

---

# Årsprogram 2009



**KREVI.**

Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI) præsenterer i denne publikation sit årsprogram for 2009.

Årsprogrammet indeholder KREVI's mission, vision, strategier og prioriteringer for det kommende år.

Årsprogrammet tjener både formål udadtil og indadtil. Udadtil sætter det rammerne for aktiviteterne i 2009 og tegner dermed et samlet billede af, hvad man kan forvente fra KREVI's side i 2009. Årsprogrammet indeholder også beskrivelser af vores faglighed, prioriteringer, organisation, kommunikation og hvordan vi tænker, at vores viden og aktiviteter skaber forandring. Indadtil er årsprogrammet det redskab, der definerer retning i vores projekter. Alle vores aktiviteter i 2009 vil have en direkte kobling til forskellige dele af årsprogrammet.

God læselyst.

På instituttets vegne

Tim Jeppesen  
Direktør

**KREVI.**

Olof Palmes Allé 13  
8200 Århus N  
[www.krevi.dk](http://www.krevi.dk)  
[post@krevi.dk](mailto:post@krevi.dk)

T: 7226 9970  
F: 7226 9980

Grafisk design: Designit

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1 INDLEDNING</b> .....	<b>4</b>
FORMÅL.....	4
HVORDAN VIL 2009 ADSKILLE SIG FRA 2008? .....	4
KREVI ER .....	4
<b>2 MISSION OG VISION</b> .....	<b>6</b>
MISSION .....	6
VISION .....	6
<b>3 TEMAER OG INDSATSOMRÅDER I 2009</b> .....	<b>8</b>
MERE AF DET SAMME, TAK.....	8
DEN INDRE SAMMENHÆNG.....	8
TEMA 1: TVÆRGÅENDE STYRING .....	9
TEMA 2: RAMMEBETINGELSERNE .....	10
DE SAMME SEKS INDSATSOMRÅDER I 2009 .....	10
RAMMERNE ER FYLDT GODT UD .....	12
PLANLAGTE OG MULIGE PROJEKTER I 2009 .....	13
FORVENTNINGER TIL AKTIVITETSLEVELY I 2008 .....	14
<b>4 KREVIS VIDEN SKAL BRUGES</b> .....	<b>16</b>



# 1 INDLEDNING

## Formål

Årsprogrammet har to formål. Det første formål er at præsentere rammerne for KREVI's virksomhed. Missionen, visionen og strategierne udgør rammen for de temaer, indsatsområder og projekter, der tænkes gennemført. Vi fortæller også, hvorfor vi vil gennemføre dem, og hvilke principper der ligger til grund. Det andet formål er, at årsprogrammet skal fungere som medarbejdernes og bestyrelsens fælles referenceramme i forbindelse med instituttets arbejdstilrettelæggelse.

Årsprogrammet er blevet til i en proces, der strækker sig fra primo juni til 1. oktober 2008. Årsprogrammet er først og fremmest et udtryk for de ambitioner og interesser KREVI's bestyrelse har med KREVI's aktiviteter i 2009. Bestyrelsen har derfor haft strategiseminar ultimo juni og bestyrelsesmøde primo september, hvor årsprogrammet er udviklet. Men det har i høj grad været en åben proces, med inddragelse af en række centrale interessenter og samarbejdspartnere. KREVI's medarbejdere startede hele processen med strategiseminar primo juni. Det Rådgivende Udvalg har ultimo august læst og givet kommentarer på første udkast. Undervejs i processen har andre samarbejdspartnere løbende været inddraget og er kommet med gode ideer, råd og kommentarer.

## Hvordan vil 2009 adskille sig fra 2008?

I forbindelse med udviklingen af et nyt årsprogram er det naturligt at evaluere det gamle. Det har vi også gjort, og grundlæggende er der tilfredshed med aktiviteterne i 2008, og ikke mindst med den strategi og de perspektiver, der er tegnet op i årsprogrammet for 2008. Og der er samtidigt en oplevelse af, at der fortsat er mange spændende projekter og aktiviteter inden for de rammer. Derfor bliver den overordnede ramme for KREVI's aktiviteter i 2008 ført med over i årsprogrammet for 2009. Mottoet for 2009 bliver altså 'mere af det samme, tak'. Det nye i 2009 består dermed i høj grad af nye projektmuligheder inden for rammer, der er uændrede ift. 2008.

## KREVI er...

KREVI blev etableret ved 'Lov om et evalueringsinstitut for kommuner m.v.', lov nr. 548 af 24. juni 2005.

I foråret 2006 blev der nedsat en bestyrelse og i efteråret 2006 blev det Rådgivende Udvalg nedsat.

Bestyrelsen består af:

- Partner Lisbeth Binderup, Lundgaard Konsulenterne, Formand
- Cheføkonom Jan Olsen, KL
- Cheføkonom Kristian Heunicke, Danske Regioner
- Professor Jens Blom-Hansen, Aarhus Universitet
- Kommitteret, Ib Valsborg, Finansministeriet
- Afdelingsleder Birgitte Olesen, Velfærdsministeriet

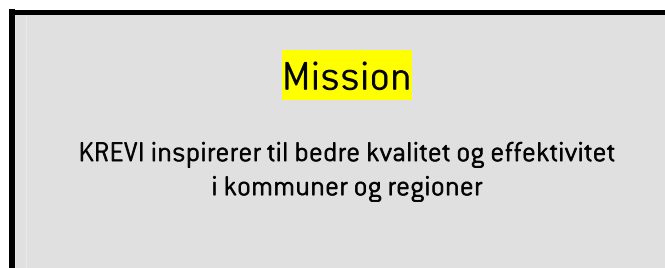
Det Rådgivende Udvalg består af:

