

Beskæftigelsesrettet rehabilitering

En evaluering af Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet

Ravn, Rasmus

DOI (link to publication from Publisher):
[10.54337/aau306033214](https://doi.org/10.54337/aau306033214)

Publication date:
2019

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Ravn, R. (2019). *Beskæftigelsesrettet rehabilitering: En evaluering af Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet*. Aalborg Universitetsforlag. <https://doi.org/10.54337/aau306033214>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BESKÆFTIGELSESRETTET REHABILITERING

**EN EVALUERING AF HJØRRING KOMMUNES INVESTERING
PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET**

**AF
RASMUS RAVN**

PH.D. AFHANDLING 2019



AALBORG UNIVERSITET

BESKÆFTIGELSESRETTET REHABILITERING

EN EVALUERING AF HJØRRING KOMMUNES
INVESTERING PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET

**AF
RASMUS RAVN**



AALBORG UNIVERSITET

PH.D. AFHANDLING 2019

Ph.d. indleveret: Februar 2019

Ph.d. vejleder: Professor mso Thomas Bredgaard
Aalborg Universitet

Ph.d. bedømmelsesudvalg: Lektor Sanne Lund Clement (formand)
Aalborg Universitet

Lektor Emma Ek Österberg
Göteborg Universitet

Forskningsleder Frederik Thuesen
VIVE Det Nationale Forsknings- og analysecenter for velfærd

Ph.d. serie: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet,
Aalborg Universitet

ISSN (online): 2246-1256
ISBN (online): 978-87-7210-239-9

Udgivet af:
Aalborg Universitetsforlag
Langagervej 2
9220 Aalborg Ø
Tlf. 9940 7140
aauf@forlag.aau.dk
forlag.aau.dk

© Copyright: Rasmus Ravn

Trykt i Danmark af Rosendahls, 2019

Normalsider: 178,3 sider (á 2.400 anslag inkl. mellemrum).

Forord

Nærørende ph.d.-afhandling er udarbejdet i perioden 2015-2018, hvor jeg har været indskrevet som ph.d.-studerende på Institut for Statskundskab på Aalborg Universitet. Her har jeg været tilknyttet forskningsgrupperne Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), ForskningsCenter for Evaluering (FCE) og Politisk Sociologi. Jeg skylder en række personer en stor tak for deres konstruktive kommentarer, faglige indspark og støtte. Først og fremmest skal der lyde en stor tak til min hovedvejleder Thomas Bredgaard. Han er årsagen til at dette ph.d.-forløb blev muliggjort, fordi han skaffede finansieringen til ph.d.-forløbet fra Hjørring Kommune. Tak for dine faglige kommentarer og for at du har forsøgt at lære mig begrænsningens kunst. Jeg er stadig ikke helt i mål med at lære begrænsningens kunst. Jeg skylder også særlig tak til min bivejleder Kristian Nielsen. Kristian har været en uundværlig hjælp og sparringspartner i forhold til afhandlingens kvantitative metode.

Der skal også lyde en stor tak til forskningsgrupperne. Tak til alle CARMA'raterne for jeres grundige kommentarer på artikeludkast og for jeres faglige støtte. Tak til medlemmerne af FCE, der har bidraget med brugbare perspektiver på det evalueringsteoretiske. Tak til medlemmerne af Politisk Sociologi og Sanne Lund Clement for jeres glimrende metodiske kommentarer og for at få en 'outsider' til at føle sig inkluderet og velkommen i forskningsgruppen.

Jeg vil også meget gerne rette en tak til alle øvrige kolleger på Institut for Statskundskab. I har bidraget alle til arbejdsglæden.

Hjørring Kommune skal også have en meget stor tak for at bidrage til finansieringen af ph.d.-forløbet og for at ville have undersøgt deres investeringsstrategi nærmere. Tak til kommunen for at stille en ugentlig kontorplads til rådighed og til kollegerne i Hjørring for jeres væremåde. Det forhenværende og det nuværende arbejdsmarkedsudvalg i Hjørring Kommune skal ej heller forglemmes. Tak for jeres

store interesse for evalueringens resultater, for at muliggøre løbende afrapportering og for jeres store diskussionslyst til præsentationerne. Arbejdsmarkedsudvalget skal have ydermere stor tak for at beslutte at omsætte dele af virkningsevalueringens anbefalinger til reelle praksisændringer.

Hjørring Kommunes Økonomi- og Arbejdsmarkedsdirektør, Leif Johannes Jensen, og Arbejdsmarkedschef, Michael Duus Nielsen, skal også have en stor tak for deres brugbare input til evalueringen. Det samme gælder afdelingslederne i Hjørring Kommunes arbejdsmarkedsforvaltning og investeringsstrategiens projektmedarbejdere.

En mindst lige så stor tak skal lyde til alle de medarbejdere i arbejdsmarkedsforvaltningen, der har deltaget i kvalitative interviews, besvaret spørgeskemaundersøgelserne eller på anden vis givet mig indsigt i, hvad der foregår i jobcentrets maskinrum. På lignende vis skal Helhedstilbuddets medarbejdere takkes for stille op til interviews og lade mig observere deres arbejde med den tværfaglige analyse. Det har bidraget med uundværlig indsigt i investeringsstrategien.

Der skal også rettes en kæmpe tak til alle de mange borgere, der har taget sig tid til at deltage i spørgeskemaundersøgelserne, i kvalitative interviews eller til at få observeret deres deltagelse i den tværfaglige analyse. Jeg tør slet ikke tænke på alle de mandetimer borgerne tilsammen har brugt på at bidrage til dataindsamlingen. Uden jeres bidrag var denne ph.d. aldrig blevet indleveret. I denne sammenhæng skal der også lyde en stor tak til alle de studentermedhjælpere, der har bidraget til indsamlingen af spørgeskemadata og til transskriberingen af de kvalitative interviews.

En stor tak skal også lyde til Lone for et godt og konstruktivt samarbejde omkring vores datter, Adda. Det har faciliteret de rette rammer for at arbejde med min ph.d.

Jeg vil også gerne rette en tak til alle mine børn – hele- såvel som bonusbørn. Tak til Adda, Manu, Sacha, Sally og Malthe for bidrage til at jeg smiler i hverdagen.

Mine forældre skal ej heller forglemmes. En kæmpe tak til min mor, Lene, og Carl Agner for deres enorme støtte og deres praktiske hjælp, når arbejdsopgaverne i perioder har virket uoverskuelige.

Tak til min nu afdøde far, Jens Ravn Jørgensen, for din store støtte i begyndelsen af ph.d.-forløbet. Du har spillet en stor og afgørende rolle i forhold til at motivere mig til at mig at begynde i et ph.d.-forløb. Uden dig er det ikke sikkert, at jeg havde givet mig i kast med at skrive en ph.d.

Sidst men ikke mindst vil jeg også rette en kæmpe tak til min skønne kæreste Sorlannguaq. Tak for din tålmodighed, når min afhandlingen har givet mig stress og grå hår. Tak for din enorme støtte og overbærenhed. Uden den er det tvivlsomt, om jeg var nået til dette forord.

Forfatter CV

Rasmus Ravn er uddannet cand.scient.adm fra Aalborg Universitet i 2014. Under sin studietid har han siden 2012 været tilknyttet Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) på Institut for Statskundskab. Efter kandidatuddannelsen har han været ansat som videnskabelig assistent ved Center for Arbejdsmarkedsforskning inden han påbegyndte sit ph.d.-forløb i februar 2015. Rasmus Ravns arbejde har primært fokuseret beskæftigelsesindsatser for ikke-arbejdsmarkedspare borgere samt metode og design i evaluering.

Dansk resume

Danmark har en lang tradition for aktiv arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik. Gennem de senere år er der gennem reformtiltag kommet et stigende fokus på at integrere ikke-arbejdsmarkedsparate borgere på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. Det afspejles blandt andet gennem en kontanthjælpsreform, en sygedagpenge reform, en reform af fleksjob- og førtidspension samt en refusionsreform der gradvist aftrapper den refusion kommuner får af staten for deres udgifter til offentlig forsørgelse, hvilket havde til formål at øge kommunernes incitament føre en effektiv beskæftigelsesindsats. På trods af mange nationale og internationale evalueringer på beskæftigelsesområdet er vores viden om, hvad der virker på for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere dog stadig relativt begrænset.

På baggrund af en faldende arbejdsstyrke og de ovennævnte reformtiltag valgte byrådet i Hjørring Kommune i 2014 at vedtage en omfattende investering på beskæftigelsesområdet, for at bringe svagere borgergrupper i job og uddannelse. Dette projekt – også kaldet investeringsstrategien eller Hjørring modellen – består af en investering på 125 mio. kr. over fire år (fra 2015-2018). En tredje del af investeringen anvendes til ansættelse af flere medarbejdere i arbejdsmarkedsforvaltningen – herunder især flere beskæftigelsesmedarbejdere (sagsbehandlere) – mens de resterende to tredjedele anvendes til en intensiveret beskæftigelsesindsats for målgruppen. Med henblik på at tilrettelægge det rette forløb for borgerne, skal borgere deltage i en såkaldt tværfaglig analyse, hvor de interviewes af henholdsvis en psykolog, en fysioterapeut og sygeplejerske med henblik på udarbejdelse af en indsatsplan for borgerne. Det er denne investeringsstrategi nærværende afhandling beskæftiger sig med at evaluere og undersøge.

Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet giver en unik mulighed for at undersøge om reducerede sagsmængder på beskæftigelsesområdet i kombination med intensiveret (behovsorienteret) aktivering bidrager til at hjælpe

svagere borgergrupper med at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Effektevalueringer kan anvendes til at fælde dom over hvorvidt og hvor meget en intervention virker. Qua deres design er effektevaluering ikke i stand til at levere empirisk funderede bud på, hvorfor en indsats virker. Derfor gennemføres der i tillæg til en effektevaluering af kommunens indsats også en realistisk evaluering (virkningsevaluering), der har til formål at åbne den 'sorte boks' og undersøge for hvem, under hvilke omstændigheder og hvorfor kommunens indsats virker, ved at belyse hvilke 'generative mekanismer' der skaber en indsats virkninger. Det sker i nærværende afhandling med fokus på, hvilken betydning 'alliancen' - i form af relationen og samarbejdet mellem borger og sagsbehandler - har for borgernes opnåelse af job og uddannelse.

Investeringsstrategien er kompleks, dynamisk og har været under konstant forandring under projektperioden. Afsættet for afhandlingen er, at komplekse evaluander vil kræve komplekse evalueringsdesigns. Derfor illustreres det som en del af afhandlingen hvordan realistisk evaluering og effektevaluering kan kombineres i et evalueringsdesign, på baggrund af en diskussion af modellernes grundlæggende antagelser, forståelse af kausalitet og deres (implicitte) videnskabsteoretiske grundlag.

Afhandlingen er en artikelbaseret afhandling bestående af fire artikler:

I artikel 1 *Realistisk evaluering: Et supplement eller et alternativ til effektevaluering?* illustreres det, hvordan man som evaluator i designfasen af en evaluering vil kunne kombinere realistisk evaluering og effektevaluering. Der skelnes i artiklen mellem *integreret* og *sekventiel* anvendelse af evalueringsmodellerne. I artiklen præsenteres de væsentligste argumenter for og imod modelkombination gennem en diskussion af modellernes centrale antagelser, divergerende kausalitetsforståelser og videnskabsteoretisk ophav.

Artikel 2 *Testing Mechanisms in Large-N Realistic Evaluations* illustrerer hvordan generative mekanismer i realistisk evaluering kan belyses og testes kvantitativt ved brug af spørgeskemadata, når programteoriens hypotiserede mekanismer er blevet

operationaliseret til spørgsmål, der måler disse mekanismer. Det konkluderes, at tilgangen kan bidrage til at sandsynliggøre at mekanismerne øver indflydelse på resultatet (outcome), at tilgangen ikke egner sig til alle evaluander og at tilgangen ikke kan stå alene, men bør suppleres med kvalitative data, der giver indsigt i hvordan mekanismen virker, når de virker.

I artikel 3 *Relationships matter – the impact of working alliances in employment services* undersøges det ved brug af spørgeskemadata og working alliance teori om der eksisterer en sammenhæng en sammenhæng mellem opnåelse af job eller uddannelse og borgernes vurdering af jobcenterindsatsen og samarbejdet med deres sagsbehandler. Det konkluderes i artiklen, at der er en sammenhæng og at alliancen mellem parternes potentielt kan være en mekanisme, der forstærker virkningerne af jobcenterindsatsen gennem 'relations-' eller 'samarbejdseffekter'.

Artikel 4 *Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients* undersøger ved brug af difference-in-differences regression og propensity score matching på registerdata om og i hvilken grad Hjørring Kommunes investeringsstrategi har bidraget til at øge beskæftigelsesgraden for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. I artiklen konkluderes det, at sagsmængdereduktionen i sammenhæng med intensiveret aktivering har bidraget til at øge beskæftigelsen for målgruppen.

English summary

Denmark has a longstanding tradition of active labor market and employment policies. In recent years, increasing attention has been paid to getting disadvantaged groups to participate on the labor market or in education. This is reflected in several Danish policy reforms, including reforms of the social assistance scheme, the sickness benefit system, and a reform of the flexjob scheme and the disability pension system. In addition to this, a reform of the reimbursement system gradually decreased the municipalities' level of compensation for their expenditures on income transferring benefits, in order to strengthen incentives to provide effective employment services. Despite extensive evaluations of active labor market policies (ALMPs), our knowledge about which policy initiatives works in regard to bringing disadvantaged group into employment is still quite limited.

A declining labor force and the aforementioned reforms led the city council of Hjørring Municipality to invest heavily in intensified employment services for hard-to-employ individuals. The investment amounts to 125 million DKK over a four year period (from 2015-2018). One third of the investment is used to hire additional staff at the public employment office and two thirds are used for additional intensified ALMPs for the target group. In order to plan needs-based ALMPs for the clients, the target group of the intervention is interviewed by a multi-professional health care team that assesses the problems, resources, and needs of the client. The PhD thesis at hand is concerned with evaluating and investigating this investment.

The investment by Hjørring Municipality provides an advantageous opportunity to investigate if lower caseloads for social workers in employment services in combination with intensified (needs-based) activation is effective in helping disadvantaged groups gain a foothold on the labor market. Impact evaluations are useful to assess if – and to which degree – an intervention works. However, due to the design of impact studies, they are unable to provide empirically based explanations of why an intervention works. Therefore, in addition to an impact

study, the thesis at hand also utilizes the realistic evaluation approach to open up the black box of the intervention to examine what works for whom, under which circumstances and why, by shedding light on the so-called generative mechanisms the produces results. In the thesis, this is carried out by focusing on the role the ‘working alliance’ (the relationship and collaboration between client and caseworker) plays for the obtainment of work or education by benefit recipients.

The investment strategy by Hjørring Municipality is complex, dynamic, and constantly changing throughout the intervention period. The central tenet of the thesis is, that evaluation of complex interventions requires complex evaluation designs. Therefore, as part of the thesis, it is illustrated how realistic evaluation can be combined with impact evaluation in an evaluation design. This illustration is carried out based on a discussion of basic assumptions of the evaluation models, their diverging understandings of causality and (implicit) philosophy of science.

The thesis is an article based thesis and consists of four articles;

Article 1 *Realistic evaluation: A supplement or an alternative to impact evaluation?* illustrates how it is possible to combine realistic evaluation and impact evaluation in the design phase of the evaluation. The article distinguishes *integrated* and *sequential* use of the models. The main arguments against and in favor of combination are presented in the article through a discussion of the basic assumptions of the models, their diverging understandings of causality and their philosophical starting point.

In article 2 *Testing Mechanisms in Large-N Realistic Evaluations* it is illustrated how generative mechanisms can be investigated and tested by use of survey data where the hypothesized mechanisms of the program theory have been operationalized into questions measuring the mechanisms. The article concludes that the approach can be utilized to increase the plausibility that the mechanisms affect the outcomes of the intervention, and that the approach is not fit for evaluation of all types of interventions. It is furthermore highlighted that the approach should be used

in conjunction with qualitative data providing insight into how the mechanisms work, when they work.

Using survey data and the theory of the working alliance article 3 *Relationships matter – the impact of working alliances in employment services* examines if there is an association between participating in employment or education and the clients' assessments of their caseworker and the measures of the employment service. It is concluded that an association exists and that it is plausible the alliance can act as a mechanism that improves the effectiveness of ALMP's through a 'relation or collaboration effect'.

Article 4 *Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients* investigates if there is an employment effect of the investment in Hjørring municipality for 'activity-ready' social assistance recipients using difference-in-differences regression and propensity score matching on register data. It is concluded that the caseload reduction in the employment services in combination with intensified activation has increased employment

Indhold

Kapitel 1: Indledning og genstandsfelt.....	1
Kapitel 2: Afhandlingens evalueringstilgang, afgrænsning og forskningsspørgsmål.....	13
Kapitel 3: Afhandlingens karakter, bidrag og disposition.....	21
Kapitel 4: Aktiv arbejdsmarkedspolitik - historikken på beskæftigelsesområdet.....	33
4.1: Historikken på beskæftigelsesområdet.....	33
4.1.1: Arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikens formål – forskelle og ligheder.....	33
4.1.2: Tilgange til den aktive beskæftigelsesindsats og udviklingen i brugen af aktiveringsinstrumenter.....	35
4.1.3: Politikændringer med betydning for ikke-arbejdsmarkedsparte borgere.....	41
Kapitel 5: Litteraturgennemgang – Hvad siger den eksisterende forskning om de tiltag, der anvendes i Hjørring Kommunes investeringsstrategi?	47
5.1: Hvad viser tidligere erfaringer med tværfaglige indsatser, tværfagligt samarbejde og identifikation af borgernes problemer, ressourcer og behov for en aktiv indsats?.....	49
5.2: Hvad viser tidligere forskning i beskæftigelsesmedarbejderes sagsmængder og sagsbehandlernes indflydelse på borgernes jobchancer?	53
5.2.3: Empiriske undersøgelser med brug af working alliance-teori – borger-sagsbehandler-samarbejds betydning for resultatopnåelse	59
5.3: Hvad viser forskningen i aktive beskæftigelsesindsatser?	64
5.3.1: Virksomhedsrettet aktivering	64
5.3.2: Beskæftigelsesrettet mentorstøtte.....	66
5.3.3: Tværfaglige beskæftigelsesindsatser.....	70
5.4: Hvilke faktorer påvirker overgangen til beskæftigelse?.....	72

Kapitel 6: Afhandlingens evalueringstilgange – effektevaluering og realistisk evaluering	83
6.1: Effektevaluering	85
6.2: Evalueringsdesign, metode og data for effektevalueringen	87
6.2.1: Udvælgelse af kontrolgruppe	88
6.2.2: Difference-in-differences	90
6.2.3: Propensity score matching	94
6.2.4: Effektevaluering af sygedagpengeindsatsen.....	100
6.3: Realistisk evaluering	101
6.3.1: Afhandlingens videnskabsteoretiske afsæt.....	104
6.3.2: Centrale begreber og antagelser i realistisk evaluering: programteori og generativ kausalitet	109
6.3.3: Afhandlingens forståelse af kontekster, mekanismer og outcomes	111
6.4: Kritik af realistisk evaluering i teori og praksis	118
Kapitel 7: Design, metode og data for den realistiske evaluering	123
7.1: Den kvantitative empiri: Gentagen spørgeskemaundersøgelse blandt borgere og medarbejdere i arbejdsmarkedsforvaltningen	127
7.1.1: Pilottest af borgerskemaet	128
7.1.2: Udarbejdelsen af borgerundersøgelserne	130
7.1.3: Indsamlingen af besvarelser til borgerundersøgelserne	134
7.1.4: Udarbejdelsen af medarbejderundersøgelsen, indsamlingsmetoden, overvejelser om bias og frafald	140
7.2: Den kvalitative empiri: kvalitative interviews og observationsstudie	142
7.3: Programteori for samarbejdet mellem borger og sagsbehandler	147
7.4: Kombination af effektevaluering og realistisk evaluering	152
Kapitel 8: Afhandlingens teoretiske afsæt – working alliance	157
8.1: Baggrunden for udviklingen af working alliance-teori	158

8.2: Teoriens centrale antagelser	159
8.3: Teoriens relevans og anvendelighed på beskæftigelsesområdet – arbejdet i den beskæftigelsespolitiske frontlinje	166
8.4: Kritik af working alliance-teori.....	173
Kapitel 9: Hvorfor og hvordan virker Hjørring Kommunes investering?	179
9.1: Supplerende propensity score matching analyse	179
9.2: Kvalitativ belysning af alliansens betydning for udsatte borgere ...	183
9.2.1: Den stærke allianses betydning for borgerne	184
9.2.2: Det dysfunktionelle samarbejdes og førstehåndsidtrykkets betydning for borgerne	190
Kapitel 10: Konklusioner, bidrag og videre perspektiver	201
10.1: Konklusioner og bidrag til den eksisterende viden på beskæftigelsesområdet.....	201
10.2: Bidrag til evalueringslitteraturen.....	209
Litteratur.....	215
Bilag	235
Bilag 1: Spørgeskema til medarbejderne i Hjørring Kommunes Arbejdsmarkedsforvaltning	235
Bilag 2: Spørgeskema til borgerne tilknyttet Jobcenter Hjørring.....	266
Bilag 3: Borgerundersøgelsens respondenter (2016)	285
Bilag 4: Balancering af kovariater for supplerende propensity score matching analyse	288

Kapitel 1: Indledning og genstandsfelt

I Danmark er der de senere år kommet øget politisk bevågenhed omkring, at borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i højere grad end hidtil skal inkluderes på arbejdsmarkedet. Når man ser bort fra dagpengemodtagere, har andelen af personer på offentlig forsørgelse været nogenlunde konstant over en længere årrække. Antallet af personer i udkanten af arbejdsmarkedet, hvilket inkluderer personer på ydelserne førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse, ressourceforløb, revalidering, forrevalidering, uddannelseshjælp, kontanthjælp, særlig uddannelsesyndelse, arbejdsmarkedsydelse og sygedagpenge, har i perioden fra 2004 til 2014 kun varieret mellem 491.000 og 561.000 fuldtidspersoner (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 2015). I modsætning til antallet af forsikrede ledige er bestanden af personer i udkanten af arbejdsmarkedet således ikke særligt konjunkturpåvirkeligt. Der er i højere grad tale om et strukturelt end et konjunkturelt problem. Dette skyldes, at der er tale om en gruppe af borgere, der ikke som udgangspunkt er i stand til at deltage fuldt ud på arbejdsmarkedet. Gruppen af borgere er kendetegnet ved, at de ofte har fysiske, psykiske eller sociale problemer, der begrænser deres deltagelse på arbejdsmarkedet (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 2015).

Under den socialdemokratisk-ledede regering er der som følge af denne problemidentifikation 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, at intentionen bag dem har været, at en større andel af målgruppen skal være selvforsørgende ved at komme i beskæftigelse eller ordinær uddannelse.

De 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 gennemførsel af en uddannelse.
- at der skulle iværksættes tidlige indsatser for både personer på sygedagpenge og kontanthjælp.
- at der skulle iværksættes 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).

Den danske beskæftigelsesindsats er gennem en længere årrække blevet underkastet talrige evalueringer og undersøgelser og er fra flere sider blevet kritiseret for at være ineffektiv for borgere, der befinder sig et stykke fra arbejdsmarkedet (Bredgaard *et al.*, 2011; Larsen, 2011). I forlængelse heraf viser en række studier yderst blandede effekter af den aktive indsats for 'borgere i udkanten af arbejdsmarkedet' (f.eks. Rigsrevisionen, 2010; Skipper, 2010; De Økonomiske Råd, 2012). Dette skal ses i lyset af, at Danmark er et af de lande i verden, der bruger flest ressourcer på den aktive beskæftigelsesindsats (OECD, 2017).

På trods af en lang og omfattende dansk tradition for aktiv arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik (se kapitel 4) og evaluering heraf, eksisterer der dog fortsat et betragteligt vidensunderskud i forhold til, hvad der bringer borgere i udkanten af

arbejdsmarkedet i beskæftigelse (Deloitte & CARMA, 2015; Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 2015; Beskæftigelses Indikator Projektet, 2017a). I modsætning til de forsikrede ledige er der med enkelte undtagelser stadig et relativt stort videnshul angående, hvad der virker for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet (New Insight & Væksthuset, 2012). Årsagen til dette er blandt andet, at der er tale om en meget heterogent sammensat gruppe af personer med vidt forskellige og ofte komplicerede og sammenvævede problemstillinger, hvor det er vanskeligt at finde løsninger, der matcher den enkeltes forudsætninger og behov.

I Danmark bestemmes beskæftigelsesindsatsens rammebetingelser, krav og ydelsesniveau fra centralt hold, men kommunerne har ansvaret for iværksættelsen af den aktive beskæftigelsesindsats. Det betyder, at kommunerne under de givne rammebetingelser har mulighed for at tilrettelægge deres arbejdsmarkedsmarkedsindsats, som de ønsker det. Kommunerne har dog siden nedlæggelsen af arbejdsformidlingen og oprettelsen af kommunale jobcentre i 2009 været underlagt stram central styring gennem New Public Management inspirerede instrumenter i form af mål- og rammestyring, kontraktstyring, performance management og benchmarking (Larsen, 2011). Kommunerne er på den ene side blevet givet et større ansvar for beskæftigelsespolitikken implementering, mens de på den anden side har været underlagt stram indirekte styring fra statens side. Dette er blevet beskrevet som 'decentraliseret centralisering' (Larsen, 2011). Denne 'indirekte' styring - også kaldet 'metastyring' (Sørensen & Torfing, 2011) – var i det tidligere refusionssystem ydermere kendetegnet ved, at kommunerne fik forhøjet statslig refusion, når de ledige deltog i aktivering. Dette gav ifølge Nørgaard (2009) kommunerne et stærkt incitament til at anvende den *"den billigste og nemmest tilgængelige form for aktivering"* (Nørgaard, 2009, 39–40). Det vil oftest være virksomhedsrettet aktivering, eftersom denne aktiveringsform ikke medfører deltagerbetaling, samt 'vejledning og opkvalificeringskurser' med lavt deltagergebyr grundet mange kursister. Parallelt hermed har beskæftigelsespolitikken indhold ændret sig fra en human-kapital tilgang, hvor fokus var på at uddanne og

opkvalificere de ledige, i retning mod en work-first tilgang i 00'erne og 2010'erne (Jørgensen, 2009). Work-first tilgangen er kendetegnet ved at der stilles større krav til den enkelte, øget brug af sanktioner og fokus på arbejdspligt (Larsen *et al.*, 2001), hvilket ofte kombineres med virksomhedsrettet aktivering og jobsøgningskurser. Rationaliteten på beskæftigelsesområdet har under work-first regimet været af en kortsigtet tidshorisont. Fokus har været på 'den hurtigste vej til beskæftigelse' og på at 'vende de ledige i døren til jobcentret' (Jørgensen, 2009), hvilket ikke giver mere plads til at levere en individuel og behovsorienteret indsats.

Som følge af henholdsvis kontanthjælpsreformen, førtidspensions- og fleksjobreformen, sygedagpengereformen og den seneste refusionsreform har kommunerne fået et større incitament til at iværksætte indsatser, der hurtigt bringer den enkelte borger i job eller uddannelse. Reformerne bør imidlertid ikke anskues som en ren videreførsel af work-first strategien eftersom indholdssiden i reformerne peger i retning af helhedsorientering og arbejdsevneudvikling og fordi refusionsreformen giver et øget handlerum til at kommunerne kan vælge de aktiveringsredskaber de finder mest hensigtsmæssige for borgerne. Det skyldes, den refusion kommunerne modtager fra staten gøres uafhængig af, hvilken indsats borgerne modtager, hvilket ifølge Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering skal forebygge kassetænkning i kommunerne¹.

Rehabiliteringsbegrebet introduceres for første gang i den danske beskæftigelseslovgivning i 2012 med vedtagelsen af reformen af fleksjob og førtidspension. Beskæftigelsesindsatsen for borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet kan bredt set kategoriseres som *beskæftigelsesrettet rehabilitering*. Beskæftigelsesrettet rehabilitering kan forstås som indsatser og processer, der har til formål at udvikle deltagernes arbejdsevne med henblik på deltagelse på arbejdsmarkedet.

¹ <https://star.dk/reformer/refusionsreformen/om-reformen/>

De ovennævnte reformer og det store fokus på at bringe borgere med fysiske, psykiske og/eller sociale problemstillinger i job og uddannelse førte til, at byrådet i Hjørring Kommune i 2014 vedtog en omfattende investering i beskæftigelsesrettet rehabilitering. Kommunens investering er på 125 millioner kr., og projektperioden løber fra 2015-2018 (Hjørring Kommune, 2014a). Denne investeringsplan, der omtales som 'Hjørring-modellen', 'Hjørring-metoden' eller 'investeringsstrategien', er et program for, hvordan kommunen bestræber sig på at bringe sygemeldte borgere samt aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere i beskæftigelse og uddannelse. Målet med investeringen er at nedbringe den gennemsnitlige varighed af offentlig forsørgelse med 53 uger – fra 121 uger i gennemsnit til 68 uger i gennemsnit. Målgruppen for indsatsen i Hjørring Kommune er personer på de ovennævnte nævnte ydelser, der samtidigt er i risiko for langvarig offentlig forsørgelse.

Selve investeringen er tveddelt.

Kommunens investering i beskæftigelsesrettet rehabilitering indebærer investering i indsatser inden for beskæftigelse, sundhed og det sociale område. Den første del af investeringen består af de aktive beskæftigelsesindsatser. Her investeres der i tidlige tværfaglige indsatser og helhedsorientering. Allerede eksisterende indsatser udvides, de kombineres på nye måder, og der etableres nye indsatser. Den anden del af investeringen 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 de aktive indsatser. Borgere, der vurderes til at være i risiko for langvarig offentlig forsørgelse, skal deltage i en såkaldt 'tværfaglig analyse'. I løbet af én dag mødes borgeren med henholdsvis en psykolog, en fysioterapeut og en sygeplejerske, der hver især forsøger at afdække borgerens problemer, ressourcer og behov for en aktiv indsats. Herefter mødes de tre sundhedsfagligheder med borgerens sagsbehandler med henblik på at udarbejde en indsatsplan.

Kommunens investering på beskæftigelsesområdet er blevet fulgt på tæt hånd igennem et ph.d.-forløb finansieret af Hjørring Kommune og Institut for Statskundskab på Aalborg Universitet. For at sikre et nært kendskab til investeringsstrategien og have adgang til dataindsamling har afhandlingens forfatter i gennemsnit haft en ugentlig arbejdsdag på Jobcentret i Hjørring i løbet af ph.d.-forløbet. Gennem anvendelse af effektevaluering og virkningsevaluering undersøges det, om indsatsen har virket, hvorfor den i givet fald har virket, for hvem, og under hvilke omstændigheder indsatsen har virket.

Der er flere årsager til, at kommunens investering er forskningsmæssigt relevant, på trods af at der tale om en 'bestilt' evaluering af kommunens beskæftigelsesindsats. Det første argument for dette vedrører, at vi ifølge Evert Vedung befinder os i den såkaldte 'evidensbølge' (Vedung, 2016). Vedung sonderer mellem fire 'evalueringsbølger' eller 'evalueringsparadigmer' der har været dominerende i forskellige tidsperioder siden 1960'erne. Siden år 2000 har evidensbølgen været dominerende, hvilket har haft konsekvenser for politikudvikling- og implementering. Denne bølge er båret frem af den såkaldte evidensbevægelse bestående af sammenslutninger af forskere, der anser det randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) som guldstandarten for evidens i det såkaldte 'evidenshierarki' (Baadsgaard & Krogstrup, 2016). Ifølge fortalere for evidenshierarkiet skal der gennem randomiserede kontrollerede forsøg, kvasi-eksperimenter og systematiske forskningsoversigter (metaanalyser) produceres sikker viden omkring, hvilke politikker og indsatser der virker i forhold til at nå givne mål. Politikernes rolle i politikudformning reduceres til, at de skal vælge mellem forskellige effektive instrumenter. På det danske beskæftigelsesområde viser det sig også, at evidenstankegangen har haft stor indflydelse på politikudformningen det seneste årti (Andersen & Randrup, 2017). Som beskrevet i starten af denne indledning er vores viden om, hvad der virker i forhold til at bringe borgere med problemer ud over ledighed i beskæftigelse imidlertid ganske sparsom.

Afhandlingens case (kommunens investering) er i denne forbindelse forskningsmæssigt relevant, fordi den giver mulighed for at øge vores viden om,

hvad der virker for målgruppen. Casen desuden et betydeligt generaliseringspotentiale og den åbner op for muligheden for at uddrage empirisk, metodisk og teoretisk læring.

Dels er kommunens investering på beskæftigelsesområdet en langsigtet og eksperimenterende tilgang til beskæftigelsesindsatsen, hvor nye metoder og tilgange afprøves. Der ligger således en videnskabelig nyhedsværdi i en undersøgelse af indsatsen. Mere væsentligt er det dog i denne sammenhæng, at investeringen er *langsigtet*. Den afviger på centrale punkter fra den work-first-tilgang til beskæftigelsesindsatsen, der blev dominerende på beskæftigelsesområdet i 00'erne og starten af 10'erne, hvor fokus var på 'den hurtigste vej til beskæftigelse' og på at 'vende de ledige i døren til jobcentret' (Jørgensen, 2009). Hjørring Kommunes investeringsstrategi bygger i modsætning til work-first-tilgangen på en erkendelse af, at såfremt ikke-arbejdsmarkedspare borgere skal gøres arbejdsmarkedspare og integreres på arbejdsmarkedet, vil det kræve en intensiv og ofte længerevarende indsats.

Desuden giver investeringens store ressourcetilførsel, herunder de intensive rehabiliterende beskæftigelsesindsatser og ansættelsen af flere medarbejdere, en unik mulighed for at øge vores viden om, hvad der virker (eller ikke virker) i beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedspare borgere i beskæftigelsessystemet. Som beskrevet tidligere i dette kapitel er der netop et betydeligt underskud af viden angående, hvad der virker for ikke-arbejdsmarkedspare borgere i beskæftigelsesindsatsen. Ressourcetilførslen er ud fra forfatterens kendskab til beskæftigelsesområdet den hidtil største kommunale investering i ikke-arbejdsmarkedspare borgere i en dansk kontekst. Investeringen i Hjørring fremhæves endvidere også som eksemplarisk og som et forbillede til efterligning af både Dansk Socialrådgiverforening, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og af beskæftigelsesministeren.² Den store ressourcetilførsel, den

² <https://www.altinget.dk/social/artikel/socialraadigvere-det-er-dyrt-at-spaa-socialomraadet>

tværfaglige analyse og de aktive rehabiliterende beskæftigelsesindsatser har implikationer for, hvilken type case investeringsstrategien i Hjørring kan klassificeres som, og dermed også hvilke typer konklusioner der vil kunne drages på baggrund af en evaluering af investeringen.

Afhængigt af hvilke elementer af investeringsstrategien der fokuseres på, vil Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet kunne forstås som henholdsvis en eksemplarisk/paradigmatisk case eller en kritisk case. Inden afhandlingens case forholdes til de to typer af cases, skal det præciseres, hvad afhandlingens case er en case af. Afhandlingens case (Hjørring Kommunes investeringsstrategi) er en case af det overordnede fænomen, som er den aktive danske beskæftigelsesindsats – nærmere bestemt beskæftigelsesrettet rehabilitering.

En eksemplarisk/paradigmatisk case er karakteriseret ved, at den giver mulighed for en række teoretiske indsigter (teoretisk generalisering). Det særlige ved den eksemplariske/paradigmatiske case er, at den giver mulighed for at belyse generelle træk eller tendenser i et samfund (Flyvbjerg, 2006; 232). Årsagen til, at jeg opfatter Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet som en paradigmatisk/eksemplarisk, er, at casen i høj grad indfanger den samfundsmæssige tendens til, at ikke-arbejdsmarkedsparte borgere skal gøres arbejdsduelige og deltage på arbejdsmarkedet, jævnfør investeringens omfang og kapitel fire om beskæftigelsesrettet rehabilitering. Denne tendens startede allerede tilbage i 1990'erne, hvor 'aktivlinjen' for kontanthjælpsmodtagere blev indført (Larsen *et al.*, 2001). Tendensen er sidenhen blot blevet forstærket med 00'ernes og 10'ernes reformer. Denne udvikling gennemgås nærmere i kapitel 4.

Casen vil ligeledes kunne anses som en kritisk case om beskæftigelsesrettet rehabilitering. En kritisk case har strategisk vigtighed i forhold til et generelt problem og kan anses som en 'testcase' om, hvorvidt et outcome vil indtræffe i

<http://star.dk/da/Om-STAR/Nyt-fra-STAR/Nyheder/2017/12/Hjoerring-investerer-sig-til-gevinster-Men-der-er-endnu-stoerre-potentiale.aspx>
<https://www.jv.dk/Indland-Danmark/Beskaeftigelsesministeren-Flere-skal-i-job-og-jeg-gaar-med-livrem-og-seler/artikel/2520224>

andre sammenhænge. For at forstå logikken bag den kritiske case kan vi forestille os, at en gruppe forskere vil undersøge, om det forårsager hjerneskade, hvis man arbejder med opløsningsmidler (Flyvbjerg, 2006; 30–31). I stedet for at udvælge et tilfældigt sample af fabrikker, der anvender opløsningsmidler, for at undersøge om opløsningsmidler forårsager hjerneskade, vælger forskerne at undersøge arbejderne på den fabrik, der har landets strengeste sikkerhedsforanstaltninger, når deres arbejdere anvender opløsningsmidler. Hvis man på den pågældende fabrik finder tilfælde af hjerneskade som følge af brugen af opløsningsmidler, vil det deraf kunne konkludere, at hjerneskade også vil optræde på landets øvrige fabrikker, der ikke har nær så strenge sikkerhedsforanstaltninger. Dette er en kritisk case.

Forholder man logikken fra den kritiske case til Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet, kan det anses som en kritisk case på, hvorvidt beskæftigelsesrettet rehabilitering virker for målgruppen. Det skyldes at ressourcetilførslen er historisk stor, hvilket medfører, at kommunens forudsætninger for at få målgruppen i beskæftigelse alt andet lige hører til blandt landets bedste. Ud fra logikken i den kritiske case vil man således kunne konkludere, at hvis indsatsen i Hjørring *ikke* virker, er sandsynligheden for, at beskæftigelsesrettet rehabilitering virker i andre kommuner, begrænset. Man bør imidlertid være yderst påpasselig med at drage en sådan konklusion på baggrund af afhandlingens resultater.

For det første kan der være implementeringsfejl- og problemer (Winther & Nielsen, 2008; Dahler-Larsen, 2013c; 125), der betyder, at det ønskede resultatet ikke indtræffer. For det andet påvirker konteksten, om en indsats virker (Pawson & Tilley, 1997c; Pawson, 2013d). Integration af ikke-arbejdsmarkedsparte borgere på arbejdsmarkedet forudsætter, at der er efterspørgsel efter arbejdskraft med gruppens kompetencer. Det vil ligeledes kræve positive arbejdsgiverholdninger, engagerede arbejdsgivere og en rummelig arbejdsplads, hvis personer med f.eks. handicap eller psykiske lidelser skal i beskæftigelse (Bredgaard, 2004; Bredgaard & Halkjær, 2016). For det tredje er Hjørring Kommunes investering kompleks. Den omfatter heterogene målgrupper i beskæftigessystemet med meget alsidige problematikker, hvor løsningen ikke blot består af en standardpakke, men af en individuelt

tilrettelagt indsats. Investeringen kræver desuden omfattende koordination og samarbejde på tværs af afdelinger internt i Hjørring Kommunes Arbejdsmarkedsforvaltning samt mellem Arbejdsmarkedsforvaltningen og kommunens øvrige forvaltninger. Investeringens og indsatsens kompleksitet samt kommunens eksperimenterende tilgang betyder ydermere, at indsatsen ikke er den samme for borgerne ved projektstart i 2015, som den er for borgerne i 2016 eller 2017. I komplekse indsatser kan resultaterne være emergente og ikke-lineære (Patton, 2011). Det vil sige, at positive resultater for eksempel pludseligt kan vise sig efter en periode med dårlig performance eller omvendt. For det fjerde er afhandlingens effektevaluering foretaget, inden projektperioden er afsluttet, og inden kommunen forventer, at effekterne for alvor vil vise sig. Effektevaluering er således en slags midtvejsevaluering, der giver en indikation på, om indsatsen bibringer de ønskede effekter for målgruppen³. Disse fire forhold skal tages i betragtning, når afhandlingens resultater fortolkes. Med det forbehold, at der stadig mangler forskning på området, kan afhandlingens resultater ses som en foreløbig testcase på, hvorvidt beskæftigelsesrettet rehabilitering virker, for hvem, og under hvilke omstændigheder det virker, hvilket potentielt kan tjene til inspiration hos andre kommuner.

Investeringens komplekse karakter foranlediger ydermere et spørgsmål om, hvordan man kan evaluere en indsats, der er kompleks, dynamisk og foranderlig, og som involverer heterogene målgrupper med alsidige problemstillinger. Afhandlingen producerer ikke et endegyldigt svar på ovenstående spørgsmål. Afsættet for afhandlingen er dog, at hvis der skal foretages en nuanceret og grundig evaluering uden et ensidigt fokus, er det nødvendigt at kombinere flere evalueringsmodeller i ét samlet evalueringsdesign, hvor der tages højde for interventionens komplekse og dynamiske karakter. Dette vil potentielt kunne bidrage til mere fyldestgørende viden, end hvis der blev anvendt én enkelt evalueringsmodel, som desuden tager

³ Som sidebemærkning kan det nævnes, at Arbejdsmarkeds- og Uddannelsesudvalget d. 11/6 2018 vedtog, at jeg skal foretage en opfølgende effektevaluering i 2019 for at kompensere for dette forhold.

højde for indsatsens komplekse og dynamiske karakter. Afhandlingens evalueringstilgang og forskningsspørgsmål beskrives derfor i det næste kapitel.

Kapitel 2: Afhandlingens evalueringstilgang, afgrænsning og forskningsspørgsmål

For at bidrage til vores viden om, hvorvidt og hvorfor investeringsstrategien virker er det nødvendigt at evaluere indsatsen. En evaluering indebærer, at der skal foretages en retrospektiv vurdering af den pågældende intervention (Vedung, 2009c).

I forhold til Hjørring Kommunes investering er det afgørende at vide, om indsatsen har virket for borgerne.

Til at undersøge dette gennemføres der i afhandlingen en effektevaluering. Her undersøges det, om beskæftigelsen er øget, og om dette i givet fald skyldes kommunens investering i beskæftigelsesrettet rehabilitering. Til dette formål anvendes data fra DREAM-registeret suppleret med andre registerdata. Selve effektivurderingen foretages ved brug af difference-in-differences regression og ved brug af propensity score matching (statistisk matching).

Effektevalueringen når udelukkende frem til, *om* og *i hvilken grad* Hjørring Kommunes investering har virket. Med en klassisk effektevaluering kan man nå frem til at konkludere, hvorvidt der er en kausal sammenhæng mellem indsats og resultat. Dette sker ved etablering af den kontrafaktiske situation – det vil sige en undersøgelse af, hvad ville der være sket, hvis ikke man havde iværksat indsatsen (Vedung, 2009b; Hernán & Robins, 2016b). Hvad en effektevaluering ikke umiddelbart kan konkludere, er *hvorfor* en indsats har ført til et givent resultat, eller hvorfor indsatsen ikke har leveret de forventede resultater. Dette skyldes, at indsatsen forbliver 'en sort boks' (Pawson, 2006a). Til dette formål er det nødvendigt at gennemføre en virkningsevaluering, der åbner den sorte boks og undersøger, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder, og hvorfor det i givet fald virker (Pawson & Tilley, 1997d; Pawson, 2006a, 2013d; Dahler-Larsen, 2013b). Dette gøres i praksis ved, at der udarbejdes en programteori, der består af eksplicite antagelser om, hvordan og hvorfor en intervention eller et program bør

virke, hvorefter denne programteori efterprøves empirisk og udsættes for en realitetstest.

Hvor en effektevaluering baserer sig på kvantitative data, er der i virkningsevaluering en metodemæssig pluralisme, der indebærer, at man kan og bør kombinere kvalitative og kvantitative data i en evaluering. Hvilke data der er de bedste at anvende, afhænger af evaluanden (det der evalueres) og det evalueringsspørgsmål, der stilles i den konkrete situation (Pawson & Tilley, 1997; 83). Afhandlingen anvender realistisk evaluering, en særlig udgave af virkningsevaluering, til at opstille og teste de grundlæggende antagelser i programteorien for Hjørring Kommunes investering. I den empiriske efterprøvning af programteorien anvendes både egne indsamlede surveydata, registerdata og kvalitative interviews med borgere, der deltager i indsatser i regi af projektet, samt interviews med personalet i arbejdsmarkedsforvaltningen. Resultaterne fra virkningsevalueringen er blevet afrapporteret i en selvstændig rapport til Hjørring Kommune. Som sidebemærkning kan det her nævnes, at evalueringsrapportens resultater blev præsenteret på et møde i Hjørring Kommunes Arbejdsmarkedsudvalg i efteråret 2017. På samme møde blev en række af anbefalingerne fra rapporten efterfølgende vedtaget af udvalget, hvilket førte til konkrete ændringer af praksis. Disse ændringer bestod blandt andet i, at det blev besluttet, at den tværfaglige analyse skal videreudvikles, og at modellen kan anvendes mere fleksibelt efter en konkret vurdering af borgernes behov. Tidligere skulle *alle* aktivitetsparate borgere deltage i den tværfaglige analyse. Ydermere blev det besluttet, at et holdforløb for borgere med stress, angst og/eller depression skulle målrettes borgere uden meget omfattende problemstillinger, som i stedet skulle have et individuelt tilbud, og at der hurtigt efter forløbets afslutning skulle følges op på borgernes sag for at fastholde deres progression.⁴

⁴ Se eventuelt <https://hjoerring.dk/media/22643/referat-30102017.pdf> for Arbejdsmarkedsudvalgets beslutning.

Afhandlingen anlægger, som antydnet i ovenstående, et kombinationsdesign til at undersøge Hjørring Kommunes investering ved at kombinere henholdsvis effektevaluering og virkningsevaluering. Dette afspejles i afhandlingens gennemgående forskningsspørgsmål, som lyder:

I hvilken grad, for hvem og hvorfor virker Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet?

Forskningsspørgsmålet refererer dels til den 'klassiske' effektevaluering, hvor det undersøges, om beskæftigelsesgraden er blevet forøget som følge af investeringsstrategien. Hvorfor-spørgsmålet henviser til anvendelsen af realistisk evaluering, hvor det undersøges, hvorfor investeringen har virket, samt for hvem og under hvilke omstændigheder investeringen virker.

Virkningsevalueringen (den realistiske evaluering) af kommunens investeringsstrategi er publiceret i en forskningsrapport til Hjørring Kommune:

Hvad virker, for hvem, under hvilke omstændigheder og hvorfor? –

*Virkningsevaluering af elementer i Hjørring Kommunes investeringsstrategi 'Flere i Job og Uddannelse'.*⁵ Der præsenteres derfor ikke empiriske analyser, der eksplicit anvender virkningsevaluering/realistisk evaluering i afhandlingens artikler.

Virkningsevaluering har dog været afsættet for en undersøgelse af alliancen (samarbejdet) mellem borger og sagsbehandler, der efterfølgende er blevet omskrevet til artikelform. I afhandlingens artikler rettes fokus primært mod det metodologiske og metodiske i realistisk evaluering, hvilket undersøges i både afhandlingens første og anden artikel.

Ordet 'virker' er meget centralt i afhandlingens forskningsspørgsmål. Begrebet 'virkning' anvendes med forskellige betydninger, alt efter om det anvendes i regi af effektevaluering eller virkningsevaluering. Derfor skal min forståelse af begrebet

5

http://vbn.aau.dk/files/264051264/Virkningsevaluering_af_elementer_af_hjoerring_kommunes_investeringsstrategi_flere_i_job_og_uddannelse.pdf

kort præciseres her. Virkning kan i den klassiske effektevaluering sidestilles med begrebet effekt. I den klassiske effektevaluering er effekten lig med forskellen mellem den faktiske og den kontrafaktiske situation (Vedung, 2009b; Morgan & Winship, 2015; Hernán & Robins, 2016b). Den faktiske situation betegner det resultat, som er indtruffet, for eksempelvis en gruppe personer der har deltaget i en indsats. Den kontrafaktiske situation betegner det, som ville være sket, hvis gruppen *ikke* havde modtaget indsatsen. Det randomiserede kontrollerede forsøg anses som guldstandarden for evidens, fordi det er den mest pålidelige metode til at etablere den kontrafaktiske situation.

Begrebet 'virkning' forstås væsentligt anderledes i realistisk evaluering, som er den variant af virkningsevaluering, der anvendes i afhandlingen. Som det udforskes i afhandlingens første artikel, kan begrebet 'virkning' i realistisk evaluering sidestilles med begreberne 'resultat' og 'outcome'. I den realistiske evaluering er målet ikke at etablere den kontrafaktiske situation og producere et kvantificerbart effektmål. I stedet undersøges det for hvem, under hvilke omstændigheder og hvorfor en indsats virker. Dette gøres ved at undersøge de 'generative mekanismer', der under bestemte omstændigheder producerer et givent resultat (Pawson, 2013d; Dalkin *et al.*, 2015a). Begreberne generativ kausalitet og generative mekanismer er centrale begreber i realistisk evaluering, og begreberne haft afgørende betydning for 'effektforståelsen' i realistisk evaluering. Derfor berøres begreberne kort her, og mere uddybende i kapitel 6.

Ray Pawson, denne ene af ophavsmændene til den realistisk evaluering, beskriver den generative kausalitet på følgende vis:

"It is always useful to begin by considering those on the receiving end of programmes and policies. Realist evaluation has a little motto in this respect – interventions do not work, it is the interpretations of their subjects that produce results." (Pawson, 2013; 34)

Citatet af Pawson illustrerer essensen af den generative kausalitetsforståelse. Begrebet generativ kausalitet betegner den antagelse at 'generative mekanismer' er

det der skaber forandringer i interventioner. I tråd hermed ser vi af citatet, at det ikke (udelukkende) er 'indsatsen', der skaber resultaterne. Det er derimod aktørerne/deltagerne selv, der skaber forandringerne. Deltagerne er tænkende, handlende og ræsonnerende, og de vil reagere forskelligt på de ressourcer, en indsats stiller til rådighed. 'Konteksten' vil med andre ord influere på resultatopnåelsen. Mekanismen, det der skaber forandringerne, består i hvordan målgruppen først ræsonnerer og dernæst ændrer deres adfærd som følge af de ressourcer, de præsenteres for gennem interventionen. Første del af citater viser ydermere, at 'mekanismen' hyppigst skal findes hos programdeltagerne, fordi det er deltagerne selv, der skaber forandringen på baggrund af de ressourcer indsatsen stiller til rådighed. Derfor er det oplagte, at man som evaluator går direkte til programdeltagerne og undersøger, hvordan de har reageret på interventionens ressourcer. Generativ kausalitet indebærer, at man som evaluator får knyttet mekanismen sammen det opnåede resultat. Realistisk evaluering, og den generative kausalitetsforståelse, indebærer således at der produceres en forklaring på, *hvorfor, for hvem og under hvilke omstændigheder* en indsats virker. Det er mekanismen og konteksten, der i forening producerer resultaterne.

Et kort eksempel kan illustrere de to opfattelser af virkninger eller effekter. Intra-program-sammenligning er en hyppigt brugt metode til at undersøge virkninger i realistisk evaluering (se afhandlingens første artikel og anden artikel). Her sammenlignes resultaterne for forskellige grupper, der alle har deltaget i samme indsats. Ved at sammenligne resultaterne for forskellige målgrupper kan man for eksempel nå frem til, at indsatsen virker bedre for kvinder end for mænd eller bedre for unge end for ældre. Når resultatet er bundet sammen med en generativ mekanisme, er der tale om en (kausal) virkning. Dette skal i modsætning til eksperimentelle og kvasi-eksperimentelle tilgange til effektevaluering, hvor effekten/virkningen udgøres af forskellen mellem den faktiske og den kontrafaktiske situation.

Ved brug af det skitserede kombinationsdesign har afhandlingen ambitioner om at bidrage til at øge vores teoretiske, metodiske og empiriske viden på området.

På det empiriske niveau vil afhandlingen bidrage til at øge vores samlede viden om, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen for personer med problemer ud over ledighed – med særligt fokus på svagere kontanthjælpsmodtagere. Afhandlingens empiriske analyser er afgrænset til at fokusere på kontanthjælpsmodtagere af flere årsager. For det første bestod investeringsstrategiens to primære målgrupper af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere samt svagere sygedagpengemodtagere (Hjørring Kommune, 2014a). Øvrige, og mindre, målgrupper inkluderede borgere i ressourceforløb og jobafklaringsforløb. Det har imidlertid været nødvendigt at afgrænse afhandlingens empiriske genstandsfelt til kontanthjælpsmodtagerne af både praktiske hensyn, relevanskriterier og for at sikre en vis konsistens mellem afhandlingens empiriske analyser. Udvælgelseskriterierne beskrives i det følgende.

En udelukkende praktisk bevæggrund for afgrænsningen har været, at det ikke har været tidsmæssigt muligt at gennemføre selvstændige empiriske analyser for hver enkelt ydelsesgruppe, der har været omfattet af investeringsstrategien. Dertil er målgrupperne for omfattende. Såfremt afhandlingen havde beskæftiget sig med alle investeringsstrategiens målgrupper ville genstandsfeltet ydermere været blevet uhensigtsmæssigt bredt og ufokuseret. En anden praktisk bevæggrund for afgrænsningen har været, at det ikke har været muligt at gennemføre en pålidelig selvstændig effektevaluering af Hjørring Kommunes indsats for sygedagpengemodtagerne – den anden primære målgruppe for investeringen. Som det bliver beskrevet uddybende i kapitel 6 (afsnit 6.2.4) skyldes dette metodemæssige problemer, der beror på, at der ikke foretages en selvstændig registrering af de tre sygedagpengekategorier i DREAM-registeret. Det medfører upålidelige effektestimater, fordi Hjørring Kommunes investering kun vedrører sygedagpengemodtagerne i kategori 2 og 3. Dermed har det ikke været muligt at identificere 'indsatsgruppen' og en tilsvarende kontrolgruppe.

Endelig er afgrænsningen til kontanthjælpsmodtagere blevet foretaget på baggrund af relevanskriterier. For det første er vores viden om hvad der virker på kontanthjælpsområdet mere sparsom end for sygedagpengeområdet jævnfør litteraturgennemgangen om arbejdsrettet/beskæftigelsesrettet rehabilitering i kapitel

5. For det andet er er kontanthjælp den ydelsesgruppe med størst volumen i investeringsstrategien og ligeledes den største gruppe af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, hvis der ses bort fra førtidspension (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelses indsats, 2015, 28–29). Endvidere kræver afhandlingens statistiske analyser et tilstrækkeligt stort antal observationer, hvilket ikke kan tilvejebringes, hvis der fokuseres selvstændigt på ressourceforløb og jobafklaringsforløb.

Afgrænsningen er således foretaget af praktiske hensyn, og ud fra en betragtning om, at det største bidrag til den eksisterende litteratur vil kunne tilvejebringes med et selvstændigt fokus på kontanthjælpsborgerne.

Afsættet for afhandlingen er ydermere, at gode virkninger for borgerne ikke udelukkende skabes gennem deltagelse i de rette beskæftigelsesindsatser. Gode virkninger skabes også i samspillet og samarbejdet mellem borger og beskæftigelsesmedarbejder, hvilket kommer til udtryk i den tredje artikel ved brugen af working alliance-teori. Her er den centrale antagelse, at det gode samarbejde mellem parterne skaber de bedste resultater.

Jævnfør indledningens caseovervejelser er det samtidig målet med afhandlingen at undersøge, om en massiv investering i beskæftigelsesrettet rehabilitering og øgede personalemæssige ressourcer bidrager til at øge kontanthjælpsmodtagernes integration på arbejdsmarkedet, og under hvilke omstændigheder dette er muligt. Gennem brug af realistisk evaluering øges vores teoretiske forståelse for, hvad der virker for målgruppen og under hvilke omstændigheder.

Endelig ligger der også (evaluerings)teoretiske og metodemæssige ambitioner bag afhandlingen. Hvad angår dette illustreres det, hvordan det er muligt at kombinere realistisk evaluering med effektevaluering. Virkningsevaluering, nærmere bestemt realistisk evaluering, som forskningsmetode forsøges ydermere videreudviklet i en dansk kontekst.

Kapitel 3: Afhandlingens karakter, bidrag og disposition

Denne afhandling er en såkaldt artikelbaseret afhandling. Det betyder i praksis, at afhandlingens analyser og resultater formidles gennem videnskabelige artikler. Hver enkelt artikel undersøger en særskilt problemstilling. Afhandlingens artikler styres af to gennemgående temaer foruden det gennemgående forskningsspørgsmål, der blev præsenteret i kapitel 2. Det første tema er evalueringsmetode og metodologi. Her sættes der spot på metode og metodologi i realistisk evaluering. Det andet tema er evaluering og analyse af beskæftigelsespolitik – med et særligt fokus på Hjørring Kommune. Her foretages der empiriske analyser af Hjørring Kommunes beskæftigelsesindsats. To af afhandlingens artikler har fokus på metodologiske og metodiske aspekter i realistisk evaluering, mens de resterende to artikler består af empiriske analyser.

Artikel 1: Realistisk evaluering: Et supplement eller et alternativ til

effektevaluering? (Artikel publiceret online i *Metode & Forskningsdesign*

tilgængelig på: <https://journals.aau.dk/index.php/mf>, Forthcoming i *Metode & Forskningsdesign* nr. 3)

Blandt realistiske evaluatore diskuterer det flittigt, om realistisk evaluering kan kombineres med mere klassisk effektevaluering (se f.eks. Bonell et al., 2013; Marchal et al., 2013; Jamal et al., 2015; Van Belle et al., 2016). Ophavsmændene til den realistiske evaluering er kritiske over for modelkombination, mens nyere realistiske evaluatore argumenterer til fordel for at kombinere modeller. Det primære stridsmål er videnskabsteoretisk og går på, om den generative kausalitetsforståelse fra den realistiske evaluering er forenelig med evaluering, hvor den kontrafaktiske situation etableres. I afhandlingens første artikel blottægges og diskuteres disse uenigheder, og der gives bud på, hvordan de to evalueringsmodeller kan kombineres i form af integreret og sekventiel anvendelse af modellerne.

Artikel 2: Testing Mechanisms in Large-N Realistic Evaluations (Artiklen er accepteret til udgivelse i *Evaluation*. Udgivelsestidspunktet er endnu ikke fastlagt)

Mekanismebegrebet står helt centralt i den realistiske evaluering. Generative mekanismer anses som dét, der driver forandring i både samfundet og i interventioner og sociale indsatser. I realistisk evaluering er der ikke desto mindre fortsat uklarhed angående, hvordan man får sandsynliggjort (testet), at det var en specifik mekanisme, der bidrog til at skabe en interventions resultater. I afhandlingens anden artikel leveres der to bud på, hvordan mekanismerne potentielt vil kunne testes ved brug af spørgeskemadata, hvor den hypotiserede mekanisme er blevet operationaliseret til konkrete spørgsmål. Konkret vises det, hvordan kontekst-mekanisme-outcome konfigurationer (CMO-konfigurationer) kan testes gennem intra-programsammenligning ved brug af deskriptiv statistik og logistisk regression.

Artikel 3: Relationships matter – the impact of working alliances in employment services (Rasmus Ravn og Thomas Bredgaard, resubmitted til *Nordic Social Work Research* på baggrund af bedømmerkommentarer)

En central antagelse i teori og praksis i socialt arbejde er, at en stærk alliance (i form af blandt andet et konstruktivt samarbejde og en god relation) mellem borger og sagsbehandler bibringer de bedste resultater. Sammenhængen er veletableret på det psykoterapeutiske område og i socialt arbejde generelt, men på beskæftigelsesområdet mangler der fortsat empirisk belæg for, at sammenhængen eksisterer. Afhandlingens tredje artikel undersøger ved brug af spørgeskema- og registerdata alliansens betydning for kontanthjælpsmodtageres opnåelse af job eller uddannelse. Det konkluderes i artiklen, at alliancen tilsyneladende også har betydning for kontanthjælpsmodtageres opnåelse af job eller uddannelse, men der er fortsat behov for mere forskning på området.

