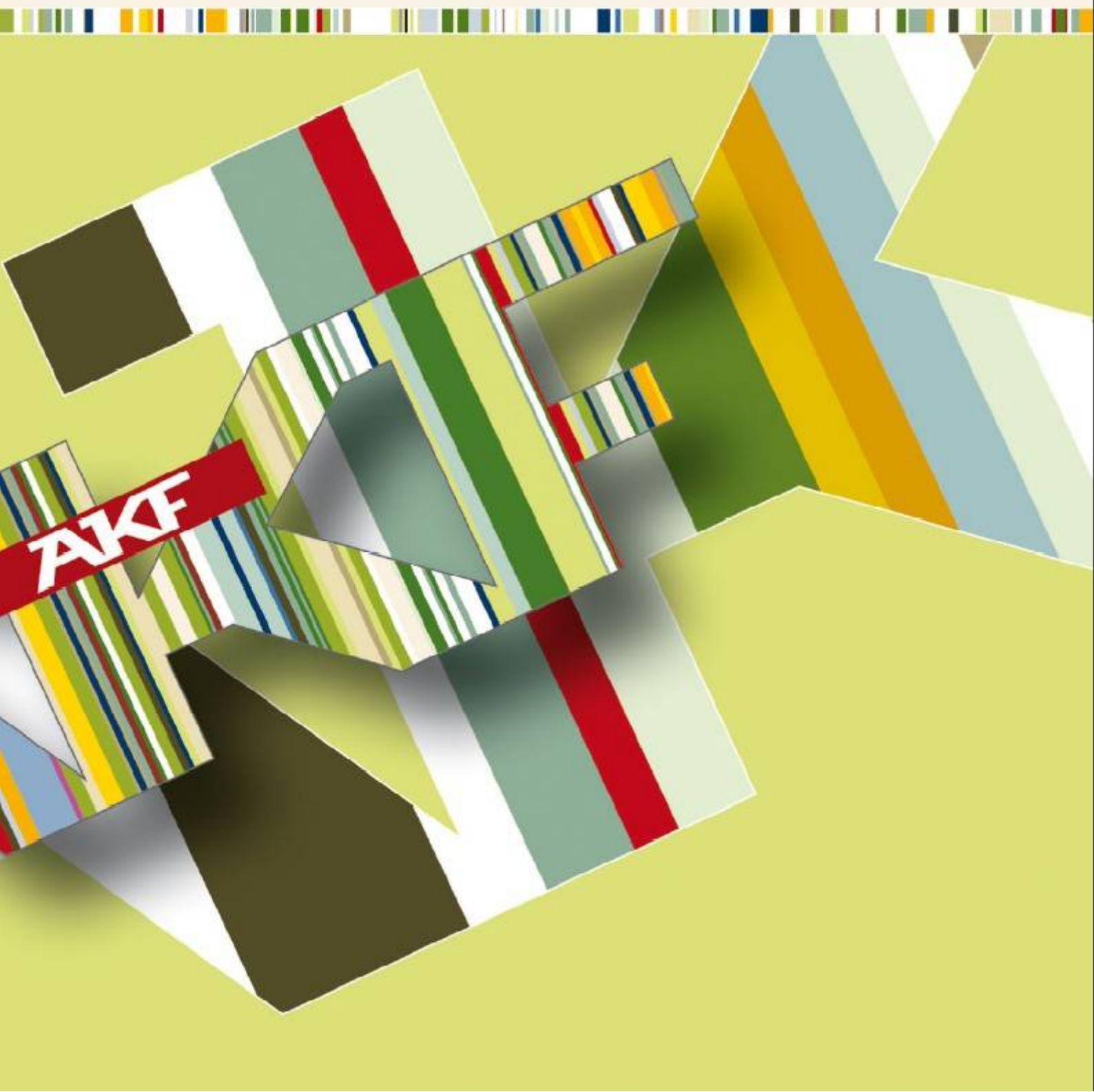


Eigil Boll Hansen

Målsætninger og effektmål i offentlige velfærdsydelser



»Målsætninger og effektmål i offentlige velfærdsydelser« kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk

AKF

Nyropsgade 37, 1602 København V

Telefon: 43 33 34 00

Fax: 43 33 34 01

E-mail: akf@akf.dk

Internet <http://www.akf.dk>

© 2008 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Omtale, citater, anmeldelse eller lignende bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowork. Lars Degnbol

Forlag: AKF

ISBN: 978-87-7509-871-2

i:\forlaget\ebh\effektmål\effektmål_velfærdsydelser_rapport.doc

September 2008

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF har til formål at gennemføre og formidle samfundsforskning af relevans for det offentlige og især for regioner og kommuner.

AKF's bestyrelse

Adm. direktør Peter Gorm Hansen (formand), KL

Adm. direktør Per Okkels (næstformand), Danske Regioner

Afdelingschef Birgitte Olesen, Velfærdsministeriet.

Fungerende afdelingschef Ib Valsborg, Finansministeriet

Afdelingschef Anders Lynge Madsen, Velfærdsministeriet

Kontorchef Helle Osmer Clausen, Beskæftigelsesministeriet

Kommunaldirektør Marius Ibsen, Gladsaxe Kommune

Professor Poul Erik Mouritzen, Syddansk Universitet

Professor Birgitte Sloth, Syddansk Universitet

AKF's ledelse

Direktør Mette Wier

Vicedirektør Hans Hummelgaard

Administrationschef Per Schrøder

Forskningschef Olaf Rieper

Forord

Der har de senere år været betydelig fokus på kvaliteten af de offentlige velfærdsydelser og på dokumentation af den offentlige sektors indsats. Krav om "mest mulig kvalitet for pengene" og resultatbaseret ledelse indgår som vilkår for velfærdsydelserne. Et centralt element i bedømmelsen af den offentlige sektors kvalitet er viden om effekterne af velfærdsydelserne i forhold til borgerne. I den sammenhæng er der to centrale udfordringer: Formulering af relevante effektmål og dokumentation af sammenhæng mellem indsats og effektmål.

Denne rapport beskæftiger sig med den første udfordring: formulering af effektmål. Rapporten søger med udgangspunkt i målsætninger for en række velfærdsydelser at give en oversigt over, hvilke mål der findes og har været anvendt til at måle effekten af ydelserne. Oversigten skal give et overblik over, hvor der findes og har været afprøvet relevante effektmål, og hvor der er brug for at udvikle effektmål. Oversigten er dermed tænkt som inspiration for personer, der beskæftiger sig med at måle effekten af offentlige velfærdsydelser. Forhåbentlig kan rapporten bidrage til at afgøre, hvad der er relevant at få dokumenteret og målt i de offentlige velfærdsydelser og mulighederne herfor.

Arbejdet med denne rapport er finansieret af AKF.

Eigil Boll Hansen
September 2008

Indhold

1	Sammenfatning	5
2	Baggrund og formål	7
3	Afgrænsning, fremgangsmåde og definitioner	9
4	Tilbud til børn og unge	11
4.1	Dagtilbud mv. til børn	11
4.2	Klubtilbud mv. til større børn og unge.....	14
4.3	Tilbud til børn og unge med et særligt behov	15
5	Aktiv socialpolitik og beskæftigelsesindsats	19
6	Sociale tilbud til voksne med funktionsnedsættelse	23
6.1	Voksne handicappede.....	23
6.2	De socialt mest udsatte voksne	26
6.3	Ældre	28
7	Grundskolen	33
8	Diskussion og konklusion	37
8.1	Konklusion	40
9	Referencer	41
Bilag	45

1 Sammenfatning

Formålet med denne rapport er at give en oversigt over målsætninger, som er formuleret for en række centrale velfærdsydelser, hvilke effektmål der har været anvendt, og i hvilken udstrækning disse belyser, hvorvidt målsætningerne nås.

Det er sigtet hermed at give et overblik over, i hvilken udstrækning der har været udformet effektmål, der belyser, hvorvidt målsætningerne nås, og hvor der kan være et behov for at udvikle anvendelige effektmål. Det har også været sigtet at bidrage med information til at vælge, hvad der er relevant at få dokumenteret, og mulighederne herfor.

Følgende områder indgår i analysen:

- Dagtilbud til børn
- Klubtilbud mv. til større børn og unge
- Tilbud til børn og unge med særligt behov
- Aktiv socialpolitik og beskæftigelsesindsats
- Sociale tilbud til voksne med funktionsnedsættelse, herunder
 - voksne personer med handicap
 - de socialt mest udsatte voksne
 - ældre
- Grundskolen

Der er taget udgangspunkt i en model, som beskriver de forskellige elementer i serviceproduktion: input, processen til frembringelse af serviceproduktet, output og effekt i forhold til målgruppen. De mål, som i forskellige sammenhænge har været anvendt, har således været søgt rubriceret efter, om de måler input, proces, output eller effekt. Det er dog i nogle tilfælde vanskeligt at afgøre, om et mål er relateret til input eller proces, proces eller output, eller om det er relateret til proces eller effekt.

Der er en betydelig forskel i detaljeringsgraden og præcisionen i de formulerede målsætninger for de forskellige velfærdsydelser, og det betyder naturligvis forskellige vilkår for at formulere dækkende effektmål. Der er ligeledes forskel mellem de gennemgæede velfærdsområder med hensyn til, hvor systematisk det har været forsøgt at dokumentere indsatsen og måle effekten af indsatsen. Faktisk har man på de færreste områder forsøgt systematisk at dokumentere effekten. Undtagelserne er beskæftigelseseffekten af den aktive socialpolitik og beskæftigelsesindsatsen samt effekten af grundskolen på elevernes færdigheder.

Mange af de mål, som har været anvendt til at dokumentere indsatsen, har rettet sig mod input eller processen i serviceproduktionen. Der er kun få eksempler på mål, der retter sig mod effekt. Eksempler findes bl.a. inden for aktiv socialpolitik og beskæftigelsesindsatsen samt grundskolen.

På langt de fleste områder er der imidlertid gennem undersøgelser eller forskning udviklet effektmål, som kan anvendes til at dokumentere effekt. Der kan dog i nogle tilfælde være behov for at forfine disse mål. Men der er også nogle områder, hvor der kan være brug for at udvikle effektmål. Det drejer sig om:

- Handicapindsatsen
- Lediges arbejdsmarkedsparathed
- Jobcentrenes betjening af arbejdsgivere
- Effekt af forsørgelsesydelser i relation til at modvirke social deroute
- Grundskolens effekt i forhold til at forberede eleverne til at være borgere i det danske samfund

Den største udfordring er imidlertid at afdække den kausale sammenhæng mellem indsatsen i velfærdsydelserne og en effekt. Det kan kræve særligt tilrettelagte studier eller anvendelse af avancerede statistiske metoder. En anden udfordring er, at relevante effektmål i mange tilfælde kan være vanskelige at indarbejde i administrative systemer, så der bliver en løbende registrering af sådanne mål. Effektmåling vil i sådanne tilfælde formodentlig bedst kunne udføres gennem lejlighedsvisse undersøgelser udført af særlige eksperter.

Det er vigtigt at understrege, at effektmåling sjældent kan stå alene. Det er vigtigt samtidig at opnå indsigt i processer og output i en indsats fx gennem proces- og outputmål for at kunne fortolke de målte effekter. Effektmåling har først og fremmest mening, når den er relateret til indholdet i processer og output.

2 Baggrund og formål

Der er øget fokus på at måle og dokumentere effekterne af velfærdsindsatsen. I aftalen mellem Regeringen og kommunerne om den kommunale økonomi for 2006 indgik det fx, at der på de kommunale opgaveområder indføres dokumentation af indsatsens effekter, der viser hvad der kommer ud af den offentlige aktivitet, og om effekterne bliver opnået med et rimeligt ressourceforbrug. Endvidere er der en international tendens til at fokusere på såkaldt resultatbaseret ledelse. Mange ledere og praktikere oplever ligefrem, at de bliver overbebyrdet med krav om at dokumentere den indsats de er ansvarlig for. Det er ikke hensigten med rapporten at bidrage til at øge kravene om dokumentation. Det er derimod sigtet at bidrage med information til at vælge, hvad der er relevant at få dokumenteret, og mulighederne herfor.

Formålet med denne rapport er at give en oversigt over formulerede målsætninger i relation til en række centrale velfærdsydelse, hvilke effektmål der har været anvendt, og i hvilken udstrækning disse belyser, hvorvidt målsætningerne nås.

På nogle områder kan det være vanskeligt at pege på målelige effekter til at belyse, om målsætningerne nås, mens det på andre områder kan være lettere. Når det gælder mål for effekten af en specifik indsats, vil behovet være forskelligt på forskellige forvaltningsniveauer, og de effektmål der har været anvendt kan tænkes at afspejle dette. På det *nationale niveau* er der brug for indikatorer til overvågning af implementering af lovinitiativer, overordnet politikudformning og justering og til udformning af overordnede styringsinstrumenter. På det *kommunale niveau* er der brug for information om lovinitiativers lokale implementering, om information til eventuel prioritering af tilbudssammensætning og om udførelsen og resultater af de enkelte tilbud. På *institutions- eller afdelingsniveau* er der brug for information om udførelsen i foranstaltningen og resultater heraf.

Der kan altså være brug for information om effekt på nationalt niveau, på kommuneniveau og på institutions- eller afdelingsniveau. Rapporten skal give et overblik over, i hvilket omfang der allerede foreligger anvendelige mål til at afdække målopfyldelsen i forskellige velfærdsydelser, og hvor der synes behov for at udvikle anvendelige mål.

3 Afgrænsning, fremgangsmåde og definitioner

Fremstillingen vedrører målsætninger og målbarhed/effekter i relation til først og fremmest serviceydelser inden for de forskellige kommunale velfærdsområder (beskæftigelse, grundskole, ældreomsorg, børneområdet og andre dele af det sociale område). Det vil sige ydelser hovedsageligt inden for *social service, aktiv socialpolitik og grundskoleområdet*.

Følgende områder er medtaget i analysen:

- Dagtilbud til børn
- Klubtilbud mv. til større børn og unge
- Tilbud til børn og unge med særligt behov
- Aktiv socialpolitik og beskæftigelsesindsats
- Sociale tilbud til voksne med funktionsnedsættelse, herunder
 - yngre handicappede
 - de socialt mest udsatte voksne
 - ældre
- Grundskolen

For at angive, hvor meget de udvalgte områder fylder i den kommunale opgavevaretagelse, er neden for vist de kommunale nettoudgifter i 2005 (Danmarks Statistik, 2006) (i parentes er angivet områdets andel af de samlede nettoudgifter)¹:

Grundskolen	40.403 mio. kr. (16,7%)
Dagpleje og daginstitutioner	23.185 mio. kr. (9,6%)
Boliger og institutioner for ældre samt foranstaltninger for voksne handicappede	41.876 mio. kr. (17,4%)
Arbejdsmarkedsforanstaltninger	3.584 mio. kr. (1,5%)
Døgninstitutioner, opholdssteder og forebyggende foranstaltninger for børn og unge	8.521 mio. kr. (3,5%)

Især udgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger samt døgninstitutioner mv. til børn og unge er undervurderet, idet der hertil bør lægges udgifter til sagsbehandlere, som er opført under administrative udgifter. Den statslige arbejdsformidling, som fra januar 2007 er lagt sammen med den kommunale beskæftigelsesindsats, og som derfor også berøres i den efterfølgende fremstilling, har ifølge årsberetningen i 2005 haft nettoudgifter på 836 mio. kr. Udgifter til klubtilbud mv. er ikke opgjort specifikt.

