

Udvidet evalueringsmodel på Roskilde Bibliotekerne - Winters¹ integrerede evalueringsmodel for implementering af vedtagne politikker (policy)

Af analysemedarbejder Isabella Hertz Gothen

Winters model bruges på Roskilde Bibliotekerne til evaluering af vedtagne politikker.

Oversigt over evalueringsprocessen:

- 1) Definition af formålet med evalueringen. Stillingtagen til hvad evalueringen skal bruges til og hvordan der skal handles på resultaterne.
Tidsplan for evalueringen.
Afklaring af hvor meget hjælp og vejledning du har brug for i forløbet.
- 2) Udvalgelse af evalueringstemaer.
- 3) Planlægning og stillingtagen til hvordan evalueringstemaerne skal undersøges.
Valg af metode og udarbejdelse af undersøgelsesdesign.
- 4) Gennemførelse af evaluering/undersøgelse: Dataindsamling og analyse.
- 5) Konklusion på evalueringen.

Baggrund for modellen

Winter ville med sin evalueringensmodel prøve at forene top-down og bottom-up perspektiverne i én samlet model, som samler de mest interessante implementeringsfaktorer. Winter havde i sin tid håbet af modellen kunne danne grundlag for en samlet evalueringsteori, men opgav siden håbet i erkendelse af at evaluering er for mangesidigt til at kunne rummes i en teori.

Modellen kan med fordel bruges som analyseskema. Modellen giver mulighed for at dykke ned et eller flere steder i implementeringsprocessen alt efter hvad der er relevant i forhold til den aktuelle undersøgelse/evaluering. Modellen giver således et samlet billede af et muligt implementeringsforløb, med alle/mange væsentlige faktorer og forhold der kan spille ind på processen.

Modellens sigte er at skabe et overblik og analysemuligheder for et implementeringsforløb af politisk vedtagne politikker (f.eks. byråd, ministerielle mv.)

Modellen er i høj grad relevant til undersøgelser/evalueringer konkrete implementeringsforløb af policys, som har direkte indflydelse på borgerne og hvor beslutningstagerne/policy udarbejdelsen er sket på et andet (højere) organisatorisk niveau end der hvor politikken skal implementeres. Modellen er således relevant når frontpersonale (forvaltere /off.ansatte med direkte borgerkontakt) skal udrulle og implementere vedtaget lovgivning og hvor forskellige politisk ledede organisationer har forskellige roller i at implementere politikkerne.

Modellen indeholder, som beskrevet, mange interessante faktorer og forhold der kan være en øjenåbner i en evaluering. Især forhold omkring divergerende incitamenter, adfærd hos

¹ Winter og Nielsen, "Implementering af politik", 2010, Academica.

frontmedarbejdere og målgruppen (borgerne), samt samspillet eller mangel på sammen mellem forskellige organisationsniveauer og/eller forskellige oftest politisk ledede institutioner.

I bibliotekssammenhæng vil modellen være brugbart som analyseskema og overbliksgivende skema i forhold til det den er tiltænkt: Evaluering af implementering af vedtaget lovgivning. Det kan f.eks. for Roskilde Bibliotekerne være en evaluering af implementeringen af bibliotekspolitikken, da dette vil ramme indenfor sigtet med Winters model og der vil modellen med fordel kunne bruges i sin oprindelige form.

Derimod er modellen ikke brugbar til almindelig projektevalueringer, idet biblioteksprojekterne i langt overvejende grad ikke handler om at implementere policy. En omformning af modellen til "almindelig projektbrug" er heller ikke hensigtsmæssig, idet selve ideen med og grundlaget for modellen er en anden. Derfor er modellen valgt fra som almindelig projektevalueringsværktøj på Roskilde Bibliotekerne (selvfølgelig med undtagelse af policy-implementering – se ovenstående – og tilgrænsende projektyper – se nedenfor).

Dog kan der være projekter, som ikke drejer sig direkte om policy-implementering, som alligevel kan have glæde at tage udgangspunkt i enkelte elementer i analysemodellen. Det vil dreje sig om større projekter, som har en tilgrænsende problemstilling (til policy-implementering). Det vil nærmere bestemt sige, projekter, som på en eller anden vis, har til formål at udrulle et koncept eller implementerer en større "opgave" og hvor disse forhold gør sig gældende: Ideudviklingen eller projektformuleringen er foregået i andet organisatorisk regi, end de der er udførende – og hvor projektet indeholder processer som er karakteriseret ved mulig divergens i mellem flere aktører, målgruppe(r) og organisatoriske niveauer. I praksis vil det nok hovedsagelig dreje sig som større samarbejdsprojekter, hvor flere organisationer/institutioner har andel i eller ejerskab til projektet og selvfølgelig især, hvor centrale begreber som "markarbejder-" og "målgruppeadfærd" udgør væsentlig implementeringsfaktorer.

