



AALBORG UNIVERSITET



# LISES

Local Innovation in Social and Employment Services

## 1. Den danske kontekst

Den danske velfærdsstat beskrives ofte som et forgangslan i forhold til at balancere konkurrenceevne og social sikkerhed. Der er dog flere udfordringer forbundet med at opretholde en sund økonomi i denne type af velfærdsstat, ikke mindst fordi de sociale udgifter øger behovet for at have en høj beskæftigelsesgrad i befolkningen. Dette behov øges yderligere af de demografiske forandringer, hvor en stadig større andel af befolkningen står uden for arbejdsmarkedet grundet aldring. En anden udfordring for opretholdelsen af det danske velfærdssystem er den internationale konkurrence, som gør det mere vanskeligt at finansiere omfordelingen af ressourcerne gennem yderligere skattestigninger. Af denne grund er forøgelsen af beskæftigelsesgraden blandt de mest sårbare ledige, blevet set som en afgørende politisk målsætning i de fleste vestlige lande. Ikke mindst fordi der, trods iværksættelsen af forskelligartede disciplinerende og opkvalificerende initiativer, ikke hidtil har været den store succes med at få de svageste borgere i arbejde. Omkring 20-25 pct. (afhængigt af økonomiske konjunkturer) af den arbejdsdygtige befolkning i Nordeuropa har således stået uden for arbejdsmarkedet i det sidste årti (Bredgaard et al. 2014). Ydermere har introduktionen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, hvor social- og beskæftigelsespolitik sammentænkes, medført nye udfordringer i forhold til at bringe sårbare borgere i beskæftigelse. Der synes således at være en stigende afstand mellem de krav der stilles til de svage lediges aktive deltagelse og den evne/motivation, som de har for at leve op til disse krav. Disse forhold illustrerer, hvordan bevægelsen fra aktivering til ordinær beskæftigelse har vist sig sværere end beregnet, hvorfor der er behov for ny viden og nye partnerskaber i udviklingen af den social- og beskæftigelsesfaglige praksis.

## 2. Undersøgelsesspørgsmål

Målet med dette projekt er at udvikle nye innovative beskæftigelsesindsatser i de danske kommuner. Udgangspunktet er, at sådanne nye innovative modeller må tage højde for både politiske og organisatoriske problemstillinger, samt hvordan borgerens opførsel og attitude er formet af disse. Med andre ord: det er måske ikke kun et spørgsmål om, *hvilke* indsatser og ydelser man som borger modtager men også *hvordan* man modtager dem. Et vigtigt mål med projektet er derfor at udvikle nye modeller, der inkluderer borgerens perspektiv og derved forbedrer kvaliteten af samarbejdet mellem borger og medarbejder i jobcentrene, samtidig med at det fører til mere effektive indsatser med hensyn til både administrative udgifter og længerevarende beskæftigelse for borgerne. Projektets udgangspunkt er derfor, at borgerens perspektiv er af meget stor betydning for politikens indhold og dens mulige konsekvenser.

Det overordnede undersøgelsesspørgsmål er:

*Hvordan tilrettelægges beskæftigelsesindsatsen over for sårbare borgere i de danske kommuner og hvilken rolle og betydning har borgerne i denne proces? Hvordan kan denne viden blive brugt til at udvikle modeller for indsats og borgerinddragelse, således at borgernes arbejdsmarkedstilknytning fremmes?*

I relation til dette undersøgelsesspørgsmål er der formuleret fem teser. Teserne udpeger områder, hvor der forventes at være klare potentialer for at forbedre kvaliteten og resultaterne af beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesindsatsen over for de svageste ledige kan forbedres ved:

- 1) At udvikle politisk/organisatoriske strategier til at håndtere hyppige politiske, organisatoriske og økonomiske forandringer
- 2) At udvikle helhedsorienterede indsatser på tværs af organisatoriske enheder og fagområder
- 3) At udvikle tilgange til at kvalificere mødet mellem frontlinjemedarbejdere og borgere
- 4) At udvikle muligheden for reel inddragelse af (og samskabelse med) borgerne
- 5) At udvikle virksomhedssamarbejdet, således at arbejdsgivers forventninger og engagement medtænkes i beskæftigelsesindsatsen

### 3. Undersøgelsens tilgang

LISES er ikke blot et forskningsprojekt, men også et samarbejdsbaseret projekt mellem Kommunernes Landsforening (KL), Herning kommune, Holstebro kommune samt en forskningsgruppe fra Aalborg Universitet (og derudover inkluderes andre kommuner undervejs i projektperioden). Derfor vil der hele vejen igennem projektfasen være et tæt samarbejde mellem forskningsgruppen og medarbejdere og ledere i de to kommuner.

