

Ph.d.-projektbeskrivelse

Evaluering af "Flere i job og Uddannelse" - Hjørring Kommunes investering i arbejdsrettet rehabilitering

Rasmus Ravn, ph.d.-studerende

Aalborg Universitet, Institut for Statskundskab

E-mail: rr@dps.aau.dk

Indholdsfortegnelse

Indledning:.....	2
Forskningsspørgsmål:	2
Baggrunden for projektet.....	3
Investeringsstrategien i Hjørring Kommune.....	4
Afhandlingens metode og evalueringstilgang:	5
Afhandlingens bidrag.....	7
Projektets rammer.....	7
Litteraturliste:.....	8

Indledning:

Afhandlingen evaluerer Hjørring Kommunes investering i arbejdsrettet rehabilitering "Flere i job og uddannelse" (Hjørring Kommune, 2014). Kommunen har investeret 125 mio. kr. over en fireårig periode (2015-2018) i at få borgere med risiko for langvarig offentligt forsørgelse i beskæftigelse og uddannelse. Målgruppen for investeringen er overvejende sygemeldte borgere samt kontanthjælpsmodtagere.

Projektet evaluerer både kommunens overordnede beskæftigelsesindsats for målgruppen, og der udvælges specifikke indsatser til nærmere undersøgelse. Der gennemføres en effektevaluering, der forsøger at besvare spørgsmålet om, hvorvidt projektet formår at bringe borgerne i beskæftigelse og uddannelse, samt en virkningsevaluering der undersøger, hvilke indsatser, der virker for hvilke borgergrupper, under hvilke omstændigheder. I tillæg til dette gennemføres også en brugerevaluering, der afdækker borgernes oplevelse af jobcenterindsatsen, samt jobcenterpersonalets erfaringer i beskæftigelsesindsatsen.

Ph.d.-projektets primære til formål er at kvalificere og øge vores viden om, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder i beskæftigelsesindsatsen for borgere med andre problemer end ledighed (aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere og personer i ressourceforløb) gennem undersøgelse af en kommunes opprioriterede indsats for netop denne borgergruppe.

Ph.d.-projektets forskningsmæssige relevans er, at der ikke hidtil er fundet entydig evidens for, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen for borgere længere væk fra arbejdsmarkedet, hvoraf en del af disse borgere har mere eller mindre komplekse fysiske-, psykiske- og/eller diffuse lidelser. Dette skyldes til dels vanskeligheden ved at finde evidens for, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder, da der er tale om en meget heterogent sammensat gruppe af borgere på de pågældende ydelser.

Forskningsspørgsmål:

Virker interventionen "Flere i job og uddannelse", for hvem virker det, og under hvilke omstændigheder virker det?

Undersøgelsesspørgsmål:

- *I hvilken grad har "Flere i job og uddannelse" formået at nedbringe den gennemsnitlige tid på offentlig forsørgelse i Hjørring Kommune overordnet set og for specifikke ydelsesgrupper?*
- *Hvilke typer af indsatser virker for hvilke målgrupper, i forhold til at nedbringe varigheden af offentlig forsørgelse, og hvorfor virker de?*

Baggrunden for projektet

I Danmark er der de seneste år kommet øget politisk bevågenhed på, at borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i højere grad end hidtil skal inkluderes på arbejdsmarkedet. Når man ser bort fra dagpengemodtagere, er andelen af personer på offentlig forsørgelse nogenlunde konstant over en længere årrække. Antallet af personer i udkanten af arbejdsmarkedet har i perioden fra 2004 til 2014 kun varieret mellem 491.000 og 561.000 fuldtidspersoner (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 2015).

Denne gruppe af borgere er kendetegnet ved, at de ofte har fysiske-, psykiske- og/eller sociale problemer, der sætter en begrænsning for deres deltagelse på arbejdsmarkedet. Disse borgeres begrænsede deltagelse på arbejdsmarkedet er blevet identificeret som et samfundsmæssigt problem, der kræver aktiv handling. Denne problemidentifikation har ført til, at der er blevet gennemført store reformer af beskæftigelsesområdet og ydelsessystemet. Fokuserer vi blot på reformer, der har særlig betydning for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, er der tale om henholdsvis en kontanthjælpsreform, en reform af førtidspension og fleksjob samt en sygedagpengereform. Fælles for disse reformer er det, at intentionen bag reformerne har været, at en større andel af målgruppen skal være selvforsørgende ved at komme i beskæftigelse eller ordinær uddannelse.