- Afdelingsleder Ole Gregersen, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Områdechef Katja Munch Thorsen, Danmarks Evalueringsinstitut
- Seniorforsker Mari-Ann Flyvholm, Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø
- Afdelingsdirektør Kirsten Wismer, Danmarks Statistik
- Udviklingschef Andy Andresen, Funktionærernes & Tjenestemændenes Fællesråd
- Forbundsformand Dennis Kristensen, Det Kommunale Kartel
- Afdelingschef Niels Lykke Jensen, Akademikernes Centralorganisation
- Direktør Mette Wier, Anvendt KommunalForskning
- Lektor Kirsten Bregn, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter
- Professor Peter Munk Christiansen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Professor Hanne Foss Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Direktør Anne Jastrup, Region Midtjylland
- Kommunaldirektør Ole Jespersen, Herning Kommune
- Seniorprojektleder Helle Engelund, COWI A/S

## 2 MISSION OG VISION

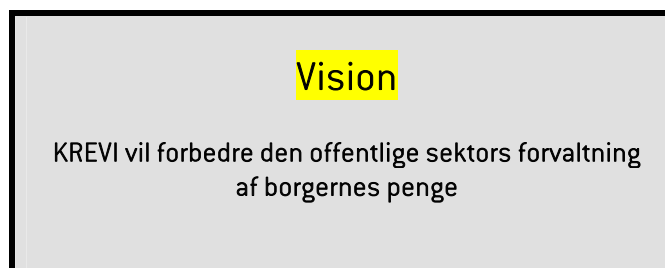
### Mission

Missionen er et udtryk for det vi **GØR**, vores opgaver, hverv og eksistensgrundlag. Missionen udtrykker den nytte og nødvendighed KREVI repræsenterer for andre.



### Vision

Visionen er et udtryk for det vi **VIL**. Den er et fremtidsbillede på, hvordan vi ønsker at se os selv. Visionen angiver retning for det, vi skal bevæge os imod.



KREVI har fire hovedopgaver

- **Vidensproducent.** KREVI skal gennemføre evalueringer og benchmarking på tværs af kommuner og regioner samt af enkelte kommuner og regioner
- **Rådgiver.** KREVI skal rådgive offentlige myndigheder om evalueringer
- **Vidensbank.** KREVI skal indsamle nationale og internationale erfaringer med evalueringer
- **Rugekasse.** KREVI skal tjene som videns- og læringscenter for kommuner og regioner

Visioner som **vidensproducent**

KREVI vil producere, indsamle og formidle viden, der forbedrer den offentlige sektors forvaltning af borgernes penge. KREVI skaber viden dels ved selv at gennemføre evalueringer og analyser, og dels ved at udbyde evalueringer og analyser til andre institutioner, centre og private virksomheder.

- **Tværgående styring.** Vi vil udvikle kommuners og regioners tværgående styring ved - igennem evalueringer og analyser - at producere viden og redskaber, der

fremmer, at den planlagte kvalitet realiseres med det lavest mulige ressourceforbrug.

- **Rammebetingelser.** Vi vil udvikle regeringens og folketingets styring af kommuner og regioner ved - igennem evalueringer og analyser - at producere viden om, hvordan forskellige statslige styringsformer virker i kommuner og regioner, og hvilke der er enkle at håndtere.
- **Transparens.** Vi vil skabe åbenhed og gennemsigtighed i kommuner og regioner, så det står klart for borgeren, hvilke krav der kan stilles til serviceniveau, og hvordan ressourcerne anvendes.

Visioner som **rådgiver**

KREVI vil rådgive offentlige myndigheder om evalueringer.

- **Det naturlige valg.** Vi vil være en central samarbejdspartner, når stat, regioner og kommuner har spørgsmål om - eller behov for - rådgivning om evalueringer.
- **Faglig integritet og kreativitet.** Vi vil være kendt som en samarbejdspartner, der stiller fagligt stærke, men også kreative løsninger til rådighed for kommuner og regioner.
- **Altid ny viden.** Vi vil sikre, at den rådgivning, vi leverer, altid er baseret på ny og aktuell teoretisk, metodisk og praktisk viden.
- **Konkret og anvendelsesorienteret viden.** Vi vil sikre, at når vi rådgiver, så kan den viden, vi stiller til rådighed, altid omsættes til praksis og til fremadrettede løsninger.

Visioner som **vidensbank**

KREVI vil indsamle og formidle nationale og internationale erfaringer med evalueringer.

- **Kvalitet.** Vi vil indsamle og formidle viden og erfaringer om evalueringer overskueligt, struktureret og inspirerende.
- **Vender blikket udad.** Vi vil også indsamle erfaringer med evalueringer fra andre lande og sikre, at de tilpasses til danske forhold.

Visioner som **rugekasse**

KREVI vil være et videns- og læringscenter for kommuner og regioner.

- **Bygge bro.** Vi vil understøtte et frugtbart og inspirerende samarbejde imellem teoretisk viden i forskningsmiljøer inden for evaluering og praktisk viden i kommuner og regioner.
- **Udvikling.** Vi vil udvikle, afprøve og benytte ny viden og værktøjer til evaluering, kvalitetsudvikling og økonomistyring.

## 3 TEMAER OG INDSATSOMRÅDER I 2009

### Mere af det samme, tak

De temaer og indsatsområder der blev defineret i årsprogrammet for 2008, har været gode. De har lagt en ramme for KREVI's aktiviteter, der har givet mulighed for mange forskellige projekter men samtidig har sikret en rød tråd og skabt en sammenhæng. Og vi er langt fra færdige. Der er stadig mange spændende, relevante og vigtige projekter og aktiviteter, KREVI kan lave inden for de rammer, der blev lagt i 2008. Derfor vil vi gerne fortsætte med de samme rammer i 2009. Mottoet for 2009 bliver 'mere af det samme, tak'.