Artikel 4: Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients (Rasmus Ravn og Kristian Nielsen,

accepteret til publicering i *European Journal of Social Security*, Vol. 21, issue 1, 2019)

Den eksisterende forskning i investeringer på beskæftigelsesområdet for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er begrænset. Enkelte studier viser, at reducerede sagsmængder har positive effekter, men sagsmængdens betydning er fortsat stærkt underbelyst. Ved brug af registerdata fra Danmarks Statistik undersøges det i afhandlingens fjerde artikel, om Hjørring Kommunes investering har bidraget til at øge beskæftigelsesgraden for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Til at undersøge effekterne af indsatsen anvendes to kvasi-eksperimentelle tilgange til effektmåling i form af propensity score matching og difference-in-differences regression. I artiklen konkluderes det, at nedbringelsen af sagsbehandlernes sagsmængde i kombination med øget aktivering har øget borgernes efterfølgende beskæftigelsesgrad.

Til at synliggøre artiklernes fokus og bidrag på overskuelig vis er nedenstående tabel 1 udarbejdet.

Tabel 1: Problemidentifikation, fokus og bidrag i afhandlingens artikler

	Afhandlingens 1. artikel	Afhandlingens 2. artikel	Afhandlingens 3. artikel	Afhandlingens 4. artikel
Problem-identifikation	Der hersker stor uenighed om, hvorvidt realistisk evaluering bør anses et supplement eller et alternativ til klassisk effekt-evaluering. Dette beror på forskelle i modellernes videnskabsteoretiske afsæt og deraf følgende forståelser af begreberne 'kausalitet' og 'effekt'. Forskelle, ligheder og fælles grund bør derfor blotlægges.	I realistisk evaluering er begrebet yderst centralt. Det er de generative mekanismer, der skaber resultaterne i sociale programmer ud fra den realistiske forståelse. På trods af mekanismebegrebet centrale placering af realistisk evaluering, mangler der konkrete bud på, hvordan mekanismer kan belyses og testes i realistisk evaluering.	I litteraturen om socialt arbejde er der en klar antagelse om, at alliancen mellem borger og sagsbehandler øver indflydelse på de resultater, der skabes. Antagelsen er, at et godt og konstruktivt samarbejde med borgerinddragelse og indflydelse skaber de bedste resultater. På beskæftigelsesområdet mangler der dog empiriske undersøgelser af, om alliancen har betydning for borgernes overgang til job eller uddannelse.	Den eksisterende forskning i den aktive beskæftigelsesindsats undersøger ofte programeffekter og er i stigende grad begyndt at fokusere på 'samarbejds- og sagsbehandler-effekter'. På trods af dette er det stadig underbelyst, om reducerede sagsmængder for frontlinjearbejdere i beskæftigelses-systemet koblet med intensiv aktivering virker for udsatte kontanthjælpsmodtagere virker.
Fokus	Metodologi og design i realistisk evaluering.	Metode i realistisk evaluering: Illustration af hvordan af generative mekanismer kan testes kvantitativt.	Borger-sagsbehandler-alliancens betydning for kontanthjælpsborgernes opnåelse af job og uddannelse.	Effektevaluering af investeringsstrategien med fokus på aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.
Data	Litteratur om realistisk evaluering og effektevaluering	Spørgeskemadata	Spørgeskema- og registerdata	Registerdata
Bidrag	<i>Metodologisk:</i> Udforskning, sammenligning og diskussion af kausalitets- og effektbegrebet i realistisk evaluering og klassisk effektevaluering. Designforslag til kombination af effektevaluering og realistisk evaluering.	<i>Metodisk:</i> Illustration af, hvordan generative mekanismer og CMO-konfigurationer kan belyses og testes kvantitativt.	<i>Substantielt teoretisk og empirisk:</i> Teoretisk indsigt i, at det på beskæftigelsesområdet er muligt at opbygge stærke alliancer. Empirisk indsigt i, at alliancen mellem borger og sagsbehandler har betydning for beskæftigelsesindsatsens resultater.	<i>Empirisk:</i> Øget viden om, hvad der kan bringe ikke-arbejdsmarkedsparate borgere i beskæftigelse.

Ovenstående tabel 1 giver et overblik over de problemstillinger, der behandles i afhandlingens fire artikler, artiklernes fokus, og hvilke bidrag artiklerne leverer til den eksisterende forskning.

I tabel 1 under overskriften 'data' nævnes afhandlingens kvalitative empiri ikke eksplicit. Det skyldes, at det kvalitative datamateriale ikke direkte analyseres i afhandlingens artikler. Den kvalitative empiri der er blevet indsamlet i løbet af ph.d.-forløbet har dog har en afgørende betydning for min forståelse af Hjørring Kommunes investeringsstrategi, for udvælgelsen af 'working alliance teori' som teoretisk perspektiv og i den omtalte evalueringsrapport til Hjørring Kommune. Med henblik på at sikre at det kvalitative datamateriale også indgår i afhandlingen, gennemføres der i kapitel 9 kortere illustrativ analyse, der bidrager til at give en forklaring på, *hvorfor* alliancen kan have betydning for kontanthjælpsborgeres opnåelse af job eller uddannelse.

Som kort beskrevet i prosa og i tabellen bidrager den første artikel til den eksisterende litteratur ved at diskutere, sammenligne og udfolde kausalitetsbegrebet og effektbegrebet i henholdsvis effektevaluering og realistisk evaluering. Udarbejdelsen af artiklen blev foranlediget af, at der blandt realistiske evaluatorene hersker stor uenighed om, hvorvidt de to evalueringsmodeller kan og bør kombineres. Af den årsag beskæftiger afhandlingens første artikel sig med at undersøge, hvori disse uenigheder består, samt med at diskutere og vurdere argumenterne for og imod modelkombination. Det primære stridsmål er videnskabsteoretisk, og modstanderne af modelkombination fremhæver, at effektevaluering beror på en positivistisk opfattelse af videnskab, og at modelkombination derfor ikke bør foretages. Ydermere lyder kritikken, at indsatsen vil forblive en 'sort boks' i effektevalueringen, og at de generative mekanismer, der producerer virkningerne, ikke vil kunne belyses ved brug af et sådant design. Blandt fortalere for modelkombination lyder argumentet, at man ved kombination af modellerne både vil kunne producere et kvantificerbart effektmål, og at der samtidig produceres forklaringer på, hvorfor en indsats virker. Samtidig hævder denne

gruppe, at en bestemt metodeanvendelse ikke determinerer det videnskabsteoretiske standpunkt for en undersøgelse, fordi det er op til forskeren at fortolke resultaterne. I artiklen argumenter jeg blandt andet for, at selvom klassisk effektevaluering ikke kan undersøge den generative kausalitet (mekanismerne) qua undersøgelsesdesignet, er der mulighed for at kompensere for dette ved brug af kvalitative data, der belyser de generative mekanismer. Ydermere består artiklens bidrag af, at jeg i artiklen udvikler en række forslag til, hvordan evalueringsmodellerne kan kombineres i designfasen, og skelner mellem *integreret* og *sekventiel* anvendelse af modellerne. I den integrerede anvendelse kombineres de to modeller til en hybrid: en 'realistisk effektevaluering' (se eventuelt afhandlingens første artikel for en nærmere beskrivelse). Den anden mulighed er at anvende de to modeller sekventielt (og adskilt i tid). Der er flere muligheder i designfasen, men det væsentligste er, at der er en klar arbejdsdeling mellem modellerne. Netop den sekventielle anvendelse af modellerne bruges i nærværende afhandling. Arbejdsdelingen mellem modellerne i afhandlingen er således: Effektevalueringen estimerer effekterne af kommunens indsats, mens virkningsevalueringen leverer (delvise) forklaringer på, hvorfor indsatsen har virket.

Den første artikels primære bidrag klassificeres i tabellen som *metodologisk*. Metodologi kan defineres som "... *the understanding of how to proceed from the findings of empirical research to make inferences about the truth – or at least the adequacy of theories*" (6 & Bellamy, 2012; 6). Metodologi handler således om, hvordan man som forsker kan drage begrundede og forsvarlige slutninger på baggrund af en empirisk analyse. Jeg klassificerer den første artikels bidrag som metodologisk, fordi min forståelse af metodologi er en smule bredere end, hvad den ovenstående definition antyder. Jeg forstår metodologi som kompositionen af videnskabsteori, forskningsdesign, metode og empiri, fordi alle disse elementer påvirker, hvilke slutninger og konklusioner der kan drages på baggrund af en empirisk analyse. Et konkret eksempel kan bruges til at illustrere dette. På baggrund af en effektevaluering vil en positivist for eksempel kunne konkludere, at en indsats har en effekt, og at sammenhængen vil kunne generaliseres til andre kontekster. En

realist vil imidlertid være mere kritisk over for, hvilke konklusioner der kan drages på baggrund af samme studie, og indvende, at vores viden grundlæggende er provisorisk og usikkert, og at konteksten altid vil influere på en interventions udfald. Det videnskabsteoretiske afsæt vil således påvirke, hvilke slutninger der er forsvarlige at drage på baggrund af analysens resultater. Den første artikel udmærker sig ydermere ved, at den er den eneste af de fire artikler, der ikke baserer sig på empiri fra den studerede case.

De øvrige tre artikler inddrager afhandlingens case og empiri med forskellige formål. Fælles for brugen af casen i de tre artikler er, at jeg forsøger at oversætte og ekstrahere indsigterne fra casen til mere generel teoretisk, metodisk og empirisk viden.

Den anden artikel bruger afhandlingens case og spørgeskemadata til at *illustrere* en konkret metode til brug i realistisk evaluering. Casen og empirien er således ikke det væsentlige i artiklen. For at få så stort et datamateriale som muligt gennemføres analyserne i artikel to på baggrund af spørgeskemabesvareelserne for både dagpengemodtagere, sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. Fokus er i artiklen på den metode, der anvendes på empirien og ikke på de empiriske resultater. Som beskrevet i tabellen er afhandlingens primære bidrag at illustrere, hvordan generative mekanismer i realistisk evaluering vil kunne belyses og testes kvantitativt. Dette skyldes, at realistisk evaluering i overvejende grad beror på kvalitative studier, jævnfør afhandlingens anden artikel.

I den tredje artikel anvendes afhandlingens case til at få teoretisk og empirisk indsigt i, at det er muligt at opbygge stærke alliancer mellem borger og sagsbehandler på kontanthjælpsområdet. Dette er på trods af, at magtrelationen mellem parterne er ulige (Baadsgaard *et al.*, 2014d), og at sagsbehandlerne er underlagt rammebetingelser, der forudsætter, at de kontinuerligt fokuserer på, at borgerne bringes nærmere beskæftigelse. Ved brug af spørgeskema- og registerdata viser den empiriske analyse, at det – under de rette organisatoriske forudsætninger – ikke blot er muligt at opbygge stærke alliancer, men at der også er en sammenhæng mellem

alliancen og borgernes opnåelse af job og uddannelse. Tidligere forskning på beskæftigelsesområdet har i høj grad fokuseret på at undersøge 'programeffekter' (Boone & Ours, 2004; Kluve, 2006; Card, Weber & Card, 2010). Resultaterne fra den empiriske analyse peger i retning af, at alliancen mellem borger og sagsbehandler kan anses som en 'virksom mekanisme' (Dahler-Larsen, 2013c; Bredgaard, Salado-Rasmussen & Sieling-Monas, 2016), der bidrager til bringe aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i job eller uddannelse. Denne antagelse fandt støtte i den kvalitative del af evalueringsrapporten til Hjørring Kommune og i den kvalitative analyse i kapitel 9, som viste, at borgerne tillagde alliancen med sagsbehandlerne afgørende betydning for deres progression mod arbejdsmarkedet.

Den fjerde artikel anvender casen til at øge vores (empiriske) viden om, hvorvidt sagsmængdenedbringelser og intensiverede beskæftigelsesindsatser bidrager til, at aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere får lønnet arbejde ved brug af registerdata. Her anses casen som allerede beskrevet som en såkaldt testcase på, hvorvidt beskæftigelsesrettet rehabilitering virker, jævnfør afhandlingens indledning. Analyserne viste positive effekter af Hjørring Kommunes indsats for målgruppen. Det gjorde sig både gældende for borgere med en korterevarende ydelseshistorik og for borgere med en længerevarende historik, hvilket indikerer, at det kan være muligt at øge målgruppens arbejdsmarkedstilknytning gennem lignende indsatser.

I henhold til ph.d.-skolens interne retningslinjer skal mit eget bidrag til artiklerne med medforfattere tydeligt fremgå af handlingen. Mit eget bidrag til afhandlingens tredje og fjerde artikel tydeliggøres derfor i det følgende.

Afhandlingens tredje artikel, *Relationships matter – the impact of working alliances in employment services*, er forfattet sammen med min hovedvejleder professor Thomas Bredgaard. Processen for udarbejdelsen af artiklen har været således, at jeg udarbejdede første udkast af artiklen på egen hånd, hvorefter Thomas blev involveret i processen. Artiklen er efterfølgende blevet rettet og gennemskrevet af os begge ad flere omgange og er derved blevet et decideret fælles produkt.

Afhandlingens fjerde artikel, *Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients*, er forfattet i samarbejde med min bi-vejleder, lektor Kristian Nielsen. Kristian har løbende givet faglig sparring omkring statistiske problemstillinger og artiklens designmæssige overvejelser. I sidste ende har jeg dog truffet de endelige beslutninger og bærer dermed ansvaret for undersøgelsens resultater og konklusioner. Processen for artikelskrivningen har været således, at jeg har gennemført de statistiske analyser under vejledning fra Kristian og skrevet det første udkast til artiklen (med undtagelse af metodeafsnittet for difference-in-differences analysen, som Kristian har skrevet). Kristian har ydermere udarbejdet et kort over Nordjylland, som indgår i artiklen. Vi har begge gennemskrevet artiklen flere gange, og artiklen er dermed blevet til et fælles produkt for forfatterne.

På baggrund af ovenstående bør artiklernes problemstillinger, fokus og bidrag stå klart.

Afhandlingen er opbygget på følgende vis. Kapitel 1 beskrev afhandlingens genstandsfelt, synliggjorde fokus for afhandlingen og præsenterede caseovervejelser omkring Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet. Kapitel 2 præsenterede kort de anvendte evalueringstilgange og fremlagde afhandlingens gennemgående forskningsspørgsmål. Nærværende kapitel 3 har beskrevet afhandlingens karakter og det forskningsmæssige bidrag – illustreret i tabelform.

Kapitel 4 præsenterer forskellige tilgange til beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitik og leverer ydermere en kort beskrivelse af udviklingen på beskæftigelsesområdet for ikke-arbejdsmarkedsparete borgere for at vise, at politikken for svagere borgergrupper i beskæftigelsessystemet bliver stadig mere omsiggribende og bevæger sig i retning af tværfaglighed og helhedsorientering. Dette foretages for at rammesætte afhandlingen i forhold til genstandsfeltet.

Kapitel 5 består af en gennemgang af den mest relevante eksisterende litteratur på området. Gennemgangen af de aktive beskæftigelsesindsatser er struktureret således, at den afspejler de væsentligste elementer i Hjørring Kommunes investering.

Desforuden fokuseres der på at præsentere forskning, der ligeledes har anvendt working alliance-teori, afhandlingens teoretiske perspektiv, og til slut illustreres det ved brug af den eksisterende forskning, hvilke faktorer der påvirker borgernes overgang til beskæftigelse.

Kapitel 6 præsenterer og gennemgår afhandlingens evalueringstilgange: effektevaluering og realistisk evaluering. Først præsenteres de centrale antagelser i effektevaluering, og dernæst redegøres der for effektevalueringens design, metode og datagrundlag. Herefter præsenteres den realistiske evalueringens grundantagelser og afhandlingens videnskabsteoretiske afsæt. Der redegøres for de mest centrale begreber i realistisk evaluering, og min egen forståelse af 'mekanismer', 'kontekster' og 'outcomes/effekter' blotlægges. Kapitlet afsluttes med en kritik af realistisk evaluering i teori og praksis.

Kapitel 7 beskæftiger sig med at præsentere designet og datagrundlaget for den realistiske evaluering, der er gennemført i forbindelse med afhandlingen. Den realistiske evaluering er publiceret i rapportform til Hjørring Kommune og har været grundlag for udarbejdelsen af afhandlingens tredje artikel. Både den kvantitative og den kvalitative empiri, der er anvendt, beskrives uddybende i kapitlet. Ydermere præsenteres den anvendte programteori i kapitlet og kombinationen af realistisk evaluering og effektevaluering, i form af et sekventielt design, gennemgås.

Kapitel 8 præsenterer afhandlingens bærende teoretiske fundament: working alliance-teori. Indledningsvist beskrives baggrunden for udviklingen af det teoretiske perspektiv, og dernæst præsenteres de mest centrale antagelser i teorien. Herefter argumenteres der for teoriens relevans og anvendelighed på beskæftigelsesområdet med udgangspunkt i litteraturen om frontlinjemedarbejdernes indflydelse på politikken implementering. Til slut i kapitlet foretages der en kritisk vurdering af working alliance-teorien.

I kapitel 9 præsenteres der resultater fra en supplerende propensity score matching analyse, der har haft til formål at undersøge beskæftigelseseffekterne for borgere med et 'lavt' aktiveringsomfang. Dette gøres med henblik på at undersøge den

tilnærmelsesvist selvstændige effekt af sagsmængdereduktionen. I kapitlet gennemføres der ydermere en kvalitativ analyse på baggrund af interviewdata med aktivitetsparate borgere på kontanthjælpsydelse. Det gøres med henblik på at undersøge, *hvorfor* alliancen mellem borger og sagsbehandler har potentiale til at hjælpe borgerne nærmere arbejdsmarkedet, samt for at undersøge samarbejdets betydning for borgerne.

I det afsluttende kapitel 10 formidles afhandlingens væsentligste konklusioner, afhandlingens bidrag til vores eksisterende viden og en række overvejelser om mulige videre perspektiver for forskning og praksis.

Afhandlingens fire artikler offentliggøres ikke som en del af selve afhandlingen, på grund af publicerings- og copyrightregler, men vil sidenhen blive tilgængelige online.

Kapitel 4: Aktiv arbejdsmarkedspolitik - historikken på beskæftigelsesområdet

Formålet med dette kapitel er at rammesætte afhandlingens genstandsfelt ved at beskrive udviklingen i beskæftigelsespolitikken for ikke-arbejdsmarkedssparate borgere. Kapitlet er struktureret på følgende vis. Først gennemgås historikken på beskæftigelsesområdet. Her præsenteres generelle forståelser af arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken formål, virkemidler og strategier for aktiv arbejdsmarkedspolitik. Politikændringer med betydning for ikke-arbejdsmarkedssparate borgere analyseres med henblik på at illustrere politikken inkrementelle bevægelse mod helhedsorienterede og tværfaglige indsatser for borgergruppen.

4.1: Historikken på beskæftigelsesområdet

I dette afsnit bliver beskæftigelsespolitikken udvikling fra 1990'erne til nu gennemgået med særligt fokus på ikke-arbejdsmarkedssparate borgere. Med henblik på at rammesætte gennemgangen gives der først en generel karakteristik af beskæftigelsesområdet – herunder hvilke policy-instrumenter der hyppigst anvendes, de væsentligste aktører på området samt generelle forståelser af strategier for arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik.

4.1.1: Arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken formål – forskelle og ligheder

Formålet med aktiv arbejdsmarkedspolitik er at regulere arbejdsmarkedets strukturer og funktionsmåde – ofte med henblik på at være markedsunderstøttende eller markedskorrigerende (Bredgaard *et al.*, 2017b; 10–11). Denne regulering foretages hyppigst, fordi markedet ikke på egen hånd kan løse problemerne, eller fordi en

markedsløsning kan have uhensigtsmæssige sociale omkostninger – for eksempel i form af ulighed eller fattigdom. Arbejdsmarkedspolitik føres således med henblik på at skabe et velfungerende arbejdsmarked eller ændre den måde, arbejdsmarkedet fungerer på. I dag bruges begrebet beskæftigelsespolitik ofte hyppigere end arbejdsmarkedspolitik, og der er betydelig forskel på de to begreber.

Beskæftigelsespolitik er et smallere begreb end arbejdsmarkedspolitik. Når begrebet beskæftigelsespolitik anvendes, bruges det oftest om det, der foregår i regi af beskæftigelsessystemet i form af aktive beskæftigelsesindsatser, der iværksættes med henblik på at få borgere i job eller uddannelse. Beskæftigelsespolitikken skal således understøtte markedsmekanismerne i at fjerne ledighed.

Arbejdsmarkedspolitikken har et bredere sigte end blot at fjerne ledighed og kan blandt andet indeholde regulering af f.eks. arbejdsmiljø og kompetenceudvikling af beskæftigede. Jørgensen (2008) sammenligner de indholdsmæssige forskelle mellem beskæftigelsespolitik og den beskæftigelsesrettede arbejdsmarkedspolitik. Han fremhæver blandt andet, at arbejdsmarkedspolitik har til formål at opbygge kompetencer gennem opkvalificering af arbejdsstyrken, mens beskæftigelsespolitikken fokuserer på den *hurtigste vej til beskæftigelse* gennem samtaler, sanktioner og styrkelse af økonomiske incitamenter til at komme i beskæftigelse. Sidstnævnte vil sige et fokus på arbejdsmarkedets udbudsside og en nedprioritering af efterspørgselssiden.

Arbejdsmarkedspolitikken var ydermere kendetegnet ved en udpræget partsinddragelse i både politikudviklingen og i politikimplementeringen.

Arbejdsmarkedets parter har i høj grad haft en rolle som både politik-magere og politik-tagere (Larsen, 2005). Danmark er gennem flere årtier blevet betragtet som et af de mest korporatistiske, liberale demokratier i verden (Lijphart & Crepaz, 1991; Siaroff, 1999). På det lokale og regionale niveau kom dette blandt andet til udtryk ved, at fagforeninger og arbejdsgivere havde stor indflydelse på politikken indhold gennem repræsentation i regionale arbejdsmarkedsråd (Bredgaard *et al.*, 2017b; 16). Korporatismen har dog været på kraftigt tilbagetog i Danmark og i den vestlige verden generelt (Blom-Hansen, 2000; Öberg *et al.*, 2011). Det startede i Danmark

tilbage i 1998, hvor justeringer af den aktive arbejdsmarkedspolitik blev foretaget af den daværende socialdemokratiske regering uden inddragelse af arbejdsmarkedets parter. Sidenhen er dette blevet forstærket med overgangen til beskæftigelsespolitik i 2001, hvor den daværende VK-regering ændrede Arbejdsministeriets navn til Beskæftigelsesministeriet, og sidenhen med kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen i 2007/2009, hvor Arbejdsformidlingen blev nedlagt (Jørgensen, 2011).

Navneforandringen fra Arbejdsministeriet til Beskæftigelsesministeriet medførte kvalitative politikforandringer. Blandt andet flyttes en række opgaver fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet, og ministeriet ressortområde udvides betydeligt. Dette ses blandt andet ved, at alle opgaver, der har med borgernes arbejdsmarkedstilknytning, flyttes over i Beskæftigelsesministeriet (Bredgaard *et al.*, 2017b; 10).

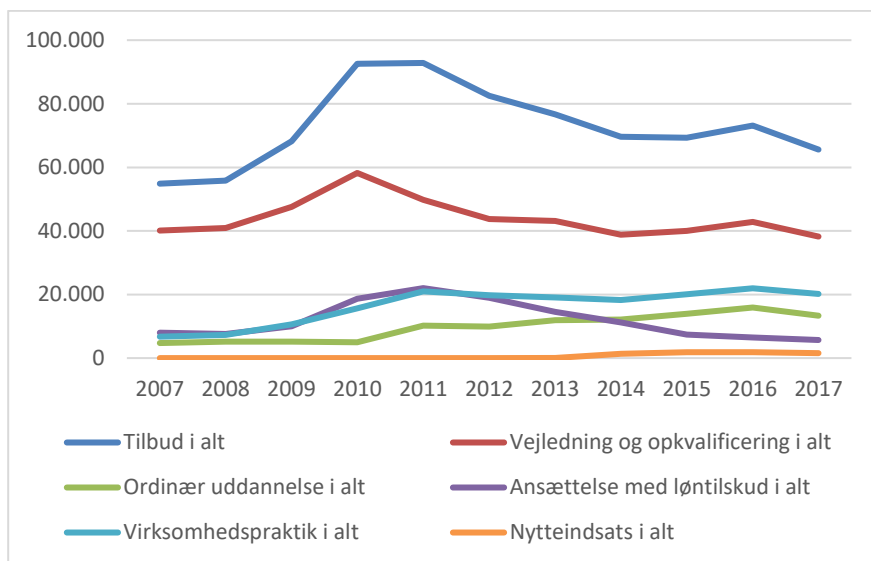
Parallelt med bevægelsen væk fra arbejdsmarkedspolitik i retning af beskæftigelsespolitik sker der et skift i brugen af de instrumenter, der anvendes for at bringe ledige i beskæftigelse. Dette vil blive illustreret i næste afsnit i tillæg til en præsentation af fem arbejdsmarkedspolitiske strategier og en skelnen mellem udbudsorienteret, efterspørgselsorienteret og matchingsorienteret beskæftigelsespolitik.

4.1.2: Tilgange til den aktive beskæftigelsesindsats og udviklingen i brugen af aktiveringsinstrumenter

I nærværende afsnit belyses det først, hvordan den aktive beskæftigelsesindsats har udviklet sig fra 2007-2017. Dernæst præsenteres fem idealtypiske strategier i arbejdsmarkedspolitikken med henblik på at kontekstualisere afhandlingens empiriske analyser. Ydermere præsenteres også den udbudsorienterede, den matchingorienterede og den efterspørgselsorienterede tilgang til arbejdsmarkedspolitik.

I nedenstående figur 1 ses udviklingen i brugen af aktiveringsredskaber fra 2007-2017 opgjort i antal fuldtidspersoner.

Figur 1: Udviklingen i den aktive beskæftigelsesindsats (2007-2017), antal fuldtidspersoner



Af figuren ser vi, at det samlede antal tilbud stiger i kølvandet på finanskrisen fra 2008, hvor ledigheden ligeledes var stigende. Brugen af alle indsats typer stiger i denne periode. I takt med at konjunkturerne forbedres, falder antallet af fuldtidspersoner i aktivering, fordi bestanden af ledige ligeledes falder. I figuren ser vi ydermere, at det hyppigst brugte aktiveringsredskab i beskæftigelsespolitikken er 'vejledning og opkvalificering'. Denne overordnede kategori er, hvad man ifølge afhandlingens forfatter bedst kan kalde for en 'beskæftigelsespolitisk rodekasse', fordi den kan indeholde alt fra ordinær uddannelse (som ligeledes er opgjort selvstændigt i figuren) til jobsøgningskurser og aktivering i kommunale beskæftigelsesprojekter med mere. For eksempel vil hele Hjørring Kommunes beskæftigelsesrettede sundhedsindsats med for eksempel et forløb for stress-, angst- og depressionsramte, støttende psykologsamtaler med videre falde i denne kategori.

Brugen af både virksomhedspraktik og ordinær uddannelse stiger ligeledes med finanskrisen, og begge beskæftigelsespolitiske instrumenter bibeholder deres volumen frem mod 2017. Omvendt falder brugen af ansættelse med løntilskud støt frem mod 2017 efter en stigning frem mod 2011. På trods af forskydninger mellem brugen af forskellige aktiveringsinstrumenter er billedet samlet set, at den danske beskæftigelsesindsats består af et bredt spektrum af virkemidler. Hver af disse virkemidler kan dog karakteriseres som tilhørende en overordnet idealtypisk beskæftigelses- eller arbejdsmarkedspolitisk strategi.

Tabel 2: Fem strategier i arbejdsmarkedspolitikken

	Passiv arbejdsmarkedspolitik	Aktiv arbejdsmarkedspolitik			
Strategi	Forsørgelse	Motivation	Kvalificering	Socialisering	Netværk
Problem	Mangel på arbejde og indkomsterstatning	Manglende incitament og motivation til at arbejde	Manglende faglige kvalifikationer	Manglende sociale kompetencer	Manglende arbejdsmarked-relevante netværk
Ydelser og indsatser (eks.)	Dagpenge, kontanthjælp, førtidspension, efterløn	Lavere ydelser, strammere rådighedskrav, skrappe sanktioner, pligt til deltagelse i aktivering, beskæftigelsesfradrag, intensive kontaktforløb	Omskoling, opkvalificering, uddannelse, voksenlærlinge, integrationsuddannelse	Vejledning, afklaring, beskæftigelsesprojekter	Virksomhedspraktik, løntilskud, jobbørser, mentorordninger
Målgrupper (eks.)	Alle uden selv-forsørgelse	Arbejdsmarkedsparete dagpenge-modtagere og kontanthjælps-modtagere	Ufaglærte, kortuddannede personer med forældede kvalifikationer	Ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælps-modtagere	Langtidsledige, etniske minoriteter, flygtninge
Formål	Forbedre materiel livskvalitet	Hurtigst muligt i arbejde	Forbedre erhvervsevne	Forbedre arbejdsevne og livskvalitet	Formidle kontakt imellem arbejds-søgende og arbejdsgivere og forhindre stemping og diskrimination

Kilde: Bredgaard *et al.* (2017) s. 30

I tabel 2, som er baseret på Bredgaard *et al.* (2017), rides fem idealtypiske strategier for arbejdsmarkedspolitik op. Den første strategi er et eksempel på passiv arbejdsmarkedspolitik, hvor borgerne modtager offentlig forsørgelse på grund af

manglende indkomst med henblik på at sikre borgerne materielle levevilkår. I sin rene form er denne tilgang, hvor der ikke stilles krav om deltagelse i en aktiv indsats til gengæld for ydelsesmodtagelse, blevet forstået som en 'social sikringslinje' (Larsen *et al.*, 2001; 25). Denne linje er kendetegnet ved, at den er socialt orienteret, at ydelserne er universelle, og at formålet med tilgangen er at skabe social tryghed og lighed. Den anden strategi i tabellen anser arbejdsløshed som værende forårsaget af manglende incitamenter til at arbejde og går ud på at øge de lediges motivation til hurtigst muligt at komme i arbejde ved at øge deres incitamenter til at komme i arbejde gennem lavere ydelser, strammere rådighedskrav, øget brug af sanktioner og deltagelse i aktivering, hvormed deres reelle arbejdsudbud øges. Denne tilgang er af Larsen *et al.* (2001; 25) tidligere blevet opfattet som et udtryk for 'social disciplinering', hvor målet udelukkende har været arbejdsmarkedsorienteret uden en social dimension. Den tredje strategi går på at kvalificere de ledige gennem brug af uddannelse, fordi roden til arbejdsløshed anses som mangel på faglige kvalifikationer. Tilgangen målrettes især borgere med manglende eller forældede kompetencer og sigter på at forbedre deres muligheder for arbejdsmarkedsintegration. Larsen *et al.* forstår denne tilgang som en strategi, der sigter efter 'social integration', hvilket både har et arbejdsmarkeds- og et socialpolitisk sigte. Den fjerde strategi i ovenstående tabellen benævnes 'socialisering'. Her opfattes årsagen til ledighed som beroende på de lediges manglende sociale kompetencer til at indgå på en ordinær arbejdsplads og gælder især langtidsledige eller langvarige kontanthjælpsmodtagere. Gennem for eksempel vejledning og afklaringsprojekter er formålet at styrke borgernes forudsætninger for at indgå på en arbejdsplads og til dels også at forbedre deres livskvalitet. Den femte og sidste strategi benævnes 'netværk'. Strategien anser ledighed som værende forårsaget af de lediges manglende arbejdsmarkedsnetværk. Midlerne til at få de ledige til at deltage på arbejdsmarkedet er derfor virksomhedsrettede indsatser i form af virksomhedspraktik, job med løntilskud, jobbørser med videre med henblik på at øge deres arbejdsmarkedsrelevante netværk.

Ovenstående fem strategier for arbejdsmarkedspolitik er alle målrettet ledige eller borgere på offentlig forsørgelse generelt. Det er dog også muligt at differentiere mellem udbudsorienteret arbejdsmarkedspolitik, efterspørgselsorienteret arbejdsmarkedspolitik og matchingsorienteret arbejdsmarkedspolitik, som det fremgår af nedenstående tabel 3.

Tabel 3: Udbudsorienteret, matchingsorienteret og efterspørgselsorienteret arbejdsmarkedspolitik

	Udbudsorienteret arbejdsmarkedspolitik	Matchingsorienteret arbejdsmarkedspolitik	Efterspørgselsorienteret arbejdsmarkedspolitik
Målgruppe	Ledige og beskæftigede	Ledige og arbejdsgivere	Arbejdsgivere
Formål	Øge arbejdsudbud og reducere ledighed	Matche udbud og efterspørgsel på arbejdskraft	Engagere eller forpligte arbejdsgivere til at øge deres sociale ansvarlighed
Redskaber	Jobsamtaler, vejledning, afklaring, uddannelse, jobsøgningskurser	Arbejdsformidling, løntilskud, virksomhedspraktik, jobrotation, voksenlærlinge, mentorordninger	Kvoteordninger, sociale klausuler, certificerings-, præmierings- og mærkningsordninger

Kilde: Bredgaard *et al.* (2017a), s. 46

I den udbudsorienterede arbejdsmarkedspolitik er målgruppen både ledige og beskæftigede. Den findes i flere varianter og kan bestå af for eksempel ydelsesreduktioner, uddannelse, beskæftigelsesprojekter med videre. Således kombineres elementer fra både 'motivationsstrategien', 'kvalifikationsstrategien' og 'socialiseringsstrategien', der har til fælles, at de er målrettet de ledige. Den matchingsorienterede arbejdsmarkedspolitik har fokus på både de ledige og arbejdsgiverne. Gennem arbejdsformidling, job med løntilskud, virksomhedspraktik med mere er formålet at matche udbud og efterspørgsel på arbejdskraft. Den efterspørgselsorienterede arbejdsmarkedspolitik er ikke ret udpræget i Danmark eller andre europæiske lande, men et eksempel herpå kan være sociale klausuler. Fokus er at rette politikken med arbejdsgiverne (efterspørgselssiden) gennem f.eks. kvoteordninger, der stiller krav om at ansætte for eksempel personer med handicaps i større virksomheder.

Da der nu er blevet givet en grundlæggende introduktion til arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik og de gængse forståelser heraf, beskæftiger næste afsnit sig med at belyse de væsentligste politikændringer for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere siden 1990'erne.

4.1.3: Politikændringer med betydning for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere

Efter henholdsvis Zeuthenudvalgets og Socialkommissionens rapporter gennemføres der i løbet af 1990'erne gennemgribende ændringer af arbejdsmarkedspolitikken. Den såkaldte aktivlinje indføres, hvilket indebar, at aktiveringspligten også kom til at gælde for personer med problemer ud over ledighed (Jacoby and Mortensen, 1999). Det betød stadfæstelsen af et 'yde for at nyde'-princip (Larsen *et al.*, 2001; 19; Bredgaard, 2014; 60). Indholdsmæssigt har aktiveringen af kontanthjælpsmodtagerne i 1990'erne bevæget sig fra en humankapitaltilgang, hvor fokus lå på at kvalificere de ledige til arbejdsmarkedsdeltagelse gennem uddannelse og opkvalificering,

'Yde for at nyde'-princippet udvides til også at omfatte borgere med *væsentlig* nedsat og *permanent* nedsat arbejdsevne med indførslen af fleksjob i 1998. Det sker i forsøg på at forhindre udstødelse fra arbejdsmarkedet og øget tilgang til førtidspensionsordningen samt på at sikre arbejdsmarkedstilknytningen for borgere med *permanent* nedsat arbejdsevne (Bredgaard, 2014; 68). Det bærende princip bliver, at næsten alle bør og kan deltage på arbejdsmarkedet. Restarbejdsevnen skal så vidt muligt anvendes aktivt.

I de efterfølgende år sker der blandt ændringer af både den kommunale refusion, kommunerne får for fleksjob, kommunerne får skærpede incitamenter til at foretage korrekt visitation, og der sættes et loft over, hvor meget en arbejdsgiver kan modtage i tilskud til en person ansat i fleksjob (Bredgaard, 2014; 93–94). Den væsentligste ændring af den *aktive* del af fleksjobordningen sker dog først med

reformen af fleksjob og førtidspension i 2012. Her indføres de såkaldte minifleksjob, hvor personer med meget begrænset arbejdsevne kan blive ansat hos en arbejdsgiver i ganske få timer om ugen. 'Yde for at nyde'-princippet udvides her betragteligt til, at også personer med meget lille arbejdsevne har pligt til at udnytte restarbejdsevnen. Forudsætningen for disse minifleksjobs med meget lav ugentlig arbejdstid er dog, at kommunen vurderer, at arbejdsevnen vil kunne udvikles, og at personen derigennem med tiden vil kunne øge timeantallet (Ankestyrelsen, principafgørelse 25-14). Det bliver her tydeligt, at den politiske forståelse af arbejdsevnebegrebet har bevæget sig fra, at arbejdsevnen var en statisk størrelse, til at den nu er en foranderlig størrelse med et udviklingspotentiale. Dette skifte skete allerede ved arbejdsevnemethodens indførsel i 2003, som bliver behandlet i det efterfølgende afsnit. Logikken cementeres yderligere i fleksjob og førtidspensionsreformen fra 2012, hvor der introduceres midlertidige fleksjob, hvilket indebærer en vurdering af fleksjobberettigelsen hvert femte år for borgere under 40 år, mens borgere over 40 år får mulighed for at få et permanent fleksjob efter de fem år.

Arbejdsevnebegrebet kræver her en kort uddybning. Begrebet arbejdsevne (på engelsk 'work ability') er ikke noget nyt begreb. Begrebets brug strækker sig som minimum tilbage til starten af 1980'erne (Klausen, 2011). Inden arbejdsevnebegrebet vandt indpas i dansk sprogbrug, blev begrebet 'erhvervsevne' anvendt i en dansk sammenhæng, f.eks. i forbindelse med revalidering og førtidspension (Andersen, 1963; Nørup, 2014; 62).

Arbejdsevnebegrebet vinder i særligt grad indpas i en dansk beskæftigelsespolitisk sammenhæng, efter et bredt flertal i Folketinget i år 2000 indgik aftalen om *Det rummelige arbejdsmarked og førtidspension*, som trådte i kraft fra 1. januar 2003. Reformen betød blandt andet, at arbejdsevnen skulle være tilstrækkeligt afprøvet, før der kunne ske tilkendelse af en førtidspension, et fleksjob eller en revalidering (Socialministeriet, 2001; 29; Nørup, 2014; 62). Med reformen indførtes 'arbejdsevnemethoden', og det daværende Socialministerium udgav i 2004 en

metodebeskrivelse til vurdering af arbejdsevnen, hvor arbejdsevnebegrebet ligeledes udfoldes og præciseres.

Arbejdsevnen anses som værende kontekstafhængig. Arbejdsevnebegrebet beskrives som *”et bredt sammensat begreb, som afhænger af den enkeltes kompetencer vurderet i forhold til de krav, der stilles på arbejdsmarkedet”* (Socialministeriet, 2001; 30). I metodebeskrivelsen fremhæves det, at arbejdsevnen skal findes i matchet mellem borgerens ressourcer på den ene side og arbejdsmarkedet krav på den anden side. På denne vis tydeliggøres det, at arbejdsevnen på linje med funktionsevnen er *kontekstafhængig*. En borger med nedsat funktionsevne kan have en arbejdsevne på nul i én jobfunktion, mens den kan være hundrede i en anden. Dermed berettiger betydelige og permanente fysiske eller psykiske lidelser ikke længere til førtidspensionering, da arbejdsevnen ikke nødvendigvis er udtømt.

Reformen indførte ’arbejdsevnetoden’ og ’ressourceprofilen’ og betød et indholdsmæssigt skifte, hvor fokus ikke blot skulle være på borgerens problemstillinger, men i højere grad på borgerens potentialer og ressourcer og udviklingen af arbejdsevnen (Socialministeriet, 2001; 40; Discus, 2010). I indledningen til det daværende Socialministeriums officielle beskrivelse af arbejdsevnetoden står der: *”Med indførelsen af arbejdsevnebegrebet på førtidspensionsområdet har den aktivrettede indsats i enhver henseende fortrinsret frem for den passive forsørgelse”* (Socialministeriet, 2001; 40). Borgergruppen skulle således i langt højere grad end tidligere aktivgøres med det formål at *udvikle* borgerens arbejdsevne med henblik på fremtidig arbejdsmarkedsdeltagelse.

Denne arbejdsevneudviklende strategi videreførtes og blev udbygget med reformen af fleksjob og førtidspension fra 2012, hvor rehabiliteringsbegrebet for første gang blev introduceret i den danske beskæftigelseslovgivning (Bonfils, 2013). Her fik kommunerne pligt til at oprette tværfaglige rehabiliteringsteams.

Reformen fra 2012 indførte de såkaldte ressourceforløb for borgere med betydelige og komplekse problemstillinger, der højst sandsynligt ville være blevet tilkendt førtidspension i fravær af en særlig indsats. Målet med ressourceforløbene er at

udvikle borgerens arbejdsevne, så borgeren sidenhen kan komme i beskæftigelse eller uddannelse (Regeringen, 2012).

Ressourceforløbene skal være både tværfaglige, helhedsorienterede og sammenhængende, og de skal tage udgangspunkt i borgerens ressourcer og behov (Dall, 2013). Ifølge intentionen med reformen vil indsatsen ofte bestå af en kombination af ”*både beskæftigelsesrettede, uddannelsesrettede, sociale og sundhedsmæssige tilbud*” (Regeringen, 2012: 4). I forbindelse med den seneste sygedagpengereform er målgruppen, der skal have deres sag behandlet i rehabiliteringsteamet og deltage i de samme typer indsatser, blevet udvidet til at omfatte sygedagpengemodtagere i kategori 3 (sygemeldte borgere med komplekse problemer) og borgere i et jobafklaringsforløb (sygemeldte borgere med komplekse problemstillinger, der ikke har kunnet få deres sygedagpengeret forlænget). De tre borgergrupper har det til fælles, at de skal have deres sag forelagt rehabiliteringsteamet.

Ressourceprofilen blev med fleksjob- og førtidspensionsreformen fra 2012 erstattet af den såkaldte rehabiliteringsplan. Ressourceprofilen indeholdt en forberedende del og en indsatsplan med en beskrivelse af, *hvilke* indsatser der skulle udvikle borgerens arbejdsevne. I arbejdsevnetoden og ressourceprofilen havde borgerens sagsbehandler ansvaret for at vurdere borgerens arbejdsevne ud fra en socialfaglig vurdering (Socialministeriet, 2001). Borgerens koordinerende sagsbehandler har fortsat ansvaret for at udarbejde rehabiliteringsplanens forberedende del i samarbejde med borgeren. Men i modsætning til arbejdsevnetoden og ressourceprofilen udarbejdes indsatsdelen på baggrund af en indstilling fra det tværfaglige rehabiliteringsteam i et samarbejde mellem borgeren og sagsbehandleren (Retsinformation, 2012; Retsinformation, 2016b). Beskæftigelsesindsatsen skal ydermere udvikle borgernes arbejdsevne og skal nu være af rehabiliterende karakter, jævnfør udarbejdelsen af en rehabiliteringsplan i stedet for en jobplan.

Den primære forskel fra arbejdsevnetoden og ressourceprofilen består i, at tilrettelæggelsen af de aktive indsatser ikke længere blot skal baseres på en

socialfaglig vurdering. I stedet skal vurderingen nu også inkludere sundhedsfaglige, beskæftigelsesfaglige og yderligere socialfaglige vurderinger. Dette er skelsættende, da det ikke før er set i dansk beskæftigelsespolitisk sammenhæng. I sidste ende er det dog fortsat borgerens sagsbehandler, der har myndighedsansvaret, foretager beslutningen og tilrettelægger indsatserne.

Ved en sammenligning af arbejdsevnetoden og ressourceprofilen på den ene side og de skemaer, der skal anvendes til den forberedende del, og indsatsdelen i rehabiliteringsplanen på den anden side (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2016a, 2016b), er det sket en udvikling, der er værd at bemærke. I rehabiliteringsplanen fokuseres der i (endnu) højere grad på ressourcer og muligheder for at nedbryde barrierer, end det var tilfældet med arbejdsevnetoden og ressourceprofilen. Hvad angår de aktive indsatser i et forløb, fremgår det eksplicit, at både beskæftigelsesfaglige, uddannelsesrettede, sociale- eller sundhedsmæssige indsatser er en mulighed for borgere i ressourceforløb, jobafklaringsforløb og sygedagpengemodtagere i kategori 3 (§ 8, stk. 4, i bekendtgørelse om rehabiliteringsplan), mens indsatstypen er ikke specificeret i forhold til arbejdsevnetoden og ressourceprofilen. De sundhedsmæssige indsatser til udviklingen af arbejdsevnen er derfor opprioriteret med den seneste førtidspensions- og fleksjobreform.

Ændringerne på området stiller nye og højere krav til de koordinerende sagsbehandlere (beskæftigelsesarbejdere), der arbejder med borgergruppen. For det første kræver deltagelsen i rehabiliteringsteamet gode samarbejdsevner. Beskæftigelsesarbejderne skal kunne tænke og arbejde tværfagligt – både selvstændigt og sammen med andre fagligheder. De koordinerende sagsbehandlere skal tilmed kunne arbejde tværsektorielt (MPLOY, 2013). Flere af de koordinerende sagsbehandlere oplever endvidere at mangle 'et fælles sprog' til at kommunikere med de øvrige fagligheder i rehabiliteringsteamet (SFI, 2015; 93). For det andet stiller reformerne krav til sagsbehandlernes planlægnings- og tilrettelæggelsesevner (MPLOY, 2013). Borgergruppens arbejdsmarkedsperspektiv skal ikke findes på kort sigt, og derfor skal sagsbehandlerne være i stand til at planlægge et længerevarende

forløb, der skal tilrettelægges, så det giver mest mening i forhold til at øge borgernes progression. Forløbet vil tilmed løbende skulle justeres efter borgerens behov (KL, 2015). Dette stiller krav til sagsbehandlerens overblik og vurdering af borgernes fremtidige progression.

Begrebet beskæftigelsesrettet rehabilitering (BR) er tidligere blevet brugt til at karakterisere essensen i den seneste reform af fleksjob- og førtidspensionsområdet (Hansen, 2014). Begrebet indfanger ydermere, at beskæftigelsesindsatsen skal være rehabiliterende for de tre ovennævnte målgrupper.

I kapitlet blev beskæftigelsespolitikken bevægelse fra en passiv indsats for ikke-arbejdsmarkedspare borgere i starten af 1990'erne til aktiv beskæftigelsesrettet rehabilitering med reformen af fleksjob og førtidspension i 2012 blev illustreret ved at fokusere på reformudviklingen. På trods af de mange reformer på området og de massive tiltag for at få integreret ikke-arbejdsmarkedspare borgere på arbejdsmarkedet er der stadig begrænset viden om, hvad der virker for målgruppen. I det næste kapitel gennemgås den eksisterende litteratur med henblik på at synliggøre vores viden om, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen for målgruppen.

Kapitel 5: Litteraturgennemgang – Hvad siger den eksisterende forskning om de tiltag, der anvendes i Hjørring Kommunes investeringsstrategi?

Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet fokuserer på tre hovedelementer: identifikation af borgernes problemer, ressourcer og behov gennem tværfaglig analyse, oprustning på medarbejderfronten med særligt fokus på nedbringelsen af sagsmængden blandt beskæftigelsesmedarbejderne og en bred palet af aktive beskæftigelsesindsatser. I dette kapitel gennemgås derfor et udsnit af den eksisterende forskning, der behandler netop disse beskæftigelsespolitiske prioriteringer.

Forskningen stammer fra beskæftigelsesområdet og socialt arbejde generelt. I særlig grad behandles forskningen i arbejdsrettet/beskæftigelsesrettet rehabilitering.

Forskningsgennemgangen foretages primært for at indskrive og placere afhandlingen i forhold til den eksisterende litteratur. Gennem forskningsgennemgangen bliver det muligt at identificere eksisterende videnshuller og samtidigt illustrere, at afhandlingen står på skuldrene af den eksisterende viden på området. Gennemgangen struktureres efter de tre væsentligste elementer i investeringsstrategien:

- Tværfagligt samarbejde og identifikation af borgernes problemer, ressourcer og behov for en aktiv indsats
- Sagsbehandlerens og sagsmængdens betydning for resultatopnåelse
- Aktive beskæftigelsesindsatser – for hvem virker det?

Som allerede beskrevet flere steder i afhandlingen består et centralt element af Hjørring Kommunes investeringsstrategi i den såkaldte tværfaglige analyse, hvor borgeren er til samtale med henholdsvis en psykolog, en fysioterapeut og en sygeplejerske, der hver især forsøger at afdække borgerens problemer, ressourcer og behov for en aktiv indsats. Herefter mødes de sundhedsfaglige medarbejdere med borgerens sagsbehandler med henblik på at udarbejde en indsatsplan for borgeren.

Af den årsag konsulteres indledningsvist den eksisterende litteratur om udredning samt problem- og ressourceidentifikation i beskæftigelsesindsatsen.

Som et led i investeringsstrategien blev der oprustet kraftigt på medarbejderfronten. Cirka 35 nye medarbejdere blev ansat i Hjørring Kommunes arbejdsmarkedsforvaltning, hvor mere end en tredjedel af stillingerne bestod af flere beskæftigelsesmedarbejdere (Hjørring Kommune, 2014b). Ansættelsen af flere beskæftigelsesmedarbejdere (sagsbehandlere) skete med henblik på at nedbringe den gennemsnitlige sagsmængde for beskæftigelsesmedarbejderne. For sagsbehandlere, der arbejder med kontanthjælpsborgere, blev sagsmængden nedbragt fra 70-80 sager per beskæftigelsesmedarbejder før investeringsstrategien til 35-40 sager per beskæftigelsesmedarbejder under investeringsstrategien (Ravn, 2017 og Hjørring Kommunes arbejdsmarkedsforvaltning). Nedbringelsen af sagsmængden blevet gennemført for at give bedre rammebetingelser for det beskæftigelsesfaglige arbejde, så beskæftigelsesmedarbejderne kan følge borgernes forløb på tæt hold og løbende sikre behovsorientering. Ydermere blev sagsmængden reduceret med henblik på at styrke borger-sagsbehandler-samarbejdet. Af disse årsager gennemgås den eksisterende forskning, der belyser sagsmængdens betydning for borgergruppens overgang til beskæftigelse. I tillæg til sagsmængdens betydning gennemgås også forskning, der belyser *sagsbehandlerens* betydning for borgernes jobchancer. Afhandlingens teoretiske afsæt baserer sig på working alliance-teori, der betoner vigtigheden af borgerinddragelse og indflydelse samt et godt samarbejde mellem parterne. Derfor gennemgås også empiriske studier, der anvender working alliance-teori til at undersøge borger-sagsbehandler-samarbejdets betydning for resultatopnåelse.

Hjørring Kommunes investering bestod ligeledes af en opprioritering af den aktive beskæftigelsesindsats. Af den samlede investering på 125 mio. kr. blev 88 mio. kr. afsat til en opprioritering af den aktive beskæftigelsesindsats (Hjørring Kommune, 2014a). Opprioritering af den aktive beskæftigelsesindsats fokuserer således hovedsageligt på virksomhedsrettet aktivering, mentorstøtte og tværfaglige

indsatser. Derfor fokuserer litteraturgennemgangen så vidt muligt på at afdække litteraturen på disse områder.

5.1: Hvad viser tidligere erfaringer med tværfaglige indsatser, tværfagligt samarbejde og identifikation af borgernes problemer, ressourcer og behov for en aktiv indsats?

En række studier, der undersøger arbejdsrettet rehabilitering, pointerer vigtigheden af en grundig problem- og ressourceanalyse i forbindelse med arbejdsrettet rehabilitering. Det skyldes, at en problem- og ressourceanalyse er af afgørende betydning for, at borgerne kan modtage en behovsorienteret indsats. En tilstrækkelig 'udredning' er vigtig for, at borgerne tilbydes den indsats, der er den rette for dem. Gennem litteraturstudiet er der dog ikke identificeret forskning, der har undersøgt, om 'udredningsprocesser' har en selvstændig beskæftigelseseffekt. Forskningen er dog alligevel vigtig at gennemgå, fordi udredningsprocessen er det første i retning af at sikre et vellykket arbejdsrehabiliterende forløb.

Et dansk RCT-forsøg fra Vejle, hvor ICF-modellen (en model til funktionsevnediagnosticering) blev brugt til udredning af sygemeldte borgere med muskel- og skeletlidelser, undersøger, om arbejdsrettet rehabilitering virker bedre end almindelig sagsbehandling i sygedagpengeindsatsen. Der blev foretaget en tværfaglig udredning af et 'rehabiliteringsteam' med anvendelse af ICF-modellen, hvorefter der blev iværksat 'coordinated and tailored work rehabilitation' (Bültmann *et al.*, 2009). Studiet når frem til, at deltagergruppen har færre sygefraværstimer i løbet af 12 måneder end kontrolgruppen, og en økonomisk evaluering viser, at der har været økonomiske besparelser forbundet med den arbejdsrehabiliterende indsats (Bültmann *et al.*, 2009).

Et andet dansk RCT-studie af tværfaglig udredning samt tværfaglig og intensiv 'case management' (sagsbehandling og opfølgning) for sygemeldte med smerter i nedre dele af ryggen undersøger effekten af en tværlig indsats efter 12 måneder. Borgerne havde 3-16 ugers forudgående sygemelding, og i gennemsnit mødtes borger og sagsbehandler fire gange til opfølgning i løbet af indsatsperioden, der i gennemsnit varede 18 uger. Studiet når frem til, at indsatsen samlet set (udredning, opfølgning og indsats) bringer deltagergruppen hurtigere tilbage i arbejde end kontrolgruppen (Stapelfeldt *et al.*, 2011).

På lignende vis undersøger et andet dansk kvasi-randomiseret forsøg effekten af tværfaglig udredning og individuelt tilrettelagt rehabilitering for sygemeldte borgere med mentale helbredsproblemer (Martin *et al.*, 2013). Studiet når frem til, at deltagergruppen forbliver sygemeldte i længere tid end kontrolgruppen, og forfatterne af artiklen hypotiserer, at de udeblevne positive effekter kan skyldes mangelfuld implementering.

Et hollandsk studie undersøger gennem kvalitative interviews (n=60), hvilke faktorer i ICF-modellen, såkaldte insurance physicians (læger ansat i forsikringsbranchen til at foretage arbejdsevnevurderinger), ligger til grund for arbejdsevnevurderinger i Holland (Slebus *et al.*, 2007). Det konkluderes i artiklen, at der kun i begrænset omfang tages højde for kontekstuelle faktorer i arbejdsevnevurderingerne, og at en udtømmende arbejdsevnevurdering (udredninger) er en vigtig forudsætning for et vellykket beskæftigelsesrettet forløb. I et andet hollandsk studie fremhæves det blandt andet, at det er problematisk, at der i Holland ikke eksisterer retningslinjer for vurdering af behov for arbejdsrehabiliterende indsatser, da det er hæmmende for resultatopnåelsen (van der Giezen, Bouter & Nijhuis, 2000).

Et litteraturstudie af best-practice i forbindelse med arbejdsrettet rehabilitering når frem til, at en grundig tværfaglig udredning af borgerens arbejdsevne og behov for aktiv indsats er en central forudsætning for iværksættelsen af et vellykket tværfagligt arbejdsrehabiliterende forløb (Gobelet *et al.*, 2007). Substantielt nås samme

konklusion i et studie af svenske rehabiliteringsrådgiveres arbejdsfunktioner. Her når forfatterne gennem en surveyundersøgelse blandt rehabiliteringsrådgivere (n=167) frem til, at udrednings- og rådgivningsopgaver er en væsentlig del af både offentligt og privat ansatte rehabiliteringsrådgiveres arbejdsopgaver – og en væsentlig del af borgernes rehabiliteringsproces (Millet & Vaittinen, 2011).

En svensk artikelbaseret ph.d.-afhandling undersøger effekterne af arbejdsrettet rehabilitering, tværfagligt samarbejde og forudsætningerne for vellykkede rehabiliteringsforløb (Jakobsson, 2008). I den første artikel undersøger forfatteren, om arbejdsløse borgere med dårligt helbred, der har fået deres rehabiliterende beskæftigelsesindsats planlagt og koordineret af et tværfagligt rehabiliteringsteam, opnår bedre beskæftigelsesresultater end borgere, der modtager den 'konventionelle' indsats (Jakobsson *et al.*, 2005). Forfatterne af artiklen når frem til, at der blandt deltagerne i indsatsgrupper er 68,6 %, der er i en form for beskæftigelse, mens det i sammenligningsgruppen blot er 49 %. Forfatterne konkluderer, at studiet giver en god indikation på, at der eksisterer en positiv effekt af tværfagligt samarbejde og behovsorientering i rehabiliteringsteams, fordi sammenligningsgruppen blev nedsat ved at matche deltagerne med sammenlignelige borgere i samme arbejdsmarkedsforhold.

Den anden artikel fra den omtalte afhandling undersøger gennem 22 observationer af rehabiliteringsmøder samspillet mellem aktørerne på de tværfaglige rehabiliteringsmøder (Jakobsson *et al.*, 2002). Forfatterne når frem til, at der ikke er nogen af de professionelle aktører, der er dominerende på møderne, og at borgerne er aktivt deltagende, men primært i forhold til at levere informationer om borgerens situation til de professionelle.

Den tredje artikel fra afhandlingen er et kvalitativt studie, der undersøger kvinders situation og oplevelser med at deltage i rehabiliteringsprocessen (Jakobsson *et al.*, 2008). Forfatterne af artiklen identificerer to grupper af borgere, når de deltager på rehabiliteringsmøderne: de 'passivt' og de 'aktivt' deltagende borgere. Forfatteren

foreslår, at der kan være behov for mere støtte til de passive borgere, så de får et større ejerskab over indsatsen.

Gennem et naturligt eksperiment, der matcher 'sociale tvillinger', undersøger den fjerde artikel effekten af en model for forbedret samarbejde og behovsorientering mellem professionelle rehabiliteringsaktører i forhold til borgere med nedsat arbejdsevne (Jakobsson *et al.*, 2010). Over en seksårig periode finder forfatteren positive effekter på beskæftigelsesgraden for personer i indsatsgruppen.

En anden svensk artikelbaseret afhandling undersøger ligeledes betydningen af samarbejdet mellem rehabiliteringsaktører for tilbagevenden til arbejde (Kärrholm, 2007).

I afhandlingens første artikel undersøges effekten af systematisk klient- og løsningsorienteret samarbejde i tværfaglige rehabiliteringsteam for sygemeldte offentligt ansatte (Kärrholm *et al.*, 2006). Ved brug af matching etablerer forskerne en kontrolgruppe, der modtager den ordinære rehabiliteringsindsats. Forfatterne finder en positivt effekt for indsatsgruppen i form af færre sygedage og flere dage i arbejde et halvt år efter indsatsen. Den største effekt viste sig tilmed for de borgere, der havde den længste forudgående sygemelding. Gennem en økonomisk evaluering når forfatterne frem til, at indsatsen har bidraget med en nettobesparelse på €1,278 per måned.

Afhandlingens tredje artikel undersøger effekten af forbedret samarbejde mellem rehabiliteringsaktører (arbejdsgivere, 'occupational health service' og 'jobcentret') for langtidssygemeldte, der var ansat i Stockholm Kommune. En sammenlignelig kontrolgruppe blev dannet ved brug af matching på karakteristika forud for indsatsstart. Forfatterne finder en positivt effekt af indsatsen på antallet af sygedagpenge og antallet af arbejdede dage over en seksårig periode, og en økonomisk evaluering af indsatsen viste en økonomisk gevinst på €36,600 per person i indsatsgruppen over den seksårige periode.

Samlet set peger den identificerede forskning i retning af, at en tilstrækkelig grundig 'udredning' af borgerne har en væsentlig betydning for, at borgeren kan tilbydes en indsats, der tager udgangspunkt i vedkommendes behov og dermed sikrer størst muligt progression. Effekttudierne indikerer, at der er en positiv effekt af tværfaglig 'udredning' og tværfagligt samarbejde i rehabiliteringsteam, men der foreligger ikke nok effektstudier til, at der kan konkluderes noget entydigt.

5.2: Hvad viser tidligere forskning i beskæftigelsesmedarbejderes sagsmængder og sagsbehandlernes indflydelse på borgernes jobchancer?