Der er endvidere inddraget information fra Sverige og Norge med det formål at afdække, om der i disse lande er en dokumentation af indsatsen, som adskiller sig fra Danmark.

Information og datakilder er indhentet gennem søgning på internettet og ved at trække på AKF's erfaringer på de udvalgte områder.

Ankestyrelsen gennemfører løbende såkaldte praksisundersøgelser for at vurdere korrektheden af en underinstans' afgørelser med henblik på at sikre ensartethed og ligebehandling på regionalt plan og på landsplan (Ankestyrelsen, 2006). Praksisundersøgelserne retter sig mod at afdække, i hvilken udstrækning der inden for et lovområde træffes korrekte afgørelser i forhold til gældende regler. De retter sig imidlertid også mod at afdække, om særlige sagsbehandlingsregler og formelle regler i øvrigt er blevet fulgt ved afgørelsen af en sag. Det er altså myndighedsfunktionen, der her er i fokus, og bl.a. hvorvidt målsætninger for processen er blevet opfyldt. Praksisundersøgelser indgår imidlertid *ikke* i denne fremstilling.

¹ Kommunernes øvrige nettoudgifter berører primært overførselsindkomster, trafik, infrastruktur og administration mv.

I de efterfølgende afsnit gennemgås målsætninger, der er formuleret i lovgivning eller vejledninger til lovgivningen om den offentlige indsats på forskellige områder. Der er inddraget gældende love ved udgangen af 2006. Disse mål kan rubriceres som henholdsvis målsætninger for *proces*, der angiver, hvordan en indsats skal/bør udføres, og målsætninger for *effekt*, der retter sig mod, hvad der bør være resultatet af indsatsen.

De to former for målsætning kan relateres til figur 3.1 for "produktionsprocessen":

Figur 3.1 Elementer i serviceproduktion



Figuren illustrerer, at produktionsprocessen er baseret på en række input – først og fremmest personale, som indgår i en proces, hvor der produceres et serviceoutput. I serviceproduktion kan det i mange tilfælde være vanskeligt at opgøre output, som jo i dette tilfælde er immaterielt. Output retter sig mod en bestemt målgruppe, og effekten er resultatet for brugerne af det output, som de modtager. Målsætninger for processen angiver, hvilke elementer der skal/bør være indeholdt i processen. Dette kaldes også ofte for procesregulering. Målsætninger for effekt retter sig mod, hvilke resultater der stiles mod for brugerne.

Mål, der belyser processen, kan give et billede af, hvad en indsats består af, og kan eventuelt bidrage til at belyse, hvad der fører frem til et bestemt output eller en bestemt effekt. Selv om en belysning af processen viser, at den lever op til målsætninger for processen, er det imidlertid ikke givet, at dette fører frem til en opnåelse af målsætningerne for effekt. Målsætningerne for proces er udtryk for nogle bestemte forestillinger om, hvilken intervention der skal til for at opnå de ønskede effekter (programteori) (fx Hansen og Vedung 2005), men i den udstrækning, der ikke på forhånd er evidens for sammenhæng mellem indsats og effekt, kan man altså ikke være sikker på, at en på forhånd fastlagt fremgangsmåde fører til den ønskede effekt. For at opnå en viden om en indsats, som kan give anvisninger på hensigtsmæssige fremgangsmåder, må der både udføres analyser af såvel processen i indsatsen som effekt af den (fx de Bruijn 2001).

Det skal bemærkes, at fremstillingen ikke indeholder en systematisk gennemgang af statslig procesregulering af det sociale område fx krav om handleplaner eller andre redskaber i den sociale sagsbehandling og deres anvendelse.

Effektmål kan afdække, om en bestemt målgruppe befinder sig i en bestemt tilstand, og i hvilken udstrækning dette lever op til målsætningerne for indsatsen. Det kan imidlertid ikke tages for givet, at dette er resultatet af en bestemt indsats. For at kunne sige noget om det, er der brug for et sammenligningsgrundlag. Uanset om der kan konstateres en effekt eller ikke, vil det være hensigtsmæssigt med information om indholdet af produktionsprocessen for at kunne fortolke effektmål.

I de efterfølgende afsnit gennemgås også, hvilke indikatorer der har været anvendt i praksis for at belyse, om målsætningerne er opfyldt, og hvilke indikatorer det er planlagt at anvende i praksis. Det kan være indikatorer, som er formuleret af et ministerium eller en styrelse, eller det kan være indikatorer, som er anvendt i udredninger og forskning mv. for at opgøre, i hvilken udstrækning de opstillede målsætninger er nået.

Hvor der er tale om konkrete indikatorer, er hver indikator søgt karakteriseret i forhold til, om den vedrører input (i), proces (p), output (o) eller effekt (e).

4 Tilbud til børn og unge

I afsnittet behandles dagtilbud mv. til børn, klubtilbud mv. til større børn og unge samt tilbud til børn og unge med særlige behov.

4.1 Dagtilbud mv. til børn

Dagtilbud omfatter kommunal dagpleje, kommunale og selvejende daginstitutioner og puljeordninger, særlige dagtilbud, økonomiske tilskud til dels forældre, der vælger privat pasning, dels forældre med orlov til børnepasning samt private former for dagpasning. De målsætninger, som er gengivet i det følgende, er hentet fra *Vejledning om Dagtilbud mv. til børn efter lov om social service* (Socialministeriet 1998a).

Målsætninger vedrørende effekt

Som en generel målsætning for amters og kommuners indsats over for børn og unge er formuleret, at den skal udføres i samarbejde med forældrene på en sådan måde, at den

- *fremmer børns og unges udvikling, trivsel og selvstændighed.*

Mere specifikt er som målsætninger for dagtilbud anført,

- *at ophold i dagtilbud ikke kun har pasningsmæssige formål, men også sociale og pædagogiske formål.*

Endvidere skal dagtilbuddene give børn omsorg og støtte det enkelte barns *tilegnelse og udvikling af sociale og almene færdigheder med henblik på* at styrke det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd og bidrage til,

- *at børn får en god og tryk opvækst.*

Ved sociale færdigheder forstås, *at barnet får et godt dannelsesgrundlag og lærer at kunne fungere sammen med andre børn og voksne.* Ved almene færdigheder forstås, *at børnene på et alderssvarende niveau lærer at kunne klare sig selv og fx bruger forskellige former for redskaber, deltage i huslige gøremål og håndtere andre finmotoriske færdigheder.*

Et centralt element i dagtilbuddenes arbejde er støtte til det enkelte barns

- *udvikling af sproglige færdigheder og begreber.*

Dagtilbuddet skal endvidere

- *bidrage til at stimulere barnets fantasi, kreativitet og sproglige udvikling*
- *medvirke til, at barnet udvikler selvstændighed, lærer at tage et medansvar og udvikler evner til at samarbejde og indgå i forpligtende fællesskaber*
- *give børnene mulighed for forståelse for dansk kultur i bred forstand samt en forståelse for andre kulturer*
- *fremme børnenes miljøbevidsthed.*

Målsætninger vedrørende proces

Som målsætning for processen er angivet, at indsatsen over for det enkelte barn skal ske

- *i samarbejde med forældrene.*

Dagtilbuddet skal give

- *muligheder for oplevelser og aktiviteter*

- rum til at lege og lære og til fysisk udfoldelse, samvær og mulighed for udforskning af omgivelserne
- barnets omsorg.

Dagtilbuddene bør være

- *trivselsfremmende miljøer*, der giver barnet mulighed for *udfoldelser og oplevelser*.

Dagtilbuddene skal

- *lytte til børn og tage dem alvorligt*.

Børnene skal have mulighed for

- *medbestemmelse og indflydelse på deres dagligdag afhængig af alder og udvikling*
- *at få viden om og erfaringer med de grundlæggende vilkår i naturen*.

Måling af effekt og proces

Finansministeriet gennemfører løbende undersøgelser af *brugernes tilfredshed* med en række amtslige og kommunale serviceområder (fx Finansministeriet 2005), og heri indgår bl.a. brugernes tilfredshed med dagpasningstilbud (dagpleje, vuggestue, børnehave og integreret institution). Der spørges – ud over den generelle tilfredshed – om tilfredsheden med en række mere specifikke forhold. Der er emner, som retter sig mod forældrenes vurdering af det konkrete tilbud:

- Åbningstider (i/o)
- Dagplejerens/personalets tid til det enkelte barn (i/p)
- Dagplejerens/daginstitutionens evne til at stimulere børnenes kreativitet og fantasi (p/e)
- Dagplejerens/daginstitutionens pædagogiske indsats (p)
- De fysiske rammer indendørs (i)
- Udendørs faciliteter og arealer (i)
- Aktiviteterne i dagplejen/daginstitutionen (p/o)
- Dagplejerens/daginstitutionens evne til at udvikle børnenes sociale færdigheder (p/e)
- Indeklima og rengøring (i)
- Dagplejerens/personalets engagement i hverdagen (p)
- Den daglige kontakt med dagplejeren/personalet (p)
- Dagplejerens/daginstitutionens evne til at skabe trivsel for børnene (e)
- Inddragelse af forældre i beslutninger vedr. institutionen (p)

Emner, der retter sig mod effekten, vedrører således forældrenes tilfredshed med hensyn til: evne til at stimulere børnenes kreativitet og fantasi, den pædagogiske indsats (et upræcist begreb, som måske vedrører effekt), evne til at udvikle børnenes sociale færdigheder og evne til at skabe trivsel for børnene. Man kan dog også sige, at disse emner vedrører processen, idet de karakteriserer indsatsen i dagtilbuddet. Åbningstider må regnes som et input i forhold til, hvor meget tid dagtilbuddet har til rådighed for en indsats i forhold til børnene. Åbningstid kan imidlertid også regnes som et output, hvis dagtilbuddet ses som et pasningstilbud, der giver forældrene mulighed for beskæftigelse. De øvrige emner retter sig entydigt mod input, proces eller output. De tilsvarende spørgsmålstemaer indgår i KL-Kompasset, som er et spørgeskema, der stilles til rådighed for kommunernes egne undersøgelser.

Som et krav til processen i dagtilbud har det siden august 2004 været obligatorisk at udarbejde pædagogiske læreplaner (Undervisningsministeriet 2005). Disse kan være en potentiel kilde til at måle barnets udvikling i dagtilbud. Planerne skal beskrive mål for læringen med henblik på, hvilke kompetencer den pædagogiske læreplan skal lede frem til, herunder også de sproglige kompetencer. Det er et krav, at læreplanerne skal godkendes af kommunal- og forældrebestyrelse, og at læreplanerne evalueres af forældrebestyrelsen. Anvendelsen af læreplanerne som kilde til at måle børnenes udvikling forudsætter dog, at det registreres, i hvilken grad målene i læreplanerne opfyldes.

Et andet proceskrav er, at alle tosprogede børn i førskolealderen skal modtage sprogstimulering fra 3-års-alderen, såfremt de har behov for sprogstøtte. Derfor skal alle 3-årige tosprogede også sprogscreenes med særligt fokus på udsatte børn. Det sker for at sikre, at alle børn senere hen får det maksimale faglige og sociale udbytte af skolens undervisning. Sprogscreening af småbørn gennemføres i øvrigt på forskellig måde i danske kommuner (Undervisningsministeriet 2004). Der er også her tale om en potentiel kilde til at måle børnenes udvikling, hvis der udføres en opfølgende sprogscreening.

Egentlige forsøg på at måle en effekt af børns ophold i dagtilbud er primært forekommet i forskningssammenhæng. På grundlag af en litteraturgennemgang fra 1993 og en senere fra 2002 af bl.a. forskning i effekt af ophold i formaliseret dagpasning (Mehlbye og Neymark, 1993; Hestbæk og Christoffersen 2002) kan der udledes nogle effektmål, som har været anvendt i forskningen:

- *Barnets tilknytning til moderen* (en nær og sikker tilknytning til en voksen anses for vigtigt for mindre børn).
- *Social kompetence* (evne til at skabe kontakt med jævnaldrende, samarbejdsvilje og føjelighed over for voksne). Herunder måles modenhed fx ved barnets selvtillid, udadvendthed, frygtsomhed, selvhævdelse, selvtilstrækkelighed, uafhængighed, hjælpsomhed, indholdet af barnets leg, samarbejde om fælles aktiviteter, nysgerrighed, vedholdenhed, viden om sociale normer og konventioner og forståelse af andres følelser.
- *Intellektuel udvikling* måles fx gennem intelligenstest eller vurdering af intellektuelle evner, fx øje-hånd-koordination, anvendelse af materialer, viden om den fysiske omverden og sociale roller, forståelse af andres synspunkter, problemløsning og hukommelsesspændvidde og sproglige færdigheder (sproglig forståelse, udtryksevne, begreber og ordforråd).

Mål i Norge

Det norske Kunnskapsdepartementet har udarbejdet en rammeplan for børnehavers indhold og opgaver (Kunnskapsdepartementet 2006). Heri er bl.a. beskrevet målsætninger for børnehaver, og de modsvarer i stor udstrækning målsætninger for danske dagtilbud. Planen beskriver indholdet i børnehaver (input, proces og output), men beskriver også dokumentation som et middel til at få forskellige vurderinger om barnets udvikling frem og for en reflekterende praksis. Det anføres endvidere, at børnehavens arbejde skal beskrives, analyseres og fortolkes i forhold til kriterier, som findes i børnehaveloven, rammeplanen og eventuelle lokale retningslinjer og planer. Der lægges op til en lokal afgørelse af, hvordan vurderingen af børnehavens arbejde skal gennemføres, og der gennemføres dermed ikke nationale undersøgelser af effekten af dagtilbud i Norge.

4.2 Klubtilbud mv. til større børn og unge

Klubtilbud adskiller sig fra dagtilbud ved, at der ikke er kontrol af børnenes/de unges fremmøde. Tilbuddet retter sig mod større børn og unge, der er vokset fra pasningsordningerne, men som har behov for et tilbud om aktiviteter, positive oplevelser og samvær med andre børn og unge i trygge omgivelser og med mulighed for voksenkontakt og særlig støtte.

Målsætninger vedrørende effekt

Klubtilbud mv. skal ifølge Vejledning om klubtilbud og andre socialpædagogiske fritidstilbud til større børn og unge efter lov om social service (Socialministeriet 1998b)

- *fremme den enkeltes alsidige udvikling og selvstændighed samt evne til at indgå i et forpligtende fællesskab.*

Tilbuddene tjener *et forebyggende formål* og kan gennem et målrettet socialpædagogisk arbejde have

- *et yderligere forebyggende og støttende sigte.*

Det er ikke angivet, hvad der skal forebygges, eller hvad der skal ydes støtte til.

Klubberne og andre socialpædagogiske fritidstilbud skal være et tilbud om

- *positive oplevelser i ungdomstiden*

og samtidig et tilbud, der medvirker til

- *at give børn og unge nogle sociale og personlige værktøjer, som de kan have nytte af også i deres fremtidige voksne tilværelse.*

Formålet er at støtte de unge i deres

- *udviklingsproces på vej til selvstændighed og et voksenliv,*

og at de svagest stillede grupper af børn og unge kan få

- *et styrket udgangspunkt for bedre at kunne håndtere deres egen livssituation.*

Det angives endvidere at være vigtigt, at børn og unge

- *opnår kendskab til øvrige aktivitets-, kultur- og fritidsmuligheder,*

så de bliver i stand til

- *at tilrettelægge eget fritidsliv på en konstruktiv og indholdsrig måde, når deres tid i klubben er forbi.*

Klubtilbuddene mv. skal

- *fremme den enkeltes oplevelse af at have en værdi, et positivt selvbillede og at være i stand til at deltage i et socialt fællesskab,*
- *medvirke til at fremme de unges ansvarlighed og sociale og kulturelle forståelse som forudsætning for deltagelse i demokratiske beslutningsprocesser.*

Erfaringer i medbestemmelse indebærer *oplæring i at kunne tage et medansvar – både over for sig selv og i forhold til et socialt fællesskab.* Det daglige arbejde skal give støtte til at mestre eget liv og udvikle positive sociale relationer og konstruktive udtryksformer.

Målsætninger vedr. proces

Indholdet i de enkelte tilbud skal

- *tilrettelægges i samarbejde med tilbuddets brugere.*

Det skal bidrage til, at de opfatter tilbuddet som deres og er et middel til at støtte den enkelte i en social og personlig udviklingsproces. Tilbuddene skal være

- *åbne og fleksible.*

Måling af effekt og proces

Brugerens *tilfredshed* med fritidsordninger (skolefritidsordning/SFO, fritidshjem eller fritidsklub) indgår i Finansministeriets brugertilfredshedsundersøgelser (fx 2005). Også her er det forældrene, der regnes som brugere, og der skelnes ikke mellem typen af fritidsordning. Undersøgelsen vedrører derfor nok kun i mindre omfang fritidsklubber o.l., idet de fleste forældres vurderinger vil bygge på erfaringer med et barn eller flere børn i SFO. Tilfredshedsspørgsmål vedrørende fritidsordningerne drejer sig om:

- Medarbejdernes tid til det enkelte barn (i/p)
- De fysiske rammer indendørs (i)
- Udendørs faciliteter og arealer (i)
- Kontakten mellem skole og fritidsordning (p)
- Kontakten mellem fritidsordningen og hjemmet (p)
- Fritidsordningens evne til at skabe trivsel for børnene (p/e)
- Aktiviteterne i fritidsordningen (p/o).

Kun et enkelt af emnerne kan siges at vedrøre effekten af en fritidsordning. Det drejer sig om dens evne til at skabe trivsel for børnene, hvilket imidlertid også kan karakteriseres som et mål, der vedrører processen. De øvrige emner relaterer sig til input, proces eller output. Emnerne indgår også i KL-Kompasset.

I en evaluering fra Danmarks Evalueringsinstitut (2005) belyses bl.a. aktiviteter for børnene i SFO'er, men der er ingen opgørelse af effekt.

4.3 Tilbud til børn og unge med et særligt behov

Børn og unge med et særligt behov har et behov, som rækker ud over hvad, der kan opfyldes af tilbud, som i almindelighed står åbne for børn eller unge og deres familier.

Målsætninger vedr. effekt

Formålet med at yde støtte til børn og unge med særlige behov er ifølge *Vejledning om særlig støtte til børn og unge* (Socialministeriet 2006)

- *at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for dem, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende.*

Støtten ydes ud fra

- *barnets eller den unges bedste,*

herunder skal der lægges vægt på at give barnet eller den unge

- *en stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i opvæksten.*

Brud i opvæksten fx gennem gentagne anbringelser angives at være en af de faktorer, der meget stærkt kan påvirke barnets eller den unges udviklingsbetingelser i negativ retning.

Målsætninger vedr. proces

Barnet og den unges synspunkter skal altid *inddrages* og *tillægges passende vægt* i overensstemmelse med alder og modenhed, og barnet og den unges vanskeligheder skal så vidt muligt løses *i samarbejde med familien og med dennes medvirken*. Opgaver og tilbud, der omfatter børn, unge og deres familier, skal udføres i samarbejde med forældrene og på en sådan måde, at det fremmer børns og unges udvikling, trivsel og selvstændighed.

Kommunalbestyrelsen skal træffe beslutninger om nogle standarder, der udtrykker mål for sagsbehandlingen. Standarderne skal behandle fem forskellige temaer:

- 1 Hvordan den *tidlige indsats* i forhold til børn og unge med særlige behov sikres.
- 2 Hvordan forældremyndighedsindehaverne og barnet eller den unges inddragelse sikres under hele indsatsen.
- 3 Hvordan systematisk inddragelse af familie og netværk sikres.
- 4 Kommunens indsats i forhold til opfølgning og evaluering af resultaterne af indsatsen i den enkelte sag.
- 5 Kommunens afdækning af de særlige forhold og indsatser i forhold til unge, der er fyldt 15 år.

Det angives som vigtigt for effekten af den forebyggende indsats, *at der sættes ind tidligt*.

Måling af effekt og proces

Der er på dette område ikke fundet eksempler på, at de centrale myndigheder har gennemført systematiske opgørelser af effekten af tilbuddene til børn og unge med særlige behov. Med udgangspunkt i kommuneaftalen for 2006 har der imidlertid været iværksat et arbejde med at udvikle mål til dokumentation af effekt af indsatsen over for børn og unge med særligt behov. Det skal endvidere nævnes, at der på dette område er krav om at udarbejde handleplaner og retningslinjer for, hvordan indsatsen skal foregå. Eksempler på effektmål må hentes fra forskningen.

I en undersøgelse af forebyggende hjælp til børn og unge (Christoffersen 2002) opgøres effekten gennem to spørgsmål til sagsbehandleren:

Er de problemer, der startede sagen, nu løst?

Et batteri af spørgsmål skal nærmere afdække problemets karakter, hvorefter sagsbehandleren spørges:

Er der sket en samlet forbedring eller forværring af ovenstående forhold?

Der er tale om meget grove mål for effekt, og målet beror altså på sagsbehandlerens bedømmelse af barnets eller familiens situation, men metodikken kunne også have været anvendt til barnets eller forældrenes bedømmelse.

I en forskningsoversigt (Egelund og Hestbæk 2003) sammenfattes og formidles viden fra dansk og international forskning om centrale aspekter af anbringelse og anbringelsesarbejdet. I denne gennemgås også studier af forskning, hvor effekter under anbringelsen eller efter anbringelsen belyses. Oversigten opsummerer forskellige udfaldsmål, fx:

- børnenes skolepræstationer

- børnenes psykiske velbefindende under anbringelsen
- børnenes senere socioøkonomiske forhold (uddannelse, arbejde, indkomst m.m.)
- sundhed
- sociale problemer mv.
- dødsfald
- adfærdsproblemer hjemme og i skolen
- konflikter med kammerater
- kognitive test
- selvrapporeret angst og depression
- relationen mellem barn og forældre.

Det nævnes i gennemgangen, at der stort set altid er vanskeligheder med at etablere et sammenligningsgrundlag, så det kan afgøres, om anbringelsen har eller har haft nogen betydning for de nævnte parametre.

En særlig parameter, når det drejer sig om anbringelser, er *sammenbrud i anbringelsen*, hvor en anbringelse afbrydes enten på foranledning af barnet eller en plejefamilie. Det er et mål i sig selv at sikre kontinuitet for barnet, og forekomsten af sammenbrud betyder således manglende målopfyldelse. Dette mål, og hvorvidt der sker genanbringelser, nævnes også i en større udredning om dokumentation af indsats og resultater for unge i døgnanbringelse (Mehlbye og Rohde 2004). I udredningen opstilles en række indikatorer for dokumentation af struktur (rammer, ressourcer og kompetencer), proces (konkrete aktiviteter og selve forløbet) og resultater (brugernes nytte af indsatsen), som til dels overlapper listen med effektmål ovenfor. De foreslåede resultatindikatorer er vist i bilag 1.

5 Aktiv socialpolitik og beskæftigelsesindsats

Målsætninger for effekt

Dette område reguleres af to love, som anses for at supplere hinanden: Lov om aktiv socialpolitik og Lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Derudover fastsætter Integrationsloven rammerne for integrationen af nyankomne udlændinge. Formålet med lov om aktiv socialpolitik (Beskæftigelsesministeriet 2007a) er

- *at forebygge, at personer, der har eller kan få vanskeligheder ved at fastholde et arbejde, får behov for hjælp til forsørgelse,*
- *at skabe et sikkerhedsnet for enhver, som ikke på anden måde kan skaffe det nødvendige til sig selv eller sin familie.*

Formålet med at give hjælp til forsørgelse er

- *at sætte modtageren i stand til at klare sig selv,*

og modtageren og dennes ægtefælle skal efter evne udnytte og udvikle deres arbejdsevne.

Det overordnede formål med lov om aktiv beskæftigelsesindsats (Beskæftigelsesministeriet 2007b) er

- *at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked.*

Dette skal ske ved at bistå arbejdssøgende med *at få arbejde* samt at bistå kontant- og start-hjælpsmodtagere og ledige dagpengemodtagere til så hurtigt og effektivt som muligt *at komme i beskæftigelse, således at de kan forsørge sig selv og deres familie*. Formålet er også at *give service* til private og offentlige arbejdsgivere, der søger arbejdskraft, eller som vil fastholde ansatte i beskæftigelse. Derudover er formålet at støtte personer, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen har særlige behov for hjælp *til at få arbejde*. Det overordnede formål er således, at ledige kommer i arbejde. Der er dog også formuleret et delmål, hvis ordinær beskæftigelse ikke umiddelbart er realistisk, nemlig, *at personen bringes tættere på arbejdsmarkedet*.

Integrationsindsatsen skal i henhold til Integrationsloven (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2007) bl.a. bidrage til, at nyankomne udlændinge

- *sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv,*
- *hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse,*

og at give den enkelte udlænding en

- *forståelse af det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.*

Målsætninger for proces

Modtagere efter lov om aktiv socialpolitik *skal have mulighed for indflydelse og medansvar ved tilrettelæggelsen af hjælpen.*

Måling af effekt og proces

Beskæftigelsesministeren har frem til Strukturreformen udmeldt centrale resultatkrav til AF-systemet efter indstilling fra Beskæftigelsesrådet. For hvert enkelt centralt resultatkrav aftales et regionalt måltal med regionen (Arbejdsformidlingens årsrapport for 2005). Et eksem-

pel på resultatkrav og målopfyldelse for 2005 er vist i bilag 2. En række af indikatorerne udtrykker effekt i relation til målsætninger, mens andre er proces- eller outputmål.

Med henblik på dokumentation af resultater og effekter af beskæftigelsesindsatsen i organisationen efter strukturreformen har Arbejdsmarkedsstyrelsen udarbejdet et styringsredskab benævnt 'resultatrevision'. Resultatrevisionen samler en række oplysninger om, hvordan det går med beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene og giver overblik over indsatsen. Et jobcenters indsats sammenlignes med den gennemsnitlige indsats blandt de sammenlignelige jobcentre (jobcentre med samme rammebetingelser). I resultatrevisionen indgår følgende indikatorer:

- Andel af arbejdsstyrken, der er på overførselsindkomster (e)
- Antal fuldtidspersoner i forskellige ydelsesgrupper (A-dagpenge, kontanthjælp og matchgruppe, starthjælp, introduktionsydelse, revalidering, sygedagpenge, ledighedsydelse, fleksjob og førtidspension) (e)
- Statslige og kommunale nettoudgifter til forsørgelse opgjort på ydelsesgruppe (e)
- Gennemsnitlig varighed af afsluttede forløb (e)
- Aktiveringsgrader (andel af forløb på offentlig forsørgelse, hvor en person er i aktivering) fordelt på ydelsesgrupper, alder, afstand til arbejdsmarkedet og herkomst (p)
- Andel personer, der *ikke* har modtaget aktivering det seneste år opgjort på ydelsesgrupper (p)
- Rettidighed i kontaktforløbet og aktiveringsindsatsen for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere (andel der har fået en samtale eller et tilbud inden for lovens tidsmæssige minimumskrav) (p)
- Antal personer med minimum en rådighedssanktion opgjort på ydelsesgrupper (p)
- Andel som er selvforsørgende mindst et halvt år efter endt aktivering fordelt på ydelsesgrupper, alder, tilknytning til arbejdsmarkedet og herkomst (e).

Flere af de formulerede indikatorer kan siges at være anvendelige som mål på effekt. Fx kan udviklingen i andelen af arbejdsstyrken, der er på overførselsindkomst, med det rette sammenligningsgrundlag tages til udtryk for en effekt af beskæftigelsesindsatsen.

Som effekt af en aktiveringsindsats i forhold til arbejdsmarkedet er man i de senere år begyndt at sondre mellem *afskrækkelseseffekt*, *fastholdelseeffekt* og *programeffekt*. Ved afskrækkelseseffekt forstås, at ledige for at undgå at komme i aktivering selv gør en ekstra indsats for at komme i arbejde. Fastholdelseeffekt er en konsekvens af, at ledige ikke er så aktivt arbejdssøgende i forhold til ordinær beskæftigelse, mens de er i aktivering, og programeffekt er resultatet af at have deltaget i en form for aktivering. Alternative betegnelser er motivationseffekt, fastholdelseeffekt og opkvalificeringseffekt (Beskæftigelsesministeriet 2006). Når det drejer sig om kontanthjælpsmodtagere beregnes effekten typisk som varighed indtil afgang fra kontanthjælp. Et sådant mål anvendes fx af Geerdsen og Geerdsen (2006), som endvidere belyser, hvilke *brancher* de aktiverede finder beskæftigelse i, og hvilken *timeløn* de opnår.

Set i lyset af, at der findes en afskrækkelseseffekt, kan *timing* af et aktiveringstilbud i forhold til en ledighedsperiode være et relevant procesmål, fx omfanget af *straksaktivering*.

I en undersøgelse fra 2006 belyser Andersen (2006) andelen af sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, der overgår til beskæftigelse, endvidere belyses, om ydelsesmodtagerne vender tilbage igen eller opnår varig beskæftigelse. I analysen belyses også, i hvilken udstrækning ydelsesmodtagerne afslutter et forløb med sygedagpenge eller kontant-

hjælp ved at overgå til en anden offentlig ydelse, hvilket kan betragtes som en utilsigtet virkning.

Som et led i kulegravningen af kontanthjælpsområdet har Eskelinen udarbejdet en oversigt over kvalitativ forskning om frontlinjepraksis (Eskelinen 2006), hvori også indgår overvejelser om andre effektmål end opnået beskæftigelse. Hun anfører, at rationalet ved at interessere sig for kvalitative effektindikatorer er at opnå viden om, *hvordan* forskellige former for sociale indsatser fungerer, og *hvad* der har betydning for, om en indsats fører til tilsigtede forandringer og bestemte typer virkninger for de berørte individer. Som eksempler på indikatorer i relation til selve indsatsen/interventionen nævnes *ændringer i klientens eget arbejdsmarkedsperspektiv og arbejdsidentitet, etablering af relevante netværk, faglig opkvalificering og afklaring af egne ressourcer*. Eskelinen fremfører endvidere, at det er væsentligt også at opstille indikatorer for *utilsigtede virkninger*, hvilke fx kan være negative konsekvenser for de berørtes psykiske og/eller fysiske helbred og velbefindende.

Lediges *arbejdsmarkedsparathed* kunne tænkes at være et alternativt effektmål, hvor der ikke er opnået en effekt i form af beskæftigelse (se fx Bach og Boll 2003). Arbejdsmarkedsparathed er således et mål for, hvor tæt en person er på arbejdsmarkedet. Madsen, Mortensen og Rosdahl (2006) har undersøgt, hvordan kommuner vurderer, om kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedsparate eller ej. Dette bygger på sagsbehandleres indplacering af kontanthjælpsmodtagere i de såkaldte matchkategorier. Kategorierne 1-3 rummer arbejdsmarkedsparate, mens 4-5 rummer de ikke-arbejdsmarkedsparate. Undersøgelsen tyder på, at der benyttes ret ensartede kriterier og procedurer, når sagsbehandlere skal vurdere, om en person er arbejdsmarkedsparat eller ej. Der synes at være tale om en systematisk og reflekteret proces, men der er en generel tendens til at vurdere arbejdsmarkedsparatheden for højt, og nogle sagsbehandlere giver udtryk for, at "arbejdsmarkedsparathed har ændret sig over tid og er blevet mere rummelig". Matchvurderingen synes imidlertid også i nogle tilfælde påvirket af andre forhold end kontanthjælpsmodtagerens egenskaber og situation. Hvis der fx lokalt er mangel på arbejdskraft, tilkendes en tendens til at matche opad, mens et overskud af arbejdskraft kan medvirke til at matche nedad. Der nævnes også, at andre kontekstafhængige forhold og hensyn til borgeren kan spille ind. Der er altså problemer med at anvende dette mål over tid og på tværs af forskellige organisatoriske enheder.

Integration

På integrationsområdet modtager kommunerne statstilskud til de udlændinge, der deltager i det tilbudte introduktionsprogram. Resultatmål er her indbygget i det administrative system, idet det udløser et resultattilskud, hvis en udlænding inden for den treårige introduktionsperiode har *bestået en danskprøve* på det niveau, der i samarbejde med udbyderen af danskuddannelsen er fastsat som mål i den individuelle kontrakt. Resultattilskud udløses endvidere, hvis en udlænding har været i *beskæftigelse på almindelige vilkår i en sammenhængende periode på minimum seks måneder*, og ansættelsesperioden er påbegyndt inden for den treårige introduktionsperiode.

AKF har for Integrationsministeriet udført en undersøgelse af effekten af sprogundervisningen ved at analysere *progressionen i undervisningen* i sprogcentre (Clausen og Husted 2005). Progressionen er belyst ved opadgående skift mellem niveauer inden for hvert af tre spor og skift mellem de tre spor. I undersøgelsen analyseres varighed i form af antal timer, en kursist har fået tilbudt undervisning på en bestemt indplacering i et sprogcenter.

I en undersøgelse af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats (Clausen m.fl. 2006) opereres med beskæftigelse/ordinær uddannelse og selvforsørgelse som effektmål. Der skelnes ikke mellem beskæftigelse og ordinær uddannelse, da uddannelse formodes at lette vejen til senere beskæftigelse. Selvforsørgelse måles ud fra, at en person ikke længere

optræder i de offentlige registre for indkomstoverførsler. Det betyder imidlertid ikke altid, at personen er kommet i beskæftigelse. I analyserne anvendes varigheden indtil tilstanden beskæftigelse/uddannelse eller selvforsørgelse er opnået. I en varighedsmodel gennemføres mere detaljerede statistiske analyser af de observerede forløb. Denne type model modellerer sandsynligheden for på et vilkårligt tidspunkt (t) at skifte fra en tilstand til en anden inden for en kort tidsperiode, fx som her at skifte fra offentlig forsørgelse til hhv. selvforsørgelse eller beskæftigelse. Denne sandsynlighed betegnes afgangsraten (også kendt som hazardraten) ved tidspunktet (t).

Et alternativ til at måle varighed er at måle andelen af en population, der på et givet tidspunkt er kommet i beskæftigelse/uddannelse eller er blevet selvforsørgende. Et andet alternativ er *beskæftigelsesgraden i en given periode* (fx Andersen og Heinesen 2005). Resultatet i fx en benchmarkinganalyse af kommuner vil ikke nødvendigvis være det samme ved anvendelse af de forskellige mål.

Andre mål for integration har været *indkomst og politisk deltagelse*.

Mål i Norge

Den norske regering har i tilknytning til statsbudgettet for 2007 udarbejdet en handlingsplan for integration og inklusion af indvandrerbefolkningen. Planen beskriver en række tiltag på forskellige områder og angiver, hvilke indikatorer der skal bruges til at belyse målopfyldelsen.

Som indikatorer på indvandrere og efterkommeres tilknytning til arbejdsmarkedet nævnes mål for andelen af indvandrere og efterkommere, der sammenlignet med befolkningen totalt er henholdsvis ledige og i beskæftigelse (heltids og deltids). Endvidere nævnes andel indvandrere og efterkommere, som sammenlignet med hele befolkningen har lav indkomst.

Som indikator for, om voksne indvandrere har lært tilstrækkeligt norsk til at fungere i samfundet, angives andel voksne indvandrere med fem års ophold i Norge, som har gået op til og bestået sprogrøven i norsk

Der er desuden formuleret en række målsætninger og indikatorer for målopfyldelse vedr. uddannelse og opvækst, helbred og omsorg, politi, kriminalforsorg og retsvæsen, valg og bolig, kultur og medier samt staten som arbejdsgiver.

6 Sociale tilbud til voksne med funktionsnedsættelse

Der er i Lov om Social Service (Socialministeriet 2007) en fælles målsætning for indsatsen over for voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer:

- at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres
- at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder
- at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling omsorg og pleje
- at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger mv. eller i botilbud efter denne lov (serviceloven).

Formålet er altså *forebyggelse, forbedring af funktion og udviklingsmuligheder og forbedring af muligheder for livsudfoldelse.*

Der er derudover formuleret særlige målsætninger for voksne handicappede, socialt udsatte og ældre.

6.1 Voksne handicappede

I handicappolitikken er der sat fokus på begreberne (Socialministeriet 1998c)

- *normalisering og integration og udgangspunktet i handicappolitikken er handicappedes ret til at leve et liv som alle andre.*

Handicap opfattes ikke som en mangel ved den enkelte person, men som et misforhold i mødet mellem personens forudsætninger og den måde, det omgivende samfund er indrettet på.

Personkredsen til særlige handicapkompenserende ydelser i Lov om Social Service består af voksne med funktionsnedsættelse som følge af udviklingshæmning, hjerneskade, epilepsi, nedsat bevægelsesfunktion, manglende eller nedsat talefunktion, manglende eller svagt syn eller nedsat hørelse. Det er imidlertid funktionsnedsættelsen og ikke den lægelige diagnose, der er afgørende for berettigelsen til de særlige handicapkompenserende ydelser.

Målsætninger vedr. effekt

Dansk handicappolitik bygger på en række grundprincipper (Socialministeriet 1998c):

- *Kompensationsprincippet* betyder, at personer med nedsat funktionsevne i videst muligt omfang *komponeres* for følgerne af deres nedsatte funktionsevne.
- *Sektoransvarlighed* betyder, at den offentlige sektor, der udbyder en ydelse, en service eller et produkt, er ansvarlig for, at den pågældende ydelse er *tilgængelig* for mennesker med nedsat funktionsevne.
- Målsætningen om den enkeltes ansvarlighed for sig selv og sin familie er i højere grad blevet understreget, men et væsentligt element i dansk handicappolitik er det generelle *solidaritetsprincip*, som indebærer, at alle har et ansvar for den enkelte. Det vil sige, at støtteforanstaltninger og handicapkompenserende ydelser finansieres solidarisk via skattesystemet.

- Princippet om *ligebehandling* betyder at sikre alle lige muligheder – lige muligheder for at udvikle og nyttiggøre sine potentialer og udvikle færdigheder i overensstemmelse med den enkeltes evner.

FN's generalforsamling har endvidere vedtaget et sæt standardregler om *lige muligheder for handicappede* (De Forenede Nationer 2006). De består af 22 regler vedrørende forudsætninger, indsatsområder og gennemførelse. Reglerne retter sig mod 1. øget opmærksomhed, 2. behandling, 3. revalidering, 4. støtteforanstaltninger, 5. tilgængelighed, 6. uddannelse, 7. beskæftigelse, 8. bevarelse af indkomst og social sikring, 9. familieliv og personlig integritet, 10. kultur, 11. fritid og sport, 12. religion, 13. oplysning og forskning, 14. strategi og planlægning, 15. lovgivning, 16. økonomisk politik, 17. koordinering af indsatsen, 18. handicappedes organisationer, 19. uddannelse af personale, 20. national opfølgning og evaluering, 21. teknisk og økonomisk samarbejde og 22. internationalt samarbejde.

I en handlingsplan fra 2003 har Regeringen formuleret fem centrale indsatsområder med tilhørende målsætninger (Regeringen 2003). De fem områder vedrører boliger, beskæftigelse og uddannelse, fritid og livskvalitet, tilgængelighed til de fysiske omgivelser og offentlig forvaltning. De fem tilhørende målsætninger er:

- Handicappede skal have mulighed for at vælge en bolig, som passer til den enkeltes behov.
- Handicappede skal have samme adgang til uddannelse som andre.
- Handicappede skal i størst muligt omfang have mulighed for fysisk at have adgang til bygninger, anlæg og transport uden hindringer.
- Den offentlige forvaltning skal være kendetegnet ved, at handicapegnehed og tilgængelighed er med i alle overvejelser.
- Handicappede skal i størst muligt omfang have mulighed for at deltage i fritids- og kulturaktiviteter på lige fod med andre.

Der er i handlingsplanen ikke formuleret en selvstændig målsætning for beskæftigelse. Der lægges i handlingsplanen op til en benchmarkinganalyse af den danske handicapolitik og til en evaluering af handlingsplanen.

Målsætninger vedr. proces

Også ved særlige handicapkompenserende ydelser efter Lov om Social Service skal kommunen sørge for, at *brugerne af tilbud efter denne lov* (Lov om Social Service) *får mulighed for indflydelse på tilrettelæggelsen og udnyttelsen af tilbuddene*. *Medinddragelse* er således et vigtigt aspekt i tilrettelæggelsen af tilbuddet.

Måling af effekt og proces

På det mere overordnede plan har De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) forsøgt at udvikle et indeks til at benchmarke FN's medlemslande i forhold til at opfylde målene i FN's standardregler (De Samvirkende Invalideorganisationer 1999). Et indeks blev udviklet og afprøvet i 1995 og 1996, men har ikke været anvendt siden. Indekset beror på en bedømmelse fra flere handicaporganisationer i de enkelte lande af implementeringen af hver af de 22 regler. Alle 22 regler er belyst, og der er udarbejdet et samlet indeks. Derudover har der været et særligt fokus på tilgængelighed, uddannelse, beskæftigelse, lovgivning, koordinering af indsatsen og handicaporganisationers ret til at repræsentere mennesker med handicap i udarbejdelsen af lovgivning og handlingsplaner. Der er altså ikke tale om en belysning af handicappedes levevilkår, men af handicaporganisationers subjektive bedømmelse af handicappedes muligheder i de enkelte lande.

En noget tilsvarende tilgang har været anvendt som opfølgning på regeringens handlingsplan for handicapområdet. Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005) har udført en benchmarkinganalyse i forhold til fysisk tilgængelighed til byggeri og offentlig transport, beskæftigelse, uddannelse, bolig, social service, fritid og offentlig administration. Danmark er blevet benchmarket med Sverige, Holland, Storbritannien og USA. De indikatorer, som er anvendt, har bl.a. været følgende:

Tilgængelighed: formelle krav om tilgængelighed ved nybyggeri og ombygning, bygningsregler vedrørende tilgængelighed, adgang til jernbaneperroner og tilgængelighed fra perron til tog samt tilgængelighed til busser fra stoppesteder.

Beskæftigelse: redskaber til at bringe handicappede ind på arbejdsmarkedet eller fastholde dem i job, deltage i revalideringsforløb, beskæftigede i fleksjob eller job med løntilskud og erhvervsfrekvens for handicappede.

Uddannelse: støtte til handicappede på videregående uddannelser og handicappedes uddannelsesgrad sammenlignet med ikke-handicappedes.

Bolig: udgiftsniveau til boligindretning, udgiftsniveau pr. plads i permanente botilbud og andel af botilbudspladser pr. person med handicap (få pladser er bedst, fordi det indikerer integration i almindelige boliger).

Social service: førtidspension pr. modtager og kompensation for tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med barn med handicap, antal brugere af invalidebiler samt udgiftsniveau hertil og tilbud til at løse akutte og midlertidige transportbehov.

Fritid: andel af tegnsprogstolkede tv-udsendelser, undertekstede udsendelser på nationalsproget og volumen af lydbøger.

Offentlig administration: tilgængelighedsscore for nationale myndigheders hjemmeside.

En evaluering af mere konkrete tilbud til voksne handicappede har indgået i Socialministeriets evalueringsprogram. Der er udarbejdet en sammenfatning af resultaterne fra evalueringen (Posborg 2003), som koncentrerer sig meget om tilbuddenes udførelse, men der også set på effekter af nye regler. Som effekt af ophævelse af institutionsbegrebet for udviklingshæmmede borgere, borgere med autisme, fysisk handicappede og sindslidende er belyst:

- muligheder for at vælge bolig og medbeboere (p/e)
- muligheder for at have et privatliv i sin bolig (o)
- selvbestemmelse i hverdagen og i personlige forhold (e)
- muligheder for at vælge fritid/arbejde/uddannelse uden for boligen (e)
- muligheder for at bevare og/eller danne sociale netværk (e)
- indflydelse på den ydede støtte (p)
- muligheder for at få kendskab til og udøve sine rettigheder som bruger (p)

I relation til udarbejdelse af individuelle handleplaner er brugerne spurgt, om de synes, at planen har betydet en *forandring til det bedre* (e).

I en undersøgelse af handicappedes brug af amtslig rådgivning (Olsen, Rieper og Iversen 2001) er et antal brugere spurgt om deres vurdering af rådgivningen. Der er tale om et kvalitativt studie, hvor vurderingerne dels har rettet sig mod rådgivningens forløb (processen),

dels mod det oplevede udbytte af rådgivningen. Et spørgsmål var bl.a.: Hvilken betydning (væsentlig virkning) har rådgivning haft i dit liv?

I Strukturkommissionens betænkning fremhæves den manglende viden om effekterne af de forskellige indsatser for at forbedre vilkårene for handicappede.

6.2 De socialt mest udsatte voksne

De socialt mest udsatte voksne omfatter fx svært stillede sindslidende, stofmisbrugere, alkoholmisbrugere samt hjemløse og andre, der ikke kan fungere i egen bolig (Socialministeriet 1998d). Andre grupper med særlige sociale problemer kan imidlertid også være omfattet. Det drejer sig om personer med adfærdsmæssige problemer som prostituerede, kriminelle, lettere sindslidende og andre psykisk svage personer med manglende netværk m.fl. Det angives som karakteristisk for målgrupperne, at deres personlige og sociale problemer ofte spænder over flere problemfelter.

Målsætninger vedr. effekt

Det er for denne gruppe angivet, at det bør tilstræbes, at de samlede tilbud bidrager til

- *at give den enkelte en mere selvstændig tilværelse med respekt for den enkeltes ønsker, behov og muligheder for livsudfoldelse.*

Som delmål for arbejdet peges på

- *udvikling af en positiv identitet, opøvelse af færdigheder, som kan kompensere for den nedsatte funktionsevne eller de særlige problemer, mestring af aktiv livsudfoldelse i samspil med andre, ydelse af den nødvendige omsorg og skabelse af forståelse og rummelighed i det omgivende samfund.*

Målsætninger vedr. proces

Også i forhold til disse grupper angives inddragelse som vigtigt: *Inddragelse af brugerne eller personer, der varetager brugernes interesser, er ikke mindst vigtig for, at de føler sig trygge ved tilbuddene og kan bruge dem til at "vokse" i.* Udgangspunktet for arbejdet med disse grupper er *respekt for den enkeltes integritet og værdighed.*

Måling af effekt og proces

I en rapport fra 1997 (Høgsbro 1997) konkluderes det bl.a., at der er behov for en større viden om sindslidendes udbytte af det samlede spektrum af tilbud. Det samme kan gælde andre udsatte grupper. Centrale myndigheder har ikke udviklet effektmål på dette felt, og der er ikke gennemført regelmæssige undersøgelser af effekt. Der er dog eksempler på studier og udredninger, der forsøger at opgøre udsatte gruppers udbytte af offentlige tilbud, og de gennemgås i det følgende.

Rambøll Management har for Styrelsen for Social Service gennemført en brugerundersøgelse af aktivitets- og beskæftigelsestilbud for socialt udsatte (Styrelsen for Social Service 2006). Der er tale om et kvalitativt studie, hvor det fremhæves, at resultaterne ikke kan generaliseres til alle socialt udsatte. I undersøgelsen indgår bl.a. brugeres tilfredshed og udbytte af deltagelsen i et tilbud.

Der er således mål for brugernes *overordnede tilfredshed med tilbuddet*, og udbyttet er undersøgt i relation til tre spørgsmål:

- Hvorvidt brugeren har fået en rytme i hverdagen
- Hvorvidt brugeren har fået tættere kontakt til andre mennesker
- Hvorvidt brugeren er kommet tættere på arbejdsmarkedet

Deltagernes udbytte er mere konkret belyst gennem følgende spørgsmål:

- Har tilbuddet givet dig rytme i hverdagen? (e)
- Har tilbuddet givet dig tættere kontakter til andre mennesker, eller har du fået nogle venner gennem tilbuddet? (e)
- Har tilbuddet været sjovt og udfordrende? (p)
- Har tilbuddet givet dig mod på tilværelsen? (e)
- Har tilbuddet bragt dig tættere på arbejdsmarkedet? (e)
- Har tilbuddet givet dig nogen faglige evner? (e)
- Har tilbuddet givet bedre mulighed for at bo uden for institutioner? (e)
- Har tilbuddet givet dig bedre sundhed/helse? (e)
- Har tilbuddet været med til at give dig en bedre kontakt til din familie? (e)
- Har tilbuddet givet dig nogen kontakter i fx virksomheder? (o)
- Har tilbuddet gjort det lettere for dig at skrive, læse, regne eller lign.? (e)
- Har tilbuddet lært dig at søge job? (e)

De fleste af de ovennævnte emner relaterer sig til en form for effekt af aktivitets- og beskæftigelsestilbud.

Som en del af Socialministeriets evalueringsprogram gennemførtes en evaluering af tilbuddene til hjemløse, misbrugere og sindslidende. Resultaterne herfra er opsummeret i en pjece (Petersen 2003). Evalueringen fokuserer meget på tilbudssammensætning og tilbuddenes udførelse, og har bl.a. belyst brugerinddragelsen gennem fx brugerråd og beboerråd i relation til konkrete tilbud og brugernes indflydelse på de individuelle handleplaner. Brugerne er herunder blevet spurgt, i hvilken grad handleplanen tager hensyn til brugerens behov og ønsker, og i hvilken grad brugeren har fået noget ud af handleplanen.

Brugerne er endvidere spurgt, i hvilken grad de oplever at have de tilbud, de har brug for. Det drejer sig om behandlingstilbud, botilbud, hjælp til at klare egen bolig, støtte til rolle som forældre, rådgivningstilbud, uddannelsestilbud, beskæftigelsestilbud, aktiveringstilbud, aktivitetstilbud, væresteder, rimelig afstand til tilbud, tilfredsstillende åbningstider, og om de føler sig generet af andre brugere.

Nogle undersøgelser beskæftiger sig med effektmål, der skal afdække de mest udsatte voksnes livskvalitet og integration i samfundet. Som led i evalueringen af tilbud til sindslidende i en kommune har Høgsbro (2000) på baggrund af interview af sindslidende i bofællesskaber samt brugere af væresteder og distriktspsykiatrisk center konstrueret et indeks til at beskrive brugernes *velfærdsniveau*. Indekset taget udgangspunkt i Erik Allerdt's dimensioner for velfærd: *at have*, *at elske* og *at være*. Indeks for *at have*-dimensionen bygger på brugernes *deltagelse i offentlige tilbud*, *bofællesskab med pårørende* og *erhvervstilknytning*. Et *identitetsindeks* bygger på *graden af selvadministration af medicin*, *hyppigheden af venne- og familiebesøg*, *tilstedeværelsen af støtte-kontaktpersoner, der giver sig god tid til at tale med én*, *følelsen af at være velkommen i det distriktspsykiatriske center*, og *hvorvidt de i distriktspsykiatrisk center afsætter nok tid til, at man kan få talt om sine personlige problemer*. Et *loyalitetindeks* (at elske-dimensionen) bygger på, *hvorvidt støtte-kontaktpersoner giver sig god tid til at tale med én*, *hvorvidt brugeren vurderer, at han/hun får de samtaler om personlige problemer, han/hun har brug for i det distriktspsykiatriske center*, *forekomsten af venner, der ikke selv er sindslidende*, *kontakten med familie*, *tilstedeværelse af kæreste/ægtefælle*, *kontakten til Landsforeningen SIND*, og *hvorvidt brugeren har ulønnet, frivilligt arbejde*.

Der er altså i ovenstående gjort forsøg på at opstille et indeks for forskellige dimensioner af levevilkår.

I en sekundæranalyse af projekter, der har fået støtte fra en af Socialministeriets puljer, der retter sig mod særligt vanskeligt stillede mennesker i socialt udsatte grupper, anvendes begreberne *inklusion af målgruppen* og *forebyggelse af yderligere eksklusion* til vurdering af projekternes resultater (Messel 2006). I rapporten defineres *større inklusion* som at fjerne eller mindske betydningen af risikofremmende faktorer for målgruppens livssituation og isætnesætte risikonedsettende interventioner. *Forebyggelse af yderligere eksklusion* handler ifølge rapporten om at forhindre, at risikofremmende faktorer i målgruppens livssituation slår yderligere igennem i en videreløbende udstødningsproces. Pragmatisk har man fortolket succesbeskrivelser, der går ud på, at målgruppen har fået det bedre, som inklusion, og succesbeskrivelser, der går ud på, at målgruppen ikke har fået det værre, som forebyggelse af eksklusion.

Begrebet social eksklusion er anvendt i en undersøgelse af danskernes levevilkår (Larsen 2004). Definitionen på social eksklusion i denne undersøgelse er:

Et individ er socialt ekskluderet, hvis det kan karakteriseres af tre, fire eller alle fem af følgende forhold: er relativt økonomisk fattig (i analysen for år 2000 inddrages også målet relativt fattig), har få eller ingen sociale relationer, har en ringe eller ingen deltagelse i faglige og politiske aktiviteter, har en ringe eller ingen deltagelse i fritidsaktiviteter og/eller har et dårligt helbred.

Dette begreb har imidlertid ikke været anvendt på socialt udsatte voksne.

6.3 Ældre

Målsætninger vedr. effekt

Som overordnede principper for indsatsen over for ældre angives i vejledningen om sociale tilbud til ældre m.fl. (Socialministeriet 1998e), at ældrepolitikken skal medvirke til at sikre og understøtte

- *kontinuitet i den enkeltes tilværelse*
- *brug af egne ressourcer*
- *selvbestemmelse og indflydelse på egne forhold, herunder valgmuligheder.*

Den personlige og praktiske hjælp til ældre skal gives som hjælp til selvhjælp og med et aktiverende sigte for, at borgeren skal være *selvhjulpen så længe som muligt*. Indsatsen skal *vedligeholde og udvikle den enkeltes funktionsevne*. Hjælpen bør gøre modtageren

- *i stand til at klare sig selv, eller hvis dette ikke er muligt at klare så mange opgaver som muligt selv.*

Målsætninger vedr. proces

Hjælpen til borgeren skal tage udgangspunkt i individuelle behov, og der skal lægges vægt på *selvbestemmelse og borgeren i centrum*. Den ældrepolitiske indsats skal være baseret på

- *kontinuitet*
- *selvstændighed*
- *værdighed og respekt for de ældre og deres individuelle ønsker.*

(Socialministerens bemærkninger ved fremsættelse af lovforslaget om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv. (L130 2002).)

Endvidere er *sikkerhed og gennemsigtighed for den enkelte borger* et vigtigt aspekt. Hjælpen skal gives og tilrettelægges i nært *samarbejde med modtageren*.

Måling af effekt og proces

Finansministeriets brugerundersøgelser inkluderer ældres *tilfredshed* med hjemmehjælp og madordning (fx Finansministeriet 2005). I relation til hjemmehjælp belyses brugernes tilfredshed med følgende:

- Antallet af forskellige hjemmehjælpere i hjemmet (p)
- Det tildelte antal timers hjemmehjælp (i/p)
- Kommunens information om hjemmehjælpen (p)
- Hjemmehjælpens tid til personlig kontakt (p)
- Hjemmehjælpens overholdelse af de aftalte tidspunkter (p)
- Den praktiske hjælp (o)
- Imødekommenhed over for de individuelle ønsker og behov (p)
- Den personlige pleje (o)

Disse emner vedrører alle processen med at udføre hjemmehjælp eller output, mens ingen belyser effekter på brugeren af hjemmehjælpen. Emnerne indgår også i KL-Kompasset.

Deloitte har i foråret 2006 stået for et arbejde med at finde frem til effektmål til brug for dokumentation på ældreområdet. Deloitte (2006) konkluderer bl.a., at den styringsinformation, som kan udtrækkes i kommunerne i dag, er meget driftsorienteret, og at data typisk er relateret til økonomistyring og daglig planlægning, mens information om effekter stort set er fraværende. Indholdet i de centrale kilder i Danmarks Statistik og i Indenrigs- og Sundhedsministeriet er næsten udelukkende data, der kan belyse udvalgte forhold vedrørende produktionen (input, proces og output) samt demografiske forhold på området, mens information om effekter ikke findes i de eksisterende datakilder.

Med baggrund i forarbejdet af Deloitte er der mellem KL og regeringen indgået en aftale om dokumentation på ældreområdet. Aftalen indeholder 23 indikatorer, hvoraf de syv betegnes som effektindikatorer, mens de 16 betegnes som baggrundsindikatorer. Fem af de syv effektindikatorer er baseret på årlige nationale brugertilfredshedsundersøgelser og ligner således Finansministeriets tilfredshedsundersøgelser. De syv effektindikatorer er følgende:

- Kvalitet af hjælpen (o)
- Hjælpens stabilitet (ydes hjælpen som planlagt og antal forskellige hjælpere) (p)
- Antal forskellige hjælpere (p)
- Kendskab til frit valg og fleksibel hjælp (p)
- Kendskab til fleksibel hjemmehjælp (p)
- Det gennemsnitlige antal sygehusliggedage (67+-årige) (e)
- Det gennemsnitlige antal genindlæggelser (67+-årige) (e)

Bortset fra målene for sygehusforbrug, som jo ikke kun er en effekt af hjemmehjælpens kvalitet, vedrører de øvrige indikatorer således brugernes vurdering af output og processen for tildeling og udførelse af hjælp snarere end mål for effekten af indsatsen.

De aftalte baggrundsindikatorer, som kommunerne skal indberette, vedrører output, input og proces. De fleste af dem bliver allerede i dag indberettet, og de nye omfatter antal førstegangsvisiterede, der vælger privat leverandør, omfanget af leverandørskift, brug af frit boligvalg, omfanget af erstatningshjælp, brugertidsprocenten og oplysninger om ventelister til plejeboliger.

Effekt i form af *livskvalitet og udnyttelse af egne ressourcer i daglige aktiviteter* som mål for kvalitet (effekt) af hjemmehjælp har været emnet for et studie udført i AKF i slutnin-

gen af 1990'erne (Hansen, Eskelinen og Madsen 1999). Udnyttelse af egne ressourcer ligger i forlængelse af lovgivningens mål om at bidrage til, at ældre kan klare sig selv, at forbedre ældres sociale og personlige funktion og at forbedre muligheder for livsudfoldelse. Aspekter af livskvalitet er målt i form af psykisk velbefindende, og der blev som mål brugt hjemmehjælpsmodtagernes vurdering i forhold til *at være uønsket alene, at føle sig veloplagt og at føle sig trist til mode*. Som mål for udnyttelse af egne ressourcer anvendtes modtagernes udførelse af huslige opgaver og deres dyrkelse af interesser og aktiviteter i og uden for hjemmet.

Bunnage m.fl. (2001) udviklede et mål for *kvalitet af forskellige områder af dagliglivet*, og analyserede, hvordan den kommunale hjemmepleje bidrog til et bestemt kvalitetsniveau eller til at øge det. Kvaliteten målt som forskellen mellem acceptabel standard og faktisk standard på et bestemt område af dagliglivet. Hvis den acceptable standard og den faktiske standard er sammenfaldende eller tæt på hinanden, opleves høj kvalitet på området. Forskellen mellem den faktiske og den acceptable standard blev opgjort gennem modtagernes vurdering heraf. Der var tale om en sammenvejning af modtagernes vurdering af den nuværende standard sammenlignet med standarden, før de begyndte at få hjælp, og en vurdering af, om det nuværende niveau alt taget i betragtning er acceptabelt. Det blev således målt, hvorvidt eventuel hjælp kompenserede for svækkelse, så modtageren oplevede uændret kvalitet på forskellige områder af dagliglivet. De områder af dagliglivet, som indgik, var varm mad, indkøb af varer, tøjvask, tungere husligt arbejde, lettere husligt arbejde, sociale kontakter og deltagelse i fritidsaktiviteter.

I et projekt i AKF er analyseret, om der kan konstateres en effekt på ældres funktionsevne i daglige aktiviteter og på deres velbefindende af at yde hjælp til praktiske opgaver og personlig pleje (Hansen, Christensen og Heinesen 2008).

Mål i Norge

I Norge har KS udarbejdet en kvalitetsmodel med bl.a. kvalitetsindikatorer for ældreområdet (<http://www.bedrekommune.no>). Modellen stilles til rådighed for kommunernes anvendelse. For hvert område kortlægges tre kvalitetsområder: 1) resultat-kvalitet, 2) proceskvalitet og 3) strukturkvalitet. Under resultat-kvalitet måles resultat for brugerne (i hvilken udstrækning tjenesten er i stand til at nå sine overordnede mål) og trivsel, under proceskvalitet måles brugermedvirken, respektfuld behandling og pålidelighed, mens der under strukturkvalitet måles tilgængelighed, information, fysisk miljø, samordning og personalets kompetence.

Der sondres mellem målt kvalitet/objektive data og brugeroplevet kvalitet. Målene for brugeroplevet kvalitet minder meget om de danske tilfredshedsundersøgelser.

Mål i Sverige

I Sverige har regeringen besluttet, at der skal gennemføres brugerundersøgelser i ældreomsorgen (Socialdepartementet 2006). Formålet er på nationalt plan at følge op på kvaliteten og tilgængeligheden inden for pleje og omsorg for ældre mænd og kvinder ud fra et brugerperspektiv. Det skal være muligt at sammenligne resultaterne af undersøgelserne over tid mellem forskellige kommuner, mellem kvinder og mænd samt mellem forskellige socioøkonomiske og etniske grupper og hvis muligt mellem nationale minoriteter. Undersøgelsens hovedfokus skal være på brugere, men også ikke-brugere skal indgå. Spørgsmålene skal omhandle de ældres oplevelser af, hvordan plejen og omsorgen fungerer, men også deres faktiske erfaringer med plejen og omsorgen. Spørgsmålene til brugerne bør gælde forskellige aspekter af kvalitet af indsatserne, hvordan de oplever indsatserne, og i hvilken udstrækning indsatserne svarer til deres behov. Hvis det er muligt, bør undersøgelsen også opfange, hvor godt samspillet fungerer mellem omsorg og sygepleje. Hvordan ældreomsorgens kontakter med brugerens pårørende fungerer, er et andet værdifuldt aspekt. Spørgsmålene bør også omfatte, om

de har yderligere behov, som tilgodeses på anden måde. Spørgsmålene til ikke-brugerne bør vedrøre, i hvilken udstrækning de har behov for pleje, støtte eller hjælp, i hvilken udstrækning deres behov er tilgodeset, og i givet fald på hvilken måde. Hvis de har behov for pleje, støtte eller hjælp, som ikke tilgodeses af den kommunale ældreomsorg, bør grunden til det efterspores.

Undersøgelserne er i den indledende fase i begyndelsen af 2007, og det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at afgøre, hvordan de svenske brugerundersøgelser kommer til at adskille sig fra de danske.

7 Grundskolen

Målsætninger vedr. effekt

Formålsformuleringen i folkeskoleloven er ændret i 2006, men indtil denne ændring fremgik det (Undervisningsministeriet 2003), at folkeskolens opgave i samarbejde med forældrene er

- *at fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling. Folkeskolen skal bidrage til, at eleverne udvikler erkendelse, fantasi og lyst til at lære, således at de opnår tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling til at handle.*

Folkeskolen skal endvidere gøre eleverne

- *fortrolige med dansk kultur og bidrage til deres forståelse for andre kulturer og for menneskets samspil med naturen.*
- *Skolen forbereder eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre.*

Der er fastsat trin- og slutmål for de enkelte fag i grundskolen, hvilket der ikke nærmere går ind i her.

Målsætninger vedr. proces

Folkeskolen må ifølge loven søge *at skabe rammer for oplevelse, virkelyst og fordybelse*. Skolens undervisning og hele dagligliv må bygge på *åndsfrihed, ligeværd og demokrati*.

Måling af effekt og proces

Der er på dette område en meget lang tradition for at måle elevernes udbytte af undervisningen, men først de senere år er resultat i form af elevernes opnåede karakterer ved den afsluttende eksamen blevet offentliggjort på forskellig måde til bl.a. sammenligning af skoler. På Undervisningsministeriets hjemmeside er der nu adgang til oplysninger for den enkelte skole om den *gennemsnitlige karakter (e)* ved grundskolens afgangsprøver. Det skal hertil bemærkes, at dette naturligvis ikke omfatter dem, der ikke går op til afgangsprøven.

Folketinget har i 2005 vedtaget lov om *gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne*, som skal give borgerne muligheder for at sammenligne skoler, uddannelser og uddannelsesinstitutioner. For den enkelte uddannelsesinstitution skal offentliggøres elevs og studerendes fuldførelsestid, fuldførelsesfrekvens, frafald, overgangsfrekvens til anden uddannelse og overgangsfrekvens til beskæftigelse. For grundskolerne er på Undervisningsministeriets hjemmeside offentliggjort *overgangsfrekvens til anden uddannelse efter tre måneder (e)*. De øvrige oplysninger er ikke relevante for grundskolen.

Folketinget har i april 2006 vedtaget at indføre *nationale test* som pædagogisk redskab i grundskolen. Testene skal omfatte læsning i 2., 4., 6. og 8. klasse, matematik i 3. og 6. klasse, engelsk i 7. klasse samt geografi, biologi og fysik/kemi i 8. klasse. Oplysninger om testresultater for den enkelte elev, grupper af elever, hold, klasser, skoler, kommuner og regioner mv. er fortrolige, og kun de, der har brug for oplysninger om testresultaterne, kan få adgang hertil. Testresultaterne opgøres og offentliggøres på landsniveau.

Testresultaterne vil imidlertid blive afrapporteret til skoler, kommuner og Undervisningsministeriet på forskellige niveauer:

Lærere:	Profilbeskrivelse og testrapport for hver elev og klassen.
Skolelederen:	Klassens gennemsnitsprofiler i de enkelte test, liste over de enkelte elevers resultat i hver klasse.
Kommunalbestyrelsen:	Skolernes gennemsnitsprofiler for hver test (fag/klasse/trin), kommunens samlede profil for hver test.
Undervisningsministeriet:	Kommunernes gennemsnitsprofiler på fag/klasse/trin, samlet landsprofil samt fordeling af resultater på køn og alder. Undervisningsministeriet vil efter anmodning kunne give forskere adgang til testresultaterne i forbindelse med gennemførelse af videnskabelige eller statistiske undersøgelser.

Der vil ske en statistisk korrektion for forskelle i elevernes baggrund (fx køn, etnicitet, forældres uddannelsesbaggrund og indkomstforhold) på både skole- og kommuneniveau. På denne baggrund kan det vurderes, hvordan den enkelte skole eller kommune ville have klaret sig, hvis elevsammensætningen havde været som landsgennemsnittet. Den enkelte skole og kommune vil få adgang til de korrigerede resultater.

Der er indført *obligatorisk sprogscreening* af alle børn, når de begynder i skolen. Formålet er at belyse børnenes sproglige udvikling med fokus på de aspekter, der især har betydning for børns læse- og staveudvikling. Det drejer sig om sprogforståelse, udtryksfærdighed, ordforråd, sproglig opmærksomhed mv.

Skolerne skal endvidere inddrage de bindende trin- og slutmål i vurderingen af den enkelte elevs udbytte af undervisningen. Skolerne skal som led i evalueringen bruge obligatoriske test, som udsendes af undervisningsministeren. De obligatoriske test er til internt brug på skolerne og til skole/hjem-samarbejdet, og de skal ikke bruges til at rangordne skoler med.

De nationale test kan ses i forlængelse af de såkaldte *PISA-undersøgelser*, der tester elevers kompetencer inden for en række fagområder: fx matematik, naturfag, læsning og problemløsning (Mejding 2004). PISA 2003 undersøgte endvidere elevernes holdninger til skolegang og sociale relationer i skolen. Elevernes holdning til følgende emner blev belyst:

- Skolen har ikke gjort meget for at forberede mig på voksenlivet, når jeg forlader skolen (e)
- Skolen har været tidsspilde (e)
- Skolen har hjulpet mig med at få selvtillid til at træffe beslutninger (e)
- Skolen har lært mig ting, der kan være til nytte på en arbejdsplads (e)
- Min skole er et sted, hvor jeg føler mig udenfor (eller holdes udenfor) (p/e)
- Min skole er et sted, hvor jeg let får venner (p/e)
- Min skole er et sted, hvor jeg føler mig hjemme (p/e)
- Min skole er et sted, hvor jeg tit føler mig forkert og på det forkerte sted (p/e)
- Min skole er et sted, hvor andre elever virker, som om de kan lide mig (p/e)
- Min skole er et sted, hvor jeg føler mig ensom (p/e)

Der er i alle tilfælde her tale om emner, der relaterer sig til undervisningen i grundskolen eller vilkårene på skolen. Målene kan relateres til en effekt af skolegangen, men flere af dem kan også tolkes i relation til processen (skolegangen), som kan have betydning for sluteffekten.

Brugernes tilfredshed med folkeskoler og frie grundskoler indgår i Finansministeriets brugertilfredshedsundersøgelser (fx 2005). I dette tilfælde er det elevernes forældre, der er bru-

gere. I undersøgelsen indgår bl.a. spørgsmål om tilfredshed med forskellige forhold ved deres barns/børns skole:

- Lærernes tid til den enkelte elev (p)
- De fysiske rammer indendørs (i)
- Mulighederne for som forældre at påvirke undervisningen (p)
- De udendørs faciliteter og arealer (i)
- De fysiske rammer indendørs (i)
- Skolens evne til at udfordre den enkelte elev (p)
- Undervisningsmaterialets kvalitet (i)
- Elevernes indflydelse på undervisningen (p)
- Skolens evne til at udvikle elevernes sociale færdigheder (e)
- Lærernes indsats for at skabe ro og orden i klassen (p)
- Lærernes lydhørhed over for dine synspunkter (p)
- Lærernes evne til at engagere eleverne (p)
- Dit barns faglige udbytte (e)
- Samarbejdet mellem skole og hjem (p)
- Lærernes faglige niveau (i)
- Dit barns trivsel (e)

Langt de fleste af disse emner handler om input (5) eller processen (8), mens få emner kan siges at handle om effekt af skolegangen, nemlig: udvikling af elevernes sociale færdigheder, barnets faglige udbytte og barnets trivsel. Emnerne indgår også i KL-Kompasset.

Mål i Norge og Sverige

I *Norge* udgives en årlig rapport "Utdanningsspeilet", og den beskriver bl.a. ressourcer, læringsudbytte og læringsmiljø i grundskolen.

Ressourceindsatsen er målt som kommunale og folkeskommunale udgifter pr. elev og som gennemsnitlig lærertæthed. Desuden anvendes lærertimer pr. elev og pædagogiske årsværk som mål for ressourceomfanget. Definitionen på gennemsnitlig lærertæthed i grundskolen er summen af elevtimer divideret med summen af lærertimer fratrukket lærertimer til modersmålsundervisning og undervisning i finsk.

Læringsudbytte belyses gennem standpunktskarakterer i de forskellige fag for afgangselever. Derudover gives der eksempler på resultater af forskellige test. Som i Danmark er der planlagt nationale prøver, og fra efteråret 2007 skal der afholdes nationale prøver i regning og læsning på norsk og engelsk på femte og ottende trin. Der vil endvidere blive gennemført obligatorisk kortlægningsprøve i læsning for andet trin i 2006-2007. Endvidere er læreres og elevers vurdering af egen IKT-kompetence kortlagt. Kompetencen drejer sig om brug af internet, at kommunikere, at spille spil, at downloade programmer/indhold, at arbejde audiovisuelt og at arbejde med tekst og tal.

Norge deltager som Danmark i den internationale PISA-undersøgelse.

Information om *læringsmiljø* baserer sig på en obligatorisk undersøgelse blandt elever på 7. og 10. trin i grundskolen, som til og med 2005 benævntes *elevinspektøren* og fra 2006 *elevundersøgelsen*. Undersøgelsen belyser elevernes trivsel, motivation, mobning, elevmedvirken, elevråd, psykosocialt miljø, fysisk læringsmiljø, arbejdsmiljø, undervisningsmidler, arbejdsmetoder, arbejdsplaner og læreplansmål (Furre m.fl. 2006).

I *Sverige* udgiver Skolverket en årlig publikation med dokumentation om bl.a. grundskolen (Skolverket 2006). I denne er der oplysninger om struktur, ressourceforbrug og elevernes resultater. Elevernes resultater består som i Danmark i hovedtræk af karakterer ved den afsluttende eksamen og andelen, som overgår til en gymnasieuddannelse.

På en hjemmeside <http://salsa.artisan.se> kan man for hver kommune og hver skole finde oplysninger om andel elever, der har nået de fastsatte mål, og det gennemsnitlige eksamensresultat. Der er beregnet værdier, der tager hensyn til skolernes/kommunernes elevsammensætning (andel elever med udenlandsk baggrund, andel drenge og forældrenes sammenvejede uddannelsesniveau).

Skolverket har siden 2003 gennemført systematisk inspektion af undervisningen i alle kommuner og skoler. Planen er, at alle skoler skal have en inspektion hvert 6. år. Undervisningsinspektionens opgave er at afdække, hvorvidt en skole fungerer i forhold til bestemmelserne i lovgivning, forordninger og nationale læreplaner. Inspektionen omfatter en analyse og vurdering på kommune- og skoleniveau i forhold til både kvalitet og det retslige aspekt.

8 Diskussion og konklusion

I denne rapport er gennemgået de overordnede formulerede målsætninger for en række centrale velfærdsydelser, og hvilke effektmål der har været anvendt. Det har været sigtet hermed at give et overblik over, i hvilken udstrækning der har været udformet effektmål, der belyser, hvorvidt målsætningerne nås, og hvor der kan være et behov for at udvikle anvendelige effektmål. Der er taget udgangspunkt i en model, som beskriver de forskellige elementer i serviceproduktion: input, processen til frembringelse af serviceproduktet, output og effekt i forhold til målgruppen. De mål, som i forskellige sammenhænge har været anvendt, har således været søgt rubriceret efter, om de måler input, proces, output eller effekt.

Det er i nogle tilfælde vanskeligt at afgøre, om et mål er relateret til input eller proces, proces eller output eller om det er relateret til proces eller effekt. Når forældre til børn i dagtilbud fx bliver bedt om at vurdere, hvor tilfredse de er med personalets tid til det enkelte barn, så kan dette relatere sig både til input og til processen. Det kan således ikke afgøres, om besvarelsen er sket ud fra en bedømmelse af de samlede personaleressourcer i forhold til antal børn (input) eller ud fra en bedømmelse af, hvor meget tid personalet bruger sammen med børnene (proces). Det vil her være relevant mere præcist at klargøre, hvad der ønskes målt, og at specificere målene i forhold hertil. I et andet eksempel bliver forældrene bedt om at angive deres tilfredshed med aktiviteterne i daginstitutionen. Er aktiviteterne her udtryk for en proces som led i at få børnene til at udføre bestemte aktiviteter, eller er der tale om, at aktiviteterne er et output, som skal give en bestemt effekt hos børnene? Det er et særkende ved serviceydelser, at det kan være vanskeligt og måske endda umuligt at skelne mellem proces og output, fordi output ofte er en del af processen. Det vil således heller ikke altid være muligt at konstruere mål, hvor det entydigt kan afgøres, om proces eller output måles.

Som et sidste eksempel er elever i folkeskolen blevet bedt om at tage stilling til udsagnet "Min skole er et sted, hvor jeg let får venner". Der indgår her i virkeligheden en kompleks bedømmelse, nemlig dels om eleven let får venner på sin skole, og om skolens måde at fungere på har betydning herfor. I virkeligheden er der tale om en bedømmelse af effekt og proces i ét udsagn samt en vurdering af kausaliteten. I brugerundersøgelserne forekommer der flere af denne slags mål, og det er typisk mål, som anvendes, når der ikke er betingelser til stede til at udføre sammenligninger mellem forskellige former for indsats eller mellem indsats og ikke-indsats. Når der er uklarhed med hensyn til, hvad der måles, er det imidlertid også vanskeligt at fortolke resultater, hvor målene har været brugt. Så selv om en række brugerundersøgelser indeholder mål for brugeroplevelse effekt, kan der rejses tvivl om anvendeligheden af sådanne effektmål.

I det følgende karakteriseres for hvert område de målsætninger, der er formuleret for effekt og proces. Endvidere gennemgås karakteren af de mål, der har været anvendt, og det diskuteres, hvilke dele af formålsformuleringerne der har været konstrueret anvendelige effektmål for.

Tilbud til børn og unge

Målsætninger for de offentlige *dagtilbud* vedrører forskellige aspekter af børns udvikling. Der synes imidlertid ikke at have været systematiske forsøg på at afdække, i hvilken udstrækning målsætningerne opfyldes. Finansministeriets måling af brugernes tilfredshed kommer tættest på, men disse måler ikke dagpasningstilbuddenes effekt på børnenes sociale og almene færdigheder. Der har været gennemført forskning, der forsøger dette, og der findes således redskaber til at måle børns udvikling i fx social kompetence.

Målsætningerne for indsatsen i *klubtilbud mv. til større børn og unge* er bredt formulerede ikke særligt præcise, hvilket gør det vanskeligt at fastlægge, hvad det er relevant at måle.

Det kan dog indirekte udledes, at et formål med fritidstilbuddene er at forebygge, at unge på grund af manglende indhold i deres fritid udvikler en u hensigtsmæssig adfærd. Der synes imidlertid ikke at være analyser, der forsøger at opgøre klubtilbuddenes effekt på brugernes sociale adfærd. Der er overhovedet kun gennemført ganske få analyser på dette felt, og de vedrører ofte skolefritidsordninger (SFO), som reelt er noget andet end klubtilbud. Brugernes tilfredshed med forskellige aspekter af fritidstilbuddenes indhold har været anvendt som kvalitetsmål. På dette felt vil forskellige mål for social kompetence eller social adfærd også kunne anvendes som effektmål.

Målformuleringerne for *tilbud til børn og unge med særlige behov* handler i bund og grund om, at indsatsen skal søge at normalisere tilværelsen for børn og unge med særlige behov og at give dem kontinuitet i deres tilværelse.

Der gennemføres ikke systematiske opgørelser af effekten på feltet eller af brugernes vurdering af indsatsen, men der foregår et arbejde med at udvikle indikatorer til at dokumentere indsatsen. Der har imidlertid været flere studier, som har anvendt forskellige mål. Umiddelbare mål for indsatsens effekt drejer sig om, hvorvidt der forekommer brud i en anbringelse, altså et ikke planlagt ophør, eller genanbringelse. Brud er udtryk for manglende kontinuitet, og genanbringelse er udtryk for, at den første (eller flere efterfølgende) anbringelse ikke løste problemet. Der har endvidere været anvendt ganske mange forskellige instrumenter til at måle udviklingen i børn og unges fysiske, psykiske og sociale funktionsevne og kompetencer, men de har altså ikke systematisk været brugt til at måle effekten af indsatsen over for denne gruppe.

Aktiv socialpolitik og beskæftigelsesindsats

Opsummerende kan målsætningerne på dette felt formuleres i fire punkter:

- at yde hjælp til forsørgelse, der skal forebygge social deroute som følge af ledighed,
- at yde service til arbejdsgivere for at opnå et velfungerende arbejdsmarked,
- at ledige kommer i beskæftigelse (bliver selvforsørgende),
- at ledige kommer tættere på arbejdsmarkedet.

Fokus de senere år har tydeligvis været på den arbejdsmarkedsrettede effekt af indsatsen. Lediges overgang til beskæftigelse eller selvforsørgelse har været et almindeligt anvendt effektmål både i systematiske opgørelser i det administrative system og i undersøgelser, forskning mv., og der har været konstrueret forskellige mål herfor. Derimod har der i de senere år stort set ikke har været fokus på effekten af at yde hjælp til forsørgelse, altså i hvilken udstrækning forskellige sociale ydelser eller størrelsen heraf har modvirket social deroute.

Formålet i forhold til at yde service til arbejdsgivere er bredt formuleret, og selv om der har været anvendt mål for dette i det administrative system, synes der at være behov for at udvikle mål for effekt af indsatsen på dette felt (at jobcentre bidrager til, at arbejdsgivere har adgang til den arbejdskraft, der er brug for).

Der er betydelige vanskeligheder i forhold til at udvikle mål for, i hvilken udstrækning ledige, som ikke er arbejdsmarkedsparate, er kommet tættere på arbejdsmarkedet. Ledige indplaceres i dag i matchkategorier alt efter, hvor langt de vurderes at være fra arbejdsmarkedet. Der er imidlertid tale om et subjektivt mål, der beror på et element af skøn, og som derfor kan give vanskeligheder med sammenlignelighed over tid og på tværs af personer og kommuner.

For personer i integrationsprogrammet kan progressionen i danskundervisningen, som har været anvendt, siges at være en dimension i forhold til, hvor tæt en person er på arbejdsmarkedet.

Sociale tilbud til voksne med funktionsnedsættelse

Hovedmålsætningen for indsatsen over for *voksne handicappede* er normalisering og integration i samfundet, altså at handicappede har et liv som andre eller så tæt på som muligt. Denne målsætning har således lighedspunkter med målsætningen for børn og unge med særlige behov. For handicappede voksne skal dette opnås gennem bl.a. kompensation for handicapet, tilgængelighed og ligebehandling i form af lige muligheder.

Der er kun få eksempler på en direkte måling af, i hvilken udstrækning handicappede er blevet kompenseret for deres handicap, oplever tilgængelighed og oplever ligebehandling. De mål, der typisk har været anvendt, må betegnes som indirekte eller som indikatorer, og de retter sig kun i beskedent omfang mod handicappedes individuelle levevilkår (i hvilken udstrækning de har et liv som andre). De mere overordnede og indirekte analyser af handicappedes vilkår beror på en bedømmelse af gennemført politik, regler og indsatser, der har som mål at kompensere for et handicap. Der synes på dette felt et klart behov for at udvikle mål, der retter sig mod individuelle effekter af handicapindsatsen.

Målsætningerne for indsatsen over for de *socialt mest udsatte voksne* retter sig mod at få hverdagen til at fungere og mod elementer i velbefindende.

Der er ikke gennemført systematiske målinger af effekt på feltet. De mål for effekt, som er anvendt i undersøgelser og forskning på dette felt, retter sig netop mod velbefindende og de udsatte gruppers sociale situation. Et eksempel er udsatte gruppers egen subjektive vurdering af deres tilværelse, vilkår og velbefindende. Der arbejdes endvidere blandt forskere på at udvikle samlede mål for udsatte gruppers velfærdsniveau/livskvalitet/levetilstand. Inklusion og eksklusion synes at være begreber, som er relevante som effektmål i forhold til disse grupper. Begreberne er defineret, og der findes metoder til at måle inklusion og eksklusion, der synes imidlertid brug for at udvikle begreberne i forhold til anvendelse på dette felt.

Målsætningerne for indsatsen over for *ældre* retter sig først og fremmest mod, at ældre skal (for)blive selvhjulpne og uafhængige af (offentlig) hjælp i så mange daglige gøremål som muligt.

Der eksisterer mål, som vil kunne opgøre ældres funktionsevne i daglige aktiviteter og velbefindende, men der er kun gennemført få undersøgelser, der forsøger at opgøre ældres funktionsevne og velbefindende som en effekt af den offentlige indsats. Det mest almindelige har været at gennemføre brugerundersøgelser, der afdækker brugernes tilfredshed med forskellige aspekter af hjælpen og dens udførelse.

Grundskolen

Målsætningerne for grundskolen handler på den ene side om elevernes tilegnelse af en række faglige færdigheder og kompetencer og på den anden side kompetence til at indgå som borger i det danske samfund.

De seneste år er det blevet almindeligt, at de centrale myndigheder offentliggør mål for elevernes udbytte af undervisningen i grundskolen. De mål, der anvendes til at dokumentere grundskolens indsats, retter sig langt overvejende mod elevernes færdigheder. Det drejer sig dels om standpunktskarakterer i forhold til målene for de enkelte fag, dels om test, der skal dokumentere elevernes færdigheder inden for forskellige fagområder. Skoleelever har vel altid været udsat for en bedømmelse af deres færdighedsniveau inden for forskellige fag, men det er relativt nyt, at disse bedømmelser bliver brugt som en indikator for undervisningskvaliteten på de enkelte skoler.

Brug af test er heller ikke nyt som metode til at måle elevers faglige færdigheder, men det er nyt, at standardiserede test bruges til at sammenligne skoler og klasser og således bruges til at måle kvaliteten af undervisningen. Der er desuden undersøgelser, der indeholder mål

for elevernes trivsel i skolen, for skolemiljøet og for skolens faciliteter, men disse mål kan ikke betegnes som effektmål.

Der er brugt langt færre kræfter på at måle, i hvilken udstrækning grundskolen forbereder eleverne til at være borgere i det danske samfund.

8.1 Konklusion

Der er en betydelig forskel i detaljeringsgraden og præcisionen i de formulerede målsætninger for de forskellige velfærdsydelser, og det betyder naturligvis forskellige vilkår for at formulere dækkende effektmål. Der er ligeledes forskel mellem de gennemgåede velfærdsområder med hensyn til, hvor systematisk det har været forsøgt at dokumentere indsatsen og måle effekten af indsatsen. Når det drejer sig om målsætninger for processen i serviceydelserne, er de i mange tilfælde bredt formuleret, og det er et gennemgående mål at sikre borgernes inddragelse og medbestemmelse i serviceydelserne.

Mange af de mål, som i de administrative systemer har været anvendt til at dokumentere indsatsen, har rettet sig mod input eller processen i serviceproduktionen. Der er kun få eksempler på mål, der retter sig mod effekt. Eksempler findes bl.a. inden for aktiv socialpolitik og beskæftigelsesindsatsen samt grundskolen.

På langt de fleste områder findes der effektmål, som har været anvendt i undersøgelser eller forskning. Der kan i nogle tilfælde være behov for at forfine disse mål, men de grundlæggende mål findes. Der synes dog at være et par undtagelser. Det gælder fx handicapindsatsen, lediges arbejdsmarkedsparathed, jobcentrenes betjening af arbejdsgivere, effekt af forsørgelsesydelser i relation til at modvirke social deroute og grundskolens effekt i forhold til at forberede eleverne til at være borgere i det danske samfund.

Inden for de fleste velfærdsydelser findes der således anvendelige mål til at opgøre relevante effekter, men den største udfordring er i alle tilfælde at afdække den kausale sammenhæng mellem indsats og effekt. Det vil i de fleste tilfælde volde metodiske problemer, og et godt eksempel på dette er indsatsen over for børn og unge med særlige behov. Selv om der har været udført mange undersøgelser for at dokumentere effekten, så har der stort set altid været vanskeligheder med at etablere et sammenligningsgrundlag, så effekten af den sociale indsats kan isoleres. For en uddybning af problematikken omkring afdækning af kausale sammenhænge henvises til bl.a. Nielsen m.fl. (2007).