Disse tre reformer betød overordnet set:

- At adgangen til førtidspension blev væsentligt begrænset for personer under 40 år, da der i stedet skulle iværksættes ressourceforløb.
- At det overordnede mål i beskæftigelsesindsatsen for unge under 30 år uden kompetencegivende uddannelse blev opstart og gennemførelse af en uddannelse.
- At der skulle iværksættes tidlige indsatser for både personer på sygedagpenge og kontanthjælp.
- En ny helhedsorienteret rehabiliterende tværfaglig tilgang

Med virkning fra 2016 blev der ligeledes vedtaget en reform af refusionssystemet, der betyder en omlægning og en harmonisering af den statslige refusion kommunerne får for udgifterne til personer på overførselsindkomst – uafhængigt af hvilken ydelse personerne modtager. Omlægningen betyder, at der indføres en model med gradvis aftrapning af den refusion de enkelte kommuner får for personer på offentlig forsørgelse. Denne omlægning af refusionssystemet betyder ifølge regeringen og aftalepartierne, at de enkelte kommuner får et større økonomisk incitament til at iværksætte indsatser, der forebygger langvarig offentlig forsørgelse og sikrer en hurtig og effektiv beskæftigelsesindsats (Økonomi og Indenrigsministeriet, 2015).

Til trods for at der er gennem de senere år, gradvist er blevet opbygget en større vidensbase i forhold til, hvad der har vist sig at virke, med hensyn til at bringe borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i

beskæftigelse, er der stadig et betydeligt vidensunderskud i forhold til, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen for specifikke målgrupper i udkanten af arbejdsmarkedet (Deloitte & CARMA, 2015). Samtidigt mangler der situationsspecifik viden, der kan være med til at besvare spørgsmålet om, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder. Årsagen til dette er blandt andet, at der er tale om en meget heterogent sammensat gruppe af personer med vidt forskellige og ofte komplicerede problemstillinger, hvor det er vanskeligt at finde løsninger, der matcher den enkeltes forudsætninger og behov.

Investeringsstrategien i Hjørring Kommune

Blandt andet de ovennævnte reformer har ført til, at Hjørring Kommune i 2014 vedtog en omfattende investering i udvidet arbejdsrettet rehabilitering på 125 millioner kr., der løber over en fireårig periode fra 2015-2018 (Hjørring Kommune, 2014). Begrebet arbejdsrettet rehabilitering indebærer tværfagligt arbejde, der tager udgangspunkt i den enkeltes behov med henblik på at afdække og gerne udvikle borgernes arbejdsevne for at bringe borgeren tilbage i arbejde (Hjørring, 2015), hvilket ofte betyder, at beskæftigelses- og behandlingssystemet skal spille tæt sammen (Labriola, Thielen, Epløv, & Nielsen, 2014), i tråd med intentionerne i- og indholdet af de omtalte reformer.

Denne investeringsplan kaldet "Flere i job og uddannelse" er en strategi for, hvordan kommunen har i sinde at bringe sygemeldte borgere, aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og personer i ressourceforløb i beskæftigelse og uddannelse. Målet med investeringen er at nedbringe den gennemsnitlige varighed på offentlig forsørgelse med 53 uger - fra 121 uger i gennemsnit til 68 uger i gennemsnit. Målgruppen for indsatsen i Hjørring er borgere på de tre nævnte ydelser, der samtidigt er i risiko for langvarig offentlig forsørgelse.

Den første del af investeringen indebærer investering i indsatser indenfor beskæftigelse, sundhed og det sociale område – med andre ord er der tale om investering i tværfaglige indsatser og helhedsorientering. Her udvides allerede eksisterende indsatser, de kombineres på nye måder, og der etableres nye indsatser. Den anden del består af øgede personalemæssige ressourcer i form af flere beskæftigelsesmedarbejdere, sundhedsfagligt personale, virksomhedskonsulenter, mentorer og administrativt personale i de berørte forvaltninger. Der investeres cirka en tredjedel i øgede mandskabsmæssige ressourcer og to tredjedele i indsatser.