### Den indre sammenhæng

KREVI's strategier fortæller, hvorledes vores mission og vision kan opfyldes og udtrykker de midler, der tages i brug for at udføre missionen og realisere visionen.

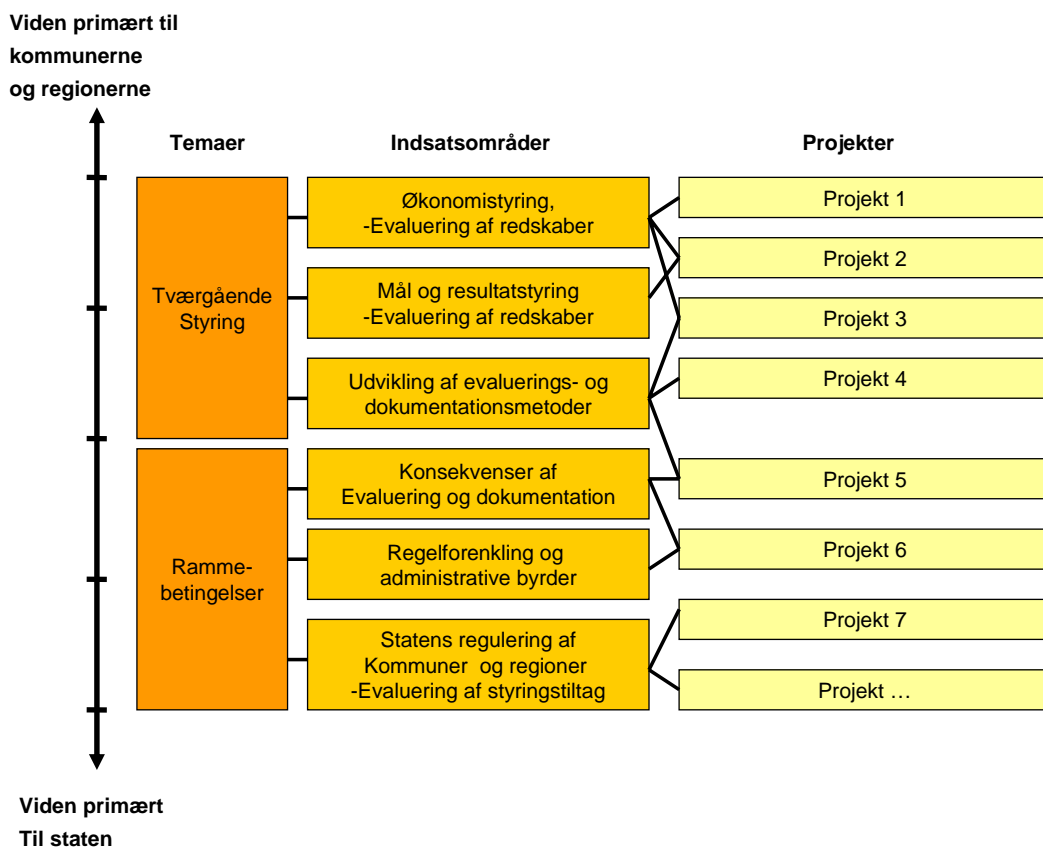
KREVI's aktiviteter kan overordnet inddeles i to temaer:

- Kommunernes og regionernes tværgående styring, hvor formålet er at producere viden, der evaluerer og udvikler kommunernes og regionernes forskellige styrings-tiltag.
- De statslige rammebetingelser for kommuner og regioner, hvor formålet er at producere viden, der evaluerer og udvikler styringsrelationen mellem staten og kommunerne og regionerne.

Inden for disse temaer er der en række indsatsområder, der hver rummer de konkrete projekter, analyser og evalueringer. Indsatsområderne samler dermed de konkrete projekter under nogle bestemte overskrifter. Det giver fokus og retning på KREVI's projekter. I forbindelse med udarbejdelsen af årsprogrammerne vælger og prioriterer bestyrelsen temaerne og indsatsområderne. Direktøren beslutter de konkrete projekter, der iværksættes inden for indsatsområderne. Årsprogrammet kommer dermed til at indeholde temaer og indsatsområder, men indeholder ikke de konkrete projekter. På den måde udstikker bestyrelsen retningslinjerne for årets aktiviteter.

Sammenhængen mellem temaer, indsatsområder og projekter fremgår af figur 1.

Figur 1 Sammenhængen mellem temaer, indsatsområder og projekter i KREVI



Projekterne til højre i figur 1 varierer meget i omfang. Nogle projekter gennemføres på 3-4 måneder, mens andre vil vare i mere end et år. Nogle af projekterne er løst primært af en enkelt medarbejder, andre bliver løst af 2-3 medarbejdere.

Figur 1 illustrerer også, at de enkelte projekter kan relatere sig til flere af indsatsområderne. Et projekt, der f.eks. har til formål at udvikle metoder til effektiv økonomistyring, kan også godt bidrage til viden inden for indsatsområdet udvikling af evaluerings- og dokumentationsmetoder.

Årsprogrammet er en rullende planlægning. Der er en række centrale analyser og evalueringer, der er igangsat, men som først bliver færdig i 2009. Derfor vil årsprogrammet for 2009 videreføre en række af de linjer og prioriteringer, der ligger i årsprogrammet for 2008.