Der foreligger ikke megen eksisterende forskning i, hvorvidt nedbringelse af beskæftigelsesmedarbejderes sagsstammer har en selvstændig beskæftigelseseffekt. Forskningen er dog omfattende nok til, at det kan konkluderes, at der er en indikation på, at nedbringelse af sagsmængder fra et højt udgangspunkt til et lavere niveau medfører en positiv beskæftigelseseffekt. Sagsmængden antages at være af afgørende betydning, fordi den er determinerende for, hvor lang tid sagsbehandlerne kan bruge på hver enkelt borger til blandt andet samtaler, opfølgning og tilrettelæggelse af den aktive beskæftigelsesindsats. Sagsmængden er således rammesættende for det socialfaglige arbejde i beskæftigelsesindsatsen.

Størstedelen af forskningen i nedbringelse af beskæftigelsesmedarbejdernes sagsmængder og deraf følgende beskæftigelseseffekter stammer fra Tyskland. Her er der blevet gennemført pilotforsøg med nedbringelse af beskæftigelsesmedarbejdernes sagsmængder fra i gennemsnit 100 forsikrede ledige per sagsbehandler til 40 per sagsbehandler (Eichhorst & Konle-Seidl, 2016; Hainmueller *et al.*, 2016). Gennem anvendelse af en kvasi-eksperimentel tilgang med brug af statistisk matching til etablering af en kontrolgruppe gennemførtes en evaluering. Den kvantitative evaluering viste, at nedbringelsen af sagsmængden medførte en reduktion af den individuelle arbejdsløshedsperiode med ti dage. I et

komplementært kvalitativt studie viste det sig, at de dominerende mekanismer, der bibragte denne effekt, skyldtes både mere støtte og højere krav fra sagsbehandlerne. Gennem en cost-benefit-analyse af interventionen viste det sig, at ansættelsen af flere medarbejdere var omkostningseffektiv efter ti måneder.

Pilotundersøgelsen blandt de forsikrede ledige førte sidenhen til gennemførsel af et randomiseret, kontrolleret forsøg, der undersøgte effekterne af nedbringelse af sagsmængden for svagere ledige. Eksperimentet blev gennemført på to jobcentre (labour market agencies) i 2009 og 2010 (Krug & Stephan, 2016). Ved brug af et computerprogram til randomisering blev de svagere ledige tilfældigt inddelt i to grupper. Deltagergruppen blev tilknyttet et specialistteam internt i jobcentret, hvor sagsbehandlerne skulle have en lav sagsmængde (40 borgere). Samtidigt blev disse sagsbehandlere givet mere diskretion i forhold til at bestemme, hvilke aktiviteter borgerne skulle deltage i, og hvordan sagsbehandlerne skulle bruge deres tid. Kontrolgruppen blev tilknyttet en 'anden aktør' i beskæftigelsesindsatsen. Begge grupper fik et budget på 600 € til aktive beskæftigelsesindsatser og modtog services i cirka otte måneder. Eksperimentet førte til, at deltagergruppen fik reduceret antallet af dage i arbejdsløshed og i mindre udstrækning øget antallet i dage i ordinær beskæftigelse sammenlignet med kontrolgruppen efter 18 måneder. De interne services (deltagergruppen) fik borgerne hurtigere ud af arbejdsløshed, men ved undersøgelsens afslutning var forskellene mellem andelen af borgerne i ledighed næsten udjævnet. En cost-benefit-analyse viste, at den interne jobcenterindsats var mere omkostningseffektiv end ved brugen af en 'anden aktør'. Forsøgets forholdsvis positive resultater førte til, at der sidenhen på alle tyske jobcentre er blevet oprettet specialistenheder for svagere ledige (ledige med komplekse profiler), hvor sagsbehandlerne har 65 borgere tilknyttet. De indledende tyske erfaringer viser, at lønudgifterne til flere sagsbehandlere fuldt ud kompenseres gennem besparelser på offentlig forsørgelse (Eichhorst & Konle-Seidl, 2016; 13).

Frankrig har ligeledes eksperimenteret med nedbringelse af sagsmængder for beskæftigelsesarbejdere. Et omfattende randomiseret kontrolleret forsøg (N= 43.977) undersøger beskæftigelseseffekterne af offentlig versus privat 'job-

rådgivning' for ledige i risiko for langvarig offentlig forsørgelse (Behaghel, Crépon & Gurgand, 2014). De ledige blev tilfældigt inddelt i tre grupper ved brug af et computerprogram til randomisering. Den første gruppe (kontrolgruppen) modtog 'standard-indsatsen' af den offentlige arbejdsformidling. Den anden gruppe (første indsatsgruppe) blev tilknyttet et team i den offentlige arbejdsformidling, hvor de modtog intensiv rådgivning og indsatser. Den tredje gruppe (anden indsatsgruppe) blev tilknyttet en privat aktør, hvor de ligeledes fik intensiv rådgivning og indsatser. I begge indsatsgrupper blev sagsmængden sat til 40 sager per sagsbehandler, sammenlignet med 120 i kontrolgruppen. Forfatterne af studiet finder positive beskæftigelseseffekter for begge indsatsgrupper, men effekterne er betydeligt større blandt de borgere, der var tilknyttet det offentlige team med reduceret sagsmængde. En økonomisk evaluering af forsøget viste ligeledes, at den offentlige indsats med nedbragt sagsmængde var omkostningseffektiv, men at det ikke var tilfældet for den private aktørs indsats, fordi beskæftigelseseffekterne for disse borgere var begrænsede (Behaghel, Crépon & Gurgand, 2014, p. 168).⁶

Et hollandsk studie af van Berkel og Knies (2016) undersøger konsekvenserne af performance management og høje sagsmængder blandt beskæftigelsesmedarbejdere. Undersøgelsen fokuserede på at undersøge sagsbehandlere, der arbejdede med borgere på kontanthjælp (social assistance), der befandt sig langt eller meget langt fra arbejdsmarkedet. Studiet gennemførte en spørgeskemaundersøgelse blandt beskæftigelsesmedarbejdere på 14 jobcentre (welfare agencies), der arbejdede med den førnævnte målgruppe. Spørgeskemaundersøgelsen havde 163 respondenter, hvoraf 70 % var kvinder. Sagsbehandlerne skulle angive deres selvrapporterede sagsmængde som en del af spørgeskemaundersøgelsen. Til at undersøge 'effekterne' af sagsmængden og performance management blev sagsbehandlerne bedt om at angive andelen af den opnåede beskæftigelse for deres borgere og deres egen vurdering af kvaliteten af de services, de leverede til borgerne. Gennem regressionsanalyser finder forfatterne ikke nogen selvstændig effekt af den totale

⁶ For videre beskrivelser af studierne, der undersøger effekterne af reducerede sagsmængder, se afhandlingens fjerde artikel.

sagsmængdes størrelse på borgergruppens opnåelse af beskæftigelse, men at der er en negativ effekt af en meget stor sagsmængde for borgere meget langt fra arbejdsmarkedet. Forfatterne finder ligeledes negative effekter ved store totale sagsmængder på kvaliteten af de services, der leveres.

Undersøgelsens resultater bør dog fortolkes forsigtigt. For det første er der tale om sagsbehandlernes selvrapporterede resultater. De kan have en tendens til at overvurdere deres egen effektivitet i forhold til at få borgerne i job. For det andet kan der være 'recall-problemer' som følge af undersøgelsens metode.

Sagsbehandlerne blev i undersøgelsen spurgt om, hvor stor en andel af deres borgere der i det forgangne år var kommet i job. Selv hvis de forsøgte at svare oprigtigt, ville sagsbehandlerne med stor sandsynlighed have svært ved at 'genkalde' den præcise andel. De tyske undersøgelsers resultater bør derfor anses som mere pålidelige.

Disse resultater er ikke tilstrækkelige til at konkludere noget håndfast. Man kan i stedet opstille en hypotese om, at en nedbringelse af sagsmængden kan bidrage til at forstærke de aktive indsatsers beskæftigelseseffekt. I afhandlingens teoriansnit i kapitel 8 (og artikel 3) inddrages middle-range-teori i form af working alliance-teorien, der kan bidrage til at forklare, hvorfor en nedbringelse af sagsmængden potentielt kan føre til et bedre outcome.

Anden forskning fokuserer på, om sagsbehandleren har betydning for borgernes jobchancer. Et studie fra Schweiz, der baserer sig på spørgeskema- og registerdata, undersøger ved brug af propensity score matching, om lighed mellem sagsbehandler og klient på en række parametre (socialgruppe, alder, nationalitet og uddannelse) har betydning for arbejdsløses overgang til job (Behncke, Frölich & Lechner, 2010). Forfatterne finder, at beskæftigelsesfrekvensen øges med tre procentpoint, hvis borger og sagsbehandler ligner hinanden.

I en dansk kontekst har BeskæftigelsesIndikatorProjektet undersøgt, om sagsbehandlerens 'tro' på borgernes jobchancer har en betydning for borgernes faktiske jobchancer. Forfatterne når frem til, at sagsbehandlerens 'tro' på borgernes jobchancer i betydelig grad kan prædiktere borgernes reelle opnåelse af

beskæftigelse og uddannelse (Beskæftigelses Indikator Projektet, 2017b). Det hævdes tilmed, at sagsbehandlernes tro på borgerne har en selvstændig effekt, selv når der kontrolleres for øvrige faktorer. Sagsbehandlernes tro og syn på borgerne har således tilsyneladende en selvstændig effekt på borgernes selvforsørgelseschancer.

Sagsbehandlereffekten beskrives i rapporten på følgende måde: *”alene ved at ændre sin tilgang til borgeren – og altså uafhængigt af borgerens egne karakteristika – kan sagsbehandleren påvirke borgerens chancer for succes.”* (Beskæftigelses Indikator Projektet, 2017b, p. 27)

Resten af den identificerede forskning i sagsmængder for beskæftigelsesmedarbejdere fokuserer ikke direkte på at undersøge beskæftigelseseffekter, men berører andre sammenhænge mellem arbejdsløshed, sagsmængder og påvirkning af sagsbehandlernes arbejdsmiljø.

Et amerikansk studie undersøger sammenhængen mellem arbejdsløsheden i delstaten Tennessee og beskæftigelsesarbejdernes sagsmængde (Hill & Murray, 2008). Først beskriver studiet, at en række undersøgelser har påvist en empirisk cyklisk sammenhæng mellem arbejdsløshed og beskæftigelsesarbejdernes sagsmængder, således at stigende og høj arbejdsløshed giver større sagsmængder. Den afhængige variabel i undersøgelsen er 'sagsmængde-aktiviteten', og gennem brug af registerdata fra Tennessee finder forfatterne ved brug af en Granger-kausaltetstest, at arbejdsløsheden har signifikant indflydelse på sagsmængderne. Et andet amerikansk studie finder, at høje sagsmængder på beskæftigelsesområdet får beskæftigelsesarbejderne til at have lav tiltro til, at borgerne opnår beskæftigelse (Jagannathan & Camasso, 2006).

Mere bredt viser forskningen, at store sagsmængder har negative konsekvenser for socialarbejderne. En komparativ analyse undersøger stress og udbrændthed blandt socialrådgivere i Finland, Sverige, Norge og Danmark samt sammenhængen mellem stress og socialrådgivernes opfattelser af borgerne. Undersøgelsen benytter sig af spørgeskemadata indsamlet blandt socialrådgiverforeningernes medlemmer i de respektive lande. Undersøgelsen når frem til, at der er en klar sammenhæng mellem

arbejdsindsatsen og stress blandt socialrådgiverne i de nordiske lande (Blomberg *et al.*, 2015).

Et af formålene med at nedbringe sagsbehandlingens sagsmængde i Hjørring Kommune var ydermere at muliggøre en øget mødefrekvens mellem borger og sagsbehandler. Efter investeringsstrategien er mødefrekvensen efter hensigten steget for både kontanthjælpsborgere og for borgere på sygedagpenge (Ravn, 2017). Den eksisterende forskning i mødefrekvenser har fokus på dagpengemodtagere og undersøger effekten af hyppigere møder mellem borger og sagsbehandler. Både van den Berg *et al.* (2012) og Maibom *et al.* (2017) finder positive effekter af tidligere og hyppige møder. Maibom *et al.* gennemgår endvidere den eksisterende forskning og når frem til, at hovedparten af den eksisterende litteratur finder positive beskæftigelseseffekter af hyppige møder. Effekterne af de hyppige møder forklares primært ud fra, at borgerne motiveres til at øge deres jobsøgning (Van den Berg, Kjaersgaard & Rosholm, 2012). Den vil dog også potentielt kunne forklares ud fra en 'samarbejdseffekt'. Samarbejdseffekten er i fokus i afhandlingens teoretiske afsæt working alliance-teori. Det antages her, at alliancen kontinuerligt skal vedligeholdes, hvilket bedst sker, når parterne mødes ansigt til ansigt. I det følgende gennemgås derfor den eksisterende forskning i allianceteori.

Det er generelt sparsomt med forskning i effekterne af nedbringelse af beskæftigelsesmedarbejdernes sagsmængder. De eksisterende studier indikerer dog at positive og signifikant beskæftigelseseffekter af sagsmængdereduktioner – når det kombineres med for eksempel intensiveret rådgivning og mere individuelt tilrettelagte beskæftigelsestilbud. På foreliggende grundlag er det for usikkert at udtale sig om den isolerede effekt af sagsmængdenedbringelser. Den øvrige forskning i sagsbehandlingens betydning viser positive effekter af tidligere og hyppige møder mellem borger og sagsbehandler, og der er ydermere en indikation på en positiv beskæftigelseseffekt, hvis borger og sagsbehandler 'ligner' hinanden på objektive karakteristika såsom køn, alder og nationalitet. Der er ligeledes en indikation på, at sagsbehandlerens 'tro' på borgernes jobchancer har en positiv beskæftigelseseffekt.

5.2.3: Empiriske undersøgelser med brug af working alliance-teori – borger-sagsbehandler-samarbejds betydning for resultatopnåelse

Det bærende teoretiske afsæt for afhandlingen er som tidligere nævnt working alliance-teori. Jeg blev først opmærksom på working alliance-teori i forbindelse med det gennemførte litteraturstudie af arbejdsrettet/beskæftigelsesrettet rehabilitering. Her viste det sig, at working alliance-teori tidligere har været anvendt i forbindelse med både kvalitative og kvantitative undersøgelser af beskæftigelsesindsatsen for sygemeldte borgere. Litteraturstudiet viste, at en sammenhæng mellem en stærk alliance mellem borger og sagsbehandler i arbejdsrettet rehabilitering og positive rehabiliteringsresultater. De væsentligste fund fra litteraturstudiet skal her præsenteres, da de empiriske undersøgelser er en vigtig begrundelse for valget af working alliance-teori som et af afhandlingens bærende teoretiske perspektiver. I afsnittet præsenteres forskningsresultater fra henholdsvis det psykoterapeutiske felt, fra socialt arbejde generelt og fra beskæftigelsesområdet.

På det psykoterapeutiske område finder Wampold, at mindst ni gange mere kan tilskrives forholdet mellem terapeut og patient frem for anvendelse af en specifik psykoterapeutisk tilgang (Wampold, 2001; 77). Alliancen har således ifølge Wampold afgørende betydning for opnåelse af positive udfald på det psykoterapeutiske område. Ligeledes finder Horvath og Symonds (1991) på det psykoterapeutiske område i en statistisk metaanalyse (hvor ét af effektmålene er beskæftigelse), at der er en robust sammenhæng mellem alliancen og positive udfald. I tråd hermed når Wampold og Imel (2015) frem til, at 60 % af variansen i udfald inden for psykoterapi kan forklares af alliancen, 30 % kan forklares af 'allegiance' (terapeutens tro på, at metoden og indsatsen er virksom), mens mindre end 10 % kan forklares af den konkrete metode og tilgang, der anvendes. En omfattende metaanalyse, der inkluderede mere end 1.000 studier på det psykoterapeutiske område, finder ligeledes frem til, at alliancen er en af de mest

effektive og valide faktorer til at prædiktere positive outcomes af psykoterapi (Duncan *et al.*, 2003).

Teori og praksis inden for socialt arbejde er heller ikke blind for, at elementer af working alliance-teori bidrager til at skabe resultater for brugerne. Ifølge Uggerhøj (2002) er mødet mellem borger og socialarbejder den mest centrale del af socialt arbejde. Det er her, den positive forandring skabes. Ideelt set burde mødet mellem parterne være præget af gensidig respekt samt en human behandling og aktiv inddragelse af borgerne, hvilket dog kan være et ideal, der er svært at leve op til i praksis (Uggerhøj, 2002).

Ifølge Blom og Morén (2010) viser tidligere forskning i socialt arbejde og psykoterapi, at 40 procent af resultaterne skyldes borgerens livsomstændigheder (omstændigheder der ligger uden for indsatsen, såsom egne ressourcer), 30 procent skyldes forhold mellem terapeuten og borgeren (alliancen), 15 procent skyldes håb og positive forventninger, mens de resterende 15 procent skyldes de specifikke teknikker og metoder. Det underbygges ligeledes af Vedung og Dahlberg (2013), at alliancen er en af de væsentligste kilder til forandring i socialt arbejde. I tråd med dette konkluderer Graybeal (2007) på baggrund af et review af eksisterende forskning i socialt arbejde og psykoterapi, at *“Success in social work is not a matter of doing for, or doing to, but rather doing with”* (Graybeal 2007). Det er således relationen og det konstruktive samarbejde mellem partnerne, der bidrager til at skabe positive resultater i socialt arbejde ifølge Graybeal.

Afsættet for working alliance-teori på beskæftigelsesområdet er som nævnt, at positive outcomes på bedst mulig vis opnås, når borgeren inddrages aktivt i tilrettelæggelsen og planlægning af det arbejdsrehabiliterende forløb. Et canadisk studie, der udforsker sygemeldte arbejderes oplevelser af arbejdsrettet rehabilitering gennem semistrukturerede kvalitative interviews (n=27), finder, at brugerinddragelse, medbestemmelse, god kommunikation og forventningsafstemning ifølge borgerne er af afgørende betydning (Wagner, Wessel & Harder, 2011; 50–54). Studiet når ydermere frem til, at jo bedre alliance der er

mellem borger og sagsbehandler, jo bedre bliver samarbejdet, hvilket muliggør, at der arbejdes hen mod fælles mål (s. 53). I artiklens diskussionsafsnit når forfatterne på baggrund af studiets resultater og tidligere forskning frem til, at ”*an effective working alliance should be viewed as the cornerstone to effective VR* (Vocational rehabilitation, red.)”⁷ (Wagner, Wessel & Harder, 2011, 58).

Disse antagelser underbygges i et andet canadisk studie (Korzycki, Korzycki & Shaw, 2008). Dette studie undersøger ligeledes sygemeldte borgere (varighed på over to års sygemelding) og deres oplevelser med arbejdsrettet rehabilitering. Studiet er gennemført gennem semistrukturerede telefoninterviews (n=10) med de sygemeldte borgere. Vigtigheden af en sagsbehandler med ekspertise, der lytter til borgerens behov og aktivt inddrager borgeren, fremhæves som særligt afgørende for en vellykket rehabiliteringsproces (Korzycki, Korzycki & Shaw, 2008, 281–283).

Et hollandsk studie (Dekkers-Sanchez *et al.*, 2011) undersøger, hvilke faktorer der ifølge specialister i arbejdsrettet rehabilitering (rehabilitation counselors) er befordrende for opnåelse af beskæftigelse for langtidssygemeldte (over 18 måneder). Rehabilitation counselors er den hollandske parallel til den koordinerende sagsbehandler i en dansk kontekst. Studiet baserer sig på semistrukturerede interviews (n=23). På linje med det første studie fremhæves væsentligheden af god kommunikation mellem borger og sagsbehandler, betoning af muligheder og begrænsninger i indsatsen (forventningsafstemning) samt vigtigheden af, at borgerne får et medansvar i rehabiliteringsprocessen (Dekkers-Sanchez *et al.*, 2011, 484–485).

Et norsk studie (Haugli, Maeland & Magnussen, 2011) undersøger ligeledes, hvilke faktorer der bidrager til succesfulde arbejdsrehabiliterende forløb. Undersøgelsen bygger på interviews med 20 borgere, der tre år tidligere var sygemeldte og deltog i arbejdsrettet rehabilitering på grund af muskel- og skeletbesvær eller psykiske problemstillinger. Studiets sample består af ti borgere, der efter

⁷ Forkortelse for Vocational Rehabilitation

rehabiliteringsforløbet er vendt tilbage til arbejdsmarkedet, og ti borgere, der er blevet førtidspensioneret. Ifølge begge deltagergrupper gjorde det sig gældende, at støtte (eller mangel på samme) fra sagsbehandlerne side var afgørende i rehabiliteringsprocessen (Haugli, Maeland & Magnussen, 2011; 575–576).

Nogle få kvantitative studier når frem til, at et godt forhold/en god alliance mellem borger og sagsbehandler i et arbejdsrettet rehabiliteringsforløb bidrager til at skabe positive outcomes for sygedagpengemodtagere. Den kvalitative litteratur på området beskrev, at et godt samarbejde mellem borger og sagsbehandler var essentielt for at skabe motivation hos borgeren. Det er derfor rimeligt at antage, at alliancen er en variabel, der påvirker borgerens motivation, engagement og forhold til sagsbehandleren, og som er vigtige gennem hele rehabiliteringsforløbet.

I et review af den kvantitative litteratur om den amerikanske arbejdsrettede rehabiliteringsindsats finder Pruett *et al.* (2008), at alliancen mellem borger og sagsbehandler (working alliance) er af væsentlig betydning for et positivt outcome i rehabiliteringsforløbet. Følgende konkluderes i artiklen: *”Strong empirical evidence exists to support the efficacy of certain components of the counseling process including working alliance and skills training”* (Pruett *et al.*, 2008, 61). Jeg vil imidlertid hævde, at Pruett’s med fleres konklusion ikke er fuldt velbegrundet. For det første er hovedparten af de studier, som forfatterne gennemgår gennemført på det psykoterapeutiske område. Studierne vedrører hverken opnåelse af beskæftigelse eller alliancens betydning i regi af arbejdsrettet rehabilitering. Det er ikke givet, at konklusionerne på det psykoterapeutiske område kan overføres direkte til beskæftigelsesområdet. For det andet gennemgår forfatterne kun tre studier på beskæftigelsesområdet (arbejdsrettet rehabilitering) herunder de to nedenstående studier af Lustig *et al.*, 2002 og Donnell, Strauser & Lustig, 2004. Studierne baserer sig alle på survey-data og ingen af studierne forsøger at estimere den kausale effekt af alliancen på opnåelse af beskæftigelse. Der undersøger udelukkende sammenhænge mellem vurderinger af alliancen og efterfølgende outcomes. Af den årsag vil jeg mene, at Pruett med flere drager nogle konklusioner angående alliancens betydning, som deres datamateriale, i form af eksisterende studier, ikke

kan bære. Forfatterne ikke i stedet med rette have konkluderer, at der er en indikation på, at alliance har en betydning for opnåelse af positive outcomes for sygemeldte i forbindelse med deltagelse i arbejdsrettet rehabilitering.

Det nævnte studie af Lustig *et al.* (2002) undersøgte gennem en surveyundersøgelse i USA (n=2732) alliancens betydning for opnåelse af beskæftigelse og jobtilfredshed for borgere, der havde deltaget i arbejdsrettet rehabilitering. Forfatterne finder en sammenhæng mellem borger-sagsbehandleralliance, jobtilfredshed og beskæftigelse uden inddragelse af kontrolvariabler. Resultaterne er således forholdsvis usikre.

En lignende surveyundersøgelse (n=305) gennemført af samme forfatterkreds undersøger sammenhængen mellem borger-sagsbehandler alliancen og beskæftigelse for personer med svær psykisk sygdom, der har deltaget i arbejdsrettet rehabilitering (Donnell, Strauser & Lustig, 2004). Forfatterne når frem til, at de borgere der har opnået beskæftigelse, haft en stærke selv vurderet alliance.

Den eksisterende forskning viser, at:

- 1) working alliance-teori allerede har fundet anvendelse i forbindelse med undersøgelser af arbejdsrettet rehabilitering for sygemeldte personer
- 2) der er en svag indikation på, at alliancen kan have betydning for resultatopnåelsen for sygemeldte personer, der deltager i arbejdsrettet rehabilitering.

Working alliance-teorien anses som et relevant middle-range teoretisk perspektiv at anvende i evalueringen af Hjørring Kommunes investering af arbejdsrettet rehabilitering af flere årsager. Dels er logikken bag investeringen er i tråd med tankesættet i working alliance-teori. Allianceteori har er tilsyneladende ikke blevet anvendt på kontanthjælpsområdet og derfor det vil være relevant at undersøge, om alliancen er en prædiktør for opnåelse af beskæftigelse for kontanthjælpsborgere i Hjørring. Valget af working alliance-teori som afhandlingens teoretiske afsæt begrundes yderligere i kapitel 8.

Da sagsmængdens, sagsbehandlerens og alliancens betydning for resultatopnåelse nu er blevet præsenteret, fokuseres i det følgende på at belyse det tredje overordnede

tema for litteraturgennemgangen – den aktive beskæftigelsesindsats. Først præsenteres studier, der undersøger virksomhedsrettet aktivering, dernæst studier, der belyser brugen af mentorstøtte, og sluttelig præsenteres forskning, der undersøger effekten af tværfaglige beskæftigelsesindsatser.

5.3: Hvad viser forskningen i aktive beskæftigelsesindsatser?

5.3.1: Virksomhedsrettet aktivering

Virksomhedsrettet aktivering i form af virksomhedspraktik og job med løntilskud er en af de aktive indsatser, der er mest velundersøgt i en dansk sammenhæng. Derfor bliver gennemgangen af forskningen på dette område mindre omfattende. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering driver hjemmesiden jobeffekter.dk.

Jobeffekter.dk opsummerer resultater fra eksisterende forskning og kommer med vurderinger af, om der er evidens for en given indsats. Jobeffekter.dk viser, at der er stærk evidens for, at støttet beskæftigelse i det private (job med løntilskud) har en positiv beskæftigelseseffekt for arbejdsmarkedssparate ledige. Endvidere viser jobeffekter.dk, at der er en positiv 'indikation' på, at virksomhedspraktik ligeledes virker for arbejdsmarkedssparate ledige. Vidensgrundlaget for borgere med problemer ud over ledighed er derimod for begrænset til, at der kan gives en vurdering på jobeffekter.dk. Internationale forskningsgennemgange viser ligeledes positive effekter af virksomhedsrettede indsatser for arbejdsmarkedssparate borgere (se f.eks. Card *et al.* 2010; Kluve 2006; Boone & Ours 2004).

I en dansk kontekst viser en effektanalyse af virksomhedspraktik for voksne kontanthjælpsmodtagere (både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate), foretaget af Beskæftigelsesministeriet, positive effekter af den virksomhedsrettede indsats (Beskæftigelsesministeriet, 2015). Analysen viser, at kontanthjælpsmodtagere kommer hurtigere i beskæftigelse som følge af

virksomhedspraktikker i både det private og det offentlige, men effekten er størst i det private. Dette bekræftes af en tidligere analyse fra De Økonomiske Råd (De Økonomiske Råd, 2012), der viser positive effekter af virksomhedspraktik og løntilskud for kontanthjælpsmodtagere – men størst effekter, når det foregår i privat regi. Kvalitativt samme konklusion nås i forhold til løntilskud i en litteraturgennemgang af effekterne af virksomhedsrettet aktivering (Rosholm & Svarer, 2011). I modsætning hertil finder Skipper (2010) ingen positive effekter af aktiveringsindsatsen (herunder virksomhedsrettet aktivering) for de svageste kontanthjælpsmodtagere (de tidligere matchkategorier 4 og 5). Det understreges i rapportens konklusion, at der er tale om en objektivt meget svag gruppe af borgere, hvilket kan være en forklaring på, at der ikke findes nogen positive effekter af aktiveringsindsatsen.

SFI har i tillæg til dette foretaget et litteraturstudie, der undersøger effekterne af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige (Graversen, 2012). Målgruppen, der medtages i SFI's litteraturgennemgang, er temmelig bred og inkluderer både arbejdsmarkedsparte borgere og borgere med problemer ud over ledighed. Rapporten når frem til, at der er 'stærk evidens' for, at virksomhedsrettet aktivering og løntilskud i den private sektor har positive effekter for 'udsatte ledige', og at der er 'moderat evidens' for, at virksomhedsrettet aktivering i den offentlige sektor virker for målgruppen.

I en dansk sammenhæng er der endvidere gennemført en 'virkningssyntese' af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). Virkningssyntese (realistisk syntese) er en videreudvikling af virkningsevaluering til brug ved systematiske litteraturgennemgange. Virkningssyntese er en teoritestende og teoriudviklende tilgang til litteraturstudier, der undersøger, hvad der virker, for hvem og under hvilke omstændigheder.

I den omtalte virkningssyntese undersøges det, hvorfor virksomhedspraktik virker, og for hvilke målgrupper det virker, og til slut opstilles der en programteori, der kan anvendes til at målrette og kvalificere indsatsen (Salado-Rasmussen & Bredgaard,

2016). Forfatterne når frem til, at den virksomhedsrettede indsats potentielt vil kunne forbedres, hvis der skabes det rette match mellem borger og virksomhed, så der er udsigt til reel ansættelse på praktikstedet, ligesom der fokuseres på progression.

Sammenfattende viser den gennemgåede forskning i effekterne af virksomhedsrettet aktivering, at der er evidens for at virksomhedsrettet aktivering bidrager til at øge stærkere lediges beskæftigelse. Det samme er tilfældet for svagere ledige, om end evidensen ikke er helt så stærk. Ydermere viser forskningen positive effekterne af både virksomhedspraktik og job med løntilskud i både den private og offentlige sektor, men effekten er størst i privat regi. Det er dog fortsat underbelyst, for hvilke undergrupper af svagere ledige, at virksomhedsrettet aktivering er mest virksom, samt under hvilke omstændigheder, det virker.

5.3.2: Beskæftigelsesrettet mentorstøtte

Mentorstøtte er et relativt nyt instrument i en dansk beskæftigelsespolitisk sammenhæng. Det blev indført i 2003 i Bekendtgørelse af lov om aktiv beskæftigelsesindsats nr. 706 (Albæk, Bach & Jensen, 2012; Retsinformation - LBK nr. 807 af 01/07/2015, 2015). Den viden, der er blevet akkumuleret på området, er derfor også relativt begrænset.

Internationalt er forskningen i beskæftigelsesrettede mentorindsatser i skrivende stund ligeledes relativt begrænset. Det hænger til dels sammen med, at mentorstøtte sjældent anvendes som en aktiv beskæftigelsesindsats i andre lande.

SFI foretog i 2012 et review af den internationale litteratur, hvor effekterne af mentorstøtte for udsatte ledige blev undersøgt (Albæk, Bach & Jensen, 2012). I litteraturreviewet fremhævedes det, at det ikke har været muligt at undersøge den isolerede effekt af mentorstøtte i forhold til opnåelse af beskæftigelse, fordi der ikke har været tilstrækkeligt mange studier, der undersøgte netop dette. I reviewet

konkluderes det, at der er en 'indikation' på, at mentorstøtte virker for visse grupper af udsatte ledige, når det kombineres med en anden aktiv indsats.

I Danmark er der gennemført to danske registerbaserede evalueringer af mentorstøtte i beskæftigelsesindsats. Der er tale om en rapport udarbejdet af Rambøll, kaldet *Evaluering af mentorindsats til unge uden uddannelse og job* (Svarer *et al.*, 2014), og SFI-rapporten kaldet *Evaluering af mentorordningen* (Bach *et al.*, 2015). De to studier beskrives mere dybdegående end de tidligere, fordi resultaterne fra de to undersøgelser peger i forskellige retninger.

Rambølls evaluering (Svarer *et al.*, 2014) baserer sig på et randomiseret kontrolleret forsøg (RCT) kaldet *RCT Mentor*, iværksat af den daværende Arbejdsmarkedsstyrelse. Målgruppen for forsøget var 18-29-årige kontanthjælpsmodtagere uden kompetencegivende uddannelse placeret i den daværende matchkategori 2, uanset forudgående ledighedsperiode. 13 kommuner og 2.593 unge deltog i forsøget. Forsøgsdeltagerne blev inddelt i henholdsvis en deltagergruppe (N= 1.302), der fik tildelt en forsøgsmentor i maksimum 12 måneder, og en kontrolgruppe (N= 1.291). Af personerne i deltagergruppen gennemførte 1.021 af personerne forsøget. Forsøget blev implementeret i 13 jobcentre fra august 2012 til ultimo november 2013. Evalueringens datakilder består af DREAM-data suppleret med data fra Danmarks Statistik, data fra et registreringssystem anvendt i projektet samt en spørgeskemaundersøgelse (Svarer *et al.*, 2014; 10).

Studiet viser signifikante effekter af mentorindsatsen på borgerens progression i forhold til blandt andet uddannelsesparathed, hverdagsmestring, udadvendthed og helbred (Svarer *et al.*, 2014; 48–51).

Studiet viser endvidere signifikante positive effekter på andelen af unge, der i er uddannelse efter ét år. Samtidigt viser effektstudiet også, at disse effekter så småt bliver synlige allerede efter 15-20 uger (Svarer *et al.*, 2014; 5). I forhold til kontrolgruppen er uddannelseseffekten på fire procentpoint, hvilket svarer til en stigning i uddannelsesandelen på cirka 30 %. Studiet finder også positive

beskæftigelseseffekter. Cirka to procentpoint flere af de unge i deltagergruppen end i kontrolgruppen er i beskæftigelse efter 60 uger, hvilket svarer til en stigning på hele 40 %, da beskæftigelsesgraden for gruppen generelt er lav. Det bemærkes også i evalueringen, at mentorindsatsen ingen effekt har på aktiveringsomfanget, og forfatterne af rapporten argumenterer således for, at der er tale om de *isolerede* effekter af mentorstøtten (Svarer *et al.*, 2014; 5). Opdeles resultaterne på forskellige målgrupper, viser evalueringen, at mentorstøtte virker bedst for den 'bløde mellemgruppe' – altså hverken de mest ressourcestærke eller de mest ressource svage. Mentorstøtte virker ifølge rapportens forfattere bedst for de unge borgere, der har de laveste karakterer fra folkeskolen, men trods alt har afsluttet folkeskolen. Evalueringen viser også, at de unge, der har lang forsørgelsehistorik, mindre erfaring med uddannelsessystemet samt forældre med lavere uddannelsesniveau og lavere indkomst opnår de største effekter af mentorindsatsen (Svarer *et al.*, 2014; 52).

SFI's evaluering af mentorordningen når frem til direkte modstridende resultater.

SFI's evaluering af mentorordningen er blevet udarbejdet som et led i udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats til brug for Koch-udvalget og er finansieret af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Datagrundlaget for evalueringen er baseret på data fra DREAM, og der er suppleret med andre registeroplysninger fra Danmarks Statistik. Der er anvendt statistisk matching, nærmere bestemt propensity-score matchning, hvor der for hver borger, der har påbegyndt et mentorforløb, er fundet en borger, der har samme observerbare karakteristika, men som ikke har modtaget mentorstøtte. De parametre, der er matchet på i effektanalysen, er henholdsvis *”køn, alder, uddannelsesniveau og -retning, samlivsforhold (enlig, gift eller samlevende), antal børn og børnenes alder, etnisk oprindelse (dansker, efterkommer eller indvandrer), oprindelsesland, opholdstid i Danmark, boligtype, helbredssituation (målt ved antal sygesikringsrydelser og antal indlæggelsesdage), erhvervs erfaring, tidligere beskæftigelse (karakteriseret ved sektor, branche og timeløn), matchkategori (dvs. jobcentrenes vurdering af borgernes arbejdsmarkedsparathed) og ledighedsprocenten i det pendlingsområde, som*

kommunen ligger i” (Bach *et al.*, 2015; 109). Der matches endvidere på partnerkarakteristika, og ved unge under 30 år matches der også i forhold til forældrenes uddannelsesniveau.

Målgruppen, der undersøges i studiet (indsatsgruppen), er borgere, der er startet på et mentorforløb i perioden fra 1. februar 2012 til 31. juli 2012. Kontrolgruppen er udvalgt blandt personer, der ikke er startet i et mentorforløb i samme periode. Der er, som det var tilfældet i *Evaluering af mentorindsats til unge uden uddannelse og job*, ikke kun tale om unge, men borgere i alle aldre, der modtager mentorstøtte. I deltagergruppen er N= 6.487, og det samme er tilfældet for kontrolgruppen, da der matches person for person.

I SFI’s evaluering af mentorordningen findes der ingen positive beskæftigelseseffekter for borgerne, der har tilknyttet en mentor. Tværtimod observeres der en lavere tilbøjelighed til at være i beskæftigelse *uden ydelse* efter et år, sammenlignet med kontrolgruppen (Bach *et al.*, 2015; 110-111). Resultatet er dog ikke statistisk signifikant. I forlængelse heraf viser evalueringen endvidere, at der er en statistisk signifikant *negativ* effekt af mentorstøtte i forhold til beskæftigelse samlet set (med eller uden ydelse). Samme billede gør sig gældende for analyser opdelt efter *”køn, alder, forudgående forsørgelsesgrad, matchkategorier og ydelsestype ved mentorforløbets start”* (Bach *et al.*, 2015; 112). Det gør sig ligeledes gældende i forhold til opstart af uddannelse. Desværre er de separate analyser for diverse undergrupper ikke inkluderet i studiet.

Som kommentar til disse fund skriver forfatterne af rapporten: *”Selvom det ikke kan afvises, at mentorstøtten forårsager den mindskede tilbøjelighed til at være i beskæftigelse og uddannelse, kan resultaterne altså også ses som et udtryk for, at tildelingen af mentorstøtte foretages på baggrund af personlige problemstillinger, som datagrundlaget ikke giver mulighed for at kontrollere for”* (Bach *et al.*, 2015; 112).

Det anerkendes af forfatterne til SFI’s evaluering, at den statistiske matching kan være fejlbehæftet, hvilket kan være en mulig forklaring på den manglende eller

negative effekt af mentorstøtten. Rambølls evaluering rangerer imidlertid højere i evidenshierarkiet, og man bør derfor have større tiltro til deres resultater end til SFI's.

På baggrund af den eksisterende forskning i mentorstøtte på beskæftigelsesområdet er det ikke muligt at konkludere noget entydigt. Mentorstøtte virker givetvis for nogle borgere, mens det ikke virker for andre. Der mangler dog viden om, for hvem og under hvilke omstændigheder det virker. Der er dog en indikation på, at mentorstøtte virker bedre for yngre borgere, og at det virker bedst for de borgere, der hverken er de mest ressourcestærke eller de mest ressource svage.

5.3.3: Tværfaglige beskæftigelsesindsatser

En stor del af forskningen i tværfaglige beskæftigelsesindsatser har fokus på tilbagevenden til arbejde for sygemeldte borgere – én af målgrupperne for Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet. Som beskrevet i afhandlingens indledning skal sygedagpengemodtagere i kategori 3 (sygemeldte borgere med komplekse problemer) efter den seneste reform af sygedagpengeområdet nu også tilbydes tværfaglige indsatser. I afsnittet gennemgås dele af den eksisterende forskning i tværfaglige indsatser for sygemeldte borgere. Som det vil fremgå af afsnit 5.4, har kontanthjælpsborgere ofte problematikker, der ligner sygedagpengemodtagernes. Derfor er der mulighed for, at læringen fra sygedagpengeområdet i nogen grad vil kunne overføres til kontanthjælpsområdet.

Jan Høgelund fra SFI har for den daværende arbejdsmarkedsstyrelse foretaget et omfattende review af effekterne af den beskæftigelsesrettede indsats for sygemeldte (Høgelund, 2012). Han når frem, at der er evidens for en positiv effekt af tværfaglige indsatser og tværfaglige samarbejder mellem diverse aktører for borgere med rygproblemer og sygemeldte med muskel- og skeletbesvær. Disse fund bakkes

op af en yderligere forskningsgennemgang foretaget af Sieling-Monas og Bredgaard (2015).

For borgere med psykiske problemstillinger er den eksisterende viden generelt mere begrænset end for borgere med fysiske problemstillinger. For personer med svær psykisk sygdom viser talrige randomiserede kontrollerede forsøg (og forskningsgennemgange af disse studier) i flere lande dog positive beskæftigelseseffekter af Individual Placement and Support (IPS) (f.eks. Rinaldi & Perkins, 2007; Heffernan & Pilkington, 2011; Bond, Drake & Becker, 2012; Kinoshita *et al.*, 2013; Michon *et al.*, 2014; Dewa *et al.*, 2017). IPS er en tværfaglig indsats, hvor der foretages en hurtig udplacering af borgeren på en virksomhed, hvilket kombineres med omfattende personlig støtte og ofte behandling i det ordinære sundhedssystem.

I en dansk kontekst er der endvidere gennemført flere evalueringer af *Det store TTA-projekt* (Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, 2012a). Det store 'tilbage til arbejde'-projekt blev iværksat på baggrund af trepartsaftale fra 2008, hvor det blev besluttet, at der skulle laves forsøg med at nedbringe sygefraværet. 22 kommuner fra alle danske regioner deltog i forsøget, og forfatterne af rapporten hævder, at der er tale om et af historiens største forsøg på at nedbringe sygefraværet (s. 5). Der foretages både en procesevaluering, en effektevaluering og en økonomisk evaluering af 'Det store TTA-projekt'. Effektevalueringen undersøger effekterne af en tidlig, tværfaglig og koordineret beskæftigelsesindsats for sygedagpengemodtagere (primært kategori 2-borgere med komplekse problemer) samt tværfaglig udredning i 'TTA-teams'. I 60 % af deltagerkommunerne lykkedes det på god vis at implementere en tidlig, tværfaglig og koordineret indsats (s. 16). Effektevaluering baserer sig på RCT-forsøg i tre kommuner, mens effekten for syv øvrige kommuner er beregnet som en før-efter-analyse. Effektevalueringen viser blandede resultater. I to af kommunerne, hvor der blev gennemført et RCT-studie, er der samlet set positive effekter, mens der i den tredje kommune var en negativ effekt af indsatsen for sygefraværet (s. 20). Samlet set er der en positiv effekt af indsatsen i seks ud af ti af kommunerne, mens der er en negativ effekt i de resterende fire. En

cost-benefit-analyse på baggrund af alle kommunerne, hvor det var muligt at beregne en effekt, viser et *negativt* resultat af den samlede indsats, fordi reduktionen i sygefraværet samlet set var tæt på nul (s. 23). I kommuner med god implementering af projektet viser de økonomiske analyser en besparelse i udgifter som følge af indsatsen. Senere og videregående økonomiske evalueringer af indsatsen bekræfter billedet fra den oprindelige evalueringsrapport (Bolvig, Kolodziejczyk & Kristensen, 2015).

Sammenfattende kan det konstateres, at den eksisterende forskning i effekterne af tværfaglige beskæftigelsesindsatser er ganske sparsom, og der fokuseres næsten udelukkende på effekterne for sygemeldte borgere med undtagelse af forskningen i IPS. Der er dog en kraftig indikation på at tværfaglige beskæftigelsesindsatser og tværfagligt samarbejde har en positiv effekt for sygemeldte borgere med muskel- og skeletbesvær. For personer med svære psykiske lidelser er der imidlertid stærk evidens for, at Individual Placement and Support (IPS) har positive beskæftigelseseffekter. Effekterne af en tidlig, tværfaglig og koordineret sygedagpenge indsats i en dansk kontekst (i regi af TTA-projektet) er ikke entydige. Det er i denne sammenhæng også væsentligt at fremhæve, at de eksisterende studier på området ikke har haft fokus på kontanthjælpsområdet, hvilket er hovedfokus i nærværende afhandling.

5.4: Hvilke faktorer påvirker overgangen til beskæftigelse?

I dette afsnit undersøges det, hvilke faktorer der påvirker overgangen fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse. Afsnittet har til formål at afrunde og supplere den litteraturgennemgang, der undersøgte, om der er en forskningsmæssig indikation på, at elementerne i investeringsstrategien virker.

I afsnittet inkluderes overvejende kvantitative studier, der beskriver resultaterne af specifikke beskæftigelsesrehabiliterende indsatser for udvalgte målgrupper.

Endvidere inkluderes studier, der på makroplan undersøger, for hvem indsatserne virker. Ikke alle inkluderede studier undersøger resultaterne af en konkret aktiv indsats. Der medtages studier, der på baggrund af borgerkarakteristika prædikerer enten langvarig offentlig forsørgelse eller opnåelse af beskæftigelse. Dermed øges vores viden om, hvilke grupper der er særligt vanskelige (eller nemme) at få i beskæftigelse som følge af en aktiv indsats. Den eksisterende litteratur indikerer, at alder, lavt uddannelsesniveau, lang forudgående sygemelding, begrænset arbejdsmarkedstilknytning og omfanget af borgernes problematikker påvirker opnåelse af beskæftigelse negativt.

I litteraturen er der en ganske betydelig indikation på, at alder har negativ betydning på tilbagevenden til arbejdsmarkedet efter sygdom, og at beskæftigelsesrettet rehabilitering er mindre virksomt for ældre borgere. Pruett *et al.* finder i en forskningsgennemgang en indikation på, at beskæftigelsesrettet rehabilitering er mindre virksomt for borgere over 40 år (Pruett *et al.*, 2008; 59). Gennem et andet, kohortestudie af 2.981 sygemeldte hollandske borgere med angst eller depression finder Lammerts *et al.*, at det ikke er de sygdomsrelaterede faktorer, der har betydning for tilbagevenden til arbejde, men derimod bidrager en yngre alder og højere husstandsindkomst positivt til tilbagevenden til arbejde (Lammerts *et al.*, 2016; 76). I et studie af 347 langtidssygemeldte (≥ 60 dage) svenske borgere med rygproblemer, der deltager i beskæftigelsesrettet rehabilitering, finder Selander *et al.* gennem logistisk regression, at chancen for at vende tilbage til arbejde mindskes med 2,6 %, når alderen øges med en enhed (et år) (Selander, Marnetoft & Asell, 2007; 218). I et systematisk review undersøger Burström *et al.* desuden tilbagevenden til arbejde efter langtidssygemelding (≥ 60 dage) og deltagelse i beskæftigelsesrettet rehabilitering. Forfatterne finder, at flere borgere under 55 år vender tilbage til arbejde sammenlignet med borgere over 55 år, og at endnu flere af borgerne under 40 år vender tilbage sammenlignet med begge grupper (Burström *et al.*, 2011; 459). Et norsk studie undersøger tilbagevenden til arbejde og førtidspensionering blandt 928 unge med kroniske smerter i bevægeapparatet (18-40 år), der deltager i beskæftigelsesrettet rehabilitering. Indsatsen bestod af op til 57

ugers rehabilitering (seks timer tre gange om ugen), og indsatsen byggede på den biopsykosociale model, der bearbejder både fysiske, psykiske og sociale faktorer i rehabiliteringsindsatsen. Forfatterne når frem til, at en højere alder, selv hos en yngre borgergruppe, øger risikoen for førtidspensionering (Myhr *et al.*, 2016; 98). En forklaring på, hvorfor beskæftigelsesrettet rehabilitering er mindre effektivt for ældre borgere i litteraturen, er, at ældre borgere er mindre eftertragtede på arbejdsmarkedet, og at personer over 60 år har et ønske om tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet (Selander, Marnetoft & Asell, 2007; 218).

En anden faktor, der ifølge litteraturen påvirker den arbejdsrehabiliterende indsats' succes, er borgernes uddannelsesniveau. I et norsk prospektivt kohortestudie følges 135 langtidssygemeldte norske borgere, der deltager i fire ugers tværfaglig beskæftigelsesrettet rehabilitering og følges et år frem (Øyeflaten, Hysing & Eriksen, 2008). De sygemeldte borgere, som studiet fulgte, havde i gennemsnit været sygemeldte i 10,5 måneder og led enten af muskel- og skeletbesvær (lidelser i bevægeapparater), psykiske diagnoser eller en uspecificeret lidelse. Kun borgere, der var motiverede til at deltage, blev tilbudt indsatsen (inklusionskriteriet). Eksklusionskriterierne var svære psykiatriske diagnoser eller en uafgjort ansøgning om førtidspension. Der blev gennemført tre omfattende spørgeskemaundersøgelser i løbet af undersøgelsesperioden: én før deltagelsen i den arbejdsrehabiliterende indsats (baseline), tre måneder efter deltagelsen og et år efter deltagelsen. Studiet viste blandt andet, at der var forøget risiko for ikke at vende tilbage til arbejde for borgere med lavt uddannelsesniveau (≤ 12 års uddannelse) (Øyeflaten, Hysing & Eriksen, 2008; 551). I et systematisk review omhandlende tilbagevenden til arbejde efter erhvervet hjerneskade finder Donker- Cools med flere, at der er en positiv sammenhæng mellem uddannelsesniveau og tilbagevenden til arbejde, således at personer med et højt uddannelsesniveau i højere grad vender tilbage til arbejde efter erhvervet hjerneskade (Donker-Cools, Wind & Frings-Dresen, 2015; 738). Det ovennævnte studie af Myhr *et al.* undersøger ligeledes uddannelsesniveauets betydning for førtidspensionering. Forfatterne når gennem logistisk regression frem til, at højere uddannelsesniveau mindsker risikoen for førtidspensionering, men at

denne effekt forsvinder, når der kontrolleres for andre faktorer (Myhr *et al.*, 2016; 98). Et andet norsk kohortestudie følger 7.985 borgere ved brug af registerdata gennem en periode på 18 år. Studiet finder gennem logistisk regression, at blandt andet et lavere uddannelsesniveau øger sandsynligheden for førtidspensionering (Støver *et al.*, 2012). Dette bekræftes af et andet svensk studie, der undersøger resultaterne af beskæftigelsesrettet rehabilitering på et svensk center for beskæftigelsesrettet rehabilitering (employability institute). Her følges 109 arbejdsløse borgere med en somatisk (psykisk) lidelse, der har deltaget i den pågældende indsats. To år efter deltagelse i indsatsen følges der op på borgerne, og gennem logistisk regression finder forfatterne blandt andet, at et højere uddannelsesniveau øger sandsynligheden for et positivt outcome af indsats – målt som beskæftigelse eller arbejdsmarkedsparticipation (Melin & Fugl-Meyer, 2003). Alt i alt tyder litteraturen på, at et lavt uddannelsesniveau mindsker sandsynligheden for tilbagevenden til arbejde og øger sandsynligheden for førtidspensionering.

Litteraturen om beskæftigelsesrettet rehabilitering og tilbagevenden til arbejde efter sygdom viser endvidere, at forudgående sygemeldinger har betydning for den fremtidige opnåelse af beskæftigelse. Det førnævnte studie af Øyeflaten med flere viser ydermere, at sygemeldingens varighed, inden forløbet iværksættes, har negativ betydning for tilbagevenden til arbejde. Der findes ikke nogen effekt på tilbagevenden til arbejde, tre måneder efter indsatsen blev påbegyndt, men efter 12 måneder findes der en lavere sandsynlighed for opnåelse af beskæftigelse blandt gruppen med mere end et års forudgående sygemelding, inden rehabilitering påbegyndtes (Øyeflaten, Hysing & Eriksen, 2008, 551). Et brasiliansk prospektivt kohortestudie blandt 1.542 borgere, der har haft kontakt med et hospital, undersøger, hvilken betydning forudgående sygemeldingshistorik og diagnose har på fremtidige sygemeldinger (Reis *et al.*, 2011). Studiet når frem til, at omfanget af forudgående sygemeldinger i alle tilfælde har betydning for fremtidige sygemeldinger, men at variationen afhænger af årsagen til sygemeldingen. Et hollandsk retrospektivt kohortestudie undersøger på lignende vis betydningen af forudgående sygemeldinger for personer med almindelige psykiske sygdomme (Koopmans *et al.*,

2011). 9.904 borgere følges fra 2001 til og med 2007. Forfatterne når frem til, at tidligere sygemeldinger på grund af almindelige psykiske sygdomme øger risikoen for fremtidige sygemeldinger på grund af diagnosen (Koopmans *et al.*, 2011; 199). Et andet hollandsk kohortestudie med en sammenfaldende forfatterkreds undersøger ligeledes betydningen af forudgående sygemeldinger for fremtidige sygemeldinger (Koopmans, Roelen & Groothoff, 2008). Studiet følger ved brug af administrative data 53.390 hollandske ansatte inden for post- og telekommunikation. Studiet når frem til, at hyppige eller langvarige sygemeldinger øger risikoen for ufrivillige afskedigelser eller uarbejdsdygtighed (work disability).

Endelig undersøger et dansk kohortestudie ved brug af registerdata den forudgående sygemeldings betydning for fremtidige sygemeldinger. Alle danske borgere, der var sygemeldte i 2004 (390.060 borgere), følges frem til og med 2008. Ved brug af Cox regression når forfatterne frem til, at tidligere sygefravær både øger risikoen for at gå fra arbejde til at være sygemeldt, fra at være sygemeldt til at være arbejdsløs, fra at være i arbejde til at være arbejdsløs og fra at være i arbejde til at blive førtidspensioneret (Pedersen *et al.*, 2012). Endelig viser det føromtalt review af Burström *et al.* omhandlende resultaterne af beskæftigelsesrettet rehabilitering i Sverige, at der er bedre chancer for tilbagevenden til arbejde, hvis sygdomsforløbet er kortvarigt (Burstrom *et al.*, 2011).

I relation til ovenstående, der viste, at den forudgående sygemeldingshistorik har betydning for fremtidige sygemeldinger og arbejdsmarkedstilknytningen mere bredt, viser det sig, at den forudgående arbejdsmarkedstilknytning mere bredt har en lignende betydning for den *fremtidige* arbejdsmarkedstilknytning.

Førnævnte artikel fra Myhr *et al.* (2016) undersøger blandt andet, hvilken betydning den forudgående arbejdsmarkedstilknytning har for førtidspensionering af unge nordmænd. Studiet når frem til, at jo større grad af forudgående arbejdsmarkedstilknytning, jo lavere er risikoen for førtidspensionering, selv når der inddrages en række kontrolvariabler (Myhr *et al.*, 2016; 98).

Denne konklusion understøttes af et studie, der undersøger, hvilke faktorer der påvirker førtidspensionering af unge svenske kvinder (Gustafsson *et al.*, 2013). Studiet følger 10.936 kvinder født mellem 1960-1979, der alle har deltaget i én af de årlige levekårsundersøgelser mellem 1990-2002. Studiet anvender både registerdata og resultater fra spørgeskemaundersøgelsen og når ved brug af Cox regression frem til, at ringe arbejdsmarkedstilknytning og dårlige sociale relationer øger risikoen for førtidspensionering, også når der kontrolleres for en række andre variabler.

Et finsk studie undersøger på lignende vis, hvilke faktorer der har betydning for førtidspensionering af 30-63-årige borgere i Finland i årene fra 1996 til 2004. Gennem brug af registeroplysninger om 260.000 borgere og anvendelse af Cox regression når forfatterne frem til, at blandt andet lav socioøkonomisk status og fravær af beskæftigelse øger risikoen for førtidspensionering (Leinonen, Martikainen & Lahelma, 2012). I det førnævnte review af Donker-Cools, der fokuserede på, hvilke faktorer der påvirker tilbagevenden til arbejde for personer med erhvervet hjerneskade, når forfatterne frem til, at chancen for at vende tilbage til arbejdsmarkedet er væsentligt lavere, hvis man er ledig på det tidspunkt, hvor hjerneskaden erhverves (Donker-Cools, Wind & Frings-Dresen, 2015; 737).

Et andet svensk studie undersøger effekterne af tværfaglig beskæftigelsesrettet rehabilitering for langtidssygemeldte i et landdistrikt i Sverige (Selander, Marnetoft & Asell, 2007). Ved brug af registerdata og logistisk regression når forfatterne frem til, at arbejdsløse sygemeldte har lavere sandsynlighed for at vende tilbage til arbejde efter indsatsen end personer i et ansættelsesforhold. I det tidligere omtalte studie af Selander *et al.* (2007; 218), undersøges det, hvilke faktorer der påvirker succesfuld beskæftigelsesrettet rehabilitering for sygemeldte borgere. Forfatterne når i modsætning til tidligere studier frem til, at mangel på en arbejdsgiver ikke forlænger tilbagevenden til arbejde.

I tråd med logisk sans viser forskningen, at jo større fysiske, psykiske eller sociale problemer en borger har, jo større er sandsynligheden for langvarig offentlig forsørgelse. Forskningen viser samtidigt, at beskæftigelsesrettet rehabilitering er

mindre effektivt til at bringe borgerne i beskæftigelse, jo større problemerne er. Det gør sig gældende i forhold til både objektive faktorer og subjektive faktorer såsom selvvurderet helbred. I forskningen er der dog en grad af uenighed om, hvorvidt psykosociale faktorer er vigtigere end de helbredsmæssige faktorer. Der er samtidigt en indikation på, at det er betydeligt vanskeligere at få borgere med psykiske lidelser i beskæftigelse, når man sammenligner med borgere med fysiske lidelser (Jakobsson *et al.*, 2010).

Det førnævnte svenske studie af Selander *et al* (2007) når frem til, at borgere, der vurderer deres helbred positivt, har mere end dobbelt så høj sandsynlighed for et positivt outcome i form af ydelsesfravær end borgere med et negativt selvvurderet helbred. Samtidigt viser analysen, at psykosociale og uddannelsesmæssige omstændigheder er vigtigere for tilbagevenden til arbejde end selvvurderet helbred (Selander, Marnetoft & Asell, 2007; 218). Reviewet af Donker-Cools *et al* (2015) omhandlende borgere med erhvervet hjerneskade finder ligeledes, at sværhedsgraden af hjerneskaden har en betydning for tilbagevenden til arbejde, da det betyder et længere rehabiliteringsforløb, men at de sygdomsrelaterede faktorer ikke determinerer fremtidig arbejdsmarkedstilknnytning (Donker-Cools, Wind and Frings-Dresen, 2015, 738). Dette bekræftes af det omtalte studie af Melin og Fugl-Meyer (2003), hvor de finder frem til, at der er andre og vigtigere faktorer end selvopfattet helbred, der har betydning for tilbagevenden til arbejde efter arbejdsrettet/beskæftigelsesrettet rehabilitering (Melin & Fugl-Meyer, 2003). På makroplan viser det registerbaserede studie af Gustafsson *et al* (2013), der undersøgte førtidspensionering blandt yngre svenske kvinder, at dårligt selvrapporteret helbred er en stærk prædiktør for førtidspensionering (Gustafsson *et al.*, 2013; 82). Burström *et al.* (2011) indvender i deres review af den arbejdsrehabiliterende indsats i Sverige, at når der foretages litteraturgennemgang af arbejdsrettet rehabilitering, skal man være påpasselig med at konkludere, hvorvidt og i hvilken grad omfanget af problemer har betydning for tilbagevenden til arbejde. Dette skyldes, at der kan være en skævhed i selektionen til at deltage i indsatser. De mindre svære tilfælde vil kunne forventes at vende tilbage til arbejdsmarkedet af sig

selv og udvælges derfor ikke til at deltage i indsatserne, mens de svære tilfælde, selv hvis de udvælges til deltagelse, vil have meget dårlige prognoser for at vende tilbage i job (Burström *et al.*, 2011; 462).

I tillæg til dette viser en nyere dansk litteraturgennemgang af kvantitative studier foretaget for Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE), at især tre faktorer kan prædiktere ikke-arbejdsmarkedssparate lediges jobchancer. Der er tale om 'tro på egne evner', 'selvvurderet helbred' og 'samlet vurdering af arbejdsevne' (Arendt and Højbjerg, 2017; Beskæftigelses Indikator Projektet, 2017a). Forskningsgennemgangens fund bakkes ligeledes op af resultaterne fra BeskæftigelsesIndikatorProjektet, der ligeledes finder, at blandt andet selvvurderet helbred (og en ændring af dette) påvirker borgernes jobchancer (Beskæftigelses Indikator Projektet, 2017a).