Projektet er opbygget i to faser: Først en to-årig analysefase efterfulgt af en to-årig innovationsfase. Denne opbygning gør det muligt at opnå forskningsresultater af høj kvalitet og samtidig bruge disse resultater i udviklingen af en evidensbaseret praksis i kommunerne. Det er vigtigt at pointere, at nærværende projekts måde at udvikle en evidensbaseret praksis afviger markant fra den nuværende top-down inspirerede spredning af evidensbaseret viden til velfærdsstatens frontmedarbejdere. Pointen i dette projekt er, at en sand evidensbaseret praksis afhænger af de fagprofessionelles feedback og deltagelse, hvorfor vi ønsker at påpege nødvendigheden af en mere inkluderende og pluralistisk evidensstrategi, hvor viden *deles* mellem praksis og forskning frem for blot at blive *overleveret* fra forsker til fagprofessionel.

*Metodisk* spænder projektet over mange forskellige samfundsvidenskabelige tilgange. Ved at trække på den seneste udvikling i mixed methods design (Greene 2007, Frederiksen 2015) bliver det muligt at bygge bro over den traditionelle kløft mellem kvantitativ og kvalitativ forskning og derved besvarer undersøgelsesspørgsmålet fyldestgørende. Herudover trækker projektet også på nyere tilgange til samarbejdsdrevet vidensproduktion (CKP) (Hüttermann & Sommerfeld 2008) og -innovation (CI) (Sørensen & Torfing 2011) for at sikre, at den genererede viden bruges til at udvikle nye velfærdsløsninger for de svageste ledige og så vidt muligt øge deres arbejdsmarkedstilknytning. Startpunktet i denne proces er at initiere innovativ forandring i Herning og Holstebro Kommune, hvorefter erfaringerne med innovative forandringerne udbredes til yderligere fire udvalgte kommuner, for slutteligt (med hjælp fra KL) at blive spredt til flere af landets kommuner.

*Empirisk* gør projektet dels brug af komparative casestudier de enkelte kommuner i mellem, men også ved at sammenligne beskæftigelsesindsatsen i Danmark og Norge. De kommunale casestudier bliver foretaget i

seks strategisk udvalgte danske kommuner (inklusive projektpartnerne Herning og Holstebro). Her vil den første dataindsamling udelukkende foregå i Herning og Holstebro, hvorefter den anden bølge af dataindsamling også inkluderer fire nye kommuner.

Det komparative studie af Danmark og Norge foregår i et samarbejde mellem LISES og det norske INNOWEL-projekt (Front Linje Innovation i Velfærdsservices). Dette samarbejde udmønter sig i en omfattende sammenligning af forskellige aspekter ved praksis og borgerinddragelse i beskæftigelsesindsatsens frontlinje i Norge og Danmark.

#### **4. Arbejdsplan**

Undersøgelsen i de to faser er struktureret ud fra de fire følgende work packages:

##### *Work package 1: Organiseringen af den aktive beskæftigelsesindsats*

Denne work package kobler et fokus på beskæftigelses- og socialpolitiske reformer og styringen af disse med et fokus på leveringen af den aktive beskæftigelsespolitik ansigt-til-ansigt med borgeren. Vi koncentrerer os om nylige velfærdsstatsreformer og sammenkæder dem med den kontekst, hvor den aktive beskæftigelsesindsats bliver leveret, nemlig de lokale kommunale organisationer (primært jobcentre og ydelseskontorer). Vi fokuserer desuden på, hvordan organisatoriske nøglefaktorer påvirker frontmedarbejdernes interaktioner med sårbare borger. Udgangspunktet for analysen er et omfattende desk research for at kunne tegne konturerne af den hidtidige beskæftigelsespolitik og beskrive den nuværende framing af politikken og indsatserne (igennem politiske, organisatoriske og finansielle reformer). Herudover vil der blive foretaget interview med strategisk udvalgte ledere og mellemledere i de deltagende kommuner.

##### *Work package 2: Leveringen af den aktive beskæftigelsesindsats*

Denne work package anlægger en mikro-sociologisk tilgang til at analysere, hvordan borgerne visiteres og inddrages i velfærdsstatens frontlinje. Dette gøres ved at benytte etnografiske metoder og et institutionelt interaktionsperspektiv til at analysere mødet mellem borger og medarbejder. Det analytiske fokus er på frontlinjemedarbejderne og interaktionerne mellem medarbejder og borger, hvorfor det der undersøges i denne work package er *hvordan* indsatserne leveres i den aktive beskæftigelsespolitik.

##### *Work package 3: Modtagelsen af den aktive beskæftigelsesindsats*

Denne work package kombinerer kvalitative og kvantitative metoder for at analysere de sårbare borgers erfaringer med beskæftigelsesindsatsen samt konsekvenserne af de seneste beskæftigelsesreformer for borgernes egen arbejdsmarkedstilknytning. Litteraturen om frontlinjepraksis har belyst den afgørende rolle, som den frontmedarbejderne har i udmøntningen af den gældende socialpolitik. Vi vil kombinere denne indsigt med et fokus på borgerens aktive rolle i at få politikken til at virke. Projektet vil igennem kvalitative interviews undersøge, hvordan borgerne oplever politikken indhold, måden hvorpå den leveres og hvordan de deltager og hermed modificerer politikken. Denne work package indeholder desuden et Ph.d.-projekt, der har fokus på kvantitative sekvensanalyser af udfaldene for borgere før og efter politiske reformer. Kombinationen af kvalitative og kvantitative data vil gøre det muligt for os at undersøge både effekterne af politikken samt de mekanismer, der producerer disse effekter.