Modellen kan derfor bruges som værktøj i de tilgrænsende projekter, hvor det giver mening at bruge de analysefaktorer og procesinddelinger, der er beskrevet i modellen. Det er, som beskrevet tidligere, muligt at plukke de dele ud fra modellen som er relevante i den givne sammenhæng.

Det vurderes i hvert enkelt tilfælde om det er hensigtsmæssigt at bruge den integrerede implementeringsmodel – eller dele af den. I de projekter hvor der giver mening at bruge Winters model enten i sin helhed eller dele af den, udarbejdes der i hvert tilfælde et konkret evalueringdesign, som er skræddersyet til det konkrete projekt/implementeringsforløb. Designet kan udarbejdes i samarbejde med evaluator (hvis det er projektleder eller lign. der selv evaluerer) eller med den der "bestiller" evalueringen. Der tages stilling til hvem der gennemfører evalueringen i hvert enkelt tilfælde.

Definition af formålet med evalueringen:

Det overordnede formål med denne type evaluering er at se hvordan implementeringsprocessen er forløbet og om de målsætninger der knytter sig til implementeringen er opnået, samt hvordan "politikken" fungerer i praksis. Der er imidlertid mange facetter og elementer at dykke ned i.

Som hjælp til at indkredse det specifikke formål kan der tages udgangspunkt i disse spørgsmål:

- Hvad vil I gerne vide, når evalueringen er gennemført, som I ikke ved i dag?
- Hvad vil I gerne opnå med evalueringen?

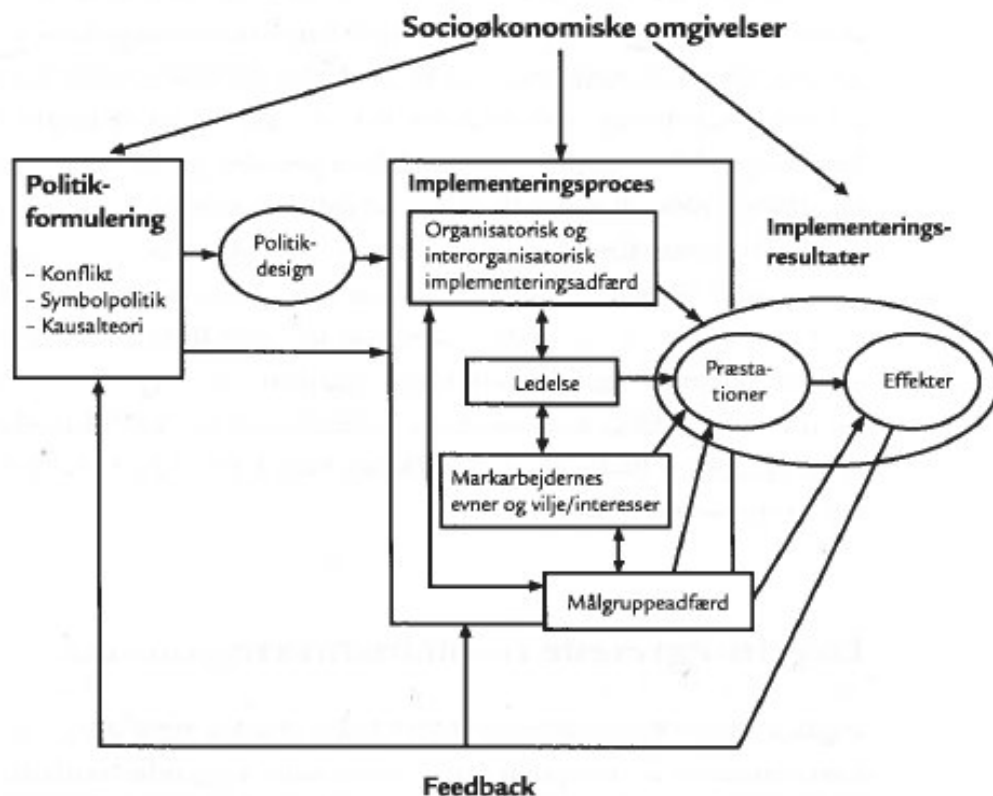
Udvælgelse af evalueringstemaer:

Der skal tages stilling til hvilke dele af implementeringsforløbet og hvilke aktører det kan være relevant at undersøge. Udvælgelsen af evalueringstemaer tager udgangspunkt i Winters im-

plemteringsmodel med tre overordnede faser: **Politikformulering, implementeringsproces og implementeringsresultater:**

Skitse over model:

Figur 1.1. Den integrerede implementeringsmodel



Til udvælgelses af evalueringstemaer kan der tages udgangspunkt i disse underemner til Winters model

Listen er ikke udtømmende, men fungerer som inspiration til overvejelser om hvilke emner det kan være relevante at dykke ned i.

