

Strategi for udvikling af sociale indsatser

Forord

Denne pjece præsenterer Børne- og Socialministeriets nye strategi for arbejdet med udvikling af sociale indsatser.

Det er en strategi, som bygger på eksisterende erfaringer, viden og metoder om sociale indsatser i Danmark. Men det er samtidig en strategi, som på afgørende punkter sætter en ny retning og nye standarder for en mere systematisk tilgang til arbejdet med at udvikle og udbrede sociale indsatser i Danmark.

Strategien understøtter de mange tiltag på socialområdet, der skal sikre, at de ca. 45 mia. kr., vi bruger årligt til indsatser på socialområdet, får større effekt og bruges på de indsatser, der virker for den enkelte.

Strategien får først betydning, når den kommer ud at arbejde. Det er afgørende, at principperne i strategien bliver en integreret del af udviklingsarbejdet på socialområdet fx i forbindelse med satspuljeinitiativer, så medarbejdere på socialområdet, får det bedste faglige grundlag for at skabe progression og bedre livskvalitet for udsatte børn og voksne.

Strategien sætter fokus på nogle af de centrale udfordringer, som er identificeret på baggrund af en indsamling af erfaringer fra gode og mindre gode eksempler på, hvordan arbejdet med udvikling af metoder og indsatser foregår og har foregået.

På den baggrund er der identificeret en række principper for udviklingen af sociale indsatser, som skal sikre, at udviklingsarbejdet tilrettelægges mere systematisk. God læselyst!



Mai Mercado
Børne- og Socialminister

Indhold

Strategien kort fortalt	4
Hidtidige resultater er utilstrækkelige	8
Veje til større effekt	8
Erfaringerne fra det hidtidige arbejde danner grundlag for ny model	10
Fasemodel for udvikling af sociale metoder og indsatser	13
Bilag: Kort om socialområdet	16

Strategien kort fortalt

Dette er en ny fælles strategi for arbejdet med at udvikle og udbrede metoder på socialområdet. Strategien skal sikre, at en større del af støtten og hjælpen til socialt udsatte og mennesker med handicap kommer til at bygge på viden om, hvad der virker.

Formålet med indsatserne på socialområdet er at forebygge og afhjælpe sociale problemer. I situationer, hvor det ikke er muligt, tager indsatsen sigte på at mindske konsekvenserne af sociale problemer eller kompensere for funktionsnedsættelser for at tilgodese borgerens behov og på den måde øge livskvaliteten.

Der anvendes årligt ca. 45 mia. kr. til indsatser på socialområdet. I de senere år er indsatserne på socialområdet i stigende grad blevet baseret på metoder med dokumenteret effekt, men der er fortsat behov for mere viden om, hvad der virker, og hvordan det virker.

En af vejene til at øge afkastet af de afsatte ressourcer handler om at udvikle og udbrede indsatser med dokumenteret effekt: Det kan afprøves, om en indsats rent faktisk gør en positiv forskel, og det kan vurderes, om indsatsen kan konkurrere med andre veldokumenterede indsatser. I så fald kan det være hensigtsmæssigt at udbrede indsatsen til flere kommuner.

Det lyder nemt, men der er mange udfordringer forbundet med at modne, afprøve og udbrede socialfaglige indsatser. Det er i sig selv vanskeligt at skabe gode resultater i forbindelse med modning, afprøvning og udbredelse. Men der er også mange faldgruber forbundet med at få de tre faser til at spille sammen. Selv om en ny indsats er afprøvet, og der er dokumenteret en effekt, så er det ikke sikkert, at det er nemt eller hensigtsmæssigt at udbrede den.

I det hidtidige arbejde med at udvikle og udbrede metoder er der opsamlet en række både gode og mindre gode erfaringer, som har været katalysator og dannet grundlag for principperne i den nye strategi. Konkret er der samlet erfaringer fra projekter, der er sat i gang de senere år.

Erfaringerne viser, at der er behov for en mere systematisk tilgang til udviklingsarbejdet på socialområdet. Det er ikke nyt, at der arbejdes med at udvikle og udbrede nye indsatser, men arbejdet har været for sporadisk funderet på enkeltstående aktiviteter, og der har ikke været tilstrækkelig systematik i, hvordan de forskellige aktiviteter er bragt i spil.

I nogle tilfælde er man straks gået i gang med at udbrede en metode, fordi den har vist lovende resultater lokalt eller i udlandet uden at indtænke, om metoden vil være effektiv i den konkrete kontekst. I andre tilfælde er man startet med afprøvning i stor skala med henblik på senere udbredelse uden at vurdere omkostningerne ved afprøvningen, eller man har arbejdet med modning, afprøvning og udbredelse på samme tid eller uden, at det har været klart, hvilken fase man er i. Udviklingen af nogle indsatser er også gået i stå, fordi der ikke har været afsat midler til de efterfølgende faser af udviklingsarbejdet.

Det kan selvfølgelig være fristende straks at afprøve og udbrede en metode, fordi man tror på den, eller fordi man føler behov for at vise handlekraft over for et konkret socialt problem. Men det kan faktisk vise sig at være en omvej i bestræbelserne på at få metoden udbredt.

Arbejdet med metoden vil i mange tilfælde sande til, hvis arbejdet ikke er ordentligt forberedt, og der er risiko for ressourcespild.

Ud over de økonomiske omkostninger ved forceret afprøvning og udbredelse er der også risiko for menneskelige omkostninger. Hvis man tager en metode i brug, før der er tilstrækkeligt kendskab til, hvordan den virker, så er der risiko for, at udsatte borgere modtager en indsats, som ikke afhjælper problemerne eller ikke dækker borgerens behov. Der bør altid tages højde for den tid og energi, som borgeren bruger på at deltage i udviklingen af nye indsatser.

Den nye strategi skal sikre et større afkast af investeringerne i at udvikle indsatser med dokumenteret effekt.