## Tema 1: Tværgående Styring

Formålet med at gennemføre evalueringer og analyser af kommunernes og regionernes tværgående styring er at producere, indsamle og formidle viden om kommunernes og regionernes interne styring i bred forstand. Der vil naturligt være fokus på at evaluere styringsredskaber og på at identificere effekten af styringsredskaberne. Mange styringsredskaber er ikke sektorspecifikke, men går på tværs af de kommunale og regionale sektorer. Analyserne vil derfor ofte blive gennemført på tværs af sektorer.

KREVI vil lægge vægt på at inspirere til bedre økonomistyring, men vil også gennemføre analyser og evalueringer af andre tværgående styringstiltag. I KREVI er økonomistyring mange ting. Et vigtigt element er kommunernes og regionernes evne til løbende at styre

indtægter og udgifter igennem året, så budgettet overholdes. Men KREVI betragter økonomistyring som en disciplin, der vedrører styringen af hele den kommunale og regionale produktionsproces, fra budget og input til de endelige effekter. Økonomistyring i KREVI rummer således både finansiell styring af input, kapacitets- og aktivitetsstyring, samt resultatstyring.

God økonomistyring handler derfor både om økonomi og kvalitet. De metoder og redskaber, der skal anvendes til at økonomistyre inden for eksempelvis ældreområdet, skal derfor både sikre, at den finansielle og økonomiske administration er effektiv, og at den planlagte service rent faktisk leveres med den planlagte kvalitet. KREVI skal derfor producere, indsamle og formidle viden, der inspirerer kommuner og regioner til at synliggøre de aktiviteter, der iværksættes, hvilke effekter de medfører og hvad de koster.

Kommuner og regioner har iværksat en lang række forskellige tiltag med henblik på at styre og effektivisere forvaltningen. Kommuner og regioner har en god tradition for at lade sig inspirere af hinanden, og disse forskellige tiltag har derfor bredt sig - nogen mere end andre. KREVI skal være med til at understøtte, at de gode erfaringer breder sig. Men vi skal også sikre, at de ikke kun breder sig på grund af tro og snusfornuft, men breder sig på baggrund af en systematisk indsamling og analyse af erfaringer, samt en viden om virkninger og effekter.

## Tema 2: Rammebetingelserne

Formålet med at gennemføre evalueringer og analyser af de rammebetingelser, regeringen og folketinget giver kommuner og regioner, er at producere, indsamle og formidle viden, der inspirerer regeringen og folketinget til øget kvalitet og effektivitet i styringen af kommuner og regioner.

Styringsrelationen mellem regeringen/folketinget, kommuner og regioner er en balance. Det, der skal balanceres, er på den ene side regeringens og folketingets adgang til at styre og sætte rammerne for produktionen af velfærdsydelser, og på den anden side kommunernes og regionernes mulighed for at tilpasse velfærdsydelserne til borgernes behov.

Det vigtige i styringsrelationen er, at regeringen og folketinget på den ene side opstiller klare mål og rammer, og at de, i det omfang det er muligt, bygger på viden om sammenhængen mellem indsats, økonomi og effekt. På den anden side er det også vigtigt, at kommuner og regioner har mulighed for at vælge den måde at producere velfærdsydelserne på, som de vurderer, er den bedste.

Styringsrelationen indeholder dermed en gensidig afhængighed: Regeringen og folketinget skal give kommuner og regioner en reel mulighed for at vælge metoder til styring af velfærdsproduktion. Men en forudsætning for dette er, at kommuner og regioner kan dokumentere, at regeringens og folketingets mål for velfærdsydelser er realiseret. Denne viden er nødvendig for, at regeringen og folketinget kan regulere igennem mål og rammer frem for en regulering af metoder og processer.

## De samme seks indsatsområder i 2009

I 2009 former KREVIs aktiviteter sig om de samme 6 grundlæggende indsatsområder som i 2008:

- **Økonomistyring -erfaringer, styringsinstrumenter og effektivitet**  
Økonomistyring handler blandt andet om at styre udgifterne via udarbejdelse af detaljerede og realistiske budgetter, der muliggør efterfølgende opfølgning på og

styring af det faktiske forbrug. Mange kommuner og regioner har vanskeligt ved denne styring, og det er der mange forskellige årsager til. Det kan bl.a. skyldes, at der anvendes en lang række forskellige redskaber og metoder, og at der kun i begrænset omfang eksisterer viden om deres effektivitet. Hvilke metoder og redskaber er bedst til hvad? Men økonomistyring er også økonomisk styring. Økonomisk styring sker ofte igennem forskellige økonomiske belønnings- og sanktionsmekanismer, der giver incitamenter til en bestemt adfærd. Staten bruger økonomiske incitamenter i styringen af kommuner og regioner. Kommuner og regioner bruger økonomiske incitamenter internt til at styre eksempelvis forvaltningers eller afdelingers adfærd. For at kunne designe styringen bedst muligt er det vigtigt med sikker viden om konsekvenserne af de forskellige måder at udføre økonomisk styring på og ikke mindst, hvordan økonomiske incitamenter implementeres i organisationer.

- **Mål- og resultatstyring - evaluering af redskaber**

Mål- og resultatstyring handler grundlæggende om at sikre, at kommunen og regionen producerer og leverer de mål og det kvalitetsniveau, der er budgetteret med. Altså at sikre at borgerne får den service og de ydelser, de er stillet i udsigt. Kommuner og regioner anvender i dag en række forskellige redskaber til denne styring. Mange af disse redskaber har afsæt i New Public Management. Redskaberne er derfor bygget op omkring de samme grundlæggende principper, men er ofte meget forskellige, kommunerne imellem. Også her er det væsentligt at indsamle og analysere erfaringer og producere viden om de forskellige redskabers resultater og effektivitet.