#### *Work package 4: At fremme evidensbaseret praksis og udvikling*

Denne work package er tæt forbundet til de andre, men har et stærkt fokus på interaktionen mellem forskning og forskere på den ene side og den praktiske virkelighed hos de kommunale organisationer (med de dertilhørende frontlinjemedarbejdere og ledere) på den anden side. Gennem dette fokus ønsker vi at sikre os, at den viden der genereres bliver udfordret, anvendt og fast forankret i de kommunale organisationer. Det er en del af projektets exitstrategi at sikre muligheden for, at deltagerne i projektet tager ejerskab over modellerne, som er blevet udviklet i projektperioden. Ved at trække på idéer fra CKP og CI (se ovenstående) vil denne work package bidrage til de fire faser i den innovative proces: kollektiv udvikling, udvælgelse, implementering og udbredelse af idéer og innovative løsninger.

### **5. Projektets originalitet**

Projektet anlægger en original og alternativ tilgang ved at sammensmelte traditionelt adskilte forskningstraditioner. Dette gøres ved både at fokusere på politiske, styringsmæssige og organisatoriske elementer ved beskæftigelsesindsatsen og undersøge dem i relation til frontlinjepraksis og borgernes adfærd og oplevelser. Denne kombination af et politisk, institutionelt og borgerperspektiv er aldrig tidligere blevet gjort i den danske forskning på beskæftigelsesområdet. Projektet er dog langt fra det første til at adressere det internationalt anerkendte problem med begrænset arbejdsmarkedsdeltagelse for de svageste ledige. I modsætning til andre projekter, der behandler problemet, adskiller LISES-projektet sig imidlertid ved ikke kun at fokusere på effekterne af en specifik indsats, men også at have fokus på dilemmaerne der opstår når indsatsens designes og udmøntes. Herudover inddrager projektet et borgerperspektiv, der ofte er fraværende i andre studier. Projektet har således udgangspunkt i antagelsen om, at borgerens rolle og muligheden for reel inddragelse og deltagelse er afgørende for at opnå målet om øget arbejdsmarkedsdeltagelse. Dette er netop argumentet for at undersøge interaktionen mellem frontmedarbejder og borger (f.eks. møder og samtaler) mere i dybden. Alt i alt forventes kombinationen af de forskellige perspektiver at give et stort potentiale for at udvikle viden, der kan forbedre resultaterne af beskæftigelsesindsatserne over for de svageste ledige.

Slutteligt skal det påpeges, at projektets tilgang til vidensgenerering og –deling også adskiller sig fra lignende projekter. Ambitionen er nemlig ikke kun at beskrive dilemmaer i beskæftigelsesindsatsen, men også via samarbejdsdrevne processer (mellem forskning og praksis) at udvikle nye og mere effektive praksisser, der kan øge arbejdsmarkedsdeltagelsen for de svageste grupper i samfundet. Som påpeget tidligere, har denne samarbejdsdrevne tilgang grundlag i en kritik af den traditionelt meget ensidige og hierarkiske relation mellem viden og praksis, som gennemsyrrer den nuværende diskurs omkring brugen af evidensbaseret viden. I modsætning til denne tilgang, ønsker nærværende projekt at fremme en samarbejdsdrevne produktion af evidensbaseret viden, hvor (den ofte tavse) viden og erfaringer hos sagsbehandlere ikke ignoreres eller vurderes som irrelevant.

# Om LISES

## Projektets varighed:

1/3/16 – 28/2/2020 (4 år)

## Projektets finansiering fordelt på partnere:

Innovationsfonden: 8.311.699 kr.

Aalborg Universitet: 1.971.917 kr.

Holstebro Kommune: 338.307 kr.

Herning Kommune: 290.892 kr.

Kommunernes Landsforening (KL): 187.500 kr.

## Samlet budget:

11.100.315 kr.

## Forskningsgruppe:

LISES er et fælles forskningsprojekt mellem Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) og Center for Socialt Arbejde i den Beskæftigelsespolitiske frontlinje (SAB).

Forskningsenheden består af:

Professor Flemming Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet (Projektleder)

Lektor Dorte Caswell, Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet

Adjunkt Merete Monrad, Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet

Post Doc Sophie Danneris Jensen, Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet

Ph.d.-studerende Helle Bendix Kleif, Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet

Forskningsassistent Niklas Andreas Andersen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

## Advisory Board:

For at sikre internationale perspektiver og inspiration suppleres forskningsgruppen af et internationalt advisory board med nogle af de fremmeste forskere inden for deres felt i USA, Holland og Storbritannien

LISES' Advisory Board består af:

Lektor Evelyn Brodtkin, School of Social Service Administration, University of Chicago

Lektor Rik van Berkel, School of Governance, Utrecht University

Senior lektor Sharon Wright, School of Social and Political Sciences, University of Glasgow

Professor Michael Lipsky, Georgetown Public Policy Institute, Georgetown University.