Samlet set peger den eksisterende forskning således i retning af, at omfanget af borgernes problemer, herunder selvvurderet helbred og en ændring af dette, påvirker borgernes sandsynlighed for job. Forholder vi indsigterne fra litteraturstudiet til det, vi ved om borgere i udkanten af arbejdsmarkedet og kontanthjælpsmodtagerne, tyder det på, at investeringsstrategiens målgrupper er yderst vanskelige at få i job og uddannelse. Ekspertgruppen for udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats når blandt andet frem til, at 46 % af kontanthjælpsmodtagerne og 35 % af borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet har mindst to af følgende fem udfordringer: "*ingen kompetencegivende uddannelse, dårligt fysisk helbred, dårligt mentalt helbred, kriminel og/eller anbragt som barn*" (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 2015; 35). I den samlede befolkning er det blot 7 %, der har mindst to af de fem udfordringer. Dette understøttes i rapporten *Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp?* (Jensen, 2014). Her når forfatteren frem til, at kontanthjælpsmodtagere generelt er dårligere uddannet end befolkningen som helhed, har et dårligere selvvurderet helbred, og at en tredjedel af de aktivitetsparate borgere er langvarige ydelsesmodtagere.

Billedet fra litteraturstudiet bekræftes i afhandlingens spørgeskemaundersøgelse blandt borgere, der var tilknyttet jobcenteret i Hjørring i august 2016. Resultaterne kan ses i nedenstående tabel 5:

Tabel 5: Borgernes vurdering af henholdsvis deres fysiske helbred, deres psykiske helbred og deres sociale situation i forhold til at kunne varetage et arbejde. Vist for kontanthjælps-/uddannelseshjælpsmodtagere og sygemeldte borgere.

	Kontanthjælp/ uddannelseshjælp			Sygemeldte		
	Fysisk helbred	Psykisk helbred	Social situation	Fysisk helbred	Psykisk helbred	Social situation
Dårligt	32,5 % (49)	24,0 % (36)	12,2 % (18)	43,2 % (67)	28,2 % (44)	10,5 % (16)
Middel	9,9 % (15)	16,7 % (25)	7,5 % (11)	13,6 % (21)	12,2 % (19)	7,8 % (12)
Godt	57,6 % (87)	59,3 % (89)	80,3 % (118)	43,2 % (67)	59,6 % (93)	81,7 % (125)
Total	100 % (151)	100 % (150)	100 % (147)	100 % (155)	100 % (156)	100 % (153)
Gennemsnit på oprindelig skala fra 1-7 og 95 % sikkerhedsinterval	4,62 [4,30- 4,94]	5,01 [4,70- 5,32]	5,63 [5,37- 5,90]	3,98 [3,64- 4,32]	4,85 [4,53- 5,17]	5,97 [5,72- 6,23]

Kilde: Borgerundersøgelsen, 2016.

Som det kan ses i ovenstående tabel 5, angiver 33 % af borgerne på kontanthjælp eller uddannelseshjælp, at deres fysiske helbred er dårligt i forhold til at kunne varetage et arbejde. Blandt de sygemeldte borgere er andelen på 43 %. Cirka en fjerdedel af kontanthjælpsgruppen og knap 30 % af de sygemeldte borgere angiver, at deres psykiske helbred er dårligt i forhold til at kunne varetage et arbejde. På baggrund af indsigterne fra forskningsgennemgangen tyder det på, at det vil være en vanskelig opgave at integrere disse borgere på arbejdsmarkedet. Omvendt er der også cirka 60 % af kontanthjælpsgruppen, der angiver, at deres fysiske og psykiske helbred er godt i forhold til at kunne varetage et arbejde. Knap 45 % af de sygemeldte mener, at deres fysiske helbred er godt i forhold til at varetage et arbejde, mens 60 % vurderer, at deres psykiske helbred er godt i forhold til at kunne varetage et arbejde. Alt andet lige vil disse borgere være lettere at bringe i job eller

uddannelse sammenlignet med borgerne med dårligt helbred. Når vi sammenligner størrelsesforholdene blandt besvarelserne, ser vi, at hovedparten af borgerne bredt set vurderer deres helbred som godt i forhold til at varetage et arbejde, hvilket indikerer, at der er et betydeligt potentiale til at bringe en relativt stor andel af borgerne i job eller uddannelse.

Da den eksisterende litteratur på området nu er blevet gennemgået og forholdt til afhandlingens genstandsfelt, beskæftiger næste kapitel sig med at præsentere afhandlingens evalueringsmodeller: effektevaluering og realistisk evaluering.

Kapitel 6: Afhandlingens evalueringstilgange – effektevaluering og realistisk evaluering

Afhandlingen beskæftiger sig som beskrevet med evaluering. Evaluering adskiller sig fra andre former for samfundsvidenskabelige analyser i kraft af, at en 'genstands' nytte eller værdi skal *vurderes* i en evaluering. Dette er den gængse lægmandsforståelse af evaluering. Der er imidlertid behov for at præcisere, hvad evaluering er gennem inddragelse af en formel definition. Det bidrager til at præcisere, hvilke implikationer det har for afhandlingen, at afhandlingen beskæftiger sig med evaluering og ikke en anden form for samfundsvidenskabelig analyse.

I afhandlingen anlægges følgende forståelse af evaluering, hvor den svenske evalueringsforsker Evert Vedung definerer evaluering som:

”noggrann bedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet, vilken tänkes spela en roll i praktiska beslutssituationer” (Vedung, 2009a; 22).

Denne definition illustrerer først og fremmest, at evaluanden kan udgøres af mange forskellige analyseobjekter: udfald, slutpræstationer, forvaltning eller organisering af offentlig virksomhed. Opremsningen af disse analyseobjekter viser, at Vedungs definition er udviklet specifikt med henblik på anvendelse i offentlig politik og forvaltning. Evaluering foretages naturligvis også i det private, men det anses som en styrke ved definitionen, at der er et eksplicit fokus på det offentlige, fordi afhandlingen beskæftiger sig med evaluering en offentlig investering på beskæftigelsesområdet. Definitionen er ligeledes inkluderende nok til at omfatte afhandlingens begge evalueringsmodeller: realistisk evaluering og effektmåling. Definitionens fokus på udfald og slutpræstationer er indeholdt i begge evalueringsmodeller gennem modellernes fokus på outcomes og effekter. Endvidere fokuserer definitionen på nogle mere processuelle faktorer gennem fremhævelsen af forvaltning, beslutningsindehold og organisering af offentlig virksomhed. Det

procesbaserede er ligeledes i fokus i den realistiske evaluering, hvor det undersøges, hvorfor, for hvem og hvordan et resultat produceres.

Det er endvidere meget væsentligt i Vedungs definition af evaluering, at der er tale om en *tilbageskuende* bedømmelse. Dette medfører, at både igangværende og afsluttede aktiviteter kan bedømmes i en evaluering, men ikke planlagte aktiviteter. Ifølge Vedung kan man således kun evaluere noget, der ligger *før* i tid. Der skal gives en bedømmelse af noget, der rent faktisk er gennemført eller delvist gennemført. Evaluering er således ikke fremtidsforskning eller gisninger om, hvordan en indsats vil virke. På dette punkt er der ligeledes et godt match mellem definitionen, afhandlingens evalueringsmodeller og afhandlingens evaluand. Effektevalueringen undersøger, om der har været en effekt af en igangværende eller afsluttet indsats. Realistisk evaluering er ligeledes tilbageskuende, fordi det undersøges, hvad der har virket ved en indsats og for hvem.

Meget væsentligt ved Vedungs definition er ligeledes, at det fremhæves, at evaluering tænkes at spille en rolle i praktiske beslutningssituationer. På dette punkt adskiller evaluering sig fra andre former for samfundsvidenskabelig forskning. Evalueringer har en modtagerside, der på baggrund af evalueringen forhåbentligt får informationer til, at de kan foretage en beslutning om indsatsens fortsatte overlevelse, ændringer af operationel praksis eller mulige forbedringer af indsatsen. Definitionen lægger op til, at evaluering er anvendt forskning. Evalueringen har en modtagerside, og evalueringens resultater skal gerne sætte modtageren i stand til at træffe beslutninger. I det konkrete tilfælde er modtageren Hjørring Kommune.

Andre definitioner af evaluering har været overvejet, blandt andet evalueringsforskeren Michael Scriven: *“Evaluation is the process of determining merit, worth, or significance; an evaluation is a product of that process”* (Scriven, 2007; 1).

Definitionen indeholder det samme som Vedungs definition, nemlig bedømmelse af værdi, nytte eller betydning. Endvidere specificeres det, at produktet af en evalueringsproces er en evaluering. Definitionen er dog uhensigtsmæssigt bred til

anvendelse i denne afhandling. Det er ikke specificeret, om evaluering kan foretages prospektivt, retrospektivt eller begge dele. Det er ej heller afgrænset, om evaluering skal foretages i offentlig eller privat virksomhed. Scrivens' definition er dækkende for, hvad der foretages i evalueringen af Hjørring Kommunes investering. Vedungs definition er dog valgt, fordi den er væsentligt mere afgrænset end Scrivens, men fortsat er dækkende for denne konkrete evaluering.

Eftersom afhandlingens forståelse af evaluering nu er præciseret, beskæftiger de følgende afsnit sig med at præsentere afhandlingens evalueringsmodeller.

6.1: Effektevaluering

Til at undersøge om og i hvilken grad Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet har virket, foretages der en effektevaluering af den samlede indsats. I afsnittet gives der en indføring i, hvad effektevaluering er, og hvordan den bedrives. Den konkrete metode for afhandlingens effektevaluering beskrives uddybende i kapitel 6 og i afhandlingens fjerde artikel, men berøres kun perifært i nærværende afsnit.

Kort fortalt handler effektevaluering om at undersøge, om og i hvilken grad en indsats, en intervention eller et program virker. Effektevaluering har ophav i en naturvidenskabelig tradition, og det klassiske eksempel på effektevaluering er det randomiserede kontrollerede forsøg (Vedung, 2009b; Bredgaard, Drejer & Nielsen, 2016). Grundlæggende set undersøger effektevalueringer spørgsmål om kausalitet, nærmere bestemt om der er en kausal forbindelse mellem indsats og resultat. Det sker gennem etablering af den kontrafaktiske situation, hvor det undersøges, hvad der ville være sket, hvis man ikke havde iværksat en given indsats. Det sker ved at udelukke alle andre forklaringer på, at et resultat er indtruffet, end at det skyldes indsatsen.

Det randomiserede kontrollerede forsøg (RCT-studiet) anses som guldstandarden for evidens i det såkaldte evidenshierarki (Baadsgaard & Krogstrup, 2016; Vedung, 2016), fordi det er den mest pålidelige metode til at fastlægge den kontrafaktiske situation. Her inddeles en gruppe potentielle deltagere tilfældigt i en indsatsgruppe, der modtager den pågældende indsats, og en kontrolgruppe, der ikke modtager nogen indsats. Den tilfældige inddeling (randomisering) skal sikre, at grupperne er tilnærmelsesvis identiske på alle parametre, således at de opnåede resultater for indsatsgruppen udelukkende kan tilskrives indsatsen. Den kontrafaktiske situation for indsatsgruppen er således det resultat/outcome, som indtraf for kontrolgruppen, mens det for kontrolgruppen er det resultat, der indtraf for indsatsgruppen. *Effekten* af en indsats er hermed forskellen mellem det observerede outcome for kontrolgruppen og det observerede outcome for indsatsgruppen. Udregning af effekten baserer sig således på en beregning af de *potentielle* udfald, de respektive grupper kunne have haft, såfremt de havde deltaget/ikke deltaget i indsatsen. Derfor kaldes evaluering med etablering af den kontrafaktiske situation 'den potentielle outcome-model' (Guo & Fraser, 2015a).

Et randomiseret kontrolleret forsøg er ikke altid muligt eller ønskværdigt. Det kan f.eks. være uetisk at nægte personer behandling eller services (Guo & Fraser, 2015a; 11). Man kan desuden være i en situation, hvor der først tages beslutning om, at der skal foretages en evaluering, efter indsatsen er iværksat. Dette er netop tilfældet for evalueringen af Hjørring Kommunes investering, hvor jeg først blev tilknyttet som evaluator, efter indsatsen var påbegyndt. Når det ikke er muligt at gennemføre et randomiseret kontrolleret forsøg, kan det imidlertid være muligt at gennemføre et kvasi-eksperiment, som rangerer lige under RCT-studiet i evidenshierarkiet. Netop en kvasi-eksperimentel tilgang i form af difference-in-differences regression og propensity score matching (statistisk matching) anvendes i effektevalueringen af Hjørring Kommunes investering.

Kvasi-eksperimentelle tilgange til effektevaluering forsøger på forskellig vis at imitere RCT-studiet for på den vis at estimere den kausale effekt af en indsats. Det væsentlige at bemærke ved kvasi-eksperimentelle tilgange er, at inddelingen i

kontrol- og indsatsgruppe *ikke* sker tilfældigt, men at der tages forskellige metoder i brug til at kompensere for den manglende randomisering. Det kan eksempelvis ske gennem statistisk matching, som propensity score matching hører under, hvor der på baggrund af observationsdata etableres en deltagergruppe og en kontrolgruppe, der ligner hinanden så meget som muligt på observerbare karakteristika, på nær at det kun er deltagergruppen, der har modtaget indsatsen. Afhandlingens design og metode for effektevaluering beskrives nærmere i nedenstående afsnit.

6.2: Evalueringsdesign, metode og data for effektevalueringen

Effektevalueringen af Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet baserer sig på to kvasi-eksperimentelle tilgange til effektstudier: difference-in-differences regression (diff-in-diff) og propensity score matching (PSM). I afsnittet beskrives først datagrundlaget for effektevalueringer, og derefter gennemgås design og metode for henholdsvis diff-in-diff og PSM.

Til effektevalueringerne anvendes longitudinelt registerdata fra Danmarks Statistik. Der er hovedsageligt tale om data fra DREAM-registret (Beskæftigelsesministeriets løbsdatabase), hvor der registreres oplysninger om modtagelse af offentlige ydelser på ugeniveau for alle personer i den arbejdsdygtige alder. Derfor registreres også beskæftigelsesgraden for alle personer på månedsbasis, hvilket giver mulighed for at beregne, hvor mange timer en person arbejder i løbet af f.eks. en måned eller et år. Til brug i effektevaluering anvendes DREAM-data, der strækker sig fra primo 2010 til og med ultimo august 2017. DREAM-dataet kobles der foruden med oplysninger fra en række øvrige registre: det offentlige sygesikringsregister, IDA persondataregisteret, uddannelsesregisteret, indkomstregisteret og den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik.

Når informationerne fra registrene kombineres, indeholder effektevalueringens datagrundlag blandt andet oplysninger om forudgående arbejdsmarkedstilknytning (beskæftigelsesgrad) og ydelsesmodtagelse, summen af ledighedsgrader siden 1980, højest gennemførte uddannelse, socioøkonomisk status, civilstand og antallet af kontakter til almen læge med videre. Datamaterialets forholdsvis lange tidshorisont og dets omfattende informationer på individniveau giver mulighed for at gennemføre en yderst detaljeret effektevaluering med en høj grad af intern validitet. Anvendelsen af to tilgange til effektevaluering er valgt af flere årsager. Datamaterialets detaljeringsgrad og lange tidshorisont giver mulighed for at gennemføre begge typer af analyser. Hvis resultaterne fra begge analyser peger i samme retning, vil vores tiltro til resultaterne være styrket. I det følgende beskrives først udvælgelsen af kontrolgruppe, designet og metoden for diff-in-diff-analysen og dernæst beskrives designet og metoden for propensity score matching-analysen.

6.2.1: Udvalgelse af kontrolgruppe

I dette afsnit beskrives udvælgelsen af de kommuner, der i diff-in-diff analysen og propensity score matching analysen anvendes som kontrolkommuner.

Det tidligere SFI og KORA har på baggrund af registerbaserede analyser inddelt alle danske kommuner i separate klynger/grupper, der har sammenlignelige rammevilkår på beskæftigelsesområdet (Graversen, Larsen & Arendt, 2013). Der er blevet udarbejdet separate klynger for hver af de større ydelsesgrupper. En kommune kan således være placeret i én klynge, når der ses på for eksempel dagpenge (og have fordelagtige rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen for denne gruppe), og en anden klynge på kontanthjælpsområdet (og have vanskelige vilkår for denne målgruppe). Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering anvender for eksempel denne klyngeinddeling som en del af benchmarkingøvelser. Klyngeinddelingen foretages blandt andet på baggrund af karakteristika ved ydelsesmodtagerne (individkarakteristika) og på baggrund af variabler på kommuneniveau.

I grupperingen af kommunerne på de enkelte ydelser (klyngeinddelingen) er der på individniveau blevet taget højde for blandt andet ydelsesmodtagernes; ”*alder, familietype, uddannelsesniveau, etniske baggrund, erhvervs erfaring, boligtype, lægemiddeldøb, lægebesøg og hospitalsindlæggelser*” (Graversen, Larsen and Arendt, 2013, 22). Derudover indgår der også variabler, der måler en eventuel partners uddannelsesniveau og forældrenes uddannelsesniveau.

På kommuneniveau er der i klyngeinddelingen taget højde for; 1) den gennemsnitlige ledighedsprocent i kommunens pendlingsområde 2) sæsonudsving i den kommunale ledighedsprocent 3) andel af de beskæftigede, der er ansat i job, som kræver et lavt færdighedsniveau 4) andel af de beskæftigede, der er ansat i job, som kræver et højt færdighedsniveau 5) andel af de beskæftigede, der er selvstændige eller medarbejdende ægtefæller 6) Andel af de beskæftigede, der arbejder i brancher, som fra 2008 til 2011 har oplevet en tilbagegang i antallet af beskæftigede på mere end 7 pct. 7) pendlingsomfang 8) antal indbyggere 9) ældres andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder 10) andel indvandrere og efterkommere blandt de 16-66-årige 11) andel borgere blandt de 16-66-årige, der bor i en almenlyst bolig (Graversen, Larsen and Arendt, 2013, 23–24).

Kommunerne internt i en klynge er således sammenlignelige med hinanden på ovenstående variable på individniveau og på kommuneniveau. På kontanthjælpsområdet er der ni forskellige klynger. Kommuner i klynge nummer 1 har de vanskeligste rammevilkår på kontanthjælpsområdet mens kommuner i klynge nummer 9 har de mest fordelagtige rammevilkår. Hjørring Kommune er placeret i klynge nummer 4.

På baggrund af eksisterende registerbaserede analyser på området, har det således været muligt at udvælge sammenlignelige kommuner, der kan udgøre en kontrolgruppe for effektevalueringen. Kontrolgruppen der anvendes i afhandlingen af effektevaluering af Hjørring Kommunes beskæftigelsesindsats udgøres af kontanthjælpsmodtagere bosat i de øvrige seks nordjyske kommuner, der er placeret i samme kontanthjælpsklynge som Hjørring Kommune.

Kontrolgruppen er afgrænset til nordjyske kommuner, fordi jeg i analysen ydermere antager, at det regionale arbejdsmarked og jobmulighederne i regionen vil påvirke kommunernes mulighed for at bringe borgerne i job. Kontrolgruppen og indsatsen vil alt andet lige være sammenlignelig geografisk, og jobcentrene vil have mere eller mindre ens rammevilkår for at bringe borgerne i job. Afgrænsningen er ligeledes foretaget af flere praktiske hensyn. Nabokommunen Frederikshavn er ligeledes placeret i kontanthjælpsklynge nummer 4, og kunne have været anvendt som den eneste kontrolkommune. Det viste sig dog, at populationen af kontanthjælpsmodtagere var for lille til at gennemføre analyserne. Omvendt kunne analyserne være blevet foretaget på baggrund af alle danske kommuner i kontanthjælpsklynge nummer 4. Her viste det sig dog, at datamaterialet i flere tilfælde var 'for stort' til at Stata ville producere et output. Af ovenstående teoretiske og praktiske årsager dannes kontrolgruppen ud fra de øvrige nordjyske kommuner i samme kontanthjælpsklynge som Hjørring.

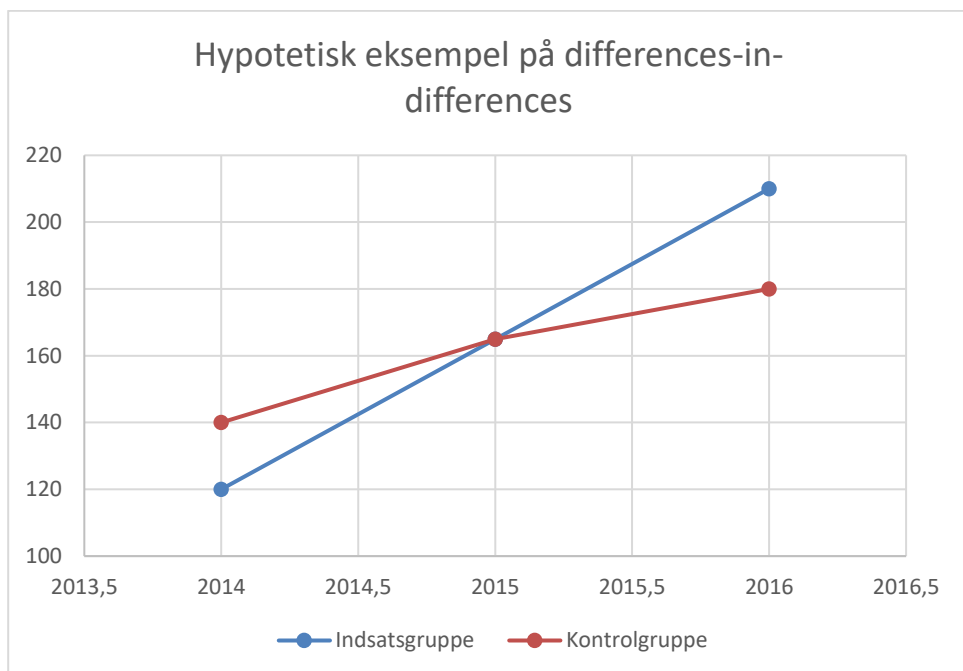
6.2.2: Difference-in-differences

Difference-in-difference-tilgangen bygger på en antagelse om parallelle trends eller udviklinger over tid (Angrist & Pischke, 2015a). Det betyder, at det er nødvendigt at være i besiddelse af tidsseriedata for at gennemføre diff-in-diff-analyser. Ved brug af tidsseriedata er det muligt at observere værdierne på den afhængige variabel før og efter en intervention. Dette kan dog ikke fortolkes som effekten af indsatsen, da mange andre faktorer kan have påvirket udviklingen i den afhængige variabel efter indsatsen. Man har derfor brug for en kontrolgruppe, der ikke modtager indsatsen, til at etablere den kontrafaktiske situation. I diff-in-diff etableres den kontrafaktiske udvikling for indsatsgruppen ved at observere udviklingen i den afhængige variabel over tid for en kontrolgruppe, der ligner deltagergruppen (og oplever samme 'miljø'), men som ikke modtager indsatsen. Antagelsen i diff-in-diff er, at udviklingen i den afhængige variabel for begge grupper vil være parallelle over tid. Effekten udgøres af den yderligere stigning (eller reduktion) i værdien for den

afhængige variabel efter indsatsen. Dette findes ved at subtrahere forskellene mellem de to grupper før og efter indsatsen.

Logikken bag diff-in-diff kan illustreres let forståeligt i nedenstående figur.

Figur 2: Illustration af logikken i diff-in-diff



I ovenstående figur kan vi tænke os en beskæftigelsesindsats for kontanthjælpsmodtagere. Ad X-aksen har vi år, og ad Y-aksen har vi antal arbejdede timer for en indsatsgruppe og en kontrolgruppe i de pågældende år. Indsatsen starter i 2015. Vi kan se, at indsatsgruppen har et lavere udgangspunkt end kontrolgruppen. Man kunne fristes til at tro, at effekten af indsatsen er afstanden mellem de to grupper i 2017 (30 timer). Der skal dog også tages højde for forskellen i gruppernes udgangspunkt (20 timer i 2014). I vores tænkte eksempel er effekten af indsatsen således 50 timer i 2016.

I diff-in-diff-analysen af Hjørring Kommunes indsats fokuseres der som i det tænkte eksempel ligeledes på antal arbejdede timer. Der fokuseres i analysen på aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, men som ekstra robusthedstests inkluderes den samlede gruppe kontanthjælpsmodtagere (inklusiv jobparate kontanthjælpsmodtagere) og de jobparate kontanthjælpsmodtagere særskilt i differences-in-differences-analysen. Kommunens investering i aktive indsatser og ekstra beskæftigelsesmedarbejdere har kun været målrettet de aktivitetsparate borgere. Der er således *ikke* blevet investeret ekstra ressourcer i at få jobparate borgere i beskæftigelse – hverken i form af en nedbringelse af sagsmængden blandt beskæftigelsesmedarbejderne der arbejder med jobparate eller i form af en intensiveret indsats for målgruppen. Såfremt analyserne finder en positiv effekt for de jobparate, kan det indikere, at det er noget andet end indsatsen, der har produceret resultaterne. Som beskrevet i det ovenstående udgøres kontrolgruppen af kontanthjælpsmodtagere bosat i de øvrige seks nordjyske kommuner, der er inddelt i samme kontanthjælpsklynge som Hjørring Kommune.

Selve analysen gennemføres ved brug af følgende lineære regression af datamaterialet:

$$beskæft_{it+1} = \beta_0 + \beta_1 tid_{it} + \beta_2 indsats_{it} + \beta_3 (tid_{it} \times indsats_{it}) + u_{it}$$

Den afhængige variabel $beskæft_{it+1}$ er det arbejdede antal timer for individer, i , i år $t+1$, hvor t er året hvor individet er observeret som deltager i beskæftigelsesindsatsen. De uafhængige variabler tid_{it} og $indsats_{it}$ er dummy-variabler, der indikerer, hvorvidt beskæftigelsesindsatsen ligger i indsatsperioden og i Hjørring Kommune.

Koefficienten fra interaktionsleddet ($tid_{it} \times indsats_{it}$) benævnes ofte som DD og kan fortolkes som indsatsens effekt. u_{it} er et fejllid, der inkluderes. I analysen inkluderes årene 2010-2016, hvor indsatsen foregår i 2015 og 2016 i én ud af syv kommuner i alt (Hjørring Kommune). De seks kontrolkommuner består af Frederikshavn, Aalborg, Mariager Fjord, Morsø, Thisted og Vesthimmerland. Den primære fordel ved tilgangen er, at *alle*, der på et tidspunkt har modtaget

kontanthjælp i perioden i både Hjørring Kommune og i kontrolkommunerne, inkluderes i analyserne. Diff-in-diff- tilgangen bygger på en antagelse om parallelle udviklinger for sammenlignelige grupper. Såfremt udviklingen i den afhængige variabel blandt indsatsgruppen og kontrolgruppen ikke er tilnærmelsesvist parallel *forud* for interventionen/indsatsen er modellens forudsætninger ikke overholdt. I sådanne tilfælde er en diff-in-diff tilgang ikke gangbar – med mindre der i analysen kan justeres for forskelle mellem grupperne - for eksempel gennem vægtning af datamaterialet (Ahlfeldt, 2018) eller inklusion af yderligere kontrolvariabler. Såfremt modellens forudsætninger (parallelle trends *forud* for indsatsens iværksættelse) er overholdt er der, alt andet lige, ikke et udtalt behov for at benytte kontrolvariabler.

Som det kan ses af figur 3 i afhandlingens fjerde artikel er antagelsen om parallelle udviklinger *forud* for indsatsen overholdt på det generelle plan. Fra 2010-2011 og fra 2013-2014 er udviklingen i beskæftigelsen for indsatsgruppen og kontrolgruppen næsten perfekt parallelle. Udviklingen i de to grupper afviger dog en smule fra hinanden fra 2011-2013. Det kunne potentielt føre til bias i resultaterne. Vi ser dog udviklingen lige før *treatment* (fra 2013-2014) er næsten fuldt ud parallel. Som følge af, at antagelsen om parallelle udviklinger generelt set er overholdt, vil bias være ganske begrænset i analyserne. Af samme årsag, og med udgangspunkt i parsimoni-princippet (Vandekerckhove, Matzke and Wagenmakers, 2015), der tilsiger, at den simplest mulige model/forklaring der producerer valide estimater bør vælges, gennemføres analysen uden brug af yderligere kontrolvariabler.

Fra figur 3 i afhandlingens artikel fire ses det ydermere, at der ikke er store *absolutte* forskelle i gruppernes gennemsnitlige beskæftigelsesgrad (opgjort i arbejdstimer) i 'pre-treatment' perioden. Den maksimale gennemsnitlige forskel er på 18 timer (i år 2014). Dette kan fortolkes som en indikation på, at der er ikke store variationer i Hjørring Kommunes og kontrolkommunernes visitationspraksis. Havde dette været tilfældet, ville vi, alt andet lige, have set store forskellige i de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtageres beskæftigelsesgrad. Det ser imidlertid ikke ud til at være tilfældet.

På trods af, at antagelsen om parallelle udviklinger på det generelle plan er overholdt, kan det ikke udelukkes, at kontanthjælpsmodtagerne i Hjørring har en lidt anderledes profil end kontanthjælpsmodtagerne i kontrolkommunerne, . Hvis de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i Hjørring Kommune i indsatsårene f.eks. har en stærkere forudgående arbejdsmarkedstilknnytning og færre problemstillinger, vil effekterne af indsatsen blive overestimeret i diff-in-diff-analysen. Hvis det modsatte er tilfældet, vil effekterne blive underestimeret. Af den årsag gennemføres der også en supplerende PSM-analyse for en udvalgt undergruppe af borgere – nærmere bestemt de borgere, der var med fra indsatsstart (første uge i januar 2015). Designet og metoden for PSM-analysen beskrives i nedenstående afsnit.

6.2.3: Propensity score matching

Til at undersøge indsatsens effekter anvendes der i tillæg til diff-in-diff-analysen også propensity score matching (PSM). PSM er også en kvasi-eksperimentel tilgang, der på statistisk vis forsøger at imitere det randomiserede kontrollerede forsøg (RCT). I RCT-studier er kovariaterne i kontrolgruppen og indsatsgruppen (personernes karakteristika) balancerede på grund af den tilfældige inddeling i indsatsgruppe og kontrolgruppe (Angrist & Pischke, 2015b; Hernán & Robins, 2016a). Grupperne ligner med andre ord hinanden på grund af randomiseringen, på nær at kun den ene gruppe har modtaget indsatsen. Når det ikke er muligt at gennemføre et RCT-forsøg, kan propensity score matching anvendes som et alternativ, der ligeledes kan anvendes til at estimere effekter. Det er tilfældet i nærværende evaluering, da jeg først blev tilknyttet som evaluator, efter indsatsen var påbegyndt.

I propensity score matching etableres der på statistisk vis en kontrolgruppe, der ligner indsatsgruppen så meget som muligt på en række observerbare karakteristika. Helt konkret gøres dette ved, at der for hver person i indsatsgruppen udregnes en score med sandsynligheden for at deltage i indsatsen (en propensity score) på baggrund af de observerbare karakteristika (Guo & Fraser, 2015b). Det samme gøres for den population af borgere, som man ønsker at etablere sin kontrolgruppe ud fra.

Matchingen foretages enten én til én eller én til flere. Man finder således en eller flere 'sociale tvillinger' for hver person i deltagergruppen. Med andre ord finder man for hver person i indsatsgruppen og kontrolgruppen den eller de personer i den anden gruppe, der ligner den pågældende person mest muligt på baggrund af de observerbare karakteristika. Når det første match er etableret, foretages matchet for den næste person i datasættet og så fremdeles, indtil der er fundet et match for alle personer. Herefter kan den gennemsnitlige effekt (average treatment effect, ATE) udregnes. Logikken i PSM er således, at selektionsbias minimeres ved at balancere de observerede kovariater på tværs af grupperne.

PSM-analysen foretages for de borgere, der modtog kontanthjælp i første uge af 2015 (ved indsatsens start). Denne subgruppe af populationen er udvalgt af to primære bevæggrunde. Dels har vi for denne målgruppe den længst mulige observationsperiode i indsatsperioden (2,66 år). Det vil kræve variation i den afhængige variabel, hvis der skal findes en positiv effekt af indsats. Alt andet lige, er der større sandsynlighed for at finde variation i den afhængige variabel, jo længere observationsperioden er.

Omvendt, og vigtigst for afgrænsningen til denne subgruppe, så har der været en række implementeringsudfordringer med kvalitativt at omstille jobcenterindsatsen efter investeringsstrategiens principper. Kvantitativt trådte reduktion af sagsmængden i kraft 1. januar 2015 og det samme gjaldt den forøgede ressourcetilførsel til aktive indsatser. Kvalitativt har beskæftigelsesmedarbejderne dog skullet fokusere mere på borgerinddragelse og empowerment samt tænke helhedsorienteret og 'ud af boksen' i deres arbejde med borgerne og iværksætte nye beskæftigelsestilbud, hvilket for nogle medarbejdere har været en vanskelig omstillingsproces (Ravn, 2017). Borgere der har været med fra indsatsen start vil, alt andet lige, have modtaget en jobcenterindsats der har været præget af disse omstillingsvanskeligheder. På den vis kan der argumenteres for, at PSM-analysen baseret på denne afgrænsning i nogen grad vil være udtryk af et konservativt estimat, fordi de fra begyndelsen ikke har modtaget en fuldt ud strømlinet indsats.

Hver enkelt kontanthjælpsborger i Hjørring Kommune matches med en borger fra en af de øvrige seks nordjyske kommuner i samme kontanthjælpsklynge (Frederikshavn, Aalborg, Mariager Fjord, Morsø, Thisted og Vesthimmerland). I analysen matches der tre år tilbage i tid på faktorer, der påvirker arbejdsmarkedsdeltagelse. Der matches blandt andet på forudgående arbejdsmarkedsdeltagelse, forudgående ydelsesmodtagelse, køn, alder, uddannelse, oprindelsesland, tidligere lønindkomst, samlet indkomst, antal kontakter med praktiserende almen læge, det samlede antal kontakter med sundhedsvæsenet samt civilstand (se bilaget til afhandlingens fjerde artikel for en uddybende liste).

Den afhængige variable i PSM-analysen måler antallet af arbejdede timer i 2015, 2016 og de første otte måneder af 2017 (data-stop). Samlet set måles der på antallet af arbejdede timer i en periode på 2,66 år. I afhandlingens fjerde artikel er det således den aggregerede effekt over hele observationsperioden, der estimeres. Splittes effekten op på de enkelte år (ikke vist i artiklen) er effekten på 54 arbejdstimer i 2015, 50 timer i 2016 og 32 timer i de første 8 måneder af 2017. Resultaterne er statistisk signifikante på 0,05 niveau i 2015 og 2016 og på 0,10 niveau i 2017. Den plausible forklaring på, hvorfor resultaterne kun er signifikante på 0,10 niveau i 2017 er, at der kun måles på de første 8 måneder af året. Overraskende nok er effektens størrelse af cirka samme omfang i alle tre år. Mod forventning viser effekterne sig ikke først på længere sigt, men også allerede i det første år.

For både diff-in-diff-analysen og PSM-analysen gør det sig gældende, at der er tale om en slags midtvejs-effektevaluering. Hjørring Kommune forventer først, at de fulde effekter af investeringen vil vise sig ved udgangen af 2018, men grundet ph.d.-forløbets varighed har det ikke været muligt at gennemføre effektevalueringen med data for hele perioden.

Matchingen i PSM-analysen foretages ved at identificere den 'nærmeste nabo' og matche alle personer 1:1 (der findes kun ét match for hver borger). For at sikre ensartethed mellem indsats- og kontrolgruppe anvendes der et caliper (et bånd) på

0,2 standardafvigelser. Dette anses som et passende caliper for at sikre ensartethed i den eksisterende litteratur (Austin, 2011; Lunt, 2014). Hvis der ikke anvendes et caliper, vil der kunne dannes et match mellem to personer, selvom deres propensity scores er vidt forskellige. Fordelen ved at bruge et caliper er, at man sikrer, at indsatsgruppen og kontrolgruppen ligner hinanden. Ulempen er, at man kan risikere, at der er mange observationer, der ekskluderes fra analysen. Hvis det er tilfældet, måler man strengt taget ikke effekten for indsatsgruppen, men kun effekten for den del af indsatsgruppen, der kunne dannes et gyldigt match for.

I afhandlingens propensity score matching analyser er flere forskellige calipers blevet forsøgt anvendt. Ved et caliper på 0,2 standardafvigelser dannes der et gyldigt match for alle cases af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Ingen observationer frasorteres i dette tilfælde. Først ved brug af et meget restriktivt caliper på 0,03 standardafvigelser kan der ikke dannes et gyldigt matches. Herefter skal der ekskluderes 17 observationer, før der kan dannes et gyldigt match for alle. Den estimerede effekt af indsatsen stiger fra 136 timer med beskæftigelse i løbet af observationsperioden (ved et caliper på 0,2) til 174 timer (ved et caliper på 0,03). Det tyder på, at der med et caliper på 0,03 frasorteres en række indflydelsesrige cases bestående af borgere i Hjørring, der er særligt vanskelige at få i beskæftigelse. Det underbygges af en inspektion af hvilke cases, der ekskluderes fra analysen. De cases der ikke kan dannes et gyldigt match for består hovedsageligt af Hjørring-borgere, der ikke har opnået beskæftigelse samt borgere fra kontrolkommunerne, der har opnået udsædvanligt høje beskæftigelsesgrader (mere end 2000 arbejdstimer i observationsperioden – gennemsnit for hele gruppen = 271 timer). Dette kan ses som en indikator på, at effekten overestimeres ved brug af et caliper på 0,03. Det mest 'konservative' estimat på 136 timers ekstra beskæftigelse afrapporteres af følgende årsager: For det første tilsiger den eksisterende litteratur, at der anvendes et caliper på 0,2, da det sikrer tilstrækkelig ensartethed mellem grupperne. For det andet bør effektevalueringen inkludere hele målgruppen, når effekten estimeres og ikke blot den målgruppe, der 'lettest' få i beskæftigelse. Den 'tungeste' målgruppe er således væsentlig at have med, når den gennemsnitlige effekt udregnes. Det samme gælder

borgere fra kontrolgruppen, der opnår meget positive resultater. Inkluderes den tunge målgruppe ikke, kan analysen beskyldes for ikke at tage højde for, at der kan være tale om 'creaming' og 'parking' som en del af Hjørring Kommunes indsats. Jævnfør kapitel 8 betegner begrebet 'creaming' det fænomen, at indsatsen målrettes de personer, der har størst sandsynlighed for at få et udbytte af indsatsen, mens borgere der er særligt vanskelige at få i beskæftigelse 'parkeres' uden at få en aktiv indsats (Bredgaard & Larsen, 2008; Rees, Whitworth & Carter, 2014). For det tredje vurderes det som mest hensigtsmæssigt at afrapportere et konservativt estimat, ud fra en betragtning om, at det er bedre underestimere en effekt, end at overestimere den.

Fordelen ved PSM-tilgangen er, at såfremt matchingen foretages på hensigtsmæssig vis, giver analysen gode estimater med minimal bias af en interventions effekt. Ulempen ved tilgangen kan være, at det for evaluator kræver stor indsigt i, hvilke faktorer der påvirker den afhængige variabel (f.eks. beskæftigelsesgraden), og at de ønskede data ikke altid er til rådighed (Guo & Fraser, 2015b). I tilfælde med mangelfulde data til rådighed vil der være bias i resultaterne. Ydermere kræver det en afvejning af, hvilke faktorer/variabler der skal matches på. Matches der på for få variabler, vil der kunne være bias i resultaterne, fordi forskelle i kovariater, der ikke er observeret, kan påvirke resultaterne. Kontrolgruppen og indsatsgruppen kan således afvige fra hinanden på uobserverede variabler. Dette kaldes i litteraturen for uobserveret heterogenitet og er et af de væsentligste kritikpunkter mod propensity score matching analyser, da det kan føre til et 'skjult' bias (Caliendo and Kopeinig, 2005), hvis de observerede faktorer er korrelerede med den afhængige variabel. Matches der på for mange variabler, vil det være vanskeligt at danne et gyldigt match mellem individerne i analysen, og det vil være vanskeligt at få balanceret kovariaterne på tværs af indsatsgruppen og kontrolgruppen.

I relation til de anvendte metoder til effektevaluering er det vigtigt at pointere, at der i afhandlingens analyser er forskellige i den estimerede effekt på tværs af difference-in-differences analysen og propensity score matching analysen. Den estimerede effekt er en smule højere i PSM-analysen sammenlignet med difference-in-

differences analysen, men forskellene i effektestimaterne er ikke signifikant forskellige fra hinanden. Der er indtil flere plausible forklaringer på, hvorfor estimerne afviger fra hinanden. Den første grund er, at effekten ikke estimeres på baggrund af samme population. I difference-in-differences analysen anvendes *alle* personer i indsatsgruppen og kontrolgruppen, der i perioden fra 2010-2016 har haft status som aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager til at estimere effekterne. Til sammenligning analyseres en subpopulation i PSM-analysen bestående af personer der var aktivitetsparate i første uge af januar 2015 (ved investeringsstrategiens start). Forskellige populationer kan således give forskellige effektestimater. En anden plausibel forklaring på de forskellige effektestimater kan bero på, at den kontrafaktiske situation bliver etableret på forskellig vis i de to metoder. Difference-in-differences metoden *antager* at grupperne er ens, fordi gruppernes værdi på den afhængige variabel (her beskæftigelsesgraden) har udviklet sig parallelt forud for indsatsen. Det kan dog ikke fuldstændig udelukkes, at grupperne ikke afviger en smule fra hinanden på faktorer der påvirker deres fremadrettede beskæftigelseschancer. Til sammenligning forsøges kovariaterne forud for indsatsen (herunder også forskelle i den forudgående beskæftigelsesgrad) balanceret på tværs af kontrol og indsatsgruppen i PSM-analysen. Her vil eksempelvis uobserveret heterogenitet kunne føre til et bias af estimerne i enten positiv eller negativ retning.

Ingen metode er således perfekt til at etablere den kontrafaktiske situation med sikkerhed, hvilket følgende citat af Vedung illustrerer:

”Någon invändningsfri slutlig lösning på effektproblemet i utvärderingsforskningen finns inte. Många av vår tidsålders skarpaste hjärnor har brottats med problemet utan att kunna prestera mer än i och för sig geniala men ändå inte mer än försök till lösningar. Problemet är att kontrafaktiska tillstånd aldrig säkert kan fastställas. Vi kan aldrig med visshet veta vad som skulle ha hänt om Napoleon vunnit vid Waterloo eller om Cleopatras bedårande näsa hade varit tio millimeter längre. Det finns emellertid metoder som minimerar osäkerheten.” (Vedung, 2009b, 217)

Dermed er alle metoder til effektevaluering behæftet med en vis usikkerhed og effektestimater vil i en vis grad variere afhængigt af den anvendte metode. Det er naturligvis også tilfældet med afhandlingens effektevaluering, der viste forskelle – men ikke statistiske signifikante forskelle – i effektestimaterne. Det væsentligste er dog, at begge analyser viser positive effekter af investeringsstrategien, hvilket bør øge vores tiltro til at der er en positiv effekt af indsatsen. Størrelsen på effekten kan imidlertid diskuteres, men analyserne viser at de ligger på omkring 1-1,3 uger ekstra beskæftigelse, når der ikke stratificeres på ydelsesvarighed.

Veludførte eksperimentelle og kvasi-eksperimentelle studier er særdeles velegnede til at undersøge effekter på grund af deres (potentielt) høje interne validitet. Samtidigt er graden af ekstern validitet ofte lav, hvilket begrænser muligheden for at generalisere resultaterne til andre kontekster. Eksperimentelle eller kvasi-eksperimentelle studier kan qua deres design ikke direkte bidrage med forklaringer på, *hvorfor* en indsats har skabt et resultat, eller hvilke elementer af indsatsen der har været virksomme. Indsatsen forbliver i eksperimentelle studier ofte en uudforsket 'sort boks'. Netop dette kritikpunkt af det randomiserede kontrollerede forsøg har været en af de primære bevæggrunde for udviklingen af den realistiske evalueringstilgang, som beskrives nærmere i afsnit 6.3.

6.2.4: Effektevaluering af sygedagpengeindsatsen

I relation til de positive effekter for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere bør det også nævnes, at der også er gennemført en effektevaluering af indsatsen for sygedagpengemodtagerne – investeringsstrategiens anden store målgruppe. Her blev differences-in-differences-metoden og PSM ligeledes anvendt. Disse analyser fandt *ingen* statistisk signifikante effekter af sygedagpengeindsatsen – hverken positive eller negative. Der har dog været nogle stærke metodiske problemer forbundet med effektevalueringen af sygedagpengeindsatsen. Problemerne har været så omfangsrige, at resultaterne ikke bør anses som pålidelige eller valide. For det første

investerede Hjørring Kommune allerede på sygedagpengeområdet i 2010 og har vedligeholdt denne investering i de efterfølgende år. Diff-in-diff-analysen blev gennemført med 2015 som startåret for indsatsen og viste ingen effekt. De positive effekter for sygedagpengeindsatsen kan således allerede været indtruffet i perioden før 2015, hvor den samlede investeringsstrategi blev iværksat. En klar begrænsning for analyserne været, at de forhåndenværende registerdata kun har strakt sig tilbage til 2010. For at gennemføre en retvisende diff-in-diff-analyse for hele effekten for sygedagpengeindsatsen ville det have krævet data, der lå længere tilbage end 2010, fordi den afhængige variabel i diff-in-diff skal observeres gennem en længere periode før indsatsstart. For det andet var der ligeledes store metodiske problemer i forhold til propensity score matching-analysen. Som det var tilfældet i afhandlingens fjerde artikel, fokuserede analysen på borgere, der var i systemet i første uge af 2015 (indsatsstart). Analysen viste ingen positive resultater for denne borgergruppe, hvilket potentielt kan skyldes problemer med matchingen. I DREAM-registeret er det ikke muligt at se, hvilken visitationskategori de sygemeldte er indplaceret i, og det er ej heller muligt at finde oplysninger om sygemeldingsårsagen. Kommunens investering har kun fokuseret på borgere i kategori 2 og 3, men analyserne har medtaget borgere fra alle tre kategorier. I praksis betyder dette, at en borger i kategori 3 (med et kompliceret sygemeldingsforløb) kan være blevet matchet med en borger fra kategori 1 med et ukompliceret sygemeldingsforløb. Tiltroen til resultaterne bør derfor være begrænset. For sygedagpengemodtagernes vedkommende bør det alt i alt derfor konkluderes, at det er uvist, om investeringsstrategien har produceret en positiv effekt.

6.3: Realistisk evaluering

Realistisk evaluering er en særegen tilgang inden for den brede familie af teoribaserede evalueringstilgange. Teoribaseret evaluering er ikke nyt i evalueringsverdenen. Evalueringsforskeren Carol Weiss hævder, at teoribaseret

evaluering opstod i starten af 1990'erne (Weiss, 2007). Allerede i 1972 argumenterede Weiss dog for, at evalueringer burde anvende såkaldte programteorier. I teoribaseret evaluering, såvel som realistisk evaluering, arbejdes der med programteorier. En programteori er et arbejdsredskab, der er strukturerende for evalueringsarbejdet. Programteorier er repræsentationer (grafiske, skriftlige eller mundtlige) af den underliggende logik bag et politisk program eller en intervention. En programteori er således en eksplicitering af de underliggende antagelser om, hvorfor en indsats måtte virke. I litteraturen fremhæves Edward Schuman som en af de første til at anvende begrebet 'programteori' (Bredgaard, Salado-Rasmussen & Sieling-Monas, 2016, 333). Tilbage i 1960'erne diskuterede han to årsager til, at indsatser ikke virker efter hensigten: implementeringsfejl og teorifejl. Ved en implementeringsfejl gennemføres de planlagte aktiviteter ikke efter hensigten, eller indsatsen formår ikke at engagere deltagerne. En teorifejl (fejl i programteorien) er mere alvorlig. Den antyder, at indsatsen ikke er egnet til at bibringe de ønskede resultater, og at indsatsen ikke har produceret de ønskede resultater på trods af korrekt implementering.

Programteorier udarbejdes hyppigst af evaluator, ofte i samarbejde med interessenter og fagpersoner, for at sikre, at programteorien bliver så virkelighedstro som muligt. Programteori vil kunne opstilles både induktivt ud fra viden om evaluanden (det der evalueres) gennem f.eks. afholdelse af interviews, workshops mv. og deduktivt ud fra faglig og samfundsvidenskabelig teori eller eksisterende forskning på området (Funnel & Rogers, 2011a). Som en del af konstruktionen af programteorien udarbejdes en række *testbare* hypoteser for *hvordan*, *hvorfor* og *for hvem* en indsats burde virke. Programteori er dermed en kontekstnær teori om, hvordan en indsats virker. En programteori skal med andre ord være *evaluerbar*. John Wholey introducerer begrebet evaluerbarhed (evaluability assessment) i 1987 og betoner væsentligheden af, at en indsats' underliggende programteori logisk skal give mening og kunne evalueres (Wholey, 1987). Programteorien skal derfor være teoretiske repræsentationer af praksis. Gennem programteorien er det væsentligt, at antagelserne om årsager og virkninger synliggøres (Bredgaard, Salado-Rasmussen

& Sieling-Monas, 2016). For at sikre dette er programteorien, der anvendes i evalueringen af Hjørring Kommunes investering, blevet udarbejdet på baggrund af en række kvalitative interviews med Jobcenterledelse i Hjørring Kommune og på baggrund af interviews med projektets kernemedarbejdere. Endvidere er der afholdt en workshop med de to medarbejdere, der har hovedansvaret for det daglige arbejde med investeringsstrategien, hvor der i fællesskab blev udarbejdet en provisorisk programteori.

Realistisk evaluering er en evalueringstilgang, der er udviklet af de britiske evalueringsforskere Ray Pawson og Nick Tilley op gennem 1990'erne. Tilgangen er sidenhen blevet populariseret siden udgivelsen af deres fælles værk *Realistic Evaluation* i 1997 (Pawson & Tilley, 1997d). Realistisk evaluering er en gren i familien af teoribaserede evalueringstilgange, der ligeledes anvender 'programteorier' til at undersøge, hvad der virker, for hvem, under hvilke omstændigheder og hvorfor. I Danmark er denne form for evaluering bedre kendt under betegnelsen *virkningsevaluering*. Betegnelsen *virkningsevaluering* blev først taget i brug af Peter Dahler-Larsen i starten af det nye årtusinde (Dahler-Larsen & Krogstrup, 2003; Krogstrup, 2003; Dahler-Larsen, 2013b). Der er dog nogle forskelle mellem realistisk evaluering og virkningsevaluering, som vil blive behandlet senere i kapitlet.

Den realistiske evaluering repræsenterer som beskrevet blot én gren inden for teoribaseret evaluering. Teoribaserede tilgange til evaluering kommer i mange varianter og går under mange navne – blot for at nævne nogle få: 'virkningsevaluering' (Bredgaard, Salado-Rasmussen & Sieling-Monas, 2016), evaluering drevet af 'interventionsteori' (Vedung, 2009c), 'realistic evaluation' (Pawson and Tilley, 1997e; Pawson, 2013d) og 'contribution analysis' (Mayne, 2012). Disse evalueringsformer har det til fælles, at de er drevet af teori og forsøger at afdække, 'hvad der virker, for hvem, under hvilke omstændigheder'

Der er flere årsager til, at valget er faldet på netop realistisk evaluering i denne afhandling i stedet for andre teoridrevne evalueringsvarianter. Realistisk evaluering

er dels baseret på et solidt videnskabsteoretisk fundament i form af videnskabelig realisme. Dette beskrives nærmere senere i dette kapitel. I modsætning til andre former for teoribaseret evaluering, hvor der arbejdes med forandringsteorier og logiske modeller, anvendes der ofte samfundsvidenskabelig teori (middle range-teorier) i realistiske evalueringer. Anvendelsen af samfundsfaglig teori øger alt andet lige det videnskabelige output, fordi der kan slutes til en bredere samfundsmæssig teori og foretages *teoretisk generaliserbarhed* (Collins, Onwuegbuzie & Jiao, 2007; Onwuegbuzie & Leech, 2010). Valget er således faldet på netop realistisk evaluering, fordi tilgangen egner sig til *videnskabelige* og ikke blot *praktiske* evalueringer.

Der har foruden de videnskabelige overvejelser også været nogle praktiske overvejelser forbundet med valget af den realistiske evalueringstilgang. Realistisk evaluering er en praksisnær evalueringstilgang, der muliggør inddragelse og synliggørelse af praktikernes viden. Dernæst er realistisk evaluering multimetodisk og foreskriver ikke anvendelse af én bestemt metode, men hylder derimod metodepluralitet. Ydermere muliggør realistisk evaluering handlingsanvisninger og anbefalinger til *forbedring* af indsatser.

Dette kapitel om realistisk evaluering er struktureret på følgende vis. Først beskrives afhandlingens (og den realistiske evalueringens) videnskabsteoretiske udgangspunkt, videnskabelig realisme og dennes betydning for vidensproduktion. Dernæst præsenteres de centrale begreber og antagelser i realistisk evaluering, og herefter synliggøres det, hvordan begreberne forstås i afhandlingen. Til slut summeres min egen og den eksisterende litteraturs kritik af den eksisterende evalueringstilgang.

6.3.1: Afhandlingens videnskabsteoretiske afsæt

Realistisk evaluering har et eksplicit videnskabsteoretisk afsæt. Tilmed så eksplicit, at der refereres til det i navnet på evalueringstilgangen. Realistisk evaluering baserer

sig på den videnskabelige realisme, der har mange fællestræk med den kritiske realisme og deler de samme rødder (Pawson, 2013a; 61).

I Pawson og Tilley's bog fra 1997, *Realistic Evaluation* tyder det på, at realistisk evaluering baserer sig på kritisk realisme. Men i Pawson's værk fra 2013, *The Science of Evaluation* (Pawson, 2013e), afskrives den kritiske realisme som det videnskabsteoretiske fundament for realistisk evaluering. Den primære årsag til, at Pawson eksplicit afviser den kritiske realisme, skal findes i, at kritisk realisme har et eksplicit normativt udgangspunkt og har til formål at bedrive kritik af de eksisterende samfundsstrukturer. Dette kan ifølge Pawson være ganske prisværdigt, men det hører ikke hjemme i en evalueringssammenhæng. Desuden er der en uenighed om, hvorvidt det i samfundsvidenskaben er muligt at etablere fuldt ud lukkede sociale systemer, og om mekanismerne er 'virkelige', selv når de ligger i dvale (Pawson, 2013a; 61–69). Ifølge Pawson baserer realistisk evaluering sig på korrigerbar realisme (corrigible realisme), der på linje med kritisk realisme er en variant af videnskabelig realisme (Pawson, 2013a; 84). Termen korrigerbar realisme er en reference til Karl Popper og henviser til, at viden altid vil være delvis og provisorisk.

I realistisk evaluering anses det som et grundvilkår, at vores viden er usikker og provisorisk. I modsætning til socialkonstruktivister mener realister, at der eksisterer en 'virkelighed' uafhængigt af observatøren. Denne virkelighed anses imidlertid som stratificeret og lagdelt, hvilket gør det umuligt at opnå 'sand' og ufejlbarlig viden. De mekanismer, som eksempelvis får en indsats til at virke, ligger på et niveau, der ikke er direkte observerbart. Mekanismerne er derfor 'usynlige' og ligger under overfladen.

Et konkret eksempel på en sådan mekanisme kan være tillid. Man vil ikke direkte kunne observere tillid, men på trods af dette vil de færreste hævde, at tillid ikke eksisterer. Tillid vil kun kunne observeres og måles *indirekte*.

Det videnskabsteoretiske afsæt (korrigerbar realisme) har haft nogle direkte konsekvenser for arbejdet med afhandlingen. I forhold til de empiriske analyser i

den realistiske evaluering har det videnskabsteoretiske afsæt haft den betydning, at fokus har været på at afdække, *hvilke* mekanismer der bringer borgergruppen nærmere arbejdsmarkedet, og at forstå, *hvordan* mekanismerne virker. Ydermere spiller videnskabsteorien en helt særlig rolle i *fortolkningen* af resultaterne. I rapporten til Hjørring Kommune og i afhandlingens tredje artikel, der undersøger alliancens betydning for borgernes overgang til job eller uddannelse, fortolkes resultaterne meget varsomt. Der bruges ikke ord som 'isoleret effekt' og det påstås ikke skråsikkert, at alliancen har universel betydning for borgerens overgang til job eller uddannelse. For at synliggøre, at vores viden er usikker og provisorisk, bruges der i stedet ord og sætninger som 'indikation', 'sandsynliggøre' 'det tyder på' og 'der er en sammenhæng mellem'. På trods af, at vores viden i den realistiske forståelse aldrig vil være 'sikker', medfører det ikke komplet relativisme og handlingslammelse. Vores eksisterende viden bør lægges til grund for design af nye interventioner og til grund for revisioner af eksisterende intervention. Vi har ikke andet end vores viden at bruge som rettesnor. Det betyder blot, at vores viden altid vil være foreløbig og kunne forbedres.

Endelig skal det også fremhæves, at det videnskabsteoretiske udgangspunkt ikke overtages ukritisk, men at der foretages tilpasninger af afsættet. I afhandlingens første artikel illustreres det, at en række 'traditionelle' realistiske evaluører afviser, at realistisk evaluering kan kombineres med mere klassisk effektevaluering. Kritikpunktet går på, at den videnskabsteoretiske position og forståelsen af generative mekanismer er uforeneligt med klassisk effektevaluering, fordi det randomiserede kontrollerede forsøg bygger på en positivistisk forståelse af videnskab.

I forhold til arbejdet med effektevalueringen (afhandlingens fjerde artikel) har det videnskabsteoretiske afsæt ikke haft nogen egentlig betydning for det design eller de metoder, der anvendes. Det skyldes, at 'klassisk' effektevaluering 'kontrollerer' konteksten væk (alt andet end deltagelse/ikke deltagelse i indsatsen holdes så vidt muligt konstant) og generative mekanismer undersøges ikke som en del af klassisk effektevaluering. Jeg erklærer mig grundlæggende enig i de 'fornyende realistiske

evaluatorers' udsagn om at "*Methods don't make assumptions, researchers do*" (Bonell *et al.*, 2013, 81). En bestemt metode eller et bestemt design determinerer således ikke et bestemt videnskabsteoretisk afsæt. Det væsentligste er de antagelser forskeren bringer med sig i anvendelsen af en metode og i fortolkningen af resultaterne.

I tråd hermed kommer mit videnskabsteoretiske afsæt kommer til syne i konklusions- og diskussionsafsnittet i artikel fire. Her erkendes det blandt andet, at effektevalueringen i artikel fire ikke har kunnet bidrage til at forklare, hvilke mekanismer der har skabt virkningen af indsatsen. Ydermere fremhæves det, at vores viden om, hvad der virker, er kontekstafhængig, og at det af fremtidig forskning bør undersøges, *under hvilke omstændigheder* (i hvilke kontekster) lignende investeringer virker. Selv tilhører jeg lejren af 'fornyende realistiske evaluatore', der ikke mener, at en anvendelsen af en bestemt metode determinerer det videnskabsteoretiske afsæt. I praksis gennemfører jeg sekventiel anvendelse af evalueringsmodellerne (se afhandlingens første artikel for en nærmere beskrivelse), hvor der er en klar arbejdsdeling mellem de to evalueringsmodeller: Effektevalueringen står for at estimere effekterne af indsatsen, mens den realistiske evaluering bidrager med at producere (delvise) forklaringer på, hvorfor indsatsen har virket.

Det væsentligste bindeled mellem effektevalueringen og den realistiske evaluering skal findes i den supplerende effektanalyse, der undersøgte investeringsstrategiens beskæftigelseseffekter for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med et 'lavt' aktiveringsomfang (se kap 9). Den pågældende analyse er det tætteste jeg kommer på at estimere en tilnærmelsesvis selvstændig effekt af sagsmængdenedbringelsen. Analysen viste positive og ganske store signifikante effekter for den forholdsvist 'svage' borgergruppe med et lavt aktiveringsomfang. Med det forbehold at effekterne til dels kan skyldes højere kvalitet i aktiveringen (hvilket vil være en afledt effekt af sagsmængdenedbringelsen), indikerer analyserne en tilnærmelses selvstændig effekt af reduktionen af sagsmængderne. Vi kan således tilskrive effekten for denne gruppe til sagsmængdenedbringelsen og på den baggrund er det

plausibelt, at en del af effekten skyldes samarbejdet (alliancen) mellem borger og sagsbehandler.

På baggrund af beskrivelsen af realistisk evaluering, skulle det nu stå klart, at målet i realistisk evaluering ikke er at opnå universel generaliserbar viden. Som en direkte følge af, at vores viden anses som grundlæggende usikker, bliver målet i realistisk evaluering at søge efter såkaldte 'demi-regulariteter'.

