyse (Alter og Egan 1997, s. 90). Problemet skal være defineret, og der skal være angivet årsager til problemet. Årsagerne angiver de områder, hvor der kan sættes ind over for problemet. Puljedesignerne skal afdække mulige årsager og se på, hvilke årsager der er realistiske at påvirke med puljeaktiviteter. Figur 3 skitserer dette:

Figur 3¹:



Der er defineret et problem, som retter sig mod en eller flere målgrupper. Problemet kan have mange årsager, men puljedesignerne har prioriteret, hvilke årsager de vil påvirke via puljeaktiviteterne. Disse aktiviteter påvirker problemets årsager, som igen påvirker puljens formål – svaret på problemet.

Den indledende problemanalyse kan være vanskelig for puljedesignerne, fordi mange puljer beskæftiger sig med sociale problemstillinger, hvor mål-middel relationen kan være uklar – såkaldte "wicked problems", hvor der vil være forskellige perspektiver, værdier og interesser i problemforståelsen (Krogstrup 2006, Bjørnholt 2008, s. 31). Dette kan indikere behovet for, at flere interessenter, og specielt dem der arbejder med problemstillingerne i hverdagen involveres i problemformuleringen for at skærpe denne (Sartorius 1991, s. 143).

Puljedesignerne kan efter problemanalysen lægge en strategi for puljen, hvor puljens indsats kobles til puljens målsætninger. Puljedesignerne kan til dette anvende den logiske model, som er et værktøj til bl.a. at beskrive, hvilke resultater puljen skal nå, og hvordan puljen når frem til resultaterne. Forudsætningen for at lave den logiske model er den gode problemanalyse:

"It's difficult to develop a logic model, however – or a narrative rationale, or the "if-then" statements – without clearly defining a need and developing a deep understanding of the problem. As a philosopher of science once said, "The seeds of every solution are embedded in the formulation of the problem" (Schmitz 1999, s. 2).

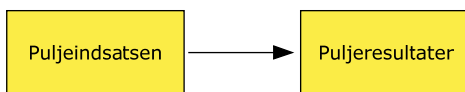
Den logiske model har sine rødder i evalueringsteorien (Ibid., s. 1), og den kan spores tilbage til USA i 1960'erne, hvor man begyndte at arbejde systematisk med socialpolitik og offentlige programmer. Den logiske model er et udbredt planlægningsværktøj til programmer i den offentlige og frivillige sektor i USA, bl.a. fordi der er en stor fokus på resultater af programmer. Modellen kan anvendes i puljedesignet, i gennemførelsen af puljen og i evalueringen af puljen:

"Logic models help us plan, implement, evaluate, and communicate more effectively" (Taylor-Powell og Henert 2008, s. 1).

¹ Inspireret af figur i Chen 2005, s. 74

Den logiske model kan illustreres i følgende simple figur (Rush og Ogborne 1991, s. 96):

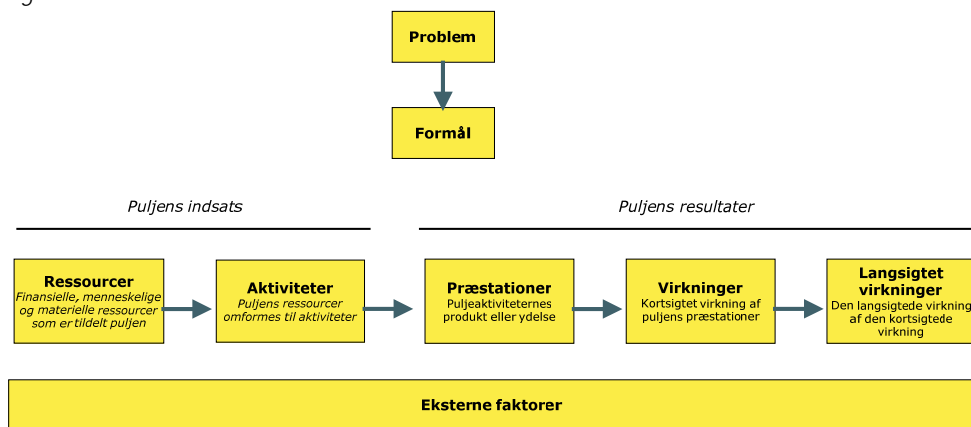
Figur 4:



Rationalet for puljen er, at der er en puljeindsats, som skal lede til nogle puljeresultater. Den logiske model kan visualisere puljestrategien. Den logiske model har gennem årene udviklet sig i forhold til ovennævnte enkle figur, men essensen er stadigvæk indsats og resultater. Forskellige skoler præsenterer den logiske model på forskellige måder, men der er ingen rigtige eller forkerte måder at tegne modellen på. Det afhænger af dens formål og situationen (W.K. Kellogg Foundation 2004, s. 13, Taylor-Powell og Henert 2008, s. 5).

For at modellen kan fungere som et styreudvalg, kan det være hensigtsmæssigt at opdele modellen i flere faser, som vist i følgende figur 5 (W.K. Kellogg Foundation 2004, s. 3-4, United Way of America 1996):

Figur 5:



Udgangspunktet for puljen er, at der er et problem, den skal være med til at afhjælpe. Dernæst skal der være formuleret et formål, som er svaret på problemet (Alter og Egan 1997, s. 91). Så følger logikken i form af, at **hvis** puljens ressourcer er til stede, **så** er det muligt at gennemføre puljens aktiviteter, **hvis** aktiviteterne gennemføres, **så** muliggør det et antal præstationer, og **hvis** præstationerne er der, **så** muliggør det effekter eller virkninger på kort og lang sigt (Innovation Network 2005, s. 4, McLaughlin og Jordan 1999, s. 70).

De eksterne faktorer er betingelser, som kan påvirke puljens resultater både positivt og negativt. Det kan fx være tale om målgruppekarakteristika, politiske forhold, økonomiske forhold, geografiske forhold mv. (Innovation Network 2005, s. 19, Chen og Rossi 1983, s. 286).

Puljedesignerne kan bruge den logiske model som hjælperedskab til at fokusere puljen og puljens projekter. Den logiske model kan være med til at sikre, at der er sammenhæng mellem aktiviteter og de ønskede resultater, og modellen kan være et hjælperedskab til at klarlægge, hvad der skal måles på for at kunne dokumentere puljens fremdrift, forankring og resultater.

Den logiske model kan:

- tydeliggøre hvad der skal gøres for at nå resultater, så puljens aktiviteter matches med dens formål
- adskille aktiviteter og resultater
- visualisere puljestrategien på en overskuelig måde og øge forståelsen for puljen
- sikre fælles sprog blandt puljens interessenter
- fokusere puljens aktiviteter
- tydeliggøre puljens ønskede resultater
- tydeliggøre hvad der skal evalueres på i puljen
- være med til at sikre "accountability" og effektiv udnyttelse af borgernes skattekrone (W.K. Kellogg Foundation, s. 5, Millar m.fl. 2001, s. 74, Levin m.fl. 2004, s. 428, Israel 2001, s. 1, McCawley, s. 1, Porteus 2002, s. 118, Hamilton og Bronte-Tinkew 2007).

Den logiske model kan ikke:

- gengive den eksakte sociale virkelighed – det er en model
- give et billede af den komplekse virkeligheds kausalitet mellem indsats og resultater
- forklare puljens resultater – det er ikke en effektevaluering
- udgøre en evalueringsmodel (Taylor-Powell og Henert 2008, s. 6).

Den logiske model viser, **hvordan** man når frem til resultaterne, men giver ikke forklaringer på **hvorfor** (Renger og Hurley 2006, s. 107). Den logiske model, som vi har præsenteret her, udgør implementeringsteorien for puljen. Den er en del af programteorien, men indbefatter ikke det forklarende aspekt.

Forklaringer på puljens resultater gives i puljens programteori, som er puljedesignernes antagelser om, hvad der giver resultater i puljen. Programteorien angiver sammenhængen mellem årsag og virkning (Weiss 1997, s. 501), eller populært sagt: relationen mellem myg og myggestik (Davidson 2000, s. 17). Begrebet "programteori" stammer fra USA, da en lang række indsatser er organiseret i programmer. Vi kan i denne sammenhæng også kalde programteori for "puljeteori" – puljedesignernes hypoteser om, hvad der skaber resultater.

