

Viden til gavn

Politik for udvikling og anvendelse af evidens



Publikationen er udgivet af
Socialstyrelsen
Edisonsvej 18, 1.
5000 Odense C
Tlf: 72 42 37 00
E-mail: socialstyrelsen@socialstyrelsen.dk
www.socialstyrelsen.dk

Forfatter: Socialstyrelsen

Udgivet 27-02-2013

Download rapporten på www.socialstyrelsen.dk.
Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse af kilde.

Indholdsfortegnelse

1. Baggrund og formål.....	4
1.1 Kort om evidenspolitikken	4
1.2 Evidenspolitikens gyldighedsområde	4
2. National metodeudvikling/-afprøvning	6
2.1 Fokus på beslutningstagernes vidensbehov om metoder	6
2.2 Problemstillingen og formålet	7
<i>Ad 1) Vidensdeklarering af metoder og indsatser</i>	<i>7</i>
<i>Ad 2) Kortlægning af eksisterende metoder og indsatser</i>	<i>8</i>
2.2 Sammenhæng mellem evaluering og modenhed	9
2.3 Relevante evalueringstyper i metodeudviklingens faser	10
<i>Ad 1) Forandringsteoretisk eftersyn</i>	<i>11</i>
<i>Ad 2) Implementeringsevaluering</i>	<i>11</i>
<i>Ad 3) Effektevaluering</i>	<i>12</i>
<i>Ad 4) Økonomisk evaluering</i>	<i>14</i>
2.4 Planlægning af evalueringer	14
2.5 Specifikke krav til effektmålinger i metodeudvikling	15
<i>Ad 1) Validerede målemetoder</i>	<i>15</i>
<i>Ad 2) Registrering på CPR-nummer i evalueringer</i>	<i>16</i>
<i>Ad 3) Arkivering i Dansk Data Arkiv</i>	<i>16</i>
3. Resultatbaseret styring: ramme for opfølgning på øvrige projektyper	17
Resultatopfølgning på projekter med klare mål	18
<i>Ad 1) Programmer med klare mål</i>	<i>18</i>
<i>Ad 2) Lovgivning, hvor der er besluttet SMART-mål og målopfølgning</i>	<i>18</i>
<i>Ad 3) Puljer med klare mål (og et andet formål end national metodeudvikling)</i>	<i>18</i>
3.2 Projekter mm. uden krav om resultatopfølgning	19
<i>Lovforslag og ansøgningspuljer</i>	<i>19</i>
<i>Driftsbevillinger</i>	<i>19</i>
<i>Øvrige undtagelser</i>	<i>19</i>
Bilag	20
Bilag 1: Støtteredskaber og -funktioner	20

1. Baggrund og formål

1.1 Kort om evidenspolitikken

I dette dokument beskrives Social- og Integrationsministeriets politik for udvikling af anvendelse af evidens (herefter evidenspolitikken).

Evidenspolitikken gælder for evalueringer og anden indsamling af data til national metodeudvikling samt til styringsformål i projekter. Evidenspolitikken vedrører til gengæld ikke monitorering af udviklingen på politikområder via generelle indikatorer for sektorområdet. Det håndteres i andre sammenhænge.

Formålet med evidenspolitikken er dels at understøtte koncernens arbejde, så der træffes hensigtsmæssige beslutninger i policyfasen om finansiering af evaluering, dels at sætte retningen for de konkrete evalueringer i udmøntningsfasen.

Evidenspolitikken er suppleret med og understøttet af en række andre redskaber (jf. bilag 1), bl.a. en evalueringsguide og en metodeguide samt rådgivningsfunktionen i Metode. For at holde præsentationen af evidenspolitikken forholdsvis kortfattet, vil der undervejs blive henvist til disse redskaber.

1.2 Evidenspolitikken's gyldighedsområde

Evidenspolitikken gælder først og fremmest for de projekter, hvor koncernen ønsker at skabe viden om effektive sociale metoder og indsatser gennem *national udvikling og afprøvning af virksomme metoder*. Med sociale metoder henvises i det følgende til indsatser på såvel social- som integrationsområdet (se evt. metodedefinitioner i www.socialebegreber.dk)

Men Social- og Integrationsministeriet gennemfører også programmer og projekter samt ny lovgivning, som ikke tager sigte på udvikling og afprøvning af sociale metoder med direkte virkning for borgerne. Disse initiativer kan fx vedrøre effektiv forvaltning ved hjælp af digitalisering, sammenhængende borgerforløb, styrkelse af retssikkerhed eller tiltag til reduktion af et bestemt socialt problem.

I disse projekter vil det være sværere at dokumentere og fastslå årsagssammenhængen mellem initiativet og effekten for borgerne, men der vil være en berettiget forventning om, at ministeriet ud fra en styringsvinkel og ansvarliggørelse alligevel ønsker at redegøre for resultaterne.

Evidenspolitikken indeholder derfor også beskrivelser af, hvordan der i disse øvrige projekttyper kan laves resultatopfølgning, så eksempelvis de organisatoriske, faglige og borgerrettede gevinster følges med henblik på at indfri styringsformålet.

Figur 1 giver et overblik over de projekttyper, som evidenspolitikken gælder for, og viser hvilke styrings- og/eller evalueringsformer, de enkelte projekttyper forventes at forholde sig til.

