

## Opgave del 1-Diskussion af udbuddets form og indhold      2

<u>Indledning:</u> .....	2
<u>Hvilken form for viden efterspørger Socialstyrelsen?</u> .....	2
<u>Evidensbaseret politik</u> .....	3
<u>Programteori også kaldet forandringsteori</u> .....	6
<u>Hvilken form for anvendelse lægger den efterspurgte viden op til?</u> .....	7
<u>OPGAVE DEL 2</u> .....	9
<u>Fordele og ulemper ved mulige design af tilbud</u> .....	9
<u>Procesevalueringmodellen</u> .....	10
<u>Målopfyldelsesmodellen</u> .....	11
<u>RCT som mulig design</u> .....	12
<u>TEFA´S resume af bedst mulige design</u> .....	13
<u>En syntese der er målrettet efter udbuddet</u> .....	14
<u>TEFA´S mixed-method design</u> .....	15
<u>Konklusion</u> .....	18

## Opgave del 1-Diskussion af udbuddets form og indhold

### Indledning:

Nærværende undersøgelse er en todelt diskussion af socialstyrelsens udbud af en opgave: "projekt isolerede sindslidende i egen bolig". Første del af undersøgelsen indtager samfundsforskerens position og diskuterer form og indhold af udbuddet, med særlig sigte efter hvilken viden socialstyrelsen efterspørger og hvilke former for anvendelse denne viden lægger op til. I anden del af undersøgelsen indtager jeg evaluators rolle og vil diskutere fordele og ulemper ved de forskellige design muligheder, for til sidst at afslutte med mit tilbud ud fra et bedst muligt design til Socialstyrelsen.

### Hvilken form for viden efterspørger Socialstyrelsen?

Hvilken type af viden efterspørger Socialstyrelsens udbud i opgaven om en implementerings- effekt og økonomisk evaluering, der skal styrke og sikre et fortsat fokus på gruppen af isolerede sindslidende? Nærlæsning af udbuddet tyder på at man vil sikre bedre livsvilkår for målgruppen, til at starte med i tre kommuner men senere i hele landet, hvilket peger i retning af ønske om kontekstuafhængig viden. ("Udbudsmateriale"-Socialstyrelsen, 2013: 3) Som led i argumentation for dette synspunkt vil jeg påpege at grundantagelsen i en evidensbaseret politik netop er at politiske beslutningsprocesser kan funderes på viden om hvilke interventioner der virker uafhængigt af kontekst ( Krogstrup, 2011: 105f). Dernæst vil jeg fremhæve, at socialstyrelsen i sin udgivelse "Viden til gavn- politik for udvikling og anvendelse af evidens" fremhæver at "*evidenspolitikken gælder for evalueringer og anden indsamling af data til national metodeudvikling samt til styringsformål i projekter*" ("Viden til gavn"- Socialstyrelsen, 2013: 4). Dette forhold understøtter min pointe om kontekstuafhængig viden eftersom den opnåede viden i de tre kommuner – efter nærmere vurdering- ønskes anvendt i kontekstuafhængige sammenhænge i resten af landets kommuner. Dette fremgår af projektbeskrivelsen i udbudsmaterialet "*Den styrkede kvalificering af metoden og dokumentation af metodens effekt og omkostningseffektivitet kan danne grundlag for en vurdering af metodens videre udbredelsespotentiale*" ("Udbudsmateriale"-Socialstyrelsen, 2013: 16) .

Til trods for at ovenstående er en plausibel fortolkning af hvad socialstyrelsen efterspørger af viden med henblik på senere anvendelse på landsplan, synes socialstyrelsen også at være opmærksom på kompleksiteten og de mange facetterede aspekter ved typen af intervention der er på tale. Herunder også at være i besiddelse af bevidsthed om og sondring mellem vilde problemer (sociale programmer) der grundlæggende adskiller sig fra tamme problemer (fysiske lovmæssigheder). Viden om sammenhængen mellem intervention og effekt er kontekstafhængig i sociale programmer men ikke når det vedrører fysiske lovmæssigheder ( Krogstrup, 2011: 96).

Af denne grund ønsker socialstyrelsen på højest muligt evidensniveau at afdække om indsatsen virker i de afgrænsede projekt kommuners kontekst til at starte med og bruge denne som udgangspunkt for udbredelse, hvis førstnævnte vurderes at virke efter hensigten.

Følgelig vil jeg argumentere for, at socialstyrelsen først ønsker en kontekstafhængig viden, hvilket rummer en erkendelse af, at sammenhænge og interventioner har rammebetingelser. Derudover er der aktøradfærd der komplicerer kausalkæden ( Krogstrup, 2011: 106).

Taget i betragtning at socialstyrelsen, jf. henvisningen foroven til udbudsmateriale s.3, også kræver en implementeringsevaluering sammen med effekt og økonomisk evaluering. Af den grund vil jeg argumentere for, at socialstyrelsen er opmærksom på kompleksitetsgraden af indsatsen. Dette skyldes at socialstyrelsen i dens skrivelse om politik for evidens, påpeger at implementerings evaluering, skønt den bliver vanskeligere, bliver relevant i det øjeblik der er tale om en kompleks indsats. Dette står i modsætning til en simpel indsats der ikke påkræver en sådan evaluering ("Viden til gavn"- Socialstyrelsen, 2013: 12).

Endvidere, påpeger styrelsen ift. Effektevaluering, at højeste udsagnskraft og stærkeste belæg i forhold til national metode udvikling har veludførte kvantitative effektmålinger og der nævnes som eksempel lodtrækningsforsøg ("Viden til gavn"-Socialstyrelsen, 2013: 4).

### **Evidensbaseret politik**

Begrebet evidens synes at have fået stærkere og voksende tiltrækning de senere år, hvor det ikke kun har vundet indflydelse i forskningskredse, men også i politiske og forvaltningsmæssige sammenhænge ( Rieper og Hansen, 2007: 12).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Evidensdebatten har mere taget en polariseret form af krig mellem positioner frem for at være en nøgtern debat mellem parter. Dette er tydeligt når man følger debatten mellem eksempelvis Hammersley, der pointerer at den evidensbaserede praksis bevægelse gør mere skade end gavn og langer ud efter Chalmer han mener "politiserer debatten" og påpeger at han kræver af andre "ydmyghed" hvad han ikke selv repræsenterer. ( Hammersley, 2005 :95) I kontrast til dette kritiserer Chalmer Hammersley for citatfusk og fordrejning af den position han og

Socialstyrelsen er også influeret af denne bølge, eftersom den også har formet og udgivet sin egen evidenspolitik.