- **Udvikling af evaluerings- og dokumentationsmetoder**

Det er vigtigt at dokumentere kvaliteten af den kommunale og regionale serviceproduktion. Både i kvalitetsreformen og i de sidste års økonomiaftaler mellem regeringen, regionerne og kommunerne er dokumentation fremhævet som en af de vigtigste kommunale og regionale opgaver i de kommende år. Men ofte er kvalitet ikke en absolut, men en subjektiv størrelse. Kvalitet afhænger derfor af, hvem der vurderer den, og hvordan den bliver målt. Når kvalitet dokumenteres, er det derfor nødvendigt at måle dels kommunens og regionens ydelser og dels, hvilke effekter de har i det omgivende samfund generelt, men i særdeleshed ved borgerne. Nogle ydelser og effekter kan måles ved hjælp af kvantitative metoder, mens andre må måles ved mere kvalitative metoder. Ofte skal der anvendes en kombination af begge metoder. Der er et stort behov for viden om, hvilke evaluerings- og dokumentationsmetoder der kan anvendes inden for de forskellige serviceområder.

- **Konsekvenser af evaluering og dokumentation**

Evalueringer bliver i stigende grad brugt af staten til at styre og regulere serviceproduktionen i kommuner og regioner. Statslige krav til evalueringer, de nationale indikatorer på de store serviceområder og den Danske Kvalitetsmodel på sundhedsområdet er eksempler på, at evalueringer og dokumentationskrav bliver et styringsinstrument. Dokumentations- og evalueringskravene kan have mange forskellige begrundelser, herunder: Kvalitetssikring og -udvikling, effektivisering, demokratisk ansvarlighed, prioritering og kvalificering af borgerens valgmuligheder. Der er imidlertid kun i begrænset omfang gennemført evalueringer af evalueringer og der mangler derfor viden om tilsigtede og utilsigtede konsekvenser af dokumentations- og evalueringskrav. Viden om disse konsekvenser og effekter kan også kvalificere debatten om, hvorvidt evaluerings- og dokumentationskravene er blevet for store i den offentlige sektor. For at kunne besvare dette spørgsmål er det principielt nødvendigt at sammenstille alle tænkelige omkostninger med alle gevinster ved evaluerings- og dokumentationsindsatsen.

- **Regelforenkling og administrative byrder**

I bestræbelserne på at effektivisere den offentlige sektor er det vigtigt, at der er fokus på at reducere unødige administrative processer og statslig regulering. Dette kan gøres både i et fremadrettet og bagudrettet perspektiv. I det fremadrettede

perspektiv skal der produceres viden om, hvordan ny lovgivning og nye krav tilrettelægges på en sådan måde, at de administrative byrder minimeres. Det giver mulighed for, at ny statslig regulering, i det omfang det er muligt, baseres på en vurdering af, om de samlede gevinster ved reguleringen overstiger de samlede omkostninger. I det bagudrettede perspektiv skal eksisterende lovgivning og regulering gennemgås med henblik på at fjerne unødige krav.

- **Statens regulering af kommuner og regioner, - evaluering af styringstiltag**

Styringsrelationen mellem staten, kommuner og regioner er en balance. På den ene side har staten adgang til at styre og sætte rammerne for produktionen af velfærdsydelser. På den anden side skal kommunerne og regionerne have mulighed for lokalt at tilpasse velfærdsydelserne til borgernes behov. Staten anvender en række forskellige styringsredskaber i denne balance og der er behov for viden om de forskellige redskabers resultater og effektivitet.

## Rammerne er fyldt godt ud

I 2008 har KREVI gennemført en række projekter, der alle har ligget inden for de to overordnede temaer. Nogle af projekterne har relateret sig til et enkelt af indsatsområderne, men mange har relateret sig til flere indsatsområder.

En stor og meget væsentlig aktivitet i 2008 har fx. været en række VAKKS-undersøgelser. Formålet med VAKKS-undersøgelserne er at producere viden om administrative konsekvenser af ny statslig lovgivning. Disse undersøgelser har vi gennemført under lovudarbejdelsen og har derfor, inden loven blev endeligt vedtaget, kunnet identificere handlemuligheder for at mindske den administrative belastning for kommunerne. VAKKS-undersøgelserne ligger naturligt inden for KREVI's indsatsområde 'Regelforenkling og administrative byrder', og har givet vigtige bidrag til det igangværende arbejde med regelforenkling og afbureaukratisering.

Indenfor indsatsområdet 'Statens styring af kommuner og regioner' har der været en række projekter, som har fokuseret på effekter og virkninger af forskellige statslige styringsinstrumenter i den offentlige sektor. Vi har undersøgt de sociale rammeaftaler, Tilbudsportalen, refusionsomlægningen på kontanthjælpsområdet og puljestyringen. Ved refusionsomlægningen sker statens styring igennem et økonomisk incitament, ved Tilbudsportalen sker det igennem en standardisering, og ved de sociale rammeaftaler sker det gennem en samarbejds- og koordineringsmekanisme. KREVI's formål med at undersøge disse styringstiltag har været at indsamle viden om, hvordan de virker med henblik på at udvikle og forbedre styringsinstrumenterne.

En anden del af vores aktiviteter har haft til formål at skabe indsigt i, og overblik over, den kommunale og regionale økonomi og økonomiske styring. Derfor har vi analyseret de nye 98 kommuners økonomiske grundvilkår, og vi har skabt overblik over de største udfordringer for den kommunale økonomistyring. Og det samme vil vi gøre på det regionale område. Disse projekter ligger inden for indsatsområdet 'Økonomistyring, -evaluering af redskaber', men nogle af projekterne relaterer sig også til indsatsområdet 'Mål- og resultatstyring'.

