



Notat om dokumentation på området for udsatte børn og unge

11-12-2008

Ved behandlingen af projekt socialrådgivere på skolerne i Socialudvalget den 12. november 2008 drøftede Socialudvalget valget af undersøgelsesmetoder og analysemodeller samt ressourceforbruget forbundet med dokumentationsarbejdet. Socialudvalget udbad sig i den forbindelse et overblik over mulighederne for at arbejde med dokumentation samt arbejdets omkostninger. Socialforvaltningen præsenterer med dette notat Socialudvalget for forvaltningens tilgang til dokumentation på området for udsatte børn og unge. Formålet er at understøtte en fælles forståelse for, hvordan forvaltningen bedst kan anvende dokumentation til at styrke indsatsen over for målgruppen. Med notatet gives ligeledes en forståelse af sammenhænge mellem valg af metode og de ressourcer valget fordrer.

Sagsnr.
2008-150866

Dokumentnr.
2009-5656

Sagsbehandler
Karsten S. Bjerre

I oplægget udsendt til planlagt temamøde i december præsenteres et foreløbigt udkast til en rammeplan for strategien på området for udsatte børn og unge. I dette udkast indgik ”Udvikling af metoder, ansvarlighed og evidens” som et af de fem fokusområder. Dokumentation indgår som en væsentlig del af dette fokusområde.

Socialforvaltningen anvender løbende dokumentation i arbejdet med at forbedre indsatsen over for forvaltningens målgrupper. Dokumentationen kan have form af eksempelvis løbende statistik til brug for almindelig ledelsesinformation eller enkeltstående analyser i

1592 København V

EAN nummer
5798009683014

www.kk.dk

form af evalueringer eller kortlægninger. Dokumentationsarbejdet omfatter også, at Socialforvaltningen følger og nyttiggør dokumentation, der udarbejdes af andre, fx forskere, statslige myndigheder og andre kommuner.

Behov for øget fokus på effekter og eksisterende indsatser

Området for udsatte børn og unge omfatter et stort antal foranstaltningstyper, som udføres af en bred vifte af kommunale og private tilbud. Nogle tilbud er nye, mens andre har eksisteret i en årrække. Det er derfor nødvendigt for forvaltningen at prioritere, hvad det er, der underkastes hvilke former for analyse.

Socialforvaltningens finder, at der skal iværksættes analyser, når der er behov for det og det er rentabelt, og det er derfor ofte behovet for viden, der afgør, hvad der skal analyseres og hvordan. Samtidig er det dog forvaltningens opfattelse, at der overordnet især er behov for at sætte øget fokus på effekterne af forvaltningens indsatser, da der eksisterer ret begrænset viden om dette, fordi der ikke har været samme tradition for at arbejde systematisk med effekter på det sociale område som på eksempelvis sundhedsområdet.

Der har været en tendens til, at det især er nye tiltag, hvor der sættes fokus på resultater og effekter. Ved projekter med statslig medfinansiering er evaluering således ofte et krav, ligesom det også ofte indgår som et element i kommunens budgetaftaler, at nye initiativer skal evalueres.

I de fleste tilfælde er det fornuftigt at evaluere nye tiltag, men Socialforvaltningen kan konstatere, at disse evalueringer aktuelt optager en meget stor andel af de samlede ressourcer anvendt til analyser på området. Det vil således være hensigtsmæssigt også at have ressourcer til at analysere de eksisterende indsatser, da der årligt anvendes mange ressourcer på indsatser, hvorom der ikke er sikker viden om indsatsernes virkninger. Projektet om effektstyring og -læring bidrager også til at sætte mere fokus på virkningerne af de eksisterende indsatser.

Datakilder og analysedesign: Behov for øget brug af registre og monitorering

En mere evidensorienteret tilgang stiller krav til tilrettelæggelsen af dataindsamling og analyser. Det er en konkret vurdering i forhold til den enkelte analyse, hvilket design, der er mest optimalt ud fra 1) hvilken type af viden, der er behov for, 2) hvad det er muligt at måle og 3) hvor mange ressourcer der afsættes.

Socialforvaltningen arbejder imidlertid også med at implementere effektmåling og -styring, og det projekt vil de kommende år danne en

overordnet ramme omkring tilgangen til dokumentationsarbejdet. Dette indebærer, at Socialforvaltningen vil fokusere på at øge og forbedre brugen af såvel monitorering som eksisterende registre, hvor det er muligt at følge brugerne over tid ud fra objektive kriterier. Vurderingskriterierne vil her tage udgangspunkt i, hvilken virkning de enkelte indsatser har på brugeren i forhold til at understøtte de politiske målsætninger, der ligger bag effektprojektets forandringsteori. Det medfører samtidig, at interview med medarbejdere, ledere, samarbejdspartnere og brugere vil indgå med relativt mindre vægt i dokumentationsarbejdet fremover.

Socialforvaltningen planlægger en gradvis udrulning af monitoreringssystemerne i forbindelse med effektmålingen, hvor der er mulighed for eksperimenter og læring inden systemerne skal omfatte alle medarbejdere og alle sager. Når projektet på sigt får etableret en bred monitorering vil det også give et væsentligt bedre grundlag for at foretage analyser af kvasi-eksperimentel karakter uden væsentlige ekstraomkostninger, fordi der vil være basis for at sammenligne med tidligere målinger og med andre organisatoriske enheder.

Lejlighedsvist kan det også være aktuelt at anvende egentlige eksperimenter med kontrolgrupper, hvor det fx kan være lodtrækning, der afgør hvilken indsats et konkret barn får i forsøgsperioden. Socialforvaltningen vurderer, at analyser baseret på eksperimentelle designs kan bidrage med meget sikker viden, men det er samtidig Socialforvaltningens opfattelse at metoden er tung ressourcemæssigt og ikke altid egner sig til at levere administrativt anvendelig viden. Socialforvaltningen er åben over for anvendelsen af eksperimentelle designs, når der er relevante muligheder herfor. Metoden stiller nogle krav til planlægningen og implementeringen af nye initiativer, og der er væsentlige ressourcemæssige spørgsmål i den forbindelse. Eksperimentelle designs fordrer således en forskningsmæssig, omkostningstung og tidskrævende bearbejdning, analyse og formidling af data og appellerer til samarbejder med forskningsinstitutioner. Det kræver også politiske beslutninger om i hvilket omfang lodtrækning kan anvendes, når det tilrettelægges, hvem der skal være omfattet af forskellige tilbud.

Omkostninger forbundet med analyser

Det er forbundet med omkostninger at indsamle og analysere data til brug for analyser. Dette skal ses i sammenhæng med de fordele til læring og kontrol, der kan opnås ved en hensigtsmæssig brug af dokumentation.

Der er flere forskellige faktorer, der har betydning for, hvad det koster at udarbejde en analyse eller iværksætte en monitorering.

- Det kan blandt andet koste ekstra ressourcer, hvis der lægges vægt

på, at en analyse skal være meget *grundig* i form af at inddrage både kvalitative interview, registeranalyser og spørgeskemaundersøgelser. Sådanne studier øger sikkerheden omkring konklusionerne, men dette skal opvejes mod de øgede udgifter hertil.

- Brugen af *kontrolgrupper* ved eksperimentelle og kvasi-eksperimentelle designs kan også medføre øgede omkostninger, specielt fordi der også skal indsamles oplysninger fra kontrolgruppen, og fordi denne tilgang først bliver nyttig, når indsamlede data håndteres forskningsmæssigt korrekt.
- Udarbejdelse af *analyserapporter* er også ressourcekrævende. Sådanne analyserapporter giver plads til grundige diskussioner, men i nogle tilfælde kan korte afrapporteringer af måleresultater fra løbende monitorering også være nok til at danne et overblik over den overordnede udvikling.
- Endelig kan det i nogle tilfælde øge udgifterne at anvende *eksterne konsulenter og forskere*, fordi disse har en højere timepris end interne medarbejdere. Omvendt kan konsulenter og forskere have spidskompetencer og systemer, som forvaltningen har brug for, og som i nogle tilfælde gør det økonomisk fordelagtigt at bruge eksterne. Endelig er der behov for i nogle sammenhænge at få en vurdering af området fra en uafhængig instans.

Behov for bedre it-understøttelse

Omvendt er der også perspektiv for, at det på sigt kan blive billigere at gennemføre analyser og mindre forstyrrende for de implicerede medarbejdere. Dette vil kunne opnås ved at gennemføre en væsentlig forbedring af it-understøttelsen af sagsbehandlingen. I øjeblikket skal sagsbehandlere registrere oplysninger i mange systemer, der er præget af ikke at være tidssvarende og af ikke at være sammenhængende. Dette tager tid for sagsbehandlere og opleves som forstyrrende for arbejdet. Historisk har dette indebåret en dårlig datakvalitet i registrene, som dog er forbedret noget under arbejdet med den økonomiske genopretningsplan.

De eksisterende it-systemer er ikke velegnede til at udbygge med nye registreringsfelter i forbindelse med etablering af effektmåling og konkrete analyser. Registrering af resultat- og effektoplysninger kræver derfor ofte, at der etableres et selvstændigt målesystem, som bidrager yderligere til medarbejdernes frustrationer.

Der eksisterer i øjeblikket systemer på markedet, der kan understøtte sagsbehandlernes arbejde bedre, og som fleksibelt kan udbygges med nye felter, så resultat- og effektoplysningerne indfanges som en naturlig del af eksisterende workflows. Et sådant system vil kræve en merudgift til etablering og drift, men nogle af udgifterne vil blive udlignet gennem lettelser i det administrative arbejde og ved at det vil blive billigere at få

adgang til data til brug for evalueringer og effektmålinger. Socialforvaltningen overvejer derfor at udarbejde et ønskeforslag herom til budgetforhandlingerne om budget 2010.

Systematisk screening af børn og unge samt vurdering af indsatsers virkning

Det bedste vidensgrundlag på området kunne opnås gennem anvendelse af systematiske screeninger af de udsatte børn og unge, hvor Socialforvaltningen har iværksat undersøgelser eller foranstaltninger. Hvis der gennemføres en screening i forbindelse med undersøgelsen med eksempelvis årlige opfølgninger for det enkelte barn, vil det blive muligt at måle det enkelte barns udvikling, og det vil også være muligt at opføre, hvordan forskellige typer af indsatser virker på målgruppen.

Det er en overordnet udfordring for dokumentationsarbejdet på området, at der ikke foretages strukturerede registreringer af børnenes udvikling. Der er registreringer af, hvilke indsatser børnene får i form af anbringelsestilbud og forebyggende foranstaltninger, samt hvad indsatserne koster. Sagsbehandlere beskriver børnenes tilstand og udvikling kvalitativt med tekst i undersøgelses- og opfølgningsskemaer, men dette giver ikke mulighed for at kvantificere udviklinger og sammenligne forskellige børns udviklinger.

Der findes forskellige metoder internationalt til at screene børn og unge. En af metoderne hedder SDQ, som er et internationalt anerkendt standardiseret screeningsinstrument, der blandt andet er anvendt af SFI i Danmark¹. SDQ giver tentative indikationer af børns emotionelle- og adfærdsmæssige problemer. SDQ er baseret på et spørgeskema og kan anvendes både til selvrapportering (børn mellem 11 og 16 år), til forældres bedømmelser af børnene (3-16 år), samt til læreres vurderinger af børnene (4-16 år). Inden for hvert område opnår barnet et pointtal, der statistisk indikerer henholdsvis normal adfærd, psykopatologi eller et grænseområde ('borderline') derimellem.

Hvis det var en fast procedure at udfylde et sådant skema i forbindelse med udarbejdelse af undersøgelser og opfølgninger, kunne det medføre en væsentlig forbedring af mulighederne for at udarbejde relevante og sikre analyser. Det vil gøre det muligt at analysere følgende spørgsmål:

- Er der bestemte typer af indsatser, der virker bedre end andre over for særlige profiler af børn, dannet ud fra SDQ?
- Tilpasser socialcentre foranstaltningerne, når børnenes situationer ændrer sig til hhv. bedre og værre situationer?
- Er der en sammenhæng mellem foranstaltningernes pris og

¹ Beskrivelsen af SDQ er baseret på rapporten *Anbragte børns udvikling og vilkår. Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995. Egelund m.fl. København 2008, SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.*

deres effektivitet i forhold til at understøtte barnets udvikling, eller findes der foranstaltninger, som er dels relativt billige, dels relativt virkningsfulde i forhold til at løse målgruppens problemer?

- Er der tilbud, institutioner mv., som virker godt i relation til nogle niveauer af SDQ-scores, men ikke andre?

Det vil være muligt enten at udrulle screeningen til alle sager, eller til udvalgte sager, der er tilknyttet det projekt eller tilbud, der ønskes evalueret. Der vil imidlertid være væsentlige fordele ved at anvende screeningen til alle sager, fordi dette vil gøre det muligt at lave sammenligninger på tværs af indsatser, og da omkostningerne til etablering af it-systemet vil være stort set de samme.

I praksis forudsætter forslaget, at der implementeres et it-system, der understøtter sagsbehandlingen generelt. Det er også muligt at etablere et enkeltstående it-system, der ikke understøtter sagsbehandlingen, hvilket vil være billigere i etablering, men dyrere i drift og uden at understøtte sagsbehandlerens arbejde.

Hvis der iværksættes et sådant screeningssystem vil det efterfølgende give væsentligt bedre analysemuligheder, og det vil være væsentligt billigere at gennemføre yderligere analyser, fordi der kan anvendes eksisterende data. I praksis kunne sådanne systematiske screeninger afprøves først i et enkelt børnefamilieteam, så der oparbejdes nogle erfaringer med det, inden det introduceres for alle sagsbehandlere i kommunen.

Inden et screeningssystem tages i anvendelse skal forholdene om ophavsret for brug af spørgeskemaet afklares nærmere.

Case til inspiration: Evaluering af projekt socialrådgivere på skolerne

I den netop gennemførte halvvejsvaluering af projektet om socialrådgivere på skolerne var det primært relevant at inddrage interessenterne til en dialog om hvor langt de var kommet med implementeringen, og hvilke foreløbige erfaringer de har gjort sig. Dette blev så understøttet af nogle tal, der kunne vise, hvor langt de enkelte børnefamilieteam og skoler er kommet med implementeringen. Socialforvaltningen finder, at dette var et hensigtsmæssigt metodisk valg, fordi der er tale om en relativt ny ordning, og hvor en af problemstillingerne har været, at det har taget tid at få etableret ordningen i nogle områder.

I 2010 skal ordningen endeligt evalueres, og her vil Socialforvaltningen designe en evaluering, der bedst muligt opfylder interessenternes vidensbehov. I det følgende fremgår forvaltningens foreløbige

overvejelser om nogle af de grundlæggende designmæssige valg.

Slutevalueringen kan baseres på interessenters erfaringer eller konkrete resultat- og effektmål

I den oprindelige projektbeskrivelse var succeskriteriet formuleret ud fra, at en andel af børnefamilieteamcheferne skulle være tilfredse med ordningen. Der lægges således her vægt på en central aktørs erfaringer og professionelle vurderinger. Men her kan det diskuteres, om Socialforvaltningen hellere skal opsætte konkrete resultat- og effektkriterier for ordningens succes. Her kunne man bl.a. formulere operationelle mål for, hvordan indsatsen over for projektskolernes udsatte børn og unge skal blive bedre og/eller billigere som følge af projektet. De operationelle mål kunne her baseres på den forandringsteori for projektet, der er udarbejdet som led i arbejdet med halvvejsevalueringen. Omvendt giver det mere plads til medarbejdernes praktiske erfaringer at anlægge et mere subjektivt perspektiv i evalueringen.

Slutevalueringen kan fokusere alene på projektskolerne, eller inddrage andre skoler til sammenligning

Hvis det vælges, at undersøgelsen skal gennemføres som et kvasi-eksperimentalt design skal evaluator nu identificere nogle skoler uden socialrådgivere, og som lignede de øvrige skoler så meget som muligt i forhold til eksempelvis social belastning. Evaluator skal så gennemføre de samme målinger og interview i relation til disse skoler som på projektskolerne for at kunne sammenligne med, hvordan samarbejdsrelationerne mellem børnefamilieteam og skoler forløber her, og om dette resulterer i en anderledes indsats over for skolernes udsatte børn og unge. Dette giver et interessant sammenligningsgrundlag, men øger også omkostningerne, fordi evaluator skal gennemføre flere interview, ligesom der også er flere medarbejdere, der skal sætte tid af til at medvirke i interview o.l.

Slutevaluering med eksperimentelt design stiller krav om projektets design fra projektets start

Det er muligt på nuværende tidspunkt at planlægge en slutevaluering baseret på kvasi-eksperimentalt design. Når det omvendt er for sent at anvende et egentligt eksperimentelt design skyldes det, at eksperimenter i langt højere grad skal indtænkes i projektdesignet fra starten. Her skulle der således være identificeret en række socialt udsatte skoler, og der skulle så have været trukket lod mellem skolerne, i forhold til om den enkelte skole skulle med i projektet eller ej. Et sådant design kunne give en mere sikker viden om betydningen af socialrådgivere på skolerne, og dermed et godt grundlag for at prioritere ressourcerne fremadrettet, men det ville omvendt også kræve en politisk accept af, at der ville være meget udsatte skoler, som ikke skulle indgå i projektet pga. lodtrækning.