Når arbejdet er bedre koordineret og sammentænkt, så vil flere udviklingsprojekter resultere i en indsats med veldokumenteret effekt, som kommunerne kan bruge i den sociale indsats. I takt med at man i højere grad baserer sig på indsatser med dokumenteret effekt, vil der komme et større gennemslag af de 45 mia. kr., der årligt bruges på sociale indsatser.

Det højere afkast indebærer både gevinster for samfundet som helhed og for den enkelte borger, som modtager hjælp og støtte. Socialt udsatte borgere og mennesker med handicap vil opleve, at de får en hjælp og støtte, der gør en større forskel i deres liv. For eksempel i form af større livskvalitet og stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kernen i den nye strategi er en fasemodel, der klart definerer vejen fra en problemstilling identificeres, og til der findes en idé til en løsning, og hvilke efterfølgende faser som skal gennemføres, indtil idéen er udviklet til en veldokumenteret metode, som kan udbredes.

Strategien holder fast i, at modning, afprøvning og udbredelse er nødvendige faser i arbejdet med udviklingen af indsatser på socialområdet. Men hvis flere projekter skal blive en succes, er der brug for en bedre kobling til det, der ofte er inspirationskilden til nye metoder.

En af de vigtigste inspirationskilder er lovende praksis, som ofte er udviklet lokalt. Det er helt centralt, at et sådant arbejde har mulighed for at føde ind i den nationale metodeudvikling, hvis socialindsatsen skal have større effekt.

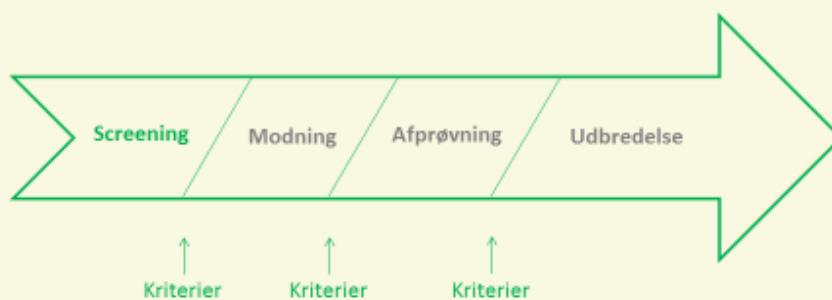
Men hvis en lokalt udviklet praksis skal udbredes, er det blandt andet nødvendigt, at man får identificeret de elementer i metoden, der er afgørende for effekten. Ellers er det ikke muligt at udbrede metoden til andre sociale tilbud og kommuner, og så får man ikke glæde af de nyttige erfaringer som socialrådgivere, pædagoger, sundhedsprofessionelle og andre faggrupper på det sociale område gør sig.

I andre tilfælde lader man sig inspirere af indsatser fra andre lande, hvor bestemte målgrupper har haft stor glæde af et bestemt program. Inden indsatsen afprøves i dansk sammenhæng, bør man blandt andet være sikker på, at indsatsen er systematisk beskrevet. Hvad består indsatsen af, hvilke aktører involverer indsatsen, og hvad er de relevante målgrupper? Og er der kulturelle, juridiske eller økonomiske barrierer, som står i vejen for, at metoden kan afprøves og udbredes i Danmark?

Strategien skal være rammen for arbejdet med at udvikle indsatserne på socialområdet. Den skal sikre god sammenhæng mellem faserne. Det sker især ved at bringe to nye elementer i spil. En ny integreret *screeningsfase* og *kriterier*, som skal opfyldes, for at kunne gå fra en fase og til den næste, jf. figur 1.

Figur 1

Ny strategi for modning, afprøvning og udbredelse



Anm.: De forskellige kriterier er uddybet i Drejebogen.

Kilde: Se Drejebogen.

Den nye screeningsfase skal give gode forudsætninger for en succesfuld modning, afprøvning og udbredelse. Fasen kan både tage udgangspunkt i en helt konkret metode, der har vist lovende resultater, eller i en social problemstilling, som ønskes via en ny metode på baggrund af eksisterende viden og teori.

Screeningsfasen skal etablere et fagligt beslutningsgrundlag med henblik på at vurdere, om man skal gå videre med egentlig modning og afprøvning af indsatsen. Der skal blandt andet afdækkes eventuelle forudsætninger, som skal opfyldes før afprøvning og udbredelse af indsatsen.

Hvis screeningsfasen eksempelvis viser, at indsatsen er meget omkostningsfuld sammenholdt med den forventede effekt, kan det tale for, at afprøvningsfasen ikke iværksættes. Den høje omkostning er ikke nødvendigvis en hindring for afprøvning, men kan umuliggøre en udbredelse – og i givet fald bør man tage konsekvensen allerede efter screeningsfasen.

Screeningsfasen kan også vise, at effekten af en ny indsats formentlig ikke er større end effekten af eksisterende indsatser, som er konkurrencedygtige. I denne situation er det vigtigt, at der ikke iværksættes en afprøvning i stor skala, idet det vil være spild af økonomiske ressourcer og betyde, at borgere på socialområdet ikke får en lige så god hjælp og støtte, som de kunne have fået, mens afprøvningen står på.

Screeningen kan også afdække andre barrierer, der kan gøre det vanskeligt at modne, afprøve og udbrede. Der kan fx være tale om faglige, kulturelle eller etiske barrierer. Det kan

også være hensigtsmæssigt at afvente resultatet af arbejdet med en anden ny og lovende indsats, der omfatter de samme målgrupper, inden arbejdet med endnu en indsats iværksættes.

En screeningsfase vil som regel være meget mindre ressourcekrævende end faserne modning, afprøvning og udbredelse. Men fasen er central for at sikre større succes for de projekter, som igangsættes. Ved at screene projekter før afprøvning og udbredelse sættes i værk bliver det muligt at arbejde fagligt og systematisk med flere ideer og indsatser for de samme midler. Det giver flere ressourcer til at videreudvikle de indsatser, hvor screeningen har vist, at de forventeligt vil kunne udvikles og udbredes med succes.