"Flere i job og uddannelse" bygger videre på og udbygger de eksisterende beskæftigelsesindsatser i kommunen. Det drejer sig her blandt andet om et øget fokus på helhedsorientering og tværfaglige indsatser. En undersøgelse af Hjørring Kommunes investering er således forskningsmæssigt interessant, da Kommunen er på forkant med den igangværende udvikling, jf. de omtalte reformer, samt fordi der er tale om en unik investering, hvor store ressourcer anvendes på arbejdsrettet rehabilitering og tidlige indsatser, hvilket gør det muligt at uddrage læring om, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen for borgere relativt langt fra arbejdsmarkedet.

Afhandlingens metode og evalueringstilgang:

Hvordan kan man evaluere en indsats som den i Hjørring Kommune, der både er kompleks, dynamisk, mange facetteret og involverer forskellige målgrupper med forskellige problemstillinger samtidigt med at indsatsen er under konstant forandring?

Hvis der skal foretages en nuanceret og grundig evaluering af en kompleks intervention, uden et ensidigt fokus, er det en nødvendighed at kombinere flere forskellige evalueringsmodeller i ét samlet evalueringssdesign. Dette vil samlet set kunne bidrage til mere fyldestgørende viden end ved anvendelse af én enkelt evalueringsmodel og være i stand til at tage højde for indsatsens komplekse og dynamiske karakter.

I forhold til "Flere i job og uddannelse" er det væsentligt at vide, om indsatsen har virket for målgruppen af borgere.

Til dette formål gennemføres der i afhandlingen en effektevaluering, hvori det undersøges, om den gennemsnitlige varighed på offentlig forsørgelse for projektets målgrupper er blevet nedbragt, og om denne nedbringelse skyldes "Flere i job og uddannelse". Problemet man støder på i forbindelse med effektmålinger er at etablere den kontrafaktiske situation (Bredgaard, Drejer, & Nielsen, n.d.; Munk, 2008; Vedung, 2009, p. 216): Hvad ville der være sket, hvis ikke interventionen var blevet gennemført?

Til at løse problemet og gennemføre effektmålingen anvendes data fra DREAM-registeret og andre registre fra Danmarks Statistik, hvor der gennem statistisk matchning etableres en kontrolgruppe, der på så mange parametre som muligt ligner deltagergruppen i Hjørring.

Selve effektevalueringen når udelukkende frem til *om og i hvilken grad* "Flere i job og uddannelse" har ført til en nedbringelse af den gennemsnitlige varighed på offentlig forsørgelse. Gennem en effektevaluering kan man dermed nå frem til at konkludere, hvorvidt der er en kausal sammenhæng mellem indsats og resultat. Hvad en effektevaluering imidlertid ikke kan konkludere er *hvorfor* en indsats har ført til et givent resultat, eller hvorfor indsatsen ikke har leveret de forventede resultater (Bredgaard, 2015; Pawson, 2006, 24–26). Til dette formål er det nødvendigt at gennemføre en virkningsevaluering, der undersøger, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder (Dahler-Larsen, 2013; Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2006, 2013). Dette gøres i praksis ved, at der udarbejdes en programteori for, hvordan en given indsats, intervention eller et program burde virke, hvorefter denne programteori efterprøves empirisk.

Hvor en effektevaluering baserer sig på kvantitative data, er der i virkningsevaluering en metodemæssig pluralisme, der indebærer, at man bør kombinere kvalitative og kvantitative data i en evaluering. Hvilke data, der er de bedste af anvende, afhænger af evaluanden (det der evalueres) og det evalueringsspørgsmål, der stilles i den konkrete situation (Pawson & Tilley, 1997; 83). Som tommelfingerregel anvendes der i virkningsevalueringer både kvalitative, kvantitative og komparative/historiske data, da disse datatyper er fordelagtige til at afdække hhv. mekanismer, outcomes og kontekster (Pawson, 2013, 19). I dette projekt anvendes der i den empiriske efterprøvning af

programteorien for "Flere i job og uddannelse" både surveydata, registerdata og kvalitative interviews med borgere der deltager i indsatser i regi af programmet, samt interviews med personalet i de berørte afdelinger i Arbejdsmarkedsforvaltningen.

