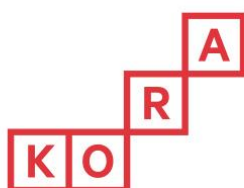


Morten Eriksen

NOTAT

Effektstyring ved hjælp af kerneårsagsanalyse

Upubliceret notat præsenteret på Dansk Evalueringselskabs
konference i Kolding 21. september 2013



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

Indholdsfortegnelse

1. Baggrund for kerneårsagsanalyse til effektstyring	1
2. Trin 1: Forudsætninger for problemet	6
3. Trin 2: Fokus af indsatsen	10
4. Trin 3: Måling på effekter	13
5. Slutproduktet: Den klassiske logiske model	14
6. Diskussion af Ralph Rengers ATM-model	15
7. Referencer	20



1. Baggrund for kerneårsagsanalyse til effektstyring

Inputstyring eller budgetstyring er i højere grad også begyndt at få følgeskab af resultatbaseret styring i den offentlige sektor. Beslutningstagere vil også gerne vide, hvad der kommer ud af investeringerne, og hvad der virker. Den logiske model er et vigtigt hjælperedskab til den resultatbaserede styring, hvor den bl.a. kan tydeliggøre, hvad der er indsatser og resultater, og om der er sammenhæng mellem indsats og resultater.

Jeg har i mit arbejde med den klassiske logiske model (ressourcer-aktiviteter-præstationer-virkninger) erfaret, at modellen er god til at skabe et overblik over den offentlige indsats - fx projekter, puljer, organisationer, politikker, men at den er noget forenklet i forhold til at få rationalerne eller antagelserne bag indsatsen frem. Hvad er antagelserne bag at vælge fx bestemte menneskelige ressourcer til indsatsen? Hvad er antagelser bag valg af bestemte metoder eller aktiviteter? Hvad er antagelserne bag, at bestemte ydelser eller produkter vil lede til resultater af indsatsen? Antagelser eller rationaler definerer jeg som: **"hvorfor indsatsen fører til resultater."**

Tydelige antagelser i den offentlige indsats kan gøre det nemmere at prioritere, hvilke ressourcer man skal anvende til indsatsen, og det vil tydeliggøre eventuelle logiske brister mellem aktiviteter og resultater. Man bruger kun ressourcer på indsatser, hvor der er en begrundet forestilling om, at de kan gøre en forskel. Kort sagt: Man styrker den resultatbaserede styring. Tydelige antagelser kan man også anvende til at evaluere, om indsatsen er med til at gøre en forskel ved hjælp af teoribaseret evaluering, virkningsevaluering eller realistisk evaluering, hvor man i sin evalueringsanalyse sandsynliggør, om indsatsen virker for hvem og under hvilke omstændigheder.

Jeg har som evaluator i forbindelse med virkningsevaluering arbejdet med at tydeliggøre antagelser i indsatser i en programteori eller indsatsteori¹ ved hjælp af indsatsbeskrivelser, forskning på området og interview med programmagerne. Dette er dog sket efter, at indsatsen er designet og er i gang med at blive gennemført.

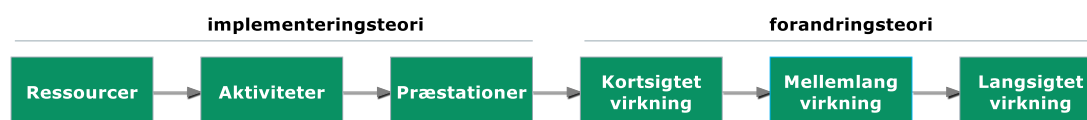
¹ Danmarks Evalueringsinstitut benytter betegnelsen "indsatsteori" i stedet for "programteori" (EVA 2009). Førnævnte virker til at være en mere korrekt betegnelse i dansk sammenhæng, hvor lovgivning, politikker, puljer og projekter organiserer offentlige indsatser. "Programteori" stammer fra USA, hvor en stor del af indsatserne er organiseret i programmer.



Spørgsmålet er, om man visuelt fra starten i planlægningen ved hjælp af den logiske model kan tydeliggøre antagelserne for at styrke muligheden for, at indsatsen giver resultater?

Den klassiske logiske model tegnes gerne på følgende måde:

Figur 1



Ressourcer, aktiviteter og præstationer udgør **implementeringsteorien** i den klassiske logiske model, mens kortsigtede, mellemlange og langsigtede virkninger udgør **forandringsteorien** i modellen. Begge teorier skal være til stede i den klassiske logiske model, for at der er tale om en indsatssteori (Weiss 2004, s. 158-159, Funnell og Rogers 2011, s. 34, Stame 2010, s. 39).

Pilene mellem kasserne i modellen udtrykker hvis-så eller årsags-virknings logikken (Knowlton og Philips 2009, s. 8), men i indsats med en vis kompleksitet – uklare mål og midler (Rogers 2011) - vurderer jeg ikke, at modellen alene kan udgøre indsatssteori. Modellen skal udbygges med et narrativ for at få den ofte tavse viden om antagelserne eller rationalerne præsenteret.

Dog defineres den klassiske logiske model og indsatssteori ofte som to sider af samme sag (Donaldson 2008, Chapel 2008, Fitzpatrick m.fl. 2009, s. 10). Termer som handlingsteori, forandringsteori, virksomhedslogik, programlogik, log frames, systemmodel, interventionsteori, conceptual maps og effektkæde anvendes også som synonyme i denne sammenhæng (Brown og King 2008, Lindgren og Alexander 2009, Lindgren 2008, s. 57, Lindgren 2012, s. 68, Donaldson 2007, s. 23, Davidson 2005, s. 38, Blamey og MacKenzie 2007, s. 445, Hurworth 2008, s. 43, Coryn m.fl. 2010, s. 2, Astbury og Leeuw 2010, s. 365). Men det er dog også blevet fremført, at den klassiske logiske model udgør en forenkling af indsatssteori. Den viser i højere grad, **hvordan** indsatsen er tilrettelagt, mens indsatssteorien også viser, **hvorfor** indsatsen er tilrettelagt, som den er (Rogers 2007, Mark 2003, s. 186, Hansen og Vedung 2010, s. 298, Pedersen 2010, s. 3, EVA 2011, s. 12-14). Den førstnævnte har fokus på indsatsens komponenter, mens sidstnævnte i højere grad har fokus på antagelserne bag indsatsen (Astbury og Leuw 2010, s. 365, 367,



Kaplan og Garrett 2005, Leeuw 2009, s. 6. Fitzpatrick m.fl. 2012, s. 161-162, 293, Mayne 2011, s. 69).

Et eksempel kan være det formelle tilsyn på sociale tilbud i regioner og kommuner. I den logiske model vil tilsyn være en aktivitet, og resultatet vil være at sikre gode og trygge tilbud for borgere med nedsat funktionsevne. Derimod vil indsats teorien sige, at øgede antal tilsyn på de sociale tilbud vil styrke muligheden for bedre kontrol og kvalitetssikring på tilbuddene, for at borgerne kan sikres gode og trygge tilbud. Et andet eksempel kan være spørgsmålet om, hvor ofte skoleelever med læsevanskeligheder skal deltage i specialundervisning for at deres læsefærdigheder kan forbedres. Den logiske model vil tydeliggøre, at specialundervisning er en aktivitet, fremmøde er en umiddelbar effekt og bedre læsefærdigheder er den langsigtede effekt. Indsats teorien vil sige, at skoleeleverne skal deltage minimum tre dage om ugen i specialundervisningen i mindst to måneder, og undervisningen skal fokusere på det gode og sjove ved at læse og have læsefærdigheder for derigennem at styrke elevernes evne til at læse.

Den amerikanske evalueringsforsker Huey Chen skriver:

"...conceptualization of programs within program theory and within the logic model is utterly distinct. Program theory is a systematic configuration of prescriptive and descriptive assumptions underlying a program, whereas the logic model stresses milestones like components" (Chen 2005, s. 34).

Chen ser den klassiske logiske model som en grafisk præsentation af indsatsens komponenter, men ikke som en indsats teori (Chen 2007).

Den israelske evalueringsforsker Victor J. Friedman skriver:

"...not all logic models represent valid program theories, which require a deeper, more demanding, empirically-based explication of causal mechanisms and underlying assumptions " (Friedman 2001, s. 162).

Jeg vil i dette notat beskrive, hvordan den logiske model kan anvendes til at tydeliggøre antagelserne bag den offentlige indsats for at styrke planlægningen efter resultater og evalueringen af indsatsen. Godt forarbejde styrker mulighederne for at indsatsen får succes:

"Simply put, you get out what you put in" (Renger 2006, s. 459).



At anvende den logiske model som visuelt værktøj i den offentlige indsats' planlægningsfase betyder

- at det øger muligheden for, at planlæggerne kan se problemstillingens sammenhæng, dvs. hvilke faktorer der er årsag til problemet, og det er en vigtig forudsætning for at designe en god indsats
- at det gør det lettere for beslutningstagere at fokusere indsatsen
- det gør det lettere at se, hvilke resultater indsatsen kan påvirke og dermed være ansvarlig for
- at det gør det lettere at få et overblik over, hvilke strategiske samarbejdspartnere man skal inddrage for at løse problemet og nå de ønskede resultater
- at det kan styrke nytænkningen i indsatsen, fordi det at identificere årsager, indsatsen ikke tidligere har haft øje for, kan betyde, at indsatsen bliver designet og arbejder på en ny måde
- at det gør det lettere at udarbejde en evalueringsplan for indsatsen ved, at man har fokus på de resultater, som indsatsen kan være ansvarlig for (Renger og Hurley 2006).

Metoden kan tydeliggøre antagelserne eller rationalerne bag den offentlige indsats – hvorfor gør vi, som vi gør? **Det er vigtigt at tydeliggøre antagelserne bag den offentlige indsats i den logiske model, fordi**

- det kan gøre det lettere at prioritere ressourcerne til indsatsen
- det muliggør systematisk at koble aktiviteter til ønskede resultater og dermed forebygge, at man iværksætter aktiviteter, der ikke har nogen mulighed for at påvirke årsagerne til problemet og dermed ikke være med til at løse problemet
- det øger sandsynligheden for, at målinger vurderer på forandringer i problemets årsager – at man måler på de kortsigtede og mellemlange virkninger - resultatbaseret måling (Renger og Titcomb 2002).

Metoden viser, hvordan man visuelt kan præsentere problemet og via eksisterende forskning og viden samt via interviews med videnspersoner kan identificere årsagerne til problemet. Den vil vise, hvordan indsatsdesignerne kan prioritere, hvilke årsager de vil påvirke med hvilke aktiviteter, og med hvilke indikatorer man kan



evaluere på indsatsen. Kort sagt: Hvordan man kan styrke resultatstyringen af den offentlige indsats.

Metoden er udviklet af amerikaneren **Ralph Renger**, som kalder metoden **"the ATM approach"**. Dette er en forkortelse for: **A**ntecedent, **T**arget og **M**easurement, som i dette notat oversættes til: **Forudsætninger, Fokus og Målinger**.

Forudsætninger er årsagerne til problemet, eller forhold der leder til problemet.

Fokus er de årsager, som indsatsdesignerne har prioriteret, de vil rette indsatsen mod.

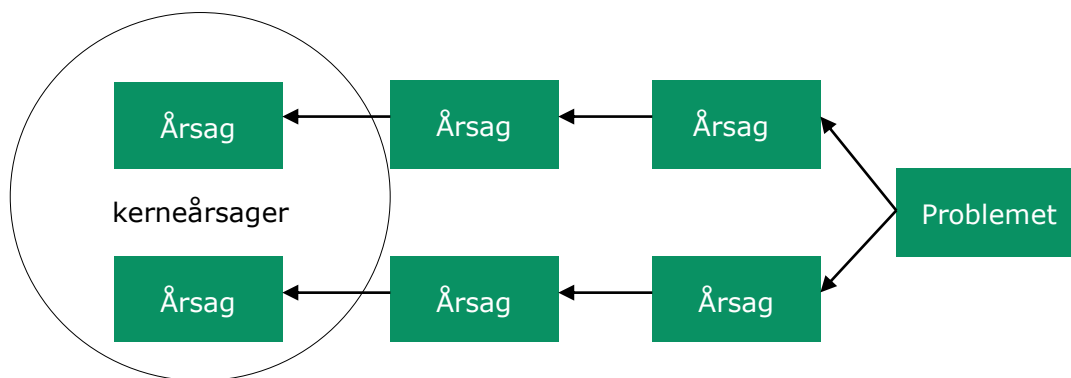
Målinger er måling på forandringer i årsagerne til problemet, de kortsigtede og mellemlange virkninger, som måles via opstilling af målbare mål eller indikatorer på årsagerne.

Ralph Renger skriver om sin metode:

"logic modeling is a systematic process for uncovering why a problem exists, making sure that strategies target the conditions of these problems, and that changes in targeted conditions are in fact being evaluated" (Renger og Page 2007, s. 196).

Rengers visuelle præsentation eller logiske model i indsatsens planlægningsfase ser ud på følgende måde:

Figur 2



Problemets er defineret ude til højre i modellen. Derefter vises årsagerne til problemet, hvor de årsager der ligger helt ude til venstre i modellen er de grundlæggende årsager til, at problemet eksisterer. Renger kalder disse for "root-causes" (Renger og Titcomb 2002, s. 496). Modellen har sin pendant herhjemme på sundhedsområdet med redskabet "kerneårsagsanalyse", hvor man analyserer årsagerne til en utilsigtet hændelse (se fx patientsikkerhed.dk).



Ralph Renger kritiserer den måde, man arbejder med klassiske logiske modeller som en præsentation i ressourcer – aktiviteter – præstationer - virkninger, hvis der ikke er lavet et ordentligt forarbejde før præsentationen af modellen. For Renger er logisk modellering først og fremmest en proces, hvor problemet defineres, og hvor årsagerne til problemet indkredses:

"Though logic models are usually defined as a visual representation of a program (much like the check register), it should be emphasized that it is through the process of developing this visual representation that program planners and evaluators understand the underlying theories and rationale behind the program and the expected outcomes" (Renger og Hurley 2006, s. 107).

Hvis denne proces ikke har været til stede i arbejdet med den logiske model, kan det være tilfældet, at indsatsens designere kan dokumentere, at de gennemfører aktiviteter og leverer de ønskede præstationer eller ydelser, men de kan have vanskeligheder ved at dokumentere, at de gør det rigtige: Det vil sige, at de leverer ydelser, som systematisk er koblet til indsatsens målsætninger: At de faktisk bidrager til at skabe resultater.

Jeg uddyber i de følgende afsnit Ralph Rengers visuelle model nærmere ved at se på, hvordan man kan identificere de bagvedliggende årsager til et problem, hvordan man kan prioritere, hvilke årsager man vil påvirke med aktiviteter, og hvordan man kan operationalisere årsagerne i målbare mål, som der kan evalueres på. Jeg runder af med at diskutere anvendeligheden af Ralph Rengers ATM-model.

2. Trin 1: Forudsætninger for problemet

Formålet med trin 1 i ATM-modellen er at udvikle et visuelt kort over indsatsens problem og dets årsager (Renger og Bourdeau 2004, s. 41). Problem defineres her som forskellen mellem en aktuel tilstand og en ønsket tilstand. Det er den velkendte problemformuleringsøvelse, som mange af os har været igennem utallige gange. Denne øvelse med ATM-modellen er dog anderledes i den forstand, at vi visuelt får et billede af problemet og dets årsager på whiteboard eller på PowerPoint. Denne visuelle præsentation betyder som sagt, at det vil gøre det lettere at planlægge og evaluere indsatsen. Succesfulde indsatser afhænger i høj grad af at identificere og fokusere på de årsager, der kan og skal påvirkes af indsatsen.

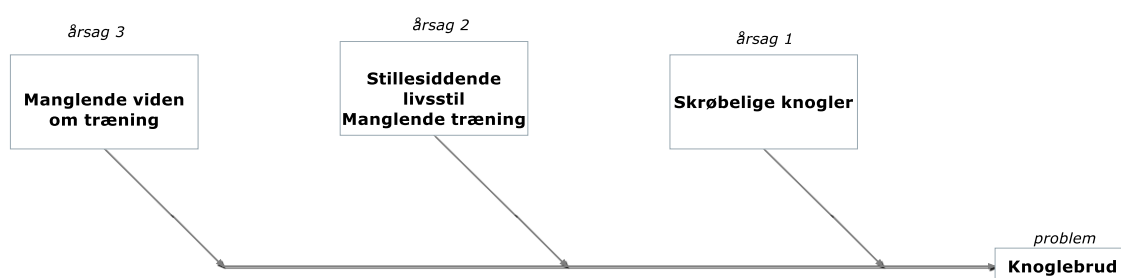
En vigtig forudsætning for ATM-modellen er, at interessenterne i indsatsen skal være enige om en entydig definition af problemet. En tvetydig problemstilling bety-



der, at der kan være mange årsager og modsatrettede løsninger. Det er en forudsætning, som ikke altid kan honoreres i virkelighedens verden. Jeg vender tilbage til dette i sidste afsnit, hvor jeg ser på styrker og svagheder i ATM-modellen.

Problemet i dette eksempel (frit oversat fra Renger og Titcomb 2002) er, at mange ældre mennesker får knoglebrud. Problemet bliver ikke mindre af, at ældre mennesker kommer til at udgøre en større andel af befolkningssammensætningen i årene fremover. Problemet vises visuelt i nedenstående logisk model:

Figur 3



Problemet er vist ude til højre i figur 3. Årsagerne til problemet vises efterfølgende. Disse årsager identificeres via interviews med eksperter og via teoretisk viden på området. Eksperterne kan være forskere, men også personer som til daglig er tæt på problemet: brugere, plejepersonale, sygeplejersker m.m. (Renger og Hurley 2006, s. 112). Problemet kan være influeret af bl.a. adfærdsmæssige, miljømæssige, sociale og biologiske forhold (Renger og Hurley 2006, s. 108).

Kendere af klassisk logisk modellering vil allerede her kunne se, at problemet ude til højre kan omformuleres til at være formålet med indsatsen: færre knoglebrud hos den ældre del af befolkningen. Det kan også kaldes for den langsigtede virkning, effekt, outcome eller impact (KREVI 2008).

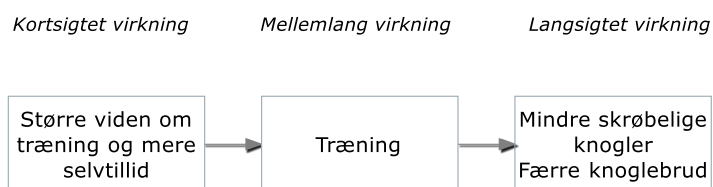
Intervieweren spørger, "hvorfor" mange ældre mennesker er udsat for knoglebrud? Årsag 1: skrøbelige knogler bliver identificeret. Derefter spørger intervieweren igen, "hvorfor" skrøbelige knogler, og de kommer frem i årsag 2: stillesiddende livsstil og manglende træning, og igen spørges "hvorfor", og i årsag 3 nævnes hovedårsagen som manglende viden om træning.

Årsagerne kan vi også kalde for de kortsigtede og mellemlange effekter, for medierende variable eller determinanter (KREVI 2008). Der er tale om variable, der medierer indsatsen frem til resultatet: færre knoglebrud hos den ældre del af befolk-



ningen. Figur 4 illustrerer dette ved hjælp af den klassiske logiske model på resultatsiden:

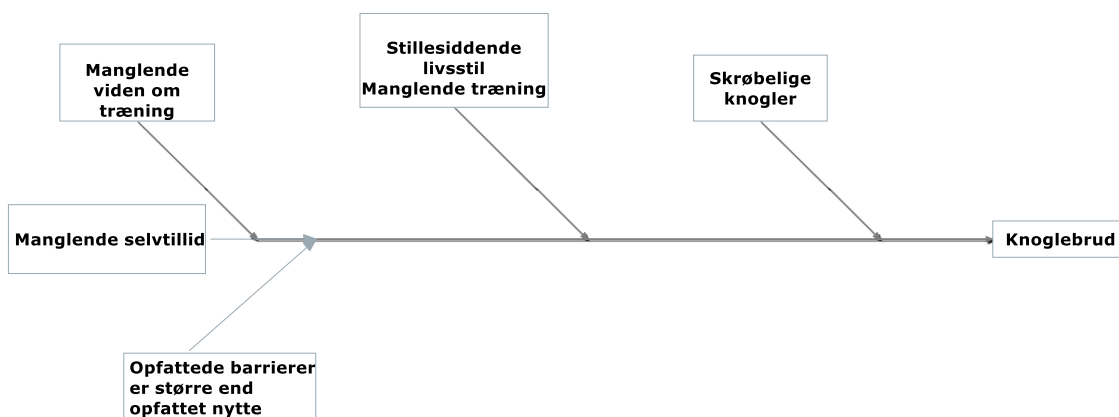
Figur 4



Under interviewet tegner intervieweren ATM-modellen på en whiteboard eller på PowerPoint for at visualisere problemets sammenhæng. Intervieweren begynder at tegne problemet ude til højre og bevæger sig derefter baglæns.

En interviewer med et kendskab til området vil hurtigt forstå, at figur 3 er en meget forenklet præsentation af problemet og dets sammenhæng. Derfor vil intervieweren blive ved med at spørge ind og vil i figur 5 få indkredset andre hovedårsager til problemet. Metoden skal betyde, at man får et dækkende billede af problemet og dets årsager.

Figur 5



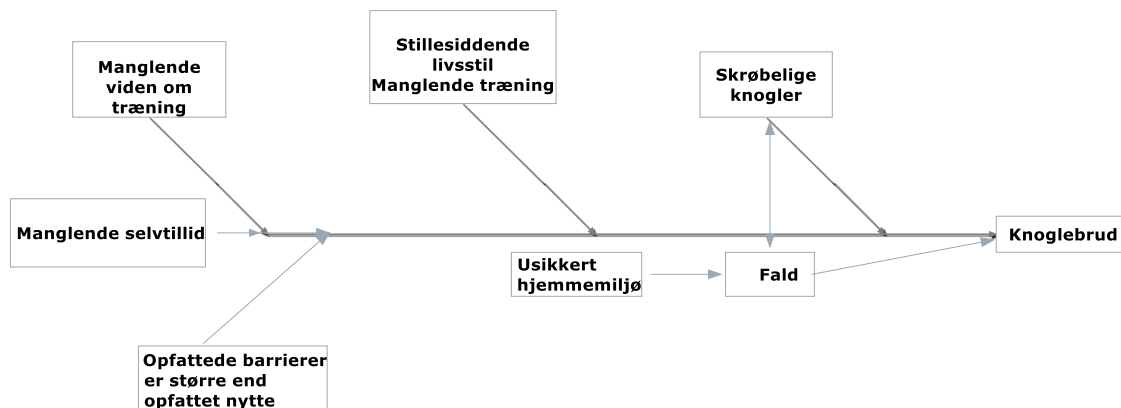
Den manglende viden om træning kombineres med manglende selvtillid hos de berørte personer og en opfattelse af, at det ikke nytter at gå i gang med træning.

I interviewet med videnspersonen bliver det også klart, at der er nogle eksterne forhold, også kaldet moderatorer i den klassiske logiske model (KREVI 2008), som kan føre til problemet knoglebrud. Figur 6 viser, at et usikkert hjemmemiljø kan



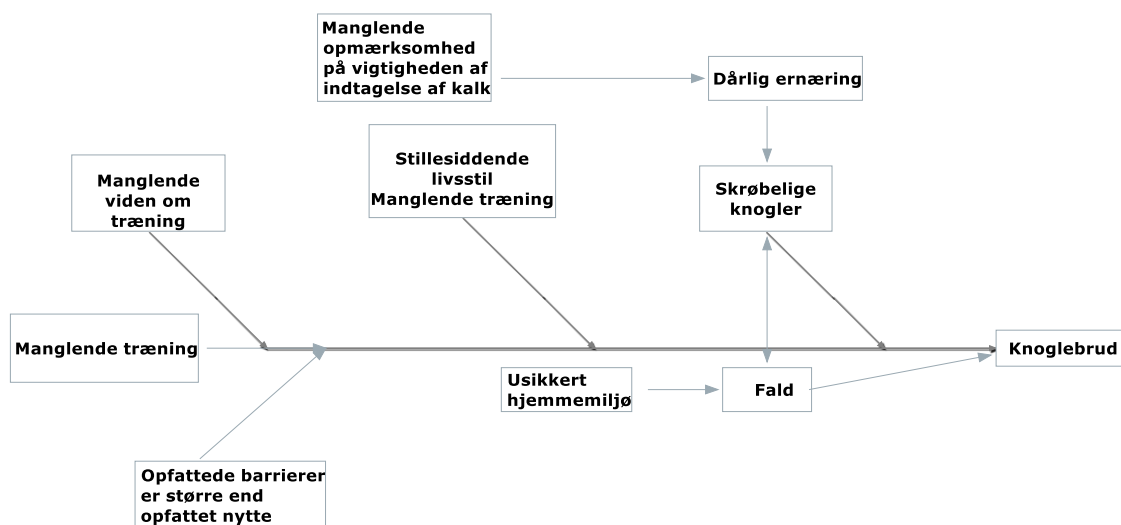
føre til fald, som både påvirker og er påvirket af skrøbelige knogler, og som kan lede til knoglebrud.

Figur 6



Intervieweren bliver gennem den eksisterende forskning på området klar over, at dårlig ernæring også kan lede til skrøbelige knogler, og at dette skyldes, at mange ældre mennesker ikke er klar over vigtigheden af at indtage kalk, som jeg viser i nedenstående figur 7.

Figur 7



Efter interviews af videnspersoner og gennemgang af eksisterende forskning på området har vi nu et komplet billede af problemets sammenhæng. Det er vigtigt at have dette komplette billede, fordi designerne af indsatsen skal kunne skabe sig et



overblik over, hvilke årsager der er realistiske at påvirke med de ressourcer og den tidsramme, de har at arbejde med. Designerne skal prioritere, hvilke årsager indsatsen retter sig mod, som det næste afsnit belyser.

3. Trin 2: Fokus af indsatsen

Formålet med trin 2 i ATM-modellen er at fokusere, hvilke indsatser der skal påvirke de årsager, der kan medvirke til at løse problemet (Renger og Bourdeau 2004, s. 41).

I de offentlige indsatser sidder vi med begrænset tid og ressourcer til at løse sociale problemer. Derfor er det vigtigt, at vi prioriterer, hvilke årsager der er realistiske at påvirke med de ressourcemæssige rammer, vi har til rådighed. I denne prioritering lægger vi vægt på, at der er evidens for, at de aktiviteter, vi vil bruge til at påvirke årsager, kan påvirke årsagerne.

Renger oplyser, at den logiske model efter trin 1 kan bestå af op til 80 årsager til problemet (Renger og Hurley 2006, s. 113). Det er selvfølgelig urealistisk at påvirke alle disse årsager. Indsatsmagerne skal sammen med interessenterne og via den eksisterende viden afgrænse og fokusere, hvilke årsager de vil koncentrere sig om.

Det virker dog også urealistisk at skulle identificere samtlige årsager eller faktorer, der kan medvirke til problemstillingen (Dahler-Larsen 2001, s. 346). Ved samfundsmæssige eller sociale problemstillinger kan man forestille sig faktorer eller årsager, der stritter i forskellige retninger. Dette berøres i notatets sidste afsnit.

Det er kun logisk, at indsatsen retter sig mod de identificerede årsager. Hvis det ikke er tilfældet, vil der være tale om aktivitetsfælder, hvor indsatsens aktiviteter ikke kan forventes at bidrage til problemets løsning. Aktivitetsfælder definerer Renger som:

“activities that seem like a good idea and perhaps carry political value, but do not target antecedent conditions (årsager, red.) related to the problem” (Renger og Titcomb 2002, s. 499).



Organisationen, der står for indsatsen, skal prioritere de årsager

- hvor der er evidens i litteraturen, for at der er sammenhæng mellem årsag og problem
- som ligger inden for organisationens mission
- som kan forandres (Renger og Hurley 2006, s. 109).

Interessenterne stemmer på årsagerne ud fra ovennævnte prioriteringsliste. Stemmeftertal afgør, hvilke resultater organisationen og dens samarbejdspartnere finder vigtige. Organisationen skal forklare

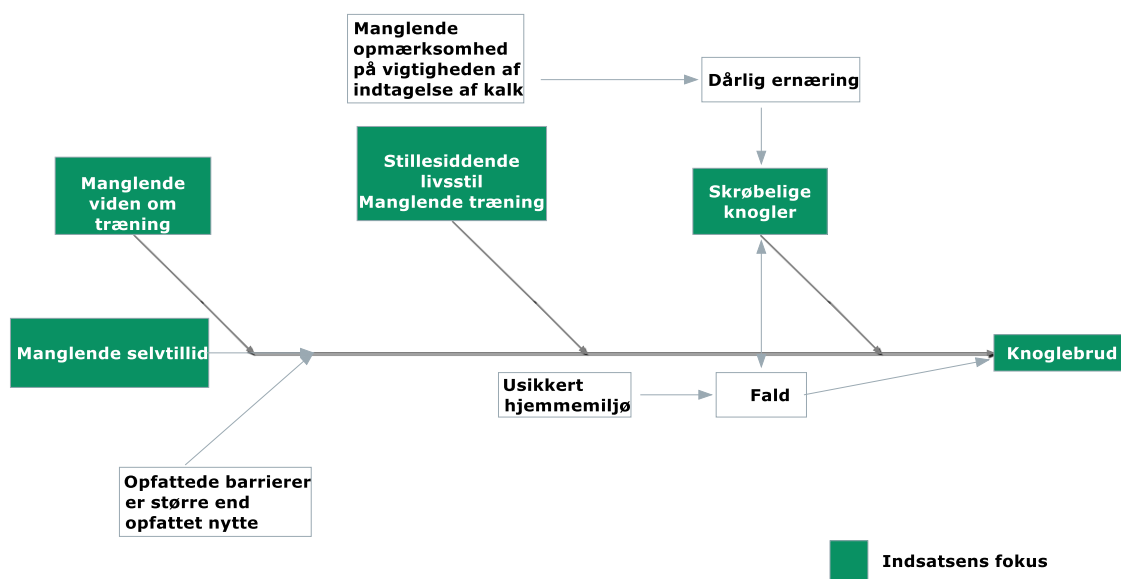
- hvilke af de prioriterede årsager den vil påvirke med en indsats
- hvordan indsatsen vil skabe forandringer i de prioriterede årsager
- hvilken implementeringsprotokol den vil udarbejde for indsatsen.

Sidstnævnte implementeringsprotokol er en plan for aktiviteter, metoder, organisering og målgruppe. Implementeringsprotokollen skal sikre, at indsatsen kan gentages i eventuel andre sammenhænge, ved at indsatsmagerne er tydelige på, hvad det er, de gør (Renger og Hurley 2006, s. 115).

I nedenstående figur 8 har indsatsmagerne med den grønne farve prioriteret, hvilke årsager de vil påvirke.



Figur 8



Indsatsen består af fire ugers uddannelse, hvor de første to uger vil være målrettet den manglende viden om træning, og de sidste to uger manglende selvtillid. Man antager, at hvis målgruppen får øget viden og øget deres selvtillid, så vil de blive mere fysisk aktive, og hvis de er mere fysisk aktive, så vil det resultere i stærkere knogler, som vil kunne forebygge knoglebrud.

Figur 8 giver et overblik over, hvad indsatsen retter sig mod, og hvilke årsager den ikke retter sig mod. Det giver et billede af, at problemløsning i form af færre knoglebrud også kræver, at andre årsager (de hvide bokse) skal påvirkes med indsatser. Det gør designerne opmærksomme på, at de eventuelt skal inddrage andre organisationer i et samarbejde for at løse problemet. Figur 8 giver også designerne et billede af, hvilke resultater indsatsen kan holdes ansvarlig for, og den giver evaluatorene et billede af, hvilke resultater der med rimelighed kan tilskrives indsatsen, og dermed hvilke resultater de skal evaluere på.

Årsagerne helt ude til venstre i modellen er de kortsigtede virkninger, som de fire ugers uddannelse i stor grad må antages at kunne påvirke. Men når vi bevæger os længere ud til højere i modellen, antager vi, at uddannelse har mindre indflydelse på årsagerne: de mellemlange og langsigtede virkninger.

Renger anbefaler ikke at gøre modellen uoverskuelig ved ikke at inddrage ressourcer og aktiviteter. Evaluatorene skal koncentrere sig om den del af modellen, de er ansvarlige for: de kortsigtede, mellemlange og langsigtede virkninger. Renger ser ressourcer og aktiviteter som programmagernes ansvar, fordi det er dem, der har ansvaret for, at der er ressourcer til at kunne gennemføre de ønskede aktiviteter (Renger og Titcomb 2002, s. 500).

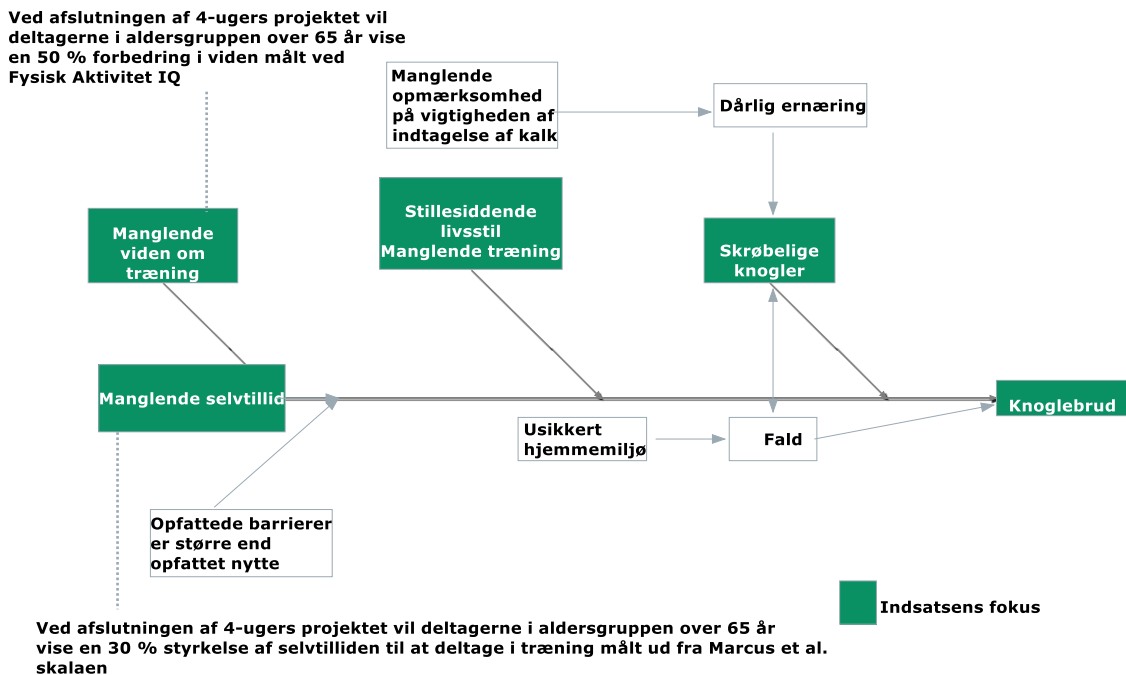
4. Trin 3: Måling på effekter

Formålet med trin 3 er at opstille målbare mål eller indikatorer for de årsager, indsatsen retter sig mod, så det er muligt at måle på resultaterne i indsatsen (Renger og Bourdeau 2004, s. 41).

I figur 8 har indsatsen som nævnt fokus på de grønne bokse. Indsatsen varer fire uger, og eventuelle resultater skal måles efter de fire uger. Der er ikke afsat midler til at evaluere resultater på et senere tidspunkt. Derfor skal evaluatorene koncentrere sig om de resultater, der kan forventes at opstå inden for de fire uger. I indsatsen for at forebygge knoglebrud hos ældre mennesker koncentrerer evaluatorene sig derfor om "manglende viden om træning" og "manglende selvtillid", som vi ser i figur 9, da disse forventes at kunne forandres inden for de fire uger:

Figur 9





Ved at kende indsatsens problem, indhold, varighed og resultater, der kan forventes i evalueringens tidsrum, vil det ifølge Renger være ligetil at formulere indikatorer: hvem, hvornår, hvad og hvor meget. Forudsætningen for at opstille gode indikatorer for indsatsen er ifølge Renger, at vi skal vide, hvad vi vil forandre (årsagerne), hvorfor vi vil forandre (problemet), og hvordan denne forandring vil opstå (indsatsen). Derfor er ATM-modellen et godt grundlag for at opstille gode indikatorer.

5. Slutproduktet: Den klassiske logiske model

Renger siger, at vi nu kan udarbejde den logiske model, som vi kender den i nedenstående figur 10 (Renger og Hurley 2006, s. 111):

Figur 10



Den klassiske logiske model i figur 10 er et resultat af den visuelle logiske model (ATM-modellen), som jeg har præsenteret i dette notat. Ressourcer, aktiviteter, præstationer og resultater kan udledes fra ATM-modellen.

Ressourcerne kan vi indkredse via den prioritering, vi har valgt til at påvirke problemets årsager. Renger skriver:

"Input/resources are not written in the resulting visual logic summary, but are addressed in the process of working through step 2: targeting antecedent conditions. During the prioritization process, agencies must consider the resources needed to change an antecedent condition" (Renger og Hurley 2006, s. 111).

Aktiviteterne kan vi udlede for den implementeringsplan, der er lagt for indsatsen i trin 2. Præstationerne, som er en kvantificering af implementeringsplanen, kan ligeledes hentes fra denne. Resultaterne kan vi udlede fra problemstillingen og de prioriterede årsager til problemstillingen i kortsigtede og mellemlange virkninger (årsagerne) og problemstillingen (formuleret som løsning i den langsigtede virkning).

6. Diskussion af Ralph Rengers ATM-model

Vi vil kunne indvende, at der med ATM-modellen er tale om den traditionelle problemformuleringsøvelse blot visuelt præsenteret på et stykke papir. Der vil i så fald ikke være så meget nyt under solen. ATM-modellen kan dog indgå som hjælpeværktøj i vores planlægning af offentlige indsatser, hvor det skrevne ord kan gå hånd i hånd med den visuelle præsentation, da et billede nogle gange som bekendt kan sige mere end 1000 ord. Det er en styrke at kunne formidle til forskellige sanser, og billeder kan være med til at skabe overblik over indsatser. Det visuelle kan være med til at styrke både fokus og nytænkning i indsatsen.

Renger kritiserer flere af de eksisterende tilgange til logisk modellering for at negligere processen i arbejdet med den logiske model (Renger 2006, Renger m.fl. 2007). Processen er her problemformuleringen eller behovsvurderingen, som er en vigtig forudsætning for at lave den logiske model, så den er logisk: Det vil sige, at der er sammenhæng mellem indsats og resultater.

Jeg har dog indtryk af, at megen litteratur om den logiske model pointerer vigtigheden af forarbejdet eller processen, før den endelig model tegnes (Alter og Egan 1997, s. 90, Michaelson 2005, s. 7, Schmitz og Parsons 1999, s. 2, Frechtling 2007,



s. 92). Kvaliteten af modellen afhænger af det forarbejde, der er gjort med indsatsen herunder indsamling af relevant information og problemformulering. Det er ikke nok at liste indsatsens komponenter op i ressourcer – aktiviteter – præstationer – virkninger, hvis der forinden ikke har været foretaget en analyse af behovet for indsatsen (KREVI 2008).

Ralph Renger begynder ude til højre i den logiske model med at definere problemet. Han pointerer, at der blandt interessenterne skal være enighed om problemformuleringen, da uenighed vil betyde, at indsatsens formål vil være tvetydigt og løsningerne vil gå i forskellige retninger. Rengers ATM-model antager en klar mål – middel sammenhæng, og at der kan skabes enighed blandt interessenterne om denne sammenhæng. Dette kan dog ikke altid honoreres af den sociale virkelighed.