I udgangspunktet vil det være nødvendigt, at en indsats følger faserne systematisk. Der kan dog være eksempler på indsatser, der allerede er klar til at blive udbredt, fordi de er velbeskrevet og afprøvet uden, at man formelt har anvendt en screenings-, modnings- og afprøvningsfase.

Det andet nye element i strategien er klare kriterier for, hvornår man går fra en fase til den næste.

Kriterierne er udformet på baggrund af erfaringer fra det hidtidige arbejde med at udvikle metoder på socialområdet, hvor arbejdet ikke har været succesfuldt, fordi man er trådt for hurtigt ind i næste fase. Kriterierne har udelukkende fokus på indhold og indebærer ikke proceskrav. Det betyder fx, at arbejdet med en indsats kan hoppe en eller flere faser over, hvis kriterierne allerede er opfyldt.

Kriterierne spiller i fasemodellen ind i et beslutningsgrundlag. Med det i hånden kan der træffes beslutning om, hvorvidt der skal arbejdes videre med indsatsen i næste fase. Når kriterierne er opfyldt, er der gode muligheder for, at den næste fase bliver en succes.

Der vil også være indsatser, hvor beslutningsgrundlaget viser, at det ikke er hensigtsmæssigt at gå videre til næste fase. Der kan eksempelvis være tale om en indsats, der så lovende ud, men som efter afprøvningsfasen viser sig ikke at have tilstrækkelig stor effekt til, at den er konkurrencedygtig i forhold til de metoder, der allerede anvendes. Et andet eksempel kunne være en indsats, som under en pilottest i modningsfasen viser sig at være svær at implementere i praksis.

Der er forskellige muligheder i de tilfælde, hvor kriterierne for at gå videre til næste fase ikke er opfyldt. I nogle tilfælde vil det være muligt at justere indsatsen og gennemføre fasen på ny. Man kan også beslutte helt at stoppe arbejdet med indsatsen. I dette tilfælde er det vigtigt, at erfaringerne fra arbejdet bliver opsamlet og evalueret.

Arbejdet med at udvikle socialområdet inkluderer en lang række aktører. Staten sætter rammerne og bidrager til vidensudvikling og -spredning. Kommunerne visiterer og tilrettelægger langt de fleste indsatser på socialområdet og har derfor en central rolle i alle faserne. Det samme har en række leverandører private såvel som offentlige, der bidrager til at understøtte udviklingen og implementeringen af nye indsatser. Men helt afgørende er medarbejdere

blandt andet i bo- og dagtilbud, i social- og beskæftigelsesforvaltningen, i sundhedssystemet og i frivillige organisationer, som arbejder med indsatserne til daglig.

Børne- og Socialministeriet vil fremadrettet basere sit udviklingsarbejde på de principper, der er fastlagt i denne strategi. Strategien er udviklet med henblik på at kunne sikre større gennemslag af de midler til udvikling og udbredelse, der afsættes som led i eksempelvis satspuljeforhandlinger.

Strategien kan imidlertid også være relevant i fonde eller andre aktørers arbejde med at udvikle og udbrede metoder på socialområdet. Børne- og Socialministeriet vil stille sine erfaringer til rådighed for andre aktører, der måtte ønske at trække på strategien.

Hidtidige resultater er utilstrækkelige

Den sociale indsats lykkes i mange tilfælde. Men der er et klart potentiale for at skabe større fremskridt inden for alle målgrupper – både i forhold til at forebygge og afhjælpe sociale problemer og fremme mulighederne for uddannelse og beskæftigelse, hvor det er realistisk.

Socialpolitisk Redegørelse 2016 afdækker en række områder, hvor resultaterne af indsatsen ikke er gode nok. Udsatte børn og unge trives dårligere og har oftere højere fravær i skolen end ikke-udsatte, og udsatte børn klarer sig fagligt dårligere i læsning og matematik. Kun 36 pct. har færdiggjort en ungdomsuddannelse som 25-årig. Blandt unge, som ikke har været socialt udsatte, gør det sig gældende for 73 pct.

Flertallet af personerne i misbrugsbehandling får ikke misbruget under kontrol, og 60 pct. af brugerne på forsorgshjem er ikke i egen bolig året efter.

Det fremgår også af Socialpolitisk Redegørelse 2016, at cirka halvdelen af mennesker med handicap har været på førtidspension, siden de var i starten af 20'erne. Der vil i mange tilfælde være tale om personer, der har et medfødt handicap med en betydelig sværhedsgrad. For denne gruppe handler indsatsen om at gøre borgeren mere selvhjulpent og styrke livskvaliteten. For den anden halvdel kan indsatsen også sigte på at gøre borgeren mindre afhængig af hjælp, men for en stor gruppe skal indsatsen udvikle arbejdsevnen. Kun 17 pct. er i beskæftigelse, mens hele 23 pct. modtager kontanthjælp mv., og 60 pct. er på førtidspension. Der er dog flere tegn på et beskæftigelsespotentiale. Blandt andet har mange erfaring fra tidligere beskæftigelse.

Det er særligt svært at spore fremskridt for socialt udsatte, der har komplekse problemer. Knap 40 pct. af udsatte børn og unge har mere end ét problem. Blandt socialt udsatte voksne er det 60 pct., der har komplekse problemer.

For at kunne skabe flere og større fremskridt er der brug for mere viden om, hvordan man bedst hjælper socialt udsatte og mennesker med handicap.

