

Metodiske utfordringer ved evalueringer av barnevernet



Elisabeth Backe-Hansen

NOVA



N O V A

*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*

”Lytterveiledning”

- Jeg kommer til å reise en del utfordringer, som er like relevante for evalueringer av andre velferdsområder som for barnevernet
- Jeg vil ikke bli oppfattet som en sutrete forsker av den grunn. Tvert om synes jeg spenningsfeltet i dialogen mellom oss som forskere og oppdragsgivere er interessant og til tider riktig stimulerende, og stiller krav til oss også, ikke bare til oppdragsgiverne
- Samtidig synes jeg en del ting kan bli bedre – derav utfordringene



Vi evaluerer ulike intervensjoner i "the real, messy world", mens evalueringer bestilles av et system som i økende grad viser tydelige preferanser for "what works" og evidensbaserte tilnæringsmåter

Personlig synes jeg noe av det mest spennende med å gjennomføre evalueringer nettopp er "the real messy world"! Og det er da ikke noe galt med godt gjennomførte evalueringer ved hjelp av andre metoder?



Eksempel 1: Evalueringen av leksehjelp 1.-4. klasse

- Tiltaket ble obligatorisk fra skoleåret 2010-2011
- Evalueringen startet vinteren 2011 og skal pågå fram til mai 2013
- Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet. Ramme 3.4 mill inkl. mva.
- Ønske: blant annet effektstudie for barnas del
- Løsning: vi problematiserte spørsmålet om effektstudie i tilbudet og var tvilende til det, men hadde to løsningsforslag
- Direktoratet snakket med KD, som ville ha en effektstudie, og vi ble enige om en løsning innenfor det som er mulig med bruk av nasjonale prøveresultater, som kan gjøres tilgjengelige for oss

Det var kjempespennende å få anledning til å reflektere over metoden sammen med oppdragsgiver!



Eksempel 2: Evaluering av Barnehusene

- Tiltaket har vart flere år, men har ikke vært evaluert tidligere
- Evalueringen starter nå
- Oppdragsgiver: Politidirektoratet i samarbeid med flere departementer. Ramme: 1 mill. ekskl. mva.
- Ønske: effektstudie med kontrollgruppe blant barn som ikke bruker barnehusene
- Løsning: vi problematiserte ulempene med dette designet på basis av forskningsmetodisk kunnskap, og fikk gjennomslag hos forhandlerne
- De snakket igjen med JD, som mente at man ikke kunne fravike konkurransegrunnlaget på grunn av mulige saksanlegg fra tilbydere som ikke fikk oppdraget
- Løsning (2): Håndtere spørsmålet metodisk og ut fra forskningslitteratur

Her opplevde vi rammene som så snevre at vi nesten lot være å lage et tilbud ---



N O V A

Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring

Vi svarer på konkurransegrunnlag som blir stadig lengre og mer detaljerte, der kravene til gjennomføring og metode blir stadig mer spesifiserte



(Det er blitt nødvendig å starte arbeidet med å telle antall "skal", "må" og "bør" som står i konkurransegrunnlaget -)



Eksempel 3: Evaluering av Nattergalen

- Nattergalen er et treårig mentorprosjekt for barn med minoritetsbakgrunn mellom 8 og 12 år, med mentorer ved åtte læresteder. 350-400 nye barn og mentorer i løpet av treårsperioden
- Evalueringen startet høsten 2009, avsluttes nå høsten 2011. Ramme: 1.8 mill eks. mva
- Oppdragsgiver: BLD
- Omfattende design: tre skoleår, tre kull med barn og mentorer og en rekke aktører i tillegg, både kvantitative og kvalitative data samt dokumentstudier
- I beskrivelsen av gjennomføringen av oppdraget brukes "skal" 7 ganger og "bør" 11 ganger
- "skal" til å presisere hva som skal gjøres
- "bør" til å presisere hva innholdet i evalueringen bør være

**Vi blir gode på innholdsanalyser –
det er som en eksamensoppgave!**

Løsninger: prioriteringer i samarbeid med oppdragsgiver

- Forhandle om et mindre omfattende design ettersom det viste seg at "the messy world" gjorde evalueringen vanskelig å gjennomføre som forutsatt – det vil si på empirisk og ikke prinsipielt grunnlag
- Prioritere å samle inn data fra barna og mentorene, siden utbyttet til disse to gruppene er viktigst i forhold til videreføring



Vi evaluerer fenomener under stadig forandring, mens gjennomføringen styres av kontrakten og den opprinnelige prosjektbeskrivelsen som også forplikter forskerne. Da oppfattes endringer underveis lett som avvik, ikke som utvikling

”The messy world” i møte med byråkratiet?



Løsningsforslag

- Større fleksibilitet på oppdragsgiversida
- Kan konkurransegrunnlaget bli mindre detaljert, så man slipper faren for klager og saksanlegg i ettertid?
- Kan prosjektbeskrivelsen bli veiledende i kontrakten, det vil si med forbehold om nødvendige endringer underveis?
- Kan forskerne få noe mer handlingsrom, slik at faglig godt begrunnede endringsforslag ikke bare møtes med henvisninger til prosjektbeskrivelsen og kontrakten?