Programteorien skal give nogle forklaringer på, hvorfor fx valgte menneskelige ressourcer fører til resultater, hvorfor en bestemt aktivitet antages at føre til resultater, hvorfor en bestemt præstation antages at føre til resultater. Vi taler her om mekanismer, medierende variable eller determinanter (Rogers m.fl. 2000, Chen 2005, s. 84).

Når vi taler om mekanismer, er det en vigtig pointe, at det ikke er selve puljeaktiviteten, der formodes at føre til virkningerne. Det er mekanismerne, der antages at føre til virkningerne. Mekanismer er menneskers viden, forståelse, tænkning, adfærd, tro, færdigheder, tillid, motivation, følelser, handling, værdier, læring m.v. – psykosociale faktorer (Weiss 1997b, s. 73, Rogers m.fl. 2000, s. 6-7). Puljeaktiviteterne er dog en afgørende forudsætning for, at disse mekanismer kan optræde. Aktiviteterne antages at påvirke mekanismerne. Mekanismerne er de årsager, som puljedesignerne har identificeret i deres problemanalyse. Puljedesignerne har prioriteret, hvilke mekanismer de vil påvirke ved hjælp af de ressourcer og aktiviteter, de har skitseret i den logiske model.

Programteorien er puljedesignernes både eksplicite og implicite forestillinger om, hvad der giver resultater i puljen. Der er ofte tale om tavs viden (Chen 2007, Cooksy m.fl. 2001, s. 120), som kan synliggøres i den indledende problemanalyse. For puljedesignerne kan det være en overraskelse at få tydeliggjort implicite antagelser, fordi antagelserne ikke altid viser sig i designet af puljerne. Programteorien kan også være baseret på forskningsbaseret

og evidensbaseret viden, som tydeliggør sammenhængen mellem årsag og virkning. Designet kan koble formål og aktiviteter, som ikke støttes af programteorien. Det giver puljedesignerne overvejelser, om deres design eller deres programteori er forkert.

Opstilling af programteori kan dog være en krævende proces, fordi mål-middel relationen for puljeindsatsen ikke altid er entydig, og fordi der kan være forskellige interessentforståelser, som gør det vanskeligt at formulere en specifik programteori (Rein og Winship 1999, Dahler-Larsen 2001). Der kan være tale om flere programteorier.

Den logiske model og programteori kan hjælpe puljedesignere med at indkredse, hvad der skal måles på i puljen. SMART-modellen (Rambøll 2006) kan hjælpe med at opstille målbare mål. Modellen siger, at mål skal være:

Specifikke
Målbare
Accepterede
Relevante
Tidsbegrænsede

Er der tydelige mål, som efterfølgende kan gøre det muligt at måle på puljens resultater? Er der enighed om målene blandt de aktører, der skal udmønte puljen? Er målene relevante for den puljeaktivitet, der skal igangsættes, og er de afgrænset til en bestemt tidsperiode?

Spørgsmålet er dog, om SMART-modellen altid kan anvendes til puljestyringen? Er det altid ønskeligt at kunne opstille kvantificerbare mål for puljerne? Der er dokumentation for, at målbare mål eller indikatorer kan være med til at skævvride den sociale indsats og kan have negative virkninger (Bjørnholt 2008, s. 39-40, Dahler-Larsen 2007, Krogstrup 2002, Ginsberg 1984, Rocheleau 1988, s. 110-111, Bregm 2007, KREVI 2007b, KREVI 2008b).

Som nævnt kan den logiske model hjælpe til at opstille målbare mål, men den "gode opskrift" til at opstille disse findes tilsyneladende ikke. Peter Dahler-Larsen har i et KREVI-notat påpeget, at der ikke er et hurtigt pædagogisk fix til at opstille målbare mål eller indikatorer (KREVI 2008b, s. 29), men peger dog på følgende muligheder:

- Inddragelse af lokale medarbejdere eller fagfolk til at være med til at formulere målene
- Anvendelse af uafhængige målinger
- Anvendelse af flere dækkende mål
- Vurdering af de administrative konsekvenser af indikator-system
- Forskningsbaserede studier af indikatorers virkninger (Ibid.).

Den canadiske evalueringsforsker Burt Perrin anbefaler følgende strategi i arbejdet med indikatorer:

- At indikatorer anvendes i kombination med andre typer af evalueringskriterier
- At være bevidst om, at ikke alle indsats kan måles via indikatorer
- At indikatorer kan være velegnede i planlægning og monitorering til at holde fokus og rejse spørgsmål
- At være bevidst om, hvad indikatorer måler og ikke måler
- At der opstilles indikatorer, som puljen antages at have indflydelse på
- At pilotteste indikatorer, før de implementeres endeligt
- At anerkende, at det kan tage tid at opstille gode indikatorer og at indikatorer kan ændre sig løbende
- At involvere puljens interessenter i at opstille og anvende indikatorer for at sikre "buy-in"

- At anvende indikatorer i både aktivitetsfasen, præstationsfasen og virkningsfasen for at undgå for ensidig fokus i kun en enkelt fase (Perrin 1998, s. 375-376).

Perrin er enig med Peter Dahler-Larsen i, at der ikke er nogen hurtig genvej til at opstille og arbejde med målbare mål eller indikatorer:

”It takes expertise, resources and capacity to develop and use performance measures. Meaningful measures cannot be developed overnight by managers with little or no experience or training and few or no resources to devote to data collection and analysis. Programs require technical assistance in developing and using measures” (Ibid. s. 376-377).

Når puljedesignerne har udarbejdet designet for puljen, skal den annonceres over for mulige bevillingsmodtagere. KREVI har påpeget, at det kan være vanskeligt at få informationer om de statslige puljer (KREVI 2008). Ministerierne annoncerer deres puljer forskelligt på deres hjemmesider. Nogle ministerier præsenterer deres puljer ét sted på deres hjemmeside, mens andre ministerier præsenterer deres puljer både centralt og decentralt ude på styrelsernes hjemmesider. Det vil her være oplagt, at hvert ressortområde informerer om sine puljer ét sted på sin hjemmeside. Det vil være med til at sikre åbenhed og gennemsigtighed over for puljernes interessenter.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at (ministeriet, red.) ikke sikrede, at der blev orienteret bredt om muligheden for at opnå tilskud fra Velfærdspuljen, så eksterne ansøgere fik kendskab til og dermed en reel mulighed for og lige adgang til at opnå tilskud” (Rigsrevisionen 2004).

Anbefalinger til effektiv puljestyring:

- Grundig problemanalyse ved etableringen af puljen
- Inddragelse af interessenter i problemformuleringen
- Opstille tydeligt formål for puljen
- Lave en logisk model for puljen
- Udarbejde en programteori for puljen
- Opstil om muligt kvantitative mål for puljen
- Annoncer puljerne ét sted på ministeriets hjemmeside.

5.3 Puljeansøgninger

I denne fase er den effektive puljestyring baseret på de samme principper, som i designet af puljer. Projektmagerne og de eventuelle kommende bevillingsmodtagere skal formulere problemet inden for de rammer, der er lagt i puljen, de skal opstille et klart formål for projektet, matche aktiviteter til formål og en klart defineret målgruppe.

Puljeansøgning – problemer

I vores datamateriale kan vi læse, at der i nogle puljer ikke har været klare kriterier for, hvilke ansøgninger der kan komme i betragtning til puljemidler. Dermed kan begrundelserne for bevilling eller afslag være mangelfulde, hvilket er i strid med den ligebehandling, der skal være i behandlingen af ansøgningerne.

Uklare tildelingskriterier kan også medføre, at ministerierne får uforholdsvist mange ansøgninger, som ikke falder inden for de problemstillinger, puljerne vedrører, og at mange ansøgere har brugt tid på ansøgninger, som ikke kan komme i betragtning. Det betyder unødvendigt administrativt ekstraarbejde både for ministerier og ansøgere.

Der er puljer, der er blevet kritiseret for, at der på projektniveau ikke har været tilstrækkeligt kendskab til projektstyringsværktøjer, hvilket kan have betydning for den samlede puljes succes. Manglende projektstyring kan betyde diffuse eller ingen resultater.

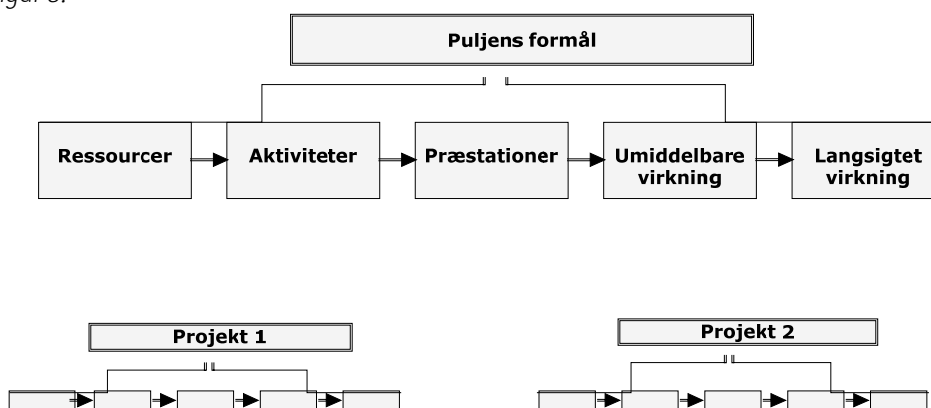
Det er ikke altid klart, om puljens overordnede formål matcher projekternes formål. Der kan være tale om en aktivitetsfælde, hvor den endelige problemløsning kan være tvivlsom.

Puljeansøgning – løsninger

Klare tildelingskriterier er betinget af, at der i puljen er udarbejdet et ordentligt design. Det gode puljedesign med klart formål, klar målgruppeformulering, tydelig kobling mellem formål og aktiviteter.

Manglende projektstyringsværktøjer på projektniveau og manglende kobling mellem puljeformål og projektformål kan afbødes ved at hente inspiration i den førnævnte logiske model. På projektniveau kan der også udarbejdes en logisk model, som skal være i samsvar med den logiske model på puljeniveau, hvilket vi præsenterer i figur 6:

Figur 6:



Anbefalinger til effektiv puljestyring:

- Tydelige tildelingskriterier for at komme i betragtning til puljemidler er betinget af et godt puljedesign
- Den logiske model kan anvendes som projektstyringsværktøj på projektniveau, og modellen kan være med til at tydeliggøre rationalet for projekter i forhold til rationalet for puljen.

5.4 Puljernes allokering

Ministerierne fordeler i denne fase puljemidlerne ud fra den fordelingsform, der er valgt, og ud fra nogle fastlagte kriterier, som er udarbejdet som følge af puljedesignet. Ministerierne begrundes, hvorfor projekter får eller ikke får tildelt puljemidler.

Puljernes allokering – problemer

Vores datamateriale nævner, at det ikke altid er gennemskueligt, hvad der er tildelingskriterierne for puljerne. Tildelingskriterierne er tvetydige. Dette kan hænge sammen med, at der ikke er udarbejdet et ordentligt design for puljerne.

"En tydelig og dimensioneret sammenhæng mellem målsætninger, aktiviteter og målgrupper vil give (ministeriet, red.) mulighed for at dokumentere tilskudskriterierne over for tilskudsansøgere og vil samtidig udgøre et godt grundlag for sagsbehandleren i forbindelse med vurderingen af ansøgningerne" (Rigsrevisionen 2005).

Denne problematik kan også ses i sammenhæng med, at det er uklart, hvorfor nogle aktører modtager bevillinger fra puljerne og andre ikke gør det. Begrundelserne for tildeling og ikke tildeling er ikke tydelige, og det kan sætte spørgsmålstegn ved, om puljeinteressenterne stilles lige i sagsbehandlingen.

Puljernes allokering – løsninger

Det gode puljedesign muliggør klare tildelingskriterier for puljerne, og disse muliggør klare begrundelser for tildeling og ikke tildeling af puljemidler.

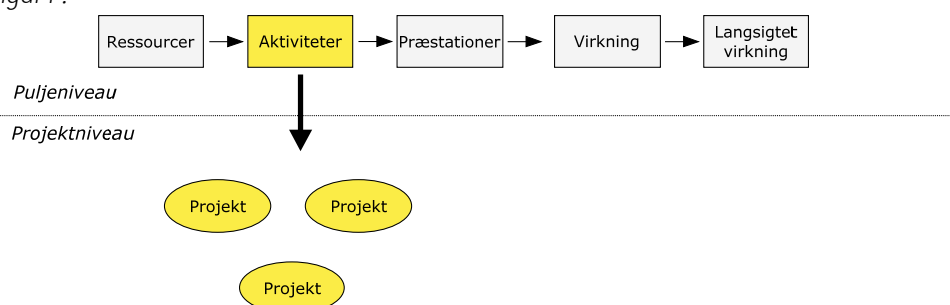
Anbefalinger til effektiv puljestyring:

- Puljens tildelingskriterier skal være klare
- Begrundelse for tildeling og ikke tildeling af puljemidler skal være klare.

5.5 Puljernes gennemførelse

Denne fase er puljens maskinrum, hvor vejen til resultater skabes. Puljen er typisk organiseret i en række projekter, som kommuner og andre bevillingshavere er ansvarlige for. I den logiske model for puljen er vi i følgende fase:

Figur 7:



I gennemførelsesfasen arbejdes der inden for rammerne af den lokale organisation med puljens målgruppe, dens samarbejdspartnere, med at omsætte ressourcer til processer, med metodeudvikling og metodeudbredelse. Aktiviteterne i projektet gennemføres inden for rammerne af puljens design.

Den effektive puljestyring i denne fase er, at de ansatte, der arbejder med puljeaktiviteterne, deltager i planlægningen, implementeringen og opfølgningen af aktiviteterne. Den lokale ledelse skal gå tæt på medarbejdernes arbejde med aktiviteterne og skal sørge for en tæt opfølgning på aktiviteterne. Ledelsen skal også sørge for, at der prioriteres mellem driften og puljeaktiviteterne i organisationen.

Puljernes gennemførelse – problem

Vores datamateriale angiver som problem, at når puljeaktiviteten skal gennemføres ude i projekterne, mangler projekterne projektstyringsværktøjer, der kan være med til at styrke fokus og planlægning af projekterne.

"Det er nødvendigt at udstyre/hjælpe puljeprojekterne med projektstyringsredskaber. Det er ressourcespild, at alle projekter er nødt til at gøre egne (bitre) erfaringer mht. projektstyring" (UFC Unge 2002).

Ligeledes kan der være tale om en dårlig eller usynlig ledelse, som ikke tydeliggør projektets formål over for projektets medarbejdere og interessenter, som ikke formår at adskille drift og udvikling og ikke formår at gå tæt på projektmedarbejdernes arbejde og give dem tilbagemeldinger. Projekter kan have en tendens til at "forsvinde" i organisationen. Projekterne kan blive til den "dårlige samvittighed", som der ikke rigtig bliver gjort noget ved.

"I projekter med en svag eller utydelig ledelse, har det i nogle tilfælde afstedkommet, at opgaven og formålet med (projektet, red.) har været uklart for de involverede projektmedarbejdere og for projektets samarbejdspartnere. En svag projektledelse kan også have medført manglende diskussion og medfølgende uklarhed om rammer, mål og metoder i projektet" (UFC-Unge 2003).

Der er også eksempler på problemer i gennemførelsen i form af forsinkelser af projektaktiviteterne grundet manglende koordinering mellem forvaltning og institutioner om økonomi, tidsplaner, byggetilladelser mv. Forsinkelser kan også skyldes it-problemer, udskiftning af personale i organisationen, organisatoriske ændringer og urealistiske tids- og arbejdsplaner. Dette er en indikation på, at projekter kan mangle projektstyringsværktøjer.

"Den hyppigste årsag til forsinkelserne er problemer med itHerudover nævner hver femte kommune, at udskiftning i personale og organisatoriske ændringer har været årsag til en forlængelse af projektperioden. Lige så mange kommuner har dog oplevet, at projektaktiviteterne simpelthen har taget længere tid end forventet og dermed forsinket projektetSamlet set er det en væsentlig konklusion, at kommunerne ikke fra starten har været realistiske i planlægningen af projektet" (Servicestyrelsen 2004).

På projektniveau nævner vores datamateriale, at uklar projektorganisation og styregrupper uden kompetencer til at styre kan være problematisk for projektets fremdrift. Projektorganisationen kan have en uklar kompetence- og ansvarsfordeling, og i styregruppen kan der sidde repræsentanter uden kompetence til at styre på det niveau, der skal sikre projektets fremdrift.