Den sociale virkelighed kan dog være præget af såkaldte "ondartede problemer" med forskellige fagperspektiver, værdier og interesser, hvor det kan være vanskeligt at nå frem til en entydig problemformulering (Rogers 2008, s. 39, Krogstrup 2011). Er fx "hjemløshed" udtryk for problemet manglende bolig, problemet misbrug, psykiske problemer, arbejdsløshed eller problemet alternativ livsstil? Eller er "arbejdsløshed" udtryk for problemet dårlige økonomiske konjunkturer, lav uddannelsesgrad i befolkningen, ledige har problemer udover ledighed, ineffektive jobcentre, for høj mindsteløn etc.

Rengers ATM-model er med til at fremme en lineær forståelse af den sociale virkelighed. Dette kan være hensigtsmæssigt, når der er enighed om mål og midler i den offentlige indsats. Men hvis der er uenighed om mål og midler – en kompleks indsats – vil den sociale virkelighed være mere grumset end den lineære forståelse tilsiger (Rogers 2008, Rogers 2009, Patton 2011, Funnell og Rogers 2011). Problemet med lineær forståelse af den sociale virkelighed kan bl.a. være, at man overdriver indsatsens betydning for effekten og overser andre faktorer, der kan have betydning for effekten. Dermed bidrager man med misvisende information, når man vil gentage indsatsen i andre sammenhænge. Den lineære forståelse kan også bidrage til, at man anser indsatsen for mere styrbar, end den egentlig er (Rogers 2008, s. 34).

ATM-tilgangen antager, at der er en solid vidensbase i form af forskning og teori, der kan påvise sammenhænge mellem problem og årsager og sammenhænge mellem årsagerne. Ralph Renger skønner, at op til 90 % af modellen kan verificeres via en eksisterende vidensbase (Renger og Hurley 2006, s. 108).

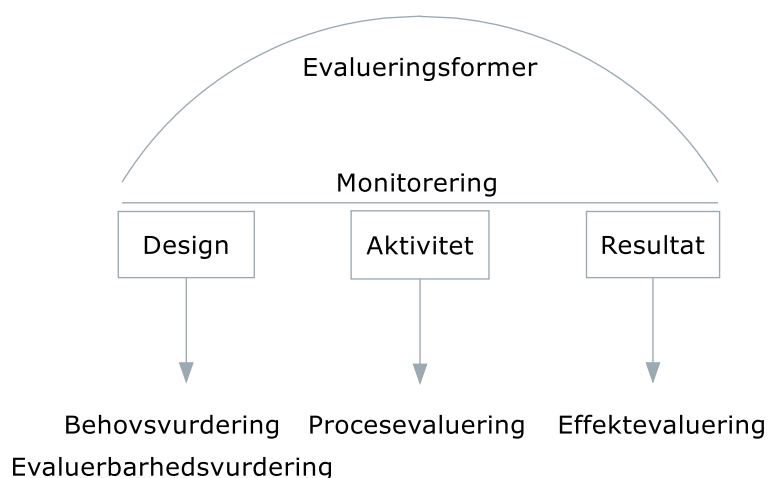


Denne antagelse kan være problematisk i en samfundsvidenskabelig sammenhæng, hvor teorierne kan være af generel karakter og vanskelige at operationalisere på konkrete problemområder (Donaldson 2003, s. 130-131, Chen 1994, s. 81-82, Weiss 1997, s. 509, Weiss 2000, s. 38, Fitzpatrick m.fl. 2009, s. 229). Teknologien inden for det samfundsvidenskabelige område kan være tvetydig.

Renger har fokus på resultatdelen i sin logiske model og er inde på, at det er den del evaluatorene primært skal interessere sig for. Denne fokus på en bestemt evalueringsform: resultatbaseret evaluering i form af monitorering og effektmåling, betyder, at andre evalueringsformer så som evaluability assessment, needs assessment, procesevaluering og monitorering på indsatsdelen negligeres. Følgende figur 11 illustrerer andre evalueringsformer, der ikke kun koncentrerer sig om resultatdelen:



Figur 11



Evaluators kan også virke i forhold til design og gennemførelse af indsatser og ikke kun virke i forhold til at evaluere på resultatdelen af indsatsen. Renger nævner evalueringsformer som procesevaluering og monitorering på indsatsdelen, men pointerer også, at ressourcer og aktiviteter ikke bør nævnes i den logiske model, da det er indsatsmagernes ansvar, mens resultatdelen, som vises i Rengers model, er evaluatorens ansvar.

Trods disse indvendinger kan modellen være et hjælpeværktøj til at få tydeliggjort antagelserne om, hvad der gør en forskel, eller hvad der virker. Modellen kan støtte os i at være mere eksplicite i vores designs og i vores evalueringer. Visuel tænkning og planlægning kan være med til at styrke styringen af offentlige indsatser. Det er min vurdering, at der i planlægningen af fx puljer eller projekter tit og ofte ikke er gjort tilstrækkelige systematiske overvejelser om, hvad det er for et behov, puljen skal dække, eller hvad det er for et problem, projektet skal løse. Formålet er uklart. Man kan tolke dette som en konsekvens af en politisk virkelighed, hvor tvedydighed snarere er reglen end undtagelsen. Men man kan også tolke det som en konsekvens af manglende tid og fokus på planlægningen og designet af indsatser.



Når vi styrer efter resultater i den offentlige sektor, foregår styringen ofte efter output, produktet, ydelsen eller præstationen: fx antal samtaler med klienter, antal behandlinger af patienter, antal timer til hjemmehjælp og i mindre grad efter virkningen: forandringen for målgruppen: fx antal selvforsørgede borgere, borgernes sundhed, de ældres velbefindende, anbragte børns uddannelsesniveau. ATM-modellen kan tydeliggøre resultatdelen af den offentlig indsats, og den kan dermed være med til at understøtte styring fra input og output til styring på virkning.



7. Referencer

- Alter, Catherine og Marcia Egan (1997), "Logic Modeling: A Tool For Teaching Critical Thinking In Social Work Practice", i: Journal of Social Work Education, vol. 33, nr. 1, s. 85-102.
- Asbury, Brad og Frans L. Leeuw (2010), "Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation", i: American Journal of Evaluation, vol. 31, nr. 3, s. 363-381.
- Blamey, Avril og Mhairi MacKenzie (2007), "Theories of Change and Realistic Evaluation: Peas in a Pod or Apples and Oranges?", i: Evaluation, vol. 13, nr. 4, s. 439-455.
- Brown, Courtney L. og Mindy Hightower Brown (2008). "Performance Measurement in Evaluations of Federal Programs", Workshop 56, det amerikanske evaluerings-selskab, Denver.
- Chapel, Thomas (2008). "Logic Models for Program Evaluation and Planning", Workshop 4, det amerikanske evaluerings-selskab, Denver.
- Chen, Huey (1994), "Theory-driven evaluations: Need, difficulties, and options", i: American Journal of Evaluation, vol. 15, nr. 1, s. 79-82.
- Chen, Huey (2005): Practical Program Evaluation. Sage Publications.
- Chen, Huey (2007). "Theory-Driven Evaluation for Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness". Workshop, den 7. november, det amerikanske evaluerings-selskab, Baltimore.
- Coryn, Chris L. S. m.fl. (2010), "A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990-2009", i: American Journal of Evaluation, s. 1-28.
- Dahler-Larsen, Peter (2001), "From Programme Theory to Constructivism", i: Evaluation, nr. 3, årg. 7, s. 331-349.
- Davidson, Jane E. (2005): Evaluation Methodology Basics – The Nuts and Bolts of Sound Evaluation. Sage Publications.
- Donaldson, Stewart I. (2003): "Theory-driven program evaluation in the new millennium", i: Donaldson og Scriven (red.): Evaluation social programs and problems – Visions for the new millennium. Lawrence Erlbaum Associates.
- Donaldson, Stewart I. (2007): Program Theory-Driven Evaluation Science – Strategies and Applications. Lawrence Erlbaum Associates.



Donaldson, Stewart I. (2008). "Advanced Applications of Program Theory", Workshop 52, det amerikanske evalueringsselskab, Denver.

EVA 2009. En lærerig vej til resultater. Håndbog i evaluering ved hjælp af indsats-teori. Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA 2011. Hvordan kan man evaluere effekt? Danmarks Evalueringsinstitut.

Fitzpatrick, Jody, Christina Christie og Melvin M. Mark (2009): Evaluation in action – Interviews with expert evaluators. Sage.

Fitzpatrick, Jody L., James R. Sanders og Blaine R. Worthen (2012): Program Evaluation – Alternative approaches and practical guidelines. 4. ed., Pearson.

Frechtling Joy A. (2007): Logic Modeling Methods in Program Evaluation. Jossey-Bass.

Friedman, Victor J. (2001), "Designed blindness: An action science perspective on program theory evaluation", i: American Journal of Evaluation, vol. 22, nr. 2, s. 161-181.

Funnell, Sue C. og Patricia J. Rogers (2011): Purposeful Program Theory – Effective Use of Theories of Change and Logic Models. Jossey-Bass.

Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2010), "Theory-Based Stakeholder Evaluation", i: American Journal of Evaluation, vol. 31, nr. 3, s. 295-313.

Hurworth, Rosalind (2008), "Program clarification: an overview and resources for evaluability assessment, program theory and program logic", i: Evaluation Journal of Australasia, vol. 8, nr. 2, s. 42-48.

Kaplan, Sue A. og Katherine E. Garrett (2005), "The use of logic models by community-based initiatives", i: Evaluation and Program Planning, vol. 28, s. 167-172.

Knowlton, Lisa Wyatt og Cynthia C. Philips (2009): The Logic Model Guidebook – Better Strategies for Great Results. Sage.

KREVI 2008. Den logiske model. Notat.

Krogstrup, Hanne Kathrine (2011): Kampen om evidens. Hans Reitzels Forlag

Leeuw, Frans L. (2009), "Evaluation: a booming business but is it adding value?", i: Evaluation Journal of Australasia, vol. 9, nr. 1, s. 3-9.

Lindgren, Lena (2008): Utvärderingsmonstret. Studentlitteratur.



Lindgren, Lena og Karin Alexanderson (2009). "Programteori i praktiken", workshop, 21. oktober, det svenske evalueringsselskab, Stockholm.

Lindgren, Lena (2012): Terminologihandbok för utvärdering. Studentlitteratur.

Mark, Melvin M (2003): "Toward an integrative view of the theory and practice of program and policy evaluation", i: Donaldson og Scriven (red.): Evaluation social programs and problems – Visions for the new millennium. Lawrence Erlbaum Associates.

Mayne, John (2011), "Contribution analysis: Addressing cause and effect", i: Forss m.fl. (red.): Evaluating the complex – Attribution, contribution and beyond. Transactions Publishers.

Michaelson, Lori (2005), "Using Logic Models to Enhance Strategic Management of Federal Grant Programs", i: Journal of the National Grants Management Association, vol. 14, nr. 1, s. 4-12.

Patton, Michael Quinn (2011): Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use. The Guilford Press.

Pedersen, Carsten Strømbæk (2010): Inspiration til effektmåling og effektmål – skabelon til casebeskrivelse. Økonomistyrelsen.

Renger, Ralph og Allison Titcomb (2002), "A three-step approach to teaching logic models", i: American Journal of Evaluation, vol. 23, nr. 4, s. 493-503.

Renger, Ralph (2004), "Strategies for values inquiry: An exploratory case study", i: American Journal of Evaluation, vol. 25, nr. 1, s. 39-49.

Renger, Ralph (2006), "Consequences to federal programs when the logic-modelling process is not followed with fidelity", i: American Journal of Evaluation, vol. 27, nr. 4, s. 452-463.

Renger, Ralph og Carolyn Hurley (2006), "From theory to practice: Lessons learned in the application of the ATM approach to developing logic models", i: Evaluation and Program Planning, vol. 29, s. 106-119.

Renger, Ralph og Melissa Page (2007), "What an eight year old can teach us about logic modelling and mainstreaming", i: The Canadian Journal of Program Evaluation, vol. 22, nr. 1, s. 195-204.

Rogers, Patricia J. (2007), "Theory-based evaluation: Reflections ten years on", i: New Directions for Evaluation, nr. 114, s. 63-67.



Rogers, Patricia J. (2008), "Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions", i: Evaluation, vol. 14, nr. 1, s. 29-48.

Rogers, Patricia J. (2009), "Matching impact evaluation design to the nature of the intervention and the purpose of the evaluation", i: Journal of Development Effectiveness, vol. 1, nr. 3, s. 217-226.

Rogers, Patricia J. (2011), "Implications of complicated and complex characteristics for key tasks in evaluation", i: Forss m.fl. (red.): Evaluating the complex – Attribution, contribution and beyond. Transactions Publishers.

Schmitz, Connie C. og Beverly A. Parsons (1999): Everything You Wanted To Know About Logic Models But Were Afraid To Ask. W.K. Kellogg Foundation.

Stame, Nicoletta (2010), "US Sociology and Evaluation", i: Vaessen og Leeuw (red.): Mind the Gap – Perspectives on policy evaluation and the social sciences. Transaction Publishers.

Weiss, Carol H. (1997), "How can theory-based evaluation make greater headway?" i: Evaluation Review, vol. 21, nr. 4, s. 501-524.

Weiss, Carol H. (2000), "Which links in which theories shall we evaluate?", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, s. 35-45.

Weiss, Carol H. (2004), "Rooting for evaluation – A Cliff Notes Version of My Work", i: Alkin (red.): Evaluation Roots. Sage Publications.