Pawson og Tilley beskriver logikken bag realistisk forklaring og demi-regulariteter i nedenstående citat:

"The basic task of social inquiry is to explain interesting, puzzling, socially significant regularities (R). Explanation takes the form of positing some underlying mechanism (M) which generates the regularity and thus consists of propositions about how the interplay between structure and agency has constituted the regularity. Within realist investigation there is also investigation of how the workings of such mechanisms are contingent and conditional, and thus only fired in particular local, historical or institutional contexts (C)." (Pawson & Tilley, 1997b; 71)

Citatet præsenterer kort tre centrale begreber: mekanismer, kontekster og regulariteter. Regulariteterne betegner udfald (outcomes), der produceres af såkaldte mekanismer, der kun træder i kraft i bestemte kontekster. Realistisk evaluering beskæftiger sig derfor med at søge efter 'mønstre', der skaber et bestemt resultat, men kun når bestemte betingelser er til stede. Betegnelsen 'demi' anvendes, fordi der ikke er tale om evigt gyldige mønstre, men at udfaldene af en social intervention vil afhænge af den konkrete kontekst, interventionen udspiller sig i. De næste afsnit beskæftiger sig med at udforske, afklare og konkretisere de væsentligste begreber i realistisk evaluering: programteori, generativ kausalitet, kontekster, mekanismer og outcomes.

6.3.2: Centrale begreber og antagelser i realistisk evaluering: programteori og generativ kausalitet

Den realistiske evaluering er udviklet på baggrund af en (videnskabsteoretisk) kritik af RCT-forsøget som 'guldstandard' for evidens (Pawson & Tilley, 1997d). Kritikken går i korte træk ud på, at en indsats eller en intervention altid vil blive påvirket af den kontekst, som den udspiller sig i. Hvad der virker i én sammenhæng, gør det ikke nødvendigvis i en anden. Dette skyldes, at sociale interventioner er indlejret i multiple, komplekse sociale systemer, hvilket medfører, at en interventions udfald og resultater altid vil være påvirket af de sociale systemer (Pawson, 2013d; 79). Denne kritik af RCT-studiet udspringer af en diametralt anderledes kausalitetsforståelse end variationismen eller succesionismen, som den kvantitative (eksperimentelle) tradition for effektevaluering beror på. Her etableres kausalitet, når X fører til Y, og der er variation i den afhængige variabel (Pawson & Tilley, 1997d; Dahler-Larsen, 2013a). Den centrale antagelse i succesionistisk kausalteori er, at man ikke kan observere kausalitet direkte og at kausalitet kun kan udledes ved brug af observationsdata med variation i én uafhængig variabel (deltagelse i en indsats eller ej) (Pawson and Tilley, 1997d). Ved brug af for eksempel eksperimentelle eller kvasi-eksperimentelle metoder kan man således etablere kausalitet, ved at udelukke alle andre forklaringer på at et resultat indtræffer end at det skyldes en bestemt indsats (fordi der sker inddeling i en kontrolgruppe og en deltagergruppe). Den realistiske evaluering baserer sig i stedet på den *generative* kausalitetsforståelse. Den generative kausalitetsforståelse anfører, at for at forstå, hvad der producerer et kausalt udfald/outcome (O), har man brug for indsigt i både mekanismen (M), der får indsatsen til at virke, og den kontekst indsatsen udspiller sig i (C) (Pawson *et al.*, 2005). Det har ifølge Pawson den implikation, at resultaterne fra et kvantitativt effektstudie ikke umiddelbart er overførbare til en anden kontekst, da konteksten har betydning for, om den mekanisme, der fører til det ønskede resultat, aktiveres. Som følge heraf lyder argumentet fra Pawsons side, at man gennem RCT-forsøg eller statistiske metaanalyser ikke bliver klogere på, *hvorfor* en given indsats virker. Hvis målet er at undersøge kausalitet, er det

nødvendigt at åbne 'den sorte boks' og undersøge, hvad der rent faktisk foregår i indsatsen, fordi hvorfor-spørgsmålet er essentielle for kausalitet. Kritikken af randomiserede forsøg er fra Pawsons side en anelse hård, da både RCT-forsøg, og kvasi-eksperimenter i særdeleshed, vil basere sig på eksisterende teori og forskning – det vil blot ikke være muligt at teste dette qua designet.

I en realistisk analyse er midlet til at åbne den sorte boks som antydte de såkaldte programteorier. Programteorier er de underliggende antagelser om, hvorfor, hvordan og for hvem en indsats burde virke. Bag enhver social indsats eller intervention ligger der som nævnt en implicit teori, antagelse eller hypotese om, hvorfor indsatsen burde bidrage til at skabe et ønsket outcome for indsatsens målgruppe. Derfor er målet i den realistiske tilgang at gøre de implicitte antagelser eksplicitte og empirisk testbare. Måden at konkretisere programteorier på i den realistiske tilgang er gennem såkaldte kontekst-mekanisme-outcome-konfigurationer (CMO-konfigurationer), hvor følgende 'formel' anvendes:

Kontekst + mekanisme = outcome.

Mekanismen er det, der forbinder interventionens kontekst med resultatet (Pawson & Tilley, 1997e). Sociale interventioner skaber positive resultater (outcomes), fordi en intervention stiller nogle ressourcer til rådighed for deltagerne. Disse ressourcer påvirker deltagerne måde at ræsonnere på, hvilket fostrer en adfærdsændring blandt deltagerne, som skaber det positive resultat (Dalkin *et al.*, 2015). Pawson formulerer denne grundantagelse i den realistiske tilgang som følgende:

"It is always useful to begin by considering those on the receiving end of programmes and policies. Realist evaluation has a little motto in this respect – interventions do not work, it is the interpretations of their subjects that produce results." (Pawson, 2013; 34)

Ovenstående citat af Pawson illustrerer essensen af den generative kausalitetsforståelse. Det er ikke (udelukkende) 'indsatsen', der skaber resultaterne. Det er derimod aktørerne/deltagerne selv, der skaber forandringerne. Deltagerne er

tænkende, handlende og ræsonnerende, og de vil reagere forskelligt på de ressourcer, en indsats stiller til rådighed. Det vil føre til forskellige outcomes for forskellige deltagere og vil blandt andet afhænge af konteksten. Det der skaber forandringerne, er, hvordan målgruppen først ræsonnerer og dernæst agerer som følge af de ressourcer, de præsenteres for gennem interventionen. A fører således ikke til B. A fører kun til B, hvis de såkaldte generative mekanismer bringes i spil, hvilket er kontekstafhængigt. For at finde svar på, hvorfor en intervention eller en indsats har virket (eller fejlet), er det derfor nødvendigt at åbne den sorte boks op (Dahler-Larsen, 2013c; Bredgaard, Salado-Rasmussen & Sieling-Monas, 2016). Det er også nødvendigt at gå i detaljen med interventionen, målgruppen og de processer, ressourcer og mekanismer, der skal føre til et ønsket outcome. I realistisk evaluering anvendes ofte anden (samfunds)faglig teori til at informere programteori (Pawson & Tilley, 1997). Det kan f.eks. være teorier om social kapital og tillid eller, som det er tilfældet i nærværende afhandling, allianceteori. Disse middle-range-teorier anvendes hyppigst i tilpasset form til at informere *dele* af programteorien. Middle-range-teorierne ligger således et abstraktionsniveau højere end programteorien, der er udarbejdet særligt til at afspejle evaluandens underliggende logik og antagelse. På det laveste abstraktionsniveau har vi CMO-konfigurationerne. CMO-konfigurationerne er en eksplicitering af en konkret (hypo)tese om, hvordan et specifikt element af en indsats vil virke, og under hvilke omstændigheder mekanismen vil blive aktiveret. Der er med andre ord tale om, at teori konverteres fra ét højereliggende abstraktionsniveau til et lavere. Da sammenhængen mellem middle-range-teori, programteori og CMO-konfigurationer er blevet præciseret, beskæftiger næste afsnit sig med at belyse afhandlingens forståelser af kontekster, mekanismer og outcomes.

6.3.3: Afhandlingens forståelse af kontekster, mekanismer og outcomes

Begreberne kontekster, mekanismer og outcomes er de mest centrale begreber i realistisk evaluering. På trods af begrebernes centrale position i realistisk evaluering hersker der en del uklarhed om, hvad begreberne indeholder. Hvornår er noget en mekanisme, og hvornår er det ikke? Hvad er forskellen på en mekanisme og en kontekst? Hvordan forstås effekter i realistisk evaluering? Dette afsnit har derfor til formål at afklare, hvad der kan anses som potentielle kontekster og mekanismer i afhandlingen.

Kontekster

Begrebet kontekster er det bredest favnende af begreberne i realistisk evaluering. Derfor behandles det først. I den danske tradition for virkningsevaluering anvendes ofte begrebet moderatorer (Dahler-Larsen, 2013c), som dækker over nogenlunde det samme som kontekstbegrebet. Konteksterne (eller moderatorerne) er faktorer, der enten 'modererer' eller påvirker, om en mekanisme aktiveres og dermed skaber det ønskede resultat.

Ifølge Pawson kan kontekster identificeres på fire forskellige niveauer (Pawson, 2013e; 37):

1. Individniveauet: For eksempel kendetegn og kapaciteter, som deltagerne og interessenterne i en indsats besidder.
2. Det interpersonelle niveau: For eksempel relationer mellem interessenterne, der leverer en indsats.
3. Det institutionelle niveau: For eksempel regler, normer og skikke, der præger indsatsen.
4. Det infrastrukturelle niveau: For eksempel de bredere sociale, økonomiske og kulturelle rammer for indsatsen.

Relateres disse niveauer til afhandlingens artikler og rapporten til Hjørring Kommune, fokuseres der i overvejende grad på de to første kontekstuelle niveauer. Som eksempler på kontekster på det første niveau undersøges det, hvilke personkarakteristika (køn, alder, omfang af problemer, uddannelsesniveau, varighed på offentlig forsørgelse mv.), der sammen med alliancen påvirker opnåelse af job og uddannelse. I rapporten til Hjørring Kommune er der endvidere særligt fokus på, hvordan samarbejdet mellem forskellige medarbejdergrupper i

Arbejdsmarkedsforvaltningen påvirker den indsats, borgerne modtager fra jobcentrets side (det andet kontekstuelle niveau). Andre eksempel på kontekster fra det andet niveau, der berøres i evalueringsrapporten til Hjørring Kommune, er graden af samarbejde mellem fagligheder, koordination mellem indsatsleverandører og kommunikationen mellem forvaltninger. Konteksterne på det tredje niveau berøres kun i begrænset omfang, men et eksempel fra evalueringsrapporten lyder på, at de sundhedsprofessionelles professionsetik og traditioner i nogen grad har medført implementeringsudfordringer i forhold til afviklingen af den tværfaglige analyse.

I afhandlingen fokuseres der primært på de to første niveauer for kontekstuelle faktorer, fordi de er de mest håndgribelige og målbare. For eksempel vil det kræve komparative data at undersøge, om en indsats virker anderledes i forskellige sociale, økonomiske og kulturelle rammer for indsatsen. Relateres den realistiske forståelse af kontekster til effektevalueringen af kommunens investering (afhandlingens fjerde artikel), kan man ud fra et realistisk perspektiv med rette kritisere effektevalueringen (og effektevaluering generelt) for at kontrollere konteksten væk og ikke inkorporere den som en del af forklaringen på, hvorfor indsatsen virker. Valget af sammenlignelige klyngekommuner i Nordjylland til etablering af kontrolgrupper er netop et forsøg på at kontrollere det fjerde kontekstuelle niveau væk for at estimere den gennemsnitlige effekt af indsatsen. I propensity score matching-analysen bliver det første kontekstuelle niveau endvidere kontrolleret væk, fordi analysen sikrer, at individerne er sammenlignelige på observerbare karakteristika. Som følge af effektevalueringens manglende fokus på kontekster (og den realistiske evaluering manglende fokus på håndfaste effekter) mener jeg, at de to evalueringsmodeller er komplementære og bidrager med at belyse hinandens svagheder. Som allerede beskrevet anvendes modellerne sekventielt (se afhandlingens første artikel) med en klar arbejdsdeling mellem modellerne: Effektevalueringen estimerer effekterne, mens den realistiske evaluering producerer forklaringerne og bidrager med viden om, hvilke kontekster der påvirker virkningen af indsatsen.

For at bidrage til begrebsforvirring anser nogle realister desuden de aktiviteter, der iværksættes om en del af en indsats, som en del af konteksten. Ud fra denne opfattelse klassificeres beskrivelser af en indsats i realistisk evaluering som kontekst (C). Andre realister fremhæver, at de ressourcer, som indsatsen stiller til rådighed for deltagerne, plus deltagernes respons på ressourcerne er en del af mekanismen (Dalkin *et al.*, 2015b). Internt i den realistiske evalueringstradition er der således ikke enighed om, hvornår noget enten er en kontekst eller en del af mekanismen. Endvidere er kontekstbegrebet så bredt, at det næsten kan indeholde alt, der potentielt kan påvirke udfaldet af en indsats, der ikke er begrebsliggjort som en mekanisme.

Mekanismer

Derfor er næste begreb, der skal afklares og operationaliseres, mekanismer. Den realistiske evaluering har en særlig forståelse af, hvornår noget kan være en mekanisme. Forståelsen adskiller sig ganske betydeligt fra den danske tradition for virkningsevaluering, der ligeledes anvender mekanismebegrebet.

Ifølge Pawson skal mekanismer (hyppigst) findes på individniveau, enten hos deltagerne i en indsats eller hos de personer, der leverer indsatsen. Dette stemmer overens med iagttagelsen af, at en indsats virker ved, at den påvirker deltagernes ræsonnementer og derefter ændrer deres handlinger (Pawson, 2013e; 34). Dermed skal mekanismer ud fra den realistiske forståelse fortrinsvis forstås som 'psykologiske mekanismer' eller som den måde, deltagerne perciperer indsatsen på.

For at sikre gennemsigtighed skal det præciseres, at denne afhandling bygger på den realistiske forståelse af mekanismer og kontekster. Mekanismer operationaliseres i afhandlingen som værende overvejende *psykologiske mekanismer og perciperinger*, mens kontekster er kendetegnet som karakteristika ved deltagere eller leverandører af indsatser eller en del af selve interventionen. Som beskrevet i afhandlingens tredje artikel hersker der imidlertid tvivl om, hvornår der er tale om en mekanisme i realistisk evaluering. Det skyldes, at mekanismebegrebet ikke er klart defineret i den realistiske litteratur samt fordi, det der anses som en mekanisme i en kontekst-

mekanisme-outcome konfiguration kan anses som en kontekst eller et outcome i en efterfølgende konfiguration, når der indkorporeres et tidsperspektiv i en analyse (Jagosh *et al.*, 2015). En hyppig fejltagelse er i denne forbindelse at 'programaktiviteter' forveksles med mekanismer (Astbury and Leeuw, 2010, 367). 'Indsatsen' er således ikke en mekanisme.

Astbury og Leeuw (2010) skelner ydermere mellem 'medierende' og 'modererende' kausale mekanismer. En medierende mekanisme intervenserer direkte i forholdet mellem to komponenter i en indsats. Den påvirker resultatet direkte. Modererende mekanismer regulerer imidlertid styrkeforholdet (sammenhængen) mellem andre dele af indsatsen og outcome. Når der bedrives statistisk analyser pointerer Astbury og Leeuw at "*...a mediator or mediating variable is an attempt to empirically measure the mechanism*" (Astbury and Leeuw, 2010, 367). Vi kan således ikke gøre os en forhåbning om at måle 'den sande' mekanisme, men derimod udelukkende en proxy for mekanismen, fordi den eksisterer på et 'dybere' niveau af virkeligheden jævnfør det videnskabsteoretiske afsæt for realistisk evaluering.

Den realistiske forståelse af mekanismer kan med rette kritiseres (se også afsnit 6.3.4: i dette kapitel) for kun at fokusere på en *delmængde* af de mekanismer der eksisterer i samfundet. For eksempel overses politiske, institutionelle og økonomiske mekanismer i operationaliseringen. Her er det ligeledes muligt at skelne mellem mekanismer, der opererer på tre forskellige niveauer; 1) situationelle mekanismer 2) handlings-formende mekanismer og 3) transformative mekanismer (Astbury and Leeuw, 2010, 371).

De situationelle mekanismer opererer på et makro-til-mikro niveau. Denne type mekanismer betegner for eksempel hvordan institutioner, politikker med mere påvirker holdninger og muligheder for individer. De handlings-formende mekanismer opererer på et mikro-til-mikro niveau. Her ser man på, hvordan individers handlinger påvirkes og formes af for eksempel holdninger og muligheder. Det er denne form for mekanismer, der hyppigst undersøges i realistisk evaluering. Det skyldes generative kausalitetsforståelse, hvor antagelsen er, at en indsats stiller

nogle ressourcer/muligheder til rådighed for programdeltagerne, der som følge af ressourcerne/mulighederne ændrer deres adfærd. De transformative mekanismer operer fra mikro-til-makroniveau.

Afgrænsningen til psykologiske mekanismer og perciperinger (handlings-formende mekanismer) er imidlertid foretaget, fordi det er min vurdering, at det er de mest relevante at undersøge, når en enkelt kommunes beskæftigelsesindsats skal undersøges og hvor fokus i evaluering er på *borgerne*. Såfremt borgerne skal i beskæftigelse kræver det, at de aktivt arbejder (handler) for at komme i beskæftigelse. Havde der været tale om en komparativ evaluering – for eksempel på tværs af danske kommuner eller på tværs af lande – kunne det have været yderst relevant at undersøge mekanismer på de øvrige niveauer (for eksempel situationelle mekanismer) som en del af forklaringer på, hvorfor beskæftigelsesindsatser virker forskelligt i forskellige kontekster. I afhandlingens realistiske evaluering er fokus imidlertid på, hvordan borger-sagsbehandlersamarbejdet kan fremme borgernes tilknytning til arbejdsmarkedet og her er den væsentligste mekanisme (alliancen) at finde på individniveau og undersøge hvorledes alliancen påvirker borgernes ageren.

Outcomes

Realistisk evaluering er udviklet på baggrund af en omfattende kritik af det randomiserede kontrollerede forsøg (RCT), hvor der sker tilfældig inddeling i en kontrolgruppe og en deltagergruppe. I RCT-forsøget forstås 'effekten' som forskellen mellem kontrolgruppen og deltagergruppen, efter indsatsen har fundet sted. Kritikken af RCT-forsøget betyder også, at realistisk evaluering ikke abonnerer på denne effektforståelse.

Fokus i realistisk evaluering er ikke at opnå et kvantificerbart effektmål. Det er i stedet at *sandsynliggøre*, at indsatsen har skabt et outcome eller et resultat, og bidrage med forklaringer på, hvorfor resultatet er indtruffet. Begrebet effekt kan i realistisk evaluering derfor bedst sidestilles med begrebet resultat. Det primære formål med realistisk evaluering er således ikke at bedrive 'effektmåling', men

derimod at undersøge, hvorfor, for hvem og under hvilke omstændigheder en indsats har virket (se eventuelt afhandlingens første artikel).

Den kontrafaktiske situation etableres yderst sjældent i realistisk evaluering. Dette står i modsætning til effektmåling, hvor den kontrafaktiske situation er helt central. Til at undersøge 'effekter' eller rettere outcomes bruges i stedet ofte intra- eller inter-programvariation. Man etablerer ikke en 'kontrolgruppe' (en gruppe, der ikke modtager indsatsen) i realistisk evaluering. I stedet anvendes det, man kan kalde en sammenligningsgruppe. Forskellen mellem en kontrolgruppe og en sammenligningsgruppe skal her kort præciseres.

Når jeg bruger begrebet 'kontrolgruppe' refererer jeg til, at resultaterne for en gruppe der har modtaget en indsats sammenlignes med resultaterne for en sammenlignelig (tilnærmelsesvis identisk) gruppe der *ikke* har modtaget indsatsen. Med begrebet sammenligningsgruppe referer jeg til, at resultaterne for to *forskellige grupper* (med forskellige karakteristika) der har modtaget samme (eller en lignende indsats) sammenlignes. Sammenligningsgrupper kan også anvendes til at betegne sammenligning to ens indsatser, der blot udspiller sig i for eksempel en anden geografisk kontekst. Ved brug af sammenligningsgrupper undersøger man således *for hvem* en indsats virker, eller *i hvilken kontekst* en indsats virker.

Når intra-programvariation anvendes, vil outcomes for borgere med *forskellige karakteristika* blive sammenlignet med henblik på at undersøge, om indsatsen har virket bedre for nogle grupper end andre (Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2013c). I forhold til Hjørring Kommunes investering anvendes der intra-programvariationer til at undersøge, om outcomes varierer for borgere på forskellige ydelser med forskellige problemer og med forskellige opfattelser af samarbejdet med deres sagsbehandler, som herefter bliver sammenlignet (se evalueringsrapporten til Hjørring Kommune).

Inter-programvariation anvendes i realistisk evaluering, når sammenlignelige indsatser iværksættes i forskellige lokaliteter (kontekster). Her er det primære formål oftest at undersøge, om konteksten har betydning for resultatopnåelsen. Realistisk

syntese er et eksempel på en tilgang til systematiske litteraturstudier, hvor inter-programvariation ofte anvendes (Pawson *et al.*, 2005; Pawson, 2006b). Overført til afhandlingens genstandsfelt ville det ud fra denne metode kunne sammenlignes, hvordan forskellige kommunale investeringer i beskæftigelsesrettet rehabilitering har virket. I begge tilfælde anvendes den komparative metode, men forskellen er blot, om man sammenligner internt i en indsats eller på tværs af indsatser.

Realistisk evaluering hylder metode- og datapluralitet. Evalueringstilgangen indskrives sig således i mixed methods-forskningen (Bryman, 2008; Creswell & Plano-Clark, 2011). Det rejser et vigtigt spørgsmål om, hvad forskellige typer af data bør bidrage til i en realistisk analyse. Her er der hjælp at hente fra Pawson.

Ifølge Pawson er kvalitative data mest velegnede til at opstille programteorien og få viden om mekanismerne, mens de kvantitative data er mest velegnede til at testeprogramteorien og afdække outcomes. Både kvantitative, kvalitative, komparative og historiske data kan anvendes til at få viden om de kontekster, interventionerne virker i (Pawson, 2013b; 19). Et spørgsmål, der rejser sig i denne sammenhæng, er imidlertid, om realistisk evaluering i praksis lever op til forskrifterne om anvendelse af både kvalitative og kvantitative data, og om realistiske studier formår at få sandsynliggjort, at det er de(n) hypotiserede mekanisme(r), der har bibragt resultaterne. Dette leder videre til kritikken af realistisk evaluering, der kort gennemgås i næste afsnit og mere uddybende i afhandlingens første artikel.

6.4: Kritik af realistisk evaluering i teori og praksis

Realistisk evaluering er med rette blevet kritiseret. Denne kritik er dels blevet fremført af evaluatore internt i den realistiske evalueringstradition og dels af evaluatore, der arbejder ud fra klassiske metoder til effektmåling. Kritikken skal

kort gennemgå i dette afsnit. Udvalgte kritikpunkter diskuteres mere dybdegående i afhandlingens første artikel.

Et ofte fremført kritikpunkt af realistisk evaluering, også blandt realistiske evaluatore (se afhandlingens første artikel), er, at realistisk evaluering (i sin rene form) ikke kan anvendes til at undersøge effekter. Dette skyldes, at den kontrafaktiske situation ikke etableres i realistisk evaluering, men at der i stedet hyppigt anvendes sammenligningsgrupper (f.eks. intra-program-sammenligning). Som det illustreres i afhandlingens første artikel ud fra et citat af Pawson, er målet med realistisk evaluering ikke at producere et kvantificerbart effektmål, men i stedet at gøre os klogere på, for hvem en indsats virker, under hvilke omstændigheder den virker, og hvorfor den virker. Det skyldes, at evalueringstilgangen har en målsætning om at bidrage til forbedring af eksisterende indsatser og ikke fælde dom over, hvorvidt indsatserne skal fortsætte fremadrettet.

Et andet kritikpunkt går på, at der er forvirring omkring de centrale begreber i realistisk evaluering. Dette kritikpunkt er til dels allerede blevet rørt i beskrivelsen af begreberne, men skal uddybes her. Forvirringen vedrører især, hvornår der er tale om en mekanisme eller en kontekst. Det kan anses som en svaghed ved tilgangen, at begreberne ikke på forhånd er klart defineret, fordi de kan betyde noget forskelligt, afhængigt af hvem der anvender begreberne. Jagosh *et al.* illustrerer endvidere fordelene ved den fleksible definition af begreberne (Jagosh *et al.*, 2015). Forfatterne til artiklen viser, at dét, der i én CMO-konfiguration kan opfattes som et outcome (eller en mekanisme), i indsatsens næste fase kan udgøre konteksten for den videre indsats. Dermed giver begrebernes rummelighed mulighed for, at forskeren på fleksibel vis kan anvende begreberne og udføre nuancerede analyser.

Som antydnet i ovenstående kritiseres realistisk evaluering også for ikke at producere et kvantificerbart effektmål. Virkningsevaluering (herunder realistisk evaluering) er af flere blevet karakteriseret som en procesbaseret tilgang til effektmåling (Dahler-Larsen, 2013c; Bredgaard, Salado-Rasmussen & Sieling-Monas, 2016). Hvis man overtager den klassiske effektevaluators forståelse af effektbegrebet, vil realistisk

evaluering med rette kunne kritiseres for ikke at undersøge effekter, fordi den kontrafaktiske situation ikke etableres i realistisk evaluering. Som beskrevet og illustreret af Pawson er målet med realistisk evaluering dog ikke at producere et kvantificerbart effektmål. Derfor rammer kritikken af tilgang ved siden af målet. Årsagen til misforståelsen, mener jeg, skal findes i den synonyme brug af begreberne 'effekt', 'outcome', 'virkning' og 'resultater' i den danske litteratur om virkningsevaluering. Som jeg skriver i afhandlingens første artikel, mener jeg, at realistisk evaluering bør betegnes som en 'procesbaseret tilgang til outcome-forskning' og ikke en 'procesbaseret tilgang til effektevaluering'. Hvis denne betegnelse vurderes at gøre tilgangen mindre appellerende for praktikere, bør det under alle omstændigheder gøres klart, hvad evaluator forstår ved begrebet 'effekt'.

Mekanismebegrebet anvendes ikke udelukkende i realistisk evaluering, men også generelt i evalueringslitteraturen (og samfundsvidenskaberne generelt). Der eksisterer ikke en fælles forståelse og definition af, hvad der udgør en mekanisme. For eksempel identificerer Mahoney (2001) 24 forskellige definitioner af begrebet i samfundsvidenskaben. Leuw og Astbury (2010) beskriver ligeledes, at mekanismebegrebets anvendelse i evalueringslitteraturen er yderst tvetydig, og de undersøger derfor den forskellige brug af begrebet i en evalueringskontekst. De når blandt andet frem til, at mekanismer forefindes og analyseres på både mikro- (individniveau) og makroniveau (samfundsplan).

I den realistiske evaluering forefindes mekanismerne oftest på mikroniveau (individplan) i form af psykologiske mekanismer og perciperinger. Jeg er af den opfattelse, at der kan være en række udfordringer og faldgruber ved, at mekanismerne hyppigst findes på individniveau. Når mekanismerne primært forefindes på individniveau, kan det have den konsekvens, at det institutionelle eller strukturelle niveau overses, når der produceres forklaringer på, hvorfor en indsats *ikke* har virket efter hensigten. Relateres dette til afhandlingens genstandsfelt, kan det have den praktiske betydning, at forklaringerne på, hvorfor en beskæftigelsesindsats ikke virker, udelukkende tilskrives borgerne (f.eks. at de ikke har udviklet en stærk alliance med deres sagsbehandler) og ikke leverandørerne af

indsatserne eller manglende vilje fra arbejdsgivere til at ansætte borgere med fysiske og eller psykiske udfordringer. I værste fald vil man kunne se en individualisering af samfundsmæssige problemer ved de konklusioner, der drages i realistiske evalueringer. Da de væsentligste kritikker af realistisk evaluering nu er blevet fremført og diskuteret, beskæftiger næste afsnit sig med at beskrive designet, metoden og datagrundlaget for afhandlingens realistiske evaluering.

Kapitel 7: Design, metode og data for den realistiske evaluering

I dette kapitel beskrives designet, datagrundlaget og metoderne for den realistiske evaluering, der dels er publiceret i rapportform til Hjørring Kommune og dels indgår som en del af afhandlingens tredje artikel (der dog ikke er benævnt som en realistisk evaluering), samt i den kvalitative analyse i afhandlingens kapitel 9. Beskrivelsen holdes så kortfattet som muligt, eftersom designet, empirien og metoden allerede er beskrevet i evalueringsrapporten. Til slut i kapitlet præsenteres afhandlingens programteori for borger-sagsbehandler samarbejdet og det illustreres hvordan effektevaluering og realistisk evaluering er blevet kombineret i et sekventielt design.

I virkningsevalueringen anvendes fire typer empiri, som udgøres af følgende:

- Surveydata
- Kvalitative interviews med borgere og medarbejdere, herunder fokusgruppeinterviews
- Registerdata
- Feltobservation

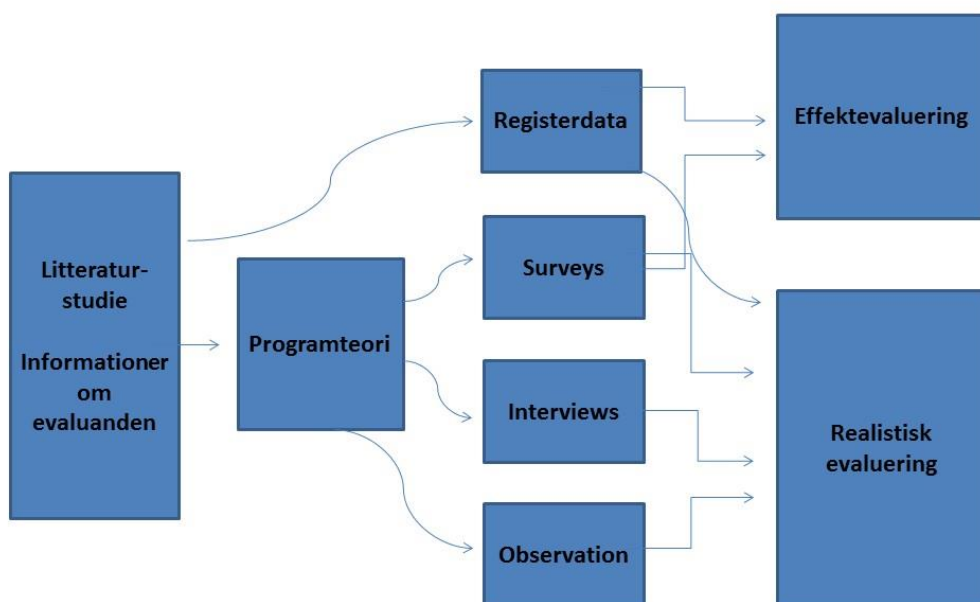
De fire former for empiri gennemgås i hvert sit overordnede afsnit i kapitlet. Her beskrives og vurderes indsamlingsmetoden, databehandlingen, hvilke analyser der foretages på baggrund af materialet, og hvad empirien bidrager med til analyserne.

I forbindelse med denne gennemgang skal det igen pointeres, at afhandlingen empiriske analyser udelukkende har haft fokus på modtagere af kontanthjælpsydelse (kontanthjælp og uddannelseshjælp). Efter ønske fra Hjørring Kommune er der dog blevet indsamlet og analyseret datamateriale for andre ydelsesgrupper (se eventuelt bilag 3). Det skyldes, at kommunen også har ønsket at opnå indsigt i, hvad der karakteriserer øvrige grupper i beskæftigelsessystemet, som blandt andet er blevet afrapporteret i evalueringsrapporten til Hjørring Kommune samt gennem præsentationer til Hjørring Kommunes arbejdsmarkedsudvalg, jobcentret ledergruppe og til stormøder med deltagelse af hele

arbejdsmarkedsforvaltningen personale. Jeg har derfor søgt at være lydhør over for kommunens ønske.

Samspillet mellem afhandlingens empiri, forskningsdesign og evalueringsmodeller er på det generiske plan illustreret i nedenstående designfigur, hvor også effektevaluering er medtaget for at illustrere samspillet mellem modellerne.

Figur 3: Afhandlingens empiri og forskningsdesign



Ovenstående figur viser afhandlingens forskningsdesign og de typer empiri, der anvendes til evalueringen af Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet. Indledningsvist blev der afsat tid til, at jeg kunne få et indgående kendskab til evaluanden, og til gennemførelse af et litteraturstudie. Kendskabet til evaluanden blev som nævnt opnået gennem en ugentlig arbejdsdag på Jobcenter Hjørring, gennem læsning af officielle og uofficielle informationer om

investeringsstrategien samt gennem indledende interviews med afdelingsledere og projektgruppen i kommunen.

Herefter er der blevet foretaget et litteraturstudie af beskæftigelsesrettet rehabilitering og beskæftigelsesindsatser for borgere med problemer der sætter en begrænsning for arbejdsmarkedsdeltagelse. I litteraturstudiet er der fokuseret på indsatser for både sygemeldte borgere og borgere på kontanthjælp. Det skyldes en antagelse om, at det er karakteren af borgernes problemerne, der er det væsentlige og ikke hvilken forsørgelsesydelse de modtager, der er det væsentlige. Viden genereret på det ene område, burde være overførbart til det andet. De væsentligste resultater fra dette litteraturstudie blev præsenteret i kapitel 5. På baggrund af litteraturstudiet blev afhandlingens teoretiske afsæt, working alliance-teori, identificeret. Den kontekstnære viden om evaluanden, eksisterende forskningsresultater og working alliance-teori er blevet anvendt til at udvikle og informere programteoriene for investeringsstrategien.

Gennem afhandlingens litteraturstudie er der ydermere blevet identificeret faktorer (variabler), der påvirker afgang (eller fastholdelsen) fra offentlig forsørgelse. Disse variabler er blevet inkluderet i registerudtrækket, der anvendes til at effektevaluere indsatsen, og som ligeledes anvendes i afhandlingens tredje artikel, der undersøger alliansens betydning for opnåelse af job og uddannelse.

Litteraturstudiet, kendskabet til evaluanden og programteorien har ageret som rettesnor for udarbejdelsen af borgersurvey'en og personalesurvey'en (se senere i dette afsnit). Survey'en er blevet gennemført for både kontanthjælpsborgere, sygemeldte borgere og dagpengemodtagere, men som beskrevet fokuseres der i analyserne på kontanthjælpsgruppen. Der er inkluderet spørgsmål i survey'en, der afspejler afhandlingens teoretiske afsæt i working alliance-teori.

De efterfølgende faser i figur 3 fokuserer på dataindsamlingen og analyse af datamaterialet. I afhandlingen analyser (artikel tre og artikel 4) fokuseres der udelukkende på kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere. De kvalitative interviews blevet gennemført med både sygemeldte og kontanthjælps- og

uddannelseshjælpsmodtagere. Den virkningsevaluering der er gennemført og afrapporteret i den omtalte evalueringsrapport til Hjørring Kommune har haft fokus på både kontanthjælpsgruppen og på sygemeldte borgere, mens der i den kvalitative analyse i kapitel 9 udelukkende fokuseres på borgere på kontanthjælp og uddannelseshjælp.

Borgersurvey'en fra 2016 er blevet koblet med registerdata og indgår i afhandlingens tredje artikel. Denne survey er bindeleddet mellem effektevalueringen og den realistiske evaluering. De to evalueringsmodeller anvendes *sekventielt*. Den sekventielle anvendelse finder sted ved, at der gennemføres en særskilt effektevaluering og en særskilt realistisk evaluering. Brugen af evalueringsmodellerne holdes her adskilt fra hinanden, og indsigterne fra hver af de to evalueringer anvendes til at supplere hinanden. Anvendelsen af de to modeller sker sekventielt og adskilt i tid, men indsigter fra virkningsevalueringen anvendes til at forklare, hvorfor effekterne indtraf. Bindeleddet udgøres især af den supplerende effektanalyse, der undersøger investeringsstrategiens effekter for borgere med et 'lavt' aktiveringsomfang jævnfør kapitel 9. Se afsnit 7.4. for en nærmere beskrivelse af, hvordan modellerne kombineres.

De første interviews, der blev gennemført med afdelingsledere og projektgruppen i starten af ph.d.-forløbet, er anvendt til at opstille programteorien. De efterfølgende interviews med forskellige personalegrupper og borgere (i kassen 'Interviews') er blevet anvendt til at få viden om, *hvordan* mekanismerne virker, når de virker. Mekanismerne i programteorien testes i overvejende grad ved brug af kvantitative metoder.

Den empiri, der er produceret gennem observation, anvendes til at få indblik i, hvad der foregår i praksis. Det sker dels med henblik på at undersøge, om praksis foregår i overensstemmelse med programteoriens antagelser og dels til at undersøge implementeringen af investeringsstrategien. Observationsstudiet er blevet anvendt til at få indsigt i, hvordan den tværfaglige analyse og konference fungerer i praksis, og hvilke udfordringer der har været i forbindelse hermed. Det er dog væsentligt at

præcisere, at observationsstudiet af den tværfaglige analyse ikke indgår i afhandlingen empiriske analyser, men det har haft en afgørende rolle i evalueringsrapporten til Hjørring Kommune. En enkelt samtale mellem borger og sagsbehandler er ydermere blevet observeret for at få indblik i, hvordan borger-sagsbehandlerrelationen kan påvirke en samtale.

Da forskningsdesignet og empirien på det overordnede plan nu er blevet beskrevet, beskæftiger de kommende afsnit sig med at gennemgå de konkrete empiri- og datakilder. For nærmere beskrivelse af design, data og metode for effektevaluering, se afhandlingens fjerde artikel og kapitel 6.1 og 6.2. For nærmere beskrivelse af design, data og metode for virkningsevalueringen og undersøgelsen af borger-sagsbehandler-samarbejdet, se evalueringsrapporten og afhandlingens tredje artikel.

7.1: Den kvantitative empiri: Gentagen spørgeskemaundersøgelse blandt borgere og medarbejdere i arbejdsmarkedsforvaltningen

Som et led i evalueringen af investeringsstrategien er der blevet gennemført fire spørgeskemaundersøgelser: to blandt borgere, der er tilknyttet Jobcenter Hjørring (i 2015 og 2016), og to blandt medarbejderne i Hjørring Kommunes arbejdsmarkedsforvaltning (i 2015 og 2016). Resultaterne fra de to første spørgeskemaundersøgelser er blevet rapporteret til kommunen i notatform og præsenteret for Arbejdsmarkedsudvalget, ledergruppen i arbejdsmarkedsforvaltningen, samt for alle medarbejdere i arbejdsmarkedsforvaltningen på et stormøde.

Spørgerammen for undersøgelserne i 2015 blev hastigt udarbejdet og revideret, kort tid efter jeg havde påbegyndt mit ph.d.-forløb d. 15. februar 2015. Udarbejdelsen af spørgeskemaerne forløb parallelt med det omtalte litteraturstudie af beskæftigelsesrettet rehabilitering. Den hurtige udarbejdelse skyldtes, at den første

borgerundersøgelse skulle agere som en såkaldt baseline-måling. Det vil sige en undersøgelse af borgernes opfattelse og vurdering af jobcenterindsatsen på starttidspunktet for investeringen. Ved ph.d.-forløbets påbegyndelse var arbejdsmarkedsforvaltningens personalemæssige oprustning allerede iværksat. De nye medarbejdere, der skulle ansættes som et led i kommunens investering, var allerede blev ansat og var startet i deres respektive stillinger fra d. 1. januar 2015. Endvidere var omlægningen og udviklingen af indsatser i projektet ligeledes i sin spæde start i begyndelsen af 2015. Dermed var implementering af projektet allerede påbegyndt, da jeg startede i ph.d.-forløbet. Udfordringen var derfor, at den første spørgeskemaundersøgelse skulle gennemføres hurtigst muligt, inden for mange dele af projektet blev implementeret, så det kunne blive muligt at spore en udvikling over tid.

Begge spørgeskemaer er blevet udarbejdet med inspiration fra eksisterende surveyundersøgelser på beskæftigelsesområdet, litteraturstudiet og ud fra kendskabet til de konkrete elementer i investeringsstrategien. Især

Arbejdsmarkedsforvaltningens ledergruppe er under udarbejdelsen af spørgeskemaerne blevet inddraget i en samarbejdsproces, der førte til gentagne revisioner af spørgeskemaerne for at tilpasse det til den lokale kontekst i Hjørring. Denne proces er foretaget henblik på, at spørgeskemaerne i videst muligt omfang skulle afdække essensen i investeringsstrategien. Set i bagklogskabens lys havde det været hensigtsmæssigt at have inddraget fagpersonalet mere aktivt i udarbejdelsen af spørgsmålene, da de netop besidder den praktikerviden, som en ledergruppe sjældent er i besiddelse af. Da spørgerammerne blev udarbejdet, forelå der udelukkende en provisorisk programteori. Til alt held er der i løbet af processen ikke sket grundlæggende ændringer af programteorien. Programteorien er derimod blevet udviklet og udvidet, og dermed er der elementer i programteorien, der ikke afdækkes gennem spørgeskemaundersøgelserne.

7.1.1: Pilottest af borgerskemaet

Borgerundersøgelsen er blevet pilottestet for at sikre spørgeskemaets kvalitet, og at spørgsmålene har været til at forstå for borgerne. Et andet formål med pilottesten har været at forhindre, at spørgeskemaet blev for omfangsrigt for borgerne. Alle pilottest er foretaget som et personligt interview, hvor jeg har læst spørgeskemaets spørgsmål og svarkategorier ordret op for deltagerne. Borgerundersøgelsen blev d. 26/5 2015 pilottestet med to borgere på sygedagpenge, der har deltaget i et tilbud på helhedstilbuddet. Disse borgere var sygemeldte fra deres job på grund af stress og var begge bogligt og kognitivt stærke. Kommentarer gik på, at spørgsmålene var lette at forstå, og at spørgsmålene virkede relevante og lette at svare på. Den 27/5 2015 blev spørgeskemaet pilottestet af tre borgere på uddannelseshjælp, som kom med kommentarer svarende til sygedagpengemodtagernes. D. 29/5 samme år blev spørgeskemaet pilottestet på en borger på uddannelseshjælp, der led af alvorlig koncentrationsbesvær, og som havde deltaget i virksomhedspraktik, samt en kontanthjælpsmodtager, der havde et andet sprog end dansk som sit modersmål. Enkelte spørgsmålsformuleringer er herefter blevet revideret på baggrund af borgernes kommentarer. Den 10/6 2015 blev det reviderede spørgeskema afprøvet på en borger på uddannelseshjælp, der havde deltaget i vejledning og opkvalificering. Her kom det frem, at spørgsmålene var lette at forstå, at spørgeskemaet ikke var for langt, og at spørgsmålene virkede relevante. Herefter er spørgeskemaet ikke blevet revideret yderligere.

Processen omkring udarbejdelsen af spørgeskemaerne har været konstruktiv. Jeg har oplevet stor villighed til at bidrage med konstruktive kommentarer blandt alle, der har deltaget i processen – borgere såvel som medarbejdere. Der har været nogle få interesseudsættninger med hensyn til, hvilke spørgsmål der skulle inkluderes i de endelige spørgeskemaer. Spørgsmålene i både personaleundersøgelsen og borgerundersøgelsen skulle ikke være for omfangsrige – både af hensyn til borgerne og arbejdsmarkedsforvaltningens medarbejdere. Der har i nogen grad været divergerende holdninger til, hvilke spørgsmål der skulle inkluderes. Det har afspejlet en mindre modsætning mellem de spørgsmål, der har været af forsknings- og evalueringsmæssig interesse, og de spørgsmål, som personale og ledelse ønskede at

få belyst i spørgeskemaundersøgelserne. I sidste ende har det dog været mig som evaluator, der har truffet den endegyldige beslutning, som er sket gennem en afvejning af de forskellige interesser.

Med afsæt i ovenstående beskrivelse af den generelle proces, der førte til udarbejdelsen, pilottest og gennemførslen af første runde af spørgeskemaundersøgelsen, beskæftiger de næste afsnit sig med at gennemgå udarbejdelsen, indsamlingen og behandlingen af borgerundersøgelsen.

7.1.2: Udarbejdelsen af borgerundersøgelserne

Ud fra den realistiske evaluering er borgerne 'eksperter' i deres eget liv. De er i stand til at vurdere, om en indsats har medført positive forandringer for dem og i stand til at vurdere, hvad der specifikt ved en indsats har virket for dem. Endvidere skal mekanismerne i den realistiske evaluering ofte findes som psykologiske mekanismer i form af borgernes perciperinger – det vil sige i form af deres opfattelser og vurderinger af indsatsen.

Ud fra denne logik burde en spørgeskemaundersøgelse, der realitetstester de centrale antagelser i investeringsstrategien og undersøger de hypotiserede mekanismer, være oplagt at anvende. Antagelsen om, at borgerne er eksperter, kan og bør imidlertid problematiseres.

For det første har borgerne ikke fuld information. De kan ikke fuldt ud vurdere, om en indsats har bragt dem nærmere arbejdsmarkedet. De kan derimod bidrage med deres *oplevelse* af det. Borgerne vil ligeledes have svært ved at vurdere den kontrafaktiske situation: Var de blevet bragt lige så tæt på arbejdsmarkedet, hvis de ikke havde deltaget i den pågældende indsats?

Den gentagne surveyundersøgelse har sin force i, at det kan afdækkes, om og i hvilken grad borgerne 'mærker' de centrale antagelser i investeringsstrategien i

praksis. Ved sidenhen at supplere surveyundersøgelsen med kvalitative interviews og registerdata kan det anskueliggøres, om de centrale antagelser, såfremt de genfindes i borgernes opfattelse af praksis, bringer borgerne i job og uddannelse. Surveyundersøgelserne kan således ikke stå alene, men skal betragtes som en del af en helhed.

Borgerundersøgelsen er udarbejdet med inspiration fra en række tidligere undersøgelser på området. Særlig inspiration er der hentet fra Beskæftigelses Indikator Projektets progressionsspørgsmål til ikke-arbejdsmarkedsparate borgere (Væksthuset *et al.*, intet årstal opgivet). Beskæftigelses Indikator Projektet er et større anlagt forskningsprojekt, der blandt andet skal bidrage til at kvalificere effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere, blandt andet ved at anvende progressionsmålinger. Spørgsmålsformuleringerne er enten direkte overtaget eller tilpasset i mindre grad. De spørgsmål, der er udarbejdet med inspiration fra Beskæftigelses Indikator Projektet handler om følgende:

- Støtte fra venner og familie
- Overskud i hverdagen
- Helbredsmæssig situation
- Kompetencer
- Tro på, at man kan klare et arbejde

Svarkategorierne er blevet ændret fra at basere sig på ordinalskalerede variabler på en skala fra 1-5 til at bestå af ordinalskalerede variabler på en skala fra 1-7. Dette er gjort ud fra en betragtning om, at flere svarkategorier bedre kan indfange flere nuancer og sikre større varians i besvarelserne, hvilket giver bedre mulighed for at foretage regressionsanalyser. Det bør i denne sammenhæng nævnes, at alle ordinalskalerede variabler i spørgeskemaet måles på en skala fra 1-7.

Næste inspirationskilde, der har påvirket borgerundersøgelsens udformning, er SFI's spørgeskema 'Arbejde og tilbagetrækning' (Socialforskningsinstituttet, 2006).

For at måle borgerens motivation til at komme i arbejde er der fundet inspiration i spørgsmålet 'Vil du gerne have et arbejde?' med svarmulighederne 'Ja', 'Nej' 'Ved ikke' og 'Vil ikke svare'.

Det er i forbindelse med dette spørgsmål i særlig grad oplagt, at der potentielt kan være tale om 'social desirability bias' (de Vaus, 2014; 128), hvilket vil sige, at der svares ud fra det 'socialt passende' (Olsen, 2004). Social desirability-effekten betyder, at der kan forekomme bias, når der stilles spørgsmål om sensitive emner. Her vil respondenterne svare ud fra de eksisterende sociale normer om, hvad der er passende at svare, frem for at svare oprigtigt på spørgsmålet (Kreuter, Presser & Tourangeau, 2008). Der svares således ud fra en såkaldt passenhedslogik. Med andre ord kan det være næsten umuligt at få respondenterne til at indrømme, at de ikke ønsker at komme i job eller uddannelse, fordi det kan opfattes som socialt uacceptabelt, hvis man ikke ønsker at blive selvforsørgende.

For at mindske denne form for bias er der i stedet for en dikotomisk svarmulighed anvendt en ordinalskaleret svarkategori, hvor respondenterne på en skala fra 1-7 (1=slet ikke, 7=i meget høj grad) kunne angive, i hvilken grad de ønskede at komme i job eller uddannelse. Det mindsker problemerne, men eliminerer dem på ingen måde. Derfor benyttes der også en yderligere 'proxy' for arbejdsmotivation i form af borgernes forventninger om, hvorvidt og hvornår de forventer at komme i beskæftigelse. Dette gøres ud fra logikken om, at hvis borgerne ikke *ønsker* at komme i job eller uddannelse, vil de heller ikke have *forventninger* om at komme det. Proxyen er imidlertid ikke optimalt udformet, da borgerne godt vil kunne have et ønske om at komme i arbejde, men på grund af deres problemstillinger ikke vil forvente, at de på noget tidspunkt kommer i job eller uddannelse. Den optimale proxy havde været at stille et spørgsmål om, hvor mange jobansøgninger de havde sendt inden for en bestemt tidshorisont. Jo flere ansøgninger, jo mere motiverede kunne man antage, at borgerne var. Fordi der er tale om en svag borgergruppe bestående af ikke-arbejdsmarkedsparete borgere, hvor der ikke stilles krav om aktiv jobsøgning, er denne metode dog heller ikke gangbar. Der kunne imidlertid have været stillet spørgsmål til borgernes opfattelse af egen aktive deltagelse i beskæftigelsestilbuddet. Der var indledningsvist formuleret en række spørgsmål omkring dette, men i revisionen af spørgeskemaet blev disse frasorteret, fordi spørgeskemaet kun måtte have et begrænset omfang, fordi flere borgere i

målgruppen for undersøgelsen lider af koncentrationsbesvær, psykiske problemer og deslige. Spørgeskemaet er derfor udformet som en afvejning mellem på den ene side at få stillet de *væsentligste* spørgsmål uden at ulejligge borgerne i for lang tid og på den anden side at mindske frafald undervejs i besvarelsesprocessen.

Foruden spørgsmålet angående, om borgeren ønsker at komme i job eller uddannelse, er der i borgerundersøgelsen fra 2016 blevet inkluderet et spørgsmål om, hvad borgerne *selv* ønsker for fremtiden. Her kunne borgerne svare 'at få et fuldtidsjob', 'at få et deltidsjob', 'at få et fleksjob', 'at starte i uddannelse', 'at få en førtidspension', 'jeg er allerede i job eller uddannelse' og 'ved ikke'.

Med udgangspunkt working alliance-teori, der beskrives i næste kapitel, er der blevet udarbejdet følgende spørgsmål til survey'en, der har til formål at undersøge borgernes vurdering af alliancen.

Tabel 6: Spørgsmål, der måler alliancen mellem borger og sagsbehandler

Working alliance
Mål (goals)
1: <i>I hvilken grad ønsker du at få et arbejde eller komme i uddannelse? (eller komme tilbage i job eller uddannelse)</i>
2: <i>I hvilken grad mener du, at du har forstået, hvad der skulle komme ud af den aktivitet/tilbud du har deltaget i?</i>
Indsatser/aktiviteter (tasks)
3: <i>I hvilken grad mener du, at du er blevet inddraget aktivt af din sagsbehandler, når din indsats er blevet tilrettelagt?</i>
4: <i>I hvilken grad mener du, at din sagsbehandler har taget højde for dine ønsker, når indsatsen er blevet tilrettelagt?</i>
5: <i>I hvilken grad mener du, at den indsats du har modtaget fra jobcentret, har taget udgangspunkt i dine behov for at komme nærmere job eller uddannelse?</i>
Relationen (bonds)
6: <i>Hvordan mener du, at samarbejdet mellem dig og din sagsbehandler har været, i forhold til at finde ud af, hvordan du kommer tilbage i job eller uddannelse?</i>
7: <i>I hvilken grad mener du, at din sagsbehandler forsøger at hjælpe dig? (til at komme i job eller uddannelse)</i>
8: <i>I hvilken udstrækning er du tilfreds med din sagsbehandler?</i>

Spørgsmålene i ovenstående skema er udarbejdet med udgangspunkt i teorien, men tilpasset til en beskæftigelsespolitisk kontekst. Ovenstående spørgsmål er blevet udarbejdet med inspiration fra 'Working Alliance Inventory' (Horvath, 1992), der er en valideret skala til undersøgelse af alliancen, men som nævnt er spørgsmålene blevet tilpasset en beskæftigelsespolitisk kontekst. Teorien og de otte spørgsmåls relation til teorien bliver synliggjort i kapitel otte. Det fulde spørgeskema, der er anvendt til undersøgelsen i 2016, kan ses i bilag 2.

7.1.3: Indsamlingen af besvarelser til borgerundersøgelserne

Populationen, der har været af interesse i borgerundersøgelserne, har været borgerne i Hjørring Kommune, som har modtaget sygedagpenge, jobafklaringsforløb, kontanthjælp, uddannelseshjælp eller dagpenge med mere end tre måneder (13 uger) på offentlig forsørgelse. Kravet om en forsørgelsehistorik på minimum tre måneder på offentlig forsørgelse er valgt for at sikre, at borgerne har været i stand til at danne sig et indtryk af jobcenterindsatsen og samarbejdet med deres sagsbehandler. Nyledige ville naturligvis ikke hverken være i stand til at vurdere jobcenterindsatsen eller samarbejdet med deres sagsbehandler.

En del af de fire grupper tilhører målgruppen for investeringsstrategien, men ikke de stærkeste borgere på de pågældende ydelser. Dagpengemodtagerne er medtaget for at have et sammenligningsgrundlag med en borgergruppe, der per definition er ressourcestærk i henhold til beskæftigelseslovgivningen. Desuden er dagpengemodtagerne medtaget, fordi undersøgelsen også havde til formål at undersøge, om Hjørring Kommunes arbejdsmarkedspolitiske værdier kunne genfindes i praksis. Værdierne er ikke blot afgrænset til målgruppen for investeringsstrategien, men for borgerne samlet set.

Indsamlingsmetoden har varieret, alt efter hvilken runde af borgerundersøgelsen der har været tale om. Derfor beskrives i det følgende de indsamlingsmetoder, der er anvendt i de forskellige runder af borgerundersøgelsen.

I forbindelse med første runde af borgerundersøgelsen blev en række indsamlingsmetoder overvejet. Indledningsvist blev det drøftet med jobcentrets ledergruppe, hvilke indsamlingsmetoder der, ud fra deres kendskab til borgergruppen, ville være mest hensigtsmæssige at anvende. Fire indsamlingsmetoder blev drøftet:

- Besvarelse af spørgeskemaet i samarbejde med sagsbehandler
- Elektronisk besvarelse per e-mail
- Personligt interview (ansigt til ansigt) i forbindelse med, at borgeren skulle til møde på jobcentret
- Telefoninterview

Den første indsamlingsmetode, besvarelse af spørgeskemaet i samarbejde med borgerens sagsbehandler, ville bestå i, at borgeren skulle besvare spørgeskemaet, mens borgeren var til samtale med sin sagsbehandler. Denne metode blev hurtigt fravalgt på grund af en række ulemper ved indsamlingsmetoden. Såfremt sagsbehandleren skulle hjælpe borgeren med at besvare spørgeskemaet, ville en stor andel af sagsbehandlerens tid og ressourcer gå til at hjælpe borgerne med at udfylde spørgeskemaet. Der ville dermed være mindre tid til sagsbehandling og det beskæftigelsesrettede arbejde. Endvidere er der en asymmetrisk magtrelation mellem borger og sagsbehandler. Sagsbehandleren har til opgave at hjælpe borgerne i beskæftigelse eller uddannelse, men er samtidigt en myndighedsperson, der potentielt set skal sanktionere borgerne økonomisk i tilfælde af, at de ikke lever op til deres forpligtelser. Sagsbehandlerne skal således balancere mellem, at der skal tages individuelle hensyn til borgerne samtidigt med, at der skal bevares et jobfokus (Baadsgaard, Jørgensen, Nørup, & Olesen, 2014; 11). Magtrelationerne mellem borger og sagsbehandler i den beskæftigelsespolitiske frontlinje i dansk sammenhæng blevet konceptualiseret som *samletalemagt/interaktionsmagt*. Magten er ikke enerådigt placeret hos sagsbehandleren, da borgeren også har mulighed for at udøve modmagt (Baadsgaard, Jørgensen, Nørup, & Olesen, 2014b; 171). Pointen er, at såfremt sagsbehandlerne havde forestået dataindsamlingen, ville borgerne sandsynligvis ikke svare sandfærdigt på spørgsmålene, og svarene ville blive trukket i en positiv retning. Dette ville i særdeleshed gøre sig gældende med hensyn til

borgernes vurdering af samarbejdet med sagsbehandleren. Fordelen ved indsamlingsmetoden havde været, at der kunne sikres en høj svarprocent, men ud fra ovenstående overvejelser blev denne indsamlingsmetode fravalgt.

Kort om borgerundersøgelsen fra 2015

Der blev i samråd med ledergruppen truffet en beslutning om, at borgernes besvarelser af spørgeskemaet skulle være *anonyme*. Beslutningen blev foretaget ud fra en betragtning om, at kun meget få borgere ville deltage i undersøgelsen, hvis ikke deres besvarelser var anonyme. Anonymiteten har imidlertid den store evalueringsmæssige ulempe, at det ikke giver mulighed for at lave en panelundersøgelse, hvor den enkelte borgers besvarelser kan følges over tid. Endvidere betyder det også, at det ikke er muligt at koble besvarelserne fra 2015 sammen med registerdata.

Dataindsamlingen blev derfor gennemført ved brug af tre metoder: elektronisk besvarelse per e-mail (dagpengemodtagere), personligt interview og telefoninterview.

Metoden og datagrundlaget for undersøgelsen fra 2015 beskrives ikke yderligere, da resultaterne derfra ikke er blevet anvendt i det videre arbejde med afhandlingen. Fokus lægges derfor på borgerundersøgelsen fra 2016.

Borgerundersøgelsen fra 2016

Borgerundersøgelsen fra 2016 er blevet indsamlet ved brug af to indsamlingsmetoder. De forsikrede ledige har besvaret spørgeskemaet elektronisk (via e-mail), mens der er blevet gennemført telefoninterview for de øvrige målgrupper. Der blev truffet beslutning om, at dagpengemodtagerne skulle besvare spørgeskemaet på egen hånd gennem et link sendt per e-mail ud fra en betragtning om, at dagpengemodtagerne udgøres af en relativt ressourcestærk gruppe.

Telefoninterview som indsamlingsmetode for de øvrige målgrupper blev valgt, fordi jeg af medarbejdere i arbejdsmarkedsforvaltningen blev gjort opmærksom på, at en stor andel svagere målgrupper for undersøgelsen har læsevanskeligheder eller koncentrationsbesvær. Der er således en del af den primære målgruppe for undersøgelsen, der ikke ville være i stand til at deltage i undersøgelsen, hvis en skriftlig besvarelse af spørgeskemaet var blevet valgt. Surveyforskningen viser også generelt, at lavere uddannede og svagere grupper samlet set er mindre tilbøjelige til at deltage i spørgeskemaundersøgelser (de Vaus, 2014; 126–127). Målgruppen for undersøgelsen er altså erfaringsmæssigt en gruppe, der er vanskelig at få til at deltage i spørgeskemaundersøgelser. Telefoninterviewet er valgt som indsamlingsmetode for de øvrige målgrupper, da denne metode kan mindske non-response og øge svarprocenten, da det ikke kræver læse- og skrivefærdigheder for at kunne deltage (de Vaus, 2014; 126).

Den væsentligste ændring af indsamlingsmetoden fra første til anden runde bestod i, at indsamlingen for de resterende målgrupper blev gennemført som et telefonisk interview foretaget af fire studentermedhjælpere, der var blevet instrueret i, hvordan interviewene skulle afvikles.

Ændringer af indsamlingsmetoden betød, at det blev muligt at gennemføre undersøgelsen, uden at den behøvede at være anonym. Besvarelser i anden runde er blevet gennemført uden at være blevet anonymiseret, hvilket har givet en række evalueringsmæssige fordele.