En effektevaluering undersøger som beskrevet om en given indsats eller projekt virker, mens virkningsevalueringen undersøger, hvad det er ved indsatsen eller projektet, der virker for hvilke målgrupper i specifikke kontekster. Gennem anvendelse af virkningsevaluering er det muligt at nå frem til *teoretiske* forklaringer på, hvorfor en intervention virker (eller ikke virker). Til at undersøge brugeres oplevelser af interventioner, er det oplagt, at brugerevaluering anvendes (Bjørnholt & Vedung, n.d.; Vedung, 2009, 118).

Hjørring Kommunes Arbejdsmarkedsudvalg operer med en række arbejdsmarkedspolitiske værdier, og i brugerevalueringen undersøges det blandt andet, om disse værdier kan genfindes i udmøntningen af politikken. Der fokuseres her blandt andet på, om borgerne oplever at få en meningsgivende indsats, der de oplever bringer dem nærmere arbejdsmarkedet. Samtidigt undersøges det også blandt personalet på jobcenteret, om den nødvendige koordination på tværs af berørte afdelinger og forvaltninger finder sted, og hvordan personalet oplever, at investeringsstrategien påvirker deres arbejde og beskæftigelsesindsatsen. Som med virkningsevalueringen vil brugerevalueringen basere sig på både surveydata og kvalitative interviews.

Afhandlingens metode kan kort beskrives som bestående af 3 hovedelementer:

- *Dokumentanalyse og interview med (fag)personale og borgere der deltager i kommunens indsatser.* (Anvendes i brugerevalueringen og virkningsevalueringen): Først udvikles på baggrund heraf en programteori for interventionen, og dernæst undersøges det om interventionen implementeres i overensstemmelse med programteorien. Anvendes endvidere til at afdække og uddybe borgernes oplevelse af kommunens indsatser, og hvad der virker for dem, samt til at belyse fagpersonalets praktikerviden.
- *Gentagen spørgeskemaundersøgelse (før-efter måling) blandt borgere og personale.* (Anvendes i brugerevalueringen og virkningsevalueringen): Anvendes til måle om borgernes og personalets vurderinger af kommunens indsatser ændrer sig efter projektets implementering, samt til at undersøge om de arbejdsmarkedspolitiske værdier kan genfindes i praksis. Kobles sidenhen med data fra kommunes sagsbehandlings- og journaliseringssystem (KMD OPERA), for at afdække hvilken type indsatser, der fører til afgang fra offentlig forsørgelse.
- *DREAM-data koblet med andre registerdata fra Danmarks Statistik.* (Anvendes i effektevalueringen): Anvendes til statistisk at etablere en kontrolgruppe, der på så mange parametre som muligt, ligner borgerne i Hjørring, hvorefter der gennemføres en effektmåling sidst i forløbet.

Afhandlingen anlægger, som beskrevet i ovenstående, således et kombinationsdesign med anvendelse af flere forskellige metoder til at undersøge Hjørring Kommunes investering i arbejdsmarkedsrettet rehabilitering.

Afhandlingens bidrag

Ph.d.-projektets primære mål er at bidrage til at øge vores viden om, hvad der virker i forhold til at bringe borgere, der står relativt langt fra arbejdsmarkedet i beskæftigelse og uddannelse, samt bidrage til at udvikle virkningsevaluering som metode på beskæftigelsesområdet.

Hjørring Kommunes investering i arbejdsrettet rehabilitering har et ganske betydeligt generaliseringspotentiale – hvilket i overvejende grad skyldes investeringens omfang. Der er dels et empirisk- og dels et teoretisk/analytisk generaliseringspotentiale.

Effektmålingen vil kunne bidrage med viden om, hvorvidt investeringen har ført til en nedbringelse af tiden på offentlig forsørgelse i kommunen, samt øget viden om hvorvidt denne type investeringer formår at bringe relativt svage borgergrupper i beskæftigelse og uddannelse.