Veje til større effekt

Det vil styrke effekten af indsatserne, hvis der arbejdes med konkrete mål, som der kan følges op på, så indsatsen kan justeres, hvis målene ikke indfries. Det er også vigtigt, at kom-

munerne har gode muligheder for at kunne sammenligne sig med andre kommuner og lade sig inspirere af gode erfaringer. Børne- og Socialministeriet arbejder sammen med blandt andre KL på at indsamle bedre data på socialområdet.

For at sætte retning og sikre større fremdrift har regeringen fastsat 10 ambitiøse mål for social mobilitet. De overordnede sigtelinjer er, at flere skal være en del af arbejdsfællesskabet, og at færre skal være socialt udsatte.

De sociale mål dækker både udsatte børn og unge, udsatte voksne og mennesker med handicap. Målene sætter fokus på en række af de områder, hvor indsatsen i dag ikke gør en tilstrækkelig forskel i forhold til at skabe progression, jf. boks 1.

Boks 1

10 mål for social mobilitet – fordi alle kan

Flere skal være en del af arbejdsfællesskabet

- Udsatte børn og unges faglige niveau i læsning og matematik i folkeskolen skal forbedres
- Flere 18-21-årige, der har modtaget en social foranstaltning inden for de seneste fem år, skal være i gang med eller have gennemført en ungdomsuddannelse
- Flere personer, som får en social indsats som følge af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal i uddannelse og beskæftigelse
- Flere personer, som modtager en indsats for sociale problemer eller psykiske vanskeligheder efter serviceloven, skal i uddannelse og beskæftigelse
- Flere personer udsat for vold i nære relationer skal i uddannelse og beskæftigelse

Færre skal værre socialt udsatte

- Færre 15-17-årige udsatte unge skal modtage en fældende strafferetlig afgørelse
- Færre skal være hjemløse
- Flere af de personer, der afslutter et behandlingsforløb for stofmisbrug, skal være stoffrie eller have et reduceret eller et stabiliseret stofmisbrug
- Flere personer i offentlig alkoholbehandling skal afslutte et behandlingsforløb som alkoholfri, med en reduktion i alkoholforbruget eller med relevant henvisning
- Flere mennesker, som står uden for arbejdsmarkedet og som ikke er under uddannelse, skal være en del af den frivillige indsats

Kilde: '10 mål for social mobilitet – fordi alle kan', Regeringen 2016.

Arbejdet med at udvikle indsatser med dokumenteret effekt er centreret omkring Socialstyrelsen, som arbejder med udvikling, rådgivning og implementering på hele det sociale område. Det er Socialstyrelsens opgave at tilvejebringe ny viden og formidle og udbrede virksomhedsfaglige sociale metoder og praksisser.

Siden 2011 er omkring en femtedel af midlerne i satspuljen afsat til projekter, som indeholder modning, afprøvning eller udbredelse. De øvrige midler i satspuljen består blandt andet af driftsbevillinger til frivillige foreninger og andre lokale aktører.

Der er i de senere år skabt bedre rammer for metodeudvikling på socialområdet. De sociale mål sætter retning for arbejdet, Socialpolitisk Redegørelse identificerer videnshuller, og med

satspuljeaftalen for 2017 er der afsat betydelige midler til systematisk udvikling og udbredelse af indsatser med dokumenteret effekt.

Socialstyrelsen har en lang række værktøjer til at understøtte vidensbaserede sociale indsatser. For eksempel en vidensportal, som formidler aktuelt bedste viden om indsatserne på socialområdet, og en vidensdeklaration, hvor aktører på det sociale område kan danne sig overblik over vidensgrundlaget bag en konkret social indsats eller metode.

Senest har SFI og Socialstyrelsen i en rapport om lovende praksis kastet et systematisk blik på, hvad der kendetegner en lovende praksis og giver et konkret måleredskab til at indkredse og anerkende de sociale indsatser, som endnu ikke er effektmålt, men som besidder egenskaber, der gør, at de har en god sandsynlighed for at hjælpe borgerne.

Men for at udnytte rammerne er der brug for, at arbejdet med at udvikle og udbrede indsatser med dokumenteret effekt planlægges bedre og systematiseres.

Erfaringerne fra det hidtidige arbejde danner grundlag for ny model

Et blik på historien viser, at der i mange projekter ikke har været taget de nødvendige skridt på vejen til at sikre, at en metode er levedygtig, før den forsøges udbredt. Projekterne har været forcerede og for eksempel sprunget en eller flere faser over og gået direkte til udbredelse. Det er ofte sket ud fra et ønske om, at man med det samme vil gøre en forskel for udsatte borgere og mennesker med handicap. Men fordi projekterne har været forhastede, har det betydet, at afkastet af arbejdet har været mindre, end det kunne have været.

Der har blandt andet været tilfælde, hvor faserne er blandet sammen i bestræbelserne på at nå igennem et helt udviklingsprojekt inden for satspuljens fireårige ramme.

I forbindelse med Efterværnspakken skulle der fx udvikles en samarbejdsmodel, som skulle sikre en koordineret støtte til nuværende og tidligere anbragte unge mellem 15 og 23 år i overgangen til en selvstændig voksertilværelse med uddannelse eller beskæftigelse. Arbejdet var tilrettelagt, så afprøvningsfasen fandt sted samtidig med udbredelse blandt andet for at kunne nå at evaluere på effekten af udbredelsen inden for den fireårige ramme. Evalueringen af projektet viser, at der ikke kan påvises en positiv effekt for de unge, som fik den koordinerede indsats. Men evalueringen peger også på, at målene om uddannelse og beskæftigelse ikke var de rette mål givet projektets tidshorisont.

I forbindelse med projektet om arbejdsrehabiliteringsklubber (ARK) endte afprøvningsfasen uden brugbare resultater for en efterfølgende udbredelsesfase. Det betød, at indsatsen i dag kun lever videre i enkelte kommuner uden en evaluering, som kan påvise en dokumenteret effekt af indsatsen. Hvis afprøvningen ikke bygger på en tilstrækkelig velbeskrevet metode med tilhørende evalueringsdesign, som sikrer, at afprøvningen finder sted på en ensartet måde i de forskellige afprøvningskommuner, kan resultaterne ikke anvendes til at danne grundlag for en succesfuld udbredelse.