"Endelig kan man konkludere, at nogle styregrupper ganske enkelt har haft for mange medlemmer, og er blevet opslugt i interne stridigheder om kompetencer og samarbejdsform i styregruppen. Især har anklagerne mod de store styregrupper lydt på, at der blev truffet for få beslutninger og at gruppen netop ikke formåede at styre projektet" (Rambøll 2004).

Datamaterialet peger også på, at det ikke er alle aktiviteter på projektniveau, der gennemføres som planlagt, og der er problemer med at forankre nye arbejdsformer i driften. Forankring eller implementering forstår vi som de aktiviteter, metoder mv., der er udviklet i projekterne, og som bevillingsmodtager tager i brug under projektperioden og efter projektperiodens ophør.

Puljen kan have som målsætning, at vellykkede metoder skal implementeres i driften, men der er ikke dokumentation for, at dette sker, og der er i puljen ikke udarbejdet dokumentationsredskaber eller opgørelsesmetoder til at dokumentere forankring.

Problemet med puljer kan være, at aktiviteterne kun er i gang hos bevillingsmodtager, så længe der ydes direkte tilskud fra staten. Kommunerne har kritiseret, at puljer kan være udgiftsdrivende for kommunerne, når tilskuddet bortfalder, og de har ligeledes påpeget at

på trods af, at der er udviklet effektive metoder i projektet, er det ikke økonomisk muligt at integrere disse metoder i driften.

Datamaterialet markerer også som problem, at det kan være vanskeligt at sprede nyudviklede metoder og arbejdsformer til andre afdelinger i organisationen eller til andre organisationer eksternt. Informationerne om den nye viden fra projekterne kan være mangelfuld.

Betingelsen for at få del i puljemidler kan være, at aktiviteterne på projektniveau skal være udtryk for en reel meraktivitet i organisationen. Det vil sige, at andre aktiviteter på området ikke kan nedprioriteres, og at de bevilgede midler fra puljen ikke kan overføres til andre aktivitetsområder. Dette kaldes også for tilvækst. Der er dog i nogle puljer ikke udarbejdet opgørelser over, om der rent faktisk er tale om meraktivitet eller tilvækst hos bevillingsmodtager. Og ministerierne har ikke udarbejdet en skabelon eller model for, hvordan denne tilvækst opgøres.

Undersøgelsen viser, at (ministeriet, red.) ikke har fastlagt, hvordan tilvækst opgøres" (Rigsrevisionen 2005).

I puljer er der bevillingsmodtagere, der udarbejder rapporteringer om tilvækst til ministerierne. De rapporterer dog ud fra forskellige skabeloner, og dermed er det ikke muligt at sammenligne tilvækst på tværs af projekterne, og det er ikke muligt at anvende rapporterne til at vurdere den samlede tilvækst i puljen.

Puljernes gennemførelse – løsning

Projekterne kan ligesom i deres ansøgningsfase anvende den logiske model som et styringsværktøj til at være opmærksomme på, hvilke aktiviteter projekterne skal gennemføre.

Ledelsen lokalt skal sikre, at medarbejderne har "rum" til at arbejde med projektaktiviteterne. Ledelsen skal synliggøre projekterne i dagligdagen og prioritere mellem drift og udvikling, og ledelsen skal sørge for at inddrage medarbejderne, når der lægges planer for implementeringen af metoder og arbejdsformer.

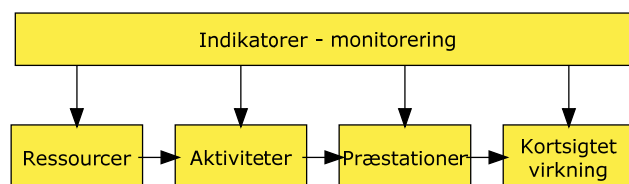
Den manglende spredning af metoder og arbejdsformer til andre afdelinger i organisationen eller til andre organisationer kan afhjælpes ved, at der arrangeres fælles temadage, digitale mødesteder, konferencer og anden form for formidling.

Der er i puljer forsøg med finansieringsformer, der skal sikre, at aktiviteterne også fortsætter, efter at det direkte tilskud bortfalder. Kombinationen ansøgningspulje/bloktilskudspulje betyder, at midlerne overføres til kommunerne via bloktilskud, når det direkte tilskud fra puljen bortfalder.

Staten kan ikke pålægge kommunerne at forankre puljeaktiviteter, da det er det kommunale selvstyre, der beslutter, hvilke aktiviteter der skal videreføres. Staten kan dog være med til at fremme forankringen med effektiv puljestyring i form af gode puljedesigns og støtte til projekterne med projektstyringsværktøjer til effektivt at kunne dette.

Projekterne kan dokumentere deres implementering og fremdrift via den logiske model. Modellen kan være med til at indkredse indikatorer, som projektet kan måle på:

Figur 8:



Projektet kan fx opstille indikatorer for de menneskelige ressourcer til projektet, opstille indikatorer for aktiviteter i projektet og indikatorer for projektets præstationer og for dets kortsigtede virkning. Den logiske model kan være med til at indkredse indikatorer, men det er vigtigt at være opmærksom på, at denne proces ikke er ligetil, hvilket vi har berørt tidligere i afsnittet vedr. puljernes design.

Ministeriet skal kende bevillingsmodtageres udgangspunkt, hvad angår økonomi og aktivitet for at kunne vurdere muligheden for tilvækst. Der kan udarbejdes en fælles model for opgørelse af tilvækst, som bevillingsmodtagerne skal udfylde. Den fælles model kan dels muliggøre sammenligning af tilvækst mellem projekterne, og det kan gøre det muligt for ministeriet at foretage en vurdering af den samlede tilvækst i puljen.

Anbefalinger til effektiv puljestyring:

- Projekterne under puljerne kan anvende den logiske model som projektstyringsredskab
- Ledelsen skal være synlig i projekterne og inddrage medarbejderne i planlægningen og forankringen af projekterne
- Succesfulde metoder kan spredes bl.a. via temadage, konferencer, websider
- Relationen mellem kommunale og regionale myndigheder og projekterne kan styrkes via realistiske tidsplaner for projekterne
- Ministerierne kan understøtte forankringen hos bevillingsmodtagerne ved at udarbejde gode puljedesigns og ved at støtte projekterne med projektstyringsværktøjer
- Puljen skal have en fælles model eller skabelon for at kunne dokumentere forankring i projekterne
- Kombinationen ansøgningspulje/bloktilskud kan være et incitament til kommunerne til at fortsætte med at arbejde med vellykkede metoder i driften efter projektperiodens ophør
- Puljen skal have en fælles model til at kunne dokumentere tilvækst.

5.6 Puljernes evaluering

Den effektive puljestyring i evalueringsfasen er, at der skal være systematisk vurdering af puljens resultater og metoder dels for at kunne dokumentere eventuelle resultater og virkningsfulde metoder over for puljens interessenter og dels af hensyn til at udvikle og lære på det område, puljen omhandler.

Følgende citat giver gode argumenter for at evaluere puljer:

- *"Is it not reasonable that as a client, user, or customer of social and health services you should know more about the outcomes or effects of proposed help and activities that you are offered?"*
- *Is it not reasonable that as citizens and taxpayers we should know more about the quality and effectiveness of the collective resources that we put into welfare services in social and health care?"*
- *Is it not reasonable that as a professional you should know more about the outcome and effects of different methods that you use in your day-to-day work?"*

- *Is it not reasonable that we all would like to know more about what actually works in the different areas of educational, health care, and social service practices?* (Schwandt 2005, s. 95-96).

Vi vil svare bekræftende på dette. Men KREVI's kortlægning af puljer dokumenterer, at kun omkring halvdelen puljerne bliver evalueret på puljeniveau. I nogle puljer, der ikke evalueres på puljeniveau, evalueres dog alle puljens projekter (KREVI 2008). Men vi kan problematisere, at det ikke er i alle puljer, der er informationer om, at puljerne har gjort en forskel.

Hovedparten af de evalueringer, der indgår i vores datagrundlag i denne undersøgelse, er evalueret af en ekstern part, typisk en konsulentvirksomhed, et sektorforskningsinstitut eller et formidlingscenter. Flertallet af evalueringerne har karakter af statusbeskrivelser – summative evalueringer, hvor resultater og metoder dokumenteres over for puljernes interessenter. Få evalueringer har til formål at være med til at udvikle puljen og de underliggende projekter, mens aktiviteterne er i gang – de såkaldte formative evalueringer. Kombinationen af kvalitative og kvantitative metoder bruges i mange evalueringer. Dokumentstudier i form af projektansøgninger, projektafreporteringer og projektevalueringer indgår også i evalueringerne på puljeniveau.

Evaluering er baseret på samme fremgangsmåde, som anden samfundsvidenskabelig analyse, men benytter sig modsat andre analyser af evalueringsteori og –metode:

"Program evaluation is defined as the application of evaluation approaches, techniques, and knowledge to systematically assess and improve the planning, implementation, and effectiveness of program" (Chen 2005, s. 3).

Når vi vil vurdere puljers indsats, effektivitet og kvalitet bevæger vi os ind på evalueringssområdet. Evalueringsteorien angiver mange perspektiver eller modeller for, hvad evaluering er, hvilke kriterier vi kan måle på, hvordan vi måler på kriterierne, og hvordan vi kobler indsats og resultater (Foss Hansen 2001). KREVI's gennemgang af puljeevalueringerne viser, at mange af disse beskæftiger sig med resultatmåling, effektmåling eller målopfyldelsesevaluering. En typisk formulering fra evalueringerne lyder:

"Evalueringen skal overordnet se på, om de, som har fået støtte, har medvirket til opfyldelsen af puljens formål" (SFI 2006).

Der er dog også eksempler på puljeevalueringer, der er tilrettelagt som procesevalueringer: fokus på organisering, aktiviteter, målgrupper, tilvækst eller meraktivitet.

Evaluering af puljer - problemstillinger

Det er ikke i alle puljer, hvor der fra starten i planlægningsfasen er indarbejdet overvejelser om evalueringer, og hvordan disse skal udføres. Dette kan medføre, at det senere hen bliver vanskeligt at indsamle brugbare data til eventuelle evalueringer. Evalueringerne kan blive gennemført flere år efter, at puljeaktiviteterne er begyndt, og det kan betyde, at informationer om fx metoder og resultater er gået tabt.

"Det er en central lære fra (projektet, red.), at for at kunne vurdere effekten er det nødvendigt på forhånd at skabe et fælles udgangspunkt for, hvordan effekten skal vurderes og hvilke oplysninger projekterne skal levere" (Rambøll Management – modelkommuneprojektet).

Der er eksempler på, at projekter under puljen skal bidrage med selvevalueringer eller andre former for rapporteringer til den samlede puljeevaluering. Der har dog fra starten ikke været stillet krav om indhold og form til disse rapporter, hvilket kan betyde uensartede rapporteringer, som vanskeliggør deres anvendelse i de samlede evalueringer.

"Puljeprojekterne har således ikke haft kendskab til skabelonen, hvorfor de rapporter, som er indkommet som pligtigt afrapportering, har haft meget forskellig karakter og form, og ikke alle har passet lige ind i skabelonen" (UFC-Unge 2002).

Den enkelte puljeevalueringens evalueringsspørgsmål og formål afgør, hvilken evalueringmodel evalueringen skal anvende. Valg af evalueringmodel afhænger af situationen (Greene m.fl. 2007, Chen 2005, s. 11-12, Shadish 1994, 357, Shadish 1998, s. 9, Dahler-Larsen 1998, Chen 2004, s. 151). Det er dog ikke alle puljeevalueringer, der bevidst anvender evalueringmodeller i sine evalueringer. Det kan være problematisk, fordi evalueringsteori kan være med til at angive, hvilke kriterier evalueringen måler på, hvordan der måles på disse kriterier, hvordan indsats og resultater kan kobles (effekt), og hvilke konklusioner evalueringen kan drage. Manglende redegørelse for evalueringsteori kan indikere manglende systematik i evalueringen og dermed kan man problematisere gyldigheden og pålideligheden af data.

Evalueringerne af puljerne er ikke altid teoretisk informeret om det område, de skal evaluere. Der er evalueringer, der ikke inddrager samfundsvidenskab eller praktikerens programteori i deres undersøgelse. Dette kan betyde, at relevant viden ikke anvendes til at give anbefalinger i forhold til metodeudvikling og metodeudbredelse og til at opstille og dokumentere effekter. Eksisterende viden eller teori kan være med til at sandsynliggøre, om indsatsen fører til den ønskede effekt, den kan være med til at sandsynliggøre eventuelle bieffekter af indsatsen, og den kan anskueliggøre, inden for hvilke tidsramme effekten forventes at vise sig. Effekter af sociale tiltag kan vise sig efter en længere årrække på fx 4-6 år, og der kan måske være nogle umiddelbare og mellemlang effekter, inden den længerevarende effekt viser sig. Teoretiske informerede evalueringer kan også være med til at bidrage til akkumuleret viden på det område, evalueringerne omhandler (Hansson 1993, s. 29, Albæk 1993, s. 19, Albæk og Winter 1993, s. 43).

KREVI's kortlægning viser, at puljerne primært retter sig mod de bløde velfærdsområder – human processing - så som beskæftigelse, integration, misbrug mv. (KREVI 2008). Disse kan være karakteriseret ved såkaldte "wicked problems" (Krogstrup 2006), hvor der ikke altid er enighed om målene for indsatsen og midlerne for indsatsen. Den amerikanske evalueringforsker Thomas Schwandt beskriver den sociale praksis som "messy" eller som værende på "rough ground" med forskellige værdier, politikker, interesser, følelser, forståelser:

"We are, as I have argued elsewhere, always on "the rough ground" where values, personalities, evidence, information, feelings, sensitivities, emotions, affect, ambiguities, contradictions, inconsistencies, and so forth are simultaneously in play as we try to do the right thing and do it well" (Schwandt 2005, s. 99).

Denne virkelighed kan vanskeliggøre dokumentationen af resultater eller effekter af puljer, fordi der ikke altid er enighed om, hvad effekten af puljen er, og en anden udfordring er, at effekterne eventuelt vil vise sig længe efter, puljeaktiviteten er afsluttet (Kellog Foundation 2004, s. 2,). Det er altså ikke uden vanskeligheder at evaluere effekter i den sociale praksis, men det er ikke alle puljeevalueringer, der systematisk redegør for dette, selvom de fleste af evalueringerne i denne undersøgelse måler på resultater eller effekter.

Evaluering af puljer - løsninger

Der er puljeevalueringer, der systematisk anvender evalueringsteori og evalueringsmetode i deres undersøgelser. Evalueringerne tydeliggør deres formål og evalueringsspørgsmål, hvilke kriterier, de måler på, hvordan de indsamler data, hvordan puljernes aktiviteter kan

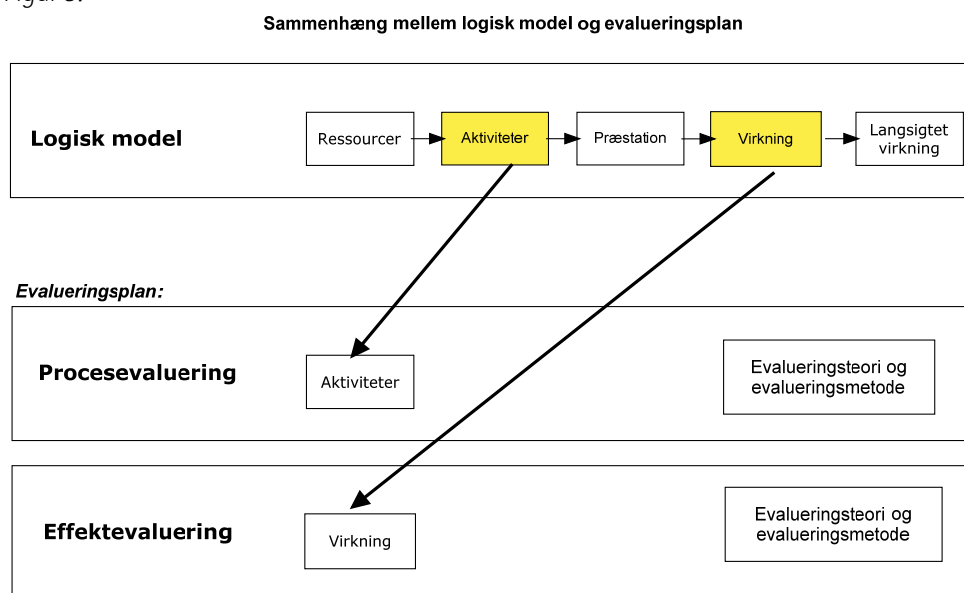
kobles til eventuelle resultater, og de afgrænser sig til at svare på evalueringsspørgsmålene. Dette styrker rapporternes gyldighed og pålidelighed.

Der er puljeevalueringer, der anvender programteori og logiske modeller til at opstille og dokumentere effekter. Programteorien kan være med til at synliggøre, hvilke ønskede effekter, der skal være af puljen på kort sigt, mellemlang sigt og på længerevarende sigt, og hvordan puljen når frem til disse effekter. Den logiske model kan være med til at visualisere programteorien og de ønskede effekter hos puljens interessenter og dermed være med til at holde fokus i evalueringen (Alter og Murty 1997, s. 104).

”Vi har anvendt programteorien til at afdække de faglige hypoteser om, hvilke konkrete indsatser der ifølge de enkelte projekter kan forventes at føre til bestemte resultater. Dermed har den programteoretiske tilgang dannet grundlag for kortlægningen af puljen” (Danmarks Evalueringsinstitut 2008).

I figur 9 viser vi, hvordan den logiske model kan kobles til planlægning af evaluering i puljer:

Figur 9:



Figuren illustrerer, hvordan forskellige faser i den logiske model kan bidrage til at lægge planer for evaluering, ved at fx. en procesevaluering kan præcisere sine evalueringsspørgsmål og evalueringskriterier ud fra aktiviteterne i den logiske model. Ligeledes kan en effektevaluering hente sine evalueringskriterier i bl.a. den logiske model. Bemærk, at der ikke går en diagonal pil fra langsigtet virkning til effektevaluering. Det skyldes, at den langsigtede virkning kan vise sig lang tid efter, at puljen er afsluttet, og fordi andre faktorer end puljen i højere grad kan påvirke denne. Dette gør det mere vanskeligt at foretage effektevaluering på den langsigtede virkning (Chen 2005, s. 82, Alter og Egan 1997, s. 95-97).

I vores datamateriale ser vi evalueringer, som er teoretisk informeret om det område, de skal evaluere enten i form af større teoribygninger, inddragelse af eksterne forskere og programteori. Dette styrker gyldigheden og pålideligheden af data.

Vores materiale viser også eksempler på flerårige puljer som systematisk evalueres hvert år. Det giver mulighed for at sammenligne udviklingen på indsatsområderne og justere designet af puljerne.

Vi er i vores data også stødt på anbefaling om, at projekterne i puljen bør dokumentere deres effekter via eksperimentelle designs i form af en forsøgsgruppe og kontrolgruppe. Denne anbefaling repræsenterer "den gyldne metode" inden for evalueringsmetode (Chen 2005, s. 10-11) i effektevalueringer, men stiller også store krav til projektdesignet, datagrundlaget og evaluatorernes ekspertise. Disse krav er ofte ikke til stede i en omskiftelig social virkelighed, hvor vi som mennesker har en god evne til at lære af vores erfaringer. Kravene til den eksperimentelle metode modsvarer ikke altid af virkelighedens turbulens. Men evalueringdesignet skal udarbejdes ud fra situationen, og der er eksempler på kontrollerede forsøg også inden for det sociale område, hvor eksperimentelle designs giver mening.

Vi ser evaluering af puljer som en del af en effektiv puljestyring, men vi kan dog også problematisere vores antagelse. Spørgsmålet er, om evalueringer altid er ønskelige? Står nytten af evaluering i forhold til dens omkostninger (Bjørnholt m.fl. 2008, s. 278)? Er der i en virkelighed med knappe ressourcer altid behov for evaluering af puljer, eller kan erfaringsopsamlingen i højere grad bestå af notater, udredninger mv.?

Når vi stiller disse spørgsmål, kan vi se på, om puljens design lever op til forudsætningerne for en god evaluering – er puljens evaluerbarhed vurderet (Dahler-Larsen 2008, s. 150)? Vurdering af om evaluering er ønskelig, og hvilket formål evaluering skal have i forhold til puljen, skal vurderes i puljens planlægningsfase. "Evaluability assessment" er en del af evalueringsteorien og kan være med til at angive nytten af evaluering og kan styrke planlægningen af puljen og dens eventuelle evaluering.

"Evaluability assessment" angiver følgende overvejelser i designet af puljen:

- Er puljens formål klart defineret og er der defineret målbare mål, som puljen kan evalueres i forhold til?
- Er puljens mål opnåelige?
- Er det muligt at indhente relevante evalueringsdata?
- Er der enighed om blandt puljens interessenter, hvad puljeevalueringen skal bruges til? (Chen 2005, s. 198, Wholey 1983)

Den amerikanske evalueringsteoretiker Joseph S. Wholey peger i relation til ovennævnte punkter på følgende til ikke at foretage evaluering af puljen:

1. Manglende definition af problem, intervention og resultater i puljen
2. Manglende programteori for puljen
3. Manglende enighed om, hvad der skal evalueres og brugen af evaluering
4. Manglende mulighed for eller uvilje mod at handle på basis af evalueringsinformation.

Wholey siger, at hvis betingelserne i punkterne 1-3 er til stede, kan det ikke betale sig at evaluere puljen, og hvis betingelserne i punkt 3 og 4 er til stede, vil det ikke føre til forbedringer af den sociale praksis (Wholey 1987).

I en virkelighed med knappe ressourcer taler vi om nytten af informationer. Som Joseph Wholey udtrykker det:

"The concept of expected value of information is crucial to evaluation planning. Evaluation information can be very expensive but has the characteristic of diminishing marginal returns" (Shadish m.fl. 1991, s. 236).

Anbefalinger til effektiv puljestyring:

- Vurder i puljens planlægningsfase, om puljen skal evalueres – står evalueringens formål i forhold til dens omkostninger
- Hvis puljen skal evalueres, skal der i dens planlægningsfase tydeliggøres formål med evalueringen og evalueringens spørgsmål
- Evalueringsdesignet bør anvende evalueringsteori og evalueringsmetode
- Valg af evalueringsmodel afhænger af situationen
- Skal projekterne i puljen bidrage med data til puljens evaluering, bør disse bidrag være udarbejdet ud fra en fælles skabelon.

5.7 Puljernes opfølgning

I denne fase samler ministerierne op på puljerne fagligt og økonomisk, og hos bevillingsmodtagerne lægges der en strategi for videreførelsen af puljeaktiviteterne.

Puljernes opfølgning – problemer

Vores datamateriale peger på, at evalueringsrapporter, erfaringsopsamlinger, notater mv. samler støv, fordi der ikke er gjort noget aktivt for at formidle resultater, metoder, nye arbejdsformer mv.

Puljernes opfølgning – løsninger

Vores datamateriale nævner eksempler på forskellige formidlingsfora til den nye viden, som er opstået som følge af puljerne, kan formidles aktivt på konferencer, i netværk, på websider, på temadage mv.

Anbefaling til effektiv puljestyring:

- Aktiv formidling af puljens resultater.

5.8 Feedback til det politiske niveau

I denne fase får det centrale politiske niveau tilbagemelding om resultaterne af puljen.

Vi har i vores datamateriale ikke kunnet identificere problemer i denne fase.

6 REFERENCER

Albæk, Erik og Søren Winter (1993), "Evaluering i Danmark: Rationalitet eller politisk våben?", i: Politica, årg. 25, nr. 1, s. 27-46.

Albæk, Erik (1993), "Evaluering af forskning i Norden", i: Politica, årg. 25, nr. 1, s. 6-26.

Alter, Catherine og Marcia Egan (1997), "Logic Modeling: A Tool For Teaching Critical Thinking In Social Work Practice", i: Journal of Social Work Education, vol. 33, nr. 1, s. 85-102.

Alter, Catherine og Susan Murty (1997), "Logic Modeling: A Tool For Teaching Practice Evaluation", i: Journal of Social Work Education, vol. 33, nr. 1, s. 103-117.

Bjørnholt, Bente (2008), "Kvalitet og kvalitetsundersøgelser – hvad er det?", i: (Bjørnholt, Goul Andersen og Lolle, red.): Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet. Syddansk Universitetsforlag.

Bjørnholt, Bente, Jørgen Goul Andersen og Henrik Lolle (2008), "Kvalitet og kvalitetsundersøgelser – pejlemærker for fremtiden", i: (Bjørnholt, Goul Andersen og Lolle, red.): Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet. Syddansk Universitetsforlag.

Bregm, Kirsten (2007), "Klar besked om service og resultater" – nogle faldgruber", i: Samfundskonomen, nr. 3, s. 9-13.

Cooksy, Leslie J m.fl. (2001), "The program logic model as an integrative framework for a multimethod evaluation", i: Evaluation and Program Planning, vol. 24, s. 119-128.

Dahler-Larsen, Peter (1998), "Kan alle evalueringer vurderes ud fra samme standard og ville det gavne, hvis de levede op til det?", i: Nordisk Administrativ Tidsskrift, årg. 79, nr. 2, s. 233-236.

Dahler-Larsen, Peter (2001), "From Programme Theory to Constructivism", i: Evaluation, nr. 3, årg. 7, s. 331-349.

Dahler-Larsen, Peter (2007), "Constitutive Effects of Performance Indicator Systems", i: Advances in Program Evaluation, vol. 10, s. 17-35.

Dahler-Larsen, Peter (2008): Kvalitetens beskaffenhed. Syddansk Universitetsforlag.

Davidson, E. Jane (2000), "Ascertaining causality in theory-based evaluation", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, s. 17-26.

Chen, Huey og Peter H. Rossi (1983), "Evaluating With Sense: The Theory-Driven Approach", i: Evaluation Review, vol. 7, nr. 3, s. 283-302.

Chen, Huey (2004), "The Roots Of Theory-Driven Evaluation", i: Alkin (red.): Evaluation Roots. Sage Publications.

Chen, Huey (2005): Practical Program Evaluation. Sage Publications.

Chen, Huey (2007): "Theory-Driven Evaluation for Assessing and Improving Program Planning, Implementation, and Effectiveness". Workshop, Wednesday, November 7, Annual Conference of the American Evaluation Association, Baltimore, Maryland.

Foss Hansen, Hanne (2001), "Evaluering: Teori og praksis i designprocessen", i: Nordiske Organisationsstudier, vol. 3, nr. 3, s. 43-62.

Foss Hansen, Hanne (2005), "Choosing evaluation models. A discussion on evaluation design" i: Evaluation, nr. 4, vol. 11, s. 447-462.

Greene, Jennifer C. m.fl. (2007), "Method Choice: Five Discussant Commentaries", i: New Directions For Evaluation, nr. 113, spring, 111-127.

Ginsberg, Pauline (1984), "The dysfunctional side effects of quantitative indicator production: Illustrations from mental health care", i: Evaluation and Program Planning, vol. 7, s. 1-12.

Hamilton, Jenny og Jacinta Bronte-Tinkew (2007): Logic models In Out-Of-School Time Programs: What Are They And Why Are They Important. Child Trends. www.childtrends.org.

Hansson, Finn (1993), "Evalueringforskning og sociologisk teori", i: Dansk Sociologi, årg. 4, nr. 4, s. 22-38.

Innovation Network. Logic Model Workbook. 2005. www.innonet.org.

Israel, Glenn D (2001): Using Logic models for Program Development. University of Florida IFAS Extension.

KREVI 2008. Statslige puljer til kommuner – Overblik 2007. www.krevi.dk

KREVI 2008b. Konsekvenser af indikatorer. Udarbejdet af Peter Dahler-Larsen. www.krevi.dk

KREVI 2007. Effektiv puljestyring – evaluering af statens puljestyring. Projektbeskrivelse. www.krevi.dk

KREVI 2007b. Measuring local council performance. www.krevi.dk

Krogstrup, Hanne Kathrine (2002), "Når socialt arbejde bliver "standardvare"", i: Nordisk Sosialt Arbeid, s. 122-130.

Krogstrup, Hanne Kathrine (2006): Evalueringmodeller. 2. udgave. Academica.

Levin, Tomer m.fl. (2004), "Two-Year Evaluation of the Logic Model for Developing a Psycho-Oncology Service", i: PSYCHIATRIC SERVICES, vol. 55, nr. 4, s. 427-433.

Lipsky, Michael (1980): Street level bureaucracy. Rusell Sage Foundation.

Mandag Morgen 2008: "Hård kritik af puljedanmark: Bureaukratisk, lukket og uigennemskueligt." 3. marts.

McCawley, Paul F. : The Logic Model for Program Planning and Evaluation. University of Idaho Extension.

McLaughlin, John A. og Gretchen B. Jordan (1999), "Logic models: a tool for telling your program's performance story", i: Evaluation and Program Planning, vol. 22, s. 65-72.

- Millar, Annie m.fl. (2001), "Logic models: a systems tool for performance management", i: Evaluation and Program Planning, vol. 24, s. 73-81.
- Pawson, Ray (2002), "Evidence-based policy: In search of a method", i: Evaluation, vol. 8, s. 157-181.
- Perrin, Burt (1998), "Effective Use and Misuse of Performance Measurement", i: American Journal of Evaluation, vol. 19, nr. 3, s. 367-379.
- Perrin, Burt (2006), "How evaluation can help make knowledge management real", i: Rist & Stame (red.): From studies to streams – managing evaluative systems. Transaction Publishers.
- Porteous, Nancy L., Barbara J. Sheldrick og Paula J. Stewart (2002), "Introducing Program Teams To Logic Models: Facilitating The Learning Process", i: The Canadian Journal of Program Evaluation, vol. 17, nr. 3, s. 113-141.
- Rambøll Management 2006. Effektmåling i Integrationsministeriets puljestyling. Vejledning.
- Rein, Martin og Christopher Winship (1999), "The dangers of "strong" causal reasoning in social policy", i: Society, july/august, s. 38-46.
- Renger, Ralph (2006), "Consequences to federal programs when the logic-modelling process is not followed with fidelity", i: American Journal of Evaluation, vol. 27, nr. 4, s. 452-463.
- Renger, Ralph og Carolyn Hurley (2006), "From theory to practice: Lessons learned in the application of the ATM approach to developing logic models", i: Evaluation and Program Planning, vol. 29, s. 106-119.
- Rochleau, Bruce (1988), "Linking services to program goals: the two different worlds of program evaluation", i: Public Administration Quarterly, s. 92-114.
- Rogers, Patricia J., Anthony Petrosino, Tracy A. Huebner og Timothy A. Hacsí (2000), "Program theory evaluation: practice, promise, and problems", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, s. 5-13.
- Rush, Brian og Alan Ogborne (1991), "Program logic models: expanding their role and structure for program planning and evaluation", i: The Canadian Journal of Program Evaluation, vol. 6, nr. 2, s. 95-106.
- Sartorius, Rolf H. (1991), "The Logical Framework Approach to Project Design and Management", i: Evaluation Practice, vol. 12, nr. 2, s. 139-147.
- Schmitz, Connie C. (1999): Everything You Wanted To Know About Logic Models But Were Afraid To Ask. W.K. Kellogg Foundation.
- Shadish, William R. Jr., Thomas D. Cook og Laura C. Leviton (1991): Foundations of program evaluation – Theories of practice. Sage Publications.
- Shadish, William R. (1994), "Need-Based Evaluation Theory: What Do You Need To Know To Do Good Evaluation", i: Evaluation Practice, vol. 15, nr. 3, s. 347-358.
- Shadish, William R. (1998), "Evaluation Theory is Who We Are", i: American Journal of Evaluation, vol. 19, nr. 1, s. 1-19.

Stame, Nicoletta (2006), "Introduction – Streams of Evaluative Knowledge", i: Rist & Stame (red.): From studies to streams – Managing Evaluative Systems. Transaction Publishers.

Taylor-Powell, E og Henert, E. (2008): Developing a logic model: Teaching and training guide. University of Wisconsin Extension. www.uwex.edu/ces/pdande

Thurston, Wilfreda E. og Louise Potvin (2003), "Evaluability Assessment: A Tool for Incorporating Evaluation in Social Change Programmes", i: Evaluation, vol. 9, nr. 4, s. 453-469.

United Way of America (1996): Measuring program outcomes: A practical approach. www.national.unitedway.org

Weiss, Carol H. (1997), "How can theory-based evaluation make greater headway?" i: Evaluation Review, vol. 21, nr. 4, s. 501-524.

Weiss, Carol H. (1997b), "Theory-based evaluation: past, present and future", i: New Directions for Evaluation, nr. 76.

Wholey, Joseph (1983): Evaluation and Effective Public Management. Little, Brown & Company, Boston.

Wholey, Joseph (1987), "Evaluability Assessment: Developing Program Theory", i: New Directions for Program Evaluation, nr. 33, s. 77-92.

Winter, Søren (1994): Implementering og effektivitet. Systime.

Winter, Søren (2001), "Implementeringsforskningen og dens relation til evaluering", i: Dahler-Larsen & Krogstrup (red.): Tendenser i evaluering. Odense Universitetsforlag.

W.K. Kellogg Foundation (2004): Logic Model Development Guide. www.wkkf.org

7 DATAGRUNDLAG – EVALUERINGER AF PULJER

Beskæftigelsesministeriet

AKF (2004). Projekter til at forebygge bevægeapparatskader ved personløft – Delrapport I fra evalueringen af Puljen til forebyggelse af bevægeapparatskader som følge af tunge personløft. AKF forlaget.

Teknologisk Institut (2004). Forflytningsvejlederordninger. Delrapport II fra puljen til forebyggelse af bevægeapparatskader som følge af tunge personløft.

AKF (2004). Indførelse og forankring af projekter til at forebygge bevægeapparatskader ved tunge personløft – delrapport III fra evalueringen af Puljen til forebyggelse af bevægeapparatskader som følge af tunge personløft. AKF forlaget.

AKF & Teknologisk Institut (2004). Forebyggelse af bevægeapparatskader ved personløft – resultater og erfaringer fra evalueringen af Puljen til forebyggelse af bevægeapparatskader som følge af tunge personløft. AKF Forlaget.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005). Retningslinjer for tilskud fra puljer, der administreres af Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2007). Evaluering af Arbejdsmarkedsstyrelsens selvaktiveringsnetværk for seniorer 2005-2006.

Bymusen (2005). Et bedre arbejde i hverdagen – erfaringer fra 21 udviklingsprojekter om psykisk arbejdsmiljø og sygefravær.

RAMBØLL Management. Evaluering af Modelkommuneprojektet (virksomhedspuljen).

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

COWI (2007). Byer for Alle – Høje-Taastrup. Endelig evalueringsnotat.

LG Insight (2006). Evalueringsrapport. Unge nydanskere deltagelse i idræts- og foreningsindsatsen. Puljeindsatsen 2003-2006.

LG Insight (2006). Evalueringsrapport. Den beskæftigelsesfremmende indsats for flygtninge- og indvandrerkvinder samt familiesammenførte.

LXP consulting (2007). Evaluering af Integrationsministeriets pulje for uddannelsesguides.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2007). Før du søger om støtte.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2007). Viden om effektmåling.

NIRAS konsulenterne (2007). Evaluering af Bypuljen. Slutevaluering.

RAMBØLL Management (2006). Effektmåling i Integrationsministeriets puljestyring.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

Videnskabsministeriet og IT- og Telestyrelsen (2004). Selvbetjeningssystemer for studerende – evalueringsrapport

Undervisningsministeriet

Strategisk netværk. Tværgående midtvejsevaluering af forsøg med uddannelsesnetværk

Teknologisk Institut (2002). Evaluering af Puljen til Uddannelsesplanlægning. Uddannelsesplanlægning i små og mellemstore virksomheder – resultater og perspektiver.

Velfærdsministeriet

Danmarks Evalueringsinstitut (2008). Tilgange til udvikling af dagtilbud. Første delrapport i evaluering af Ansøgningspuljen til bedre kvalitet i dagtilbud.

Familiestyrelsen (2006). Opsamling af evalueringer af Regeringens pulje til udvikling af modulordninger i dagtilbud til børn.

Formidlingscentret Storkøbenhavn (2002). Puljerne 15-M, 50-M, Botilbud, B0-2000 og Dispsyk. Notat om tværgående opsamling for 2001.

Formidlingscentret Storkøbenhavn (2003). Erfaringer og tendenser fra fem af Socialministeriets puljer målrettet socialt udsatte. 15M, 50M, Botilbud, B02000, Dispsyk. Notat om tværgående opsamling for 2002.

NIRAS konsulenterne (2006). Evaluering af den særlige byfornyelsesindsats 2004-2010. Fase 1: Startevaluering.

RAMBØLL management (2004). Socialministeriets evaluering af indsatsen for at udvikle klubarbejdet.

Servicestyrelsen. Evaluering af pulje til en aktiverende indsats overfor ældre. Midtvejsrapport: Foreløbige resultater af projektbesøg.

Servicestyrelsen (2004). Evaluering af 225 mio. kr. puljen.

Servicestyrelsen (2006). Evaluering af fire metodeudviklingsprojekter støttet af puljen "Udvikling af behandlingstilbud til utilpassede unger".

Servicestyrelsen (2007). Udbudsmateriale. Evaluering af pulje til psykologihjælp.

Servicestyrelsen (2007). Vejledning om ansøgning til puljen: Udvikling af den kommunale organisering af beskyttet beskæftigelse for personer med handicap.

Servicestyrelsen (2007). Vejledning til ansøgningspulje til en forstærket indsats overfor gravide kvinder med stofmisbrug.

Servicestyrelsen (2007). Vejledning vedr. central pulje. Det Fælles Ansvar II satellitkontorer i boligområder.

Socialforskningsinstituttet (1999). Socialministeriets puljer – en pilotundersøgelse.

Socialforskningsinstituttet (2000). Socialministeriets puljer II. Beskrivelse af 6 udvalgte puljer på baggrund af eksisterende evalueringsmateriale.

Socialforskningsinstituttet (2001). De sociale puljer – en tværgående analyse af Socialministeriets puljemidler.

Socialforskningsinstituttet (2005). Etablering og status for projekterne under de fire delindsatsområder. Evaluering af puljen til socialt udsatte grupper i de seks største byer – delrapport I.

Socialforskningsinstituttet (2005). Udviklingen i omfanget af indsatsen for de socialt udsatte grupper. En analyse af kravet om tilvækst. Evaluering af puljen til socialt udsatte grupper i de seks største byer – delrapport II.

Socialforskningsinstituttet (2006). Indsats for socialt udsatte. Evaluering af puljen til socialt udsatte grupper i de seks største byer – delrapport III.

Socialforskningsinstituttet (2007). Oplysning om demens. En evaluering af Socialministeriets pulje til oplysning om demens.

Socialministeriet (2000). Rapport om puljer. Puljeudvalget.

Socialministeriet (2003). Rapport om udmøntning af Pulje til socialt udsatte grupper.

Socialministeriet (2007). Psykiatraftale 2007-2010. Vejledning om økonomisk støtte til: A. Projekter til varetagelse af den sociale, pædagogiske og psykologiske indsats og støtte til børn og unge med lettere psykiske problemer. B. Projekter til varetagelse af den psykologiske indsats og støtte til unge på ungdomsuddannelserne.

Socialministeriet (2007). Psykiatraftale 2007- 2010. Vejledning om økonomisk støtte til forældre af psykisk syge børn og unge – netværksdannelse.

UFC-Unge (2002). Tværgående opsamling på DASK- og OBS-puljerne. Notat af 01.02.02.

UFC-Unge (2003). Tværgående opsamling på OBS-puljen. Notat af 31.01.03

Videns- og formidlingscenter for socialt udsatte (2004). Tværgående rapport. Redegørelse for fem af Socialministeriets puljer.

Videns- og formidlingscenter for socialt udsatte (2005). Tværgående rapport. Redegørelse for 5 af Socialministeriets puljer målrettet socialt udsatte.

Videns- og formidlingscenter for socialt udsatte (2006). Tværgående rapport 2005. Redegørelse for tendenser i projekter i 12 af Socialministeriets puljer målrettet særligt vanskeligt stillede socialt udsatte voksne.

Rigsrevisionen

Rigsrevisionen (2002). Beretning om satsreguleringspuljen. Nr. 3.

Rigsrevisionen (2004). Beretning om Miljøministeriets forvaltning af Velfærdspuljen. Nr. 5.

Rigsrevisionen (2005). Beretning om pulje til socialt udsatte grupper. Nr. 7.