- Hvad karakteriserede politik/projektformuleringen?

Her tænkes på interessekonflikter mellem de udarbejdende aktører.

Her tænkes på hvilken sammenhæng/kontekst formuleringen er foregået i – hvilken diskurs er formuleringen eventuelt en del af.

Her tænkes på hvad er det egentlige formål med formuleringen? (symbol-, konsensus-, realpolitiske).

Her tænkes på hvilke kausale sammenhænge er indeholdt i politikken/projektet.

- Hvad karakteriserer implementeringsprocessen?

Organisatoriske forhold

Her tænkes på interessekonflikter mellem forskellige organisationer/institutioner.

Her tænkes på samarbejdsrelationer mellem forskellige organisationer/institutioner – hvad karakteriserede samarbejdsrelationen.

Her tænkes på interessekonflikter internt i organisationen.
Her tænkes på samarbejdsrelationer internt i organisationen.

Ledelsesmæssige forhold

Hvilken rolle spillede ledelsen i implementeringen - den tiltænkte vs. den reelle.
Hvilke incitaments og kapacitets problematikker var bestemmende for forløbet (ledelse).
Samarbejdsrelationer og interessekonflikter mellem ledelse og medarbejdere/markarbejdere.

Medarbejder/markarbejder forhold

Hvilken rolle spillede medarbejderne i implementeringen - den tiltænkte vs. den reelle.
Hvilke incitaments og kapacitets problematikker var bestemmende for forløbet (medarbejdere).
Samarbejdsrelationer og interessekonflikter mellem medarbejdere/markarbejdere og brugere/målgruppen.

Målgruppe/bruger forhold

Hvilken rolle spillede brugerne/målgruppen i implementeringen - den tiltænkte vs. den reelle.
Hvilke incitaments og kapacitets problematikker var bestemmende for forløbet (brugere/målgruppen).

- Hvad karakteriserer Implementeringsresultatet

Beskrivelse af hvilken divergens der er mellem de opnåede resultater og policydesignet.
Hvad kom der ud af det – hvad er det egentlige resultat? Hvordan fremstår den implementerede politik i praksis.
Hvilke præstationer (ledelse, medarbejder, brugere) bidrog positivt til implementeringen og hvilke bidrog negativt?

- Hvad karakteriserer de socioøkonomiske omgivelser

Hvilke socioøkonomiske forhold har spillet ind på implementeringsprocessen og resultatet? - her tænkes på overordnede samfundsmæssige diskurser, væsentlige ændringer i økonomiske og sociale faktorer mv.

Valg af metode og udarbejdelse af undersøgelsesdesign

Når evalueringstemaerne er udvalgt udarbejdes der et undersøgelsesdesign og vælges metode. Design og metode afhænger helt af det konkrete formål og hvilke temaer der er valgt.

Der skal også tages stilling til hvilke "mål" der skal evalueres på. Der kan evalueres på de officielle/formelle mål for politikken. Der kan også tages udgangspunkt i officielle krav til processen (procesregulering). Endelig kan der tages udgangspunkt i mål som opstilles i forbindelse med udarbejdelsen af designet. Hvilke mål der skal evalueres på afhænger af formålet med evalueringen og hvem som er "bestiller" af evalueringen.

Gennemførelse af evaluering/undersøgelse: Dataindsamling og analyse

Gennemførelsen af evalueringen kan både foregå undervejs i processen eller når politikken er implementeret. Det kan være relevant med både kvalitative og kvantitative undersøgelsesmetoder, ligesom elementer fra forskellige former for evaluering kan anvendes.

Konklusion på evalueringen:

Hvordan der kan konkluderes på evalueringen afhænger af evalueringstemaer, undersøgelsesdesign, metode og "mål". Desuden afhænger det af hvem som har bestilt evalueringen: Er det projektleder selv der vil evaluere, en chef eller politikere der har ønsket af få belyst hvordan det er gået med politikimplementeringen.

En del af konklusionen på evalueringen er også at beskrive hvordan resultaterne kan eller skal bruges.