Andre af projekterne i 2008 belyser brugen, og effekterne, af evaluerings- og dokumentationsarbejdet i den offentlige sektor. Disse projekter relaterer sig til flere indsatsområder, både, 'Konsekvenser af evaluering og dokumentation' og 'Udvikling af evaluerings- og dokumentationsmetoder'. I projekterne undersøger vi eksempelvis, hvilke virkninger og konsekvenser arbejdet med kvalitetsindikatorer har. Viden om disse effekter og virkninger har indtil nu været sparsom, men er nødvendig for løbende at udvikle og forbedre indikatorerne.

## Planlagte og mulige projekter i 2009

De konkrete projekter, der gennemføres i KREVI, giver hver deres bidrag til at belyse de centrale problemstillinger inden for de seks indsatsområder. Nedenfor er nævnt nogle af de mest centrale problemstillinger og hvordan igangsatte og mulige fremtidige projekter bidrager med at producere viden inden for de seks indsatsområder.

### Hvilke konsekvenser har omkostningsreformen og takstfinansiering?

En del af statens økonomiske styring af den offentlige sektor sker bl.a. gennem et øget fokus på omkostninger frem for udgifter og igennem takstfinansiering. Disse tiltag er indført bl.a. for at øge incitamenterne til langsigtet planlægning, samle alle omkostninger på aktiviteterne og øge mulighederne for konkurrence mellem offentlige og private leverandører. Disse tiltag er introduceret først i staten, senere i regionerne og delvist også i kommunerne. De er altså introduceret i forskelligt tempo, og der er behov for en erfaringsopsamling, både med henblik på at sprede erfaringer, men også for at få justeret og optimeret styringsinstrumenterne. Regionerne har f.eks. igennem DRG-taksterne flere års erfaring med takststyring. Igennem projekter inden for denne problemstilling vil det være relevant at indsamle regionernes erfaringer med DRG-systemet, både for at levere viden til en udvikling af takststyringen i regionerne men også for at afklare potentialer for udvikling af takststyringen i kommunerne.

### Hvilke behov har borgerne for kommunal service?

Et af argumenterne for at have en offentlig sektor i flere niveauer, og dermed kommuner, er at det er lettere for kommuner at tilpasse udbuddet af service til borgernes efterspørgsel. En kommune er tættere på borgerne end staten, og har dermed nemmere ved at opsamle borgernes behov og tilpasse serviceudbuddet efter det. På den måde sikres det, at fordelingen af velfærdsgoder er tilpasset fordelingen af forskellige behov eller præferencer. I økonomisk litteratur kaldes dette for allokativ efficiens. Tankesættet bygger på en antagelse om, at borgernes præferencer er forskellige på tværs af landet. Hvis ikke de er det, svækkes argumenterne for at uddelegere kompetencen til at fastsætte lokale serviceniveauer. Men hvilke behov for kommunal service har borgerne egentlig? Er der forskelle på behovene i forskellige egne af landet? Projekter inden for disse problemstillinger kan forsøge at måle præferencer og dermed belyse disse spørgsmål. Det vil producere ny viden om borgernes behov, som kan bruges i forbindelse med kommunernes fastlæggelse af serviceniveauer. Det spiller naturligvis også ind i den tilbagevendende diskussion om styringsrelationen mellem staten og kommunerne.

### Hvordan ser den kommunale og regionale økonomi ud efter reformen?

Kommunalreformen kan potentielt påvirke den kommunale økonomi på mange måder. Større enheder, overtagelse af opgaver og medarbejdere fra amterne samt harmonisering af serviceniveauer kan potentielt påvirke den kommunale økonomi i både positiv og negativ retning. Strukturkommissionen pegede på en række svagheder ved den daværende kommunale og amtslige struktur i form af eksempelvis svag faglig bæredygtighed, manglende sammenhæng i opgaveløsningen, økonomisk sårbarhed og manglende udnyttelse af stordriftsfordele. Men fra anden side blev der samtidigt peget på, at reformen indeholdt en række mulige økonomiske risici i form af serviceharmonisering på højeste niveau, tømning af kassebeholdninger, stordriftsulempet og større kommunal ensartethed og tilhørende allokativ inefficiens. Kommunernes og regionernes regnskaber for 2007 er den første anledning til at undersøge, hvordan status er for de nye enheders økonomi, og hvordan økonomien har ændret sig i forbindelse med kommunalreformen. Igennem forskellige projekter inden for denne problemstilling vil det være muligt at følge op på reformen og undersøge, hvilke af forventningerne der indfries, og hvilke der ikke gør. Det er samtidigt muligt at undersøge, om det har betydning for den økonomiske udvikling, hvorvidt der fx er tale om en stor eller lille kommune, eller om det er en sammenlagt eller en fortsættende kommune.