For det første gav det mulighed for at registrere baggrundsoplysninger om borgerne i et såkaldt 'baggrundskema', der indeholdt oplysninger om respondenternes køn, alder, ydelse med dertilhørende 'matchkategori', varighed på offentlig forsørgelse, telefonnummer, personnummer og a-kassetilhørsforhold for dagpengemodtagerne. Det gav ydermere mulighed for, at der kunne tilføjes enkelte nye spørgsmål til anden runde af spørgeskemaundersøgelsen.

For det andet gav det mulighed for, at besvarelsener af spørgeskemaerne kan kobles sammen med registeroplysninger fra Danmark Statistik, hvilket er blevet benyttet i afhandlingens tredje artikel.

Indsamlingen af besvarelser blandt alle grupper med undtagelse af dagpengemodtagere startede d. 1/8 2016 og blev afsluttet d. 25/8 2016. Såfremt en borger ikke besvarede et telefonopkald, blev der maksimalt rettet henvendelse til borgeren fire gange. For dagpengemodtagernes vedkommende startede dataindsamlingen d. 10/8 2016, og sidste besvarelse blev modtaget d. 1/9 2016. Der blev sendt tre rykkermails til borgerne med en uges mellemrum i løbet af perioden.

Sampling strategien har bestået i, at der er blevet foretaget to 'populationsudtræk' fra kommunens sagsbehandlingssystem. Ét bestående af *alle* dagpengemodtagere i Hjørring Kommune med mere end 13 uger på deres ydelse, der samtidigt havde en e-mailadresse tilknyttet. Dataudtrækket er foretaget d. 2/8 2016 og er således foretaget, kort inden dataindsamlingen begyndte. Dernæst er der foretaget et samlet 'populationsudtræk' bestående af *alle* borgere på sygedagpenge, i jobafklaringsforløb, jobparate kontanthjælpsmodtagere, aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere, der havde et telefonnummer tilknyttet og mere end 13 ugers forsørgelseshistorik. Herefter blev populationen inddelt i seks forskellige grupper (ud fra ydelse og matchkategori). Studentermedhjælperne fik til opgave at indsamle data for hver deres borgergruppe. Der har således ikke været tale om en egentlig stikprøveudvælgelse eller sampling strategi, da der er rettet henvendelse til (næsten) alle borgere i den definerede population.

Telefoninterviewet har dog haft den etiske problemstilling, at et mindre antal borgere har oplevet det som grænseoverskridende at blive kontaktet på deres private telefonnummer, hvilket blandt andet skyldes, at nogle af borgerne har psykiske problemstillinger i form af stærk angst og PTSD. I disse tilfælde er det høfligt blevet beklaget over for borgeren, at der er blevet rettet henvendelse til dem.

Det er blevet forsøgt undgået at kontakte terminalpatienter og borgere med svære psykiske lidelser, som potentielt ville kunne blive påvirket i negativ retning ved at blive ringet op med henblik på deltagelse i en spørgeskemaundersøgelse. Derfor blev der d. 27/6 2016 sendt en e-mail til de afdelingsledere, der har medarbejdere tilknyttet med sagsbehandlerfunktion. I e-mailen blev afdelingslederne opfordret til hurtigst muligt at informere deres sagsbehandlere om, at anden runde af borgerundersøgelsen skulle begynde fra starten af august, så borgerne var forberedte på, at de kunne modtage et opkald i løbet af august. Samtidigt blev det i e-mailen pointeret, at sagsbehandlere kunne kontakte mig, hvis de sad med borgere, der som følge af meget tunge problemstillinger *absolut ikke* måtte blive kontaktet i forbindelse med borgerundersøgelsen.

I en enkelt afdeling blev denne besked dog først videreformidlet til sagsbehandlere, efter nogle af medarbejderne allerede var gået på sommerferie. Det medførte, at enkelte af disse borgere nåede at blive kontaktet, inden sagsbehandlere kom tilbage fra sommerferie. Blandt borgerne generelt har der været tilfælde, hvor de har sat spørgsmålstejn ved, hvor studentermedhjælperne har fået deres telefonnummer fra, og som helst ville deltage, hvis det var muligt at gennemføre interviewet ansigt til ansigt, så borgerne kunne bekræfte interviewernes identitet. Mange borgere har dog været glade for muligheden for at få lov til at fortælle om deres erfaringer med jobcenterindsatsen, positive såvel som negative.

Interviewtiden blandt borgerne har varieret mellem 9-70 minutter. Det skyldes delvist, at nogle borgere kun er blevet stillet få spørgsmål, hvis de ikke har deltaget i nogen beskæftigelsesindsatser. Andre borgere er blevet stillet mange spørgsmål, hvis de har deltaget i flere typer beskæftigelsesindsatser. Årsagen til lange interviewtider på over en halv time skyldes dog primært, at flere borgere har været udfordrede i forhold til at forstå spørgsmålene eller huske svarmulighederne, så det har været nødvendigt at læse spørgsmålene flere gange. En anden årsag til lange interviewtider skyldes, at studentermedhjælperne var blevet instrueret i ikke at afbryde borgerne, hvis der var noget, borgerne havde brug for at fortælle. Af respekt

for borgerne og for at sikre dem en positiv oplevelse med at deltage i undersøgelsen har studentermedhjælperne derfor 'lyttet' til borgernes fortællinger.

7.1.4: Udarbejdelsen af medarbejderundersøgelsen, indsamlingsmetoden, overvejelser om bias og frafald

Medarbejderundersøgelsen har kun fundet inspiration i ganske få eksisterende undersøgelser på områder. Det skyldes primært, at spørgsmålene i medarbejderundersøgelsen har haft til formål at afdække de specifikke (kontekstnære) og programteoretiske elementer i Hjørring Kommunes investering ud fra et medarbejder- og implementeringssynspunkt. Altså var formålet at undersøge medarbejdernes opfattelse af implementeringen af investeringsstrategien. Samtidigt har formålet været at få medarbejdernes perspektiv på de spørgsmål, som borgerne blev stillet i borgerundersøgelsen, for at datatriangulere. Spørgerammen for undersøgelsen blev udarbejdet i samarbejde med ledergruppen med henblik på at nå til enighed om, hvilke elementer i investeringsstrategien der var relevante at afdække gennem et medarbejderperspektiv. Spørgsmålene til medarbejderne har fokuseret på fire faggrupper: beskæftigelsesarbejdere (sagsbehandlere), mentorer, virksomhedskonsulenter samt social- og sundhedsfaglige medarbejdere. Spørgsmålene har naturligvis varieret, afhængigt af hvilken personalegruppe der har været tale om.

Sagsbehandlerne er den medarbejdergruppe, der er størst fokus på i medarbejderundersøgelsen. Derfor fokuseres der i dette afsnit udelukkende på udarbejdelsen af spørgsmål til sagsbehandlergruppen.

Ser vi udelukkende på sagsbehandlergruppen, er der fra Baadsgaard *et al.* (2014c) direkte overtaget et spørgsmål om, hvilken sagsbehandlertilgang som ifølge dem er den bedste at anvende, hvis man skal have succes med sagsbehandlere. Sagsbehandlerne skulle prioritere fire sagsbehandlertilgange fra bedst til dårligst.

Investeringsstrategien forudsætter endvidere en øget grad af samarbejde og koordination på tværs af afdelinger internt i arbejdsmarkedsforvaltningen og på tværs af alle relevante forvaltninger i kommunen. Til at styre og optimere samarbejdet arbejdes der i Hjørring Kommune ud fra teorien om 'ledelse af relationel koordinering' (Hornstrup & Madsen, 2015). For at afdække kontaktgraden og samarbejdsrelationerne er sagsbehandlerne blevet adspurgt om, hvor ofte de har kontakt med de andre relevante afdelinger, forvaltninger og personer i sundhedsvæsenet. Herefter er de blevet bedt om at vurdere kvaliteten af samarbejdsrelationerne.

Med inspiration fra working alliance-teori, og for at triangulere borgernes vurderinger af sagsbehandlerne, er sagsbehandlerne blevet adspurgt om deres opfattelse af:

- i hvilken grad målet med indsatser, borgerne deltager i, gøres klart for borgerne
- i hvilken grad der gives medindflydelse til borgeren
- i hvilken grad jobcenterindsatsen tager udgangspunkt i borgernes ressourcer
- i hvilken grad der tages højde for borgernes ønsker

Disse fire spørgsmål burde muliggøre triangulering af borgernes og sagsbehandlernes opfattelser af jobcenterindsatsen og belyse de vigtigste elementer i working alliance-perspektivet. Når der arbejdes med realistisk evaluering, er det væsentligste imidlertid ikke sagsbehandlernes vurderinger, men derimod deltagernes (borgernes), fordi det er hos borgerne, at forandringspotentiallet ligger.

Spørgsmålene er blevet stillet for at få to perspektiver på de samme faktorer og for at undersøge, om medarbejderne oplever, at omstillingen af jobcenterindsatsen sker i overensstemmelse med programteoriens antagelser (et implementeringsperspektiv).

Et afsæt for investeringsstrategien og en central programteoretisk antagelse er, at ansættelsen af flere medarbejdere burde nedbringe beskæftigelsesmedarbejdernes sagsmængde og muliggøre kvalitativt bedre sagsbehandling. Med inspiration fra Dansk Socialrådgiverforenings undersøgelser af jobcentermedarbejdernes sagsmængder (Dansk Socialrådgiverforening, 2011, 2016) og tidsforbrug på

forskellige arbejdsopgaver (Dansk Socialrådgiverforening, 2009) er der blevet udarbejdet spørgsmål, som afdækker beskæftigelsesmedarbejdernes sagsmængde og tidsforbrug på henholdsvis administration, intern tid samt og direkte og indirekte borgerkontakt. Se bilag 1 for de øvrige spørgsmål til medarbejderne.

Der har kun været overvejet én indsamlingsmetode til medarbejderundersøgelsen: elektronisk besvarelse af spørgeskemaet gennem et link i en e-mail. Denne indsamlingsmetode er valgt, fordi den både er omkostningseffektiv, og fordi medarbejderne har haft mulighed for at gennemføre spørgeskemaet på et tidspunkt, hvor det passede dem. Gennem Hjørring Kommunes e-maillister er der blevet sendt en e-mail med en invitation til deltagelse i medarbejderundersøgelsen til medarbejderne i de relevante afdelinger. I e-mailen blev det blandt andet pointeret, at det var frivilligt at deltage i spørgeskemaundersøgelsen, og at deres svar ville forblive anonyme i undersøgelsen.

Svarprocenten i for beskæftigelsesmedarbejdere i Sygedagpengeafdelingen var i 2015 på 83 %, mens den i 2016 var faldet til 43,1 %. Blandt beskæftigelsesmedarbejdere ansat i Beskæftigelsesafdelingen var svarprocenten i 2015 på 88 %, mens den i 2016 var på 55,6 %. Den lavere svarprocent i 2016 hænger sandsynligvis sammen med, at medarbejderne ad flere omgange blev opfordret til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen i 2015 af jobcenterledelsen, mens det ikke var tilfældet i 2016.

Da hovedparten af empirien og metoden for surveyundersøgelserne nu er blevet gennemgået, fokuserer næste afsnit på at beskrive den realistiske evalueringens kvalitative datamateriale.

7.2: Den kvalitative empiri: kvalitative interviews og observationsstudie

For at forstå *hvorfor* kommunens indsats virker (mekanismerne) er det blevet udvalgt en række borgere og medarbejdere til uddybende kvalitative interviews. Der er i løbet af ph.d.-forløbet blevet gennemført kvalitative interviews med 20 borgere (sygedagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere) og med 18 forskellige medarbejdere (afdelingsledere, projektgruppemedarbejdere, beskæftigelsesmedarbejdere, virksomhedskonsulenter, psykologer, fysioterapeuter og sygeplejersker). De indledende interviews med afdelingsledere og projektmedarbejdere er primært blevet anvendt til at opstille antagelserne i programteorien (se evalueringsrapporten), mens interviewene med fagpersonalet anvendes til at belyse elementer af programteorien og forstå, hvordan indsatsen virker i praksis. Interviewene med medarbejderne er blevet gennemført i perioden fra marts 2015 til december 2016.

Borgerinterviewene anvendes udelukkende til at belyse programteorien og i særlig grad til at forstå, hvordan mekanismerne i programteorien virker for borgerne. Udvælgelsen af borgere til kvalitative interviews er foretaget på baggrund en strategisk udvælgelse, baseret på borgernes besvarelser af spørgeskemaet. I slutningen af spørgeskemaet blev borgerne spurgt, om de kunne være interesseret i at stille op til et opfølgende interview, og en udvalgt gruppe af disse borgere er efterfølgende blevet interviewet. Borgerinterviewene blev afviklet i perioden fra januar 2017 til og med juni 2017.

Udvælgelsen af borgerne til interviews er sket på baggrund af tre kriterier fra deres besvarelser af spørgeskemaet:

- Samarbejdet og alliancen med deres sagsbehandler
- Deres selvvurderede problemstillinger og selvvalgte progression
- Deres forsørgelsesstatus ni måneder efter spørgeskemaundersøgelsens gennemførelse

Det første udvælgelseskriterie er valgt, fordi det udgør den primære mekanisme i programteorien. Her er blevet interviewet borgere, der i spørgeskemaet både scorede højt og lavt på alliancespørgsmålene. Dette er gjort med henblik på at belyse,

hvilken betydning det har for borgernes forløb i beskæftigelsessystemet, hvis de har henholdsvis en svag eller en stærk alliance med deres sagsbehandler.

Det andet udvælgelseskriterie er valgt for at afspejle, at målgruppen for indsatsen er en heterogent sammensat gruppe med alsidige problemer og ressourcer. Omfanget af borgernes problemer vil endvidere kunne påvirke borgernes alliance med sagsbehandleren samt deres vurdering af jobcenterindsatsen, deres chancer for at opnå beskæftigelse og selvvaluerede progression.

Det sidste udvælgelseskriterier er valgt ud fra en betragtning om, at der vil kunne uddrages læring fra både succesfulde og mindre succesfulde forløb. Derfor er der både udvalgt borgere til interview, der ni måneder efter spørgeskemaundersøgelsen havde status som selvforsørgende (der ikke længere var tilknyttet jobcentret), og borgere der fortsat modtog en forsørgelsesydelse. Det viste sig i praksis at være en frugtbar tilgang, fordi de borgere, der var kommet i job (eller vendt tilbage til arbejde), var i stand til at reflektere over, hvilken betydning (eller mangel på samme) deres sagsbehandler havde haft for målopfyldelsen. Omvendt kunne de borgere, der fortsat var på offentlig forsørgelse, beskrive, hvilken betydning deres situation og deres sagsbehandler havde haft for, at de ikke var kommet i job eller uddannelse eller for deres progression mod arbejdsmarkedet.

Interviewene er blevet gennemført som semistrukturerede telefoninterviews med inspiration fra 'det realistiske interview' (Manzano, 2016). I praksis har dette haft den betydning, at der forud for alle borgerinterviews var blevet udarbejdet en individuelt tilpasset spørgeguide på baggrund af borgerens besvarelse af spørgeskemaet – med plads til at temaerne kunne berøres fleksibelt. De individuelt tilpassede spørgsmål har for eksempel haft den praktiske implikation, at der ikke er stillet uddybende spørgsmål om helbredets betydning for arbejdsmarkedsdeltagelse, hvis borgeren i spørgeskemaet ikke angav at have helbredsmæssige problemer. Ligeledes har det betydet, at borgere, der optrådte som selvforsørgende ni eller seks måneder efter spørgeskemaundersøgelsen, er blevet stillet spørgsmål om, hvilke faktorer der har haft betydning for, at de er blevet selvforsørgende. De øvrige

borgere blev herimod stillet spørgsmål om, hvad der var årsagen til, at de ikke var kommet i job eller uddannelse eller var vendt tilbage til deres arbejde.

'Det realistiske interview' er udviklet som en tilgang til at gennemføre kvalitative interviews i forbindelse med gennemførelse af realistiske evalueringer.

Hovedessensen i tilgangen er, at man præsenterer sin programteori (og CMO-konfigurationer) for interviewpersonerne til kommentering. Specifikke CMO-konfigurationer 'testes' i det realistiske interview ved at spørge interviewpersonerne, om antagelserne holder stik. Tilgangen anvendes i en yderst tilpasset form.

Programteorien er ikke direkte blevet præsenteret for borgerne af to årsager: For det første vil det kunne påvirke deltagernes svar (bias i positiv retning), hvis jeg som interviewer direkte sagde til borgerne, at jeg havde en antagelse om, at et godt samarbejde mellem borger og sagsbehandler (en stærk alliance) skaber de bedste resultater. Det kan føre til en uhensigtsmæssig *bekræftelse af programteorien*. For det andet bygger denne tilgang på en opfattelse af, at interviewpersonerne er bevidste om de komplekse årsagssammenhænge, der førte til, at de kom (eller ikke kom) i beskæftigelse. Man kan med andre ord 'tappe' interviewpersonerne for deres viden.

I relation til dette skelner Kvale og Brinkmann (2009) grundlæggende mellem to epistemologiske tilgange til den vidensproduktion der fremstilles i et interview: intervieweren som en rejsende eller som en minearbejder. Intervieweren som en 'rejsende' er en metafor for en socialkonstruktivistisk tilgang til interviewet, hvor interviewpersonens livsverden undersøges og fortolkes. Intervieweren som 'minearbejder' er en metafor for en mere positivistisk tilgang til vidensproduktion, hvor interviewpersonen agerer informant og 'ubesmittet' leverer viden til intervieweren.

Min egen tilgang til interviewet og den viden, der produceres i forbindelse hermed, ligger et sted mellem de to tilgange. Ud fra afhandlingens videnskabsteoretiske ståsted (korrigerbar realisme) eksisterer der en virkelighed uafhængigt af observatøren, men det er vanskeligt at opnå viden om virkeligheden, fordi den er

stratificeret og lagdelt. Det har den betydning for fortolkning af interviewene, at jeg er bevidst om, at den viden, der produceres, kun er provisorisk og kun afdækker dele af den komplekse sociale virkelighed. Interviewpersonernes udsagn tages som et udtryk for *deres* opfattelse af virkeligheden. De leverer samtidigt indsigt i dele af den eksisterende virkelighed, men deres udsagn fortolkes kritisk i forhold til programteorien.

For at nævne et eksempel på, hvordan interviewtilgangen har påvirket afviklingen af interviewene, kan vi bruge programteoriens hypotiserede mekanisme (alliancen) som eksempel. I stedet for at fremlægge for borgerne, at jeg har en antagelse om, at borger-sagsbehandler-samarbejdet er vigtigt, er der i stedet først blevet stillet åbne spørgsmål til borgerne om, hvilken betydning samarbejdet med deres sagsbehandler har haft for dem, og hvilken betydning sagsbehandleren har haft – både generelt og i forhold til arbejdsmarkedsdeltagelsen. Dette er gjort for ikke at påvirke respondenternes opfattelser i nogen given retning. Først derefter er antagelserne i working alliance-teorien blevet summeret for borgerne, og de er blevet bedt om at vurdere teorien i forhold til deres eget forløb i beskæftigelsessystemet. Det er så vidt muligt blevet gjort, uden at min egen holdning til teorien er blevet præsenteret for borgerne.

Samme tilgang er blevet anvendt, når de medarbejderinterview, der har til formål at *belyse* programteorien, er blevet afviklet. Der er for eksempel blevet stillet åbne spørgsmål om sagsbehandlerens betydning for borgernes progression mod arbejdsmarkedet. Herefter er der fulgt op med konkrete spørgsmål, der afspejler antagelserne i programteorien.

I forhold til det mindre observationsstudie, der er blevet gennemført som en del af arbejdet med afhandlingen, har der været fokus på afviklingen af den tværfaglige analyse. To borgere er blevet fulgt i deres samtale hos henholdsvis en psykolog, en fysioterapeut og en sygeplejerske, og drøftelsen af borgernes sag på den tværfaglige konference er ligeledes blevet observeret. Borgerne var på forhånd blevet adspurgt, om jeg som evaluator måtte have lov til at overvære deres samtaler, hvilket de forud

for TFA'en havde givet aktivt samtykke til. Formålet med observationsstudiet har været at få indblik i, hvordan den tværfaglige analyse er blevet afviklet i praksis, og hvad der har været både borgernes og de fagprofessionelles syn på processen. I pauserne mellem samtalerne med de tre fagligheder har borgerne været velvillige til at fortælle om deres opfattelse af at skulle deltage i den tværfaglige analyse og deres oplevelse af de enkelte fagligheder. Det har givet indblik i programteoriens mekanismer. For en videre beskrivelse af observationsstudiet og resultaterne herfra, se gerne evalueringsrapportens kapitel 8. Der afrapporteres *ikke* resultater fra observationsstudiet som en del af afhandlingen, men observationsstudiet har bidraget til at min forståelse for evaluanden.

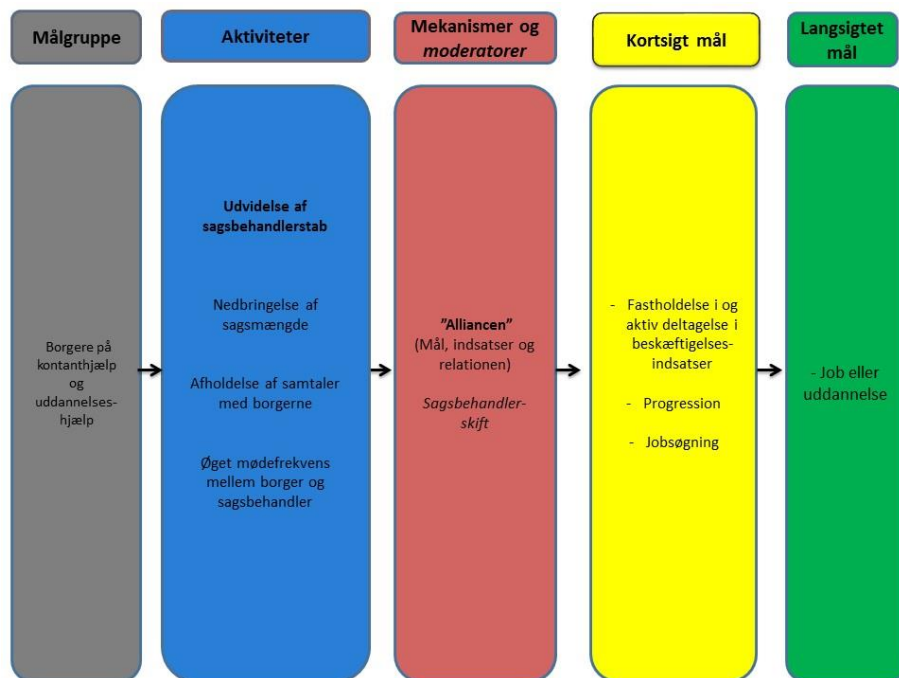
Næste afsnit sig med at præsentere en kort programteori for borger-sagsbehandlersamarbejdet, hvorefter det sekventielle evalueringsdesign præsenteres.

I kapitel 8 præsenteres det teoretiske perspektiv og perspektivets relevans for beskæftigelsesområdet begrundes ved at inddrage litteraturen om frontlinjemedarbejdere og socialt arbejde.

7.3: Programteori for samarbejdet mellem borger og sagsbehandler

I dette afsnit præsenteres den, forholdsvis simple, programteori der er blevet anvendt til at undersøge borger-sagsbehandler samarbejdets (alliancens) betydning for borgernes overgang til job eller uddannelse. Det beskrives hvilke datakilder (indikatorer), der anvendes til at belyse programteoriens elementer samt hvor i afhandlingen de forskellige delelementer berøres. Programteorien kan ses i nedenstående figur 4.

Figur 4: Programteori for borger-sagsbehandler samarbejdet



I ovenstående Figur 4 er programteorien for borger-sagsbehandler samarbejdet illustreret som et simpelt pilediagram. Programteorien er udarbejdet på baggrund af indledende kvalitative interviews med programmeredarbejdere i Hjørring Kommune, afdelingsledere og beskæftigelsesmedarbejdere samt på baggrund af working alliance teori.

Vi ser for det første, at målgruppen er afgrænset til at bestå af borgere på kontanthjælp og uddannelseshjælp – hvoraf en stor andel har problemer, der sætter en begrænsning for deres arbejdsmarkedsdeltagelse. Bevæggrunden for denne afgrænsning kan blandt andet ses i kapitel 2. Gruppen er identificeret ved hjælp af et udtræk fra Hjørring Kommunens sagsbehandlingssystem, der lå til grund for borgerundersøgelsen i 2016.

Under overskriften 'aktiviteter' ser vi, at medarbejderstaben blev udvidet som en del af investeringsstrategien. Det førte til at sagsmængden blev nedbragt fra 70-80 sager

pr beskæftigelsesmedarbejder før investeringsstrategien til 35-40 sager efter investeringsstrategien trådte i kraft. Dette er blevet belyst på baggrund af en intern opgørelse fra Hjørring Kommunes arbejdsmarkedsforvaltning. Logikken i programteorien, og hos Arbejdsmarkedsforvaltningen, har været at sagsmængdenedbringelsen ville føre til en ressourcefrigivelse hos beskæftigelsesmedarbejderne, så de i højere grad ville kunne sætte sig ind i borgernes sager, inddrage borgerne og tage højde for deres ressourcer og behov. De næste to elementer under overskriften aktiviteter 'afholdelse af samtaler med borgerne' og 'øget mødefrekvens' er indbyrdes forbundet. Disse aktiviteter er blevet belyse ved brug af data fra jobindsats.dk (se eventuelt bilaget til artikel 4 eller evalueringsrapporten). Logikken i programteorien, og hos arbejdsmarkedsforvaltningen, har her været, at borgerne gennem (hyppigere) møder vil være i stand til at opbygge et konstruktivt samarbejde (en alliance), hvilket leder os til næste 'kasse' med overskriften 'mekanismer og moderatorer'.

Mekanismen i programteorien består af alliancen mellem borger og sagsbehandler. Alliancebegrebet (og teorien) beskrives uddybende i det kommende kapitel 8. Alliancen 'måles' i afhandlingen ved brug af både kvantitative og kvalitative data. Som allerede beskrevet, er der i borgersurvey'en fra 2016 inkluderet en række spørgsmål, som havde til formål at måle alliancens styrke. I afhandlingens tredje artikel testes alliancens betydning for borgernes opnåelse af job og uddannelse ved brug af lineær regression. Kvalitativt er alliancens betydning for borgerne blevet belyst gennem kvalitative interviews med kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere samt interviews med beskæftigelsesmedarbejdere (se ovenstående afsnit 7.2 for udvælgelseskriterierne). I kapitel 9 præsenteres en kvalitativ analyse, der belyser alliancens betydning for borgerne på baggrund af de kvalitative interviews. Moderatoren i programteorien er benævnt 'sagsbehandlerskift'. Bevæggrunden for at inkludere denne moderator har været en antagelse om, at borgerne i forbindelse med et sagsbehandlerskift til 'starte forfra' med at etablere en alliance med deres nye sagsbehandler. Antagelsen er således, at et sagsbehandlerskift vil have en negativ betydning for borgernes alliance (de skal

etablere et nyt samarbejde med en ny sagsbehandler) og deres progression mod arbejdsmarkedet. Det har desværre ikke været muligt at komme i besiddelse af kvantitativt data, der måler sagsbehandlerskift. Deres belyses denne moderator udelukkende på baggrund af de kvalitative interviews, hvor borgerne er blevet spurgt, om de har skiftet sagsbehandler, samt hvad et eventuelt sagsbehandlerskift har betydet for dem.

De kort sigtede mål i programteorien består af 'fastholdelse i og aktiv deltagelse i beskæftigelsesindsatser', 'progression' og 'jobsøgning'. De tre kortsigtede mål i programteorien belyses hovedsageligt gennem de kvalitative interviews med borgere og beskæftigelsesmedarbejdere, hvor der er blevet spurgt ind til alle tre elementer. En undtagelse er dog 'progression' der er blevet målt kvantitativt i borgersurvey'en hvor borgerne er blevet spurgt om, i hvilken grad de mener, at de er blevet bragt nærmere arbejdsmarkedet som følge af jobcenterindsatsen. I evalueringsrapporten til Hjørring Kommune er alliancens betydning blevet behandlet tilbundsgående, mens variabelen ligeledes indgår i analysen i afhandlingens tredje artikel.

Det langsigtede mål i programteorien består af 'job eller uddannelse'. Det måles i afhandlingens tredje artikel på baggrund af DREAM-data og anvendes som den afhængige variabel i analysen. Deltagelse i job og uddannelse måles dog også på baggrund af de kvalitative interviews, hvor borgerne er blevet spurgt om, hvorvidt de er kommet i job eller uddannelse på interviewtidspunktet samt om de har haft beskæftigelse siden de deltog i spørgeskemaundersøgelsen. Som også beskrevet, er der gennemført en supplerende PSM-analyse for borgere med et under gennemsnitligt aktiveringsomfang med henblik på at undersøge, om sagsmængdereduktionen har medført en positiv beskæftigelseseffekt for de borgere, der ikke har oplevet intensiveret aktivering, men kun sagsmængdereduktionen. På den vis bindes aktiviteten 'sagsnedbringelse' og programteoriens langsigtede mål om beskæftigelse sammen.

Ovenstående programteori er naturligvis ikke uddybende for alle de faktorer, der kan påvirke borgernes overgang til job eller uddannelse. Det har imidlertid heller ikke

været meningen, eftersom det er en programteori for borger-sagsbehandler samarbejdet. Programteorien er ydermere holdt forholdsvis simpel. Andre faktorer vil selvfølgelig også påvirke alliancens styrke og borgernes opnåelse af job og uddannelse. Borgernes umiddelbare samarbejdsvillighed vil have betydning for, om der kan etableres en stærk alliance. Det samme kan siges om beskæftigelsesmedarbejdernes tilgang til borgerne. Hvis beskæftigelsesmedarbejderne for eksempel vælger at bruge den tid der er blevet frigjort som følge af sagsmængded nedbringelsen på administrative opgaver vil det også være hæmmende for alliancebygning. Arbejdsgiverne kan anses som 'gate-keepers' af jobs – de står med beslutningen om at hyre en medarbejder - og de er også fraværende i programteorien.

Programteorien er holdt simpel af to primære årsager. Programteorien har skullet være 'evaluerbar'. Det vil sige, at det har skullet være muligt at belyse alle dele af programteorien empirisk. Jo mere kompliceret en programteori bliver, jo vanskeligere (og tidskrævende) vil det blive at belyse den empirisk. Ydermere kan programteorier blive så komplicerede, at de bliver vanskelige at anvende i evalueringsarbejdet. Et landkort i størrelsesforholdet 1:1 er ikke særligt anvendeligt (Dahler-Larsen, 2013c, 124). Programteorien er således en afvejning mellem at være en virkelighedsnær beskrivelse og et anvendeligt redskab til evaluering. Komplexiteten vil i programteorier derfor altid blive reduceret, men vil ikke skulle reduceres så meget, at den ikke er sigende for det der foregår i indsatsen.

Da beskrivelse af de forskellige datakilder for den realistiske evaluering nu er foretaget og programteorien for borger-sagsbehandler samarbejdet nu er beskrevet, er det væsentligt at præcisere *hvordan* effektevalueringen og den realistisk evaluering i praksis er blevet kombineret i et *sekventielt* design, hvilket gennemgås i det følgende.

7.4. Kombination af effektevaluering og realistisk evaluering

I afhandlingens første artikel ”Realistisk evaluering: Et supplement eller et alternativ til effektevaluering” blev det synliggjort, at klassisk effektevaluering og realistisk evaluering baserer sig på vidt forskellige videnskabsteoretiske udgangspunkter og forståelser af, hvordan evaluering skal bedrives. Forskelle og ligheder mellem modellerne blev diskuteret og der blev argumenteret for, at det på trods af uenigheder mellem modellerne er muligt at kombinere modellerne til at belyse en evaluand. Anvendelsen af modellerne kan enten ske *integreret* eller *sekventielt*. Såfremt man som evaluator tilførende gruppen af fornyende realistiske evaluators, jævnfør artiklens distinktion mellem klassiske og fornyende realistiske evaluators, er der en række muligheder for at kombinere modellerne i et evalueringsdesign. En række af disse muligheder er vist i nedenstående figur 5.

Figur 5: Designmuligheder for kombination af realistisk evaluering og effektevaluering



Første mulighed for at kombinere modellerne består i at gennemføre en 'realistisk effektevaluering' – et eksempel på integreret anvendelse af modellerne. Her *integreres* modellerne til at udgøre én samlet evalueringsmodel. For en nærmere beskrivelse af denne model se selve artiklen. De to nedenstående muligheder for at kombinere modellerne er eksempler på sekventiel brug af modellerne. Her anvendes modellerne adskilt fra hinanden – der gennemføres med andre ord to forskellige

evalueringer af samme evaluand. Indsigterne fra hver af to evalueringsmodellerne anvendes herefter til at supplere hinanden i en syntese af resultaterne.

I afhandlingens evaluering af Hjørring Kommunes investeringsstrategi er den midterste model fra ovenstående figur blevet anvendt. Først er der blevet gennemført en realistisk evaluering (i 2017) og efterfølgende er der gennemført en klassisk effektevaluering af indsatsen.

Nedenstående figur 6 illustrerer dette og efterfølgende beskrives designvalgets implikationer mere indgående.

Figur 6: Afhandlingens anvendelse og kombination af realistisk evaluering og effektevaluering.



Ovenstående figur 6 viser hvordan de to evalueringsmodeller er blevet kombineret i praksis i evalueringen af Hjørring Kommunes investeringsstrategi med fokus på kontanthjælpsgruppen. Figuren har til formål at illustrere at modellerne er blevet anvendt *adskilt* fra hinanden og sekventielt. Først er der gennemført en realistisk evaluering med fokus på borger-sagsbehandler samarbejdets betydning for borgernes progression og overgang til job og uddannelse (se artikel 3 og kapitel 9 i afhandlingen). De konklusioner der drages som en del af hver enkelt evaluering står i første omgang alene, men i afhandlingens konklusionskapitel foretages der en syntese der en syntese af resultaterne. Der er endvidere en klar arbejdsdeling mellem modellerne, fordi evalueringsmodellerne kan noget forskelligt.

Effektevalueringen anvendes udelukkende til at undersøge *om* og hvor meget investeringsstrategien har virket, i forhold til at bringe aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse. Som nævnt gennemføres effektevaluering ved brug af registerdata hvor den kontrafaktiske situation forsøges etableret ved brug af difference-in-differences analyse og propensity score matching. Der er således tale om en ren kvantitativ analyse. Til sammenligning blev den realistiske evaluering gennemført med henblik på at undersøge, hvad der reelt foregik i investeringsstrategien – med fokus på borgersagsbehandler – og undersøge *om, hvordan* og *hvorfor* samarbejdet mellem parterne har betydning for opnåelse af job eller uddannelse. Som beskrevet anvendes der i den realistiske evaluering spørgeskemadata og registerdata til at undersøge *om* alliancen (mekanismen i programteorien) har en betydning for dette, mens det kvalitative datamateriale i form af interviews anvendes til at producere en empirisk forklaring på, hvordan og hvorfor dette kan være tilfældet.

Et væsentligt bindeled mellem den realistiske evaluering og effektevalueringen er den supplerende propensity score matching analyse for borgere med et 'lavt' aktiveringsomfang, der præsenteres i kapitel 8. De positive beskæftigelseseffekter for denne borgergruppe skyldes ikke intensiveret aktivering, men derimod sagsmængdereduktion. Ved brug af udelukkelsesmetoden er det således plausibelt, at de positive effekter for denne store gruppe af aktivitetsparate borgere enten skyldes alliancen mellem borger og sagsbehandler eller højere kvalitet i aktiveringen eller det socialfaglige beskæftigelsesarbejde (en mulig afledt effekt af sagsmængdereduktionen).

Som beskrevet anvendes indsigterne fra hver af de to evalueringsmodeller særskilt. Effektevalueringen estimerer effekterne, mens den realistiske evaluering producerer forklaringer på de positive effekter. I den hypotetiske situation, at én af evalueringerne havde vist et negativt resultat var resultaterne fra den anden analyse ikke blevet invalideret. Havde effektevalueringen ikke vist positive effekter, ville den realistiske evalueringens resultater forsat være gyldige. Konklusionen ville blot være, at borger-sagsbehandler samarbejdet påvirker borgernes overgang til job eller

uddannelse, men at investeringen ikke havde medført positive effekter. Omvendt ville det på baggrund af en positiv effektevaluering og en negativ realistisk evaluering kunne konkluderes, at der var positive effekter af investeringsstrategien, men at det ikke skyldes samarbejdet mellem parterne. Men i kraft af at begge evalueringer viser positive resultater, kan indsigterne bruges til at supplere hinanden.

Da det sekventielle design og dets betydning for evalueringen nu er beskrevet, præsenterer næste kapitel afhandlingens teoretiske perspektiv – allianceteori.

Kapitel 8: Afhandlingens teoretiske afsæt – working alliance

Hjørring Kommunes investering består foruden de aktive rehabiliterende indsatser også af en betydelig oprustning på medarbejderfronten. Ansættelsen af flere sagsbehandlere har haft til formål at reducere beskæftigelsesmedarbejdernes sagsmængde, øge kvaliteten af sagsbehandlingen og producere en god samarbejdsrelation mellem borger og sagsbehandler.

Afhandlingen baserer sig på et middle-range-teoretisk perspektiv, der går under betegnelsen working alliance-teori. Det teoretiske perspektiv er blandt andet blevet anvendt til at udvikle programteorien for Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet, der blandt andet fokuserer på nedbringelse af beskæftigelsesmedarbejdernes sagsmængder. I evalueringsrapporten anvendes det teoretiske perspektiv til at belyse 'mekanismen' i programteorien. Ydermere anvendes det teoretiske perspektiv i afhandlingens tredje artikel til at undersøge sammenhængen mellem en stærk alliance og efterfølgende overgang til job eller uddannelse.

Working alliance-teori sætter fokus på borgernes forhold til og samarbejde med sagsbehandleren og fagpersonalet. Den centrale kausale antagelse i working alliance-teori er, at et godt forhold og et konstruktivt samarbejde mellem borger og fagpersonale, hvor der er borgerinddragelse og medbestemmelse, øger borgernes motivation og aktive deltagelse i en indsats, hvilket bidrager til at skabe et bedre outcome.

I kapitlet beskrives først baggrunden for udviklingen af allianceteorien. Dernæst berøres teoriens centrale antagelse. Herefter begrundes teoriens relevans og anvendelighed ud fra litteraturen om frontlinjemedarbejdere. Slutteligt kritiseres det teoretiske perspektiv.

8.1: Baggrunden for udviklingen af working alliance-teori

Working alliance-teori har sit ophav inden for det psykoterapeutiske område. I en historisk analyse af udviklingen på det psykoterapeutiske felt beskriver Wampold (2001) blandt andet baggrunden for working alliance-teori. Wampold gennemgår, hvordan det psykoterapeutiske felt havde som ambition at efterligne det medicinske felt og producere evidensbaseret viden om, hvilke psykoterapeutiske tilgange der var mest effektive til at afhjælpe borgernes psykiske problemstillinger.

Gennem en række RCT-forsøg blev det hurtigt etableret, at psykoterapi var effektivt til at afhjælpe klienters psykiske problemstillinger sammenlignet med kontrolgrupper, der ikke modtog nogen form for indsats. Efterfølgende var der stærk debat mellem forskellige psykoterapeutiske skoler om, hvilken psykoterapeutisk tilgang der var mest effektiv til at afhjælpe borgeres psykiske problemstillinger.

Det ene RCT-forsøg efter det andet viste imidlertid, at der sjældent var nogen forskel i outcome afhængigt af, hvilken psykoterapeutisk tilgang der blev anvendt. Ifølge Wampold var dette et hårdt slag for mange psykoterapeuter, fordi den gængse forestilling var, at den aktive ingrediens skulle findes i den konkrete psykoterapeutiske tilgang og i de specifikke metoder, der fandt anvendelse inden for tilgangen.

Sat på spidsen viste forskningen på området, at (næsten) alle psykoterapeutiske tilgange var lige effektive til at afhjælpe borgernes psykiske problemstillinger. Psykoterapi var altså effektivt sammenlignet med 'ingen indsats', men der var næsten ingen forskelle i effektivitet mellem de forskellige psykoterapeutiske tilgange. En smule provokerende formuleret, kan hovedeffekten af psykoterapi således klassificeres som en form for placeboeffekt, da effekten ikke er funderet i anvendelsen af specifikke metoder (Wampold, 2001; 75). Wampold benævner disse effekter som 'generelle effekter' eller 'the common factors'. Det måtte altså være noget andet end selve indholdet i de psykoterapeutiske tilgange, der kunne forklare, hvorfor psykoterapi virker. Svaret blev for mange, at psykoterapiens effektivitet

hovedsageligt skulle findes i forholdet og samarbejdet mellem terapeut og klient, i den såkaldte working alliance. Sidenhen har den psykoterapeutiske forskning etableret en konsistent positiv sammenhæng mellem en god alliance og positive resultater fra psykoterapi (Horvath & Greenberg, 1994).

Den forståelse af working alliance-begrebet og teorien der anvendes i afhandlingen er oprindeligt udviklet af Bordin (Bordin, 1979, 1983), der var professor i psykologi ved University of Michigan. Hans afsæt for udviklingen af working alliance teori var netop, at var den specifikke psykoterapeutiske tilgang ikke nødvendigvis var den vigtigste aktive ingrediens i psykoterapi, men at forholdet mellem terapeut og klient var mindst lige så vigtigt for at opnå positive resultater. Denne antagelse er ikke enestående for Bordin. En række forfattere forsøger fra 1950'erne og frem at definere working alliancen (se f.eks. Greenson, 1965; Strong, 1968; Zetzel, 1956). Forfatterne arbejder imidlertid inden for en mere snæver psykoterapeutisk ramme, og deres forståelse af begrebet kan deres ikke umiddelbart overføres til andre på andre områder.

Bordins forståelse og teoretisering af begrebet er forskere blevet beskrevet som et pan-teoretisk koncept (Horvath, 1994; Doran, 2016). Det vil sige et overordnet teoretisk begreb, der kan appliceres på flere genstandsfelter. Der er med andre ord tale om en middle-range teori. Valget af Bordins forståelse af working alliance skyldes netop, at definitionen befinder sig på et abstraktionsniveau, der gør det muligt at anvende det teoretiske perspektiv på andre genstandsfelter end blot det psykoterapeutiske område. Som beskrevet i litteraturgennemgangen har begrebet for eksempel også fundet anvendelse i forbindelse med undersøgelser af beskæftigelsesrettet rehabilitering (Lustig *et al.*, 2002; Donnell, Strauser and Lustig, 2004; Pruett *et al.*, 2008; Wagner, Wessel and Harder, 2011).

8.2: Teoriens centrale antagelser

Bordin teoretiserede hvilke elementer i et terapeut-klient forhold, der ville kunne bidrage til at skabe positive resultater. Bordins working alliance perspektiv lever op

til de gængse forståelser af, hvad en teori er. For at der er tale om en teori, skal det specificeres, at der er en sammenhæng mellem mindst to variabler 'X' og 'Y'. I Bordins tilfælde fører en indsats (X) til et positivt resultat (Y). Samtidigt skal inddrages en forklaring, i nærværende afhandling i form af 'alliancen' (Z) – på, hvorfor der er kausalitet mellem de to variabler og ikke blot en sammenhæng. Forholdet mellem variablerne og forklaringen uddybes i det følgende, hvor teorien gennemgås og eksemplificeres.

Kært barn har mange navne. Alliancen mellem klient og terapeut bliver i litteraturen benævnt som 'the working alliance', 'the therapeutic alliance' og 'the helping alliance', men de forskellige begreber dækker essentielt over det samme (Messer & Wolitzky, 2010). På det psykoterapeutiske område er der traditionelt skelnet mellem outcome-forskning, der undersøger effekterne af psykoterapien, og procesforskning, der undersøger forskellige aspekter ved den psykoterapeutiske proces. Working alliance-teori og undersøgelser af alliancen skal ses som et forsøg på at binde proces og effekt sammen (Ardito & Rabellino, 2011). Dermed har intentionerne bag teoretiseringen og begrebsliggørelsen af working alliance grundlæggende haft samme intentioner, som den realistiske evaluering har haft inden for evalueringsforskningen. Netop fordi der fokuseres på både proces og effekt i working alliance-teorien, bør perspektivet være anvendeligt i en realistisk evaluering.

Bordin forstår working alliance som værende det aktive relationelle element (mekanismen) i *alle* forandringsskabende forhold. På beskæftigelsesområdet kan begrebet på grund af sin brede definition også anvendes til at forstå for eksempel sagsbehandler-borger-forholdet eller mentor-borger-forholdet, da begge disse relationer har til formål at skabe forandring eller adfærdssændringer hos borgerne. Endvidere er der i høj grad goodness of fit mellem realistisk evaluering og definitionen af working alliance. Dette skyldes, at antagelsen i realistisk evaluering er, at det ikke er selve indsatsen, der skaber forandringen, men derimod hvordan borgerne 'ræsonnerer' og ændrer adfærd på baggrund af de ressourcer, de præsenteres for i forbindelse med indsatsen (mekanismen). Afsættet for anvendelse

af working alliance-teori er derfor, at forholdet mellem borger og sagsbehandler er ét af de forhold, der kan være med til at skabe adfærdsændringer blandt investeringsstrategiens målgruppe.

Bordins teoretisering af alliancen betoner det positive samarbejde mellem klient og terapeut med henblik på at opnå de ønskede resultater. Oprindeligt var Bordins teoretisering et forsøg på at integrere og syntetisere forskellige indsigter fra det terapeutiske forskningsfelt. Ifølge Bordin blev han i løbet af arbejdsprocessen klar over, at working alliance-teorien kan anvendes på og burde være generaliserbar for enhver relationbaseret forandringsproces (Bordin, 1979; 252, 1983; 35). Som eksempler, hvor begrebet kan finde anvendelse, nævner han lærer-elev-relationer, forælder-barn-relationer og leder-medarbejder-relationer.

Bordin beskriver working alliance som værende et samarbejde om forandring med en person, der søger forandring (change seeker), og en forandringsagent (change agent). Nøglen til at skabe forandring ligger i kvaliteten af samarbejdsrelationen (alliancen) mellem disse parter.

Alliancen består ifølge Bordin af tre gensidigt afhængige elementer (Bordin, 1983):

- Gensidigt samarbejde og forståelser angående målene i forandringsprocessen ('goals'/mål)
- De aktiviteter, der skal skabe resultaterne ('tasks'/opgaver eller aktiviteter)
- Forholdet mellem parterne ('bonds'/bånd)

Målene refererer til de outcomes, som de igangsatte aktiviteter har til formål at bibringe. For at sikre motivation til aktiv deltagelse er det ifølge Bordin vigtigt, at begge parter er enige om målene med indsatsen, og at målene står klart for borgerne (spørgsmål 1 og 2 i afhandlingens tabel 6). Disse faktorer er påvirket af, om borgeren er blevet inddraget aktivt i tilrettelæggelsen af indsatsen (spørgsmål 3 i tabel 6), og afhænger også af klar kommunikation og klarhed om formålet med indsatsen. Indsatsens succesrate på beskæftigelsesområdet vil ud fra Bordins forståelse blive påvirket af, om borgeren er enig i, at målet for vedkommende er at komme ud på arbejdsmarkedet. Det vil endvidere være påvirket af, hvor tydeligt det

er for borgeren, hvad formålet med at deltage i en given indsats er. At forstå formålet med en indsats er af afgørende betydning i working alliance-teori, hvilket kan illustreres gennem følgende citat af Bordin:

”The therapist is the major source in the selection of therapeutic tasks, but the patient must understand the relevance of these activities to change in order to maintain the role of an active partner.” (Bordin, 1994; 16)

Citatet kan næsten overføres direkte til beskæftigelsesområdet. Sagsbehandleren har myndighedsansvaret og står for tilrettelæggelsen af den aktive indsats, men det er vigtigt, at borgeren forstår formålet og væsentligheden af at deltage i indsatsen, for at borgeren deltager aktivt og motiveret. Dette påvirkes af, i hvilken grad borgeren inddrages i tilrettelæggelsen af opgaver (spørgsmål 4 i tabel 6). Bordin beskriver for eksempel, at forhandling mellem parterne (omkring mål og opgaver) er en integreret del af alliancebygningen (Bordin, 1994; 15). Det betyder også, at hvis borgeren ikke enig i målet eller bevidst om formålet med en beskæftigelsesindsats, vil det hæmme borgerens motivation og aktive deltagelse i indsatserne (spørgsmål 1 og 2 i tabel 6).

’Opgaverne’ refererer til de aktiviteter, der skal gennemføres som et led i terapien (Bordin, 1994). Alliancens styrke afhænger af mere end blot klarhed omkring målene. Den beror også på en gensidig forståelse af, hvilke opgaver/aktiviteter parterne hver især skal udføre for at bidrage til målopfyldelsen, samt i hvilken grad borgeren er i stand til at udføre og deltage i de pågældende aktiviteter (Bordin, 1983; 35). Aktiviteterne skal med andre ord være i overensstemmelse med borgerens ressourcer og behov og på samme tid udfordre borgeren, uden at der kræves for meget af borgeren (spørgsmål 5 i tabel 6). Alliancens styrke vil afhænge af, i hvor høj grad borgeren forstår sammenhængen mellem de opgaver og aktiviteter, vedkommende skal udføre, og hvordan de bidrager til opfyldelsen af målene (Bordin, 1979; 254). Oversat til den specifikke evalueringsmæssige kontekst handler det således om, at borgerne skal kunne se formålet med at deltage i beskæftigelsesindsatser, og de skal kunne se, hvordan indsatserne har til formål at bringe dem nærmere job eller uddannelse. Samtidigt skal beskæftigelsesindsatserne

matche borgerens udfordringer og ressourcer og tage udgangspunkt i borgernes behov (spørgsmål 5 i tabel 6). For at sikre et velfungerende samarbejde skal begge parterne derfor opfatte aktiviteterne som både relevante og effektive i forhold til målopnåelsen (Horvath & Symonds, 1991).

Endelig refererer 'bånd' til de positive kvaliteter ved samarbejdsrelationen, der skabes af blandt andet gensidig tillid, accept og tiltro til gode intentioner (Bordin, 1979; 36). Ifølge Bordin afhænger muligheden for at bygge en god samarbejdsrelation blandt andet af, hvor meget tid partnerne tilbringer med hinanden. I forhold til afhandlingens genstandsfelt vil skiftende sagsbehandlere, lav mødefrekvens og manglende tid på møderne mellem borger og sagsbehandler kunne bidrage til at underminere og svække alliancen. Samtidigt vil det være af afgørende betydning, at borgeren har en reel opfattelse af, at vedkommendes sagsbehandler oprigtigt forsøger at hjælpe borgeren til at komme nærmere beskæftigelse eller uddannelse (spørgsmål 7 i tabel 6). Samtidigt bidrager det positivt, hvis borgeren bredt set er tilfreds med sin sagsbehandler, føler sig aktivt inddraget og oplever, at der er taget højde for vedkommendes ønsker. Der skal således være en god samarbejdsrelation (spørgsmål 6 i tabel 6).

Ifølge Bordin erstatter alliancen ikke de øvrige aktive ingredienser i terapien. Alliancen kan derimod bidrage, at klienten accepterer og følger behandlingen. Overført til beskæftigelsesområdet har alliancen mellem borger og sagsbehandler betydning for, om borgeren accepterer og ser meningen med den aktive beskæftigelsesindsats, hvilket ifølge teorien har betydning for borgerens aktive deltagelse i indsatserne. På den ene side er det altså ikke umiddelbart forholdet mellem borger og sagsbehandler (alliancen), der isoleret set bidrager til borgernes progression mod arbejdsmarkedet. I dette tilfælde en 'variabel', der ligger før (og samtidigt med) den aktive beskæftigelsesindsats, som influerer på, om borgerne er motiverede til at deltage aktivt i indsatserne og kan se meningen med det. På den anden side, kan alliancen have en direkte og selvstændig indflydelse på borgernes eget arbejde med deres progression og jobsøgning, der ligger *uden for* det der foregår i regi af beskæftigelsessystemet.

Relateret til distinktionen mellem medierende og moderende mekanismer (se kap 6 afsnit 6.3.3.) kan alliancen således anskues som *både* en medierende og en modererende mekanisme. Jeg mener ikke, at alliancen bør anskues som en *kontekst*, der influerer på, hvorvidt for eksempel virksomhedsrettet aktivering virker. Det skyldes, at *indsatsen*, her eksempelvis virksomhedsrettet aktivering, kan anskues som en kontekst i realistisk evaluering jævnfør afsnit (6.3.3). Alliancen vil være én af flere mekanismer, der påvirker deltagernes udbytte af den virksomhedsrettede aktivering.

Jeg mener, at alliancen har potentiale til at have selvstændig forklaringskraft i forhold til kontanthjælpsborgeres overgang til beskæftigelse af følgende årsager.

For det første antages det i selve teorien, at alliancen er et selvstændigt forandringskabende potentiale. Bordin erkender, at det ville være en oversimplificering at påstå at *"Technique and methods do not really matter; it is how strong a change alliance is developed that determines outcome"* (Bordin, 1983, 36), men han hævder ikke desto mindre, at alliance har en *selvstændig* forklaringskraft. I tråd hermed anvendes alliancen i den eksisterende kvantitative psykoterapeutiske forskning som en selvstændig forklarende variabel. For at være tro mod teoriens antagelser anvendes alliancevariablen ligeledes som en selvstændig forklarende variabel i afhandlingen. For det andet viste den supplerende effektanalyse for borgere med et 'lavt' aktiveringsomfang positive effekter af sagsmængdednedbringelsen. Effekten for denne gruppe skyldes ikke intensiveret aktivering. Det er således plausibelt, at en del af den positive effekt kan tilskrives samarbejdet og alliancen mellem borger og sagsbehandler, som undersøgt i artikel tre.

Bordin berører også, hvilke faktorer der er befordrende for opbygning, vedligeholdelse og reparation af alliancen. Bordin nævner blandt andet gensidig forventningsafstemning mellem partnerne som afgørende herfor (Bordin, 1979; 255). Her skal de deltagende parter udvise reciprocitet og gensidigt leve op til de

aftalte forpligtelser. Manglende reciprocitet er med til at nedbryde alliancen. Med andre ord er det vigtigt, at de indgåede aftaler overholdes.

Bordin arbejder med fire centrale antagelser, hvoraf to kan anses som særligt vigtige i forbindelse med beskæftigelsesrettet rehabilitering (Bordin, 1979; 253):

- 1) Effektiviteten af en indsats skal ses som en funktion af alliancens styrke.
- 2) Alliancens styrke afhænger af goodnes of fit mellem forandrings søgeren og forandringsagenten.

Det første af de to punkter er blevet uddybet i det foregående. Retter vi blikket mod det andet punkt, er antagelsen, at alliancen mellem klient og terapeut – eller borger/sagsbehandler på beskæftigelsesområdet – vil afhænge af 'matchet' mellem de involverede parter. Hvorvidt 'matchet' skal anses som en del af selve alliancen, eller blot som en faktor der påvirker alliancen kan ikke udledes på baggrund af Bordins teoretisering (Bordin, 1979).

'Matchet' mellem borger og sagsbehandler i en beskæftigelsespolitisk kontekst kan være vanskeligt at undersøge, da det vil afhænge af kvalitative faktorer såsom partnernes personlighed. En måde at undersøge det på vil imidlertid være at spørge borgerne om, hvor tilfredse de er med sagsbehandleren, og hvordan de vurderer samarbejdsrelationen mellem partnerne (spørgsmål 8 i tabel 6). Her er det dog mest hensigtsmæssigt at tænke på 'matchet' som en del af relationen (bonds), og dermed alliancen, fordi spørgsmålet i lige så høj grad kan anses som en proxy for relationen.

Alt i alt vil det væsentlige vil være borgerens vurderinger samlede på disse parametre, fordi det netop er borgeren, der skal gennemgå 'forandringsprocessen', og fordi mekanismerne ofte skal findes hos deltagerne ifølge den realistiske evaluering.

Et relevant spørgsmål i denne sammenhæng er, hvorfor en teori, der er udarbejdet på det psykoterapeutiske felt, kan være anvendelig på beskæftigelsesområdet? I næste afsnit argumenteres der for teoriens relevans og anvendelighed på området ved at tage udgangspunkt i litteraturen om frontlinjemedarbejdere.

8.3: Teoriens relevans og anvendelighed på beskæftigelsesområdet – arbejdet i den beskæftigelsespolitiske frontlinje

Siden Michael Lipsky i 1980 udgav sin bog *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Service* (Lipsky, 2010a), er der kommet et stigende fokus på frontlinjemedarbejdernes betydning for politikken indhold og udformning, når den leveres til borgerne. Den centrale antagelse i street-level-forskningen er, at frontlinjemedarbejderen har en afgørende betydning for, *hvilken* service borgerne modtager i deres møde med det offentlige. Med udgangspunkt i antagelserne om frontlinjeteori og den eksisterende forskning i frontlinjemedarbejdernes betydning for politikken udformning for borgerne beskæftiger afsnittet sig med at argumentere for allianceteoriens anvendelighed på beskæftigelsesområdet.

Socialt arbejde i den beskæftigelsespolitiske frontlinje udspiller sig som interaktioner mellem borger og beskæftigelsesmedarbejder (Danneris & Dall, 2017; Hansen & Natland, 2017; Danneris & Herup Nielsen, 2018) . Frontlinjeteorien forudsætter, at frontlinjemedarbejdere (street-level bureaucrats), der i deres arbejde direkte har kontakt med borgere, har en høj grad af diskretion. Det vil sige, at medarbejderen for eksempel har myndighed til at foretage et fagligt skøn over, hvad en borger er berettiget til at modtage (Lipsky, 2010b). På beskæftigelsesområdet har sagsbehandleren/beskæftigelsesmedarbejderen myndighedsansvaret for borgeren. Inden for lovgivningens rammer og de organisatoriske retningslinjer har beskæftigelsesmedarbejderne for eksempel myndighed til at sanktionere borgerne økonomisk, hvis de ikke deltager aktivt i beskæftigelsesindsatsen eller udebliver fra møder. Ydermere, og særligt væsentligt i denne sammenhæng, er det sagsbehandlerne, der står for at tilrette borgerens aktive beskæftigelsesindsats ud fra flere hensyn, såsom borgerens behov, kommunens beskæftigelsesstrategi, kommunens økonomi, ventelister på aktive tilbud, muligheder for en virksomhedsrettet indsats og så videre.

Teorien forudsætter således en høj grad af diskretion, det vil sige et handlerum, hvor sagsbehandleren kan tilpasse sin tilgang til den enkelte borger. Der er som minimum syv argumenter for, at diskretion ikke blot er vigtigt, men en nødvendighed i det beskæftigelsesfaglige maskinrum, der især udgøres af mødet mellem borger og sagsbehandler. Sagsbehandlerens diskretion og mulighedsrum anser jeg som værende afgørende for, at der kan opbygges alliancer mellem borger og sagsbehandler. Hvis sagsbehandlingen blev udført på mekanisk og standardiseret vis, ville det være vanskeligt – om end ikke umuligt – at udvikle en samarbejdsrelation mellem parterne, hvor borgerinddragelse og indflydelse er i højsædet. Sagsbehandlerens diskretion giver ligeledes mulighed for, at de kan tilpasse deres tilgang til den enkelte borger, afdække borgernes behov, være lydhøre for deres ønsker og i bedste fald give borgerne en behovsorienteret beskæftigelsesindsats, der kan bringe dem nærmere arbejdsmarkedet. De syv argumenter for, hvorfor diskretion er nødvendigt i forhold til investeringsstrategien og for at opbygge stærke alliancer, præsenteres i det følgende.

1) Politiske mål er ofte uklare, generelle og baseret på kompromisser (Zacka, 2017). Dette betyder, at sagsbehandlerne skal *fortolke* målene i forhold til konteksten og tilpasse deres arbejde på baggrund heraf. Disse mål skal ydermere fortolkes i forhold til hver enkelt borger, hvilket medfører nødvendigheden af diskretion og fleksibilitet i det socialfaglige arbejde. Et konkret eksempel fra investeringsstrategien er projektets motto: 'Rette indsats til rette borger på rette tidspunkt' (Hjørring Kommune, 2014a; 5). Det er overvejende *beskæftigelsesmedarbejderens* opgave at finde det rette tilbud til borgeren på det rette tidspunkt, hvilket kræver en udpræget grad af diskretion. Det skyldes at det kræver en fortolkning af borgerens behov at finde det rette tilbud, samt forudsætter, at beskæftigelsesmedarbejderen har et mulighedsrum til at vælge mellem forskellige indsatser til borgeren. I forhold til allianceteorien giver dette handlerum mulighed for, at borgeren kan inddrages aktivt i tilrettelæggelsen af indsatsen, og at der kan tages højde for borgerens præferencer, hvilket ifølge teorien er en afgørende forudsætning for en stærk alliance. Omvendt vil alliancens styrke kunne påvirke, i

hvor høj grad det er muligt at tilrettelægge 'det rette' forløb for borgerne, fordi et godt samarbejde, alt andet lige, vil påvirke identifikationen af dette – blandt andet gennem parternes indbyrdes kommunikation.

2) Målene for investeringsstrategien kan være modstridende og tvetydige. Den officielle målsætning for investeringsstrategien er, at flere skal i job og uddannelse. Tvetydigheden kommer til udtryk ved, at sagsbehandlerne kan vælge at fortolke det som, at der skal arbejdes hen imod (ustøttet) fuldtidsbeskæftigelse for nogle borgeres vedkommende, mens det for andre borgere kan være, at der arbejdes hen mod et fleksjob. Investeringsstrategiens motto om, at borgeren skal gives det rette tilbud, åbner endvidere op for, at der kan være konfliktende og modstridende mål. Såfremt sagsbehandlerens vurdering er, at det rette for en borger vil være tilkendelse af en førtidspension, vil det være i modstrid med den overordnede målsætning om job eller uddannelse, men ikke i modstrid med målsætningen om, at borgeren skal gives det rette tilbud. Sagsbehandlerne kan her opleve et krydspres (Vedung, 2015) mellem de modstridende målsætninger, hvor konsekvensen kan være, at de gør det, der er 'lettest' for dem selv i deres arbejde, for at 'cope' med krydspreset. Her er det igen afgørende, at beskæftigelsesmedarbejderen har mulighed for at udøve sit faglige skøn. I henhold til allianceteorien vil det ydermere være af afgørende betydning, at borgeren er enig i det mål, der er sat for vedkommende, fordi det vil fostre engagement og aktiv deltagelse. Såfremt borgeren ikke er enig i målet om opnåelse af beskæftigelse, vil det være yderst vanskeligt at skabe en stærk alliance. Beskæftigelsesmedarbejder vi imidlertid kunne forsøge påvirke og ændre borgernes opfattelse gennem samtaler og samarbejde med borgeren.

3) Alle indsatser har begrænsede ressourcer. Det er naturligvis også tilfældet med investeringsstrategien på trods af den store ressourcetilførsel. Såfremt der skal skabes resultater for borgerne, skal der mobiliseres ressourcer. Der vil skulle mobiliseres ressourcer i form af penge til de aktive beskæftigelsesindsatser, men særligt vigtigt skal der mobiliseres ressourcer fra sagsbehandlerens side, som skal disponere og prioritere mellem de mange forskellige opgaver, der kan varetages. Borgerne kræver tid og opmærksomhed, og hvis en stærk alliance skal opbygges,

kræver det, at borgeren mødes med empati. Sagsbehandlerne skal i deres daglige arbejde foretage en afvejning af alle disse hensyn og prioritere, hvilke borgere ressourcerne skal fokuseres på. Prioriteres ressourcerne med de 'lette' borgere, kan der blive tale om 'creaming', hvor 'fløden skummes', og indsatserne målrettes de borgere, der har størst sandsynlighed for at komme i beskæftigelse (Bredgaard & Larsen, 2008; Rees, Whitworth & Carter, 2014). Det vil kunne føre til 'parking', hvor de 'tungere' borgere med mere omfattende problemstillinger 'parkeres' og ikke i samme omfang kommer til at modtage en indsats, der kan bringe dem nærmere arbejdsmarkedet. Dette skyldes blandt andet, at frontlinjemedarbejderne bruger deres diskretion til at gøre deres arbejde lettere og mere belønnende (Maynard-Moody & Musheno, 2000). Såfremt en stærk alliance skal opbygges på beskæftigelsesområdet vil det imidlertid kræve, at beskæftigelsesmedarbejderen vælger at investere sin tid og sine ressourcer i borgerne.

4) Usikkerhed er et grundvilkår for arbejdet i den beskæftigelsespolitiske frontlinje. Det er især tilfældet, når man fokuserer på borgergrupper med omfattende og ofte komplekse problemer ud over ledighed. Der er ikke på forhånd en 'opskrift', der blindt kan følges for at bringe borgerne i beskæftigelse. Hvis vi forestiller os en borger, der har svære økonomiske problemer i form af gæld, og som tillige har både fysiske, psykiske og sociale problemer, vil det være op til sagsbehandleren at beslutte, hvilke(n) af disse problematikker der (først) skal fokuseres på. Beskæftigelsesmedarbejderen vil ikke foretage denne beslutning i et vakuum, fordi beslutningen kan være præget af medarbejderens faglige uddannelse, ved brug af tommelfingerregler, faglig sparring med kolleger og organisationskulturen på jobcentret. Disse elementer vil påvirke sagsbehandlerens beslutning, fordi det sjældent er klart, hvad der bør gøres. Dette underbygger blot behovet for det faglige skøn og diskretion, når der ikke er et entydigt svar på, hvad der bør gøres. Men det fremhæver også, at frontlinjemedarbejderne er pragmatikere, hvor beslutninger ikke altid bliver truffet på baggrund af en egentlig individuel faglig vurdering af den enkelte borger (Maynard-Moody & Musheno, 2012). Når usikkerhed er et grundvilkår, er det afgørende at beskæftigelsesmedarbejderen aktivt

lytter til borgernes præferencer og ønsker, når indsatsen tilrettelægges, såfremt der skal opbygges en stærk alliance.

5) Frontlinjemedarbejdere anvender kategoriseringer og stereotypificeringer.

Beskæftigelsesmedarbejderne udøver ikke deres arbejde i et socialt vakuum. Når de vurderer en borger, vil de være påvirket af deres tidligere erfaringer med borgergruppen, mediernes sociale konstruktion af gruppen, organisationskulturen med videre (Schneider & Ingram, 1993; Ingram, Schneider & DeLeon, 2007). De benytter sig med andre ord af stereotypificering og kategoriseringer – positive såvel som negative – når de møder borgerne i deres daglige arbejde (Eskelinen, Olesen & Caswell, 2008). Såfremt disse stereotypificeringer tager overhånd, er der risiko for, at det er hæmmende for en behovsorienteret indsats, fordi det kræver en *individuel* vurdering af hver enkelt borger. I forhold til skabelsen af stærke alliancer vil det ligeledes kunne være hæmmende, fordi en alliance vil kræve opbygning af en personlig relation mellem parterne. Såfremt borgerne oplever at være blevet kategoriseret på forhånd eller mødes med en stereotyp om, at de er dovne, vil en stærk alliance ikke kunne opbygges. I forhold til investeringsstrategien kan man derfor forestille sig, at den lavere sagsmængde kan føre til, at sagsbehandlerne er mindre forudindtagende og bedre i stand til at møde borgerne, hvor de befinder sig, fordi de har tiden til at skabe den individuelle relation. Det vil være afgørende for skabelsen af stærke alliancer.

6) Der er mangel på hård evidens for, hvad der virker for borgere med problemer ud over ledighed.

Som det fremgik af afhandlingens litteraturgennemgang, mangler der med få undtagelser viden om, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen for borgere med problemer. Det betyder, at beskæftigelsesmedarbejderne i mange tilfælde er overladt til at benytte sig af deres kvalitative viden og benytte sig af eksperimenter. De må andre ord prøve sig frem for at finde ud af, hvad der virker for borgeren. Selv i tilfælde, hvor der eksisterer evidens for, at en indsats virker for borgere med lignende problemstillinger (og sagsbehandleren er bekendt med dette), skal den enkelte borger og dennes behov vurderes individuelt. Det kan meget vel være, at det vil være vurderingen, at

indsatsen ikke passer til den konkrete borger. Mennesker (og deres behov) skal med andre ord vurderes individuelt. Borgernes behov og situation vil ydermere løbende kunne ændre sig, og såfremt der skal foregå behovsorientering (et væsentligt aspekt i allianceteorien), vil det kræve tilstedeværelse og opmærksomhed fra sagsbehandlerens side.

7) Den sociale verden er grundlæggende uforudsigelig og foranderlig. Dette punkt relaterer sig i høj grad til det fjerde punkt. I evalueringslitteraturen er der en bevidsthed om, at de resultater, der opnås, er afhængige af den kontekst, en indsats udspiller sig i (Pawson & Tilley, 1997e; Pawson, 2013d). Nogle evalueringsforskere går tilmed så langt som til at hævde, at virkeligheden er så kompleks, at effekterne af en indsats er emergente, ikke-lineære og pludseligt kan vise sig efter en periode med dårlig performance (Patton, 2011). Konteksten for indsatsen, omgivelserne og beskæftigelsesmedarbejdernes opgaver er ikke faste, men foranderlige. Borgerens situation og behov kan ændre sig, og problemerne kan have karakter af at være såkaldte wicked problems (Rittel & Webber, 1973; Coyne, 2005). Her er det vanskeligt fuldt ud at forstå problemet, og der er samtidigt ikke en entydig løsning på problemet. Ved denne type af problemer er sagsbehandlerne nødt til at reflektere over borgerens situation og komme med et kvalificeret bud på en indsats – et bud som borgeren ifølge allianceteorien helst bør kunne se sig selv i.

De syv ovenstående argumenter rummede nogle forklaringer på, hvorfor alliancebygning på beskæftigelsesområdet er muligt.

Foruden de syv argumenter præsenteret i det ovenstående rummede litteraturgennemgangen (kapitel 5) også en række argumenter for brugen af allianceteori. Det er især i form af, at den eksisterende litteratur har fundet en sammenhæng mellem alliancen og resultatopnåelsen på flere politikområder. I tillæg til dette finder man i teori og praksis for socialt arbejde også en stærk antagelse om, at de bedste resultater skabes ved et godt og konstruktivt samarbejde mellem borger og socialarbejder. Der er således et overlap mellem antagelserne i allianceteorien og i teorier for socialt arbejde, som vil blive illustreret i det følgende.

Ifølge Uggerhøj (2002) udgør mødet mellem borger og socialarbejder den mest væsentlige del af socialt arbejde. Idealet er, at borgerne skal behandles respektfuldt og humant og spille en aktiv rolle i løsning af deres problemstillinger. Et ideal, der kan være svært at leve op til i praksis. I et review af den eksisterende forskning i socialt arbejde og psykoterapeutisk forskning når Graybeal (2007) frem til, at *“Success in social work is not a matter of doing for, or doing to, but rather doing with.”* Borgerens rolle som en aktiv deltager og samarbejdet mellem parterne fremhæves således som afgørende for socialt arbejde. Judy Kokkinn præsenterer i sin bog *Profesjonelt sosialt arbeid* (2005) for eksempel også en model for socialt arbejde, der starter med problemdefinering, hvorefter der følger en kortlægningsfase, en analysefase, en planlægningsfase, en iværksættelsesfase og til slut en evalueringsfase, hvor det vurderes, om borgeren har haft udbytte af indsatsen. Hun fremhæver, at kvaliteten af alliancen mellem socialarbejder og klient er en forudsætning for modellens virkekraft (Kokkinn, 2005; 89). Allianceteori er således ikke fremmed i socialt arbejde – den har blot ikke fundet megen anvendelse i empirisk forskning på beskæftigelsesområdet, og i de enkelte tilfælde hvor teorien har været anvendt, har det været i forhold til sygemeldte borgere og ikke kontanthjælpsmodtagere, som er i fokus i denne afhandling.

Jeg anser teorien som anvendelig på beskæftigelsesområdet, fordi jeg mener at sagsbehandlernes diskretion muliggør udviklingen af stærke alliancer. Det er der flere årsager til. Hvis beskæftigelsesmedarbejderne ikke havde et betydeligt mulighedsrum til at foretage et fagligt skøn og behandle forskellige borgere forskelligt, ville det umuliggøre tilrettelæggelsen af en *individuel* indsats. Beskæftigelsesindsatsen ville med andre ord være en standardiseret 'one size fits all' indsats. Såfremt dette var tilfældet ville allianceteorien betoning borgerinddragelse og borgerindflydelse være overflødig – elementer der, som det vil fremgå af kapitel 9, også har betydning for relationen (bonds) mellem borger og sagsbehandler.

Der kan dog være udfordringer med at skabe stærke alliancer på beskæftigelsesområdet. Ydre rammebetingelser såsom sagsmængden kan være hæmmende eller fremmende herfor. Det samme kan være tilfældet, hvis

sagsbehandlerne benytter sig af (negative) kategoriseringer og stereotypificeringer. En yderligere faktor, der kan besværliggøre udviklingen af stærke alliancer, er som nævnt i kapitel 3 den ulige magtrelation mellem borger og sagsbehandler. Sagsbehandleren har myndighedsrollen – en rolle, som mange socialrådgivere har det vanskeligt med (Sørensen, 2013; 407). Det er i kraft af denne funktion, at magtasymmetrien kommer til udtryk, for eksempel når der skal træffes ubehagelige afgørelser for borgerne, eller når de skal sanktioneres. På trods af at relationen og samarbejdet indgås på beskæftigelsesmedarbejderens præmisser og har slutmålet om job eller uddannelse for øje, vil jeg mene, at sagsbehandlerens diskretion og handlerum muliggør, at der kan opbygges stærke alliancer. Det vil især være tilfældet, når borgerne mødes respektfuldt af systemet og oplever sagsbehandlere, der oprigtigt forsøger at hjælpe borgerne, hvilket ydermere blev illustreret i den kvalitative del i rapporten til Hjørring Kommune. Diskretionen medfører, at borgerne kan behandles *forskelligt*. Forskelsbehandlingen skal ikke forstås negativt i denne sammenhæng, fordi det betyder, at der kan tages højde for borgernes individuelle behov, problemer og ressourcer.

8.4: Kritik af working alliance-teori

Working alliance-teori har været udsat for kritik internt i det psykoterapeutiske forskningsfelt og kan ligeledes kritiseres i forhold til det beskæftigelsespolitiske genstandsfelt.

En af de største kritikker går på, at working alliance-teori bygger på et konsensusperspektiv. Teoriens fokus på samarbejde, konsensus og den implicitte antagelse om, at terapeut og borger skal nå til enighed om både målene og midlerne, har været genstand for megen kritik (Doran, 2016). Særligt i en beskæftigelsespolitisk kontekst kan denne kritik være gyldig, da deltagelse i aktive beskæftigelsesindsatser ikke er baseret på frivillighed, som deltagelse i psykoterapi er det (Hansen & Natland, 2017).

Samtaler og deltagelse i beskæftigelsesindsatser (tasks) er obligatorisk, hvis borgerne ønsker at modtage indkomsterstattende ydelser, og de kan sanktioneres økonomisk hvis de ikke efterlever kravene. Borger og sagsbehandler indgår således ikke en ligeværdig samarbejdsrelation. Relationen er i stedet karakteriseret ved en ulige magtrelation (Baadsgaard *et al.*, 2014a; 14), fordi sagsbehandleren har myndighedsansvaret. Det kan ydermere være vanskeligt, at skabe stærke bånd/relationer (bonds) i en beskæftigelsespolitisk kontekst, hvor sagsbehandlerne har begrænsede ressourcer og tid, og hvor der er en magtasymmetri mellem parterne. Borgerne vil i flere tilfælde være forpligtede til at deltage i aktiviteter, som de ikke ønsker at deltage i, men som de har pligt til at deltage i for at kunne modtage deres ydelse. Samme problematik gælder i forhold til målet med deltagelse i beskæftigelsesindsatsen. Målet er sjældent til forhandling. Der foreligger et prædefineret slutmål om beskæftigelse eller uddannelse for borgerne og ikke alle borgere deler nødvendigvis dette mål. Til sammenligning udledes målene for den enkelte i psykoterapi i samarbejde mellem terapeut og klient. I forhold til teorien kan det betyde, at det vil blive vanskeligt at opbygge en stærk alliance mellem parterne på beskæftigelsesområdet. Psykoterapi kan ydermere afbrydes, såfremt klienten ikke finder indsatsen virksom, mens borgere på beskæftigelsesområdet er tvunget til deltagelse af økonomisk nødvendighed. Klienter i psykoterapi kan være at skifte terapeut, såfremt de ønsker det, men personer i for eksempel kontanthjælpssystemet ikke har rettighed til, at skifte sagsbehandler. Psykoterapi indebærer oftest deltagerbetaling, hvilket kan ses som en proxy for motivation. Det er ikke tilfældet på beskæftigelsesområdet, og af den årsag kan borgergruppen potentielt anses som mindre motiverede.

Ikke desto mindre vil beskæftigelsesmedarbejderne aktivt kunne bearbejde borgernes motivation til at komme i arbejde. Som beskrevet i teorien vil motivationen tilmed blive øget som følge af en stærk relation og et konstruktivt samarbejde mellem parterne.

Som et led i afhandlingen er der gennemført en række spørgeskemaundersøgelser blandt borgerne, der er tilknyttet Jobcenter Hjørring. Undersøgelsen viste i 2016

blandt andet, at knap 7 % af borgerne samlet set og 11 % af borgerne på kontanthjælp/uddannelseshjælp i 2016 havde et ønske om at få en førtidspension. For denne borgergruppe er der altså en uoverensstemmelse mellem den beskæftigelsespolitiske målsætning om arbejdsmarkedsdeltagelse og borgernes egne ønsker. Det umuliggør enighed om målet mellem borger og sagsbehandler – i hvert fald på kort sigt. Ud fra teorien vil disse borgere derfor kun med meget lav sandsynlighed opnå beskæftigelse. Teorien skal ikke fortolkes deterministisk, men derimod probabilistisk. Teorien foreskriver ikke, at denne borgergruppe på 7 % med sikkerhed *ikke* vil opnå beskæftigelse – blot at sandsynligheden for det er mindre for dem, sammenlignet med dem der har et ønske om at komme i job eller uddannelse. Ud fra teorien vil det være sagsbehandlerens arbejde at påvirke de borgere, hvor der er en realistisk mulighed for beskæftigelse på længere sigt, til at de ændre deres præferencer.

Et andet kritikpunkt går på, at der er forskel mellem *alliancen* og *compliance* (Cushman & Gilford, 2000; Safran & Muran, 2006). Compliance-kritikken går kort sagt ud på, at en borger vil kunne gøre, som vedkommende bliver bedt om, uden at vedkommende har etableret en god og tillidsfuld samarbejdsrelation. I en beskæftigelsespolitisk kontekst vil en borger sagtens kunne deltage engageret og motiveret i en aktivitet, uden at det skyldes et godt forhold med sagsbehandleren. Det vil for eksempel kunne ske som følge af intern motivation til at komme i beskæftigelse eller på grund af potentielle sanktioner ved manglende deltagelse. Dette kritikpunkt af working alliance-teori vurderes som værende ganske velbegrundet. En borger langt fra arbejdsmarkedet vil kunne bringes nærmere arbejdsmarkedet, uden at vedkommende har en stærk alliance med sin sagsbehandler.

Working alliance-teori er også internt blevet kritiseret for, at der kun i lav grad er forsket i, hvordan alliancen 'repareres', efter der er sket 'brud' i samarbejdsrelationen, der har svækket alliancens kvalitet (Bordin, 1994). En borger, der befinder sig langt fra arbejdsmarkedet, vil næsten utvivlsomt komme til at deltage i nogle beskæftigelsesforanstaltninger på et eller andet tidspunkt i forløbet,

som vedkommende ikke nødvendigvis finder meningsfulde eller har lyst til at deltage i. Ud fra teorien burde det påvirke alliancen negativt (der sker et brud), fordi borgeren deltager ufrivilligt i en aktivitet. Her skal det så være sagsbehandlerens opgave at forklare, hvad formålet med aktiviteten er, eller få borgeren til at forstå, at det er et lovgivningsmæssigt krav. Dette leder videre til en grundlæggende diskussion inden for teorien: Hvornår er det vigtigst, at der er en stærk alliance? Tidligt, midt i eller sent i forløbet? Forskningen peger i retning af, at alliancen er særligt vigtig tidligt i forløbet. Fundamentet for en god alliance skal gerne lægges i løbet af de første tre møder mellem parterne (Bordin, 1994). Det er lettere at reparere en alliance, der har været stærk, end at ændre en dårlig alliance til en god på et senere tidspunkt.

Working alliance-teori fokuserer på borgernes aktive deltagelse og motivation som følge af en god relation med sagsbehandleren, klar og grundig kommunikation samt overensstemmelse mellem mål og midler. Motivation og engagement er derfor centralt. I evalueringsteorien er det blevet påstået, at der groft sagt kun eksisterer tre grundlæggende former for virkemidler til at ændre personers adfærd: gulerod, pisk og prædikener (Bemelmans-Videc, Rist & Vedung, 2007). Working alliance-teori placerer sig ganske klart under kategorien 'prædiken', fordi motivationen skabes gennem en positiv relation. Denne form for motivation adskiller sig således betydeligt fra den 'motivationseffekt', der potentielt kan opnås gennem ydelsesafkortninger (Jonassen, 2014), ydelsesreduktioner (Røed & Zhang, 2005) og sanktioner (Svarer, 2010). 'Motivationseffekten' baserer sig således på *negativ* motivation (pisk) som følge af truslen om en indkomstreduktion. Den motivation, der produceres gennem en stærk alliance, kan anses som en intern *positiv* motivation (prædiken), der ligeledes adskiller sig fra positive økonomiske incitamenter (gulerod).

Jeg vil ikke påstå, at det er en let opgave at skabe stærke alliancer på beskæftigelsesområdet. Det kan være yderst vanskeligt at bevæge sig fra teori til praksis. Beskæftigelsesområdet er som beskrevet heller ikke nødvendigvis særligt befordrende for skabelsen af stærke alliancer. På trods af, at det vil være

vanskeligere at skabe stærke alliancen på beskæftigelsesområdet end på det psykoterapeutiske område, mener jeg fortsat, at det er realiserbart på beskæftigelsesområdet og at teorien derfor er anvendelig. Mange borgere på eksempelvis kontanthjælp har et oprigtigt ønske om at forlade kontanthjælpssystemet og komme i job (se også artikel 3). De har blot problemer af fysisk, psykisk eller social karakter, der sætter en begrænsning for arbejdsmarkedsdeltagelse. Bearbejdning og håndtering af disse problemer sker ikke af sig selv. På dette punkt ligner relationerne i beskæftigessystemet og psykoterapi hinanden. Borgerne befinder sig i begge tilfælde i en næsten fastlåst social position, hvor en 'forandringsagent' kan bidrage til, at der sker udvikling. For borgere med problemer der begrænser deres arbejdsmarkedsdeltagelse kan det være nødvendigt med sagsbehandlere, der forstår dem og kan hjælpe dem til at se muligheder og iværksætte konkrete tiltag til at håndtere problemerne. Det er alt andet lige lettere for en borger at arbejde aktivt hen mod arbejdsmarkedsdeltage, såfremt borgeren har et godt samarbejde med beskæftigelsesmedarbejderen, som bevirker, at borgeren grundet kommunikation af høj kvalitet, har forstået formålet med beskæftigelsesindsatsen, hvad udbyttet skal være og ved hvad vedkommende selv skal gøre for at opnå progression. Et konfliktfyldt 'samarbejde' ved være ødelæggende for kommunikationen mellem parterne.

Kapitel 9: Hvorfor og hvordan virker Hjørring Kommunens investering?

Afhandlingens effektevaluering viste positive beskæftigelseseffekter for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (se artikel 4 og kapitel 10). Formålet med dette kapitel er inddrage afhandlingens kvalitative empiri til forklare, *hvorfor* investeringen har virket – med et særligt fokus på alliancens betydning for aktivitetsparate borgere. Derudover er formålet med kapitlet også at illustrere, hvordan afhandlingens kvalitative datamateriale kunne have været brugt, som en del af afhandlingens tredje og fjerde artikel. Den kvalitative analyse er delvist baseret på evalueringsrapporten til Hjørring Kommune (Ravn, 2017). Inden det kvalitative datamateriale inddrages præsenteres først en supplerende effektanalyse (PSM-analyse), der undersøger investeringsstrategiens effekter for personer med et 'lavt' aktiveringsomfang. Denne supplerende effektanalyse bør anses som det primære bindeled mellem effektevalueringen og den realistiske evaluering (virkningsevalueringen).

9.1: Supplerende propensity score matching analyse

Som beskrevet i kapitel 6 (6.2.3) har jeg forsøgt at disaggregere investeringsstrategiens effekter og undersøge i hvilken grad effekterne skyldes nedbringelsen af sagsmængden. Til det formål er der blevet gennemført en supplerende propensity score matching analyse. Strategien for denne analyse har været at forsøge at identificere en gruppe af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der udelukkende er blevet berørt af kommunens sagsmængdereduktion og *ikke* af øget aktivering og dernæst estimere effekterne for denne subgruppe.

Med udgangspunkt i samme gruppe af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere som i den oprindelige PSM-analyse (personer der var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015) er det gennemsnitlige antal uger med deltagelse i aktivering i 2015 blevet opgjort (gennemsnit=13,6 uger) på tværs af deltagergruppen og kontrolgruppen. Opgørelsen inkluderer deltagelse i aktivering for *alle* ydelsesgrupper. Dette valg er truffet for at tage højde for at der er 'forbundne kar' mellem ydelserne. En række borgere bliver omkategoriseret til at være jobparate eller påbegynder et ressourceforløb i løbet af perioden. Aktivering vil, alt andet lige, påvirke jobsandsynligheden uanset om aktiveringen foregår mens en person for eksempel er aktivitetsparat eller jobparat. Det ville give et misvidende resultat, hvis aktiveringen kun blev opgjort som 'aktivering af aktivitetsparate', blandt andet fordi aktiveringsomfanget for jobparate er betydeligt højere. Efter opgørelsen af aktiveringsomfanget i 2015 er de observationer der har været aktiveret mere end gennemsnittet (i både deltagergruppen og kontrolgruppen) blevet sorteret fra. I analysen fokuseres der således kun på personer, der har været aktiveret mindre end gennemsnittet på tværs af kontrolgruppen og deltagergruppen.

Resultaterne fra denne analyse kan ses i nedenstående tabel 7:

Tabel 7: Propensity score matching analyse for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med et under-gennemsnitligt aktiveringsomfang

Målgruppe	Koefficient	p-værdi	95 % sikkerhedsinterval
Gennemsnitlig effekt over hele observationsperioden (2,66 år)	165,67	0,009	41,14-290,19
Gennemsnitlig effekt i 2015	51,63	0,028	5,61-97,65
Gennemsnitlig effekt i 2016	75,94	0,007	21,1-130,79
Gennemsnitlig effekt i de første otte måneder af 2017 (0,66 år)	38,09	0,027	
N=	2447		

Over hele observationsperioden (2,66 år) estimeres den gennemsnitlige effekt til at være på 166 arbejdstimer (signifikant på 0,01 niveau). I år 2015 estimeres effekten til at være på 52 timer (signifikant på 0,05 niveau), i 2016 til 75 timer (signifikant på 0,01 niveau) og i de første otte måneder af 2017 til 38 timer (signifikant på 0,05 niveau). Se eventuelt bilag 4 for balanceringen af kovariaterne. For denne subpopulation med et 'lavt' aktiveringsomfanget estimeres den gennemsnitlige effekt af investeringsstrategien over hele observationsperioden til at være en smule større end effekten for hele populationen (136 timer for hele population, se artikel 4). Forskelle er dog ikke statistisk signifikante, jævnfør sikkerhedsintervallerne i tabel 7. Borgere med et 'lavt' aktiveringsomfang har, alt andet lige, flere problemer end borgere med et højt aktiveringsomfanget. Dette underbygges af deskriptiv statistik, der viser, at borgerne med et lavt aktiveringsomfang i gennemsnit har flere kontakter til almen læge, en lavere beskæftigelsesgrad og flere uger på offentlig forsørgelse i 2014 sammenlignet med borgere med et 'højt' aktiveringsomfang. Analysen i tabel 7 indikerer, at effekten af nedbringelsen af sagsmængden er temmelig stor, når der kun fokuseres på 'svage' borgere med et 'lavt' aktiveringsomfang.

Teoretisk giver det mening, at effekterne i tabel 7 er forholdsvis store. De svageste aktivitetssparate borgere har, alt andet lige, et større behov for større fra deres sagsbehandler for at opnå beskæftigelse end den stærkeste del af de aktivitetssparate. Hermed finder vi ydermere delvis empirisk opbakning til allianceteoriens antagelse om, at samarbejdet og relationen mellem borger og sagsbehandler øver indflydelse på resultatopnåelsen. Effekten af sagsmængdenedbringelse vil dog sandsynligvis ikke udelukkende skyldes alliancen. Effekten produceres sandsynligvis også ved, at beskæftigelsesmedarbejderne har fået forbedrede rammevilkår for det (socialfaglige) beskæftigelsesrettede arbejde. Det kan dels betyde, at sagsbehandlere er mere motiverede for at bringe borgerne i beskæftigelse og har mere tid til at sætte sig ind i borgernes sager. Mere tid til at gå i dybden med borgernes sager kan betyde, at aktiveringstilbuddene i højere grad tager udgangspunkt i borgernes behov. På den vis kan analysen for undergruppen med et 'lavt' aktiveringsomfang være udtryk for

at det, i nogen grad, også er aktiveringen der skaber de positive effekter for denne gruppe. Der er ikke sket en stigning *kvantiteten* af aktiveringen for denne målgruppe, men der kan givetvis være sket en stigning i *kvaliteten* af aktivering. Ikke desto mindre vil det være en *afledt* effekt at sagsmængdedenedbringelsen.

Den supplerende analyse viste som nævnt, at effekten for målgruppen med et 'lavt' aktiveringsomfang blev estimeret til at være på 51,6 timer i 2015. Det svarer næsten fuldt ud til den effekt der blev estimeret for *hele* målgruppen i 2015 (54 timer).

Analyserne for gruppen med et aktiveringsomfang under gennemsnittet skal dog tages med det forbehold, at der ikke kan matches på helt de samme variabler som det var tilfældet for hele gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Gruppen reduceres fra 3911 observationer til 2447 observationer. Det medfører, at der ikke længere kan matches på dagpengemodtagelse i 2014, antal uger som delvist raskmeldt sygedagpengemodtager i 2014 og modtagelse af arbejdsmarkedsydelse i 2014, fordi der er for få observationer der har modtaget de tre ydelser i 2014. Det samme er tilfældet for matching på socioøkonomisk status i 2012 og 2013. Derfor matches der udelukkende på om personerne har haft primært status som lønmodtager/selvstændig eller ej i analysen.

Når der gennemføres en propensity score matching analyse for hele gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (både dem med et 'højt' og et 'lavt' aktiveringsomfang), hvor der ikke matches på de fem ovennævnte variabler falder den estimerede effekt af den samlede indsats fra 136 timer til 102 timer over hele observationsperioden (2,66 år). En regressionsanalyse viser (ikke vedlagt), at der er en meget stærk og positiv signifikant sammenhæng mellem de fem variabler, på nær arbejdsmarkedsydelse, og den afhængige variabel. Det betyder, at der i den pågældende analyse indføres et 'omitted variable bias', da der ikke tages højde for den heterogenitet der eksisterer mellem grupperne, hvilket fører til at effekten *underestimeres*. Uobserveret heterogenitet og omitted variable bias bør imidlertid ikke være et udpræget problem i den PSM-analyse, der kun fokuserer på

aktivitetsparate med et 'lavt' aktiveringsomfang, eftersom der er ganske få personer (mindre end 17 i alt), der har modtaget en af de tre ydelser.

Da resultaterne fra den supplerende PSM-analyse for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med et 'lavt' aktiveringsomfang nu er beskrevet, beskæftiger næste afsnit med at vise, hvordan alliancen mellem borger og sagsbehandler, kan bidrage til at hjælpe udsatte borgere nærmere arbejdsmarkedet. Til det formål inddrages udvalgte kvalitative interviews med aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælps modtagere og beskæftigelsesmedarbejdere.

9.2: Kvalitativ belysning af alliancens betydning for udsatte borgere

Som beskrevet i ovenstående afsnit 9.1 viste den supplerende PSM-analyse positive beskæftigelseseffekter for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der havde et aktiveringsomfang, der lå under gennemsnittet for kontrol- og deltagergruppen. For denne gruppe er det således ikke øget aktivering der har skabt effekterne. Det således sagsmængdenedbringelsen der, alt andet lige, har bidraget til at skabe effekterne. En mulig forklaring på effekterne for denne gruppe kan givetvis findes i, at sagsmængdenedbringelsen har medført højere kvalitet i aktiveringstilbuddene for borgergruppen (en mulig afledt effekt af sagsmængdenedbringelsen). Denne forklaring forfølges ikke yderligere, men det er plausibelt, at den har været med til at producere effekterne.

I det følgende forfølges en anden mulig forklaring, samarbejdet mellem borger og sagsbehandler (alliancen) ved brug af kvalitative interviews med aktivitetsparate borgere, og beskæftigelsesmedarbejdere der har aktivitetsparate borgere som deres primære arbejdsområde. Som beskrevet i afsnit 7.2 har udvælgelsen af borgere til kvalitative interviews været baseret på borgernes besvarelse af alliancespørgsmålene (stærk/svag alliance), deres selvvaluerede problemstillinger og selvvaluerede

progression og deres forsørgelsesstatus ni måneder efter spørgeskemaundersøgelsens gennemførelse. På baggrund af denne udvælgelsesstrategi bliver det muligt, at belyse alliancens positive såvel som negative betydning for borgernes bevægelse mod arbejdsmarkedet. Denne problemstilling er blevet forfulgt mere tilbundsående i evalueringsrapporten til Hjørring Kommune, og behandles derfor mere illustrativt i nærværende kapitel.

Først belyses det gode samarbejdes (den stærke alliancens) betydning for borgerne. Dernæst behandles betydningen af det dysfunktionelle samarbejde (den svage eller måske ligefrem ikke-eksisterende alliance) og førstehåndsindtrykket. Herefter belyses betydningen af sagsbehandlerskift (alliancebrud) og slutteligt illustreres det, hvilken betydning beskæftigelsesmedarbejderne tillægger alliancen og 'det gode samarbejde'. For at sikre borgernes og medarbejdernes anonymitet, er personspecifikke oplysninger holdt ud at interviewuddragene. Det gælder også borgernes og medarbejdernes navne. Første gang der i det kommende anvendes et uddrag fra et interview med en borger, nummereres denne borger som 'Borger 1'. Den efterfølgende borger nummereres borger 2 og så fremdeles.

9.2.1: Den stærke alliances betydning for borgerne

De interviewede borgere fremhæver næsten samstemmig, at samarbejdet med beskæftigelsesmedarbejderne (sagsbehandlere) har afgørende betydning for deres bevægelse mod arbejdsmarkedet – hvad end der er tale om negativ eller positiv betydning.

En langvarig kvindelig aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager i trediverne med en erhvervsfaglig uddannelse fortæller, hvilken betydning beskæftigelsesmedarbejderen har haft for hendes progression mod arbejdsmarkedet. Kvinden havde betydelige fysiske problemstillinger, og ønskede af den årsag at få bevilget et fleksjob. Hun oplever, at jobcenterindsatsen har bragt hende nærmere arbejdsmarkedet. Kvinden

oplevede kort før interviewet at skifte sagsbehandler, fordi hendes tidligere sagsbehandler havde fået nyt job. Hun fortæller, hun havde et godt og konstruktivt samarbejde med sin tidligere sagsbehandler. Adspurg om, hvorvidt hun kunne uddybe, hvad der har været godt ved samarbejdet beretter hun:

"Interviewperson: Ja, men det er blandt andet fordi hun har lyttet til mig. Hun har taget mig seriøs og har taget mine sygdomme seriøse.

Interviewer: Ja.

Interviewperson: Hun har ikke følt at jeg bare var en der skulle kastes ud [I et meningsløst aktiveringstilbud. Red.] Det har betydet rigtig meget for mig, at hun ligesom lyttede. Og kunne sætte sig lidt ind i hvordan jeg havde det."

....

Interviewperson: Der er ikke noget [aktiveringstilbud, red.] hvor jeg har tænkt "Det synes jeg er latterligt", jeg synes det har været fint.

Interviewer: Okay. Kan du komme med nogle eksempler på hvad du har deltaget i hvor du har siddet med den oplevelse?

Interviewperson: Jamen var blandt andet med XX [navn på aktiveringstilbud], jeg var på et kursus der sidste år. [Interview er foretaget lige efter årsskiftet i 2017]

Interviewer: Ja.

IP: Og det synes jeg var meget relevant. Der har jeg kunne bruge nogle ting derfra, for at gøre hverdagen nemmere.

(Interview med borger 1)

I ovenstående uddrag fra mit interview med borgeren illustreres en række elementer fra allianceteori. Indledningsvist belyses *relationensdelen* af teorien.

Sagsbehandleren har 'lyttet til hende' og har 'kunnet sætte sig ind i hvordan hun havde det'. Som følge af relationen mellem parterne har det været muligt at finde passende aktiveringstilbud, som kvinden ikke har mødt med skeptisk. Hvilket leder videre til *'tasks'delen* af allianceteorien. Sagsbehandleren har aktivt lyttet til, inddraget og taget højde for borgerens præferencer i forhold til aktivering, hvilket har bevirket, at borgeren har oplevet, at tilbuddene har taget udgangspunkt i hendes behov (tilbuddet var relevant). Målet (goals) med det omtalte aktiveringstilbud var, at hun skulle erhverve sig nogle redskaber til bedre at kunne mestre sin hverdag, hvilket interviewperson påpeger, at hun også har fået. Interviewpersonen beretter ydermere, at hun mener at jobcenterindsatsen og samarbejdet med sagsbehandleren

har hjulpet hende tættere på arbejdsmarkedet. Om det nye mål og det næste skridt på vej mod arbejdsmarkedet fortæller hun ”... *det næste trin, det er det her med at finde ud af hvor meget jeg kan arbejde og så tage den derfra.*” (Interview med borger 1)

Beskæftigelsesmedarbejderen tilskrives samme positive betydning, af en borger der på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsens gennemførelse var på uddannelseshjælp. På tidspunktet for det kvalitative interview var han kommet i ordinært arbejde efter seks år i kontanthjælpssystemet på grund af psykiske og sociale problemer. Borgeren har i løbet af sin seks år lange forsørgelseshistorik haft en række forskellige sagsbehandlere, hvor samarbejdet har været direkte dårlig ifølge borger. Til sidst fik han dog en sagsbehandler, der formåede at hjælpe ham i arbejde gennem et godt samarbejde:

Interviewperson: Jeg har jeg har haft en del [sagsbehandlere, red.], altså de [Kommunen, red.] har de har skiftet mange, jeg har ikke haft en fast, det er først her til sidst, jeg havde det, og det er faktisk den eneste sagsbehandler jeg har været glad for.

Interviewer: Ok.

Interviewperson: Altså, hun har hun har ville undersøge tingene for mig, og hun har villet hjælpe og altså været med til at kæmpe min sag i stedet for det hele det bare var det må jeg klare jeg må klare mig selv.

....

Interviewperson: Jeg kunne få den hjælp med den sidste sagsbehandler. Hun kæmpede ligesom mig med, at det kunne jeg godt og det kan jeg godt klare, og altså, hun ringede rundt, hjalp mig med at ringe rundt og finde ud af tingene, hvis der var noget, jeg ikke lige kunne finde ud af. Altså hun har stået som sidelinje

Interviewer: Ja.

Interviewperson: Og hun har så også tilbudt, selvom jeg er kommet i arbejde, hvis jeg er i tvivl om noget, så er jeg også velkommen til at ringe til hende igen. Altså, der har været rigtig godt samarbejde her til sidst, men de andre [sagsbehandlere, red.], de har godt nok der har ikke været rigtigt været noget hjælp.

Interviewer: Har hende her til sidst været medvirkende til, at du så er kommet i job?

Interviewperson: Altså, hun har prøvet at hjælpe mig. Det var faktisk meningen, at hun havde prøvet at hjælpe mig med, så jeg kunne komme i praktik ude i en virksomhed, men der havde jeg så fået et arbejde. Der havde jeg jo kæmpet en kamp både på Facebook og ansøgninger rundt i butikker og sådan noget. Men altså, hun har altid været den der, hun har altid løftet mig op, når jeg har været ved at falde, hvis man kan sige det sådan.

(interview med borger 2, der på interviewtidspunktet var kommet i ordinært arbejde)

Borgeren beskriver først i uddraget, at han har haft mange forskellige sagsbehandlere gennem tiden, men det var først med den sidste sagsbehandler, at samarbejdet godt og alliancen var stærk. Relationen karakteriseres som stærk, han var 'glad' for hende og samarbejdet var godt. Det fremhæves i allianceteorien, at det er afgørende, at borgeren har en opfattelse af, at forandringsagenten (sagsbehandleren) oprigtig forsøger at hjælpe. Borgeren beskriver i uddraget hvordan beskæftigelsesmedarbejderen i praksis har hjulpet ham. Hun har hjulpet ham ved at ringe rundt på vegne af ham, hjulpet ham med at ringe, 'kæmpet hans sag', villet finde en passende praktik til ham, og selv efter han var kommet i job har han kunnet ringe til hende, hvis han har haft behov for det. Citatet illustrerer tilmed beskæftigelsesmedarbejderens betydning for borgerens psykiske velbefindende. Hun har 'løftet ham op, når han var ved at falde'. Ved at 'løfte ham op' har hun muliggjort, at borgeren var i stand til at søge job på egen hånd, og overgå til beskæftigelse allerede inden borgerne skulle i virksomhedsrettet aktivering (praktik). Denne pointe er værd at fremhæve, for den illustrerer, at alliancen bør anses som en selvstændig mekanisme (i realistisk evaluering), der aktiverer handlinger hos borgerne – her selvstændig jobsøgning. Borgeren har ligeledes oplevet konsekvenserne har et dårligt samarbejde, og derfor vil borgerens oplevelser med dette blive anvendt til at belyse det dårlig samarbejdes betydning senere i kapitlet.

En yngre borger på uddannelseshjælp, der havde været i kontanthjælpssystemet i flere år, på grund af fysiske og mentale problemer på grund af en ulykke beretter også om samarbejdets betydning. På grund af borgerens betydelige funktionsevnenedsættelser skulle der på interviewtidspunktet tages stilling til, om han var fleksjobberettiget. Borgeren beretter om, hvordan sagsbehandleren har fået ham til at være en aktiv medspiller i forhold til beskæftigelsesindsatsen, ved at gå ud over sit felt og gøre en ekstra indsats for borgeren.

Interviewer: Nu siger du, at din sagsbehandler har forsøgt at, har gjort ting udover det som XX [sagsbehandleren, red.] egentlig burde gøre

Interviewperson: Det har mange gange hjulpet altså, det gør mit liv ti gange nemmere.

Interviewer: Jeg kunne godt tænke mig at høre, hvordan har i fundet ud af, hvilke ting du har skullet deltage i? Er det din sagsbehandler, der har foreslået nogle ting eller er det har du selv været inde over det og harkunnet påvirke, hvad du skulle ud i? For eksempel de her praktikker.

Interviewperson: Praktikkerne, der har XX spurgt mig, hvad jeg kunne tænke mig og sådan noget og så har XX sagt, at XX vil meget gerne have noget relateret til, hvad jeg kunne tænke mig, fordi så ville jeg være mere motiveret for at lave det.

....

Interviewperson: Jeg har sagt jeg kunne godt tænke mig, at det blev computerrelateret og så har XX [sagsbehandleren, red] kommet med forslag og så og spurgt om det ville være ok, og så jeg har svaret på spørgsmål.

...

Interviewperson: XX [sagsbehandleren, red.] altid er glad og åben, det er i hvert fald en positiv ting, så vi det giver noget mere lyst til at snakke med dem.... Og så har XX [sagsbehandleren, red] gerne villet gå lidt udover sit felt. han er han er åben for han ikke at følge borgeren 100 procent og gerne gå lidt udover udover sit felt, altså snakke med kommunen og sådan noget.

Interviewer: Ok, så. Så du har en opfattelse af, at din sagsbehandler forsøger at hjælpe dig oprigtigt

Interviewperson: Ja, ja ja præcis, jeg føler at han vil hjælpe mig."

(interview med borger 3)

I uddraget ses det, at sagsbehandlerens positive tilgang til borgeren, det gode samarbejde og borgerens opfattelse af at sagsbehandleren vil hjælpe ham (relationen) betyder, at kommunikation mellem parterne forbedres. Det betød, at borgeren blev aktivt inddraget i tilrettelæggelsen af sin virksomhedspraktik (tasks som passede til borgerens ønsker – ikke vist i uddraget af hensyn til borgerens anonymitet) blev mere motiveret for at deltage aktivt i beskæftigelsesindsatsen. Indirekte i uddraget, og andetsteds i interviewet, fremkommer der også et tema om reciprocitet. I kraft af, at beskæftigelsesmedarbejderen gjorde en ekstra indsats for borgeren, var borgeren også villig til at yde en ekstra indsats.

Som afslutning på den stærke alliances betydning for borgerne præsenteres et uddrag fra mit interview med en ældre ufaglært kvindelig borger, der har haft et langt liv på arbejdsmarkedet, men som de seneste år har været aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager på grund af fysiske og til dels psykiske problemstillinger. På interviewtidspunktet var hun kort forinden blevet erklæret jobparat – en beslutning

hun selv var enig i – og hun fortæller, at jobcenterindsatsen, som følge af samarbejdet med sagsbehandleren har hjulpet hende tættere arbejdsmarkedet (fra aktivitetsparat til jobparat). Hun giver udtryk for, at hun meget gerne vil i ordinært arbejde og at hun søger aktivt, men at hun primært søger arbejde på 25-30 timer på grund af hendes fysiske problemstillinger. Hun har oplevet et dårligt samarbejde med en række tidligere sagsbehandlere, men den nye sagsbehandler, som uddraget handler om, var udslagsgivende i forhold til at bringe hende nærmere arbejdsmarkedet.

”Interviewperson: XX [sagsbehandleren, red] var også ny og sådan noget, og så siger XX; ”Jamen jeg ved ikke lige om det her, men ved du hvad, jeg skal undersøge det..” Så siger jeg; ”Det var godt. Det gør du lige så. Så snakkes vi bare ved”. XX har jeg snakket rigtig meget med i telefonen også.

Interviewer: Okay. Kan du komme med nogle andre eksempler, hvor XX har været god?

Interviewperson: Jo. De søgte jo nogen afløsere oppe på XX [navn på en arbejdsplads] og det var jeg slet ikke med i, men det var så min datter der fandt ud af det, og så ringede jeg til XX og siger; ”XX ka’ jeg ikke komme med til det møde?” Fordi det’ jo rengøring og i køkkenet og sådan nogen ting. Og det havde XX jo sådan set ikke noget med og gøre, og så siger XX; ”Jo jamen det skal jeg da prøve”... Det var der kl. 08.00 eller et eller andet jeg ringede til XX, og det der møde det var 09.30, men det fik XX jo ordnet [at hun kunne komme til jobsamtale, red], og jeg kommer med til det møde, og så ringer XX til mig igen; ”Jamen XX [borgerens navn, red.] du må godt komme til det møde. Nu skal jeg komme og hente dig” siger XX [sagsbehandleren, red.].

Interviewer: Okay.

Interviewperson: ”Jamen nej rolig rolig XX [sagsbehandlerens navn, red]. Det behøver du ikke, for jeg skal jo med min datter til Hjørring, så hun kommer og henter mig”. ”Nå ja men det var godt, for jeg var næsten ude ved bilen..” siger XX så.

Interviewer: Okay.

Interviewperson: Så det var fantastisk, at XX ville gøre sådan noget for sådan en gammel kone som mig... Og det synes XX jeg sku’ med til, hvis det var sådan jeg ku’ få arbejde der, og så fik jeg jo så også noget arbejde deroppe.

Interview: Okay. Så XX forsøgte rigtigt og få hjulpet dig tilbage i job?

Interviewperson: Ja XX gjorde i hvert fald hvad XX ku'.

...

Interviewperson: Jamen altså jeg tror det har hjulpet mig til og komme videre, at jeg fik XX som sagsbehandler. At jeg fik det der lille.. XX var god til at gi' sådan et skub, og det var ikke sådan noget med; "...at nu skal du bare gøre sådan og sådan og sådan..". Det var ikke sådan altså. Men altså XX var god til og gøre det på en god måde."

(Interview med borger 4)

Som vi også så i det forgående citatuddrag, er relationen mellem parterne yderst stærk – sagsbehandleren var 'fantastisk' og gjorde en ekstraordinær indsats for at hjælpe borgeren ind på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsesmedarbejderen fik istandsat en jobsamtale for borgeren, hvilket betød, at hun fik et afløserjob med få timer i en kortere periode, på trods af, at hun på daværende tidspunkt var aktivitetsparat og ikke var pålagt krav om aktiv jobsøgning. Dette er igen et eksempel på, at alliancen kan anses om en 'medierende' mekanisme selvstændigt påvirker borgernes handlinger – her selvstændig jobsøgning – og ikke som en 'modererende' mekanisme der påvirker borgernes udbytte af aktiveringsindsatsen. Alliancen med sagsbehandleren betød, at borgeren 'kom videre' som følge af et 'skub' på en god måde.

9.2.2: Det dysfunktionelle samarbejdes og førstehåndsindtrykkets betydning for borgerne

Dette afsnit beskæftiger sig med at belyse, hvilken betydning en svag alliance – eller en konfliktfyldt relationen til beskæftigelsesmedarbejderen – kan have for borgerne. Afsættet er, at alliancens positive betydning for borgerne kan illustreres, ved at analysere og sætte det i perspektiv til, hvilke konsekvenser et dårligt samarbejde kan have for borgerne.

Følgende uddrag er baseret på et interview med en ældre kvindelig borger, der tidligere har haft fast tilknytning til arbejdsmarkedet, men på interviewtidspunktet var kontanthjælpsmodtager på grund af fysiske problemstillinger og havde været det gennem længere tid. Borgeren har været bosat i forskellige kommuner, og har stor erfaring med sagsbehandlerskift. Kvinden fortæller i interviewet, at hun havde en tidligere beskæftigelse i Hjørring Kommune, hvor samarbejdet var godt og konstruktivt. Denne sagsbehandler formåede at give hende en tro på, at hun ville komme tilbage på arbejdsmarkedet i et eller andet omfang – sandsynligvis i et fleksjob.

På et tidspunkt bliver hun indkaldt til samtale på jobcentret, hvor hun får at vide, at hun skal have en ny sagsbehandler, som følge af en ydre omstændighed. Borgeren beretter, at 'hun blev rasende', hvilket skyldes at sagsbehandleren på deres sidste møde var bevidst om, at kvinden skulle have en ny sagsbehandler. Borgeren fortæller, at hun oplever at være blevet svigtet af den tidligere beskæftigelsesmedarbejder, der ifølge borgeren havde hjulpet hende med at komme nærmere arbejdsmarkedet.

Kvinden karakteriserer den nye sagsbehandler som 'kold'. Den forgående beskæftigelsesarbejder havde ifølge kvinden arbejdet i retning af, at borger skulle fleksjobberettiges. Den nye sagsbehandler afviser den mulighed ifølge kvinden bliver hun stillet i udsigt, at ikke vil komme til forlade kontanthjælpssystemet:

"Interviewperson: Jeg skulle ikke regne med overhovedet at komme ud af det bistand. Jeg kan godt sige dig, da jeg kom hjem, der, jeg brød fuldstændig sammen og stortuede fordi hun tog simpelthen fuldstændig alt væk fra mig, sådan. Bare ved at sige det. Bum, ikke."

(Interview med borger 5)

Som vi ser af citatet, mister borgeren tro på, at hun med tiden vil komme ud på arbejdsmarkedet. Hun beskriver videre i interviewet, at den nye beskæftigelsesmedarbejder 'slukkede alt lys for enden af tunnelen'. Citatet illustrerer yderligere den væsentlige aspekt af allianceteorien, der pointerer vigtigheden af, at

arbejde ud fra fælles målsætninger (goal alignment). Den tidligere sagsbehandler og borgeren arbejdede ud fra fælles målsætninger, mens det ikke er tilfældet med den nye sagsbehandler, hvilket bevirkede, at hun blev fuldstændig demotiveret. Her ser vi altså et eksempel på, at sagsbehandlerskiftet har været negativt for borgerens progression mod arbejdsmarkedet, hvilket står i modsætning til forgående borger (borger 4), der oplevede et skift til det bedre, hvilket betød at borgeren blev bragt nærmere arbejdsmarkedet ifølge eget udsagn (se også Ravn, 2017). Borger 5 (fra ovenstående uddrag) kunne ikke overskue at skulle samarbejde med den pågældende sagsbehandler, hvilket havde vidtrækkende konsekvenser:

”Interviewperson: Så flyttede jeg simpelthen, altså jeg holdt jo fast simpelthen på grund af, at på grund af XX [Navnet på den sagsbehandler, hun havde et godt samarbejde med]. Der blev jeg fordi, at jeg havde sådan et godt samarbejde med hende, men da jeg så gik over til at få hende der den kolde skid der ikke også, så aldrig i livet, så så flyttede jeg sgu, det gjorde jeg.

Interviewer: Skal jeg forstå det sådan, at du er flyttet fra Hjørring Kommune til XX Kommune, fordi du fik en rigtig dårlig sagsbehandler?

Interviewperson: Ja blandt andet, ja hun var i hvert fald den største grund.”

(interview med borger 5)

I citatet ser vi, at det dårlige samarbejde førte til, at borgeren valgte at flytte til en anden kommune. Eksemplet er ekstremt, men i det samlede kvalitative datamateriale er der talrige eksempler på, at borgerne bliver modløse og mister troen på fremtidig arbejdsmarkedsdeltagelse, hvis de mødes af en sagsbehandler, der ikke udviser forståelse for deres situation, inddrager dem aktivt og tager højde for deres ønsker.

Om betydningen af sagsbehandlerskift generelt og have en fast sagsbehandler tilknyttet fortæller borgeren:

Interviewperson: Det [at have en fast sagsbehandler med et godt samarbejde] giver en sikkerhed, en tryghed ikke også, og tillid til den person man sidder og snakker med. Netop også fordi, at at folk er forskellige ikke også. Der er ikke noget, der er

ens [på tværs af sagsbehandlere, red], og de læser åbenbart ikke hinandens [sagsbeskrivelser, red.], og når det er man kommer til en ny, så skal man helt forfra for det første med at fortælle, alt det her man har fortalt og hele det her forløb, man nu har kørt.

....

Interviewperson: Jeg synes det har alt at sige alt at sige [at man har en fast sagsbehandler, hvor der er et godt samarbejde, red.], fordi man giver op lige på stedet, når du hele tiden skal forfra forfra forfra, og så hele tiden, og de har nogen forskellige meninger, hver gang du kommer derop ikke."

Først i uddraget hvilken betydning det har, at have en fast sagsbehandler som man har et godt samarbejde med. Tilliden (relationen) og trygheden muliggør at borgeren kan arbejde med sin progression mod arbejdsmarkedet. Omvendt tabes borgerens progression på gulvet ved et sagsbehandlerskift – 'man skal starte forfra' hvilket virker demotiverende for borgeren. *Måldimensionen* (goals) af allianceteori belyses ydermere. Det er vanskeligt for borgerne at arbejde hen mod et bestemt mål, når skiftende sagsbehandlere har divergerende mål for borgerne.

Et andet eksempel på det dårlige samarbejdes betydning kommer fra borger 4, der oplevede et sagsbehandlerskift til det bedre, hvilket betød at hun som aktivitetsparat fik nogle arbejdstimer som afløser og senere blev omvisiteret til at være jobparat. Hun fortæller i følgende uddrag, om sit første møde med en af sine tidligere sagsbehandlere.

Hun fortæller, at hun var i gang med en flytning op til sit første møde med sagsbehandleren. Hun ikke havde fået sat sin vaskemaskine op i den nye bolig endnu og hendes jakke var derfor beskidt. På dagen for mødet regnede og blæste det, så hun lignede 'en druknet mus' da hun ankom (se også Ravn, 2017). Hun beskriver mødet på følgende vis:

"Interviewperson: Så det første hun siger, så siger hun jo bare, hvad hun hedder og jeg siger hej til hende, og så siger hun; "Må jeg stille dig et spørgsmål?" siger hun så. Jeg havde lige fået mig sat faktisk. "Ja det må du da godt" siger jeg så. "Hvordan har du det med alkohol?"

Interviewer: Nå?

Interviewperson: "Hva'?" siger jeg så. Jeg gav mig faktisk til og grine. "Hvad siger du?" siger jeg så. "Ja hvordan jeg havde det med alkohol". Så siger jeg; "Det har jeg det godt med, hvis jeg kan blive fri for at drikke det." ikke også? Og jeg ved godt hvorfor hun spørger. Det er fordi mit hår, det ser ud, og jeg havde jo haft modvind nede fra banegården af og så derop, og der blæste og det regnede. Jeg var helt rød i mit hoved også.

Interviewer: Ja.

Interviewperson: Og jeg lignede jeg ved ikke hvad. Det kunne godt være jeg lignede sådan en alkoholiker, det ved jeg ikke, men ligeså snart hun havde sagt det, så tænkte jeg; "Hende kommer jeg ikke til og kunne samarbejde med"'"

(Interview med borger 4)

Hun beretter senere i interviewet, at den pågældende sagsbehandler længere inde i forløbet, forsøgte at rette op på skaderne fra deres første møde, men *"Men altså det var jo for sent, da hun begyndte med det, fordi jeg ku' jo ikke lide hende jo ikke også, altså sådan er det jo så."* (interview med borger 4)

Uddraget illustrerer allianceteoriens betoning af, at alliancens styrke determineres i løbet af de første møder mellem parterne (Bordin, 1994). Er der ikke etableret en stærk alliance i løbet af de første tre møder, vil det være næsten umuligt, at opbygge en stærk alliance. Det første møde mellem parterne ødelagde chancerne for et frugtbart samarbejde og førte til stilstand i borgerens progression. Borgeren demotiveres og mister troen på arbejdsmarkedsdeltagelse og får den først tilbage, da hun får en ny sagsbehandler, der efterfølgende fik hjulpet hende i et 'småjob' og fik gjort hende jobparat.

Til at illustrere beskæftigelsesmedarbejdernes forståelse af vigtigheden af et godt og konstruktivt samarbejde med borgerne (en stærk alliance), skal der inddrages følgende længere uddrag fra et interview med en beskæftigelsesmedarbejder, der arbejder med aktivitetsparate borgere over 30 år.

"Beskæftigelsesmedarbejder: Jamen jeg tænker det er vigtigt, at man har forståelse for vedkommendes situation. Altså borgerens situation. For det kan de også mærke, hvis man har... Altså jeg går altid ind til, altså for eksempel en visitationssamtale, med udgangspunkt i, at det vedkommende fortæller mig, det er sandheden.

Interviewer: Ja.

Beskæftigelsesmedarbejder: Fordi jeg har ikke andet, der siger, at det ikke skulle være det. Og så er det nogen gange løbende man finder ud af, okay det er måske ikke hele sandheden, at vedkommende fortæller mig. Men jeg synes bare det er vigtigt at tage snakken og så løbende sige; "Prøv og hør her. Du fortæller mig godt nok det her, men dine lægepapirer siger noget andet. Hvordan kan det være? Altså er det noget du bare oplever eller hvordan?" fordi jeg tænker hvis man går ind med den der; "Jeg tror ikke på det du siger alligevel", fordi der er rigtig mange der godt pynter på historien, for det er der, men kan jo ikke gå ud fra det er alle, tænker jeg. Så man skal ha' den der forståelse for hinanden, og så synes jeg, det er jo også vigtigt, at, hvad skal man sige, mødestabilitet generelt, for det er svært at opretholde den her gode relation hvis man ikke får fat i borgeren. Der er jo nogen, de udebliver jo gerne fra samtaler, og så er de ikke til at få fat i i telefonen, og så er det bare svært at opretholde det her gode samarbejde, fordi så ender det ud med, måske, med sanktioner og sådan nogen ting. Og så er den allerede knækket lidt dér, hvis man begynder med det fra starten af, og sanktionere borgerne jo.

....

Interviewer: Okay. Hvis vi nu skal lægge fokus mod arbejdsmarked og progression herover. Hvorfor er det så et godt samarbejde mellem dig og dine borgere er vigtigt for at borgeren kommer nærmere arbejdsmarkedet? For man kunne jo sætte det lidt på spidsen og sige, at du kunne godt sanktionere borgeren til at deltage aktivt, altså hvis de ikke møder op i deres tilbud eller de ikke kommer til samtalerne. Hvorfor er det vigtigt med et godt samarbejde?