Effektmål, som skal opgøre fx børns sociale og almene færdigheder eller voksnes velbefindende samt sociale, psykiske og fysiske funktionsevne, kan vise sig vanskelige at indarbejde i administrative systemer, så der bliver en løbende registrering af sådanne mål. Det vil lægge en betydelig arbejdsbyrde på personalet, og der kan vise sig problemer med validiteten og reliabiliteten af anvendelsen af forskellige måleinstrumenter. Effektmåling i sådanne tilfælde vil formentlig bedst kunne udføres gennem lejlighedsvis undersøgelser udført af særlige eksperter.

Der har i denne fremstilling været mindre fokus på procesmål, men det er vigtigt at understrege, at indsigt i processer og output i en indsats fx gennem proces- og outputmål er en vigtig forudsætning for at kunne fortolke effektmål. Effektmåling har først og fremmest mening, når den er relateret til processer og output.

9 Referencer

- Andersen, Signe Hald (2006): *Kommunal beskæftigelsesucces*. AKF Forlaget, København.
- Andersen, Signe Hald og Eskil Heinesen (2005): *Ikke-vestlige indvandreres integration på arbejdsmarkedet*. Notat, AKF.
- Ankestyrelsen (2006): *Manual for måling af sager i praksisundersøgelser*.
- Bach, Henning Bjerregaard og Joakim Boll (2003): *De svageste kontanthjælpsmodtagere. Barrierer for beskæftigelse*. 03:27, Socialforskningsinstituttet, København.
- Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*. København.
- Beskæftigelsesministeriet (2007a): *Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik*. Lovbekendtgørelse nr. 1460 af 12. december 2007.
- Beskæftigelsesministeriet (2007b): *Bekendtgørelse af lov om aktiv beskæftigelsesindsats*. Lovbekendtgørelse nr. 1074 af 7. september 2007.
- Bunnage, David; Ole Gregersen, Eigil Boll Hansen, Nanna Meilbak og Merete Platz (2001): *Kvalitet i ældreplejen*. 01:3, Socialforskningsinstituttet, København.
- Christoffersen, Mogens Nygaard (2002): *Social støtte til børn. En undersøgelse af børn, der modtog forebyggende hjælp i henhold til Serviceloven for første gang i 1998*. 5. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge. 9:2002, Arbejdspapir, Socialforskningsinstituttet.
- Clausen, Jens og Leif Husted (2005): *Progressionen i undervisningen på sprogcentrene 2000-2003*. AKF Forlaget, København.
- Clausen, Jens; Hans Hummelgaard, Leif Husted, Kræn Blume Jensen og Michael Rosholm (2006): *Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats*. AKF Forlaget, København.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2005): *Skolefritidsordninger. Mellem skole- og fritidspædagogik*. København.
- Danmarks Statistik (2006): *Offentlige finanser*. Statistiske Efterretninger, 2006:14.
- De Forenede Nationer (2006): *FN's standardregler om lige muligheder for handicappede*. Det Centrale Handicapråd, København.
- de Bruijn, Hans (2001): *Managing Performance in the Public Sector*. Routledge, London & New York.
- Deloitte (2006): *Dokumentation på ældreområdet*. Beslutningspapir.
- De Samvirkende Invalideorganisationer (1999): *Internationalt handicapindeks 1995-96. Handicaporganisationernes vurdering af, hvor langt man er kommet i forhold til målene fra FN's standardregler om lige muligheder for handicappede*.

Egelund, Tine og Anne-Dorthe Hestbæk (2003): *Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. En forskningsoversigt*. 03:04, Socialforskningsinstituttet, København.

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005): *Dansk handicappolitik i et internationalt perspektiv. Benchmarkinganalyse*. København.

Eskelinen, Leena (2006): *Kvalitativ forskning om frontlinjepraksis – arbejdets vilkår, effekt og klientmedvirken*. Notat, AKF.

Finansministeriet (2005): *Det mener brugerne! Brugertilfredshed med dagpasnings-, skole- og ældreområdet*. Schultz Distribution, Albertslund.

Furre, Harald; Inger-Johanne Danielsen, Rune Stiberg-Jamt og Einar M. Skaalvik (2006): *Analyse av den nasjonale undersøkelsen "Elevundersøkelsen" 2006*. Oxford Research, Kristiansand.

Geerdsen, Peter Pico og Lars Pico Geerdsen (2006): *Fra aktivering til beskæftigelse. En gennemgang af aktiveringsindsatsen i det danske dagpengesystem*. 06:20, Socialforskningsinstituttet, København.

Hansen, Eigil Boll; Vibeke Tornhøj Christensen og Eskil Heinesen (2008): *Home Help, Capacity of Daily Living and Well-being among Older People*. AKF, Working paper, København.

Hansen, Eigil Boll; Leena Eskelinen og Jan Kargaard Madsen (1999): *Hjemmehjælp og ældres velbefindende – en analyse af hjemmehjælpernes arbejdsprincipper i to kommuner*. AKF Forlaget, København.

Hansen, M.B. og E. Vedung (2005): *Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.

Hestbæk, A.-D. og M. Christoffersen (2002): *Effekter af dagpasning – en redegørelse for nationale og internationale forskningsresultater*. Arbejdsrapport 18:2002, Socialforskningsinstituttet.

Høgsbro, Kjeld (1997): *Dansk forskning vedrørende sindslidendes forhold*. Institut for Social Udvikling, København.

Høgsbro, Kjeld (2000): *Den sindslidende & lokale tilbud – et udkast til en helhedsforståelse*. Dafolo Forlag, Frederikshavn.

Kunnskapsdepartementet (2006): *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Oslo.

L130 (2002): *Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om individuel boligstøtte* (Frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp).

Larsen, Jørgen Elm (2004): *Fattigdom og social eksklusion. Tendenser i Danmark over et kvart århundrede*. 04:27, Socialforskningsinstituttet, København.

Madsen, Mikkel Bo; Marie Dam Mortensen og Anders Rosdahl (2006): *Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner*. 06:29, Socialforskningsinstituttet, København.

Mehlbye, Jill og Niels Neymark (1993): *Børns opvækst i dagpasning*. AKF Forlaget, København.

Mehlbye, Jill og Peter Rohde (2004): *Unge i døgnanbringelse – indsats og resultatdokumentation*. FOKUS.

Mejding, Jan (red.) (2004): *PISA 2003 – Danske unge i en international sammenligning*. Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, København.

Messel, Lars (2006): *Tværgående rapport 2005*. Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte, København.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2007): *Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark*. Lovbekendtgørelse nr. 1593 af 14. december 2007.

Nielsen, Connie; Peter Thisted Dinesen, Lars Benjaminsen og Jens Bonke (2007): *Effektmåling*. 07:08, Socialforskningsinstituttet, København.

Olsen, Leif; Olaf Rieper og Christine Lindrum Iversen (2001): *Hvordan skulle vi klare os uden? – mennesker fortæller om deres brug af amtslig rådgivning på handicapområdet*. AKF Forlaget.

Petersen, Stig (2003): *Hjemløse, misbrugere og sindslidende. Sammenfatning af resultater fra Socialministeriets evalueringsprogram*. Socialministeriet, København.

Posborg, Susanne (2003): *Et liv så tæt på det almindelige som muligt. Sammenfatning af resultater fra Socialministeriets evalueringsprogram*. Socialministeriet, København.

Regeringen (2003): *Handlingsplan for handicapområdet*.

Skolverket (2006): *Barn, elever, personal och utbildningsresultat. Kommunal nivå*. Rapport 276.

Socialdepartementet (2006): *Uppdrag om nationale brukarundersökningar inom vården och omsorgen om äldre*. Regeringsbeslut, Stockholm.

Socialministeriet (1998a): *Vejledning om Dagtilbud mv. til børn efter lov om social service*

Socialministeriet (1998b): *Vejledning om klubtilbud og andre socialpædagogiske fritidstilbud til større børn og unge efter lov om social service*.

Socialministeriet (1998c): *Vejledning om sociale tilbud til voksne med handicap*.

Socialministeriet (1998d): *Vejledning om den sociale indsats for de mest udsatte voksne*.

Socialministeriet (1998e): *Vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl.*

Socialministeriet (2006): *Vejledning om særlig støtte til børn og unge.*

Socialministeriet (2007): *Bekendtgørelse af lov om social service.* Lovbekendtgørelse nr. 1117 af 26. september 2007.

Styrelsen for Social Service (2006): *Brugerundersøgelse af aktivitets- og beskæftigelsestilbud for socialt udsatte.* Styrelsen for Social Service, Odense.

Undervisningsministeriet (2003): *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen.* Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003.

Undervisningsministeriet (2004): *Tidlig indsats – småbørns sprog- og begrebsudvikling med fokus på tværfagligt samarbejde og forældreinddragelse.* Uddannelsesstyrelsens tema-hæfteserie nr. 7 – 2004.

Undervisningsministeriet (2005): *Rapport fra Udvalget til forberedelse af en national handlingsplan for læsning.* København.

www.bedrekommune.no/veiledning/Manual_pleieogomsorg.htm

Bilag

Bilag 1 – Resultatindikatorer

Indikator tema	Indikator område	Dokumentation
UDBYTTE AF ANBRINGELSEN		
Handleplanens status	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Blev handleplanens mål for den unges døgnophold opfyldt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sagsdokumentation ▪ Faglige audit
Behandlingsplan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Blev målene i ungeinstitutionens behandlingsplan eller behandlingsplaner opfyldt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sagsdokumentation ▪ Faglige audit
Den unges aktuelle sundhedsstatus	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Status vedrørende eventuelle misbrugsproblemer ▪ Hygiejne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sagsdokumentation ▪ Lægelig dokumentation ▪ Unges evaluering
Den unges aktuelle status vedrørende kriminalitet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Status vedrørende eventuelle kriminalitetsproblemer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sagsdokumentation ▪ Politi og retsvæsen ▪ Unges evaluering
Den unges status vedrørende uhensigtsmæssig adfærd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Status vedrørende uhensigtsmæssig opførsel og adfærd ▪ Kommunikative færdigheder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sagsdokumentation ▪ Faglige audit ▪ Unges evaluering ▪ Forældres evaluering ▪ Andre interessenters evaluering
Den unges status vedr. arbejde og uddannelse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stabilitet vedr. arbejde og uddannelse ▪ Økonomi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sagsdokumentation ▪ Arbejde og uddannelse ▪ Unges evaluering
Den unges sociale status	<ul style="list-style-type: none"> ▪ På relevant tidspunkt: Økonomisk uafhængighed - at klare sig selv (selvforsørgelse) ▪ Indgå i sociale fællesskaber og netværk ▪ Bolig 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sagsdokumentation ▪ Faglige audit ▪ Unges evaluering ▪ Forældres evaluering
Den unges personlige status	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selvtillid, selverkendelse og selvindsigt ▪ Ansvarlighed ▪ Evne til at se egne muligheder, udfordringer ▪ Egenkontrol og konfliktløsning ▪ Evne til at overholde aftaler ▪ Praktiske færdigheder og selvhjulpethed 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sagsdokumentation ▪ Unges evaluering ▪ Forældres evaluering ▪ Faglige audit
Forældre og den unge	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Status på den unges og forældrenes gensidige forhold 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unges evaluering ▪ Forældreevaluering
Fritid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fritidsinteresser 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unges evaluering

Kilde: Mehlbye og Rohde, 2004.

Bilag 2 – Resultatkrav og målopfyldelse for 2005 for AF-systemet

1. De centrale resultatkrav

De regionale arbejdsmarkedsråd skal sikre, at virksomhederne – på kort og langt sigt – får den arbejdskraft, de har brug for

1: Arbejdsmarkedsrådet/AF skal forbedre effekten af virksomhedsbesøg i forhold til året før til minimum 2,6 pladser, samtidig med samarbejdsgraden med virksomhederne som minimum fastholdes i forhold til året før (måltal 41,6%)

Delvist opfyldt

På landsplan har AF opnået 2,5 pladser pr. besøgt virksomhed. Regionerne har opnået en samarbejdsgrad på 46,5%.

2: Udbuddet af arbejdskraft i regionen på egne flaskehalsområder samt på flaskehalsområder i tilstødende naboregioner skal efter indgåelse af jobplan og voksenlærlingeforløb være på 9,5 procentpoint højere end før indgåelse af jobplan (niveauet samt definition af naboregion fastlægges regionalt).

Ikke opfyldt

På landsplan har AF opnået en forøgelse af udbuddet af arbejdskraft på 9,2 procentpoint.

De regionale arbejdsmarkedsråd skal medvirke til at forebygge og afhjælpe langtidsledighed

3: Gennemsnittet af alle lediges selvforsørgelse skal forbedres i forhold til gennemsnittet året før. Selvforsørgelsen skal forbedres til 39,0% efter 4 mdr. og til 50,8% efter 10 mdr.

Ikke opfyldt

På landsplan er resultatet efter 4 mdr. 37,8% og efter 10 mdr. 48,6%

4: Gennemsnittet af alle lediges selvforsørgelse skal forbedres i forhold til gennemsnittet året før. Selvforsørgelsen skal forbedres til 33,6% efter 6 mdr. og 39,6% efter 18 mdr. efter overgang til minimumsaktivering.

Opfyldt

På landsplan er resultatet efter 6 mdr. 36,4% og efter 18 mdr. 41,9%

5: Højest 8,0% af de ledige i bruttogruppen (ledige der potentielt kan miste dagpengereetten i 2005), må miste dagpengereetten i 2005.

Opfyldt

På landsplan har 7,2% af bruttogruppen mistet dagpengereetten.

Note: Niveauerne fastlægges regionalt, og de angivne måltal er gennemsnit for de 14 AF-regioner.

2. Øvrige resultatkrav

Aktivitetsniveauet i AF skal være 42.903 helårspersoner.

Ikke opfyldt

Resultatet blev 36.187 helårspersoner.

Uddannelse må højst udgøre 55,0% af indsatsen.

Opfyldt

Resultatet blev 53,1%.

For de fire områder dækket af minimumsrettigheder (CV-samtale, kontaktforløb, første tilbud, gentaget tilbud) skal der være en rettidighed på 90%.

Ikke opfyldt

Resultatet blev for tre redskabers vedkommende under 90%.

Mindst 29,7% af alle ledighedsberørte dagspengeberettigede personer skal henvises til anden aktør.

Opfyldt

36,1% af samtlige ledighedsberørte blev henvist til anden aktør.

Note: Niveauerne fastlægges regionalt, og de angivne måltal er gennemsnit for de 14 AF-regioner.

Kilde: Arbejdsformidlingens årsrapport for 2005.