### **Tilfredshedsundersøgelser, hvordan kan de bruges i en styringssammenhæng?**

Bruger- og borgertilfredshedsundersøgelser er centrale instrumenter i kvalitetsmålinger. Og med både kvalitetsreformen og den seneste økonomiaftale er der lagt op til, at der skal være flere brugertilfredshedsundersøgelser. Ud over disse centrale initiativer er der også flere og flere kommuner og regioner, der har taget målingerne til sig som centrale elementer i udviklingen af institutioner og kvalitet. Borger- og brugertilfredshedsundersøgelser bruges fx som pejlemærker for progression i resultatopfølgningen på institutionskontrakter. Det betyder, at de bliver styringsredskaber, integreret i en kommunes eller en regions samlede styringsinitiativer. Denne anvendelse forudsætter, at bruger- og borgertilfredshedsundersøgelser faktisk måler det, som de er tiltænkt. Gør de det? Hvordan laver man dem bedst muligt? Skal undersøgelserne være kvantitative eller kvalitative? Hvad kan de bruges til? Måler de andet end blot spændet mellem forventninger og faktisk leveret service? Og hvad hvis forventningerne varierer fra sted til sted? Det vil være væsentligt, at projekter inden for denne gruppe af problemstillinger indsamler de erfaringer, der er med tilfredshedsmålinger, og producerer viden om, hvordan tilfredshedsmålinger bedst muligt kan indgå i kommunale eller regionale styringsbestræbelser.

### **Nye organisations- og samarbejdsformer efter kommunalreformen, hvordan virker de?**

I forbindelse med opgave- og strukturreformen benyttede mange kommuner sig af chancen og implementerede nye organisations- og samarbejdsformer. Nogle kommuner valgte en administrativ organisering i to niveauer mod tidligere tre. Nogle kommuner fik betydelige større faglige miljøer og introducerede derfor nye faglige grupperinger og samarbejdsfora. Reformen blev en anledning til at prøve kræfter med nye udfordringer. Det er derfor naturligt, at der er kommuner, der ultimo 2008 på eget initiativ igangsætter evalueringer af egne organisationer. KREVI kan bidrage med viden inden for dette problemområde ved at indsamle viden om virkninger af organisationsændringer eller ændringer i samarbejdsformer. Flere kommuner valgte f.eks. i forbindelse med reformen at samle flere økonomiske og administrative medarbejdere i én samlet enhed centralt i kommunen frem for flere enheder forskellige steder i kommunen. Det vil være værdifuld viden at have overblik over de forskellige måder at gennemføre en sådan omorganisering, de forskellige erfaringer, der er med det og de forskellige virkninger, der har været. Denne viden vil inspirere kommunerne til at justere egne organisationer og øge effekten af omorganiseringen.

### **Hvordan udvikles planlægningen og styringen på det specialiserede socialområde?**

Kommunalreformen gav kommunerne det fulde ansvar for udsatte børn og unge, handicappede samt udsatte voksne. Et af argumenterne for dette var, at det skulle give faglige gevinster, fordi det giver kommunerne bedre mulighed for at koordinere de specielle indsatser med kommunernes øvrige indsatser. Et andet argument var, at det skulle give økonomiske gevinster, fordi den større helhed giver kommunerne bedre mulighed for at planlægge og fastlægge de økonomiske rammer. Men der mangler viden om, hvordan indsatser konkret sammentænkes med de økonomiske hensyn. Det vil derfor være værdifuldt, hvis projekter inden for dette problemfelt kan bidrage med viden om konkrete redskaber, der kan være med til at samordne overvejelser om sociale indsatser med økonomiske konsekvenser og hensyn. Det vil understøtte både omkostningseffektive løsninger og muligheder for prioritering. Og det er væsentligt i bestræbelserne på at begrænse udgiftsvæksten samtidigt med, at flere borgere har behov for de sociale indsatser.

## **Forventninger til aktivitetsniveau i 2008**

Pr. 1. oktober 2008 er der 22 medarbejdere i KREVI:

### **Ledelse og administration**

Tim Jeppesen, direktør, cand.oecon. og ph.d.

Peter Holdt-Olesen, souschef, cand.scient.pol.  
Karen Thulesen, administrator, kontoruddannet  
Mette Skov Pedersen, økonomimedarbejder, akademiøkonom

### **Konsulenter**

Camilla Dalsgaard, konsulent, cand.scient.pol.  
Hanne Søndergård Pedersen, specialkonsulent, cand.scient.pol.  
Stinne Højer Mathiasen, specialkonsulent, cand.scient.pol. og ph.d.  
Lone Bjørn Madsen, konsulent, Cand.scient.soc. (barselsorlov)  
Anders Kirkedal Nielsen, specialkonsulent, cand.scient.adm.  
Hans Knudsen, specialkonsulent, cand.mag.  
Morten Eriksen, specialkonsulent, cand.scient.adm. og MLP  
Rasmus Dørken, konsulent, cand.scient.pol.  
Søren Teglgård Jakobsen, konsulent, cand.scient.pol.  
Marianne Schøler Møller, konsulent, cand.scient.pol.  
Katrine Nøhr, konsulent, cand.scient.pol.  
Eli Nørgaard, specialkonsulent, cand.scient.pol.

### **Deltidsansatte og indlånte medarbejdere**

Jørgen Tietze, ph.d.-studerende, Institut for Informations- og Medievidenskab, Aarhus Universitet, halvtidsansat fra maj 2008 til februar 2009  
Søren Serritzlew, Lektor, og ph.d., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, en dag om ugen i perioden 1. august 2008 til 31. januar 2009

### **Studentermedhjælpere**

Søren Rud Kristensen, stud.oecon., Syddansk Universitet  
Morten Eidner, stud.scient.pol., Aarhus Universitet  
Morten Hjortskov Larsen, stud.scient.pol., Aarhus Universitet

### **Praktikant**

Stine Lyngborg Heslop, sociologistuderende, Aalborg Universitet, august 2008 til januar 2009

KREVI forventer i 2008 at afrapportere resultater fra 12 projekter. De fleste analyser gennemføres af KREVI's medarbejdere, men der vil også være analyser, som udbydes og løses af eksterne parter. Der har været flere rekrutteringsrunder i 2008, og vi er dermed igennem året blevet flere medarbejdere, der kan løse opgaver. Rekrutteringen forventes at fortsætte i 2009, da KREVI's indtægtsdækkede virksomhed sandsynligvis vil være betydeligt større i 2009. Vi forventer derfor, at aktivitetsniveauet vil være større i 2009, både hvad angår evalueringer og analyser vi selv laver og de udbudte analyser og evalueringer.

## 4 KREVI'S VIDEN SKAL BRUGES

Årsprogrammet sætter rammerne for KREVI's aktiviteter i 2009. Aktiviteterne er ikke et mål i sig selv, men skal alle bidrage til realisering af vores mission og vision. Det vil sige bidrage til at skabe inspiration til bedre kvalitet og effektivitet i kommuner og regioner samt bidrage til at forbedre den offentlige sektors forvaltning af borgernes penge. Når KREVI engang bliver evalueret, skal det kunne måles, at KREVI har gjort en forskel. Det skal kunne konstateres, at den viden, KREVI har skabt, er blevet brugt i kommuner, regioner og statsinstitutioner. Det skal kunne konstateres, at den viden, vi producerer, skaber systematiske overvejelser, der inspirerer kommuners, regioners og statens arbejde med kvalitet og effektivitet og dermed forbedrer den offentlige sektors forvaltning af borgernes penge.

KREVI's bidrag til at forandre og udvikle vores omgivelser sker på flere måder. Men den væsentligste er at skabe forandring igennem et øget og forbedret vidensniveau i vores omgivelser. Derfor er det vigtigt, at KREVI indsamler og systematiserer og evaluerer erfaringer med fx. styringsredskaber eller dokumentationsmetoder. Og et af de væsentlige bidrag, KREVI leverer her, er at gå på tværs af kommunale, regionale eller statslige institutioner og dermed skabe viden om andres erfaringer og øge vidensniveauet om eksempelvis styringsredskabers anvendelse, effekter og effektivitet. Det vil også være vigtigt fx at vende blikket ud over landets grænser. Viden om hvordan andre lande arbejder med fx økonomistyring, evalueringmetoder eller resultatstyring vil ofte være ny viden og derfor inspirerende og udviklende for praksis i Danmark.

Når vi vil forandre vores omgivelser igennem det at stille viden til rådighed, stiller det nogle krav til vores vidensproduktion. For det første skal den viden, vi producerer, være relevant. Hvis vores vidensproduktion er irrelevante, inspirerer den ikke og fører ikke til forandring. Det betyder, at KREVI skal være meget opmærksom på, hvilke vidensbehov kommuner, regioner og staten har. KREVI skal derfor være i løbende dialog med omgivelserne og kunne reagere, når det bliver klart, at der er en stor efterspørgsel efter en bestemt type viden.

Vores vidensproduktion skal for det andet være stærkt fagligt forankret. Hvis ikke vores vidensproduktion er troværdig, inspirerer den ikke og fører ikke til forandring. KREVI skal derfor have et tæt samarbejde med stærke forskningsmiljøer og sikre, at nye forskningsbaserede metoder og teorier bliver inddraget og anvendt i vores vidensproduktion.

Den viden, vi producerer, skal for det tredje være kendt af kommuner, regioner og staten. Hvis ikke de kender til det, vi laver, fører det ikke til forandring. Formidling af resultater skal derfor være et lige så eksplicit og systematisk element i processen som fx dataindsamling.

Produktion af relevant, fagligt forankret og velformidlet viden kan i sig selv føre til forandringer i kommuner, regioner og stat. Det forudsætter naturligvis, at relevante aktører benytter sig af den nye viden og omsætter den til handling i egne organisationer. I visse tilfælde kan det være relevant for KREVI at bidrage mere direkte til, at vores viden bliver anvendt og skaber forandring. Det kunne fx ske ved følgende tiltag:

- **Pragmatisk evaluering.** Statslige tiltag medfører, at medarbejdere i kommuner og regioner i stigende grad skal evaluere og dokumentere effekten af deres indsats. Men hvad er det konkret de skal gøre? Sagsbehandlere, fx, har jo ikke mulighed for at lave store virkningsevalueringer, målopfølgelsesevalueringer el.lign. Der er derfor behov for at udvikle nogle pragmatiske og tilpassede evalueringsmetoder, som kan anvendes af medarbejdere uden det store forhåndskendskab til evaluering. KREVI kunne eksempelvis udarbejde evalueringsguides, håndbøger etc.

- **Implementeringsforløb.** En anden måde at sikre, at KREVI's viden bliver omsat, kan være at indgå i implementeringsforløb i kommuner, regioner eller statsinstitutioner. Hvis KREVI eksempelvis evaluerer et konkret styringsinstrument og identificerer sammenhænge mellem forskellige udformninger af styringsinstrumentet og forskellige virkninger, giver det viden, der kan inspirere nogle kommuner til at implementere nye styringsinstrumenter. KREVI kunne gå med i de processer. På den måde sikres det, at i hvert fald i den specifikke kommune eller region er der sket en forandring som følge af KREVI's vidensproduktion. Og så kan man arbejde for, at erfaringerne spredes derfra.
- **Undervisning og træning.** I de tilfælde, hvor KREVI's vidensproduktion fører til fx nye arbejdsprocesser, nye metoder eller nye redskaber, kunne det være relevant at gennemføre uddannelses- og træningsforløb i forbindelse med udbredelsen af kendskabet til den nye viden. Det vil give KREVI mulighed for at sikre et meget indgående kendskab til den nye viden og dermed øge sandsynligheden for, at KREVI's viden kommer til at indgå i det daglige arbejde i kommuner, regioner eller staten.