Vi opplever et økende misforhold mellom oppdragsgivers forventninger til det som skal gjennomføres og de økonomiske rammene for oppdragene som utlyses



Eksempel 4: Brukerundersøkelsen i barneverninstitusjoner

- Dette var den første kvantitative brukerundersøkelsen i barnevernet, gjennomført i 2005-2006 (Gautun et al., 2006)
- Oppdragsgiver: BLD. Ramme: 1,2 mill ekskl. mva
- Vi gjennomførte en landsdekkende spørreskjemaundersøkelse og supplerende intervjuer, og skrev rapport



Eksempel 5: Evaluering av ”Sammen for barn og unge”

- Evaluering av et samarbeidsprosjekt mellom KS og BLD om tverrfaglig og tverretatlig samarbeid på barn og unge-området (2009-2011)
- Oppdragsgiver: BLD, ramme ca. 700.000 inkl. mva
- Krav om to datainnsamlinger i seks kommuner, med enkeltintervjuer og fokusgrupper i to omganger, gjennomgang av statistikk, spørreskjema samt delrapport og sluttrapport

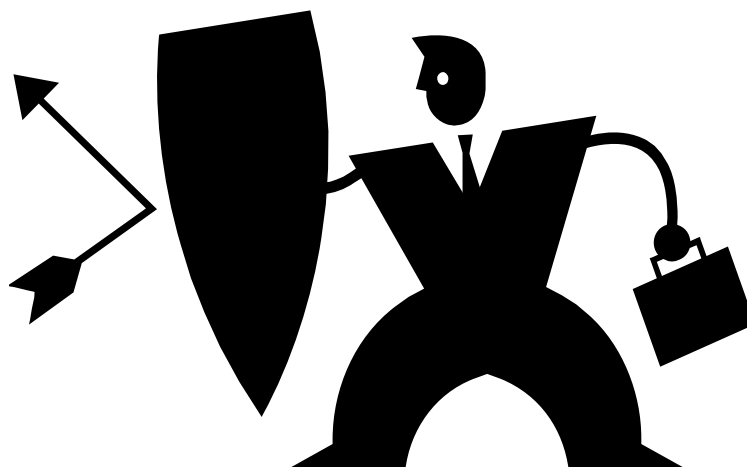
**Når tør vi la være å
love for mye? Og når
kan vi det?**

Vi opplever manglende systematikk i omfanget og dimensjoneringen av oppdragene som lyses ut

- Hvordan tas beslutningen om hvor stort omfang et oppdrag skal ha?
- I hvor stor grad fører det interne arbeidet med konkurransegrunnlaget til at stadig flere elementer kommer med?
- I hvor stor grad diskuterer oppdragsgiver de tids- og kostnadmessige implikasjonene av de oppgavene man ønsker gjennomført?
- Hvis de økonomiske rammene og Lov om offentlige anskaffelser styrer, i hvor stor grad diskuterer oppdragsgiver da muligheten for å skalere ned kravene til omfanget og innrettingen av en evaluering?



Vi evaluerer fenomener som ofte er politisk og ideologisk kontroversielle, der innflytelsesrike aktører vil ha motstridende oppfatninger og der oppdragsgiver kan ha interesse av et bestemt resultat



Eksempel 6: Evalueringen av institusjonstilbudet i barnevernet

- Inngår som en del av evalueringen av forvaltningsreformen av 2004, som til sammen består av fire devalueringer og en toppevaluering
- Det er forvaltningsreformens målsettinger som skal evalueres, der en klar målsetting er mindre bruk av institusjoner
- Dette begrunnes både økonomisk og faglig, noe som i seg selv kan være kontroversielt
- Selv om evalueringen holder seg til disse målsettingene, ligger det målsettinger i konkurransegrunnlaget som dekker kvalitet, økonomi og samhandling – alle tre kontroversielle spørsmål
- Resultatene vil bli brukt i en videre politisk prosess der muligens forvaltningsreformens videre skjebne vil bli påvirket av utfallet av vår og de andre evalueringene

Her gjelder det å holde seg til sin forskerlest og ikke bli politiker! En spennende utfordring i forhold til et tema også vi mener mye om!



Løsninger

- Være forberedt på at noen kommer til å bli sterkt uenig i resultatene våre uansett hva de blir
- Gjøre et solid faglig arbeid, så får andres vurderinger av våre vurderinger bli som de blir



Hva så?

- Det trengs en bedre kalibrering mellom oppdragsgivers ønsker og de rammebetingelsene hvert enkelt prosjekt har
- Er sterkere kontroll uttrykk for manglende tillit til forskerne eller press fra eget system (og New Public Management-tenkning)?
- Det trengs en dialog mellom oppdragsgivere og forskere uavhengig av at man forhandler om prosjekter – hva med et dialogmøte med gode, faglige diskusjoner?
- Og – hva med å evaluere effekten av anbudssystemet på innkjøp av evalueringer, med hensyn til selve innkjøpsprosessen så vel som resultatene?