Projektets væsentligste forskningsbidrag kommer dog fra virkningsevalueringen, hvor det undersøges, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder, samt *hvorfor* det virker. Der vil her være tale om såkaldt analytisk/teoretisk generalisering (Collins, Onwuegbuzie, & Jiao, 2007). Denne type af generalisering forekommer ved, at afhandlingen forsøger at identificere hvilke mekanismer (Dalkin, Greenhalgh, Jones, Cunningham, & Lhussier, 2015; Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2013), der skal aktiveres, i hvilke kontekster, for at forskellige borgergrupper bringes nærmere arbejdsmarkedet eller uddannelse.

Projektets rammer

Ph.d.-projektet er sam-finansieret af Hjørring Kommune og Aalborg Universitet og er forankret på Institut for Statskundskab. Projektet er tilknyttet forskningsgrupperne "ForskningsCenter for evaluering" (FCE) og "Center for Arbejdsmarkedsforskning" (CARMA). Projektet løber fra d. 15. februar 2015 til d. 14. februar 2018.

Projektet har tilknyttet en styregruppe bestående af;

- Rasmus Ravn, ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
- Thomas Bredgaard, Lektor, ph.d., hovedvejleder Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
- Michael Duus Nielsen, Arbejdsmarkedschef, Jobcenter Hjørring, Hjørring Kommune

Afhandlingen udformes som en såkaldt "kombinationsmodel" bestående af 3 videnskabelige artikler og en forskningsrapport. Resultaterne formidles løbende til Hjørring Kommune og til dagspressen.

Litteraturliste:

- Bjørnholt, B., & Vedung, E. (n.d.). Brugerevaluering. In T. Bredgaard (Ed.), *Evaluering af offentlig politik og organisation*. Hans Reitzels Forlag.
- Bredgaard, T. (2015). EVALUATING WHAT WORKS FOR WHOM IN ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES. *European Journal of Social Security*, 17(4).
- Bredgaard, T., Drejer, I., & Nielsen, K. (n.d.). Målopfyldelsesevaluering og effektevaluering. In T. Bredgaard (Ed.), *Evaluering af offentlig politik og organisation*. Hans Reitzels Forlag.
- Collins, K. M. T., Onwuegbuzie, a. J., & Jiao, Q. G. (2007). A Mixed Methods Investigation of Mixed Methods Sampling Designs in Social and Health Science Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(3), 267–294. doi:10.1177/1558689807299526
- Dahler-Larsen, P. (2013). *Evaluering af projekter - og andre ting, som ikke er ting*. Odense M: Syddansk Universitetsforlag.
- Dalkin, S. M., Greenhalgh, J., Jones, D., Cunningham, B., & Lhussier, M. (2015). What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation. *Implementation Science*, 10(1), 1–7. doi:10.1186/s13012-015-0237-x
- Deloitte & CARMA. (2015). *International komparativ analyse - Ydelsessystemer, reformer og indsatser overfor ikke-arbejdsmarkeds-parate borgere i fem lande*.
- Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelses indsats. (2015). *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*.
- Hjørring. (2015). *Hjørringmetoden - Arbejdsrettet rehabilitering i teori og praksis*.
- Hjørring Kommune. (2014). *Flere i job og uddannelse*. Hjørring Kommune.
- Labriola, M., Thielen, K., Eplöv, L. F., & Nielsen, C. V. (2014). Arbejdsrettet rehabilitering. *Ugeskrift for Læger*, 176(10), 948–950.
- Munk, M. D. (2008). Metoder til at måle kausale effekter af socialpolitiske indsatser. *Dansk Sociologi*, 19(1), 55–73.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, R. (2013). *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd.
- Rogers, P., Petrosino, A., Huebner, T. A., & Hacsı, T. A. (2000). Program Theory Evaluation : Practice , Promise , and Problems. *New Directions for Program Evaluation*, 5–14. doi:10.1002/ev.1177

Vedung, E. (2009). *Utvärlding i Politik och Förvaltning* (3. ed.). Lund: Studentlitteratur.

Økonomi og Indenrigsministeriet. (2015). Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet.