

SEPTEMBER 2013

Odense Kommunes enheder i Vollsmose

Kortlægning og analyse

FASE 1



ODENSE KOMMUNE



Odense Kommunes enheder i Vollsmose

Kortlægning og analyse

Den 23. september 2013

Chefkonsulent
Rie Wellendorf
riw@marselisborg.org

Marselisborg
Center for Udvikling, Kompetence og Viden
P.P. Ørums Gade 11, bygn. 1A
8000 Aarhus C
www.marselisborg.org



Eftertryk med tydelig kildeangivelse er tilladt

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	5
1.1	Undersøgelsesmetode	7
1.2	Analysedesign.....	7
1.3	Læsevejledning	8
2	Hovedkonklusioner	9
2.1	Manglende prioritering af selvangivelsesopgaven.....	11
2.2	Børn- og Ungeforvaltningen udgør eksempler til efterlevelse	12
2.3	Udfordringer i implementeringen af strategien for Vollsmose.....	12
3	Overblik over målgrupper, enheder og repræsentation af strategiske mål for Vollsmose	14
3.1	Målgrupper.....	14
3.2	Repræsentation af strategiske mål for Vollsmose	15
3.3	Enhederne	16
3.4	Liste over enhederne.....	18
4	Analyse af strategi og styring	20
4.1	Sammenhæng med den overordnede strategi for Vollsmose	21
4.1.1	Enhedernes bevidsthed om strategiens betydning for indsatsen	21
4.1.2	Enhedernes konkrete implementering af strategien i driften.....	24
4.2	Klart beskrevne mål	28
4.2.1	Overordnede målsætninger.....	29
4.2.2	Konkrete delmål gør indsatsen styrbar.....	29
4.2.3	Relevante delmål.....	33
4.3	Sammenhæng mellem mål og midler.....	35
4.3.1	Detaljerede beskrivelser af metoder og tilgange	35
4.3.2	Enhedernes forventninger til effekten af deres aktiviteter.....	36
4.3.3	Aktiviteternes relevans for indfrielsen af målsætningen	39
4.3.4	Opsamling	39
4.4	Resultater og dokumentation.....	40
4.4.1	Resultaternes sammenhæng med værdikæden.....	40
4.4.2	Opsummering af "Strategi og styring"	42
5	Foreløbig vurdering af enhederne	42
5.1	Vurderingen fordelt på forvaltningsområder.....	44
5.2	Vurderingen fordelt på typen af enheder	46
5.3	Opsummering	47
5.4	Enheder i kategorien "Eksempler til efterlevelse"	48
5.5	Enheder i kategorien "Bør understøttes"	49
5.6	Enheder i kategorien "Bør undergå yderligere eftersyn"	51
6	Fremgangsmåde og metode	53
6.1	Design af undersøgelsen	53
6.1.1	Selvangivelsesdesignet	53
6.1.2	Selvangivelsens vigtigste parametre	53
6.2	Udformning af selvangivelser.....	54
6.3	Indsamling af data.....	54

6.4	Screening af selvangivelser.....	55
6.4.1	Fremgangsmåde	55
6.4.2	Operationalisering af parametre	55
6.5	Enhederne samlede vurdering.....	56
7	Bilag 1 – Individuel vurdering af enhederne.....	58

1 Indledning

Odense Kommune har, foranlediget af skudepisoden til en EAT-fest i sommeren 2012, og den efterfølgende hændelse på Odense Universitetshospital, iværksat et gennemgående politisk og administrativ fokus på de kommunale indsatser i Vollsmose, hvilket bl.a. indbefattede 2 udredningsrapporter i efteråret 2012 vedr. Vollsmose. Rapporterne viser, at tilstanden i Vollsmose på en række parametre er *"...uacceptabelt anderledes end for resten af byen."* (Implementeringsplan for byrådets beslutninger).

Normskred Dernæst viste undersøgelser foretaget af LG Insight et normskred blandt Odense Kommunes medarbejdere i forhold til opgaveløsningen i Vollsmose. Konkret forstået ved accept af forhold og hændelser, som ikke ville blive accepteret i andre bydele.

Ingen mærkbare forbedringer Analyserne har desuden fremhævet, at der ikke er sket væsentlige forbedringer i Vollsmose, når det kommer til tryghed, kriminalitet, uddannelsesniveau og beskæftigelsesgrad gennem de seneste 12 år.

Genstart Den 12. december 2012 traf Odense Byråd følgende beslutning: *"Der skal ske en genstart af de kommunale kerneydelsesindsatser ud fra den strategiske målsætning for Vollsmose og værditilgangen, som ligger i tråd med NyNy's fokus på forebyggelse, borgerens aktive deltagelse i lokalsamfundet, borgerens medansvar for egne livsudfoldelsesmuligheder samt partnerskaber med interessenter i omverden"*.

Byrådets besluttede ved samme lejlighed et antal strategiske mål, som efterfølgende er bearbejdet af Genstarts styregruppe og et nedsat implementeringssekretariat på tværs af forvaltningsområderne.

Følgende mål og værdier skal således danne rammen for alle indsatser i Vollsmose, såvel den almindelige drift som særlige målrettede tilbud. (Implementeringsplan)

Strategiske mål for Vollsmose:

- Vollsmose skal gå fra at være et boligområde til at være en bydel i Odense
- Styrket civilsamfund
- Højere uddannelsesniveau
- Flere i arbejde
- Højere indtægtsniveau
- Mindre kriminalitet
- Større tryghed
- Mere blandet beboersammensætning

Værdier i arbejdet:

- Udgangspunkt i borgeren og dennes ressourcer
- Forebyggelse
- Samskabelse
- Inddragelse af civilsamfundet

- Konsekvens og ansvarliggørelse

Genstart skal foretages på baggrund af en kortlægning af Odense Kommunes enheder og projekter på tværs af forvaltninger med tilknytning til Vollsmose, hvori det fremhæves:

- 1) Hvilke enheder man med fordel kan afvikle,
- 2) hvilke enheder, der skal fortsætte som hidtil, og
- 3) hvilke enheder, der skal udvikle for at kunne fortsætte

Forberedelserne til Genstart inkluderer blandt andet følgende initiativer, som Odense Kommune har indgået et samarbejde med Marselisborg om:

- Første fase: Kortlægning af 57 enheder mhp. udpegning af de enheder, der skal undersøges nærmere. Endvidere fremhæver analysen tværgående mønstre og problemstillinger, som Odense Kommune bør rette fokus på i forbindelse med Genstart (denne rapport)
- Anden Fase: Dyberegående undersøgelse og understøttelse af udvalgte enheder i henhold til formålet med Genstart.

Formålet med fase 1

Formål

Konkret vil kortlægningen vurdere de 57 enheder ud fra:

- 1) **Det beskrevne normskred.** Det afdækkes, hvorvidt de kommunale tilbud lever op til de strategiske målsætninger og ikke arbejder ud fra deres egen praksis og isoleret fra kommunens værdier og forskrifter
- 2) **Arbejdet i de enkelte tilbud udføres resultatbaseret.** Hvorvidt arbejdet i de enkelte tilbud er resultatbaseret og kan dokumentere sammenhængene mellem mål og aktiviteter. Opnås de forventede resultater
- 3) **De syv strategiske mål¹.** Hvorvidt de enkelte tilbud understøtter ét eller flere af de beskrevne strategiske mål eller spiller en vigtig rolle i forhold til helhedsplanen.

Kortlægningen i Fase 1 vil således udelukkende fokusere på, om enhederne *har det rette fundament* for Genstart: Arbejdes der mål- og resultatstyret og i henhold til de opstillede strategiske mål? Dette fokus hænger sammen med Odense Kommunes ønske om at anvende en involverende proces, hvor enhederne får mulighed for at komme til orde og forklare deres indsats.

Formålet med fase 2

Anden fase af analysen vil gå i dybden med en række udvalgte enheder. Her vil enhedernes arbejdsgange, interne organisering mv. blive gennemgået systematisk. Denne fremgangsmåde tillader, at der kan foretages en vurdering af, om *de enkelte enhederne genererer den forventede effekt* og værdi for Vollsmose

¹ Da de strategiske mål først er udarbejdet i december 2012, vil der være enheder, der endnu ikke arbejder systematiske med disse mål. Derfor vil analysen udgøre en baseline for hvor langt enheder er nået med implementeringen af mål- og resultatstyring og de strategisk mål for Vollsmose.

Anden fase vil blive i gang sat efter nærmere aftale med Odense Kommune

1.1 Undersøgelsesmetode

Ikke en effekt- evaluering

Kortlægningen og analysen af de 57 enheder foretages på baggrund af en selvangivelse fra de ledelsesansvarlige af enhederne. Analysen er således ikke baseret på faktuelle effektevalueringer eller ekspertvurdering af enhedernes faktuelle kvalitet, men derimod en vurdering af enhedernes evne til at beskrive en sammenhængende indsats og fremstille konkrete eksempler på udførelsen,

Selvangivelser som metode

Konkret betyder metoden ”Selvangivelse”, at man som evaluator udelukkende baserer konklusioner og anbefalinger på beskrivelser, frem for observationer og undersøgelser og / eller gennemgang af dokumentation af indsatsen i form af eksempelvis resultatopgørelser, mødereferater, ansættelseskontrakter mv.

Foreløbig kort- lægning

Nærværende rapport skal derfor ikke læses som en endelig vurdering af enhederne, men derimod som en foreløbig kortlægning, der peger på konkrete enheder samt på generelle mønstre på tværs af enhederne, som skal undersøges nærmere, før Odense Kommune endeligt kan vurdere fremtiden for den enkelte enhed.

Se afsnit 6 for en mere indgående metodebeskrivelse.

1.2 Analysedesign



Odense Kommune har i en årrække arbejdet med særskilte strategier og helhedsplaner for Vollsmose, men som beskrevet i indledningen har indsatsen og investeringerne endnu ikke givet det forventede og ønskede afkast. Nærværende undersøgelse skal således bidrage til at afdække hvorvidt:

- Enhederne er sig bevidste om strategiernes betydning for egen indsats
- Enhederne vælger at indarbejde de strategiske målsætninger i deres specifikke indsats
- Enhederne implementerer de strategiske beslutninger

På baggrund af ovenstående vil analysedesignet blive udfoldet på følgende vis:

Indledningsvist analyseres det, hvordan enhederne forholder sig til de strategiske målsætninger for Vollsmose, det gælder både i forhold til i hvilken grad enhederne har mål der afspejler strategien og i hvilken grad enhederne arbejder systematisk med de centrale strategiske prioriteter. Særligt sammenhængen med strategiske målsætninger og beskrivelser har en

afgørende betydning for hvorvidt enhederne i Vollsmose arbejder systematisk i retning mod et fælles mål.

Dernæst arbejdes der videre med analysedesignet i forhold til driftsniveauet hvor der analyseres på enhedernes evne til at beskrive sammenhængen mellem mål, middel og indfrielse af resultater. Dette gøres uafhængigt af, om de enkelte enheder er stærkt styret af strategierne eller ej.

På enhedsniveau forholder analyserne sig således til, om der er *klart definerede mål*, om *midlerne understøtter målsætningerne* og om enhederne kan dokumentere de *ønskede og forventede resultater af indsatsen*. Pointen er, at en god og sammenhængende værdikæde sikrer muligheden for mål- og resultatbaseret styring. Det er med andre ord også værdikæden, som kan belyse, om enheden – på det oplyste grundlag - virker efter hensigten. Endelig er værdikæden afgjort af, hvordan såvel mål som midler og resultater spiller sammen med de strategiske retninger, som beskrevet i Vollsmoses overordnede strategi.

1.3 Læsevejledning

- Afsnit 2** Afsnit 2 sammenfatter analysens hovedkonklusioner, og perspektiverer disse i forhold til det forestående arbejde med implementering af Genstart.
- Afsnit 3** Afsnit 3 giver et hurtigt overblik over kategoriseringen af målgrupper, og der præsenteres en opgørelse over andelen af enheder, der understøtter hvert af de strategiske mål for Vollsmose. Endvidere præsenteres alle de enheder, som har besvaret selvangivelser.
- Afsnit 4** Afsnit 4 indeholder selve analysen af selvangivelsernes besvarelser.
- Afsnit 5** Afsnit 5 giver en foreløbig vurdering af enhederne og giver en kort komparativ analyse af fordelingen på tværs af forvaltningsområder og enhedernes type. Herefter præsenteres enhederne i tre kategorier.
- Afsnit 6** Afsnit 6 indeholder en grundig gennemgang af kortlægningens fremgangsmåde og metode.
- Bilag** Som bilag vedlægges kvalitative vurderinger af samtlige enheder.

2 Hovedkonklusioner

Fase 1 efterlader et billede af en fragmenteret indsats i Vollsmose. En fragmentering som ikke udelukkende skyldes dårligt performende enheder, men som snarere skal ses som en konsekvens af, at driftsniveauet er dekoblet det strategiske niveau og de prioriteringer, der udstikkes herfra.

Selvangivelserne tyder med andre ord på, at der foregår et fornuftigt samarbejde om den enkelte, konkrete opgave, men koordinationen rækker ikke op på det strategiske niveau og får således ikke den nødvendige effekt for områdets udvikling.

En kortlægning – ikke en endelig vurdering

Fase 1 er en kortlægning – ikke en endelig vurdering. Det skyldes valget af undersøgelsesmetode og ønsket om en selvangivelsesproces, hvor enhederne selv har stået for at levere datamaterialet, som analysen er foretaget på baggrund af.

Konklusionerne baserer sig derfor på analyse af enhedernes evne til at beskrive og sandsynliggøre sammenhængen mellem mål og midler i enhedens egen indsats og i enhedens bidrag til den samlede strategi for Vollsmose – endvidere at kunne fremvise relevante resultater af samme.

Behov for nærmere undersøgelse af en række enheder

Helt overordnet kan det konkluderes, at der er en lang række enheder, som det vil være nødvendigt og relevant at undersøge nærmere, enten på grund af kritisk svage besvarelser eller på grund af manglende prioritering af besvarelsen, hvilket har ført til særdeles mangelfulde besvarelser.

I afsnit 5 præsenteres de enheder, som Marselisborg, på baggrund af selvangivelserne, anbefaler, bør undergå en nærmere kvalitativ vurdering. Figur 1 illustrerer helt overordnet, hvordan vurderingen er analyseret.

Figur 1

Undersøgelse, understøttelse og eksempler til efterlevelse



Enhederne er blevet inddelt på baggrund af, hvorvidt deres besvarelse er grundig eller mangelfuld, og i hvilken grad besvarelsen viser stærk sammenhæng mellem opstillede mål, delmål aktiviteter og resultater.

Resultatet af denne opdeling er tre grupperinger:

- Enheder, der er eksempler til efterlevelse
- Enheder med behov for støtte til kvalificering af indsatsen
- Enheder, hvor der er behov for et yderligere eftersyn

Enheder, der er eksempler til efterlevelse

Enhederne i denne kategori er eksempler til efterlevelse. De scorer højt på alle parametre og viser således, at der er enheder i Vollsmose, som er meget bevidste om værdikæden i deres indsats, som kan styre efter klart definerede mål og ved præcis, hvor der skal sættes ind for at indfri målene. De ved, hvem der skal samarbejdes med for at sikre den helhedsorienterede tilgang og indsats, som efterspørges på strategisk niveau.

Disse enheder viser desuden, at det ikke er en umulig opgave, de er blevet stillet overfor. Kendetegnende ved disse selvangivelser er, at de er grundigt udfyldt, og at der er høj kvalitet i besvarelserne. I denne kategori er der 12 enheder.

Enheder med behov for støtte til kvalificering af indsatsen

Enhedernes besvarelser er rimelig grundige, men forbedringspotentialet er tydeligt og konkret. Værdikæden er usammenhængende, selv om enhederne formår klart at beskrive *en eller flere – men ikke alle* af de følgende elementer: mål, delmål, aktiviteter eller resultater. Endvidere kan enheden være for ukonkret i forhold til indsatsens understøttelse af de strategiske mål i Vollsmose. I denne kategori er der 19 enheder.

Enheder, hvor der er behov for et yderligere eftersyn

Enhedernes besvarelser er dels mangelfulde, og dels er der en svag eller ligefrem fraværende sammenhæng i beskrivelsen af værdikæden. For nogle skyldes det en manglende prioritering af opgaven, for andre kan det skyldes, at de har været fagligt udfordret af opgaven. Tilbage står, at besvarelserne er kvalitetsmæssigt mangelfulde. Dermed er grundlaget for spinkelt, og det kræver en dyberegående undersøgelse at vurdere enhedens virkning overfor målgruppen specifikt og værdien af enhedens tilstedeværelse i Vollsmose generelt. I denne kategori er der 26 enheder.

Analyserne og den kvalitative gennemgang af selvangivelserne har endvidere ført til en række delkonklusioner som i det følgende bliver uddybet enkeltvist.

1. Manglende prioritering af selvangivelserne
2. Kvaliteten af besvarelserne hænger sammen med forvaltningsområder
3. Udfordringer i implementeringen af strategien for Vollsmose

2.1 Manglende prioritering af selvangivelsesopgaven

Gennemgangen af selvangivelserne har vist et kritisk højt antal af enheder, der enten ikke har evnet at besvare selvangivelsen eller ikke har prioriteret besvarelsen. Det viser sig ved, at selvangivelserne er mangelfuldt udfyldt, hele afsnit er eksempelvis sprunget over uden forklaring og metoder er beskrevet ved hjælp af et enkelt begreb.

Uanset om det skyldes manglende evne eller vilje, må det konkluderes, at der i høj grad er brug for en forståelse af opgavens nødvendighed og vigtighed. Set i lyset af, at opgavens vigtighed og prioritet har været klart kommunikeret fra direktørniveau til ledelsesniveauet i enhederne, kan det undre, at så mange ikke har lagt tilsvarende flid i opgaven.

Modsætningsfyldte prioriteringer

De mange mangelfulde besvarelser kan tyde på, at der foregår en stærk dekobling mellem henholdsvis forvaltningens og enhedernes fokus på strategien for Vollsmose. Dermed bliver forvaltningens prioritering af strategien ikke nødvendigvis afspejlet i enhederne, idet enheder primært prioriterer driften og ikke koblingen mellem driften og strategien.

Modsætning mellem prioriteringer af strategien på henholdsvis forvaltningsniveau og driftsniveau er på ingen måde et særsyn i Odense Kommune. Det er udtryk for en generel problemstilling i store organisationer og skyldes dybest set, at prioriteringen af de store linjer kan føles uvedkommende, når man er optaget af at løse opgaver, der har med konkrete og akutte problemstillinger i den virkelige verden at gøre. Det ændre dog ikke på, at en implementering af strategien i driften er nødvendig, hvis man vil sikre en fælles retning i arbejdet. Derfor er det et fokuspunkt som Odense kommune bør være bevidst om i det fremadrettede arbejde med implementering af strategien.

Det store antal af enheder, der har leveret en mangelfuld besvarelse, får desuden den konsekvens, at der vil være behov for at undersøge enhedernes performance og forståelse af opgaven nærmere.

2.2 Børn- og Ungeforvaltningen udgør eksempler til efterlevelse

Den svingende kvalitet har en stærk sammenhæng til forvaltningsområder, og det er uden sammenligning BUF's enheder, som har prioriteret opgaven højest, hvilket dels ses i den flid, der er lagt i besvarelsene. Det er endvidere enheder under BUF, der står for 11 ud af 12 besvarelser, der udgør eksempler til efterlevelse. Særligt enheder der er tilknyttet Rising Ungdomsskole, står for de gode besvarelser, idet 10 ud af de 12 af de enheder der udgør eksempler til efterlevelse er tilknyttet Rising Ungdomsskole. Så både antals- og andelsmæssigt er det BUF, som skiller sig positivt ud. Der er dog stadig 32 % af BUF's enheder, som bør gennemgå yderligere eftersyn.

Omvendt er det suverænt ÆHF, som skiller sig ud ved at have 7 ud af 8 enheder i den kategori, som bør undersøges nærmere.

Det kan således tænkes, at der har været en stor forskel i forståelsen af opgavens seriøsitet og nødvendighed. Det betyder derfor, at der ligger en opgave i også på forvaltningsniveau at se på enhedernes sammensætning, funktion og performance.

2.3 Udfordringer i implementeringen af strategien for Vollsmose

Odense Kommune har ved udgangen af 2012 udarbejdet en strategi for Vollsmose, som alle medarbejdere og enheder i Vollsmose forventes at understøtte og eksekvere.

Implementering af strategien har et stykke vej endnu

Det kan konstateres, at strategien er kendt hos enhederne men også, at enhederne for manges vedkommende kun indirekte kan definere deres mål og indsats i forhold til strategien. 26 % af enhederne understøtter hverken direkte eller indirekte strategien. Disse implementeringsvanskeligheder kan skyldes, at de strategiske mål er meget overordnede, og det kan derfor være vanskeligt at se den direkte konsekvens af strategiens betydning for den enkelte enheds drift.

Strategiimplementeringen forudsætter altså en konkret proces på enhedsniveau, hvor de strategiske mål operationaliseres og gøres nærværende i enhedens daglige driftsopgaver.

Gennemgangen af selvangivelserne tydeliggør endvidere, at der ikke er nogen fælles retning i forhold til en helhedsorienteret indsats i Vollsmose. Halvdelen af enhederne oplyser, at de løser deres kerneopgaver særligt i Vollsmose, mens andre fastholder, at kerneopgaven ikke skal ændre karakter på baggrund af geografi. Det kan være udtryk for, at Odense Kommu-

ne ikke er kommet normskredet til livs.

Det vurderes således, at implementeringen af de strategiske mål for Vollsmose har et stykke vej igen.

Manglende fundament for implementering af strategien

Endvidere forudsætter implementering og ikke mindst eksekvering af strategien, at der er et solidt fundament at bygge på, når det kommer til mål- og resultatstyring. Kun ved hjælp af klare mål og tæt opfølgning, kan man fra strategisk niveau sikre sig, at strategien eksekveres og samtidig bevare overblikket over, hvordan implementeringen helt overordnet skrider frem.

Baseret på selvangivelserne må det konstateres, at det solide fundament ikke er til stede for nuværende, idet flertallet af enhederne ikke kan anskueliggøre en systematisk praksis i forhold til at arbejde mål- og resultatstyret. Opstillede resultater er ofte vage og kan have karakter af aktiviteter. Det vurderes derfor ikke sandsynligt, at der arbejdes resultatbaseret i de fleste enheder – dette selv om resultatbaseret styring ofte nævnes i forbindelse med evaluering og dokumentation.

Forudsætningerne for en systematisk implementering og eksekvering af strategien for Vollsmose på sigt ikke til stede i organisationen som helhed.

Der kan derfor være behov for at værdikædetænkningen indarbejdes systematisk i de enkelte enheder, så grundlaget for implementeringen af strategien fremadrettet er til stede.

Her viser enhederne der er eksempler til efterlevelse, at der er gode takter i organisationen, og at disse med fordel kan udbredes til den øvrige organisation.

Kortlægningens konsekvenser for enhederne

Samlet set viser nærværende analyse, at mange enheder er udfordret med hensyn til at koble strategi og drift, endvidere i forhold til eksplicit at kunne beskrive sammenhængen mellem mål, middel og resultater, dvs. værdikæden i indsatsen. Marselisborg kan dog ikke på af baggrund af nærværende kortlægning anbefale, at specifikke enheder afvikles, idet der ikke er foretaget en egentlig revision af hvorvidt de enkelte enheder er funktionelle. Derimod giver kortlægningen anledning til, at visse enheder undersøges nærmere, og at et passende udviklingsforløb blandt eksisterende enheder iværksættes. Dette bør være fokus for fase 2

3 Overblik over målgrupper, enheder og repræsentation af strategiske mål for Vollsmose

Dette afsnit giver et hurtigt overblik over kategoriseringen af målgrupper, enheder i selvangivelserne og viser en opgørelse over i hvilket omfang de enkelte strategiske mål for Vollsmose understøttes

3.1 Målgrupper

De 57 enheder arbejder bredt set med alle målgrupper, som det også fremgår af fordelingen på forvaltningsniveau. Marselisborg har foretaget *en kategorisering af målgrupperne*, som er gennemgående i analyserne.

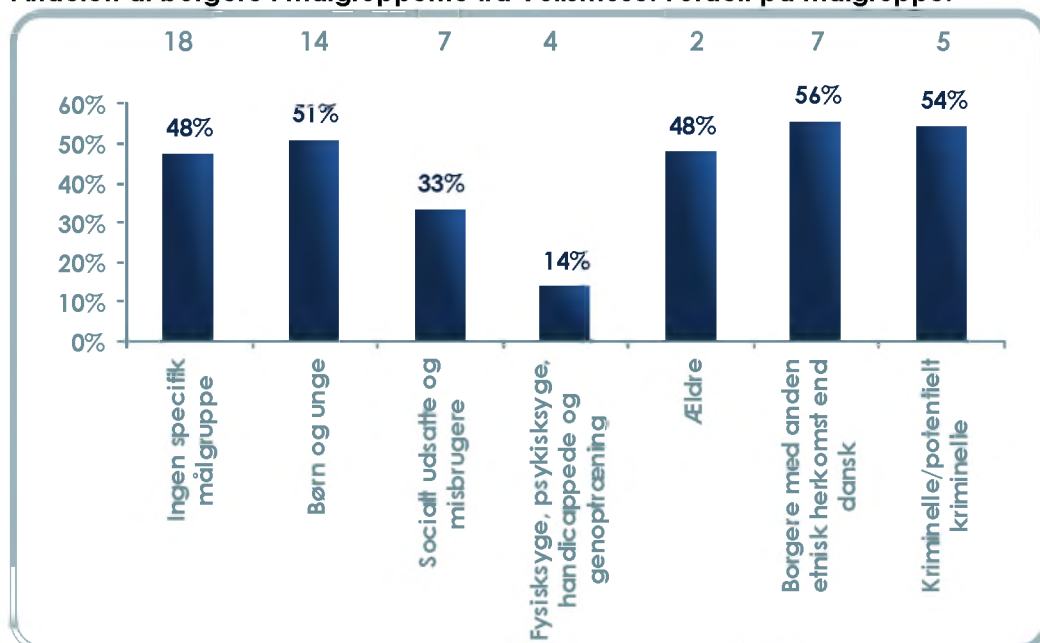
Kategorierne er følgende:

- 1) Ingen specifik målgruppe (alle borgere)
- 2) Børn og unge i almentilbud (daginstitutioner, skoler, alm. fritidstilbud)
- 3) Socialt udsatte børn og voksne, herunder også misbrugere
- 4) Fysiske og psykiske lidelser og handicap herunder genoptræning
- 5) Ældre
- 6) Indvandrere og efterkommere
- 7) Kriminelle og kriminalitetstruede.

Figur 2 viser, hvordan målgrupperne fordeler sig geografisk i enhederne. Som det fremgår, er det omtrent halvdelen af enhedernes målgrupper, der er fra Vollsmose, mens den øvrige del af målgruppen forefindes andre steder i Odense. Dog er det sådan, at for de enheder der har med udsatte borgere at gøre, er det kun er 33 % af målgruppen, der er fra Vollsmose, mens det for enheder der har med borgere med fysiske eller psykiske lidelser at gøre, er det 14 % af målgruppen der kommer fra Vollsmose.

Med andre ord, forholder det sig således, at de enheder, der primært arbejder med udsatte borgere og fysisk samt psykisk handicappede, har størstedelen af deres målgruppe og opgaveløsning udenfor Vollsmose.

Figur 2

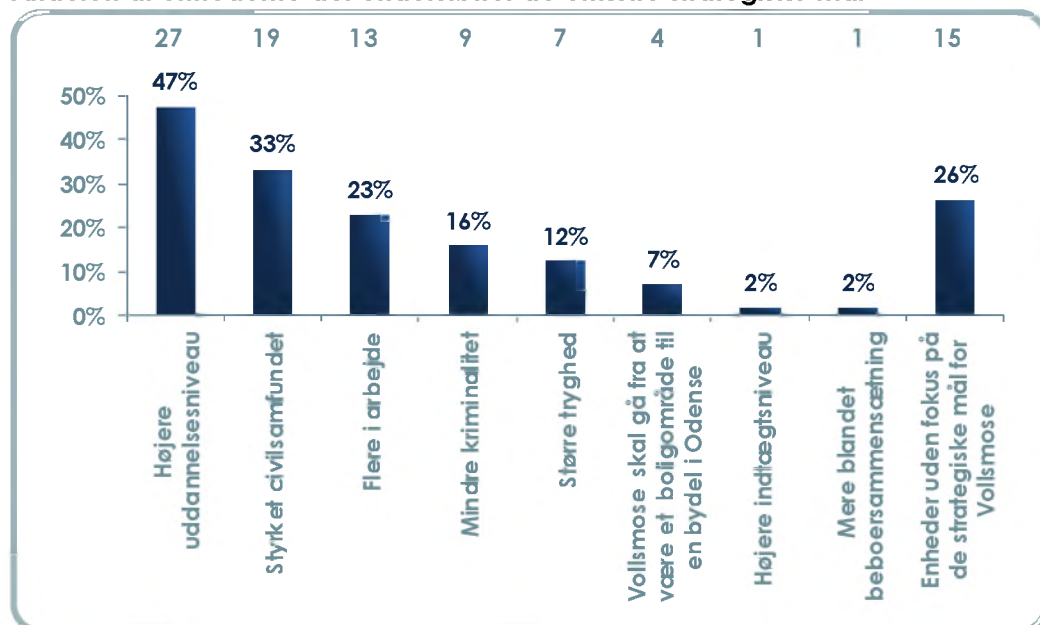
Andelen af borgere i målgrupperne fra Vollsmose. Fordelt på målgruppe.

Note: n = 42. 15 enheder fremgår ikke af figuren, da de ikke har svaret på spørgsmålet omhandlende andele af borgere, som kommer fra Vollsmose.

3.2 Repræsentation af strategiske mål for Vollsmose

Det er Odense Kommunes hensigt, at alle enheder, der udfører et arbejde i Vollsmose, skal understøtte de strategiske mål for Vollsmose. Som det fremgår af Figur 3, understøttes de strategiske mål dog i forskelligt omfang.

Figur 3

Andelen af enhederne der understøtter de enkelte strategiske mål

Note: Figuren viser andelen enheder, der direkte eller indirekte støtter op om hver af de strategiske mål for Vollsmose. Figuren summerer til mere end 100 %, da en enhed kan understøtte mere end ét af de strategiske

mål for Vollsmose. n = 57

Vollsmoses strategiske mål er – ligesom de tilsvarende udfordringer – forbundne kar. Hvis de tre første målsætninger indfries, følger de resterende nærmest pr automatik efter. Dét billede der ses i Figur 3 er kunstigt og viser eksempelvis, at der ikke i Odense Kommune arbejdes ret meget for at få en mere blandet beboersammensætning i Vollsmose. Det skyldes nok i højere grad, at der i kortlægningen ikke er medtaget indsatser som styringsdialogen mellem kommune og boligselskaber. Det er således ikke et dækkende eller et retvisende billede, der fremgår af Figur 3.

Det er derimod en vigtig konklusion i forhold til Genstart og kortlægningen af de kommunale enheder i Vollsmose, at såfremt der ønskes et retvisende billede af indsatserne og prioriteringen af de strategiske målsætninger, så skal der arbejdes langt mere systematisk med den enkelte enheds implementering af strategien. Dét understøttes af, at 26 % af enhederne hverken direkte eller indirekte understøtter nogen af de strategiske mål for Vollsmose.

Det skal bemærkes, at mens 9 enheder arbejder direkte eller indirekte med det strategiske mål om ”Mindre kriminalitet”, så er der ifølge Figur 2 kun 5 enheder, som har kriminelle eller potentielt kriminelle som målgruppe. Denne forskel er udtryk for, at en andel af de enhederne, der arbejder med det strategiske mål om mindre kriminalitet, udelukkende har et præventivt sigte i deres arbejde og derfor ikke sigter på målgruppen af kriminelle eller potentielt kriminelle. Eksempelvis forsøger nogen enheder, at afholde unge fra at påbegynde en kriminel løbebande, ved at give dem nogle sunde fritids aktiviteter, inden de kommer i de forkerte miljøer.

3.3 Enhederne

’Enheder’ bruges som samlebetegnelse for alle de kommunale tilbud, indsatser, projekter, myndighedsopgaver og institutioner, der arbejder i Vollsmose eller med særlig tilknytning til Vollsmose eller Vollsmoses borgere. Nedenfor forefindes listen over de 57 enheder, som har udfyldt gyldige besvarelser af selvangivelserne og således er genstand for den følgende analyse. Listen er alfabetiseret og er ikke udtryk for en rangordning.

81 procent af alle enhederne er by-dækkende eller løser deres kerneopgave andre steder eller for borgere, som ikke udelukkende er fra Vollsmose. Det er et fund, som kan pege i retning af, at indsatserne i Vollsmose har mindre fokus på Vollsmoses særlige problemkompleks.

Dét ville i så fald stå i kontrast til forestillingen om, at udfordringerne i området er forbundet med, at for mange særindsatser er afkoblet fra normaldriften.

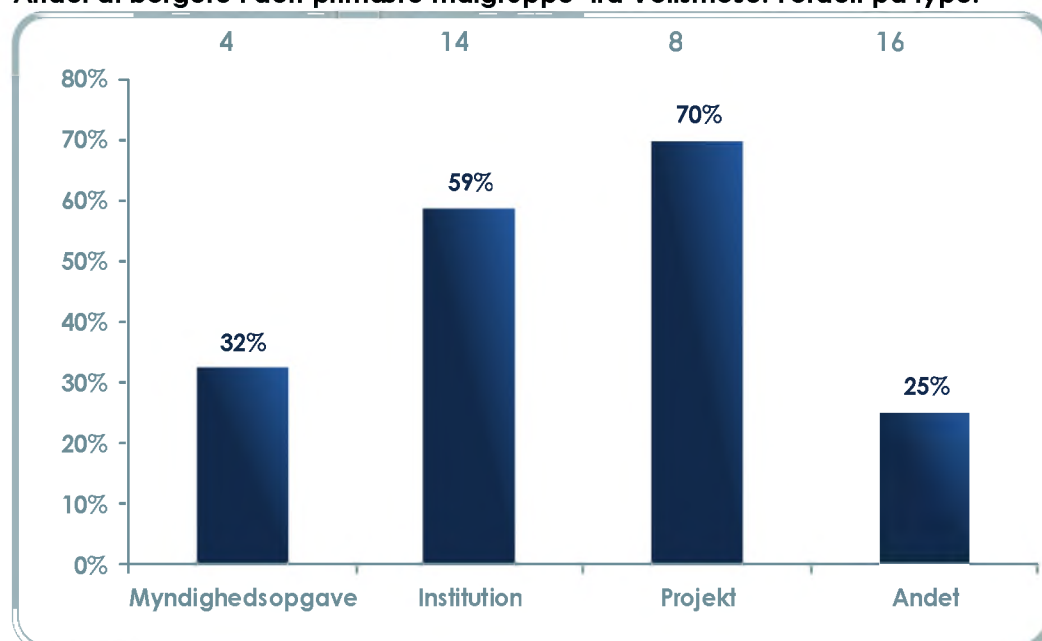
Det understøttes af det faktum, at ud af de 11 enheder, som er forankret i Vollsmose, er kun halvdelen projekter.

For enhederne under BUF og BKF er næsten halvdelen af deres primære målgruppe fra Vollsmose, for ÆHF er det en tredjedel og for SAF er det 21 procent

47 enheder er tidsubegrænsede driftsenheder, enten myndighedsopgaver, institutioner eller andet², og 10 enheder er tidsbegrænsede. Som det fremgår af Figur 4 er det overvejende projekter og institutioner, som har flertallet af deres borgere i målgruppen placeret i Vollsmose, imens myndighedsopgaverne typisk er by-dækkende, og således har en mindre andel borgere fra Vollsmose.

Figur 4

Andel af borgere i den primære målgruppe fra Vollsmose. Fordelt på type.



Note: n= 42.

Det fremgår endvidere af Tabel 1, at det er BUF, der står for langt størstedelen af projekterne, imens SAF har 2 og BMF har 1. Alt i alt ikke noget, der tyder på, at Vollsmose er ramt af kommunal 'projektitis'. Det siger dog ikke noget om, hvordan øvrige projekter i området, eksempelvis under den boligsociale helhedsplan eller i frivilligt regi, harmonerer og understøtter eller, alternativt, skaber slør i billedet og den helhedsorienterede indsats.

Tabel 1

Forskellige typer af enheder, fordelt på forvaltningsområde

² Eksempelvis Sundhedscentret, Kulturhus Vollsmose, Sprogets Hus.

	Myndigheds- opgave	Institution	Projekt	Andet	I alt
BUF	5	12	6	8	31
SAF	2	1	2	5	10
ÆHF	1	4	0	3	8
BKF	2	1	0	3	6
BMF	0	0	1	1	2
I alt	10	18	9	20	

Nedenfor forefindes en alfabetiseret liste over alle 57 enheder.

3.4 Liste over enhederne

Enhedens navn	Type	Forankring
Abildgårdskolen	Institution	BUF
Arena for foreningsliv, frivillighed og folkeoplysning	Projekt	BUF
Behandlingscenter Odense, Socialcentret	Institution	SAF
BKF, Trafik og anlæg	Myndighed	BKF
Bystrategisk Stab	Andet	BMF
Bystrategisk Stab - Flytteprojekt	Projekt	BMF
Børn og Familieafdelingen, Handicapafsnittet	Myndighed	BUF
Børn og Familiehuset Odense 0 - 14 år	Institution	BUF
Børn og Familiehuset og Familie og Ungehuset	Institution	BUF
Børneinstitution Abildgård	Institution	BUF
Børneterapi ? Ergoterapi og fysioterapi til børn og unge i Odense Kommune (Børneterapi fremover)	Andet	BUF
CBU	Myndighed	BUF
Center for Børn- og Ungerådgivning afsnit Øst	Myndighed	BUF
Center for Børn- og Ungerådgivning, Ungeafsnittet	Myndighed	BUF
Center for Indsatser til Børn og Unge, CIBU	Andet	BUF
Center for Inklusion (fremover CFI)	Myndighed	BUF
Dagplejen	Institution	BUF
Den Frie Rådgivning	Andet	BUF
Den helhedsorienterede gadeplansindsat i Vollsmose	Projekt	
Ejendom / Team NØ	Andet	BKF
Forebyggelse & Rådgivning / Center for indsatser for børn & unge	Andet	BUF
Fritidsbutikken, afdeling under Rising Ungdomsskole	Institution	BUF
Fritidsundervisning, afdeling under Rising Ungdomsskole	Institution	BUF
Fritidsvejledning uden Grænser	Projekt	BUF
Get2sport	Projekt	BUF
H. C. Andersen Skolen (herefter HCA)	Institution	BUF
Hjemmevejlederteamet	Institution	ÆHF

Enhedens navn	Type	Forankring
Institution HCA	Institution	BUF
Integration - træning og match af Jobkompetencer	Andet	SAF
Integreret og forstærket indsats for særligt sårbare og udsatte gravide i Vollsmose	Projekt	BUF
Jobrehabiliteringscenter Odense - Livsstilsændring og træning af Jobkompetencer	Myndighed	SAF
Jobrehabiliteringscentret	Myndighed	SAF
Klub Øst, afdeling under Rising Ungdomsskole	Institution	BUF
KOL opsporing og rehabilitering i daglig tale 'Mit liv med KOL'	Projekt	SAF
Mimers Brønd og Forebyggende hjemmebesøg ÆHF Virksom Dialog	Institution	ÆHF
Myndighed og Vejdrift	Myndighed	BKF
Nettet.nu / Ta'fat	Projekt	SAF
Park og Natur, Odense Kommune	Andet	BKF
Pædagogisk Psykologisk Rådgivning for børn og unge (PPR børn og unge)	Andet	BUF
Pædagogisk Psykologisk Rådgivning for småbørn (PPR småbørn fremover)	Andet	BUF
Rising Ungdomsskole	Institution	BUF
Rollemodeller Fyn	Projekt	BUF
SKP= StøtteKontaktPerson	Andet	ÆHF
Social Omsorg - Boligsociale indsatser	Andet	SAF
Specialrådgivning (SR børn og unge samt SR småbørn) (SR fremover)	Andet	BUF
Sprogets Hus	Andet	BUF
Støttecenter og værestedet krathuset	Institution	ÆHF
Sundhedscenter Vollsmose	Andet	SAF
Træning Øst 1 og 2	Andet	ÆHF
Tværgående Rådgivningsfunktion (kommunalt exitprogram)	Andet	SAF
Ungdomsakademiet, afdeling under Rising Ungdomsskole	Institution	BUF
Virsom Træning Åsum	Andet	ÆHF
Visitation og Rehabilitering Bostøtte	Andet	SAF
Vollsmose Bibliotek/ Odense Centralbibliotek	Institution	BKF
Vollsmose Kulturhus	Andet	BKF
ÆHF_sygeplejen	Myndighed	ÆHF
Ældrecenter Øst, Virksom Støtte	Institution	ÆHF

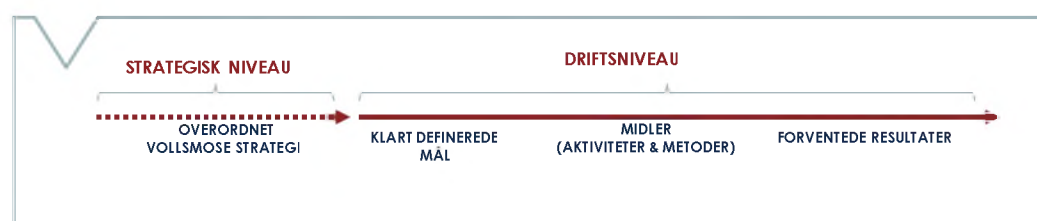
4 Analyse af strategi og styring

I det følgende præsenteres analyserne, der er gennemført på baggrund af besvarelserne fra selvangivelserne. Analysen af selvangivelserne tager udgangspunkt i et forandringsteoriinspireret analysedesign. Valget af netop dette analysedesign skal ses i sammenhæng med, at Odense Kommune opstiller forventninger og ønsker om anvendelse og fokus på ”*Det, der virker*” og resultatbaseret styring.

Nedenstående er analysedesignet illustreret i en figur.

Figur 5

Analysedesign



Odense Kommune har i en årrække arbejdet med særskilte strategier og helhedsplaner for Vollsmose, men som beskrevet i indledningen har indsatsen og investeringerne endnu ikke givet det forventede og ønskede afkast. Nærværende undersøgelse skal således bidrage til at afdække hvorvidt:

- Enhederne er sig bevidste om strategiernes betydning for egen indsats
- Enhederne vælger at indarbejde de strategiske målsætninger i deres specifikke indsats
- Enhederne implementerer de strategiske beslutninger

På baggrund af ovenstående vil analysedesignet blive udfoldet på følgende vis: *Indledningsvist* præsenteres en analyse af hvordan enhederne forholder sig til de strategiske målsætninger for Vollsmose, det gælder både i forhold til i hvilken grad, enhederne har mål, der afspejler strategien og i hvilken grad, enhederne arbejder systematisk med de centrale strategiske prioriteter. Særligt sammenhængen med strategiske målsætninger og beskrivelser har en afgørende betydning for, hvorvidt enhederne i Vollsmose arbejder systematisk i retning mod et fælles mål. Samtidig er strategiudspil politikernes mulighed for at påvirke, hvordan og hvor der skal sættes særligt ind. Netop derfor tillægges enhedernes relation til strategien stor betydning. *Dernæst* arbejdes der videre med analysedesignet i forhold til driftsniveauet hvor der analyseres på enhedernes evne til at beskrive sammenhængen mellem mål, middel og indfrielse af resultater. Dette gøres uafhængigt af, om de enkelte enheder er stærkt styret af strategierne eller ej.

På enhedsniveau forholder analyserne sig således til, om der er *klart definerede mål*, om *midlerne understøtter målsætningerne* og om enhederne kan dokumentere de *ønskede og forventede resultater* af indsatsen. Pointen er, at en god og sammenhængende værdikæde sikrer

muligheden for mål- og resultatbaseret styring. Det er med andre ord også værdikæden, som kan belyse, om enheden – på det oplyste grundlag - virker efter hensigten. Endelig er værdikæden afgjort af hvordan såvel mål som midler og resultater spiller sammen med de strategiske retninger, som beskrevet i Vollsmoses overordnede strategi.

I det følgende præsenteres analyserne med udgangspunkt i værdikæden i fire afsnit:

- 4.1. Sammenhæng med den overordnede strategise målsætninger for Vollsmose
- 4.2. Klart beskrevne mål
- 4.3. Sammenhæng mellem mål og middel
- 4.4. Resultater og dokumentation

4.1 Sammenhæng med den overordnede strategi for Vollsmose

Odense Kommune har gennem en årrække oplevet et manglende afkast og en manglende effekt af tidligere strategier og helhedsplaner for Vollsmose. På den måde er der ikke sket væsentlig forbedringer i området med hensyn til tryghed, kriminalitet, uddannelsesniveau og beskæftigelsesgrad gennem de seneste 12 år. Derfor sættes der nu stærkt ind fra både politisk og administrativt niveau med henblik på at sikre en styringsmæssig opfølgning på, at de strategiske mål for Vollsmose reelt også implementeres i normaldriften. På politisk niveau følges der op i et særligt §17, stk. 4 udvalg.

Der er et udtalt ønske om, at det er normaldriften, der skal udgøre drivkraften i kommunens indsats i Vollsmose, og dermed forventes normaldriften at afspejle strategien både i sin udførelse og i koordinationen og samarbejdet på tværs af forvaltningsområder og sektorer.

Denne del af analysen har til formål at svare på, om:

- Enhederne er bevidste om strategiens betydning for egen indsats, og dét i en sådan grad, at de har indarbejdet de strategiske målsætninger i deres specifikke indsats.
- Enhederne konkret har implementeret de strategiske målsætninger og værdier.

4.1.1 Enhedernes bevidsthed om strategiens betydning for indsatsen

Det første punkt analyseres ud fra enhedernes svar på følgende spørgsmål:

Hvordan støtter enheden konkret op om de strategiske mål for Vollsmose og om værdierne for arbejdets udførelse i Vollsmose?

Enhedernes besvarelser er efterfølgende kodet til tre kategorier: 1) Dem, der direkte understøtter de strategiske mål via deres indsats (eksempelvis enheder der har specifikt fokus på kriminalitetsforebyggelse). 2) Dem, der indirekte understøtter de strategiske mål (eksempelvis ved at deres indsats på lagt sigt kan have en positiv indvirkning). 3) Dem, der ikke beskriver hvorledes de understøtter de strategiske mål.

Det undersøges i det følgende, hvordan sammenhæng mellem strategien og enhedernes indsætter fordeler sig på henholdsvis forvaltningsområder og på typen af enheder.

Fordelingen på forvaltningsområder

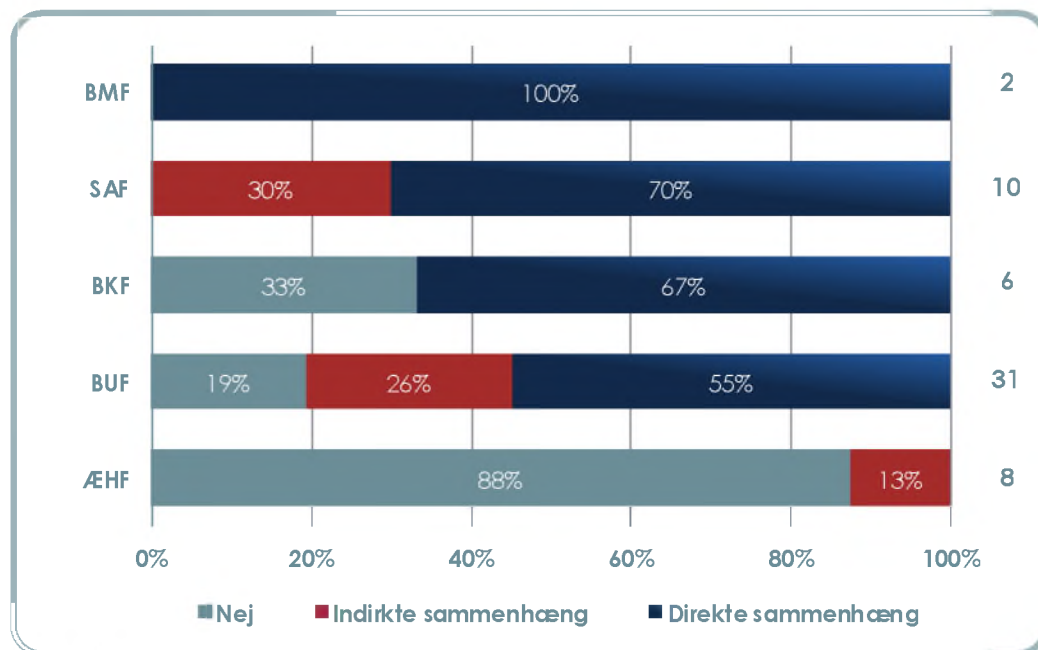
Figur 6 viser, at der er forholdsvis store forskelle på hvilke forvaltningsområder, der direkte understøtter målsætningerne. Såfremt kategorierne direkte og indirekte slås sammen, så efterlades man med et billede af, at det ser helt fornuftigt ud med implementeringen af strategien. På den måde har mellem 81 % og 100 % af enhederne tilknyttet alle andre forvaltningsområder end ÆHF en indsats der indirekte eller direkte er i overensstemmelse med Vollsmoses strategiske mål. Desværre giver det formodentlig ikke det reelle billede af hvordan implementeringen forløber. Det understreges af management litteraturen, der siger, at implementering af strategier kræver klart fokus, operationalisering til et målbart niveau og endelig – måske vigtigst af alt: opfølgning.

Derfor vurderes den indirekte sammenhæng mellem indsatsen og de strategiske mål at være udtryk for — at enhederne har 'presset' de strategiske mål ind i deres indsætter, mere end de har forholdt sig kritisk til, hvordan indsatsen bedst muligt understøtter strategien. Det understøttes af den kvalitative gennemgang af selvangivelserne. Eksempelvis tilkendegiver en enhed, at den indirekte støtter om de strategisk mål om flere i uddannelse og beskæftigelse, idet enheden lærer borgere at håndtere deres fysiske helbredsproblemer. Enheden har dog ikke noget direkte fokus på uddanneles eller beskæftigelse.

Set ud fra et implementeringsperspektiv kan et sådan indirekte fokus på strategien give et misvisende billede og dét indtryk, at strategien er velimplementeret, selv om enhederne reelt ikke arbejder aktivt med de strategiske mål. Dermed forbliver enhedernes implementering af strategien udelukkende på et kendskabs niveau

Figur 6

**Er enhedens indsats sammenhængende med de strategiske mål for Vollsmose?
Fordelt på organisatorisk forankring.**



Note: n=57

Det vil derfor give god mening, at der følges op på, hvordan strategierne er blevet udbredt i organisationen, og måske er der enheder, som kan drage nytte af at blive hjulpet lidt på vej i processen med at definere egen indsats i forhold til en overordnet strategi. Herunder særligt i ÆHF men også i de øvrige forvaltningsområder.

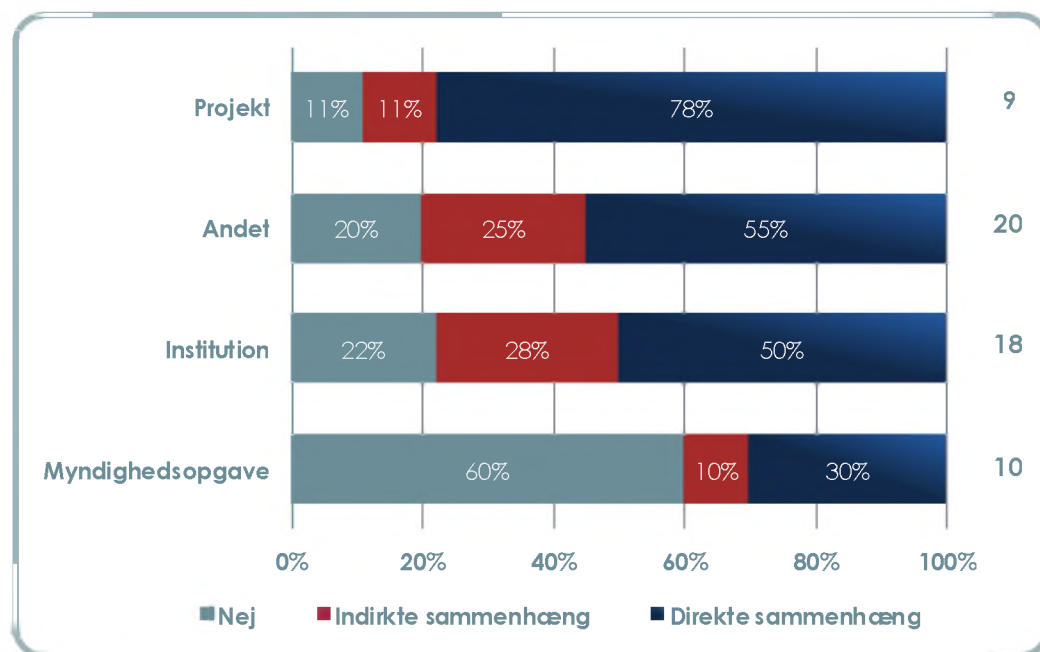
Fordeling på enhedernes type

Understøttelen af de strategiske mål fordeler sig endvidere meget forskelligt afhængigt af, hvilken type enhed vi har med at gøre. Som det fremgår af Figur 7, er myndighederne de enheder, som i laveste grad understøtter de strategiske mål. Dét hænger naturligvis sammen med, at myndighedsopgaverne er skarpt skåret og definerer sig selv i forhold til den meget konkrete lovgivningsmæssige opgave, de er sat i verden for at varetage.

Men det betyder ikke, at man skal fraholdes sig fra at tage en drøftelse af, om, og på hvilket niveau, myndighederne også skal forholde sig til, hvordan de – uden at øve vold mod deres primære opdrag – stadig kan forholde sig proaktivt til de strategiske mål og værdier for arbejdet i Vollsmose.

Figur 7

**Er enhedens indsats sammenhængende med de strategiske mål for Vollsmose?
Fordelt på type.**



Note: n=57

Omvendt viser Figur 7, at det i langt overvejende grad er projekterne, som direkte kan beskrive deres indsats' sammenhæng til de strategiske målsætninger. Det hænger givet sammen med, at projekter designes til et særligt formål, og i denne forbindelse ser det ud til, at de kommunalt iværksatte projekter har en eksistensberettigelse, når det kommer til at harmonere med strategien.

Opsamling

Enhederne har kendskab til de strategiske mål, og flertallet af enhederne kan beskrive sammenhængen mellem deres indsats og ét eller flere af de strategiske mål, selv om der er store forskellige på typen af enheder og på den direkte sammenhæng.

Det tyder ikke på, at strategien er konkret implementeret men mere på, at man har 'skrevet sig ud af det'. Dét kan lade sig gøre, fordi de strategiske mål er meget overordnede, og intet tyder på, at de har gennemgået en konkret operationalisering i den enkelte enhed.

Niveauet i implementeringen af den overordnede strategi vurderes således at være på et 'kendskabsniveau' - ikke på et implementeringsniveau. Dét undersøges nærmere i det følgende afsnit.

4.1.2 Enhedernes konkrete implementering af strategien i driften

Andet punkt i analysen af sammenhængen til strategien skal afdække om:

- Enhederne konkret har implementeret de strategiske målsætninger og værdier?

Dette punkt analyseres ud fra enhedernes svar på følgende spørgsmål:

"Varetages kerneydelsen og de tilknyttede opgaver på en særlig måde, fordi de udføres eller er

placeret i Vollsmose?”

Spørgsmålet er, om der er et rigtigt eller forkert svar på det ovenstående spørgsmål? På den ene side kan der være tale om et normskred, hvor enhederne vrider i normerne for, hvad der er acceptabelt i eksempelvis adfærd fra borgernes side, eller hvad der er praksis for at reagere på.

På den anden side kan der være tale om, at enhederne forholder sig nøgternt til Vollsmoses specifikke problemkompleks og løser deres opgave i henhold til det. Det kan eksempelvis være, når man fra daginstitutioner og skolars side vægter 'dansk som andetsprog' højt i alle fag, eller når man iværksætter aktiviteter, som har særligt til formål at mobilisere målgrupper, som er sværere at komme i dialog med i Vollsmose end andre steder i byen.

Der foretages ikke en konkret vurdering af rigtigt eller forkert, men analysen vil i dette afsnit vise:

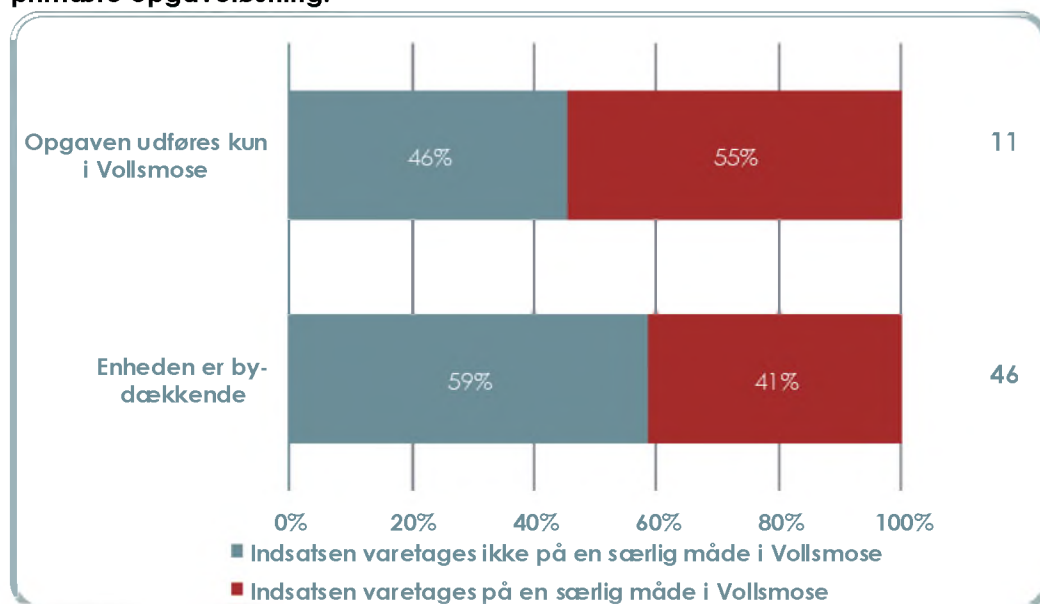
- 1) At der er stor variation i enhedernes holdning til spørgsmålet
- 2) At det medfører en grundlæggende uenighed om en fælles retning til arbejdet i Vollsmose
- 3) At de strategiske målsætninger således ikke er nået til et implementeringsniveau i driften.

Store variation i enhedernes holdning til hvordan opgaven skal løses i Vollsmoe

Helt overordnet fordeler enhederne sig med 56 %, som ikke løser kerneopgaven på en særlig måde, imens 44 % hævder, at det gør de. I det følgende præsenteres analyserne fordelt på, om enhederne har deres primære opgaveløsning i Vollsmose eller ej, på enhedernes type og på hvilket forvaltningsområde, enhederne tilhører.

Figur 8

Kerneopgaven udføres på en særlig måde. Fordelt på hvor enheden har sin primære opgaveløsning.



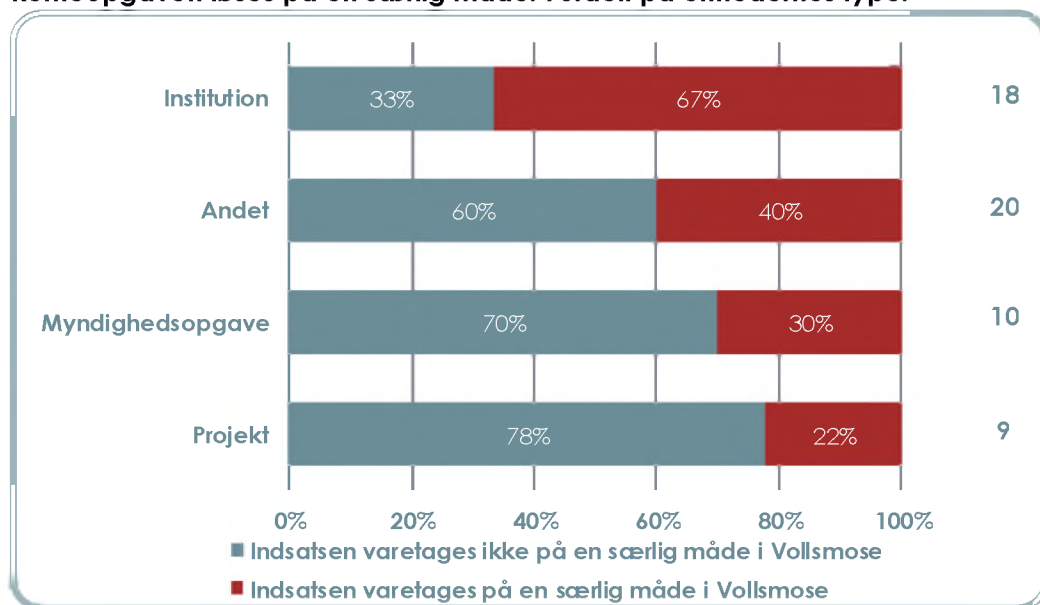
Note: n=57

I Figur 8 ses der kun en lille forskel i besvarelserne, når enhederne fordeles på, om de er by-dækkende eller lokalt forankrede. Interessant er det således, at der intet mellem de lokale og de by-dækkende ikke er nogen fælles forståelse af, om kerneopgaven skal lade sig påvirke af forholdene i Vollsmose.

Det er med andre ord ikke enhedernes geografiske forankring, som er betingende for deres stillingtagen. Dét er i højere grad enhedernes type, som det fremgår af Figur 9.

Institutionerne, som således også ligger i området, er langt mere tilbøjelige til at tilpasse kerneopgaverne til Vollsmose, end tilfældet er for myndighedsopgaverne. I denne sammenhæng tolker vi, at idet projekterne er skræddersyet til Vollsmose, behøver de ikke at ændre på kerneopgaven.

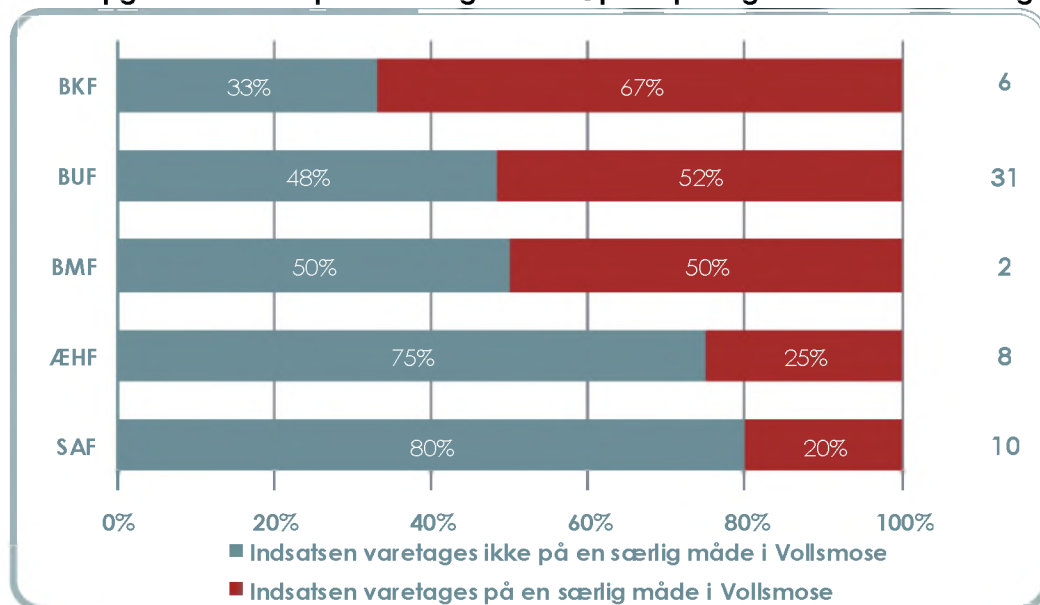
Figur 9

Kerneopgaven løses på en særlig måde. Fordelt på enhedernes type.

Note: n=57

Endelig viser fordelingen i Figur 10, at der også på forvaltningsniveau er forskelle at spore, hvilket kun delvist hænger sammen med enhedernes type.

Figur 10

Kerneopgaven udføres på en særlig måde. Opdelt på organisatorisk forankring.

Note: n=57

De enheder, der løser opgaven i Vollsmose, dvs. institutioner, og enheder, der er forankret i BKF, BUF eller BMF er mest tilbøjelige til at løse opgaverne særligt i Vollsmose.

Modsat er det enheder, som er by-dækkende, løser myndighedsopgaver og er forankret i SAF eller ÆHF, som er mindst tilbøjelige til at løse opgaven særligt.

Opsamling – Uenighed om retning for arbejdet i Vollsmose og manglende implementering af strategien

Analysen viser, at der er en grundlæggende uenighed, blandt enheder med tilknytning til Vollsmose, om, hvorvidt kerneopgaven *skal - eller ikke skal* - løses på en særlig måde i Vollsmose.

Uenigheden er udtryk for, at der *ikke er en fælles retning* i forhold til, hvordan opgaveløsningen bredt set skal varetages i Vollsmose.

Samtidig viser besvarelsene og uenighederne, at man ikke har implementeret de strategiske målsætninger og værdier for Vollsmose i sin opgaveløsning. Hvis dét var tilfældet, ville enigheden være langt større.

Analysen viser, at strategien langt fra er nået et implementeringsniveau, hvor enhederne systematisk og koordineret har forholdt sig til at operationalisere de strategiske mål og samtidig se sig selv i forhold til den samlede opgaveløsning.

Opmærksomhedspunkt

Arbejdet med at implementere strategien for Vollsmose må nødvendigvis foregå i hver enkelt enhed, hvor operationalisering af de relevante overordnede mål skal give enhederne en retning, de kan forfølge.

På det overordnede niveau skal arbejdet med implementeringen af strategien udmøntes i opfølgningen på enhedernes progression i forhold til de operationaliserede mål. Det er med andre ord nødvendigt at arbejde målstyret for at sikre implementeringen af strategien.

Dermed bliver en succesfuld implementering af strategien afhængig af, at forudsætningerne for at arbejde målstyret er til stede i den enkelte enhed. Samtidig med, at man på det styrimsmæssige niveau prioriterer opfølgning og styring i henhold til de opstillede mål – for den enkelte enhed – og særligt i forhold til at bevare overblikket og retningen i den samlede progression og målfrielse for Vollsmose.

I de følgende afnit behandler analysen derfor enhedernes forudsætninger for at arbejde mål- og resultatstyret.

4.2 Klart beskrevne mål

Klart definerede mål er første led i en god værdikæde, og således indledes analysen med en afdækning af enhedernes målsætninger.

Mål skal være SMART'e

Det er en forudsætning for at arbejde resultatbaseret og målstyret, at de mål, der opstilles og arbejdes efter, er SMARTE:

S: Specifikke
M: Målbare
A: Accepterede
R: Realistiske
T: Tidsbegrænsede

Når målsætninger overholder ovenstående fem forhold, er de nemme at styre efter. De er tilpas specifikke til, at det ikke kan diskuteres, om de er indfriet eller ej. Det er muligt at måle på, om målet er indfriet. Der er bred accept af målet som attraktivt at sigte mod, og samtidig er det realistisk nok at indfri indenfor den afsatte tidsramme.

Analysen af enhedernes evne til at opstille præcise, målbare og relevante mål for deres indsats inddeles i hovedsagligt tre trin:

- Vurdering af enhedernes overordnede målsætninger
- Analyse og vurdering af enhedernes evne til at opstille konkrete delmål
- Analyse og vurdering af enhedernes evne til at opstille relevante delmål

4.2.1 Overordnede målsætninger

83 % har klare mål

En simpel frekvensanalyse af selvangivelserne viser, at 83 % af enhederne kan opstille klare mål. Udfordringen er dog, at en stor del af de opstillede mål, ikke er specifikke og målbare nok, hvorfor det kan være svært at styre indsatsen efter dem. De sidste 17 % fordeler sig således, at 12 % har så vagt defineret en målsætning, at den ikke vurderes at kunne fungere som pejling for indsatsen, imens 5 % slet ikke har udarbejdet en klar målsætning.

Det kan derfor konkluderes, at langt hovedparten af enhederne opstiller overordnede målsætninger, hvilket også må siges at være forventeligt, set i lyset af, at uanset hvilken form for indsats en enhed arbejder med, findes der en overordnet målsætning, som enheden ideelt set bør arbejde efter.

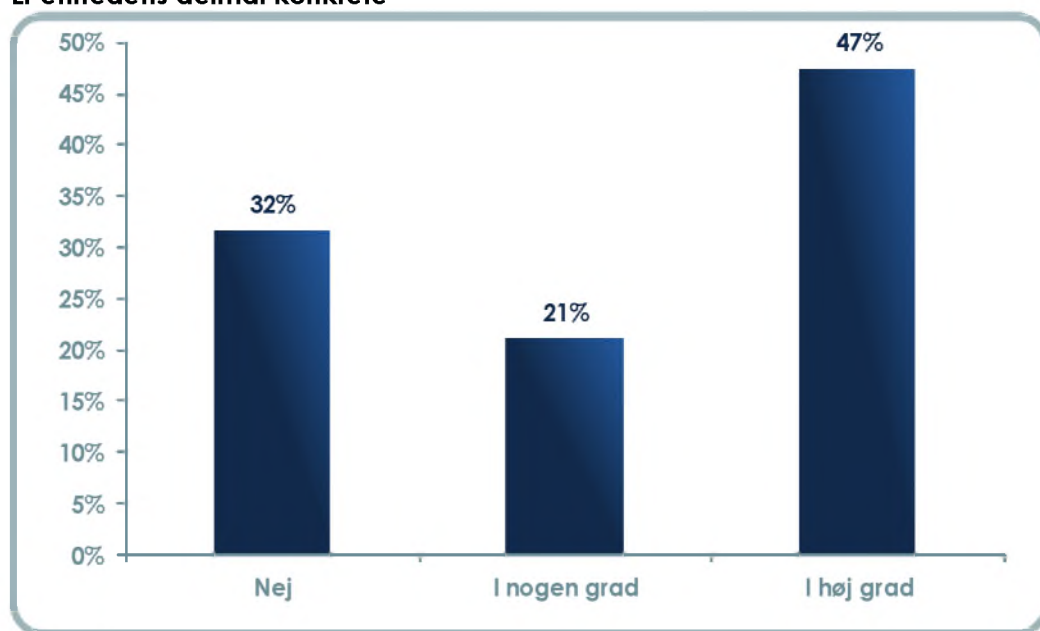
Udfordringen ved de overordnede målsætninger er, at de udelukkende udstikker en retning, og kun i lille grad kan anvendes til at styre en indsats efter. Derfor tillægges enhedernes evnes til at opstille og beskrive delmål højt.

4.2.2 Konkrete delmål gør indsatsen styrbar

Med Odense Kommunes fokus på at arbejde med dét, der virker, er det en forudsætning, at der er klarhed over, hvordan indsatsen virker over for målgruppen. Det skal være tydeligt, hvad der arbejdes hen imod, og til dét formål opstilles konkrete delmål, som kan bruges til at styre indsatsen efter, ikke mindst følge op på.

Figur 11

Er enhedens delmål konkrete



Note: n=57

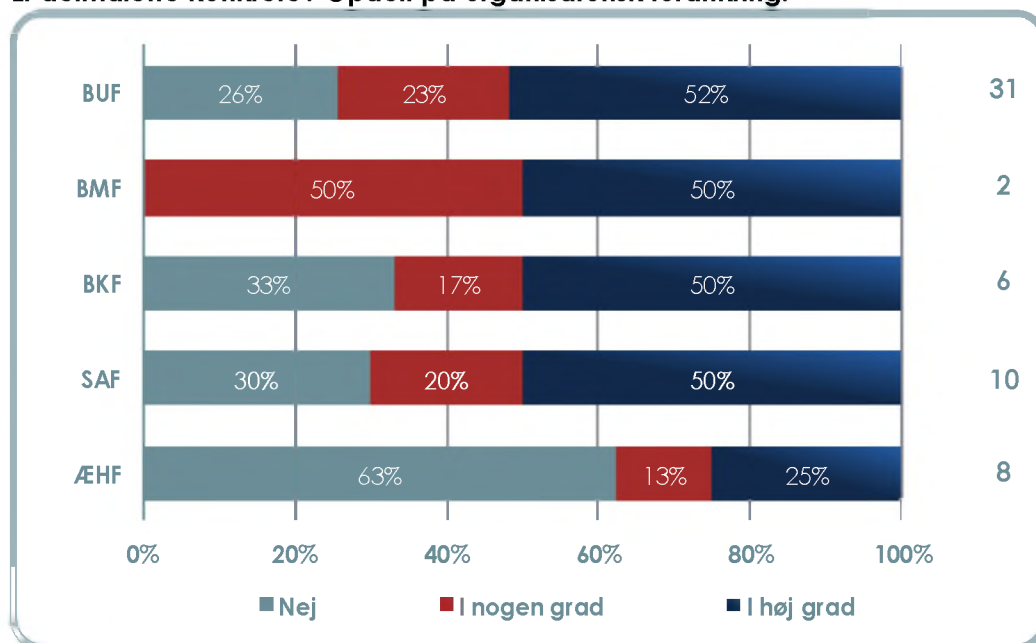
Figur 11 viser, at næsten halvdelen af enhederne har konkrete delmål at styre efter, mens 32 % af enhederne *ikke* har konkrete delmål, og 21 % kun har det i nogen grad. For de to sidste grupperinger gælder, at de reelt vil være udfordret i forhold til at følge op på progressionen i deres indsats frem mod indfrielsen af de(t) opstillede mål. Set fra det strategiske niveau, er udfordringen den samme, idet den overordnede styring af flere enheder mod et større fælles mål, ligeledes bliver vanskelig.

De forholdsvist store udsving bliver endnu tydeligere, når de brydes ned på forvaltningsområder.

Figur 12 viser således, at for ÆHF's vedkommende er det to tredjedele af enhederne, der ikke opstiller konkrete delmål, imens BKF og SAF står for ca. 1/3 og BUF for 1/4. Borgmesterforvaltningens to enheder kan i nogen eller i høj grad opstille konkrete delmål.

Figur 12

Er delmålene konkrete? Opdelt på organisatorisk forankring.



Note: n=57

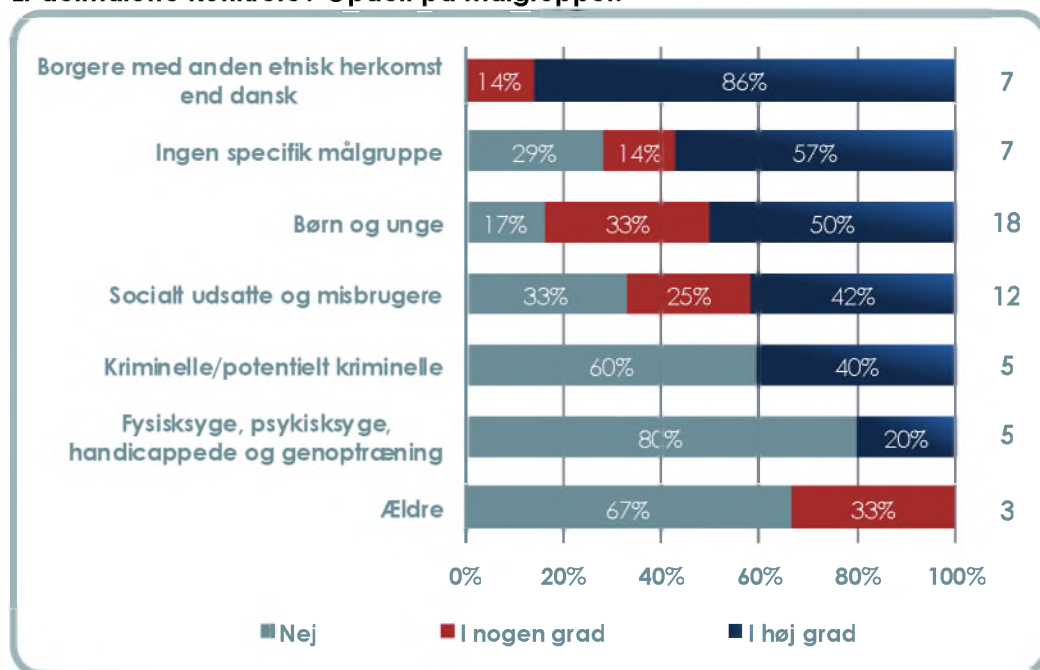
En af de største udfordringer, som enhederne umiddelbart har i forhold til at opstille konkrete delmål, er at skelne mellem indsatsernes delmål og indsatsernes aktiviteter. Dette er imidlertid en gængs problematik i de fleste kommuner, hvor udfordringen betyder, at styringen af indsatsen forlader sig på, i hvilken grad projekterne gennemfører de aktiviteter, som de opstiller. Hvis Odense Kommune ønsker at arbejde mere resultatorienteret, har det afgørende betydning, at indsatsernes operationaliseres i særskilte delmål.

Særligt når der arbejdes med specialiserede indsats, hvor der er behov for styring af, i hvilken grad de implementerede indsats reelt set er i stand til at indfri de forventede målsætninger, har det afgørende betydning, at enheder entydigt er i stand til at opstille konkrete delmål.

I Figur 13 nuanceres billedet yderligere, idet man kan se fordelingen opgjort på målgruppeniveau. Her ses det, at de målgrupper der primært sorterer under SAF, dvs. socialt udsatte, misbrugere, kriminelle/potentielt kriminelle og personer med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser i væsentlig grad ikke opstiller konkrete delmål.

Figur 13

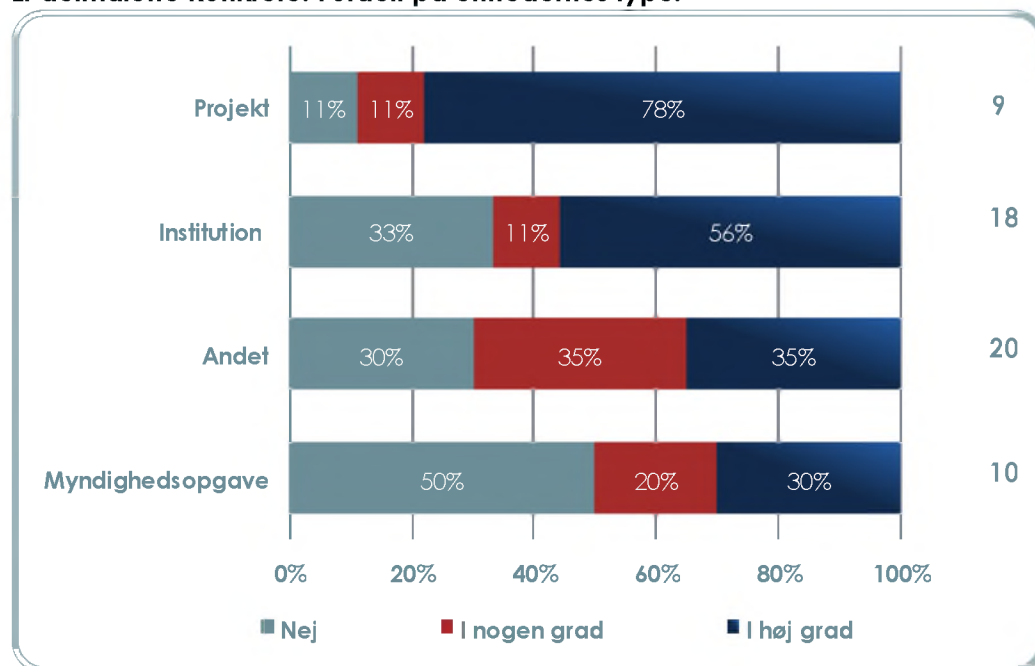
Er delmålene konkrete? Opdelt på målgrupper.



Note: n=57

Endelig ses det af Figur 14, at det, som forventet, er projekter, der for flertallets vedkommende kan beskrive konkrete delmål, mens myndighedsopgaverne kun gør det i ringe grad. Det hænger formodentlig sammen med, at det ligger integreret i mange projekters DNA at have en klart beskrevet værdikæde, idet målene skal nås indenfor projektets afgrænsede tidsramme. Samtidig gælder det, at mange myndighedsenheder ofte ikke vil være vant til at skulle kategorisere og beskrive sin indsats på den led, hvorfor de i en del besvarelser vil komme til at fremstå som lavere rangeret end eksempelvis projekterne.

Figur 14

Er delmålene konkrete. Fordelt på enhedernes type.

Note: n=57

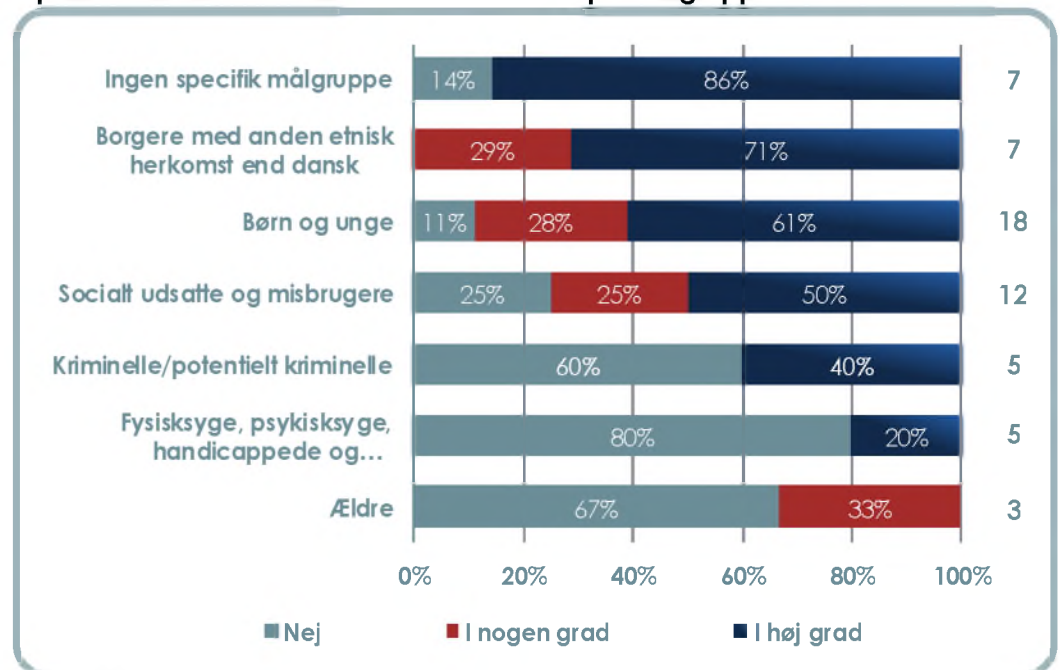
4.2.3 Relevante delmål

Delmål skal ikke kun være konkrete, de skal også være relevante for den overordnede målsætning. Hvis delmålene ikke er ordentligt operationaliseret og relevante for indfrielsen af det overordnede mål, risikerer enheden at styre indsatsen i den forkerte retning.

Figur 15 viser, hvordan *relevante delmål* fordeler sig forskelligt på målgrupper, og at det igen særligt er enheder, der arbejder indenfor social- og ældreområdet, som har vanskeligt ved at opstille delmål, der er relevante for deres overordnede målsætning. Det kan dels skyldes, at den overordnede målsætning er for vag, og det kan skyldes, at mange enheder er tilbøjelige til at oplyste aktiviteter frem for delmål. Alt i alt en risiko for styringen af indsatsen.

Figur 15

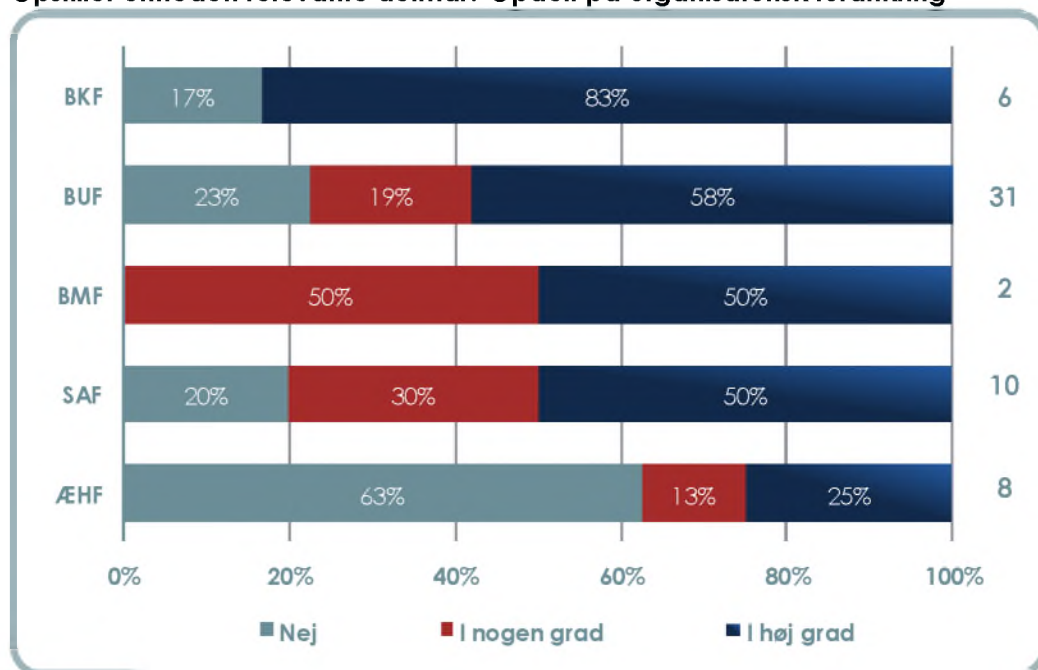
Opstiller enheden relevante delmål? Fordelt på målgrupper



Note: n=57

Figur 16 viser, at der alt i alt er en god tendens, når det kommer til relevante delmål – dette set på, i hvor høj grad enhederne opstiller relevante delmål, fordelt på forvaltningsområder.

Figur 16

Opstiller enheden relevante delmål? Opdelt på organisatorisk forankring

Note: n=57

4.3 Sammenhæng mellem mål og midler

Dette afsnit forholder sig til næste niveau i værdikæden, som omhandler de anvendte metoder og aktiviteter.

Enhedernes mål opfyldes ikke alene af at være klart formuleret. Det er nødvendigt med en sammenhæng mellem de opstillede mål og de metoder og aktiviteter, der igangsættes. Med andre ord, skal der være styr på værdikæden.

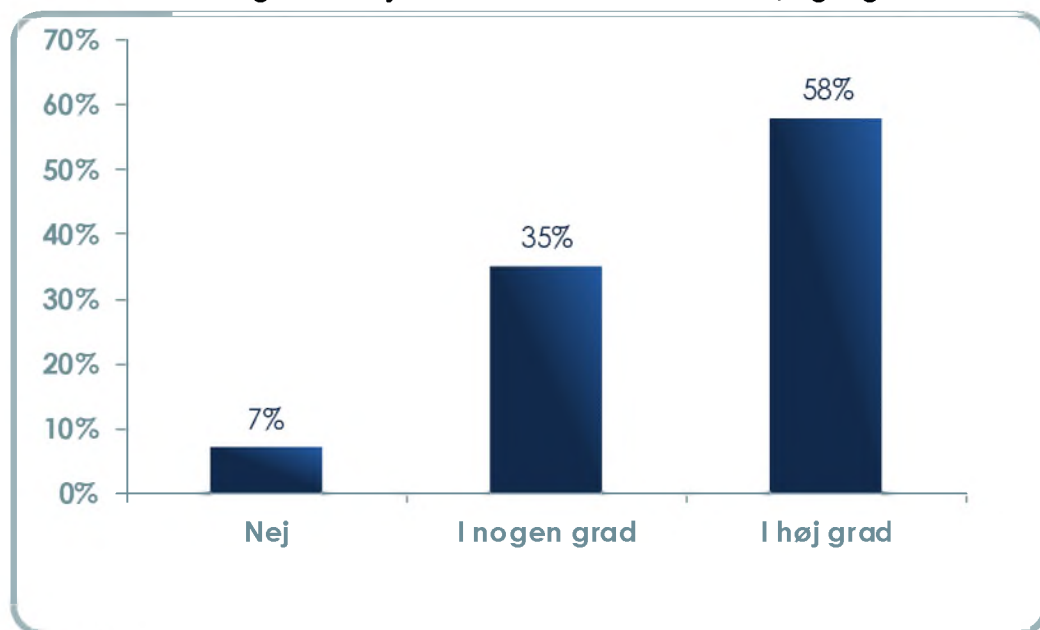
Iværksættelsen af aktiviteter og brug af metoder og tilgange skal altså hænge sammen med antagelser om, hvad der konkret vil virke for målgruppen. Indsatsen skal således iværksættes ud fra hypoteser om, at præcis den anvendte indsats vil medføre de ønskede resultater for målgruppen.

Indledningsvist undersøges derfor i hvor høj grad enhederne redegør detaljeret for deres metoder og tilgange, herefter behandles enhedernes forventninger til effekten af de igangsatte aktiviteter. Baseret på de to beskrivelser vurderes endelig, om de igangsatte aktiviteter er relevante for indfrielsen af enhedernes målsætning.

4.3.1 Detaljerede beskrivelser af metoder og tilgange

I næste led af værdikæden er det tydeligt at se udskillelsesløbet mellem enhederne. Imens 83 % af enhederne klart kan beskrive deres mål, som tidligere beskrevet, er det 58 %, der i høj grad kan beskrive deres metoder.

Figur 17

Kan enheden redegøre detaljeret for de anvendte metoder/tilgange?

Note: n=57

Der tegner sig et tydeligt billede i gennemgangen af selvangivelserne: De resterende 42 % af enhederne leverer meget mangelfulde beskrivelser af deres metoder, og mange nævner kun et begreb, som eksempelvis ”den rehabiliterende tilgang”. En sådan besvarelse er ikke tilstrækkelig, og den yder ikke nogen chance for at vurdere, hvordan metoden konkret udføres i det daglige, i den enkelte enhed og for pågældende enheds specifikke målgruppe.

Den manglende beskrivelse af metoderne er enten udtryk for, at enhederne ikke evner at beskrive deres metoder, eller at man fra enhedernes side har fundet det tilstrækkeligt at beskrive metoder og tilgange ud fra et begrebsniveau.

Bekymringen er i begge henseender, at enhedernes refleksioner over egen praksis forbliver fraværende, og det bliver således vanskeligt for dem at anskueliggøre deres værdikæde i form af sammenhængen mellem deres målsætninger og de metoder, de har valgt at anvende i deres opgaveløsning.

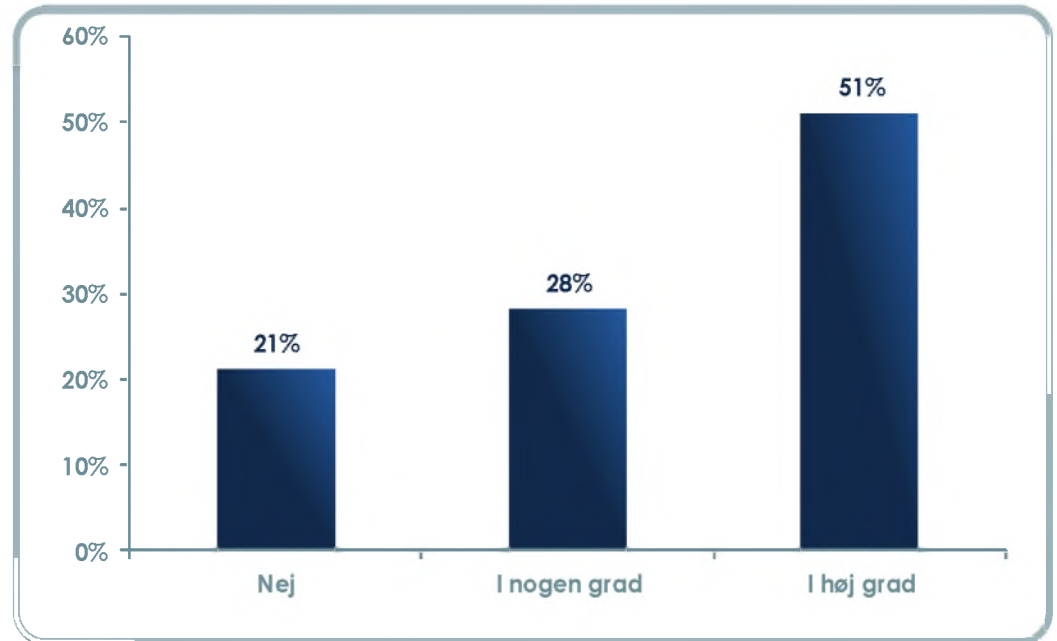
4.3.2 Enhedernes forventninger til effekten af deres aktiviteter

Analyse af enhedernes forventninger til de igangsatte aktiviteter går et spadestik dybere i afdækningen af sammenhængen mellem mål og midler. Tilvalg af nogle aktiviteter er samtidig et fravalg af andre, og ligesom valget af metode, er valget af aktiviteter udtryk for den refleksion og de antagelser, enheden har gjort sig om, hvad der virker for målgruppen i forhold til at indfri de opstillede mål.

Således er det bekymrende læsning, som fremgår af Figur 18, når 21 % af enhederne ikke redegør for deres forventninger til effekten af de igangsatte aktiviteter. Andre 28 % af en-

hederne formår kun i nogen grad at beskrive de forventede effekter. Det vil konkret sige, at enhederne kun formår at forklare de forventede effekter af nogle af deres aktiviteter – men ikke alle.

Figur 18

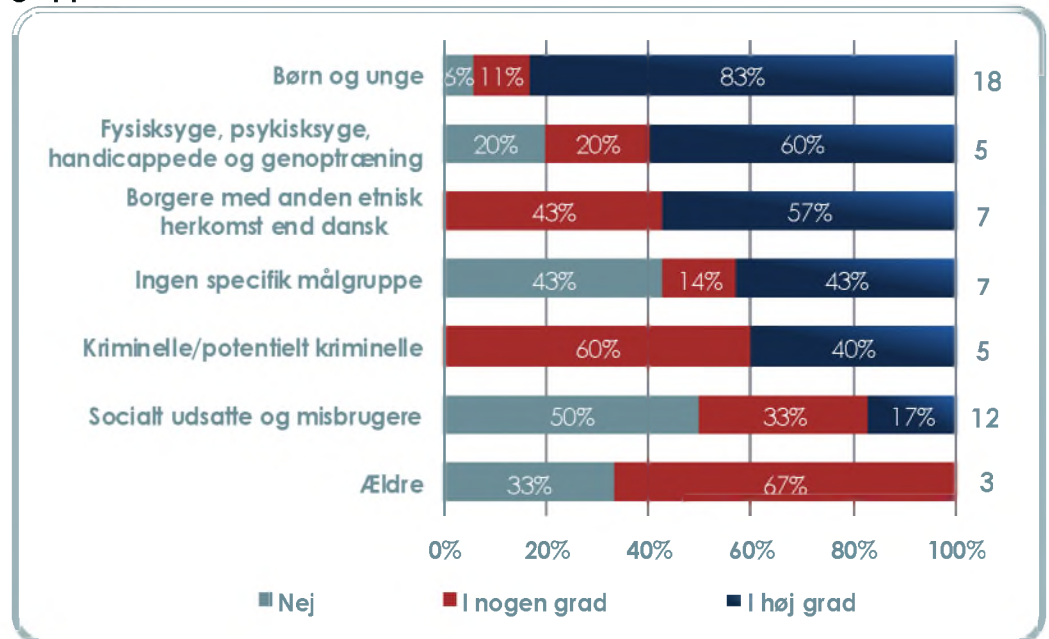
Kan enheden redegøre for aktiviteterernes forventede effekt?

Note: n=57

Figur 19 nuancerer billedet og viser, at enheder, som primært beskæftiger sig med socialt udsatte borgere for halvdelen vedkommende, ikke formår at beskrive den forventede effekt af aktiviteterne. Det kan undre, at så specifikke indsatser med, hvad der forventes at være, en forholdsvis konkret problemstilling, ikke kan redegøre for de forventede effekter af de igangsatte aktiviteter. Samtidig peger det på, at man reelt er i tvivl om, hvad der virker for målgruppen.

Figur 19

Kan enheden redegøre for aktiviteterens forventede effekt? Opdelt på målgruppe.



Note: n=57

4.3.3 Aktiviteternes relevans for indfrielsen af målsætningen

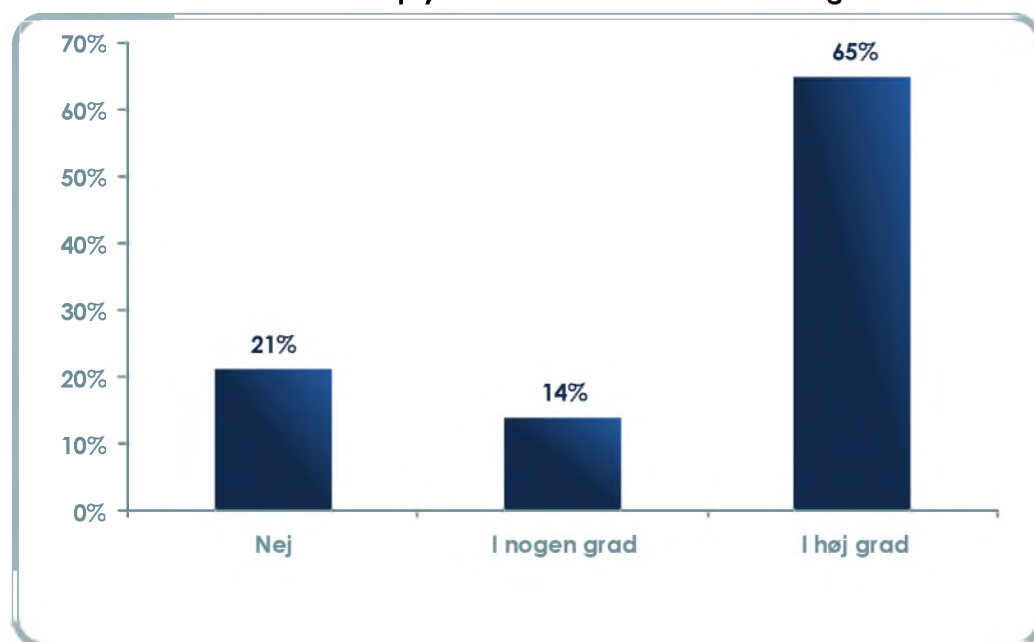
Når enhederne ikke kan beskrive den forventede effekt af de igangsatte aktiviteter, giver det mening at gå ind og foretage en vurdering af, om de oplyste aktiviteter teoretisk har en relevans for indfrielsen af det opstillede mål. Den vurdering har Marselisborg foretaget på baggrund af de oplysninger, som hver enkelt enhed har givet: Om målet, metoderne og aktiviteterne.

Som det fremgår af Figur 20, at 65 % af enhederne har aktiviteterne, som vurderes at være relevante for indfrielsen af enhedernes målsætninger, hvorimod 14 % af enhederne kun i nogen grad har aktiviteter der er relevante for enhedernes målsætninger, mens 21 % slet ikke har det.

Når 34 % af enhederne vurderes til ikke at have relevante aktiviteter, eller til kun i nogen grad at have relevante aktiviteter er det ikke nødvendigvis et udtryk for, at enhederne *i praksis* hovedløst sætter aktiviteter i gang, som ikke har relevans for indfrielsen af deres målsætninger. Men *deres besvarelser efterlader os med dét indtryk*.

Figur 20

Er aktiviteterne relevante for opfyldelse af enhedens målsætning?



Note: n=57

4.3.4 Opsamling

I de to foregående afsnit har analysen forholdt sig til enhedernes evne (og vilje) til at beskrive klare mål og delmål, samt deres forklaringer på anvendelse af metoder og aktiviteter med henblik på at indfri målene.

Der ses en sammenhæng i, at jo højere kravene til enhedernes refleksion over egen praksis

er, desto mindre bliver andelen af enheder, som placerer sig i ”I høj grad”. I det følgende undersøger vi, hvad dét har af betydning for enhedernes resultater af indsatsen.

4.4 Resultater og dokumentation

Hensigten med at arbejde mål- og resultatstyret er, at man får mulighed for at tilrettelægge og styre indsatsen efter de mål, man ønsker at opnå. Som tidligere beskrevet forudsætter det, at man er skarp på sin værdikæde, og at man følger op på, og evaluerer, sin indsats løbende. Dette gælder dels på enhedsniveau og dels på forvaltningsniveau. Det er i opfølgningen, at man både fra det strategiske og det operationelle niveau kan sikre sig, at indsatsene bevæger sig i den rigtige retning i det rette tempo.

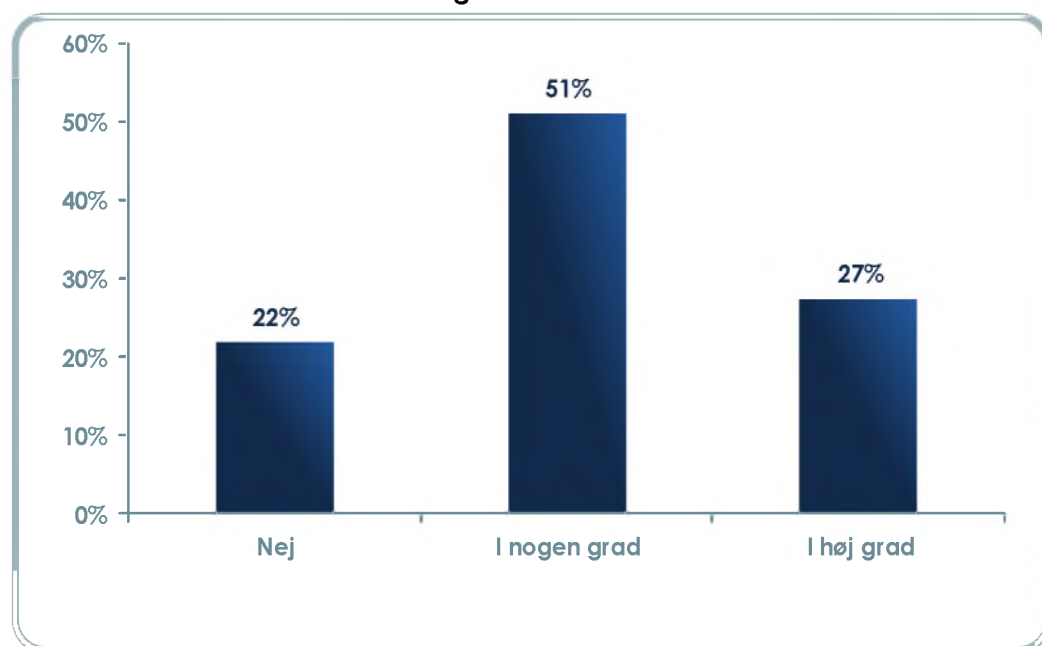
Afsnittet forholder sig dermed til sidste del af værdikæden, som omhandler enhedernes oplyste resultater af indsatsen. Endvidere forholder afsnittet sig til enhedernes dokumentation af indsatsen.

4.4.1 Resultaternes sammenhæng med værdikæden

Figur 21 viser, at 27 % af enhederne kan fremvise resultater og effekter af indsatsen, imens 22 % ikke kan. Restgruppen oplister så vage resultater, at de ikke i tilstrækkelig grad kan anvendes i decideret mål- og resultatstyring.

Figur 21

Kan enheden fremvise resultater og effekter af indsatsen?



Note: n=55. To enheder var nyopstartet på tidspunktet for udfyldelsen af selvangivelsen, hvorfor de af naturlige årsager ikke kunne fremvise resultater af indsatsen. Disse enheder indgår ikke i denne del af analysen.

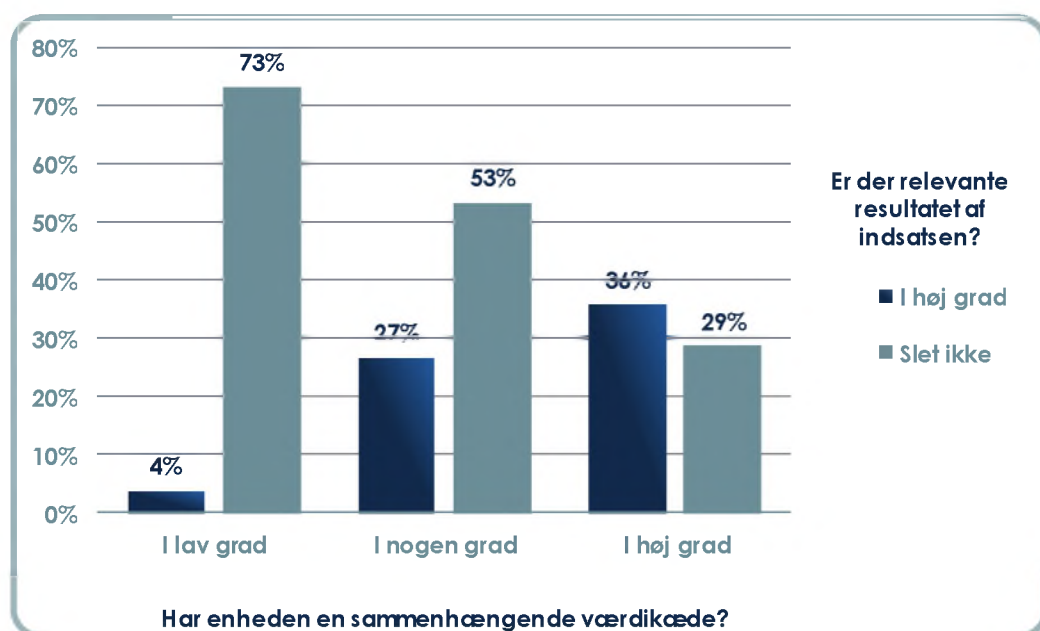
Samtidig viser analyserne i Figur 22, at imens 36 % af de enheder, som beskriver en sammenhængende værdikæde, i høj grad kan fremvise relevante resultater af deres indsats, er det tilsvarende kun 4 % af dem, der ikke har en sammenhængende værdikæde. Der er med

andre ord en sammenhæng mellem den gode værdikæde og de relevante resultater.

Tilsvarende er der 73 % af enhederne med dårligt beskrevet værdikæde, som ikke kan fremvise relevante resultater. Andelen falder jo bedre værdikæden beskrives.

Figur 22

Sammenhæng mellem dét at have en sammenhængende værdikæde og dét at kunne fremvise relevante resultater af indsatsen



Note: Figuren viser sammenhængen mellem enhedernes sammenhæng i deres indsats (værdikæde) og enheder, der kan fremvise konkrete resultater af indsatsen, der harmonerer med målsætningen. En enhed har en sammenhængende værdikæde, hvis den kan redegøre for sammenhængen mellem mål og middel, OG har klare mål og delmål. En enhed har en delvist sammenhængende værdikæde, hvis den kan redegøre for sammenhængen mellem mål og middel, ELLER hvis den har klare mål og delmål. Sammenhængen er statistisk signifikant. $\gamma = 0,54$ sig. $P < 0,01$. $n = 55$.

Vage resultater

Udfordringen med resultaterne er, at de i alt for mange tilfælde slet ikke er beskrevet. I andre tilfælde er resultaterne beskrevet i så vage vendinger, at man både fra enhedens og fra det strategiske niveau vil have meget vanskeligt ved at se, om enheden med de oplyste resultater bevæger sig i den rigtige retning.

Eksempel fra selvangivelse:

- ”Hurtig og let adgang til rådgivning”
- ”Tidligere indsats”
- ”Tættere samarbejde med frontpersonale”

Ovenstående er eksempler på resultater, som egentlig indikerer, at der pågår en god udvikling, men i dette tilfælde har resultaterne ikke meget med den konkrete målsætning at gøre, og de er ikke så konkrete, så man kan forholde sig til, om det er ’målet nået’ eller ’godt på

vej’.

Ikke resultatbaseret

Eksemplet peger desuden på, at manglende styr på værdikæden kan gøre det vanskeligt at identificere sine resultater. Er resultater tilsigtede eller utilsigtede? Det kan på det foreliggende grundlag være svært at sige noget om. Mange enheder nævner, at de arbejder resultatbaseret, men det er ikke noget de viser. Tværtimod.

4.4.2 Opsummering af "Strategi og styring"

Afsnittet har behandlet og analyseret Odense Kommunes ambition om at implementere de strategiske mål for Vollsmose i normaldriften. Analysen har påpeget, at forudsætningen for at implementere strategierne er, at der foregår en fornuftig styring på driftsniveau og en tilsvarende fornuftig opfølgning på forvaltningsniveau. Dét er den logik, som fremgår af Figur 23 nedenfor.

Figur 23

Analysedesign "Strategi og styring"



Analysen har endvidere påpeget, at strategien har nået et 'kendskabsniveau' i driften, imens 'implementeringsniveauet' langt fra er nået. Således er der ikke fælles retning og forståelse for, hvordan enhederne skal løse kerneopgaverne i boligområdet.

Endelig fremhæver analysen dét forhold, at flertallet af enhederne ikke for nuværende arbejder mål- og resultatstyret. Endvidere, at det vil påvirke implementeringen af strategien negativt, idet den ikke bliver operationaliseret og integreret i den daglige praksis – og således bliver den heller ikke eksekveret.

I sidste del af nærværende rapport forholder vi os særskilt til den indbyrdes fordeling mellem enhederne.

5 Foreløbig vurdering af enhederne

Afsnittet præsenterer den foreløbige vurdering af enhederne.

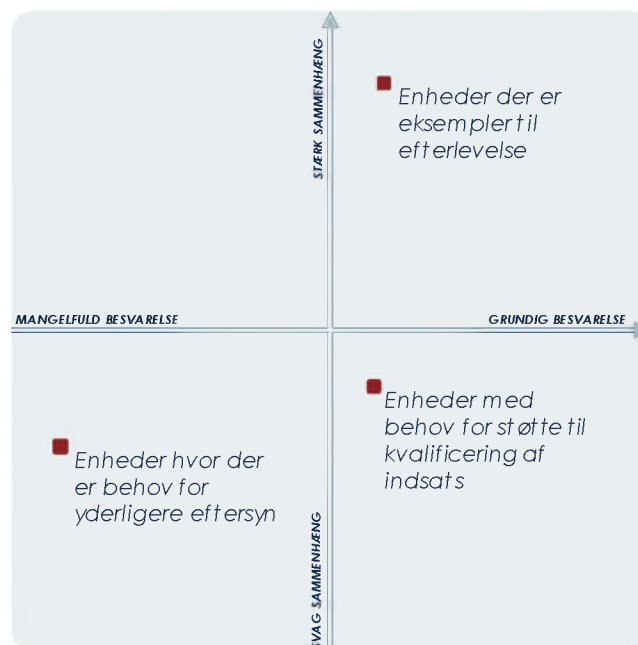
Fase 1 er en foreløbig vurdering

Denne første fase i kortlægningen af enhederne i Vollsmose baserer sig, som tidligere beskrevet, udelukkende på selvangivelser og er således *ikke en endelig vurdering* af enhedernes eksistensberettigelse. Det er ikke et tilstrækkeligt grundlag at foretage en sådan vurdering alene på baggrund af enhedernes egne beskrivelser.

Fase 1 munder således ud i en kategorisering af enhederne, som illustreres i Figur 24 nedenfor.

Figur 24

Undersøgelse, understøttelse og eksempler til efterlevelse



I Figur 24 præsenteres således tre kategorier:

- Enheder, der er eksempler til efterlevelse
- Enheder med behov for støtte til kvalificering af indsatsen
- Enheder, hvor der er behov for yderligere eftersyn

Enheder der er eksempler til efterlevelse

Enhederne i denne kategori er eksempler til efterlevelse. De scorer højt på alle parametre og viser således, at der er enheder i Vollsmose, som er meget bevidste om værdikæden i deres indsats, som kan styre efter klart definerede mål og ved præcis, hvor der skal sættes ind for at indfri målene. Enhederne ved, hvem der skal samarbejdes med for at sikre den helhedsorienterede tilgang og indsats, som efterspørges på strategisk niveau.

Disse enheder viser desuden, at det ikke er en umulig opgave, de er blevet stillet overfor. Kendetegnende ved disse selvangivelser er, at de er grundigt udfyldt, og at der er høj kvalitet i besvarelsene. I denne kategori er der 12 enheder.

Enheder med behov for støtte til kvalificering af indsatsen

Enhedernes besvarelser er rimelig grundige, men forbedringspotentialer er tydeligt og konkret. Værdikæden er usammenhængende, selv om enhederne formår klart at beskrive *en eller flere – men ikke alle* af de følgende elementer: mål, delmål, aktiviteter eller resultater.

Endvidere kan enheden være for ukonkret i forhold til indsatsens understøttelse af de strategiske mål i Vollsmose. I denne kategori er der 19 enheder.

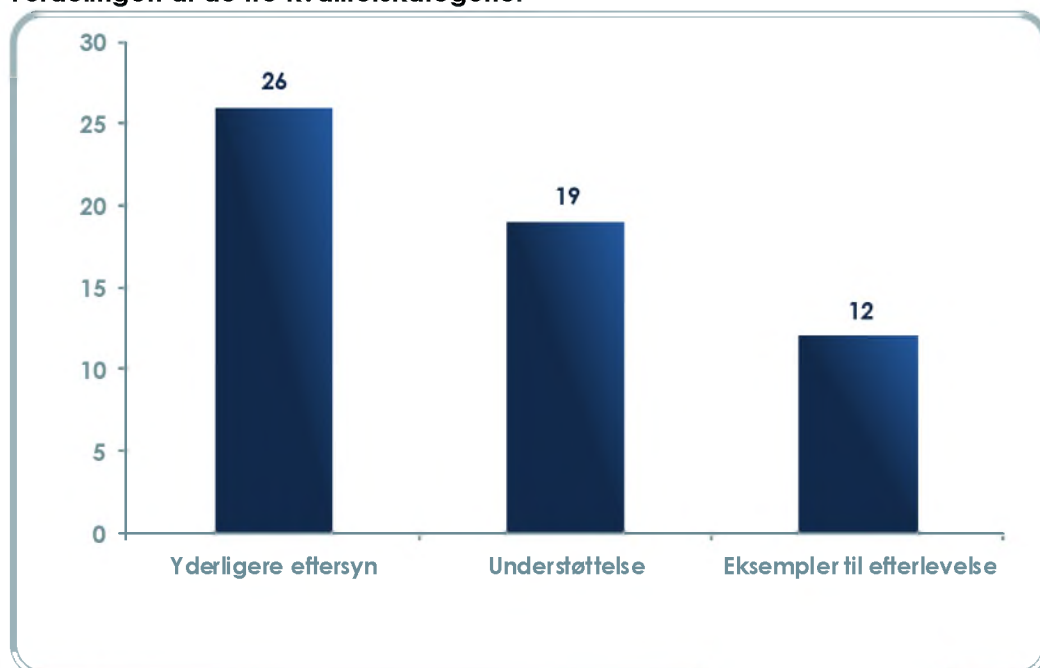
Enheder, hvor der er behov for et yderligere eftersyn

Enhedernes besvarelser er dels mangelfulde, og dels er der en svag eller ligefrem fraværende sammenhæng i beskrivelsen af værdikæden. For nogle skyldes det en manglende prioritering af opgaven, for andre kan det skyldes, at de har været fagligt udfordret af opgaven. Tilbage står, at besvarelserne er kvalitetsmæssigt mangelfulde. Dermed er grundlaget for spinkelt, og det kræver en dyberegående undersøgelse at vurdere enhedens virkning overfor målgruppen specifikt og værdien af enhedens tilstedeværelse i Vollsmose generelt. I denne kategori er der 26 enheder.

Figur 25 viser fordelingen mellem de tre kvalitetsforskelle i enhedernes besvarelser.

Figur 25

Fordelingen af de tre kvalitetskategorier



Note: n=57

De tre kategorier af enheder præsenteres sidst i afsnittet. Her følger først en komparativ analyse af enhedernes fordeling på henholdsvis forvaltningsområder og type af enheder.

5.1 Vurderingen fordelt på forvaltningsområder

Der er meget tydelige forskelle på kvaliteten i besvarelserne, når man deler dem op på forvaltningsområder.

Det er først og fremmest slående, at en politisk og administrativt højt prioriteret opgave som Genstart, får så lille genklang i organisationen. Det er tydeligt, at mange ikke har lagt flid i opgaven og prioriteret at levere en grundig beskrivelse.

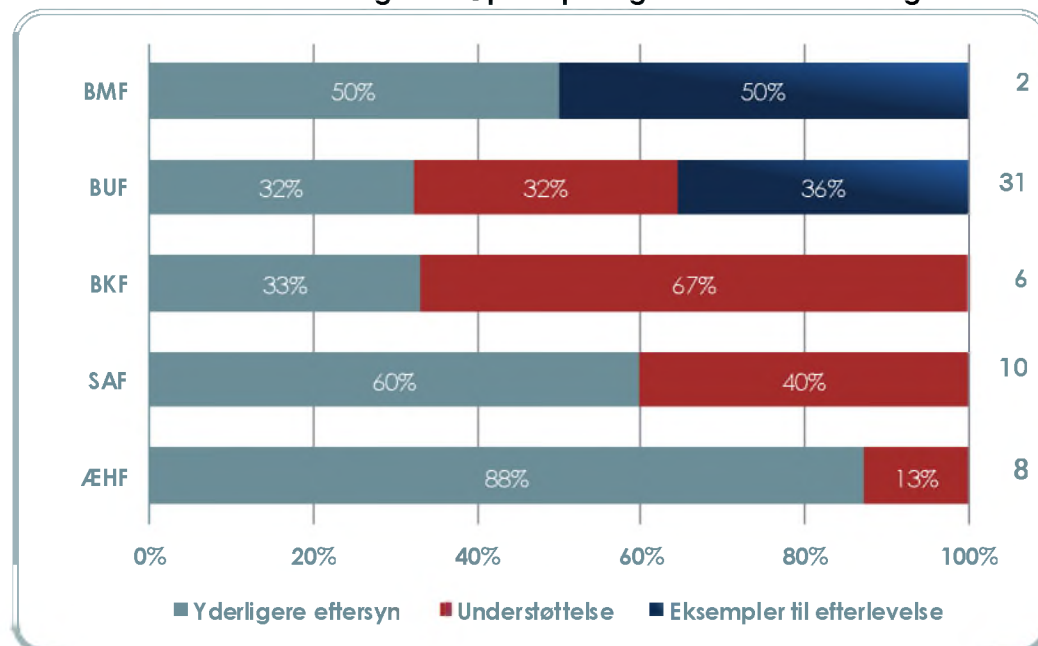
Strategisk niveau dekoblet fra driften

Det må grundlæggende skyldes et fravalg af prioritering eller en manglende forståelse for opgavens vigtighed. Dette til trods for at der er talt dundertaler til ledermøderne om, at dårligt performende enheder risikerer afvikling. I begge tilfælde sætter det fokus på, at der i bedste fald er en forsinkelse fra de strategiske beslutninger når den operative drift. I værste fald er der en autonomi i driften og i opgaveløsningen, som er helt dekoblet det strategiske niveau. I hvert fald kan det konstateres, at dét, der prioriteres højt strategisk *ikke* har samme vigtighed i driften – en konstatering som samtidig viser og forklarer, hvorfor det er så vanskeligt at implementere og eksekvere store strategier i normaldriften.

Det skal understreges, at dette paradoks mellem prioriteringer på henholdsvis strategisk niveau og driftsniveau på ingen måde er et særsyn i Odense Kommune. Det er udtryk for en generel problemstilling i store organisationer og skyldes dybest set, at prioriteringen af de store linjer kan føles uvedkommende, når man er optaget af at løse opgaver, der har med konkrete og akutte problemstillinger i den virkelige verden at gøre.

Figur 26

Besvarelsernes kvalitetskategorier. Opdelt på organisatorisk forankring



Note: n=57

Figur 26 fokuserer paradokset ned på forvaltningsområder, og her fremgår det tydeligt, at denne akutte problemstilling i forhold til implementering af strategier i driften – i hvert fald i forhold til Vollsmose – er mest nærværende i Ældre og Handicapforvaltningen, hvor 7 ud af 8 enheder vurderes at skulle have et yderligere eftersyn, og hos Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, hvor 6 ud af 10 enheder ligger i samme kategori.

Børne- og Ungeforvaltningen er (udover Borgmesterforvaltningens ene stabsopgave) det eneste forvaltningsområde, som kan levere enheder der er eksempler til efterlevelse. Selvom største delen af disse enheder er placeret under Rising Ungdomsskole, giver det anledning

til at overveje, om der er en velfungerende praksis i BUF, som med fordel kan udbredes i den øvrige organisation. Sikkert er det, at den kan udbredes internt i BUF, for der er trods alt 10 enheder, som ligger i kategorien af enheder, der bør undergå et yderligere eftersyn.

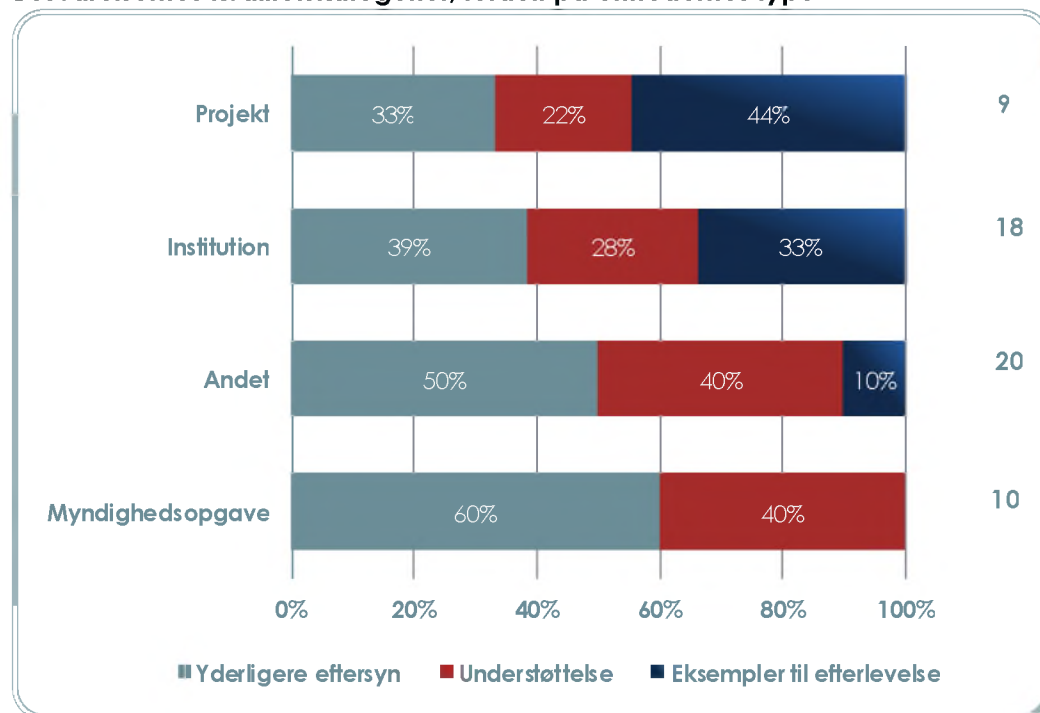
I det følgende undersøges hvordan de tre kvalitetskategorier fordeler sig på typer af enheder.

5.2 Vurderingen fordelt på typen af enheder

Det er relevant at se på enhedernes vurdering fordelt på typen af enheder, dels fordi projekterne har mest på spil, idet de nemt kan afvikles – derfor må de forventes at levere høj kvalitet i besvarelserne. Samtidig forventes det, at myndighedsopgaverne vil skille sig ud, dels fordi de ikke har noget på spil i forhold til at blive afviklet, og dels fordi hele Genstartsøvelsen kan forekomme fraværende fra den primære driftsopgave, som er lovgivningsbestemt og ikke kan bøjes lokalt.

Figur 27

Besvarelsernes kvalitetskategorier, fordelt på enhedernes type



Note: n=57

Figur 27 viser den forventede fordeling på tværs af enhedernes type. Fordelingen kan, ud over det ovenfor beskrevne, også skyldes, at det er vanskeligt for myndighedsopgaverne at beskrive en sammenhængende værdikæde mellem mål, midler og resultater, fordi deres opdrag i sig selv er processuelt. Dette nedslag bør grundigt overvejes og drøftes, for med fokus på 'Ny virkelighed - Ny velfærd', og de oplyste værdier i arbejdet i Vollsmose, vægtes både forebyggelse og eksempelvis samskabelse og borgerinddragelse – ingen af disse er i modstrid til myndighedsopgaverne.

Figur 27 viser desuden, at de af BUF's enheder, som udgør eksempler til efterlevelse fordeles sig på tre forskellige typer af enheder. Dette understøtter muligheden for at udbrede den gode praksis fra ét forvaltningsområde til de øvrige.

5.3 Opsummering

Den komparative analyse af de kvalitetsopdelte besvarelser giver anledning til at tro, at der er en akut problemstilling i forhold til at sikre implementeringen af den overordnede strategi i enhederne på driftsniveau. Der er en høj grad af autonomi i forhold til nedprioritering af en vigtig opgave, som genstart Vollsmose, hvilket tyder på en dekobling af strategi og drift, hvilket i øvrigt understøttes af tidligere analyser i nærværende rapport.

Endvidere viser den komparative analyse, at de store udsving hænger stærkt sammen med enhedernes type. Dét sætter igen fokus på behovet for en klarhed over og beslutning om, hvordan styringen, og herunder også opfølgning på drift og eksekvering af de strategiske målsætninger, skal gennemføres systematisk i organisationen – i forvaltningsområderne generelt og specifikt i forhold til enkelte enhedstyper.

Fase 1 af vurderingen af Odense Kommunes enheder med tilknytning til Vollsmose afsluttes hermed. De følgende tre afsnit indeholder hver en alfabetiseret oversigt over de enheder, som befinder sig i kategorien.

5.4 Enheder i kategorien "Eksempler til efterlevelse"

Figur 28

Enheder, som er eksempler til efterlevelse

Enhedens titel	Udfyldelsen
Abildgårdskolen	Grundig
Fritidsvejledning uden Grænser	Grundig
Den Frie Rådgivning	Grundig
Get2sport	Grundig
Fritidsundervisning, afdeling under Rising Ungdomsskole	Grundig
Bystrategisk Stab	Grundig
Fritidsbutikken, afdeling under Rising Ungdomsskole	Grundig
Arena for foreningsliv, frivillighed og folkeoplysning	Grundig
Klub Øst, afdeling under Rising Ungdomsskole	Grundig
Den helhedsorienterede gadeplansindsat i Vollsmose	Grundig
Rising Ungdomsskole	Grundig
Ungdomsakademiet, afdeling under Rising Ungdomsskole	Grundig

5.5 Enheder i kategorien "Bør understøttes"

Figur 29 Alle enheder som bør understøttes

Enhedens titel	Yderlige understøttelse grundet:	Udfyldelsen
BKF, Trafik og anlæg	Vag beskrivelse af aktiviteterne og metodernes relevans for mål og delmål. Manglende resultater af indsatsen	Mangelfuld
Social Omsorg - Boligsociale indsatser	Mangelfuld beskrivelse af aktiviteterne og metodernes relevans for mål og delmål. Manglende specifikke resultater af indsatsen	Mangelfuld
Forebyggelse & Rådgivning / Center for indsatser for børn & unge	Delmål har karakter af aktiviteter. Mangelfuld beskrivelse af aktiviteterne og metodernes relevans for mål og delmål. Manglende specifikke resultater af indsatsen	Middel
Jobrehabiliteringscentret	Manglende specifikke resultater af indsatsen	Middel
Dagplejen	Mangelfuld beskrivelse af metodernes relevans for mål og delmål. Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
Center for Inklusion	Upecifikke delmål. Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
Center for Børn- og Ungerådgivning afsnit Øst	Manglende specifikke resultater af indsatsen. Indsatsen relaterer sig ikke til de strategiske mål for Vollsmose.	Grundig
Specialrådgivning (SR børn og unge samt SR småbørn)	Upecifikke delmål. Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
Børneterapi. Ergoterapi og fysioterapi til børn og unge i Odense Kommune	Upecifikke delmål. Mangelfuld beskrivelse af aktiviteterne relevans for mål og delmål. Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
Vollsmose Kulturhus	Vanskeligt at adskille mål og delmål. Usystematisk beskrivelse af metoder og aktiviteter relevans for mål og delmål. Manglende resultater af indsatsen	Grundig
Sundhedscenter Vollsmose	Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
Park og Natur, Odense Kommune	Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
Vollsmose Bibliotek/ Odense Centralbibliotek	Mangelfuld beskrivelse af aktiviteterne relevans for mål og delmål. Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
Mimers Brønd og Forebyggende hjemmebesøg ÆEHF Virksom Dialog	Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
H. C. Andersen Skolen	Mange overordnede målsætninger. Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
Institution HCA	Manglende konkret målsætning. Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
Pædagogisk Psykologisk Rådgivning for børn og unge (PPR børn og unge)	Upecifikke delmål. Manglende specifikke resultater af indsatsen	Grundig
Nettet.nu / Ta'fat	Manglende delmål.	Grundig

Rollemodeller Fyn	Mange overordnede målsætninger. Mangelfuld beskrivelse af aktiviteterens relevans for mål og delmål	Grundig
-------------------	---	---------

5.6 Enheder i kategorien "Bør undergå yderligere eftersyn"

Figur 30 Alle enheder som bør gennemgå yderligere eftersyn

Enhedens titel	Yderlige eftersyn grundet:	Udfyldelsen
Behandlingscenter Odense, Socialcentret	Ukonkrete delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Mangelfuld
Bystrategisk Stab - Flytteprojekt	Dårlig udfyldelse, manglende konkrete mål og delmål	Mangelfuld
Børn og Familiehuset Odense 0 - 14 år	Ukonkrete delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Mangelfuld
Ejendom / Team NØ	Ukonkrete mål og delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Mangelfuld
Jobrehabiliteringscenter Odense - Livsstilsændring og træning af Jobkompetencer	Manglende mål og delmål, ingen målbare resultater	Mangelfuld
Myndighed og Vejdrift	Ukonkrete delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Mangelfuld
SKP= StøtteKontaktPerson	Manglende beskrivelse af metode og aktiviteter, ingen resultater	Mangelfuld
Træning Øst 1 og 2	Ukonkrete delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Mangelfuld
Virksom Træning Åsum	Ukonkrete mål og delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Mangelfuld
Visitation og Rehabilitering Bostøtte	Manglende konkrete delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter og metode og vage resultater	Mangelfuld
ÆHF_sygeplejen	Ukonkrete delmål (aktiviteter), manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Mangelfuld
Børn og Familiehuset og Familie og Ungehuset	Uspecifikke delmål, mangelful beskrivelse af mål, delmål, manglende konkrete resultater	Middel
CBU	Ukonkrete delmål (aktiviteter), manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Middel
Center for Børn-og Ungerådgivning, Ungeafsnittet	Manglende delmål (har karakter af aktiviteter), mangelfulde beskrivelse af metoder og aktiviteter, ingen konkrete resultater	Middel
Center for Indsatser til Børn og Unge, CIBU	Ukonkrete delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Middel
Hjemmevejlederteamet	Ukonkrete delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Middel
KOL opsporing og rehabilitering i daglig tale 'Mit liv med KOL'	Nyopstartet og derfor generel manglende viden om, hvordan indsatsen skal fungere	Middel
Sprogets Hus	Vage delmål, vag beskrivelse af metoder/aktiviteter, ingen reelle resultater	Middel
Støttecenter og værestedet krathuset	Delmål = aktiviteter, manglende beskrivelse af metode, vage resultater	Middel

Enhedens titel	Yderlige eftersyn grundet:	Udfyldelsen
Tværgående Rådgivningsfunktion (kommunalt exitprogram)	Ingen delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter, ingen resultater	Middel
Ældrecenter Øst, Virksom Støtte	Ukonkrete delmål, manglende beskrivelse af aktiviteter, vage resultater	Middel
Børn og Familieafdelingen, Handicapafsnittet	Ingen reelle delmål, ingen reelle resultater	Grundig
Børneinstitution Abildgård	Manglende mål, manglende specifikke delmål, vage og ikke direkte relevante resultater	Grundig
Integration - træning og match af jobkompetencer	Manglende overordnet mål, ingen reelle resultater vag beskrivelse af mål og middel	Grundig
Integreret og forstærket indsats for særligt sårbare og udsatte gravide i Vollsmose	Ingen beskrivelse af aktiviteter	Grundig
Pædagogisk Psykologisk Rådgivning for småbørn (PPR småbørn fremover)	Manglende mål, og ukonkrete delmål. Vage og ikke altid relevante resultater	Grundig

6 Fremgangsmåde og metode

Dette kapitel beskriver den anvendte fremgangsmåde og de valgte metoder i forbindelse med de gennemførte analyser og udarbejdelsen af kataloget over enhederne i Vollsmose.

6.1 Design af undersøgelsen

I de nedenstående afsnit præsenteres undersøgelsesdesignet med udgangspunkt i de to faser:

- Selvangivelsesdesignet
- Selvangivelsens vigtigste parametre

6.1.1 Selvangivelsesdesignet

Undersøgelse via selvangivelser

Formålet med undersøgelsen af er at vurdere, om de enkelte enheder med tilknytning til Vollsmose støtter op om de strategiske målsætninger for Vollsmose og værditilgangen i NyNy. Odense Kommune har prioriteret, at undersøgelsen af enhederne skal tage udgangspunkt i enhedernes egen beskrivelse af deres indsats. Derfor er det valgt, at undersøgelsen gennemføres via selvangivelser, hvor de enkelte enheder hver især beskriver deres indsats, og den værdi de har skabt for Odense og Vollsmose.

Fordelen ved brug af selvangivelser

Fordelen ved at benytte selvangivelsesmetoden er, at enheden får mulighed for, at forklare deres indsats og værdien af denne. Dermed har enhederne mulighed for at folde sig ud med hensyn til hvordan deres indsats virker. I og med at enheder har haft god tid (indledningsvist 6 uger – efterfølgende udvidet til 10 uger) til at udfylde selvangivelsen, har de samtidig haft tid til at reflektere over deres indsats, og give så uddybende svar, som de finder nødvendigt.

Begrænsningerne ved selvangivelserne

Omvendt er begrænsningen ved designet, at vurderingen af de enkelte enheder bygger på hvad enhederne mener de gør, og ikke hvad de nødvendigvis gør i praksis.

6.1.2 Selvangivelsens vigtigste parametre

Undersøgelse af enhedernes værdikæde

Da formålet med selvangivelserne er, at vurdere om de enkelte enheder reelt bidrager til den strategiske målsætning for Vollsmose og værditilgangen fra NyNy, er det valgt, at selvangivelsen skal afdække enhedernes værdikæde. Det vil sige, om enhederne formår at skabe sammenhæng mellem deres mål, aktiviteter og metoder, resultater og Vollsmoses strategiske mål.

Parametre med indirekte betydning for værdikæden

Dertil kommer en række parametre, som ikke direkte indgår i værdikæden, men som understøtter denne, og som derfor skal tages i betragtning. Dette omfatter: Enhedernes evne til at dokumentere deres indsats, enhederne samarbejde med andre aktører, enhedernes fokus på kompetence og tillæring af relevante metoder og enhedernes evne til at påpege udfordringer i forbindelse med indsatsen.

Selvangivelserne afdækker derfor enhedernes evne til at:

1. Opstille klare og specifikke mål og delmål, som der kan styres efter
2. Beskrive de valgte metoder og aktiviteter relevans for de opstillede mål og delmål
3. Rapportere resultater, der er i overensstemmelse med de opsatte mål og delmål
4. Beskrive indsatsens relevans for Vollsmoses strategiske mål.
5. Udpege udfordringer i forbindelse med indsatsen
6. Beskrive de vigtigste kompetencer og tillæring af metoder
7. Inddrage relevante samarbejdspartnere i opgaveløsningen
8. Dokumentere indsatsen og evaluere de anvendte metoder

6.2 Udformning af selvangivelser

Udformning af selvangivelsen

Marselisborg har på baggrund af det valgte design og de 8 udvalgte parametre udformet en selvangivesskabelon. I skabelonen stilles der uddybende og specifikke spørgsmål til hver af de valgte parametre. I forbindelse med udarbejdelsen af selvangivesskemaerne, har repræsentanter fra enhederne haft mulighed for at komme med ekstra tilføjelser i selvangivelsen, hvis de har ment, at det har været nødvendigt.

Hovedparten af spørgsmålene er stillet som åbne spørgsmål, dvs. hvor enhederne har haft mulighed for at udfolde sig skriftligt. Spørgsmålene har været ledsaget af eksempler, for derved at gøre det klart præcist hvad det er, enhederne skulle svare på.

Skabelonen er løbende blevet kvalificeret af Odense Kommune

6.3 Indsamling af data

Fremgangsmåde i forbindelse med dataindsamlingen

Selvangivesskabelonen er opstillet i et elektronisk spørgeskema, hvorefter det er udsendt til en række kontaktpersoner i de enheder, der indgår i undersøgelsen. Udsendelsen er sket på baggrund af en mailliste rekvireret hos Odense Kommune. Derudover har enheder løbende kunne rekvirere flere selvangivelser, hvis der har været behov for det.

Den elektroniske indsamling har gjort det muligt for kontaktpersonen i den enkelte enhed at svare, når de har haft tid og overskud. Derudover har den gjort det muligt for lederne i de enkelte enheder at kvalitetssikre og redigere selvangivelserne inden afsendelse.

Sammen med selvangivelsen har enhederne modtaget en mail med informationer om undersøgelsen samt en guide til at besvare selvangivelsen. Derudover har Odense Kommune afholdt et informationsmøde, hvor enhederne har haft mulighed for at stille opklarende spørgsmål i forbindelse med udfyldelsen af selvangivelse.

Enhederne har haft mulighed for at udfylde selvangivelsen i perioden 15. maj til og med den 31. juli. Undervejs er der udsendt 2 rykkermails, som har gjort enhederne opmærk-

somme på deadline og vigtighed af at svare på selvangivelser.

Indenfor tidsrammen har 57 enheder gennemført selvangivelser.

6.4 Screening af selvangivelser

Beskrivelsen af screeningen af selvangivelser bliver nedenfor præsenteret i 2 delafsnit; indledningsvist fremgangsmåde efterfulgt af operationalisering af parametre.

6.4.1 Fremgangsmåde

Fremgangsmå- de

De indkommende selvangivelser er blevet gennemgået med henblik på at gennemføre af en kvantitativ indholdsanalyse. Hver selvangivelse systematisk gennemlæst, og undervejs er de blevet tildelt en række point indenfor de 8 parametre nævnt ovenfor. Tildelingen af pointene er foretaget på baggrund af en kodeliste, hvoraf det klart har fremgået, hvad der tildeles point for.

Pilot-test af screening

Kodelisten er blevet kvalificeret via en pilottest, med en efterfølgende tilpasning af kodelisten.

6.4.2 Operationalisering af parametre

Parameter opdeles i kon- krete måle- punkter

Den kvantitative indholdsanalyse er gennemført på baggrund af en detaljeret kodeliste. Kodelisten har forholdt sig til hver af de 8 parametre, idet de hver især er brudt op på en række konkrete målepunkter.

Eksempel på målepunkter

Eksempelvis er kvaliteten af enhedernes mål og delmål blevet vurderet ud fra 3 målepunkter. Således er der taget stilling til:

1. "Er enhedens overordnede mål klart defineret?"
2. "Opstiller enheden delmål, der er relevante for den overordnede målsætning?"
3. "Er delmålene konkrete?"

Eksempel på svarkategorier

For hvert målepunkt har enheden fået tildelt en værdi i henhold til 3 nærmere specificerede kategorier. Eksempelvis kan enheden i forbindelse med vurderingen af relevansen af delmålene få vurderingerne:

- "Nej, der opstilles ingen relevante delmål, eller delmålene har karakter af aktivitet."
- "Ja, men ikke alle delmålene er relevante for enhedens overordnede mål."
- "Ja, og alle delmål er relevante for enhedens overordnede mål."

På samme måde er der for de øvrige parametre opstillet en række konkrete målepunkter, med tilhørende svarkategorier.

Kategorierne omsættes efterfølgende til værdierne "0", "2" eller "5". På den måde giver den

laveste kategorisering værdien "0". Den mellemste kategori giver værdien "2", og den bedste kategori giver værdien "5".

Grunde til, at der "springes" mellem værdierne, er, at screeningen har vist, at der er betydelig niveauforskel med hensyn til, om en enhed opnår en middel fremfor en lav vurdering. Tilsvarende er der en betydelige niveauforskel med hensyn til om en enheden opnår en høj frem for en middel vurdering. Med andre ord belønnes de enheder, der formår at vise en sammenhængende værdikæde.

6.5 Enhederne samlede vurdering

Beregning af scoren for hver parameter i værdikæden

De point som enhederne har opnået på hver målpunkt, samles til en score for hver af de 8 parametre. På den måde får enhederne en samlet score for deres evne til at opstille klare og specifikke mål og delmål, en samlet score for deres evnet til at beskrive deres metoder og aktiviteters relevans for målsætningen, osv.

Enhedens overordene sammenhæng i værdikæden beregnes derefter som et gennemsnit mellem scoren for de 8 parametre. Parametrene er vægtet for at tage højde for, at ikke alle 8 parametrene er lige fundamentale i en analyse af, om enheden har en sammenhængende indsats med fokus på Vollsmoses strategiske mål. Derfor vægtes de fire parametre, der direkte er en del af værdikæden med værdien 1. Derimod vægtes de øvrige 4 parametre, som støtter op om værdikæde, med vægten 0,25.

De parametre der indgår i den samlede vurdering af enhedens værdikæde fremgår i Figur 31. Af figuren fremgår også de enkelte parametres vægtning.

Figur 31

Beregning af samlet score for enheden



7 Bilag 1 – Individuel vurdering af enhederne