Figur 1: Projekttyper og tilknyttede styrings-/evalueringsformål

Projekttyper	Formål og redskaber
<p>National metodeudvikling Udvikling af sociale metoder, der er velbeskrevne, omkostningseffektive og har dokumenteret effekt til udbredelse til kommuner og leverandører</p>	<p>Viden om, hvad der virker mv.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forandringsteoretisk eftersyn • Implementeringsevaluering • Effektevaluering • Økonomisk evaluering
<p>Projekttyper med klare forandringsmål</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programmer med klare mål • Lovgivning med SMART-mål • Puljer med klare mål, som ikke er til national metodeudvikling 	<p>Styring efter resultater</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vidensunderbygget forandringsteori • Monitorering af processer og resultater • Brug af monitoreringsdata til læring og styring • Evt. målopfyldelsesevaluering
<p>Andre projekttyper</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lovgivning uden SMART-mål • Ansøgningspuljer 	<p>Evaluering kun ved konkret efterspørgsel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fx evaluering af implementeringsgrad • Fx evaluering af rekrutteringsmetoder
<p>Aktivitetsforøgelse, driftsbevillinger, puljer med brede, vagt formulerede formål</p>	<p>Administrativ opfølgning</p>

2. National metodeudvikling/-afprøvning

Evidenspolitikken handler som sagt først og fremmest om, hvordan koncernen skaber viden om effektive sociale metoder og indsatser. Det fremgår af politikken hvordan evaluering, herunder effektmåling og økonomisk evaluering, indgår i og understøtter national metodeudvikling/-afprøvning med fokus på metoder med generel anvendelighed hos kommuner og leverandører.

I det følgende benyttes betegnelsen "national metodeudvikling" om projekter inden for dette formål, når de er initieret og finansieret af Social- og Integrationsministeriet. Betegnelsen omfatter både udvikling af metoder fra grunden, videreudvikling med afsæt i en eksisterende praksis og afprøvning af metoder udviklet i en anden kontekst.

National metodeudvikling omfatter:

- **Udvikling:** Udvikling af en ny metode "fra grunden" pba. teori og viden om effektive delindsatser (fx det oprindelige svensk-norske udviklingssamarbejde om MultifunC).
- **Videreudvikling:** Videreudvikling af en metode pba. en eksisterende praksis (fx Familiens hus).
- **Afprøvning:** Afprøvning af metoder udviklet i et andet land eller til en anden målgruppe (fx de evidensbaserede programmer på børneområdet).

2.1 Fokus på beslutningstageres vidensbehov om metoder

Når det drejer sig om metodeudvikling/-afprøvning er tre gennemgående evalueringsspørgsmål relevante for beslutningstagere på såvel nationalt som kommunalt niveau. De ønsker svar på:

1. Virker det?
2. Hvad koster det?
3. Hvordan implementeres det?

Evalueringer i forbindelse med national metodeudvikling/-afprøvning skal derfor som hovedregel kunne besvare disse evalueringsspørgsmål. Konkretiseringsgraden afhænger af, om man befinder sig på nationalt eller kommunalt niveau, jf. figur 2:

Figur 2. Eksempler på typiske vidensbehov vedr. metoder og indsatser

	Virker det?	Hvad koster det?	Hvordan implementeres det?
Nationalt niveau	<ul style="list-style-type: none"> Hvilken effekt for hvilke målgrupper, effektstørrelser? Vil metoden kunne løse et væsentligt samfundsmæssigt og /eller politisk problem i forhold til en målgruppe? 	<ul style="list-style-type: none"> Samfundsøkonomisk bundlinje (CBA) 	<ul style="list-style-type: none"> Er en national metodeudbredelsesindsats nødvendig? Er løbende implementeringsstøtte over kommunalt niveau nødvendig? Er metoden/indsatsen attraktiv for kommuner, leverandører, borgere og målgruppe?
Kommunalt niveau	<ul style="list-style-type: none"> Giver metoden/indsatsen effektive løsninger på hidtil uløste problemer? Giver metoden/indsatsen bedre løsninger end de aktuelt anvendte metoder/indsatser? 	<ul style="list-style-type: none"> Driftsøkonomi (pris pr. borgerforløb, udgifter og gevinster fordelt på stat, region og kommune over tid mv.). Opnås mere "effekt pr. krone" end med de aktuelt anvendte metoder (CEA)? Kan metoden/indsatsen drives effektivt med det antal borgere, der er i målgruppen i kommunen? 	<ul style="list-style-type: none"> Spiller metoden/indsatsen sammen med den eksisterende organisering og øvrige tiltag over for målgruppen? Passer metoden med medarbejdernes kvalifikationer og professionskultur? Er metoden/indsatsen attraktiv for borgerne og målgruppen? Specifik viden om implementeringsforudsætninger (lovgrundlag, uddannelses- og supervisionskrav, normering, samspil med og træk på andre tilbud, fysiske rammer mv.)

2.2 Problemstillingen og formålet

Socialstyrelsen skal fremover i højere grad kunne understøtte kommuner og leverandører på ministerområdet med sociale metoder, der er velbeskrevne, omkostningseffektive og har dokumenteret effekt for borgerne. Der skal endvidere være tale om metoder i socialt arbejde, der kan bruges generelt i kommunerne - uafhængigt af specifikke lokale forhold og særlige lokale prioriteringer.

Som led heri gennemfører Socialstyrelsen to initiativer, der skal bidrage til en god prioritering af, hvor der skal gennemføres national metodeudvikling og indsamles ny viden om metoder og indsatser:

1. Vidensdeklarering af metoder og indsatser efter dimensionerne målgruppe, beskrevet metode, implementering, effekt og økonomi
2. Kortlægning af eksisterende metoder og indsatser til socialområdets målgrupper

Ad 1) Vidensdeklarering af metoder og indsatser

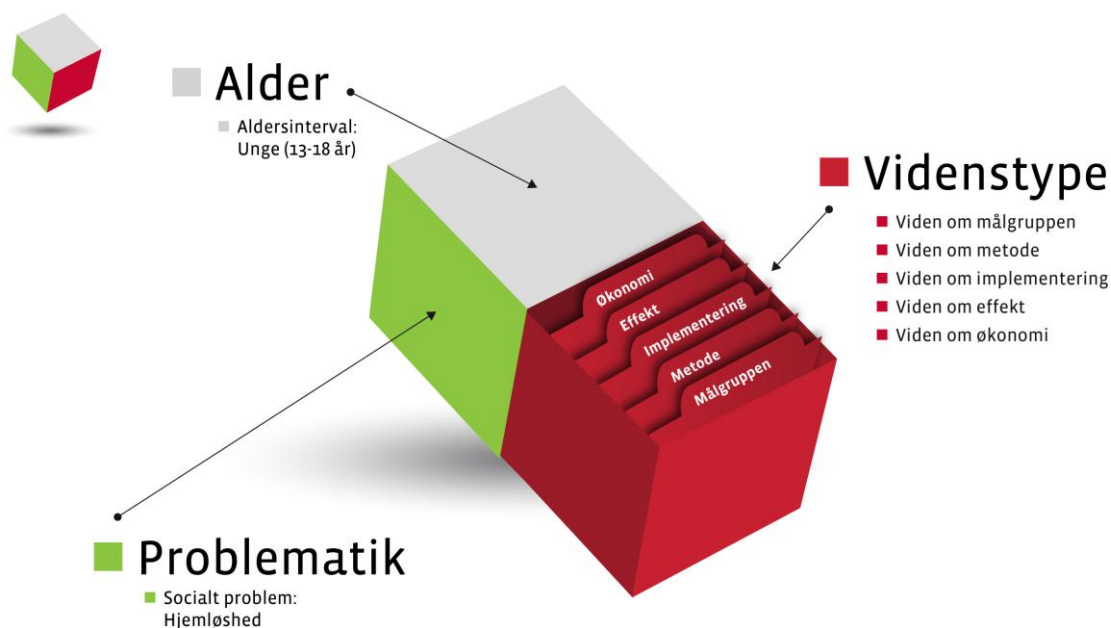
Socialstyrelsen lægger vægt på, at metoder er velbelyste på 5 dimensioner. Formålet er dels at vurdere en metodes egnethed til udbredelse, dels at støtte valget af omkostningseffektive metoder i kommunerne.

Dimensionerne i vidensdeklareringen er:

- målgruppe
- metodebeskrivelse
- implementering
- effekt
- økonomi

Der er udviklet en vidensdeklaration, hvor metoder og indsatser vurderes fra A-D på de fem dimensioner (A er mest velbeskrevet). Vidensdeklarationen kan være med til at belyse, hvor der er "videnshuller" inden for den enkelte metode. Eksempelvis metoder, der er velbeskrevne på de tre første dimensioner, men hvor effekten eller de økonomiske forudsætninger er mangelfuldt belyst.

Figur 3. Vidensdimensioner for metoder og indsatser

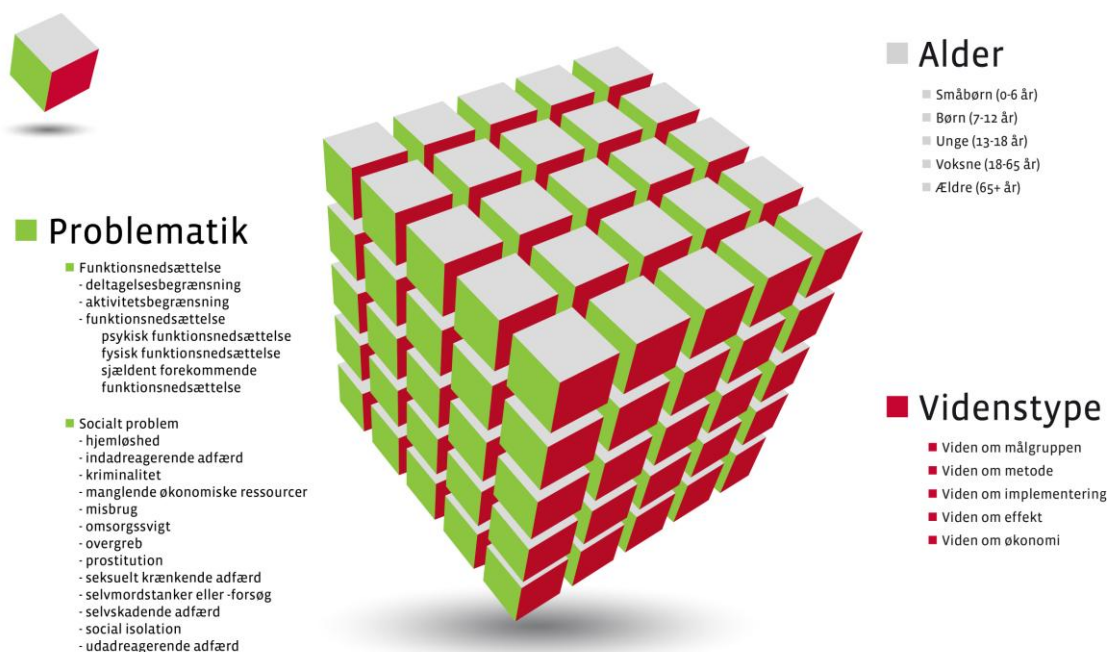


Ad 2) Kortlægning af eksisterende metoder og indsatser

Ministeriet arbejder for at indsamle og kortlægge aktuelt bedste danske og internationale viden om sociale metoders effekter samt for at afdække "videnshuller" i forhold til målgrupper og problemstillinger, hvor der endnu ikke findes velbeskrevne metoder med dokumenteret positiv effekt og god økonomi.

I figur 4 præsenteres de tre dimensioner: Funktionsnedsættelse/socialt problem (de grønne felter), alder (de grå felter) og forskellige typer viden jf. vidensdeklarationen (de røde felter), som samlet set danner en "professorterning". Lokalisering af "videnshuller" i kombinationen af de tre dimensioner er, sammen med en vurdering af målgruppestørrelse og problemtyngde, en vigtig indgang til at indkredse områder for metodeudvikling, der kan spilles ind til og prioriteres i den politiske proces.

Figur 4. Kortlægning af viden om metoder og indsatser



2.2 Sammenhæng mellem evaluering og modenhed

Når der iværksættes projekter vedr. national metodeudvikling/-afprøvning, er der en række fælles processer og faser, som skal gennemtænkes.

Ofte beskrives udfordringerne på det sociale område som manglende viden om effekten af sociale metoder og indsatser. Men løsningen er ikke – isoleret set - at investere i effektevalueringer med eksperimentelle designs, da en række forudsætninger skal være opfyldt, før en sådan effektevaluering kan give anvendelsesorienteret viden om metoder og indsatser effekter.

I figur 5 nedenfor skitseres et udviklingsforløb med 8 trin. Udviklingsforløbet viser, hvilke faser, der som hovedregel skal gennemføres i udvikling af en behandlingsmetode med dokumenteret effekt for målgruppen (jf. metodeguiden). Fasemodellen skal understøtte et optimalt udbytte af de midler, der investeres i national metodeudvikling. Målet er mest mulig positiv effekt for flest mulig borgere i metodens målgruppe.

Figur 5. Otte trin i national metodeudvikling

De 8 trin	Formål
1. Behov, ønsket effekt og målgruppe	Afklaring af, om der er et reelt behov, herunder hvilket problem der skal løses for hvem
2. Aktuelt bedste viden og praksiserfaringer	Identificering af hvad der skal gøres for at imødekomme behovene identificeret ved trin 1 og hvilke serviceydelser/aktiviteter der kan være med til at skabe de ønskede forandringer. Viden om andre metoder til samme/lignende problemer, praksisviden samt fx teori om problemets dynamik skal nyttiggøres.
3. Valg af valideret målemetode og/eller outcome mål	Afklaring af, hvad man ønsker at opnå, samt at det gøres målbart. Evt. også støtte til at afgøre, om en person er i målgruppen for metoden.
4. Metodebeskrivelse	Sikring af, at metoden kan reproduceres af andre og støtte til implementering.
5. Implementering i forsøgs miljø inkl. måling / opfølgning på implementeringsgrad	Sikring af, at metoden implementeres som beskrevet. Udelukke implementeringsfejl som årsag til manglende effekt.
6. Resultatopfølgning (typisk før- og eftermåling eller måling med faste intervaller)	Opfølgning på, om forventede resultater indtræder for målgruppen for at kunne: <ul style="list-style-type: none">- justere metoden, hvis det ikke er tilfældet (gælder ikke ved metodeafprøvning)- vurdere, om der skal investeres i effektmåling
7. Effektmåling og cost effectiveness studie	Afklare, om opnåede effekter kan tilskrives metoden samt om metoden er økonomisk effektiv sammenlignet med alternativer. Afklaring af om metoden haft utilsigtede effekter.
8. Metodeudbredelse (implementeringsstrategi og -støtte)	Ved kosteffektive metoder: sikre udbyttet af investeringen i metodeudviklingen

Note: Trinene er ikke skarpt afgrænsede faser i metodeudviklingsarbejdet – der kan være vekselvirkning mellem afklaring på de forskellige trin (fx mellem trin 1 og 3 om præcisering af målgruppe og ønsket effekt), og nogle trin iværksættes i praksis ofte samtidigt (fx trin 5 og 6).

Ikke alle metodeudviklingsprojekter gennemløber alle trin. Det afhænger af, hvor godt belyst metoden er i forvejen. Er der tale om udvikling af en ny metode "fra grunden" pba. teori og viden om effektive delindsatser, er det relevant at begynde med trin 1. Ved afprøvning af metoder udviklet i en anden kontekst vil trin 1 til 4 typisk være velbelyste, mens der fortsat vil være behov for viden om implementering, effekt og økonomi i en dansk kontekst, dvs. trin 5-8. For *meget enkle indsatser* vil der hurtigt kunne iværksættes effektmåling og cost effectiveness studie (trin 7), dvs. med begrænset tidsforbrug til de forudgående trin.

2.3 Relevante evalueringstyper i metodeudviklingens faser

I forbindelse med national metodeudvikling er forskellige former for evaluering relevante på forskellige trin af udviklingsarbejdet.

- 1) Forandringsteoretisk eftersyn
- 2) Implementeringsevaluering
- 3) Effektevaluering
- 4) Økonomisk evaluering

Ad 1) Forandringsteoretisk eftersyn

Er udviklingsprojektet veldesignet i alle henseender?

Der kan vindes rigtig meget i kvalitet og resultat af metodeudviklingsprojekter, hvis man kvalitetssikrer projektdesignet på forhånd. Det handler især om at sikre, at de 4 første trin i figur 5 er gennemtænkt og på plads, herunder helt simple spørgsmål som: (i) hvor mange borgere er i målgruppen i de påtænkte forsøgskommuner, og (ii) kan de rekrutteres til projektet.

Et forandringsteoretisk eftersyn er således ikke en evaluering af projektets resultater, men af projektets design.

Et forandringsteoretisk eftersyn kan gennemføres af projektleder med bistand fra Metode. Omfang ca. 10 timer pr. deltager (forandringsteoretisk eftersyn er yderligere beskrevet i evalueringsguiden).

Retningslinjer om forandringsteoretisk eftersyn i national metodeudvikling

Der *bør altid* gennemføres et forandringsteoretisk eftersyn, når projektdesignet foreligger

Kvalitetskriterierne for en god forandringsteori er:

- 1- Policy afstemt
- 2- Plausibel
- 3- Gennemførbart
- 4- Målbar

Forandringsteorien skal som minimum indeholde

- Implementeringsteorien (fx logisk model)
- En outcome-kæde (fx sammenhængen mellem forandringer i viden, holdninger, ambitioner, kompetencer og adfærd)
- De kritiske antagelser
- Væsentlige implementeringsfaktorer
- Vurdering af risici

Ad 2) Implementeringsevaluering

Kan metoden fungere i praksis?

I forbindelse med trin 5 i figur 5 (implementering i forsøgs miljø) og trin 6 (resultatopfølgning) i udviklingsforløbet gennemføres som hovedregel en implementeringsevaluering.

Evalueringen kan have flere formål:

- 1) At teste forandringsteorien empirisk og evt. forbedre den
- 2) At bidrage med empirisk viden om, hvordan og hvorfor indsatsen virker
- 3) At sikre, at metoden *kan* implementeres, og at den *er* implementeret efter forskrifterne, inden en effektevaluering igangsættes

Hvis der er tale om en meget simpel indsats, kan det være enkelt at vurdere implementeringsgraden. Det vil dermed være muligt relativt hurtigt at iværksætte en effektmåling.

Jo mere kompleks en indsats er, desto sværere – og vigtigere – bliver det at undersøge implementeringsgraden. Det sker ved en implementeringsevaluering.

Det er afgørende at sikre sig, at metoden er implementeret inden der gennemføres en effektmåling. Det er en forudsætning for at kunne skelne mellem teorifejl (metoden var tænkt forkert og virker ikke) og implementeringsfejl (metoden er ikke implementeret), hvis effekterne udebliver.

Retningslinjer om implementeringsstudier i national metodeudvikling

Inden der gennemføres en effektmåling *bør det altid sikres*, at den metode der ønskes effektmålt, rent faktisk er implementeret. Derfor bør der gennemføres implementeringsstudier i forbindelse med effektmålinger for alle komplekse indsatser.

Hvis der hersker stor *usikkerhed om forandringsteorien* – eller dele af den – *bør forandringsteorien testes empirisk*.

Ad 3) Effektevaluering

Har metoden positiv effekt for borgerne?

Evaluering af metoders og indsatsers effekt kan ske på forskellige niveauer med forskellig kvalitet. Højest udsagnskraft og stærkest belæg i forhold til national metodeudvikling har veludførte kvantitative effektmålinger, fx lodtrækningsforsøg, statistiske analyser og andre kvantitative analyser, der bygger på en sammenligning mellem effekten for borgeren og den forandring, der (teoretisk set) ville være sket, hvis borgeren ikke havde fået indsatsen. Af betydning er også *størrelsen* af den gennemsnitlige effekt.

I forhold til investering i effektevalueringer af metoder er det derfor også evalueringer af denne type, der skal prioriteres, hvis det er muligt, jf. figur 6.

I en række situationer er det imidlertid ikke muligt at gennemføre sådanne kvantitative analyser. Det kan fx være i situationer, hvor der metodeudvikles til meget små målgrupper. I disse tilfælde kan procesorienterede effektstudier anvendes til belysning af effekten. Studier af denne type kan højst deklareres til niveau B.

Før- og eftermåling kan indgå i et implementeringsstudie og give en første indikation af, om metoden fører til de forventede resultater. Før- og eftermåling kan imidlertid ikke gøre det ud for en effektmåling i national metodeudvikling, da udsagnskraften er for lav.

Ekspertvurdering og eftermålinger af eksempelvis brugeres og fagprofessionelles vurdering af effekt kan heller ikke belyse effekterne i national metodeudvikling og indgår primært i vidensdeklarationen oversigt over effektevalueringemetoder for at kunne deklarere sociale metoder, hvor sådanne studier og vurderinger allerede foreligger.

Figur 6. Oversigt over evalueringsmetoder (jf. Vidensdeklarationen)

Effektviden	Design og metoder	Beslutnings-kontekst	Hvem kan vurdere	Højest mulige vurdering
Specialiserede effektstudier	Fx Metareview, eksperimenter, statistisk analyse (variansorienteret effektforståelse)	1) Udrulning/ ikke udrulning 2) Anbefaling om, at alle kommuner benytter metoden	Socialstyrelsen evt. i samarbejde med relevant forskningsinst. (fx SFI)	A
Procesorienterede effektstudier (Kausale mekanismer)	Fx Teoribaseret evaluering, proces tracing, contribution analysis (procesorienteret effektforståelse)	Kommuner bør vurdere metoden sammenholdt med eksisterende praksis og træffe et metodeansvarligt valg	Socialstyrelsen	B
Før- og eftermåling (ikke-eksperimentelle)	Fx Før og eftermåling, simpel monitorering af centrale variable i indsatsens forandrings-teori (uden kausalanalyse)	Kommuner bør lære af velbeskrevet praksis fra andre kommuner	Socialstyrelsen	C
Ekspert-vurdering	En eller flere eksperter inden for metoden vurderer indsatsen har positiv effekt	Kommuner bør lære af velbeskrevet praksis fra andre kommuner	Socialstyrelsen	C
Eftermålinger	Kvalitativ eller kvantitativ måling af fx brugeres og fagprofessionelles vurdering af effekt	Kommuner bør lære af velbeskrevet praksis fra andre kommuner	Socialstyrelsen	C

Retningslinjer om effektevalueringer

Hvis det er muligt, og metoden og udviklingsprojektet er modent til det, *bør* der gennemføres et effektstudie, der kan give viden om effekterne på A-niveau i figur 6, fx et lodtrækningsforsøg.

Hvis forudsætningerne for dette ikke er til stede, *bør* der gennemføres et procesorienteret effektstudie, der kan give viden om effekterne på B-niveau i figur 6, fx teoribaseret evaluering.

Før- og eftermåling kan ikke gøre det ud for en effektmåling i national metodeudvikling, men kan give en første indikation af, om metoden fører til de forventede resultater. Før- og eftermåling kan i øvrigt indgå som en del af designet i procesorienterede effektstudier.

Der *bør ikke* investeres i ekspertvurderinger og brugerundersøgelser til belysning af effektspørgsmålet i national metodeudvikling, da udsagnskraften er for ringe. (Undersøgelser af brugeroplevelser af metoder kan give megen vigtig viden om metoder til en evidensbaseret praksis, men ikke vedr. metoders effekt).

Ad 4) Økonomisk evaluering

Er metoden omkostningseffektiv?

Økonomidimensionen er central i forbindelse med national metodeudvikling af sociale metoder og indsatser til kommuner og leverandører.

Der er grundlæggende tre typer af økonomisk viden, som kommuner og leverandører vil have interesse i:

- Omkostning pr. borger ved at drive en metode (driftsøkonomisk analyse).
- Omkostning pr. borger ved at drive en metode set i forhold til effekten af metoden (cost effectiveness analyse)
- Samfundsøkonomiske gevinster over tid (fx cost benefit analyser)

En række forudsætninger skal være til stede for, at der kan gennemføres cost effectiveness analyser. Der skal fx ligge et effektstudie til grund for analyserne. Hvis der gennemføres et effektstudie med en sammenligningsgruppe bør en cost effectiveness analyse derfor gennemføres i sammenhæng hermed.

Også evalueringer af de samfundsøkonomiske gevinster over tid, fx cost benefit analyser, kan være relevante. Evalueringen bør kombineres med analyse af, hvordan udgifter og eventuelle besparelser er fordelt på stat, region og kommuner over tid. Evalueringer af denne type kan give vigtigt beslutningsgrundlag om metodeudbredelse fx til kommuneøkonomiforhandlingerne.

Retningslinjer om økonomisk evaluering

Der *bør altid* som led i national metodeudvikling gennemføres en driftsøkonomisk analyse af, hvad det koster at drive indsatsen.

Hvis der gennemføres et effektstudie på vidensdeklarationens niveau A, *bør* der i tilknytning hertil gennemføres en cost effectiveness analyse, der belyser hvor megen effekt pr. kr. der opnås med metoden sammenlignet med alternativet.

Cost benefit analyser, herunder analyser af, hvordan udgifter og eventuelle besparelser er fordelt på stat, regioner og kommuner over tid, *kan gennemføres uafhængigt af den konkrete metodeudvikling. De kan med fordel gennemføres for grupper af metoder, fx de evidensbaserede programmer på børneområdet eller hjemløsestrategiens metoder. Det bør prioriteres at gennemføre cost benefit analyser for grupper af metoder, som retter sig mod samme målgruppe.*

2.4 Planlægning af evalueringer

Planlægning af evaluering i forbindelse med national metodeudvikling er en del af udarbejdelsen af projekt- eller programdesignet. Allerede på dette tidspunkt er det vigtigt at have et samlet billede af, hvilke evalueringer der er nødvendige og mulige i det samlede set-up.

Hvis det indgår i opdraget at gennemføre en effektmåling med eksempelvis et lodtrækningsforsøg i en senere fase af udviklingsarbejdet, skal man allerede fra starten kunne se for sig, hvordan en lodtrækning kan finde sted, samt vurdere om der vil kunne opnås tilstrækkeligt mange borgerforløb i udviklingsprojektet, til at en effektmåling kan vise effekterne, hvis de findes.

Hvis det allerede på planlægningsstadiet kan konstateres, at forudsætningerne for den ønskede evalueringsform ikke holder, bør det få konsekvenser for evalueringsdesignet. Det kan evt. også føre til indstilling til det politiske niveau om ændringer i projektets gennemførelse, herunder om at der i stedet investeres i en grundigt procesorienteret effektstudie i tilknytning til implementeringsopfølgningen (trin 5) og resultatopfølgningen (trin 6).

Samtidig er det vigtigt, at de konkrete evalueringer igangsættes på det rigtige tidspunkt i udviklingsforløbet. Det vil sige tidligt nok til, at man kan sikre nødvendige baseline data og opnå den tilsigtede læring af implementeringsevalueringer, men omvendt ikke før projektet er modent til den pågældende evaluering. Eksempelvis er det afgørende ikke at igangsætte en effektevaluering, før implementeringen af metoden er på plads.

Evaluerings- og effektmålingskompetencer bør inddrages både ved design af den indsats, som skal evalueres og ved planlægning af udviklingsarbejdets evalueringer (der henvises til rådgivningsfunktionen i Metode samt evalueringsguiden).

2.5 Specifikke krav til effektmålinger i metodeudvikling

Ministeriet har besluttet tre tiltag, der skal føre til større samlet udbytte af de evalueringer af resultater og effekter på borgerniveau, der gennemføres, bl.a. som led i national metodeudvikling.

Tiltagene vil gøre det lettere at sammenligne og generere ny viden på tværs af evalueringer samt at indsamle valide data. Desuden bliver det muligt på en enkel måde at følge op på langtidseffekter på borgerniveau, og én gang indsamlet data kan anvendes igen i senere evalueringer med nye indfaldsvinkler.

Tiltagene er

1. Validerede målemetoder, som er præciseret for forskellige målgrupper, skal benyttes
2. Registrering af CPR-numre på borgere i indsatsgruppe samt evt. sammenligningsgruppe.
3. Arkivering i Dansk Data Arkiv

Ad 1) Validerede målemetoder

I løbet af 1. kvartal 2013 gennemføres et udviklingsprojekt i Socialstyrelsen om validerede målemetoder. Formålet er at sikre, at der i evalueringer - som skal vurdere effekter af sociale behandlingsindsatser - benyttes velegnede validerede målemetoder.

Validerede målemetoder er typisk standardiserede spørgeskemaer eller observationsskemaer, der belyser et outcome for en målgruppe med høj grad af validitet og reliabilitet.

Der udarbejdes i løbet af 1. kvartal 2013 en liste over validerede målemetoder for udvalgte målgrupper og sociale problemer. Ved at anvende samme målemetoder på tværs af evalueringer for samme målgruppe mv. fremmes sammenlignelighed af resultaterne, og muligheden for at foretage økonomiske evalueringer forbedres.

Retningslinjer om validerede målemetoder

Ved evalueringer af resultater og effekter på borgerniveau *skal* der tages afsæt i listen over validerede målemetoder, så det understøttes, at der måles med høj grad af reliabilitet og validitet, og så resultater lettere kan sammenlignes på tværs af evalueringer om samme problemstilling for samme målgruppe.

Ad 2) Registrering på CPR-nummer i evalueringer

Der skal så vidt muligt ske en registrering af CPR-numrene for borgere i indsatsgruppen og i en eventuel sammenligningsgruppe, når der gennemføres dataindsamling til vurdering af resultater og effekter på borgerniveau.

Det vil give mulighed for på et senere tidspunkt relativt enkelt og billigt at gennemføre opfølgingsundersøgelser på mere langsigtede effekter. Det kan ske ved at samkøre de indsamlede data med registerdata om uddannelse, beskæftigelse, kriminalitet, forbrug af sociale ydelser, forbrug af sundhedsydelser mv.

Retningslinjer om registrering af CPR-nummer i evalueringer

Ved evalueringer af resultater og effekter på borgerniveau *bør* der ske registrering på CPR-nummer niveau af indsatsgruppen og af en eventuel sammenligningsgruppe

Persondatalovens bestemmelser om sagligt formål, evt. samtykke fra borgerne, videregivelse, anmeldelse til Datatilsynet, opbevaring af data mv. skal naturligvis iagttages.

Ad 3) Arkivering i Dansk Data Arkiv

Data, der er indsamlet i forbindelse med evaluering og undersøgelser af resultater på borgerniveau, skal dokumenteres og arkiveres i Dansk Data Arkiv (DDA). På den måde sikres det, at der også på lang sigt kan følges op på de indsamlede data..

Datamaterialet består typisk af beskrivelse af undersøgelsens formål, metode, forløb mv., spørgeskema eller lign. til dataindsamling samt indsamlede data, fx i regneark, SAS, SPSS eller lignende. Ved modtagelse af datamateriale i DDA arkiveres de i et langtidsholdbart format og gøres analyseklare i prioriteret rækkefølge.

Dataarkivering i DDA vil give koncernen, forskere, undervisere og studerende mulighed for at analysere videre på de én gang indsamlede data, hvorved der potentielt kan genereres mere ny viden fra datagrundlaget. Der kan eksempelvis gennemføres opfølgingsstudier på langtidseffekter baggrund af registerdata efter fx 3 eller 5 år på undersøgelser, hvor borgerne er registreret på CPR-nummer.

Retningslinjer om arkivering af datasæt i Dansk Data Arkiv

Datasæt fra evalueringer af resultater og effekter på borgerniveau *bør* dokumenteres og arkiveres i Dansk Data Arkiv.

3. Resultatbaseret styring: ramme for opfølgning på øvrige projektyper

Social- og Integrationsministeriet ønsker at give høj prioritet til anvendelse af evalueringsmidler inden for national metodeudvikling.

Men ministeriet gennemfører en lang række andre projekter og initiativer, hvor der er en berettiget forventning om, at ministeriet følger op på resultater og effekter. Rigsrevisionen følger løbende op på ministeriets effektfokus i en bred vifte af tiltag, herunder ansøgningspuljer, driftsbevillinger, programmer og lovforslag.

Hvor hovedformålet i den nationale metodeudvikling er at generere ny viden om virksomme metoder til udbredelse i kommuner og hos leverandører, er det *styringsformålet*, der er hovedformålet for opfølgningen i de øvrige projektyper. Der skal styres efter – og følges op på – at midlerne skaber de forandringer, som var formålet med bevillingen.

Koncernen har gennem en årrække arbejdet med resultatbaseret styring (RBS) som det fælles grundlag for denne styringspraksis.

Resultatbaseret styring kan karakteriseres ved fire grundlæggende elementer:

1. Formuleringen af strategiske effektmål, som er styrende for indsatsen
2. Præcisering af forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter
3. Løbende monitorering og vurdering af præstationer
4. Styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer

Der har navnlig været fokus på at eksplicitere, hvilke forandringer initiativerne skulle medføre for borgere i målgruppen (ad 1. de strategiske effektmål, som er styrende for indsatsen), samt at sandsynliggøre og vidensunderbygge forandringsteorien (ad 2. organisering af indsatser og ressourcer efter de forventede effekter). Disse principper er i øvrigt også kerneelementer i den nationale metodeudvikling.

Monitoreringsdata kan give vigtig styringsinformation om hvorvidt projektet er på rette vej (fx om der rekrutteres som antaget), og om de forudsatte resultater for borgerne opnås (ad 3. løbende monitorering). Disse data kan dels give projekterne og ministeriet hjælp til at justere retningen, så projekterne i højere grad lykkes med deres formål, dels give ministeriet et vidensgrundlag for at anbefale ændringer i eller lukning af projekter, hvor en monitorering påviser, at basale forudsætninger ikke kan tilvejebringes (ad 4.)

Hovedformålet her er altså styring efter resultater, accountability, dialog om udvikling og forbedring af indsatser – og ikke at generere ny viden om sammenhængen mellem indsatser og effekter. Da der er tale om tidsseriemålinger, kan styringsdata dog føde ind til evalueringer fx i de situationer, hvor et program både omfatter national metodeudvikling og et økonomisk løft, der har til formål at sikre bedre resultater på et område.

Resultatopfølgning på projekter med klare mål

Med afsæt i rammerne for resultatbaseret styring, beskrives nedenfor kort, hvordan resultatopfølgning kan indgå i tre projektyper i Social- og Integrationsministeriet. Fælles for dem er, at der er formuleret klare mål for, hvad der skal opnås på borgerniveau i forbindelse med projektet:

1. Programmer med klare mål
2. Lovgivning, hvor der er besluttet SMART-mål og målopfølgning
3. Puljer med klare mål (og et andet formål end national metodeudvikling)

Ad 1) Programmer med klare mål

Ministeriet iværksætter fra tid til anden programmer med formål om at skabe positiv forandring for en målgruppe af borgere. Et program etableres ifølge ministeriets projektmodel typisk for at koordinere flere projekter og sikre, at effekter og gevinster implementeres i praksis. Programmet skal sikre, at man kommer videre fra viden om output til viden om outcome (jf. Social- og Integrationsministeriets projektmodel).

Programmer skal typisk gøre en forskel på borgerniveau i kraft af et tilskud af midler til området. Det bliver dermed styringsmæssigt relevant at følge op på, om det lykkes.

Det Fælles Ansvar II (2007-2011) var et eksempel på et program, der havde til formål at skabe *konkrete forbedringer* – små eller store – i udsatte borgeres liv, bl.a. sundhedsmæssigt, bolig-mæssigt, deltage i sociale netværk, deltage i social aktivering, opnå en eller anden tilknytning til arbejdsmarkedet mv. Samme karakter har den del af hjemløsestrategien, som ikke vedrører national metodeudvikling. Resultaterne monitoreres her via hjemløsetællinger og forsorgshjemsstatistik, der sammenholdes med strategiens måltal for nedbringelse af hjemløshed i de deltagende kommuner.

Programmers resultater vil – afhængig af de konkrete mål – kunne monitoreres via eksisterende statistik eller via særligt tilrettelagte monitoreringssystemer. Det vil ofte være nærliggende at knytte en målopfølgningsevaluering til et program. Jo større en økonomisk satsning, der er tale om, desto større vil forventningen om, at der kan redegøres for resultater og effekter, være.

Ad 2) Lovgivning, hvor der er besluttet SMART-mål og målopfølgning

I forbindelse med lovforslag kan der i nogle tilfælde opstilles specifikke mål og/eller besluttes en opfølgning på, om loven opfylder sit formål. Også sådanne lovforslags resultater vil – afhængig af de konkrete mål – kunne monitoreres via eksisterende statistik eller via særligt tilrettelagte monitoreringssystemer eller evalueringer.

Ad 3) Puljer med klare mål (og et andet formål end national metodeudvikling)

Resultatopfølgning og styring efter resultater er også relevant for ansøgningspuljer og centrale initiativer, selvom de ikke sigter på national metodeudvikling. De kan fx have til formål at engagere nye parter i opgaveløsningen eller at forøge et aktivitetsniveau. Her kommer puljeinstruksens (bløde) formuleringer i afsnittene "vidensopsamling" om fælles mål og opfølgning på mål i spil (jf. puljeinstruksens afsnit 6.1.5.1 og 7.1.5.1).

Det fremgår af puljestrategien, at der ønskes bedre resultatbaseret styring af puljer, herunder centralt udmeldt vidensgrundlag og fælles centralt udmeldte og enkelt håndterbare indikatorer. Initiativet indeholder vigtige redskaber til arbejdet med at understøtte resultatopnåelsen fra puljer.

3.2 Projekter mm. uden krav om resultatopfølgning

Lovforslag og ansøgningspuljer

Der kan i forbindelse med fx lovforslag og ansøgningspuljer være angivet politiske ønsker om, at der gennemføres en evaluering, der ikke fokuserer på resultaterne og effekterne, men andre aspekter og forhold ved tiltagene.

I forhold til lovforslag kan der fx være specifikke politiske ønsker om opfølgning på, om kommunerne implementerer lovgivningen, som det var tænkt. Der kan også være et ønske om at få belyst forskellige andre aspekter af lovgivningens funktion i praksis fx i forbindelse med en revisionsbestemmelse i lovforslaget.

I forhold til ansøgningspuljer kan der fx være ønske om at evaluere tidligere led i en puljes forandringsteori, fx de mest effektive rekrutteringskanaler.

Driftsbevillinger

Driftsbevillinger evalueres som hovedregel ikke. Det fremgår af puljestrategien, at der fremover skal ske en mere systematisk opfølgning via standardkoncepter for resultatkontrakter.

Øvrige undtagelser

Foruden driftsbevillinger er der en række andre initiativer, der normalt ikke evalueres. Det drejer sig om aktivitetsforøgelse inden for en eksisterende indsats.

Initiativer, der ikke har et direkte borgerfokus, evalueres heller ikke med mindre der er en særlig grund til det, fx et politisk ønske eller behov for kvalitetsudvikling af et produkt, fx et kursusforløb, inden det sættes i drift.

Endelig er der enkelte situationer, hvor resultatbaseret styring ikke er en mulighed. Det gælder eksempelvis ansøgningspuljer, der fra politisk hold har meget brede og vagt formulerede formål.

Bilag

Bilag 1: Støtteredskaber og -funktioner

Evidenspolitikken er understøttet af en række redskaber, der skal fremme høj kvalitet og skarpt fokus i Social- og Integrationsministeriets arbejde med evalueringer. I nedenstående boks præsenteres disse kort.

Redskab eller støttefunktion	Formål
Rådgivningsfunktionen i Metode, Socialstyrelsen	At rådgive koncernen om spørgsmål vedr. projektdesign, metodeudvikling, evaluering, effektmåling mv.
Metodeguide	At beskrive og forklare model for national metodeudvikling (model med 8 trin, do and dont, tjekliste mv.)
Evalueringsguide	Støtteguide til en lang række delprocesser i planlægning, udbud og/eller gennemførelse af en evaluering.
Liste over validerede målemetoder	At understøtte sammenlignelighed og bedre økonomiske evalueringer gennem en prioriteret liste over validerede målemetoder for udvalgte målgrupper og sociale problemer, som skal anvendes ved dataindsamling på borgerniveau i national metodeudvikling.
Vidensdeklaration	At give et hurtigt overblik over viden om en metode gennem deklarering af metoden efter hvor velbeskrevet, den er på dimensionerne målgruppe, beskrevet indsats, implementering, effekt og økonomi.
Kvalitetssikring af evaluering	At understøtte kvalitetssikring af gennemførte evalueringer samt på sigt at højne kvaliteten af såvel internt som eksternt gennemførte evalueringer. Kvalitetssikringen forestås af Metode i dialog med den faglige projektleder.
Koncept for afrapportering af satspuljeevalueringer	At give en samlet afrapportering til satspuljeordførerne af resultater evalueringer af satspuljeforslag, som er afsluttet inden for det seneste år. Oversigten produceres til brug for statusmødet i juni måned.