Socialstyrelsen synes at indtage en metodisk pragmatisk position i denne evidensdebat.<sup>2</sup> Den er mere interesseret i at finde frem til hvad der kan understøtte enkelte kommuner med sociale metoder der er velbeskrevne og omkostningseffektive, end metodisk stivhed og fastlåshed. Dernæst er den ideelt set også interesseret i hvad der kan bruges generelt i kommunerne uafhængig af specifikke lokale forhold og særligt lokale prioriteringer, som fremhævet under afsnit om formål. ("Viden til gavn"- Socialstyrelsen, 2013: 7).

I hjertet af denne konflikt mellem positionerne i og omkring evidensbevægelsen er en definitionskamp omkring det slagkraftige begreb evidens. Mens den ene position definerer begrebet smalt og lader sig lede af en evidenshierarkisk rangordning, med "Randomiserede kontrollerede forsøg" i toppen, fremover refereret som (RCT), definerer den anden position evidens mere bredt. Eftersom at forskningsmæssig viden i større grad præger hvordan samfundet indrettes og særligt den offentlige sektor, er bekymringen hos den anden position at alt andet end lodtrækningsforsøg og kvantitative analyser bliver diskvalificeret som viden. ( Rieper og Hansen, 2007: 7)

Som det fremgår af det korte oprids foroven, indtager RCT en central plads i debatten. Af denne grund vil jeg præsentere den kort og pege på nogle argumenter for og imod denne. Som forskningsdesign er RCT velegnet til at analysere effekterne af afgrænsede interventioner som eksempelvis kliniske forsøg. Ved hjælp af lodtrækning til indsatsgruppen og kontrolgruppen sikres der, at såvel dem som leder indsatsen og som modtager indsatsen ikke ved hvem der indgår i indsatsgruppen eller kontrolgruppen. Dette kaldes dobbelt blinding. Dette design muliggør at alle faktorer kan holdes konstante bort set fra det forhold man vil måle interventionen på( Rieper og Hansen, 2007: 11).<sup>3</sup>

---

andre i evidensbevægelsen repræsenterer.( Chalmer, 2005: 230ff) Trods den polariserede og til tider personlig konfronterende debatform, er kampe mellem positioner i og omkring evidensbevægelsen ikke noget enestående, men derimod noget der også har fundet sted i andre metodedeletter tidligere i samfundsvidenskaberne omkring videnskabsteoretiske paradigmer( Rieper og Hansen, 2005: 87).

<sup>2</sup> En debat der også gjorde sig gældende med det kvantitative paradigme overfor det kvalitative paradigme i 70'erne hvor man særligt i USA talte om en krig. I Danmark eksisterede der indgående debatter omkring de to paradigmer, om end ikke med samme grad af polarisering. I dag synes den metodiske ortodoksi afløst af en metodisk pragmatisme ( Hansen, 2003: 23).

<sup>3</sup> Et eksempel kan være at man vil måle forskellen på velstand mellem katolikker og protestanter. Til dette formål tildeler man personer religiøs overbevisning via tilfældige lodtrækningsforsøg. Indsatsgruppen er protestanter, og kontrolgruppen er katolikker. Herefter

Derudover har RCT den svaghed, at den alene er produktiv ift. evidens i den smalle betydning. Hvormed menes at den viser hvilke interventioner der virker og hvilke interventioner der ikke virker, ift. ønsket effekt. RCT rummer ikke udsagnskraft om hvorfor noget virker eller hvorfor det ikke virker. Desuden rummer den heller ikke en viden om hvordan modtagerne oplever indsatsen. Sidstnævnte er relevant at hæfte sig ved i lyset af at socialstyrelsen rent faktisk hævder at den ønsker at vide noget om anvendt metode har en positiv effekt for borgeren. Dette fremgår eksplicit af dens skrivelse om evidenspolitik, under afsnittet effektevaluering, hvori det ekspliciteres at "*Undersøgelser af brugeroplevelser af metoder kan give meget vigtig viden om metoder til evidensbaseret praksis*". ("Viden til gavn"-Socialstyrelsen, 2013: 13)<sup>4</sup>

Socialstyrelsen ekspliciterer sit udbud som et quasiekperimentelt design og ønsker en matching mellem tre andre kommuner der ligner de kommuner som indgår i projektet, via at indsamle data på cpr-nummer ift. indsatsen overfor de sindslidende. På basis af dette ønskes der foretaget en matching på baggrund af registerdata. Men dette rejser et andet spørgsmål, nemlig om det giver mening med et quasiekperimentelt design når formålet er at undersøge komplicerede interventioners effekter? Man kan sige både og, eftersom det afhænger af styrken af viden man efterspørger, hvilket vil variere fra den type viden som klassificeres som sandsynlig viden, og anden type viden der klassificeres som sikker viden. Så det afhænger af hvilken af dem man ønsker at opnå. (Krogstrup 2011: 110ff)

I klassisk effektevaluering og det eksperimentelle design er bestræbelsen at beskytte undersøgelsen mod indflydelse fra kontekst. Meningen med et tilfældigt udvalgt sample, anvendelse af placebo, kontrol og indsatsgrupper og dobbelt blinding er at gøre det variable konstant. Men giver dette mening når formålet er at undersøge komplicerede interventioners effekter, hvor netop reaktionen fra de involverede er kilden til at bestemme årsags-virknings forholdet?

---

observeres disse personers velstand i voksenlivet. Alle faktorer holdes konstante bortset fra den religiøse forskel. Logikken i dette RCT design er dermed at forskellen alene kan skyldes interventionen. Dette er RCT's styrke og det som gør at den er højest placeret på evidenshierarkiet. Begrænsningerne er så at RCT ikke kan udføres i mange tilfælde. Ligesom det er tilfældet med det foroven, til illustration, tænkte eksempel, eftersom eksemplet er både tåbeligt og uetisk at udføre. Endvidere udføres RCT ikke så meget grundet pragmatiske årsager såsom at det både er dyrt og tidskrævende.

<sup>4</sup> Supplerende vil jeg fremhæve at RCT vanskelig at implementere på velfærds og uddannelsesområdet, fordi det oftest ikke lader sig gøre at sikre at modtagerne er blinde, dvs. at de ikke ved om de er en del af indsatsgruppen eller kontrolgruppen. Sidst men ikke mindst har kritikere af RCT også formuleret en række modargumenter imod at anvende metoden i områder hvor intervention er sammensat og dynamisk og hvor konteksten betyder meget for om indsatsen virker eller ikke. Disse diskussioner blandt positionerne vender tilbage til varierende kausalitetsforståelser og divergerende videnskabssteoretiske paradigmer. (Rieper og Hansen, 2007: 11)

Man kan hævde at ovenstående kan være problematisk hvis man søger at opnå sikker viden. På den anden side kan man også argumentere for det modsatte. Selvom der er vanskeligheder og barrierer forbundet med at tilvejebringe sikker viden om årsags-virknings sammenhænge mellem intervention og effekt i komplekse interventioner og skønt at denne type ikke bibringer sikker viden om effekt, kan indsatsen være nødvendig. Sandsynlig viden er trods alt bedre end ikke at foretage indsatsen. Af denne grund bør man alligevel fastholde at offentlige organisationer til stadighed kan bestræbe sig på at øge sammenhængen mellem intervention og effekt, for dermed at opnå sandsynlig viden (Krogstrup 2011: 111).

### **Programteori også kaldet forandringsteori**

Forandringsteorien, også kaldet programteorien i evalueringslitteraturen, har vundet indpas på det seneste og blevet til en international tendens, der efterspørges internationalt og på EU plan.

Programteori er en teori om sammenhæng og forandringspotentiale, og den bruges som redskab til at forbedre evalueringer og interventioner. Dernæst adskiller den sig væsentligt fra evidensbevægelsen og dennes RCT tilgang i perception af effekt og virkning. Dette skyldes at den opererer med en kausal logisk model, der også kigger på hvorfor noget virker og ikke kun om det virker.

Det synes at fremgå i Socialstyrelsens udbud s. 24, at den forandringsteoretiske tilgang er ønskværdig. Dette skyldes at på side 24 i udbuddet, ekspliciteres en årsag-virknings sammenhæng mellem brug af den forandringsteoretiske metode og de forventede resultater og effekter med afsæt i det tidligere gennemførte isbryder projekt. Derudover uddybes de forandringsteoretiske og positive antagelser om at de isolerede sindslidende borgere, forventes at kunne bringes ud af isolation via en bedre indsats der skaber tillid borger og system imellem.

Ifølge de engelske evalueringsforskere, Pawson og Tilley, der har været inspirationskilde til virkningsevaluering, står det centralt i programteorier at de kan udtrykkes som CMO konfigurationer. CMO betyder context-mechanism-outcome.<sup>5</sup>

Det væsentlige i CMO er kontekstbetingelsen, eksempelvis motivation der bidrager med en forklaring på en given virkning.<sup>6</sup> Socialstyrelsens programteoretiske tilgang lyder som udgangspunkt

---

<sup>5</sup> Dette skal forstås som en forklaring af hvordan en bestemt mekanisme under bestemte omgivelserbetingelser, giver et bestemt resultat. Dette kaldes den generative mekanisme. Eftersom at det er den som får selve ændringen til at forekomme. ( Dahler og Larsen 2004, 61f)

<sup>6</sup> Eksempelvis kan det nævnes at rygeplastre kun virker for personer der selv har betalt for dem mens rygeplaster virker dårligt for dem som har fået dem gratis. Her bruges betalingsvilje som udtryk for motivation, således at forklaringen bliver at rygeplaster kun virker i samspil med motivation for at blive røgfri. Heraf kan det forstås at den generative mekanisme ikke er nikotinsubstitution i sig selv.

hensigtsmæssig, idet den ønsker at vide hvorfor noget virker så resultaterne kan bruges på landsplan, men tilgangen er alligevel ikke tilstrækkelig nok fordi, målgruppen ikke tillader eller kun i lav grad tillader adgang til sit hjem. Da ambitionen er at kunne udvikle noget produktivt der kan bruges på landsplan, hvilket jeg fortolker ud fra flere indikationer i udbuddet. Blandt flere indikationer vil jeg nævne valget af den programteoretiske tilgang, hvilket tyder på min fortolknings gyldighed. Når socialstyrelsen har en landsdækkende ambition, bør styrelsen også være mere åben for innovation og tænke ud af boksen. Således vurderer jeg, at man bør tænke på hvordan man kan formå at nå ud til flere sindslidende der er isolerede, end antallet der er præsteret til dags dato. Dette bør foranledige en mere kreativ tilgang der overskrider de metodiske stridigheder, paradigmerne imellem. Det er utilstrækkeligt at overskride det kontekstuelle når feltet med de isolerede sindslidende er så vanskeligt og følsomt at indtræde grundet målgruppens særlige vilkår. Af denne grund vil tilbudsgiver præsentere en innovativ metode i sit tilbudsdesign for at nå ud til en større målgruppe og mere effektiv behandling i opgave del 2 jf. afsnittet (perspektivering).

### **Hvilken form for anvendelse lægger den efterspurgte viden op til?**

I diskussionen om anvendelsesformer kan det være på sin plads indledningsvis at fremhæve en af de mere anvendte definitioner af evaluering, som er udformet af den svenske Politilog Evert Vedung og oversat til dansk her: *"Evaluering er systematisk og retrospektiv vurdering af organisering, gennemførelse, præstationer, (output/resultat) og udfald( Outcom/effekt) af offentlig politik, som tiltænkes at spille en rolle i praksis."* ( Dahler og Larsen og Krogstrup 2001: 14)<sup>7</sup> Evalueringsprocessen gennemløber mange faser, og blandt disse faser viser afklaringsfasen- hvem der skal anvende evalueringen og til hvilket formål – at have en afgørende betydning. At afklare anvendelse vil nemlig have en betydning for ambitionsniveauet og tidsplanen. Derudover vil det også have implikationer for hvordan man formidler og til hvem der skal formidles, hvilket vil påvirke kommunikationsstrategien. Jeg vil i det følgende argumentere for at Socialstyrelsen ikke kun har een men flere former for anvendelser i sigte, med dens udbud. Dels tyder Socialstyrelsens udbud på en anvendelse der har til formål at kvalificere og konsolidere viden om en metode der eksisterer. Det tyder ikke på at man vil bidrage med ny viden, men at man ønsker at højne evidensniveauet for allerede eksisterende viden der er på et lavere evidensniveau.<sup>8</sup> Denne tolkning kan muligvis understøttes af at Socialstyrelsen i sin udgave om "Kvalitetsvurdering af evalueringsrapporter" i det opsummerende afsnit s. 11 fremhæver

---

<sup>7</sup> Udover nødvendigheden i at pointere at evaluering også kan være prospektiv, og ikke kun retrospektiv giver denne definition også et fingerpeg om at evaluering ikke alene er til af teoretiske grunde. Evalueringer har anvendelsessigter, og *"tiltænkes at spille en rolle i praksis"*, selvom disse kan variere fra sammenhæng til anden.

<sup>8</sup> Dette synes at fremgå af udbudsmaterialet jf. s 3 om ( Kort beskrivelse af opgavens omfang og tidsplan.

læringsdimensionen ved at sige " *Hvad kan styrelsen lære af evalueringsprocessen*"? <sup>9</sup>På den anden side er der også noget der tyder på at socialstyrelsen har et instrumentelt sigte som anvendelsesform, hvor det tænkes at den ovenfor nævnte kvalificering og dokumentation af metoden skal danne grundlag for vurdering af metodens videre udbredelsespotentiale til resten af landets kommuner, som der står jf. s. 16 i "udbudsmaterialet".

Dette aspekt skriver sig ind i det klassiske perspektiv for evalueringens anvendelse, der netop rummer det umiddelbare instrumentelle sigte og kontrol og læringsformål. <sup>10</sup>Som Hanne Foss Hansen påpeger, er evalueringens tolknings og anvendelseskontekst i litteraturen ganske forskelligartet og oftest modsætningsfyldt. Der er rige tolkningsmuligheder, og oftest sondres der klassisk mellem anvendelse af evaluering til kontrol versus evaluering som redskab til læring. Endvidere påpeger Hanne Foss Hansen, at sondringen mellem kontrol og læring ikke er udtømmende, at der både findes det men også en tredje mulighed som kan være evaluering med henblik på ansvarliggørelse, og en fjerde evaluering med henblik på legitimering. ( Hanne Fos Hansen : 2003: 35ff)

Af denne grund vil jeg argumentere for at socialstyrelsen både har et læringsformål, men også en mulig instrumentel anvendelse eller idet mindste et kvalificeret beslutningsgrundlag i sigte med sit udbud. Denne argumentation understøttes også af konklusionerne som Rigsrevisionen har draget. (Rigsrevisionen, 2005) <sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Dette naturligvis forudsat at kvaliteten af rapportens konklusioner vurderes som gyldige og pålidelige mm. som det også fremgår, men ikke desto mindre tyder dette på et ønske om anvendelse, der har læring og kvalificering i sigte.

<sup>10</sup> Alligevel er det ikke helt det klassiske perspektiv der er på spil her, eftersom dette perspektiv også indebærer at der produceres ny viden, og det er ikke entydigt det formål som er ekspliciteret fra styrelsens side, derimod fremstår formålet mere som at man ønsker at kvalificere og dokumentere eksisterende viden.

<sup>11</sup> Rapporten "Beretningen om statens anvendelse af evalueringer" med sine pointer om: Evalueringerne har effekt, og de anvendes som grundlag for politiske og administrative beslutninger. Evalueringerne bidrager primært med at kvalificere eksisterende viden, mens de i mindre grad producerer egentlig ny viden. ( Rigsrevisionen, 2005)



## OPGAVE DEL 2

### FORDELE OG ULEMPER VED MULIGE DESIGN OG EGET DESIGN AF TILBUD

Som repræsentant for Teknologisk evalueringsinstitut for forskning og analyse fremover (TEFA), præsenterer jeg diskussionen af mulige design og afsluttende mit eget designtilbud på socialstyrelsens udbud af projekt: "Isolerede Sindslidende i egen bolig".<sup>12</sup>

TEFA vil i det følgende, med diskussion af mulige undersøgelsesdesign, arbejde på at forberede design med højest muligt evidens niveau og så vidt muligt anvende validerede instrumenter.

TEFA`s målsætninger vil være at belyse om: Indsatsen virker i forhold til målsætningerne?

Hvordan den virker og hvorfor den virker?

Således at opnåede resultater kan danne grundlag for, at beslutningstagerne vurderer om indsatsen skal generaliseres til andre kommuner. Dette giver et bedre grundlag for beslutningstagernes vurdering ud fra national metodeudviklingsperspektiv, hvor beslutningstager netop vægter : 1- Om det virker, 2- Hvad det koster, 3- Hvordan det implementeres. ( Socialstyrelsen, "Politik for udvikling og anvendelse af evidens" 2013: 6) I det følgende vil jeg først diskutere de mulige design af denne opgave, herunder disses fordele og ulemper.<sup>13</sup> Dernæst vil jeg i resumeform præsentere TEFA`s

---

<sup>12</sup> Dette diskussionspapir tager afsæt i at Socialstyrelsen med sit udbud ønsker at opnå følgende målsætninger:

a)At nedbringe antallet af isolerede sindslidende i egen bolig, og dermed bryde isolationen. b)At nedbringe antallet af isolerede sindslidende der udsættes af deres egen bolig.

<sup>13</sup> Dette vil ske i lyset af at Socialstyrelsen ønsker at realisere sine hovedmål via delmål, der bygger på tidligere erfaringer fra Isbryderprojektet, der viste positive resultater:

a)At bringe isolerede sindslidende ud af deres isolation via systematisk opsporing og kontaktskabelse.

b)At sørge for at fremme livskvaliteten via tillidsbyggende arbejde, således at tilliden kan overføres til andre systemer hvor borgeren kan få den støtte og hjælp som det har behov for.

designforslag. <sup>14</sup>Sidst vil jeg perspektivere, til en alternativ tilgang der kan supplere og optimere Socialstyrelsen indsats overfor isolerede sindslidende. Denne tilgang har jeg valgt at benævne ”projekt isolerede sindslidende i eget virtuelle rum”, hvilket jeg vil introducere i perspektivering til allersidst i denne opgave. Denne må gerne ses som en komplementerende tilgang, ikke erstattende eller dikotomisk tilgang.

## Procesevalueringmodellen

Udbuddet efterspørger en evaluering af ”projekt isolerede sindslidende i egen bolig”.

Et muligt design for dette kan tage afsæt i en procesevaluering. Eftersom at denne type af evaluering også rummer et blik på hvordan og hvorfor, og ikke alene hvad der virker ved en given indsats, kan det afføde et godt grundlag for den senere tiltænkte generalisering til andre kommuner.

Kendetegn for en procesevaluering er at den tager hensyn til den naturlige kontekst for de evaluerede, hvilket kan være en fordel når man kigger på kommunale processer og SKP medarbejdere, som potentielt vil nedprioritere en given opgave. <sup>15</sup> På den anden side har procesevaluering typisk karakter af at levere viden på et lavere niveau, i evidenshierarkiet, der med et evidenshierarkisk paradigme som referenceramme kan kritiseres for at tilvejebringe viden, der ikke lever op til påkrævet videnskabelig standard. Derudover vurderes det at socialstyrelsen ønsker at drage nytte af isbryderprojektet og med afsæt i denne erfaring, og allerede eksisterende data af lav evidensniveau, et design der muliggør data af højere evidensniveau.

Følgelig kan der rejses tvivl om, hvorvidt en procesevaluering er hensigtsmæssig, når vi taler om projekt isolerede sindslidende. Der er netop ikke tale om nyetablerede organisationer, der skal evalueres indefra, men derimod veletablerede kommunale organisationsformer, der laver en indsats for sindslidende. Behovet i denne evaluering er ikke rettet mod en nyetableret organisations

---

<sup>14</sup> Skønt Socialstyrelsen har hentet de positive erfaringer fra projekt isbryder gruppen påpeger den følgende svagheder og begrænsninger, som den forventer imødegås i et evalueringdesign tilbud:

- a) En risikofaktor ved implementering af forandringsteorien er manglende sikkerhed for resultater og lavt evidensniveau, givet den lille målgruppe ca. 30-40 borgere i de tre projektkommuner jf. udbudsmaterialet. ( Socialstyrelsen- ”Udbudsmateriale 2013”: 29f) Mens den samlede målgruppe på landsplan vurderes at udgøre 385 borgere, jf. udbudsmaterialet. (Socialstyrelsen- ”Udbudsmateriale 2013”: 16f) <sup>14</sup>
- b) b )Væsentlig risikofaktor er også at kommuner ikke vil prioritere indsatsen, da målgruppen ikke gør opmærksom på sig selv, og ikke pt. belaster kommunens budget.

<sup>15</sup> Derudover kan det være en fordel at interaktionsaspektet mellem evaluator og kommuner er tilgodeset, i hvert fald i visse typer af process evalueringer.

resultater, der er gode eller dårlige i en given periode set indefra. Fokus er derimod at afdække effekt, implementering og omkostninger i et projekt der omhandler kommunens eksterne omgang med sindslidende, selvom interne processer kan have en indvirkning på dette forhold. (Høgsbro: 2004 : 67ff)

Set fra dette perspektiv, kan det vurderes at procesevaluering ikke evner at levere varen, trods de nævnte fordele, og at den ikke er skarpt målrettet nok ift. den efterspurgte evaluering. Dette får mig til at vende blikket mod målopfyldelsesmodellen.

### Målopfyldelsesmodellen

En anden model, der kan være mere målrettet ift. udbuddets behov end ovennævnte, og potentielt kan danne grundlag for et design, er målopfyldelsesmodellen. Den kan udformes til at være både mere målrettet, men den er også mere enkel, eftersom den tager udgangspunkt i om interventionens direkte eller indirekte effekter modsvarer de udfalds og effektmål som er sat op af social styrelsen, og om disse mål er institutionaliseret i selve interventionen (Vedung 2009: 91ff).

I dette tilfælde er det hensynet til, hvorvidt interventionen afføder, at flere isolerede sindslidende kommer ud af deres isolation, dertil at antallet af dem som bliver udsat af deres boliger reduceres. Her er målopfyldelsesmodellen fristende enkel, eftersom den har fokus på: 1- I hvilken grad målet for udfaldet bliver opfyldt, 2- Om indsatsen har bidraget til målets opfyldelse og i hvilken grad.

Udbuddet efterspørger om indsatsen virker, hvilket målopfyldelsesmodellen godt kan besvare.

Denne model er rost for dens styrker som enkelhed, objektivitet og demokratisk medborgerskabsperspektiv, hvor sidstnævnte ikke er relevant for udbuddet hvorfor det ikke yderligere vil uddybes. Omvendt er der påpeget en del svagheder, Vedung nævner 6, hvoraf kun de relevante vil fremhæves i det følgende (Vedung 2009: 97f).

Dernæst ønsker udbuddet også et svar på hvordan, kommunerne skal implementere indsatserne og hvilke faktorer der hæmmer eller fremmer indsatsen. Her vil det iøjefaldende problem være at der er mange led i kæden fra beslutning til implementering, som målopfyldelsesmodellen ikke kan leve op til. Da målopfyldelsesmodellen, lidt naivt, antager en perfekt implementering kan den være blind for at se om implementeringen kan være dårlig eller upræcis af nogle medarbejdere.<sup>16</sup> Her kan man sige at

---

<sup>16</sup> Medarbejdere der enten ikke implementerer værktøjer som geografisk afdækning og kommunikationsstrategi på korrekt vis, eller bare ikke opprioriterer indsatsen tilstrækkelig nok.

denne models svaghed er dens antagelse om at indsatsen er en slags målsøgende robot. (Vedung 2009: 100)<sup>17</sup>

Alt i alt vil jeg vurdere, at målopfyldelsesmodellen, grundet dens ”skyklapper”, ikke kan leve op til opgaven som udbuddet efterspørger, og dens force med det repræsentative demokrati.

Modellen vil ikke kunne bruges hensigtsmæssigt i denne opgave eftersom det ikke er hvad udbuddet har opprioriteret som sine målsætninger, da udbuddet giver forrang til isolerede sindslidende kommer ud af deres isolation og får en bedre livskvalitet. Med andre ord er udbuddet først og fremmest interesseret i hvad der virker, således efterspørger den en effektevaluering der skaber forandring i deres liv, dernæst en implementeringsevaluering, og sidst en omkostningsevaluering med et nationalt sigte. Endelig er det væsentligt at konkludere, at socialstyrelsen netop fremhæver at erfaringen fra tidligere projekt er positiv, men har lavt evidensniveau, hvilket fører diskussionen på sporet af et design med højere evidensniveau.

### **RCT som mulig design**

Her er det nærliggende at se nærmere på det evidenshierarkiske paradigme, og hvad der lægger øverst på dens rangstige.

Derfor vil et design, der tager afsæt i RCT, være muligt at foretrække (det randomiserede kontrollerede forsøg) eftersom det i dette paradigme ansues, som det mest valide forsknings og evalueringdesign.

RCT's opdeling af undersøgelsessubjekter i en kontrol og interventionsgruppe vil kunne lægges til grund for et design, således at interventionsgruppen modtager indsatsen, mens kontrolgruppen, tre andre kommuner, modtager sammenligningsgrundlaget hvilket er den hidtil tilbudte indsats (Rieper og Hansen, 2007: 22).<sup>18</sup>

RCT vil kunne løfte opgaven, hvilket vil sige den vil kunne bibringe viden på højest mulige evidensniveau og vise om indsatsen har affødt de ønskede resultater. Dermed vil den evne at vise om

---

<sup>17</sup> En målopfyldelsesmodel være blind for bieffekter, selvom interventioner altid kan siges at have effekter og bieffekter. Derfor har den behov for en udvidelse til også at omfatte en bieffektmodel.

<sup>18</sup> RCT's centrale krav er at allokere, de to grupper af tre kommuner hver på sin side, på en randomiseret måde, således at der ikke er selektionsbias og der sikres at der er fælles karakteristika bortset fra indsatsen. Kontrol gruppen får dermed filtreret forudsete og uforudsete faktorer ud, således at der til sidst kan laves en sammenligning for at konstatere interventionseffekterne (Rieper og Hansen, 2007: 22). I nærværende tilfælde hvor der ikke er tale om en medicinsk intervention, men samfundsvidenskabelig og nærmere kommunal indsats overfor sindslidende, vil der dog alene kunne være tale om kontrol for forudsete faktorer ( Peters :1998, i Rieper og Hansen, 2007: 22).

isolerede sindslidende i højere grad kommer ud af isolation end før indsatsen, og om dette forekommer i højere grad end kontrolgruppen som ikke modtager indsatsen.

Problemet synes blot at være at RCT alene, ikke kan tage skridtet videre herfra. Sagt med andre ord: Den kan ikke belyse hvorfor en indsats virker, eller hvorfor den ikke virker (Rieper og Hansen, 2007: 22).

Derudover er en anden kritik som præcist muligt udtrykkes, i det efterfølgende citat: *”Anvendelsen af RCT-design sikrer den bedst mulige dokumentation af årsags-virknings-forholdet mellem indsats og effekt. Den interne validitet karakteriseres på denne baggrund som værende meget høj. Netop disse forhold er også årsagen til, at evidensbevægelsen ofte betragter RCT som guldstandard. Kritikere har heroverfor fremført, at den eksterne validitet til gengæld ofte er lav, at der med andre ord kan være problemer med at generalisere resultaterne til andre situationer og kontekster”* (Launsø og Gannik 2000).

Dette kan rejse tvivl om hvorvidt socialstyrelsens ønske om potentielt generalisering til et nationalt plan, kan indfris af et RCT design der står alene uden supplement fra andet perspektiv.

Med disse fordele og ulemper taget in mente er det nu på tide, at se nærmere på et design der bedst muligt kan leve op til udbuddets efterspørgsel.

### **TEFA'S resume af bedst mulige design**

TEFA's følgende tilbudsdesign tager afsæt i en alternativ tilgang til det evidenshierarkiske paradigme, nemlig det evidensstypologiske paradigme. Dette paradigme vurderes at være målrettet udbuddets ønske af følgende grunde:

- 1- Undersøgellesdesignets udsagnskraft er set i relation til de givne problemstillinger, her isolerede sindslidende. Dette gør at tilrettelæggelsen af designet bedre kan målrettes et givent problemfelt.
- 2- Anvendelsen af evidensstypologien muliggør en konstruktion der resulterer i mere helhedsorienterede perspektiver på indsatsen med isolerede sindslidende, hvilket der er behov for eftersom indsatsen er relativ ny.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Eksempelvis er RCT velegnet, hvis formålet er at bestemme, om en given indsats bør fortsættes eller nedlægges, hvis indsatsen er af en relativ enkel, standardiseret karakter, hvis konteksten er relativ ensartet (lavt differentieret), og hvis forskerens forhåndsviden om virknings- eller outcome-mål og mekanismer gør det muligt at opstille forholdsvis specifikke hypoteser. Derimod bør fx casestudier vælges, hvis

Af disse grunde vil TEFA anvende et kvasiexperimentelt design der bygger på det ikke-randomiserede kontrollerede forsøg, som er funderet på matching.

Dette valg harmonerer med socialstyrelsens udbud. Fordi dette design forudsætter en teori om, hvilke årsager der ligger bag forandringer i feltet (Rieper og Hansen, 2007: 22).

Derfor vurderes det bedst mulige valg, at være kvasiexperimentel design der bygger på matchning.

### **En syntese der er målrettet efter udbuddet**

Nærværende tilbudsdesign supplerer det kvasiexperimentelle design med en konstruktion der bygger på forandringsteori.<sup>20</sup> Her vil en programteoretisk indsats med kvantitative metoder og belysning af kontekstuelle forhold levere viden om under hvilke forhold og til hvilke målgrupper interventionen virker. ( Dahler- Larsen 2003 56ff)

Programteoretisk supplement vil hjælpe med at vise indsatsens udslagsgivende elementer og de faktorer som påvirker målgruppen. ( Donaldson , 2006: 65)

Dernæst bidrager programteorien med at fastlægge kontekstuelle faktorer i form af mediatorer og moderatorer. Mediatorer er variabler, som befinder sig imellem den uafhængige – og den afhængige variabel. Mediatoren vil dermed i høj grad løfte bevisbyrden for, hvorvidt en given indsats giver den tilsigtede effekt. ( Henry 2006: 330) I vores design vil dette være at SKP medarbejderne uddannes til at kunne leve op til geografisk afdækningsmetode, kommunikationsstrategi mm. Derudover deltager de i kompetence forløb for at lære, at implementere den.

Moderatorer giver en anden indsigt, nemlig et indblik i forskelle i effekt indenfor interventionsgruppen. Moderatorer regulerer styrken eller sammenhængen mellem den uafhængige og den afhængige variabel. ( Henry 2006: 330)

Modererende faktorer er de karakteristika ved indsatsgruppen der påvirker indsatsens udfald. I vores kontekst vil dette være styrken af isolationsgrad hos de sindslidende, hvor afvisende de er overfor at modtage hjælp, hvor dårligt stillede de er mm. Hvor stor en motivation de har for en forandring og forbedring i deres liv. For at opnå højere styrke, foreslås det desuden at der laves et mixed-method

---

formålet er at tilpasse og forbedre en given indsats og opnå en forståelse af, hvordan indsatsen virker, når indsatsen er forholdsvis sammensat og kompleks, hvis konteksten varierer betydeligt, og hvis der er begrænset forhåndsviden om årsag-virknings-processer.

design. Programteorien muliggør et sådant design. Derudover vil interessenterne inddrages som en vigtig kilde for viden, eftersom, der ikke findes mange tidligere studier af isolerede sindslidende i egen bolig, men kun isbryderprojektet at tage afsæt i.

Evalueringen baseres desuden på en virkningsevaluering. Styrken ved dette er, at opnå et nuanceret indblik i hvilke elementer i indsatserne der virker for hvem og under hvilke betingelser. Virkningsevalueringen udgør et studie af forandringsteorier og er fokuseret på de processer som medfører de forventede resultater. Derudover vil det være muligt, at monitorere implementeringen af de kommunale indsatser og om der sker nedprioritering af opgaven med de sindslidende, som netop er et forhold socialstyrelsen ønsker belyst. Endelig bidrager dette også til at få udpeget og afdækket mulige bieffekter.

### **TEFA'S mixed-method design**

Den særlige styrke der realiseres via et mixed-method design er at der skabes et mere nuanceret billede af indsatsens implementering, herunder hvorledes indsatsens implementeres på samme måde i forskellige lokationer. Sidst men ikke mindst opnås der også klarhed over hvorvidt eventuelt statistisk signifikante resultater skyldes fejl i programteorien, der så må justeres herefter, eller der skyldes fejl i implementeringen ( Bamberger 2006: 195ff).

Evalueringen ønskes udført i et mixed-methods design af kvantitativ og kvalitativ karakter.

Evalueringsens kvantitative elementer integreres i et kvasiekperimentel design. Forandningsprojektet ønskes udbudt til en begrænset målgruppe, derfor vil kontrolgruppen bestå af borgere fra anden kommune som modtager de sædvanlige tilbud. Kontrolgruppen skal være matchet med centrale variable, herunder have en sindslidelse og opfylde de andre betingelser, som Socialstyrelsen har beskrevet for målgruppen jf. udbudsmaterialet.

De kvantitative data som indsamles under evalueringen vil bestå af baggrundsinformation og forventede modererende og medierende variable. Kvantitativ data indsamles fire gange i forløbet: ved opstart, midtvejs, ved afslutning og efter endt indsats.

Først laves en kvantitativ før måling af de isolerede sindslidendes aktuelle tilstand før indsatsen ud fra udbuddets beskrevne vilkår. Dernæst laves en forandringsteori der udvikles i et samspil mellem de beskrevne metodebeskrivelser for udviklingsprojekterne og workshops med de implicerede fagprofessionelle, hvor de kollektivt tænker og samtaler om indsatsens indhold og forventede effekter.

Derudover vil den kvalitative metode aktiveres i denne sammenhæng:

De kvalitative data vil bestå dels af enkeltinterview samt feltobservationer.

Kvalitativ data interview:

1- De kvalitative interview med kommunale ledere der udføres på baggrund af en semistruktureret spørgeramme, og vil omhandle temaer som de i forandringsteorien forventede virkningsfulde mekanismer.

2- Feltobservationer ved centrale elementer i indsatsen: Hermed opnås indblik i, hvordan indsatserne implementeres, samt hvorledes indsatsens brugere reagerer på de implementerede indsatser.

3- Kvalitative interview med indsatsernes fagprofessionelle der udøver indsatsen med fokus på barrierer og/eller fremmende faktorer for indsatsens implementering.

Næste led i processen vil blive et tilbageblik således at der vil være en : Kvantitativ midtvejsmåling af indsatsen, herunder målgruppens trivsel og forventede medierende faktorer ved hhv. kontrol- og indsatsgrupper. De kvalitative interview vil indgå under vejs i alle faser med interventionsgrupperne og fagprofessionelle.

Kvantitativ eftermåling af trivsel og forventede medierende faktorer ved hhv. kontrol- og indsatsgrupper.

Analyse: Kvalitativ og kvantitativ data analyseres for at vurdere indsatsernes effekter, hvilke elementer i indsatsen der har skabt virkningsfulde mekanismer, herunder for hvem og under hvilke forudsætninger.

Følgelig konkluderes det, i hvor høj grad forandringsteorien kan siges at stemme overens med den observerede virkelighed. Hele forløbet afsluttes med en rapportering og evalueringens resultater formidles gennem en afgrænset rapport. Formidlingen foregår dels i Socialstyrelsen, men vil samtidig formidles direkte til de respektive kommuner.

### **Perspektivering og omkostningseffektiv særtilbud fra TEFA**

TEFA vil perspektiverende fremhæve, at selvom socialstyrelsen ikke har udtrykt ønske om alternative tilgange, så kan TEFA ikke lade følgende bemærkning fra udbuddet lade stå ureflekteret. Under afsnittet om tidligere erfaringer fra tidligere projekt på s. 20 står følgende: *"Borgerne var vanskelige at finde frem til og der derfor var brug for hjælp fra det omkringliggende samfund"*

TEFA vil henvise til at eksisterende international forskning fra 21 studier viser at internetbaseret behandlinger er fordelagtige for at reducere psykopatologi ift. spiseforstyrrelser og i at fremme livskvalitet. Konklusionen fra disse studier er at internettet overordnet kan anskues som et acceptabelt værktøj for udøvelsen af spiseforstyrrelses behandling (International Journal of Eating Disorders, publiceret i fysisk udgave - September/2013).

Disse gode erfaringer ved brug af udviklede informationsteknologiske metoder, og særligt internettet til, at behandle mennesker med sindslidelser, bør med fordel kunne overføres til isolerede sindslidende i eget



hjem. Da der ingen grund er til at antage at E-Mental health metoder er særlig virksomme på spiseforstyrrelser fremfor andre sindslidelser. Der er flere fællestræk end forskelle, såsom angst for stigmatisering og skam der også gør sig gældende for isolerede sindslidende. Der er flere grunde til at TEFA ser fordele i at tilbyde denne komplementerende og supplerende tilgang til socialstyrelsen, her følger nogle:

1-Internettet udgør en platform der kan tilbyde nemmere kontakt og kommunikation, eftersom man kun er et museklik afstand fra den man ønsker kontakt til.

2- Derfor er det lovende at antallet af internetbrugere i Europa er steget med 393.4% det seneste årti, mellem 2002 og 2012, netop fordi det skaber en ny mulighed for behandling. (Center for spiseforstyrrelser Ursula- Leidschendam i Holland)

3-Socialstyrelsen lægger vægt på omkostningseffektivitet og det muliggøres via internettet således at der spares på mange ressourcer ift. antal medarbejdere, samt deres brug af tid og kræfter på at nå ud til målgruppen, hvor de ofte oplever afvisning. Her er der tale om en billigere, nemmere og mere effektiv tilgang vha. internettet.

4- Socialstyrelsens ønske om mulig generalisering til nationalt plan hvilket internettet med fordel kan anvendes til, også i andre kommuner.

TEFA tilbyder en metode der kan overskride mange kontekstuelle problematikker der rapporteres fra isbryderprojekterfaringen. Dette vil TEFA kunne sørge for i samarbejde med sin samarbejdspartner på området, foreningen SIND. Metoden tilbydes som en supplerende metode, og kaldes "Isolerede sindslidende i egne virtuelle rum"

Det kan være vanskeligt at nå ud til mennesker der lever i udkantsområder, grundet geografiske komplikationer. Det kan også være vanskeligt at nå ud til isolerede mennesker med sindslidelser, grundet psykiske komplikationer som skam, eller angst for stigmatisering mm. Denne metode, er økonomisk mere omkostningseffektiv og kan sikre større adgang til målgruppen. Den kan reducere antal afvisninger som SKP medarbejdere ellers har fået når de følger "banke på døren" metoden. Eftersom dens særlige forcer er at den bygger på anonymitet. Desuden får personer med sindslidelser ikke deres backstage krænket, hvilket kan være særlig relevant at fremhæve, jf. Socialstyrelsens uddybende beskrivelse af målgruppen i udbuddet. Succesen fra spiseforstyrrelse belastede patienter kan med fordel overføres til at bryde isolation for sindslidende, eftersom metoden tager højde for målgruppens særlige vilkår og rummer potentialer som:

1- Anonymitet, 2- Mindre angst for stigmatisering, 3- Mindre skamfølelse forbundet fordi man ikke

kommer ind i deres backstage, 4- Mere ressourcebesparende for kommuner og SKP folk- eftersom den gør at de kun er et museklik afstand fra målgruppen, 5- Samlet set en omkostningseffektiv løsning.

TEFA tilbyder dette eksklusive tilbud i samarbejde med foreningen SIND, med langvarig erfaring og ekspertise indenfor sindslidelser. Der kan tilrettelægges et parallelt forløb, og supplerende tilgang til isolerede sindslidelser i eget hjem, i tråd med erfaringerne der er høstet fra international succes, og her kun opridset i kortfattet form grundet opgavens længde. I praksis kan TEFA tilbyde vejledningsmøder og rådgivning til relevante kommuner og relevante SKP folk, via foredrag og workshops. Der kan sættes mål som oprettelse af facebookgrupper der laves med målgruppen indbyrdes således at der opstår erkendelse hos enkelte om at man ikke er alene. I Facebookgruppen gives der adgang til fagfolk og professionelle behandlere. Der kan også dannes Facebook grupper med målgruppen og pårørende.

### Konklusion

Afslutningsvis så henledes udbudsgiverens opmærksomhed på, at denne del af tilbudsdesignet med det eksklusive tilbud, bør være undtaget et givent ønske om aktindsigt af konkurrencemæssige hensyn, ud fra forretningsmæssige overvejelser. Dette krav fremsættes som følge af at udbudsgiver selv har gjort dette muligt, jf. s14 i udbudsmaterialet, under afsnit om fortrolighed.

TEFA's tilbudsdesign har taget højde for evalueringens anvendelsesform og anvendere som noget centralt i dens udarbejdelse. <sup>1</sup>Således har TEFA i sit evalueringsdesign taget højde for, som svar på hvem vil anvende evalueringen: Beslutningstagere og udøvere på forskellige niveauer, der idet efterfølgende nævnes i en hierarkisk rangorden: a) beslutningstagere i Socialstyrelsen, b) beslutningstagere i kommuner, c) SKP medarbejdere der står for den praktiske udøvelse af indsatsen. Tilbudsdesign er udarbejdet ud fra en antagelse om at socialstyrelsen ønsker et økonomisk fordelagtigt design. <sup>1</sup>( "*Politik for udvikling og anvendelse af evidens*- s. 6 ). Derudover har det været vores ambition at leve op til udbuddets ønske om en effekt, implementerings evaluering på højest muligt evidensniveau.