En dokumenteret effekt er samtidig kun en blandt flere nødvendige betingelser for en succesfuld udbredelse. Det er også nødvendigt, at indsatsen er efterspurgt af kommunerne, hvis den skal kunne forankres efterfølgende. Det gælder for eksempel Exit Prostitution, som til

trods for gode resultater af andre årsager ikke lader til at være levedygtig i mere end én kommune efter projektets afslutning. Hvis metoder og indsatser skal kunne udbredes til mange kommuner, er det centralt, at den kommunale efterspørgsel afdækkes, og at man på den baggrund overvejer at justere metoden, hvis der ikke er tilstrækkelig stor efterspørgsel.

Der er også eksempler, hvor projekter er sandet til, fordi der indledningsvis ikke har været gennemført en screeningsfase for at afdække forudsætninger for at gennemføre de efterfølgende modnings- og afprøvningsfaser. I arbejdet med 'De Utrolige År' (DUÅ) til dagtilbudsområdet gik man i gang med afprøvningsfasen uden at have afklaret, om der var tilstrækkelig opbakning fra kommunerne til at medvirke til at afprøve indsatserne. Resultatet blev, at afprøvningen gik i stå, hvilket en mere systematisk modningsfase kunne have forhindret. Der blev ikke gennemført en egentlig afprøvning på trods af afsatte midler.

Boks 2

Fire eksempler på erfaringer fra det hidtidige arbejde

Samarbejdsmodellen "Vejen til uddannelse og beskæftigelse": I forbindelse med Efterværnspakken, som blev finansieret af satspuljen for 2011, blev der afsat midler til udvikling af en samarbejdsmodel. Samarbejdsmodellen skulle sikre en koordineret støtte til nuværende og tidligere anbragte unge mellem 15 og 23 år i overgangen til en selvstændig voksentilværelse med uddannelse eller beskæftigelse.

Projektet var defineret som metodeudvikling med udviklings- og afprøvningsfaser, men med sideløbende udbredelse og implementering. Hele projektet skulle afvikles inden for den fireårige ramme.

Modellen er efterfølgende blevet implementeret i en række kommuner. Samarbejdsmodellen har karakter af en lovende praksis, og den er videreudviklet, så den i dag også anvendes på hjemløseområdet og med psykiske sårbare unge.

Evalueringen af samarbejdsmodellen viser, at man får rekrutteret den rigtige målgruppe til initiativet. Men man kan ikke se forskel på unge, der har fået den koordinerede indsats, og en sammenligningsgruppe af andre tidligere anbragte unge i forhold til målene om uddannelse og beskæftigelse. I evalueringen vurderer forskerne, at det sandsynligvis skyldes, at det har været for tidligt at lede efter effekter i forhold til uddannelse og beskæftigelse.

Erfaringerne fra projektet peger på, at en klar opdeling af projektet i adskilte faser med tilhørende kriterier ville have skabt en struktur for projektet, som ville tydeliggøre, at der fx kunne være behov for relevante delmål på vejen til at måle effekt på uddannelse og beskæftigelse. En modningsfase med det rette evalueringdesign kunne have afklaret, hvilke resultater som man kunne forvente for de unge på kort sigt. Derefter kunne der gennemføres en afprøvningsfase med mulighed for en efterfølgende udbredelse afhængig af resultaterne. Endelig kunne en afprøvningsfase med en længere tidshorisont ud over den fireårige ramme give mulighed for at undersøge effekter vedrørende de unges uddannelse og beskæftigelse.

Arbejdsrehabiliteringsklubber (ARK) for voksne med erhvervet hjerneskade: Projektet om ARK for voksne med erhvervet hjerneskade var finansieret af satspuljen for 2010. Formålet var at etablere klubber for voksne med erhvervet hjerneskade med fokus på meningsfuld beskæftigelse med afsæt i club-house-modellen, som benyttes i psykiatrien, og den danske institution Hovedhuset. Der blev etableret fem klubber i fem forskellige kommuner. Der indgik en evaluering, som dels havde fokus på læring og udvikling i forhold til modellen, og dels skulle vurdere målopfyldelsen i forhold til på forhånd fastsatte kriterier.

Projektet skulle etablere og afprøve modellen for ARK. Klubberne strukturerede deres daglige drift forskelligt og implementerede værdierne fra clubhouse-modellen forskelligt. Med en stor lokal variation i implementeringen af de metoder, der afprøves, var det i praksis umuligt at konkludere generelt på resultaterne. Blandt andet derfor lykkedes det ikke udvikle en veldokumenteret metode, som kunne udbredes.

Erfaringerne fra projektet peger på, at der burde være gennemført en modningsfase for at udarbejde en mere velbeskrevet og operationel beskrivelse af metoden samt afklare forudsætningerne for afprøvningsfasen.

De Utrolige År (DUÅ) dagtilbud: I forbindelse med initiativet "Tidlig Indsats – Livslang Effekt" var det intentionen at udvikle generelt forbyggende tiltag til børn i 0-6-årsalderen: DUÅ-dagpleje, DUÅ-vuggestue og DUÅ-børnehave. Resultatet skulle blandt andet danne grundlag for en vurdering af, om indsatserne havde effekt, var omkostningseffektive og kunne implementeres i kommunerne. Der eksisterende allerede et vidensgrundlag om indsatserne fra nogle få kommuner, som af egen drift arbejdede med indsatserne.

Det viste sig imidlertid, at det var meget svært at få nye kommuner med på afprøvningsprojekterne. Kom-

munerne anså DUÅ for relevant på dagtilbudsområdet, men mange var ikke klar til at afprøve de nye indsatser.

I første omgang blev projektet bremset af, at der ikke var nok kommuner. Senere blev projektet stoppet på grund af en reduktion af forebyggelsespakken.

Erfaringerne fra projektet peger på, at en indledende screeningsfase kunne have afdækket, under hvilke omstændigheder DUÅ-indsatserne ville være attraktive for kommunerne. Hvis screeningsfasen havde et positivt udfald, havde det været relevant med modning, hvor indsatserne blev konkret beskrevet og pilotafprøvning med få kommuner fremfor at satse på en afprøvning i stor skala i en lang række kommuner. Det vil ofte både være mindre omkostningsfyldt og samtidig give mulighed for at justere indsatserne inden en endelig udbredelse.

EXIT – prostitution: Initiativet blev igangsat som en stor satsning på prostitutionsområdet, hvor metoden CTI (Critical Time Intervention) skulle afprøves i indsatsen for prostituerede. Initiativet er finansieret af satspuljen for 2012 og afsluttes med et års forlængelse af projektperioden med udgangen af 2016. Derfor foreligger der ikke en endelig evaluering. Et statusnotat udgivet i starten af 2015 viste, at selve indsatsen havde gode resultater.

Projektkommunerne blev udvalgt til deltagelse uden på forhånd at have udvist interesse i indsatsen. Det er usikkert, i hvor høj grad de deltagende kommuner vil forankre indsatsen og anvende den fremadrettet. Det tegner til, at kun en enkelt kommune arbejder med at bibeholde CTI-indsatsen målrettet prostituerede, efter projektets afslutning.

Erfaringerne fra projekter viser, at en screeningsfase kunne have afdækket, om indsatsen var efterspurgt i kommunerne og dermed have afklaret, om metoden efterfølgende ville blive forankret i de udpegede kommuner. Det ville også have været relevant at undersøge, om der var målgruppe og dermed basis for at udbrede indsatsen til flere kommuner, hvis den viste sig gavnlig.

Fasemodell for udvikling af sociale metoder og indsatser

Kernen i den nye strategi er en fasemodell, som skal løse nogle af de udfordringer, som tidligere projekter har lidt under. Der er udarbejdet en Drejebog[[INDSÆT LINK](#)], som præsenterer modellen i detaljer.

Modellen er inddelt i fire faser: screening, modning, afprøvning og udbredelse. I udgangspunktet skal udviklingen af metoder altid begynde i screeningsfasen og gennemføre modnings- og afprøvningsfaserne, før metoden kan udbredes, jf. figur 2.

Screeningsfasen er et nyt element i arbejdet med at udvikle indsatser på socialområdet. I screeningsfasen skal der ske en målgruppeafgrænsning, en vurdering af relevans og efterspørgsel efter den metode eller indsats, som man arbejder med, samt vurdering af vilkår for og planlægning af de efterfølgende faser.

Screeningsfasen skal sikre, at det er afklaret, hvilket fagligt vidensgrundlag en eksisterende eller ny metode bygger på, og at metoden er efterspurgt og derfor levedygtig, når den skal udbredes.

Indholdet i modnings-, afprøvnings- og udbredelsesfaserne er ikke nyt. Men aktiviteterne i de forskellige faser er præciseret, tænkt sammen og sat i system.

I modningsfasen skal der udarbejdes en metodebeskrivelse, og der kan ske pilottest. I beskrivelsen metoden skal indgå, om det forventes den er effektiv, herunder om den forventes at være omkostningseffektiv set i forhold til eksisterende, konkurrerende metoder. Fasen vil typisk afsluttes med en evalueringsrapport, hvor det godtgøres, om kriterierne for, at metoden kan gå videre til næste fase, er opfyldt.

Afprøvningsfasen består af en evaluering af metoden for at dokumentere eller sandsynliggøre om den har effekt. Der skal udarbejdes det relevante evalueringsdesign, og det skal besluttes, hvilke (validerede) instrumenter som skal anvendes til at måle effekten af metoden.

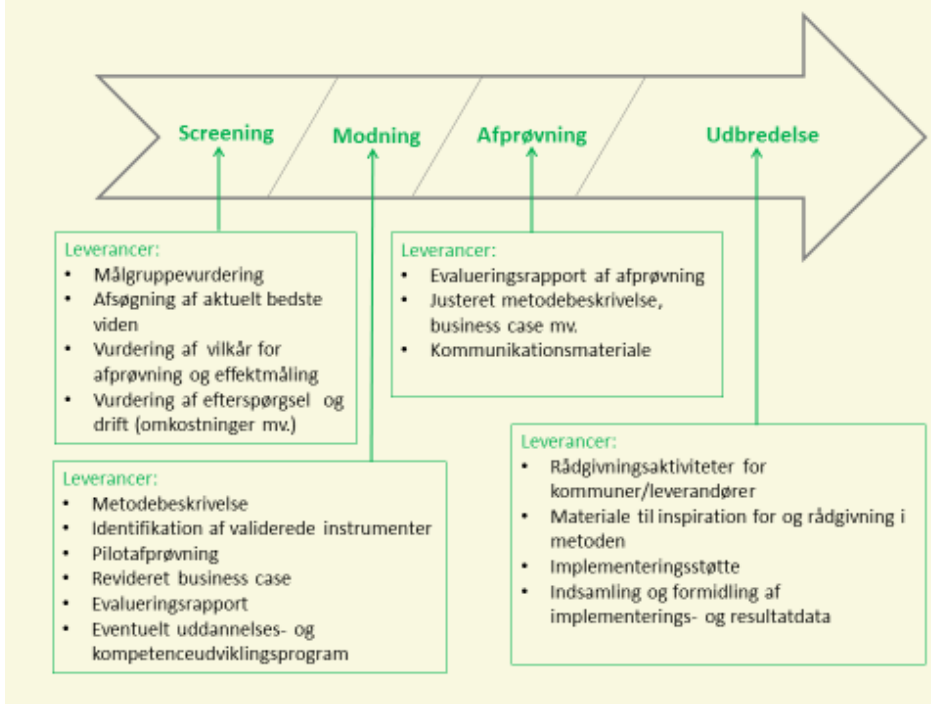
I forhold til tidligere er der i udbredelsesfasen større fokus på at sikre, at indsatserne bliver forankret og anvendt i praksis i den virkelighed, hvor de skal indgå. I dag er der for få af de metoder, som har dokumenteret effekt, som rent faktisk bliver anvendt og gør gavn for borgerne.

For det første skal det gennem alle faser løbende afdækkes, at der er et reelt behov for metoden, og det skal sikres, at de, som skal anvende metoden (ofte kommunerne), efterspørger den og har kapacitet til at implementere den. I den forbindelse skal der før udbredelse udarbejdes rådgivningsmateriale, ligesom det kan være muligt at få konkret implementeringsstøtte fx via metodeleverandører.

For det andet skal der løbende følges op på implementering, og der skal indsamles erfaringer, når metoden er i brug under hensyn til rimelige proces- og dokumentationskrav. Det er for at sikre, at den viden, som opstår lokalt, bliver indsamlet til brug i det videre udviklingsarbejde.

Figur 2

Fasemodellen og eksempler på aktiviteter i de forskellige faser



Anm.: De forskellige kriterier er uddybet i Drejebogen.

Kilde: Se Drejebogen.

Et nyt og helt centralt element i fasemodellen er de kriterier, som skal være opfyldt for at kunne gå fra en fase til den næste. Kriterierne skal sikre, at der er den størst mulige sandsynlighed for, at de efterfølgende faser bliver succesfulde.

Hvis kriterierne ikke er opfyldt, er der umiddelbart to muligheder. Det skal overvejes, om den bedste løsning er at justere indsatsen og gentage aktiviteten i fasen på de områder, hvor den ikke lever op til kriterierne, eller om det er mere hensigtsmæssigt at stoppe projektet og opsamle erfaringerne.

Det skal sikre, at der ikke anvendes unødige ressourcer og tid på projekter, hvor der ikke er udsigt til, at de kommer til at være levedygtige på længere sigt. Eller hvor metoden ikke er mere effektiv end eksisterende metoder, eller hvor de er overhalet af andre nyere metoder.

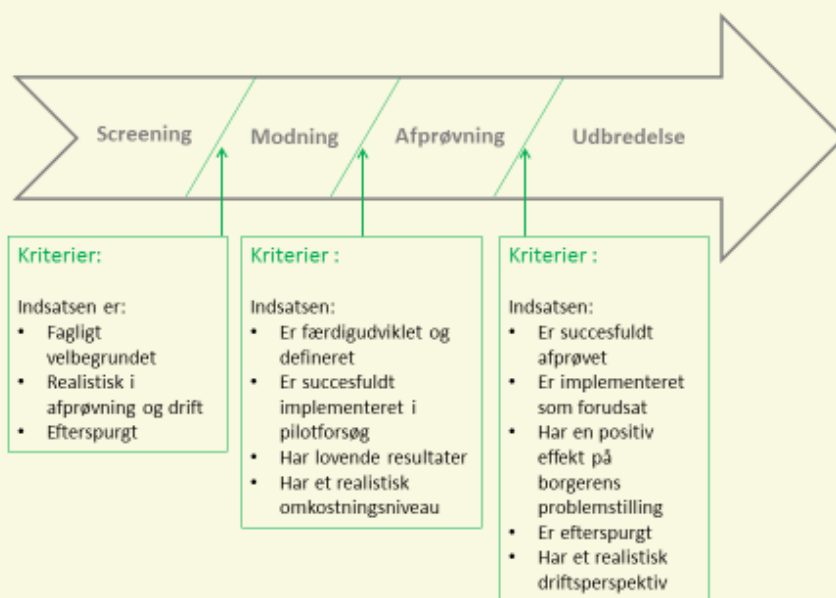
Screeningsfasen er gennemført og kriterierne er opfyldt, når det eksisterende vidensgrundlag er afdækket, herunder relationen til andre indsatser og metoder. Endvidere skal det afklares, om metoden er efterspurgt og relevant, og der skal være en detaljeret plan for de efterfølgende faser, jf. figur 3.

Kriterierne, som skal være opfyldt for at gå fra modning til afprøvning, handler om, at metoden er beskrevet og færdigudviklet. Den kan have været testet i et pilottest og har vist lovende resultater. Den har – også sammenlignet med andre relaterede metoder – et omkostningsniveau, som også gør, at det er realistisk, at den kan anvendes i praksis.

En metode er klar til udbredelse og kan implementeres, når afprøvningen har vist, at den har en positivt effekt, samtidig med den stadig er efterspurgt og effektiv omkostningerne taget i betragtning.

Figur 3

Kriterier for overgange mellem de forskellige faser



Anm.: De forskellige kriterier er uddybet i Drejebogen.

Kilde: Se Drejebogen.

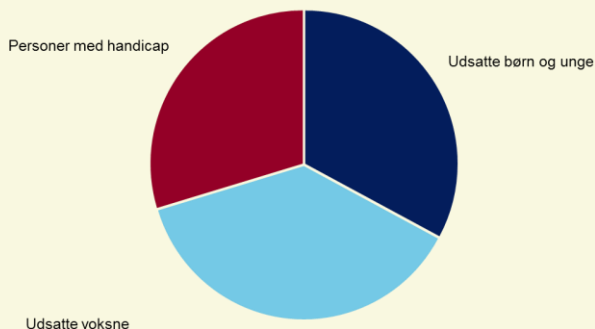
Bilag: Kort om socialområdet

Der er tre hovedmålgrupper på socialområdet. Udsatte børn og unge, udsatte voksne og personer med handicap. Den følgende gennemgang trækker på resultaterne i Socialpolitisk Redegørelse 2016.

Fællestrækket er, at disse målgrupper modtager støtte eller hjælp efter serviceloven på grund af et socialt problem eller en funktionsnedsættelse. Men deres baggrund og udfordrings karakter er vidt forskellige. Det gælder i øvrigt også inden for hver af de tre hovedmålgrupper.

Målgrupperne på socialområdet udgør tilsammen 167.000 personer, jf. figur 4.

Figur 4
Hovedgrupperne på socialområdet



Anm.: Antal personer, der i løbet af 2014 modtog en indsats inden for rammerne af serviceloven mv. rettet mod de tre målgrupper. Udsatte voksne vedrører delvist 2013. Ca. 7.000 personer indgår i mindst to målgrupper. Personer med handicap vedrører voksne med handicap. Børn og unge med handicap indgår i en vis udstrækning i gruppen af udsatte børn og unge.

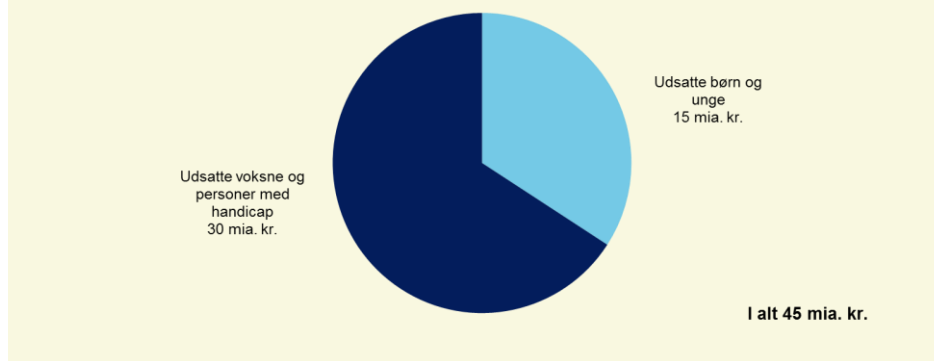
Kilde: Socialpolitisk redegørelse 2016.

Rammerne for den offentligt finansierede sociale indsats er primært fastlagt i serviceloven. Målgrupperne modtager en bred vifte af sociale indsatser, der altovervejende er forankret i kommunerne, som tilrettelægger og visiterer.

Den kommunale indsats bliver blandt andet tilrettelagt efter, hvad der er et realistisk succeskriterium for den enkelte borger på det givne tidspunkt. For nogle borgere er det realistisk at finde en varig løsning på problemet, blive uafhængig af støtte og få et liv med uddannelse og beskæftigelse. For andre er målet at blive mere selvhjulpne og at få større livskvalitet, fx ved et stærkere socialt netværk. Den sociale indsats skal tilrettelægges med henblik på at skabe progression for borgeren. Det vil sige fremskridt, som bringer den enkelte tættere på succeskriteriet.

De samlede udgifter på socialområdet udgør ca. 45 mia. kr., jf. figur 5. Der er alene tale om udgifter til socialindsatser. Der indgår således ikke offentlige udgifter til almindelig børnepasning, uddannelse og undervisning, sundhedsydelser og overførselsindkomster (fx førtidspension og kontanthjælp), som disse målgrupper ofte trækker mere på end andre borgere.

Figur 5
Udgifterne på socialområdet i 2015



Anm.: Udgifterne i 2015 opregnet til 2016-pl. Figuren viser de samlede nettodriftsudgifter, ekskl. statsrefusion, svarende til drans 1 i den kommunale kontoplan. I opgørelsen af udgifterne på voksenområdet (udsatte voksne og personer med handicap) er der foretaget en skønsmæssig afgrænsning af udgifterne til ældre- og handicapområdet baseret på fordelingsnøgler.

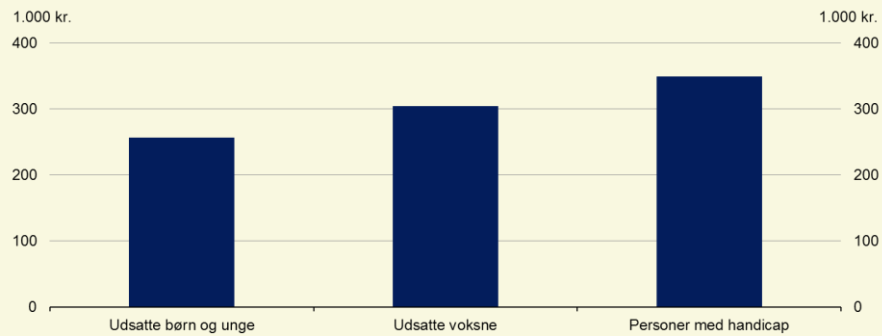
Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2016.

Der er stor forskel på det individuelle behov for hjælp og støtte. Nogle kan komme videre med en kortvarig og begrænset indsats. Andre har behov for en langvarig og betydelig indsats for at sikre trivsel og livskvalitet. Derfor er der også meget stor forskel på de individuelle udgifter til indsatsen.

Borgerne på socialområdet modtager imidlertid en betydelig støtte. Udgift til indsatserne udgør i gennemsnit en ¼ mio. kr. per år for udsatte børn og unge og henholdsvis 300.000 kr. og 350.000 kr. årligt for udsatte voksne og mennesker med handicap, jf. figur 6.

Figur 6

Årlige udgifter til sociale indsatser per borger



Anm.: 2016-pl.

Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2016.

Der er meget stor forskel på udgifterne til de enkelte indsatser. For eksempel anslås enhedsudgiften til en fast kontaktperson for et udsat barn at være mellem 50.000 kr. og 80.000 kr. om året, mens enhedsudgiften til anbringelse på en døgninstitution anslås at udgøre godt 1,1 mio. kr. årligt.