Beskæftigelsesmedarbejder: Jeg tænker bare at det der, hvad kan man sige, det der gør det nemmest at få en borger ud på arbejdsmarkedet igen, det er hvis vedkommende selv har lyst til det. Vi kan jo godt sanktionere hver gang at vedkommende ikke kommer i tilbuddet, men det hjælper ikke på, altså hvad skal man sige, at vedkommende kommer ikke tættere på arbejdsmarkedet af det overhovedet. Jeg tænker det handler meget om at arbejde med den her; "Hvorfor tænker du ikke du skal ud på arbejdsmarkedet? Hvad gør at du ikke mener det?" Fordi man kan jo ikke, som sagt, man kan jo ikke tvinge folk til noget. Jeg kan heller ikke tvinge dem til at få et arbejde. Altså der er jo også nogen virksomheder der skulle ville ha' dem

ikke også. Hvem vil have en person med en attitude der siger; "Jeg gider ikke arbejde". Så jeg tænker det handler meget om at arbejde med det, fordi enten der får jeg dem alligevel aldrig ud på arbejdsmarkedet før at de har en eller anden form for lyst til det.

Interviewer: Så det handler mere om den positive motivation frem for den negative man kan få frem gennem sanktioner?

Beskæftigelsesmedarbejder: Det synes jeg. Jeg synes det handler meget om at tage en snak med dem om hvad.. altså både et arbejde, det er selvfølgelig både økonomi, men det er også så mange andre ting. Og prøve og tage den snak med dem i stedet for. Tit så hjælper det faktisk, fordi der er nogen ting de slet ikke har tænkt over, at det' da egentlig også rigtigt og alt muligt ikke også. På den facon. I stedet for at det kun er økonomiske årsager, at man vil have folk ud."

(Interview med beskæftigelsesmedarbejder)

Ovenstående længere uddrag fra et af mine interviews med beskæftigelsesmedarbejdere er meget i sin fulde længere, fordi flere centrale antagelser i allianceteorien illustreres i beskrivelsen af, hvordan beskæftigelsesmedarbejderen, der er uddannet socialrådgiver, arbejder med sine borgere.

På linje med mange af de interviewede borgere, understreger hun vigtigheden af, at der udvises forståelse for borgernes situation. Hun pointerer endvidere vigtigheden af, at beskæftigelsesmedarbejderne har tillid til borgerne og tror på, at det borgerne fortæller er sandt. Nogle borgere kan 'pynte' på historien, og overdrive deres problemstillinger. På trods af dette, er det mest hensigtsmæssige, at sagsbehandlerne udviser forståelse for borgerne. Dernæst betoner hun det aspekt af allianceteorien der fokuserer på, at alliancen skal vedligeholdes gennem jævnlig kontakt, hvis partnerne skal opretholde en god relation. Det er langt fra alle borgere, der er mødestabile, og her kan det ende med en økonomisk sanktion af borgeren. Beskæftigelsesmedarbejderen advarer mod anvende sanktioner fra start, for det betyder, at grobunden for et godt fremadrettet samarbejde ødelagt. Det illustrerer en bevidsthed hos beskæftigelsesmedarbejderen om, at samarbejdet (alliancen) etableres tidligt i forløbet (Ravn, 2017).

Jeg forsøger herefter at dreje interviewet ind på samarbejdets betydning for borgernes progression mod arbejdsmarkedet ved at udfordre hendes opfattelse af, at de bedste resultater i beskæftigelsesindsatsen skabes gennem et godt samarbejde

borgerne. Det gøres ved at hævde, at borgerne vel også kunne motiveres gennem sanktioner.

Dette afviser beskæftigelsesmedarbejderen ved at argumentere for, at det er betydeligt lettere at få en borger i beskæftigelse, hvis personen oprigtigt har lyst til det. Med teoretiske termer afviser beskæftigelsesmedarbejderen 'compliance-kritikken' af allianceteorien ved at hævde, at der ikke findes virksomheder, der vil ansætte en person der udstråler, personer ikke vil have et job. I stedet er det vigtige i det socialfaglige arbejde at fremme borgerens positive motivation. Det kan blandt andet ske ved at fortælle om, hvad et arbejde kan give borgeren social, foruden det økonomiske.

Samme grundlæggende opfattelse af samarbejds betydning kan genfindes hos flere af de interviewede medarbejde.

En række pointer er værd at sammenfatte fra dette kapitel. Den supplerende PSM-analyse for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med et under gennemsnitligt aktiveringsomfang viste positive beskæftigelseseffekter. Analysen blev gennemført i et forsøg på at disagregere effekterne fra investeringsstrategien.

Beskæftigelseseffekterne blev estimeret til at være omtrent lige så store, som for den samlede borgergruppe. Denne gruppe af borgere oplevede sagsmængdednedbringelsen, men deres aktiveringsomfang lå fortsat under gennemsnittet. Effekterne for denne gruppe skyldes således ikke intensiv aktivering (kvantitet), men derimod sagsmængdednedbringelsen. På baggrund af analysen, kan det ikke udelukkes, at effekterne skyldes højere *kvalitet* i aktiveringen, men dette vil være en afledt effekt af sagsmængdednedbringelsen, fordi en sagsmængdereduktion, alt andet lige, frigør tid og ressourcer til at beskæftigelsesmedarbejderne kan finde det rette tilbud til borgerne. Effekterne vil givetvis også kunne skyldes, at beskæftigelsesmedarbejderne, som følge af investeringsstrategien, er mere motiverede til at få borgerne ud på arbejdsmarkedet, en forklaring der heller ikke forfølges yderligere.

Eftersom der blev fundet en tilnærmelsesvis selvstændig effekt på borgernes beskæftigelse som følge af sagsmængdenedbringelsen, er det imidlertid sandsynligt, at en del af denne effekt, i hvert fald til dels, skyldes samarbejdet (alliancen) mellem borger og beskæftigelsesarbejder. Som vist i afhandlingens tredje artikel, blev der fundet en statistisk sammenhæng mellem borgernes vurdering af alliancens styrke og deres efterfølgende overgang til job eller uddannelse, hvilket underbygger, at alliancen mellem parterne potentielt kan bidrage til at øge borgernes tilknytning til arbejdsmarkedet. I dette kapitel blev det ved brug af kvalitative interviews med aktivitetsparate borgere i kontanthjælpssystemet belyst, hvilken betydning samarbejdet og alliancen mellem borger og sagsbehandler har for borgernes bevægelse mod arbejdsmarkedet. Med andre ord, blev det belyst *hvordan* og *hvorfor* alliancen virker – også når samarbejdet mellem parterne ikke fungerer.

Den kvalitative analyse i kapitlet viste, at en stærk alliance mellem borger og sagsbehandler havde en positiv betydning for borgerne. Når borgerne mødes af en sagsbehandler, der udviser forståelse for deres situation er grobunden for et godt samarbejde og en stærk alliance lagt. En positiv relation forbedrer muligheden for god kommunikation mellem parterne. Det bidrager til at øge klarheden om beskæftigelsesindsatsens mål og formål, hvilket bevirker, at borgerne kan arbejde målrettet og aktivt mod at komme nærmere arbejdsmarkedet. En positiv relation mellem parterne betyder også, at borgerne i højere grad kan inddrages aktivt i tilrettelæggelsen af deres indsats og at beskæftigelsesmedarbejderne kan finde det rette tilbud til borgerne, fordi borgerne i højere grad åbner sig op (Ravn, 2017). Når borgerne har en fast sagsbehandler med et velfungerende samarbejde og en stærk alliance giver et tryk og sikkerhed for borgerne, hvilket ligeledes bidrager til at styrke kommunikationen mellem parterne. Når borgerne møder en sagsbehandler, der føler oprigtigt prøver at hjælpe dem nærmere arbejdsmarkedet betyder det for mange borgere, at de selv er villige til at gøre en ekstra selvstændig indsats for det. Det er således et spørgsmål om reciprocitet mellem parterne, og det illustrer, hvordan alliancen kan virke som en selvstændig mekanisme, der blandt andet kan betyde at aktivitetsparate borgere påbegynder jobsøgning. Når borgerne er inde i en periode,

hvor de har det psykisk dårligt eller er modløse, kan den stærke alliance betyde, at borgerne 'løftes op' og får det bedre eller genvinder troen på/forventningen om fremtidig arbejdsmarkedsdeltagelse (Ravn, 2017) – noget som den eksisterende litteratur har etableret som en valid prædikator for arbejdsmarkedsdeltagelse (f.eks. Melin and Fugl-Meyer 2003; Hansen, Edlund and Henningsson 2006; Heymans et al. 2006). En sammenhæng der også blev fundet i afhandlingens tredje artikel.

Omvendt viste de kvalitative interviews også, at et dårligt samarbejde og en svag/ikkeeksisterende alliance mellem parterne kan have en række negative følgevirkninger for borgerne. Såfremt borgerne oplever en svag alliance, i form af en negativ relation til sagsbehandleren kan det medføre, at borgerne mister deres troen på fremtidigt arbejdsmarkedsdeltagelse og det kan have meget negative psykiske følgevirkninger for borgerne. De oplever at blive modløse og demotiverede (Ravn, 2017).

Sagsbehandlerskift viste sig ikke at være entydigt negativt for borgerne. Et sagsbehandlerskift kan være til det bedre og hjælpe borgerne tættere på arbejdsmarkedet, såfremt skiftet sker fra en sagsbehandler hvor alliancen var svag, til en sagsbehandler hvor det bliver opbygget en god relation og en stærk alliance. Sagsbehandlerskift medfører dog en betydelig risiko for, at borgeren oplever at skulle 'starte forfra' – at progressionen går tabt (Ravn, 2017). Borgerne kan i forbindelse med sagsbehandlerskift opleve divergerende opfattelser af mål for borgerne. Det samme gør sig gældende i forhold til midlerne. I forbindelse med sagsbehandlerskift viste borgernes førstehåndsindtryk af beskæftigelsesmedarbejderen at være afgørende. Kommer parterne skævt ind på hinanden på det første møde, vil det være yderst vanskeligt at opbygge et konstruktivt samarbejde på længere sigt, hvilket er i tråd med allianceteoriens antagelse om, at en stærk alliance opbygges i løbet af de første møder mellem parterne.

I interviewet med den pågældende beskæftigelsesmedarbejder, og i andre interviews, blev allianceteorien centrale antagelse praksis.

Beskæftigelsesmedarbejderen beskrev, hvordan hun i sin egen faglige praksis handlede i overensstemmelse med allianceteoriens antagelser. Første skulle der skabes et konstruktivt samarbejde og en positiv relation (Ravn, 2017). Her var det vigtigt at udvise tillid til borgerne og agere ud fra, at borgerne fortæller sandheden. Tidligt i et forløb ville det være uhensigtsmæssigt at anvende sanktioner, fordi samarbejde ville lide under det (compliance-kritikken afvises). Negativ motivation i forhold til at opnå målet (goals) vil ikke bringe borgerne nærmere arbejdsmarkedet. I stedet skal den positive motivation fremmes. Der skulle ydermere være jævnlig kontakt mellem parterne for at bibeholde den positive relation. Ved brug af denne tilgang, kan man ifølge beskæftigelsesmedarbejderen få borgerne til at være aktive medspillere, der aktivt arbejder for at komme nærmere arbejdsmarkedet.

Dele af ovenstående kvalitative analyse kunne med fordel have været benyttet til at forklare de statistiske sammenhænge mellem alliancens styrke og efterfølgende opnåelse af job eller uddannelse i afhandlingens tredje artikel.

Kapitel 10: Konklusioner, bidrag og videre perspektiver

I dette kapitel præsenteres afhandlingens overordnede konklusioner, resultater og bidrag. Generaliseringspotentialet diskuteres, og potentielle implikationer for forskning og praksis berøres. Dette gøres med henblik på at synliggøre afhandlingens bidrag til den eksisterende viden på området. Først beskrives afhandlingens konklusioner og bidrag til vores viden på beskæftigelsesområdet – herunder også mulige implikationer for forskning og praksis i den beskæftigelsespolitiske frontlinje. Slutteligt behandles afhandlingens konklusioner og bidrag til evalueringslitteraturen.

10.1: Konklusioner og bidrag til den eksisterende viden på beskæftigelsesområdet

Motivationen til at skrive afhandlingen bestod i, at vores viden om, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, med relativt få undtagelser er begrænset. Ambitionen med afhandlingen har derfor været at levere et bidrag til vores eksisterende viden om, hvad der virker for denne borgergruppe i beskæftigelsesindsatsen. Relevansen af dette underbygges af, at andelen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har været stabilt højt på tværs af konjunkturer (mellem 491.000-561.000 fra 2004-2013), hvilket medfører betydelige samfundsmæssige udgifter til offentlig forsørgelse og til den aktive beskæftigelsesindsats for målgruppen (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 2015; 22–28). Desforuden har målet også været at levere et forskningsmæssigt bidrag til evalueringslitteraturen – i særlig grad til den realistiske evaluering, hvilket vil blive gennemgået senere i kapitlet.

Arbejdet med afhandlingen har været struktureret ud fra følgende gennemgående forskningsspørgsmål:

I hvilken grad, for hvem og hvorfor virker Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet?

Forskningsspørgsmålet afspejler både brugen af traditionel effektevaluering (virker det, og i hvilken grad?) og realistisk evaluering, hvor det undersøges, for hvem og hvorfor indsatsen virker. I det følgende besvares forskningsspørgsmålet med henblik på at synliggøre afhandlingens bidrag til vores viden på beskæftigelsesområdet og diskutere generaliseringspotentialet af afhandlingens fund.

Effektevalueringen af Hjørring Kommunes indsats i afhandlingens fjerde artikel viste en positiv beskæftigelseseffekt af investeringen for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Difference-in-differences analysen viste en gennemsnitseffekt på 39 ekstra arbejdede timer for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, i året efter de deltog i indsatsen. For de aktivitetsparate borgere med en forsørgelseshistorik på 1-25 uger i det foregående år var gennemsnitseffekten på cirka 62,5 ekstra arbejdede timer i det efterfølgende år. Der blev fundet en mindre og næsten signifikant effekt (p -værdi = 0,13) for borgerne med 26-52 uger på kontanthjælp i det foregående år. Propensity score matching-analysen bekræftede og supplerede diff-in-diff-analysen. Den statistiske matching etablerede en sammenlignelig kontrolgruppe for de kontanthjælpsmodtagere i Hjørring Kommune, der modtog kontanthjælp på tidspunktet for investeringsstrategiens iværksættelse (første uge af januar 2015). PSM-analysen viste, at der ligeledes var effekter af indsatsen, når der blev taget højde for individernes karakteristika. De estimerede effekter var tilmed højere i PSM-analysen, og der blev ydermere fundet effekter for de 'længerevarende' aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, men forskelle på tværs af analysemetoder er ikke signifikant forskellige. Over en periode på 2,66 år var gennemsnitseffekten for de aktivitetsparate borgere, der var med fra indsatsens start, 136,5 ekstra timers arbejde – svarende til 51 timer per år. Der blev også fundet positive effekter for de

aktivitetsparate borgere, der i 2014 havde 26-52 uger på kontanthjælp. Her var effekten 130 timer i løbet af 2,66 år (48,8 ekstra timer per år).

På grund af metodiske problemer med analysen (jævnfør afsnit 6.2.4) er det dog ikke muligt at give et kvalificeret bud på effekten af investeringsstrategien for de berørte sygemeldte borgere. Effektevalueringen fra afhandlingen fjerde artikel peger således i retning af, at indsatser, der kombinerer intensiveret aktivering med reducerede sagsmængder for beskæftigelsesmedarbejdere, kan bidrage til at øge aktivitetsparate kontanthjælpsmodtageres deltagelse på arbejdsmarkedet. Der mangler dog fortsat viden om, under hvilke omstændigheder (i hvilke kontekster) sådanne investeringer virker, da afhandlingen kun har haft fokus på Hjørring Kommune. Videre forskning på området kan derfor med fordel fokusere på at belyse dette.

Den supplerende PSM-analyse i kapitel 9 viste ydermere, at der var en positiv beskæftigelseseffekt af investeringsstrategien fordi de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere der havde et under-gennemsnitligt aktiveringsomfang. Effekten for denne gruppe var på størrelse med effekten for den samlede gruppe af aktivitetsparate. For denne gruppe af borgere skyldes effekten ikke intensiveret aktivering, men derimod sagsnedbringelsen. Det kan ikke udelukkes, at dele af effekten skyldes højere *kvalitet* i aktiveringen, men dette vil være en afledt effekt af sagsmængdenedbringelsen. Meget tyder således på, at det især er reduktionen af sagsmængderne, der har produceret effekterne for store dele af de aktivitetsparate borgere. En plausibel forklaring på dele af effekten – især for gruppen med et 'lavt' aktiveringsomfang – kan findes i samarbejdet og alliancen mellem borger og sagsbehandler, som berøres senere i dette konklusionskapitel.

En til halvanden uges ekstra beskæftigelse i løbet af et år lyder måske ikke af meget i absolutte termer. Set i forhold til at borgerne på tværs af kontrolgruppen og deltagergruppen (se tabel 1 i artikel 4) havde omtrent 50 timers beskæftigelse i 2014 er en beskæftigelseseffekt på 39-50 ekstra timers lønnet arbejde pr. år dog ganske betydelig. Tager vi højde for udviklingen i beskæftigelsesgraden for både

kontrolgruppen og deltagergruppen i indsatsperioden svarer resultaterne fra propensity score matching analyse (uafhængigt af ydelseshistorik) en beskæftigelseseffekt svarende til en 51 % forøgelse af beskæftigelsen. Langt hovedparten af de randomiserede kontrollerede forsøg der er iværksat af Styrelsen for Arbejdsmarkeds og Rekruttering for udsatte kontanthjælps finder enten små eller ingen effekter beskæftigelseseffekter (e.g. Rosholm and Svarer, 2009; Rambøll, 2011, 2013). Set i relation til dette, må det konkluderes, at effekterne er af et ganske betydeligt omfang. Et relevant spørgsmål til videre forskning kan her være, om indsatsen har været økonomisk rentabel for kommune, og mere generelt – om beskæftigelsesrettet rehabilitering kan betale sig.

Som beskrevet i afhandlingens indledende kapitel kan Hjørring Kommunes investeringsstrategi anses som enten en eksemplarisk/paradigmatisk case eller en (kritisk) testcase på, hvorvidt beskæftigelsesrettet rehabilitering virker.

Den paradigmatisk case indfanger og eksemplificerer en samfundsmæssig tendens. Den samfundsmæssige tendens, der afspejles i afhandlingens empiriske analyser, er, at samfundets svagere borgergrupper i højere grad forventes at deltage i aktivering og anvende deres (rest)arbejdsevne på arbejdsmarkedet – jævnfør de senere års reformer af beskæftigelsespolitikken. Som en del af arbejdet med casen er det også blevet synliggjort, at socialpolitikken i høj grad er blevet underlagt beskæftigelsespolitikken målsætninger. Et konkret eksempel herpå kan findes i investeringsstrategiens fokus på, at borgerne skal gives en *tilstrækkelig* indsats til, at de kommer i job eller uddannelse. Borgerne skal med andre ord hverken tilbydes for meget eller for lidt. Denne indsats kan for eksempel bestå af sundhedsrettede eller sociale indsatser, men hele indsatsen skal være *beskæftigelsesrettet* (jævnfør lovgivningen om ressourceforløb og jobafklaringsforløb). Såfremt en indsats ikke vurderes til at kunne bringe borgerne nærmere beskæftigelse, bør den ikke iværksættes – på trods af at den potentielt vil kunne forbedre borgernes fysiske eller psykiske helbred eller forøge deres livskvalitet. De senere års reformer på beskæftigelsesområdet og casen i Hjørring understreger, at det er de *arbejdshindrende* problemer, der skal håndteres.

Hvad angår overvejelserne omkring investeringsstrategien som en kritisk case/en testcase om, hvorvidt beskæftigelsesrettet rehabilitering virker, indikerer analyserne, at det i nogen udstrækning er tilfældet for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. På kontanthjælpsområdet er Hjørring Kommune af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering indplaceret i kommuneklynge nummer fire (ud af ni). Det betyder, at Hjørring Kommunes rammevilkår for at få kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse er tæt på landsgennemsnittet. Resultaterne fra effektevalueringen vil sandsynligvis kunne generaliseres til de øvrige danske kommuner, der placerer sig i klynge nummer fire og har lignende rammevilkår, såfremt implementeringen foretages på lignende vis. Det er dog uvist, om lignende investeringer vil virke i kommuner med bedre eller dårligere rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen end Hjørring Kommune. Såfremt Hjørring Kommunes investering ikke havde vist positive effekter, kunne man ud fra logikken i det kritiske studie have konkluderet, at lignende investeringer i andre kommuner sandsynligvis heller ikke ville virke. Dette skyldes, at investeringens historisk store omfang har skabt nogle af de hidtil bedste forudsætninger for at hjælpe borgergruppen i job eller uddannelse. Evalueringen viste dog positive effekter, og som beskrevet i dette afsnit bør det på baggrund af undersøgelsen *ikke* konkluderes, at lignende investeringer vil virke i andre kontekster med bedre eller ringere rammevilkår.

Med henblik på at åbne investeringsstrategiens sorte boks og undersøge, hvorfor og for hvem investeringsstrategien har produceret positive effekter for målgruppen, er der gennemført en virkningsevaluering (realistisk evaluering) af udvalgte elementer af Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet. Hovedfokus i den realistiske evaluering har været på alliancens betydning for borgernes opnåelse af job og uddannelse. Borger-sagsbehandler-samarbejdets betydning i form af 'alliancen' er blevet belyst i afhandlingens tredje artikel og i afhandlingens kapitel 9.

Allianceteori er tidligere blevet anvendt på flere policy-områder, jævnfør kapitel 5, afsnit 5.2.3. Det er dog underbelyst, om alliancen ligeledes har betydning på beskæftigelsesområdet – især når der fokuseres på modtagere af kontanthjælp.

Ved brug af spørgeskemadata og registerdata undersøgte afhandlingens tredje artikel borger-sagsbehandler-alliancens betydning for opnåelse af job og uddannelse for borgere på kontanthjælp og uddannelseshjælp. En binær (ukontrolleret) opgørelse viste i artikel 3, at en større andel af de borgere, der på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsen havde en stærk alliance med deres sagsbehandler, efterfølgende havde flere måneder med job eller uddannelse i det efterfølgende år. Efterfølgende regressionsanalyser på datamaterialet viste, at der var en signifikant positiv sammenhæng mellem alliancens styrke og efterfølgende job og uddannelse, når der blev kontrolleret for de øvrige faktorer i spørgeskemaet. Resultaterne skal dog fortolkes med det forbehold, at der ikke blev estimeret kausale effekter af alliancen, fordi der ikke tages højde for selektionsbias i ordinære regressionsanalyser, og at der er tale om et forholdsvist lille sample. På trods af muligt selektionsbias (for eksempel at nogle borgere har let ved at danne alliancer og derfor kan opbygge alliancer med de fleste sagsbehandlere, mens andre borgere har svært ved det) styrker regressionsanalyserne vores antagelse om, at stærke alliancer kan bidrage til at være en virksom mekanisme der bidrager til bringe svagere borgergrupper i job eller uddannelse. De empiriske resultater giver ligeledes mening teoretisk, jævnfør kapitel 8 og kapitel 9. Til at forklare den fundne kan vi inddrage indsigterne i afhandlingens tredje artikel, virkningsevalueringsrapporten til Hjørring Kommune og den kvalitative analyse i afhandlingens kapitel 9.

Som illustreret gennem de kvalitative interviews i kapitel 9, har en stærk alliance flere positive betydninger for borgerne.

Mødes borgerne af en sagsbehandler, der udviser forståelse for deres situation er grobunden for et godt samarbejde og en stærk alliance lagt. En positiv relation forbedrer mulighederne for kommunikation af høj kvalitet mellem parterne. Dette bidrager til at øge klarheden om beskæftigelsesindsatsens mål og formål, hvilket betyder, at borgerne kan arbejde målrettet og aktivt mod at komme nærmere arbejdsmarkedet. En positiv relation mellem parterne sætter også rammerne for, at borgerne i højere grad kan inddrages aktivt i tilrettelæggelsen af deres beskæftigelsesindsats og at beskæftigelsesmedarbejderne kan finde det rette tilbud

til borgerne, fordi borgerne i højere grad kan åbne sig op. I de tilfælde hvor borgerne har en fast sagsbehandler med et velfungerende samarbejde og en stærk alliance giver det tryghed og sikkerhed for borgerne. Denne tryghed bidrager ligeledes til at styrke kommunikationen mellem parterne. Når borgerne møder en sagsbehandler, de føler oprigtigt prøver at hjælpe dem nærmere arbejdsmarkedet betyder det for mange borgere, at de selv er villige til at gøre en ekstra selvstændig indsats for at komme nærmere arbejdsmarkedet. Det er således et spørgsmål om reciprocitet mellem parterne, og det illustrer, hvordan alliancen kan virke som en selvstændig mekanisme, der for nogle aktivitetsparate borgere kan betyde at påbegynder selvstændig jobsøgning. Hvis borgerne er inde i en periode, hvor de har det psykisk dårligt eller er modløse, kan den stærke alliance betyde, at borgerne 'løftes op' og får det bedre eller genvinder troen på/forventningen om fremtidig arbejdsmarkedsdeltagelse – noget som den eksisterende litteratur har etableret som en valid prædikator for arbejdsmarkedsdeltagelse (f.eks. Melin and Fugl-Meyer 2003; Hansen, Edlund and Henningsson 2006; Heymans et al. 2006), hvilket også er en sammenhæng der blev fundet i afhandlingens tredje artikel. Det viste sig endvidere, at alliancevariablen i artikel 3 først blev statistisk signifikant, når vi inddrogede en variabel, der målte borgernes egne forventninger om fremtidigt arbejdsmarkedsdeltagelse.

Lige så positiv betydning, som en stærk alliance kan have for borgerne, lige så negativ betydning kan et dysfunktionelt samarbejde med en svag alliance have. Et dysfunktionelt samarbejde og en svag/ikkeeksisterende alliance mellem parterne kan medføre en række negative følgevirkninger for borgerne. De kvalitative interviews viste, at såfremt borgerne oplever en svag alliance, i form af et dysfunktionelt samarbejde, i yderste konsekvens kan føre til, at borgerne mister troen på fremtidig arbejdsmarkedsdeltagelse, og at de føler sig fastlåste i en situation af modløshed. Tidligere forskning har i relation til dette vist, at sagsbehandlerskift påvirker udsatte borgeres jobchancer negativt (Beskæftigelses Indikator Projektet, 2017b). Dette bekræftes i de kvalitative borgerinterviews i kapitel 9, hvor interviewpersonerne fremhæver, at de med hvert sagsbehandlerskift må 'starte forfra'. Jeg finder dog

også eksempler på borgere hvor skiftet har haft en positiv betydning. Det er tilfældigt, hvis de har oplevet et dysfunktionelt samarbejde med deres tidligere og oplever et skifte til det bedre, fordi der hurtigt er blevet etableret en konstruktiv samarbejdsrelation mellem borgeren og den nye sagsbehandler. En tese til videre belysning i fremtidig forskning kan således være, at et sagsbehandlerskift kan være *positivt* for borgernes fremtidige arbejdsmarkedsdeltagelse, hvis samarbejdet er dysfunktionelt.

Borgernes udsagn blev bekræftet af de interviewede beskæftigelsesmedarbejdere. De sagsbehandlere, der i det daglige arbejder med de svagere borgergrupper, pointerer vigtigheden af at få etableret et godt samarbejde med borgeren hurtigt i processen. De pointerer endvidere, at det er af afgørende betydning, at der udvises forståelse for borgernes situation, og at der udvises tillid til dem, hvis samarbejdet skal lykkes. Når en borger mødes første gang, er de interviewede beskæftigelsesmedarbejdere bevidste om, at det skal ske med udgangspunkt i, at borgeren fortæller sandheden, fordi det er tillidsskabende. Kun hvis tilliden bliver brudt, og det kommer frem, at borgeren ikke har fortalt sandheden, vil sagsbehandlerne ændre tilgangen til den pågældende borger. En sagsbehandler illustrerer et element af allianceteori (måldimensionen) ved at fremhæve vigtigheden af at have fælles mål. Hvis borgeren ikke ønsker at komme ud på arbejdsmarkedet, er det en umulig opgave at få det til at lykkes. Derfor er det ifølge den pågældende sagsbehandler væsentligt, at der er en god relation til borgeren, så der kan arbejdes med borgerens positive motivation til at komme i job ved for eksempel at fremhæve det kollegiale fællesskab på en arbejdsplads og ikke blot det økonomiske aspekt.

En potentiel implikation for praksis i den beskæftigelsespolitiske frontlinje kan således være et øget fokus på at opbygge stærke alliancer mellem borger og beskæftigelsesmedarbejder, hvor borgeren aktivt inddrages og får indflydelse, og hvor den aktive beskæftigelsesindsats tilrettelægges med udgangspunkt i borgerens ønsker og behov. Dette er ikke ensbetydende med, at alle kommuner bør følge Hjørrings eksempel og nedbringe sagsmængden til 35-40 per sagsbehandler. Stærke alliancer kan også etableres ved højere sagsmængder, men alt andet lige forværres

rammebetingelserne for at bygge alliancer (og levere kvalitet i det sociale arbejde), jo større sagsmængderne bliver. Det skyldes, at alliancebygning kræver, at parterne mødes regelmæssigt, at møderne virker relevante, og at parterne har mulighed for at opbygge en relation (Bordin, 1994), hvilket blev bekræftet i de kvalitative interviews. Hvis beskæftigelsesmedarbejderne ikke har tid til at sætte sig ind i borgernes sag eller ikke har noget relevant at diskutere på møderne, kan hyppige møder virke kontraproduktive i forhold til alliancebygning. Ikke desto mindre kan videre praksis på beskæftigelsesområdet med fordel fokusere på at skabe rammebetingelser, der er befordrende for etablering af stærke alliancer og kvalitet i det socialfaglige beskæftigelsesarbejde – eventuelt gennem flere forsøg med nedbringelse af sagsmængder.

Det skyldes blandt andet, at den eksisterende forskning på beskæftigelsesområdet i høj grad har fokuseret på at undersøge 'programeffekter' (Kluve, 2006; Card, Weber & Card, 2010; Bredgaard, 2015). I forlængelse heraf kan den videre forskning på beskæftigelsesområdet i højere grad fokusere på at afdække og belyse 'samarbejdseffekter' og 'relationseffekter' og undersøge, hvordan virkningerne af den allerede eksisterende beskæftigelsesindsats forbedres.

10.2: Bidrag til evalueringslitteraturen

Afhandlingens første og anden artikel har beskæftiget sig med at belyse problemstillinger inden for evalueringsmetodologi og metode. I den nyere 'realistiske' evalueringslitteratur er det kraftigt debatteret, hvorvidt realistisk evaluering kan kombineres med traditionel effektevaluering, og der er få eksempler på, at det forekommer i praksis (se for eksempel Jamal *et al.*, 2015). Afhandlingens første artikel blotlagde og diskuterede derfor de divergerende synspunkter og kom med konkrete designforslag til, hvordan de to modeller kan kombineres i praksis. Bidraget til evalueringslitteraturen i afhandlingens første artikel består således af en synliggørelse af de fordele og ulemper, der er forbundet med at kombinere

evalueringsmodellerne, og det videnskabsteoretiske udgangspunkts betydning for designet. Ydermere bliver det illustreret i artiklen, at det kan være hensigtsmæssigt at skelne mellem *integreret* og *sekventiel* anvendelse af modellerne, fordi det har praktisk betydning for de slutninger, der kan nås gennem evalueringen, og hvilken rolle evalueringsmodellerne kommer til at spille i forhold til de konklusioner, der kan drages.

Afhandlingens empiriske evaluering af Hjørring Kommunes investeringsstrategi benyttede sig af det sekventielle design. Valget af dette design medførte en tydelig arbejdsdeling mellem modellerne: Effektevalueringen estimerede de kausale effekter af indsatsen, mens den realistiske evaluering leverede forklaringerne på, hvorfor indsatsen virkede. Jeg anser investeringsstrategien som et arketypisk eksempel på, at komplekse sociale interventioner kræver komplekse evalueringsdesigns. Casen i Hjørring har været dynamisk og kompleks og har på ingen måde været en stabil forskningsgenstand. I løbet af indsatsperioden er der løbende blevet foretaget kvalitative forandringer af indsatsen, borgernes vej til beskæftigelse kan være lang og snoet, der er sket organisatoriske ændringer, der har været implementeringsudfordringer og udskiftninger på centrale ledelsespositioner i kommunen, og indsatsen har krævet tværfagligt og tværorganisatorisk samarbejde. Evalueringen af Hjørring Kommunes investeringsstrategi er blevet designet på ovenstående vis af en række årsager. Dels fremhæves det i den realistiske evaluering, at den sociale virkelighed er kompleks, og at indsatsers virkninger afhænger af den kontekst, de udfolder sig i, og af aktivering af generative mekanismer. Men som beskrevet i afhandlingens første artikel er målet med realistisk evaluering *ikke* at fælde en definitiv dom over, om en indsats har virket. Det er derimod at komme med forklaringer på, hvorfor og for hvem en indsats virker, og levere forslag til forbedringer af den eksisterende indsats. Til sammenligning er målet med effektevaluering at fælde dom over, hvorvidt og hvor meget en given indsats virker, ved at udelukke alle andre forklaringer på, at resultatet er indtruffet, end at det skyldes indsatsen. Kombinationen af de to evalueringsmodeller i evalueringen af Hjørring Kommunes investeringsstrategi har

været et bevidst forsøg på at kompensere for manglerne i hver af evalueringsmodellerne.

Hvis evaluanden blot blev evalueret gennem en realistisk evaluering, ville der mangle et svar på, om indsatsen reelt havde virket. Såfremt der udelukkende var blevet gennemført en effektevaluering, ville der mangle svar på, *hvorfor* indsatsen har virket, fordi 'den sorte boks' ikke var blevet åbnet. Det kræver detaljeret og kontekstnær viden om en evaluand, hvis vi skal forstå, hvorfor komplekse sociale interventioner virker eller ikke virker. Med andre ord skal vi ikke blot have indblik i, hvorvidt en indsats virker, men også hvilke omstændigheder der er befordrende for, at generative mekanismer aktiveres, hvilket leder videre til bidraget i afhandlingens anden artikel.

Mekanismer er et af de mest centrale begreber i realistisk evaluering (Pawson and Tilley, 1997e; Pawson, 2013d). Begrebet er dog uklart og kan have mange betydninger (Mahoney, 2001; Astbury & Leeuw, 2010). Afhandlingens anden artikel synliggjorde, at mekanismer i realistisk evaluering sjældent efterprøves empirisk eller testes kvantitativt. Dette kan føre til usikkerhed omkring, hvorvidt det reelt er mekanismen, der har bibragt resultatet. Derfor beskæftigede afhandlingens anden artikel sig med at præsentere et bud på, hvordan mekanismer og kontekst-mekanisme-outcome konfigurationer kan belyses på kvantitativ vis. Når realistisk evaluering praktiseres, er pointen her, at såfremt en indsats egner sig til det (f.eks. ved at have stor volumen i form af mange deltagere), kan man som evaluator med fordel udarbejde et spørgeskema, der indeholder mål for de forskellige elementer i programteorien – i særlig grad de hypotiserede mekanismer. Hvis der er en sammenhæng mellem mekanismernes styrke og den afhængige variabel (det ønskede outcome), vil tilgangen potentielt kunne bidrage til at styrke vores tiltro til, at det reelt er mekanismerne i programteorien, der skaber indsatsens virkninger. Hvis man derimod ikke finder en sammenhæng mellem mekanismen og det ønskede outcome/resultat, bør man konkludere, at der er tale om en såkaldt teorifejl (f.eks. Dahler-Larsen, 2013c; 125). Tilgangen overflødiggør på ingen måde de kvalitative data i en realistisk evaluering og bør blot anses som et supplement til eksisterende

metodisk praksis. Kvalitative data vil fortsat have afgørende betydning at levere indsigt i, hvordan mekanismer virker, når de virker, og hvilke faktorer der bidrager til at aktivere mekanismerne. Tilgangen bør derfor udelukkende anses som et supplement til de værktøjer, der allerede anvendes i realistisk evaluering. Tilgangen vil for eksempel heller ikke være egnet, hvis der er få programdeltagere, eller evalueringen beskæftiger sig med at undersøge organisatoriske processer. Den kvalitative analyse fra kapitel 9 bidrager ydermere til at illustrere vigtigheden af kvalitative data i forbindelse med realistisk evaluering og brug af programteori. I det kvantitative datamateriale er det muligt at finde en sammenhænge der teoretisk set giver mening, men når der inkluderes kvalitativt datamateriale giver det mulighed for en dybere forståelse for de fundne sammenhænge og mulighed for at problematisere de sammenhænge. Med andre ord kan kvalitativt datamateriale bidrage med et indblik i hvorfor og hvordan mekanismen virker, når den virker, samt indsigt i, hvilken betydning det har, hvis mekanismen ikke aktiveres.

Denne afhandling er derforuden yderst anvendelig til at reflektere over sammenhængen mellem policy, evaluering og evidens. Som beskrevet i afhandlingens indledende kapitel hævder den svenske evalueringsforsker Evert Vedung (2016) at vi befinder os i den såkaldte 'evidensbølge' (evidensparadigmet) båret frem af den såkaldte evidensbevægelse. Politikudviklingen skal her foretages på baggrund af, hvilke interventioner og indsatser den eksisterende forskning har fundet effektive til at nå bestemte politiske målsætninger. Politikken skal med andre ord evidensbaseres, og den viden der skal lægges til grund for politikudviklingen skal produceres gennem randomiserede kontrollerede forsøg eller kvasi-eksperimenter, fordi de rangerer højest i det såkaldte evidenshierarki. Andre former for viden om effekter anses ikke som gyldige, fordi denne viden ikke er produceret gennem 'objektive' metoder, der på pålidelige vis kan estimere størrelsen af kausale effekter. Før interventioner og indsatser rulles ud i stor skala (for eksempel på nationalt niveau) skal der gennemføres mindre forsøg, der kan producere evidens for interventionen.

I forhold til Hjørring Kommunes investeringsstrategien og iværksættelsen af ph.d.-forløbet var den planlagte vedtagelse af refusionsreformen i 2015 afgørende. Der blev vedtaget en national policy (refusionsreformen), der havde til formål at tilskynde kommunerne til at levere en effektiv og hurtig beskæftigelsesindsats, fordi kommunerne gradvist ville få ansvaret for at finansiere en større del af udgifterne til indkomsterstattende ydelser. Som følge heraf valgte nogle kommuner at spare på udgifterne til beskæftigelsessystemet, mens Hjørring Kommune var 'first-mover' på området og valgte at investere massivt i at bringe udsatte borgergrupper i beskæftigelse. Med en så massiv kommunal investering fulgte også en forpligtelse til at evaluere indsatsen, hvilket underbygger at alle større offentlige tiltag i stigende grad underkastes evaluering (Vedung, 2016). Her efterspurgte kommunen en 'klassisk' effektevaluering af deres indsats til at fælde dom over, om den har virker – med andre ord producere evidens for, om den har virket eller ej. Ifølge visse evalueringsforskere er der dog tegn på, at evidensbølgen i de nordiske lande vil trække sig tilbage (Vedung, 2016; Kongsgaard & Rod, 2018). Denne tendens kunne også spores i forbindelse med iværksættelsen af ph.d.-forløbet, hvor kommunen efterspurgte en virkningsevaluering i tillæg til effektevalueringen. Det er efter min overbevisning dog usandsynligt, at evidensbølgen vil være trække sig tilbage de kommende år. I stedet er det mere sandsynligt, at effektevalueringer af komplekse indsatser i stigende grad vil blive suppleret af andre evalueringsmodeller, såsom virkningsevaluering, der kan bidrage med indsigt i, hvorfor og hvordan indsatsen virker. Med andre ord kan der spores tendenser til, at forskellige evalueringsmodeller kombineres, hvilket denne afhandling ligeledes er et eksempel på.

Som afrunding på dette konklusionskapitel bør det i tråd hermed fremhæves, at komplekse evaluander ofte vil kræve komplekse evalueringsdesigns, såfremt vi både ønsker svar på, *hvorvidt* en indsats virker, samt *hvorfor* og *under hvilke omstændigheder* den virker. Kombination af effektevaluering og realistisk evaluering er blot ét bud på dette. Afhandlingens fokus på allianceteori og realistisk evaluering burde ydermere have synliggjort, at der er et behov for at udvide vores

forskningsmæssige fokus fra udelukkende at fokusere på, *hvilke* indsatser der virker (programeffekter), til også at belyse hvordan, hvorfor og under hvilke omstændigheder de virker. Afhandlingens artikel 3 og den kvalitative analyse indikerer, at positive virkninger ikke udelukkende skabes ved at iværksætte de rette indsatser for borgerne, men at det også har betydning, *hvordan* de iværksættes gennem samarbejdet mellem borger og beskæftigelsesarbejder. Gode virkninger skabes ikke udelukkende gennem de rette indsatser, men også gennem samspillet mellem de ansatte og borgerne.

Litteratur

6, P. and Bellamy, C. (2012) *Principles of Methodology - Research Design in Social Science*. 1. London: SAGE Publications Ltd.

Ahlfeldt, G. M. (2018) 'Weights to Address Non-parallel Trends in Panel Difference-in-differences Models', *CESifo Economic Studies*, 64(2), pp. 216–240. doi: 10.1093/cesifo/ify013.

Albæk, K., Bach, H. B. and Jensen, S. (2012) *Effekter af mentorstøtte for udsatte ledige - En litteraturoversigt*. København: SFI - Det nationale Forskningscenter for Velfærd.

Andersen, B. R. (1963) *Nogle betragtninger over revalideringens mål og midler*. København.

Andersen, N. A. and Randrup, A. G. (2017) 'Evidensbaseret Politikudvikling – Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken?', *Tids*, 19(2), pp. 41–56.

Angrist, J. D. and Pischke, J.-S. (2015a) 'Differences-in-Differences', in *Mastering 'Metrics - The Path from Cause to Effect*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 178–208.

Angrist, J. D. and Pischke, J.-S. (2015b) 'Randomized Trials', in *Mastering 'Metrics - The Path from Cause to Effect*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 1–46.

Ardito, R. B. and Rabellino, D. (2011) 'Therapeutic alliance and outcome of psychotherapy: Historical excursus, measurements, and prospects for research', *Frontiers in Psychology*, 2(OCT), pp. 1–11. doi: 10.3389/fpsyg.2011.00270.

Arendt, J. N. and Højbjerg, R. (2017) *Litteraturreview om progression for ikke-arbejdsmarkedspare ledige*. København K: VIVE -Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Astbury, B. and Leeuw, F. L. (2010) 'Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation', *American Journal of Evaluation*, 31(3), pp. 363–381. doi: 10.1177/1098214010371972.

Austin, P. C. (2011) 'Optimal caliper widths for propensity-score matching when estimating differences in means and differences in proportions in observational studies', *Pharmaceutical Statistics*, 10(2), pp. 150–161. doi: 10.1002/pst.433.

Baadsgaard, K. et al. (2014a) *Beskæftigelsesfaglighed - Mikroprocesser i jobcentrenes frontlinje og kvalificeringsevne*. 1. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Baadsgaard, K. *et al.* (2014b) 'Indledning: Tilgangen til analyse af den konkrete faglige praksis', in *Beskæftigelsesfaglighed - Mikroprocesser i jobcentrenes frontlinje og kvalificeringsehov*. 1. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, pp. 11–19.

Baadsgaard, K. *et al.* (2014c) *Jobcentre og klemte kvalifikationer*. 1. udgave. Aalborg Ø: Aalborg Universitetsforlag.

Baadsgaard, K. *et al.* (2014d) 'Sammenfatninger og perspektiver', in *Beskæftigelsesfaglighed - Mikroprocesser i jobcentrenes frontlinje og kvalificeringsehov*. 1st edn. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, pp. 151–169.

Baadsgaard, K. and Krogstrup, H. K. (2016) 'Metaanalyser og evidens', in Bredgaard, T. (ed.) *Evaluering af offentlig politik og administration*. 1. Hans Reitzels Forlag, pp. 69–94.

Bach, H. B. *et al.* (2015) *Evaluering af mentorordningen*. København K: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Behaghel, L., Crépon, B. and Gurgand, M. (2014) 'Private and Public Provision of Counseling to Job-Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment', *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), pp. 142–174. doi: 10.1257/app.6.4.142.

Behncke, S., Frölich, M. and Lechner, M. (2010) 'A Caseworker Like Me - Does The Similarity Between The Unemployed and Their Caseworkers Increase Job Placements?', *Economic Journal*, 120(549), pp. 1430–1459. doi: 10.1111/j.1468-0297.2010.02382.x.

Van Belle, S. *et al.* (2016) 'Can “realist” randomised controlled trials be genuinely realist?', *Trials*. *Trials*, 17(1), p. 313. doi: 10.1186/s13063-016-1407-0.

Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C. and Vedung, E. (2007) *Carrots, Sticks and Sermons - Policy Instruments & Their Evaluation*. Edited by M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, and E. Vedung. New Jersey: Transaction Publishers.

Van den Berg, G. J., Kjaersgaard, L. and Rosholm, M. (2012) 'To meet or not to meet (your case worker): That is the question', *IZA Discussion Paper*, (No. 6476).

van Berkel, R. and Knies, E. (2016) 'Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services', *Social Policy & Administration*, 50(1), pp. 59–78. doi: 10.1111/spol.12150.

Beskæftigelses Indikator Projektet (2017a) *BIP Indikatorer og Jobsandsynlighed*. København S.

Beskæftigelses Indikator Projektet (2017b) *Sagsbehandlerens Betydning for Udsatte Borgeres Jobchancer*. København S.

Beskæftigelsesministeriet (2015) *Analyse : Effektanalyse af virksomhedspraktik for voksne kontanthjælpsmodtagere*.

Blom-Hansen, J. (2000) 'Still Corporatism in Scandinavia ? A Survey of Recent Empirical Findings Are the Northern Lights Still Bright ? le corporatisme scandinave', *Scandinavian Political Studies in Nordic political Science Association*, 23(2), pp. 157–181.

Blom, B. and Morén, S. (2010) 'Explaining Social Work Practice -- The CAIMeR Theory', *Journal of Social Work*, 10(1), pp. 98–119. doi: 10.1177/1468017309350661.

Blomberg, H. *et al.* (2015) 'Job Stress among Social Workers: Determinants and Attitude Effects in the Nordic Countries', *British Journal of Social Work*, 45(7), pp. 2089–2105. doi: 10.1093/bjsw/bcu038.

Bolvig, I., Kolodziejczyk, C. and Kristensen, N. (2015) *Videregående økonomiske analyser af Det Store TTA-projekt*.

Bond, G. R., Drake, R. E. and Becker, D. R. (2012) 'Generalizability of the Individual Placement and Support (IPS) model of supported employment outside the US', *World Psychiatry*, 11(1), pp. 32–39. doi: 10.1016/j.wpsyc.2012.01.005.

Bonell, C. *et al.* (2013) 'Methods don't make assumptions, researchers do: A response to Marchal *et al.*', *Social Science and Medicine*. Elsevier Ltd, 94, pp. 81–82. doi: 10.1016/j.socscimed.2013.06.026.

Bonfils, I. S. (2013) 'Rehabilitering - Ét begreb med mange meninger', *Social Politik - Tidsskrift for Social Politisk Forening*, 1(Temanummer om Rehabilitering).

Boone, J. and Ours, J. C. Van (2004) 'Effective Active Labor Market Policies', *IZA Discussion Paper*, No. 1335.

Bordin, E. S. (1979) 'The generalizability of the psychoanalytic concept of the working alliance', *Psychotherapy: Theory, Research and Practice*, 16(Fall), pp. 252–260.

Bordin, E. S. (1983) 'A Working Alliance Based Model of Supervision', *The Counseling Psychologist*, 11(1).

Bordin, E. S. (1994) 'Theory and Research on the Therapeutic Working Alliance: New Directions', in Horvath, A. O. and Greenberg, L. S. (eds) *The Working Alliance*. New York: Wiley, pp. 13–37.

Bredgaard, T. (2004) *Virksomhedernes sociale ansvar - fra offentlig politik til virksomhedspolitik*. 1. Aalborg Øst: Ph.d.-serie Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.

- Bredgaard, T. *et al.* (2011) *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* Beskæftigelsesregion Nordjylland.
- Bredgaard, T. (2014) *Virksomhedernes sociale ansvar - Et studie i politisk forandring*. 1. udgave. Aalborg Ø: Aalborg Universitetsforlag.
- Bredgaard, T. (2015) 'EVALUATING WHAT WORKS FOR WHOM IN ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES', *European Journal of Social Security*, 17(4).
- Bredgaard, T. *et al.* (2017a) 'Arbejdsmarkedspolitikens mål og midler', in *Dansk Arbejdsmarkedspolitik* 2. udgave. København K, pp. 37–62.
- Bredgaard, T. *et al.* (2017b) 'Dansk arbejdsmarkedspolitik', in *Dansk Arbejdsmarkedspolitik*. 2. udgave. København K: Jurist og Økonomforbundets Forlag, pp. 7–36.
- Bredgaard, T., Drejer, I. and Nielsen, K. (2016) 'Målopfyldelsesevaluering og effektevaluering', in Bredgaard, T. (ed.) *Evaluering af offentlig politik og administration*. 1. Hans Reitzels Forlag, pp. 283–306.
- Bredgaard, T. and Halkjær, J. L. (2016) 'Employers and the Implementation of Active Labor Market Policies', *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), p. 47. doi: 10.19154/njwls.v6i1.4909.
- Bredgaard, T. and Larsen, F. (2008) 'Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?', *Social Policy and Society*, 7(3), pp. 341–352. doi: 10.1017/S1474746408004314.
- Bredgaard, T., Salado-Rasmussen, J. and Sieling-Monas, S. M. (2016) 'Virkningsevaluering', in Bredgaard, T. (ed.) *Evaluering af offentlig politik og administration*. 1. udgave. København: Hans Reitzels Forlag, pp. 331–367.
- Bryman, A. (2008) 'Mixed methods research: combining quantitative and qualitative research', in *Social Research Methods*. 3. New York: Oxford University Press, pp. 602–626.
- Bültmann, U. *et al.* (2009) 'Coordinated and tailored work rehabilitation: A randomized controlled trial with economic evaluation undertaken with workers on sick leave due to musculoskeletal disorders', *Journal of Occupational Rehabilitation*, 19(1), pp. 81–93. doi: 10.1007/s10926-009-9162-7.
- Burstrom, B. *et al.* (2011) 'How equitable is vocational rehabilitation in Sweden? A review of evidence on the implementation of a national policy framework.', *Disability and rehabilitation*, 33(6), pp. 453–466. doi: 10.3109/09638288.2010.493596.
- Caliendo, M. and Kopeinig, S. (2005) 'Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching', *IZA Discussion Paper*, (1588).

Card, D., Weber, A. and Card, D. (2010) 'Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis', *NBER Working Paper Series*, No. 16173.

Chen, H.-T. (1994) 'Theory-driven Evaluations: Need, Difficulties, and Options', *American Journal of Evaluation*, pp. 79–82. doi: 10.1177/109821409401500109.

Chen, H. T. (2015) 'Logic Models and the Action Model/Change Model Schema (Program Theory)', in *Practical Program Evaluation - Theory-Driven Evaluation and the Integrated Evaluation Perspective*. Second. London: SAGE Publications Ltd, pp. 58–94.

Collins, K. M. T., Onwuegbuzie, a. J. and 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), pp. 267–294. doi: 10.1177/1558689807299526.

Coyne, R. (2005) 'Wicked problems revisited', *Design Studies*, 26(1), pp. 5–17. doi: 10.1016/j.destud.2004.06.005.

Creswell, J. W. and Plano-Clark, V. L. (2011) 'Choosing a mixed methods design', *Designing and Conducting Mixed Method Research*, pp. 53–107.

Cushman, P. and Gilford, P. (2000) 'Will managed care change our way of being?', *American Psychologist*, 55(9), pp. 985–996. doi: 10.1037//0003-066X.55.9.985.

Dahler-Larsen, P. (2013a) 'Effektevaluering: Variansbaserede strategier', in *Evaluering af projekter - og andre ting, som ikke er ting*. Odense M: Syddansk Universitetsforlag, pp. 85–115.

Dahler-Larsen, P. (2013b) *Evaluering af projekter - og andre ting, som ikke er ting*. Odense M: Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, P. (2013c) 'Virkningsevaluering - en procesbaseret tilgang til effektevaluering', in *Evaluering af projekter - og andre ting, som ikke er ting*. Odense M: Syddansk Universitetsforlag, pp. 115–174.

Dahler-Larsen, P. and Krogstrup, H. K. (2003) *Nye veje i evaluering*. 1. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Dalkin, S. M. et al. (2015a) 'What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation', *Implementation Science*, 10(1), pp. 1–7. doi: 10.1186/s13012-015-0237-x.

Dalkin, S. M. et al. (2015b) 'What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation', *Implementation Science*, 10(1), pp. 1–7. doi: 10.1186/s13012-015-0237-x.

Dall, T. (2013) 'På vej mod en rehabiliterende beskæftigelsesindsats?', *Uden for*

nummer - Tidsskrift for Forskning og Praxis i Socialt Arbejde, 26.

Danneris, S. and Dall, T. (2017) 'Expressing and responding to self-efficacy in meetings between clients and social work professionals', *Nordic Social Work Research*. Routledge, 7(2), pp. 115–140. doi: 10.1080/2156857X.2017.1310128.

Danneris, S. and Herup Nielsen, M. (2018) 'Bringing the client back in: A comparison between political rationality and the experiences of the unemployed', *Social Policy & Administration*, pp. 1–14. doi: 10.1111/spol.12386.

Dansk Socialrådgiverforening (2009) *Notat: Sådan bruger socialrådgiverne deres arbejdstid i jobcentrene*.

Dansk Socialrådgiverforening (2011) *Undersøgelse af sagstal på beskæftigelsesområdet*.

Dansk Socialrådgiverforening (2016) *Undersøgelse af socialrådgiveres sagstal på beskæftigelsesområdet i kommunerne*.

Dekkers-Sanchez, P. M. *et al.* (2011) 'What promotes sustained return to work of employees on long-term sick leave? Perspectives of vocational rehabilitation professionals', *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, 37(6), pp. 481–493. doi: 10.5271/sjweh.3173.

Deloitte & CARMA (2015) *International komparativ analyse - Ydelsessystemer, reformer og indsatser overfor ikke-arbejdsmarkeds-parate borgere i fem lande*.

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) (2012a) *Det store TTA-projekt. Proces-, effekt- og økonomisk evaluering*. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA).

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) (2012b) *Det Store TTA-Projekt - Proces-, effekt- og økonomisk evaluering*. København Ø: Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA).

Dewa, C. S. *et al.* (2017) 'The effectiveness of augmented versus standard individual placement and support programs in terms of employment: a systematic literature review.', *Journal of mental health*. Taylor & Francis, 8237(May 2017), pp. 1–10. doi: 10.1080/09638237.2017.1322180.

Donker-Cools, B. H. P. M., Wind, H. and Frings-Dresen, M. H. W. (2015) 'Prognostic factors of return to work after traumatic or non-traumatic acquired brain injury', *Disability and Rehabilitation*, 8288(February), pp. 1–9. doi: 10.3109/09638288.2015.1061608.

Donnell, C. M., Strauser, D. R. and Lustig, D. C. (2004) 'The Working Alliance: Rehabilitation Outcomes for Persons with Severe Mental Illness', *Journal of Rehabilitation*, 70(2), pp. 12–18.

- Doran, J. M. (2016) 'The working alliance: Where have we been, where are we going?', *Psychotherapy Research*, 26(2), pp. 146–163. doi: 10.1080/10503307.2014.954153.
- Duncan, B. L. *et al.* (2003) 'The Session Rating Scale: preliminary psychometric properties of a "working" alliance measure', *Journal of Brief Therapy*, 3(1), pp. 3–12. Available at: https://www.myoutcomes.com/documents/The_Session_Rating_Scale_Psychometric_Properties_of_a_Working_Alliance_Scale.pdf.
- Eichhorst, W. and Konle-seidl, R. (2016) *Evaluating Labour Market Policy*. Bonn.
- Ekspertergruppen om udredning af den aktive beskæftigelses indsats (2015) *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*.
- Eskelinen, L., Olesen, S. P. and Caswell, D. (2008) 'Kommunikative kompetencer i klientkontakt', in *Potentialer i socialt arbejde - et konstruktivt blik på faglig praksis*. 1. København: Hans Reitzels Forlag, pp. 77–105.
- Flyvbjerg, B. (2006) 'Five Misunderstandings About Case-Study Research', *Qualitative Inquiry*, 12(2), pp. 219–245. doi: 10.1177/1077800405284363.
- Funnel, S. C. and Rogers, P. J. (2011a) 'Processes to Identify or Develop a Program Theory', in *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. 1. San Francisco: John Wiley & Sons, pp. 95–148.
- Funnel, S. C. and Rogers, P. J. (2011b) *Purposeful Program Theory - Effective use of Theories of Change and Logic Models*. 1. San Francisco: John Wiley & Sons.
- van der Giezen, A. M., Bouter, L. M. and Nijhuis, F. J. N. (2000) 'Prediction of return-to-work of low back pain patients sicklisted for 3-4 months.', *Pain*, 87(3), pp. 285–294. doi: 10.1016/S0304-3959(00)00292-X.
- Gobelet, C. *et al.* (2007) 'Vocational rehabilitation: a multidisciplinary intervention.', *Disability and rehabilitation*, 29(17), pp. 1405–10. doi: 10.1080/09638280701315060.
- Graversen, B. K. (2012) 'Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige'.
- Graversen, B. K., Larsen, M. and Arendt, J. N. (2013) *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. København.
- Graybeal, C. (2007) 'Evidence for the Art of Social Work', *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, 88(4), pp. 513–523. doi: 10.1606/1044-3894.3673.
- Greenson, R. R. (1965) 'The Working Alliance and the Transference Neurosis', *The*

Psychoanalytic Quarterly, 34(1), pp. 155–181.

Guo, S. and Fraser, M. W. (2015a) 'Introduction', in *Propensity Score Analysis - Statistical Methods and Applications*. 2. Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd, pp. 1–20.

Guo, S. and Fraser, M. W. (2015b) 'Propensity Score Matching and Related Models', in *Propensity Score Analysis - Statistical Methods and Applications*. 2. Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd, pp. 129–202.

Gustafsson, K. *et al.* (2013) 'Social Integration, Socioeconomic Conditions and Type of Ill Health Preceding Disability Pension in Young Women: a Swedish Population-Based Study', *International Journal of Behavioral Medicine*, pp. 1–11. doi: 10.1007/s12529-012-9287-5.

Hainmueller, J. *et al.* (2016) 'Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services ? New Evidence from German Employment Offices', *Scandinavian Journal of Economics*, 00(0), pp. 1–34. doi: 10.1111/sjoe.12166.

Hansen, A., Edlund, C. and Henningsson, M. (2006) 'Factors relevant to a return to work: A multivariate approach', *Work*, 26(2), pp. 179–190. doi: 10.1002/we.187.

Hansen, H. C. and Natland, S. (2017) 'The working relationship between social worker and service user in an activation policy context', *Nordic Social Work Research*. Routledge, 7(2), pp. 101–114. doi: 10.1080/2156857X.2016.1221850.

Hansen, L. (2014) *Beskæftigelsesrettet rehabilitering*. 1st edn. Edited by L. Hansen. Hans Reitzels Forlag.

Haugli, L., Maeland, S. and Magnussen, L. H. (2011) 'What facilitates return to work? Patients experiences 3 years after occupational rehabilitation', *Journal of Occupational Rehabilitation*, 21(4), pp. 573–581. doi: 10.1007/s10926-011-9304-6.

Heffernan, J. and Pilkington, P. (2011) 'Supported employment for persons with mental illness: Systematic review of the effectiveness of individual placement and support in the UK', *Journal of Mental Health*, 20(4), pp. 368–380. doi: 10.3109/09638237.2011.556159.

Hernán, M. A. and Robins, J. M. (2016a) 'A Definition of Causal Effects', in *Causal inference*. Boca Raton: Chapman & Hall/CRC, Forthcoming. doi: 10.1016/B978-0-08-044894-7.01313-0.

Hernán, M. A. and Robins, J. M. (2016b) 'Randomized Experiments', in *Causal inference*.

Heymans, M. W. *et al.* (2006) 'Workers' beliefs and expectations affect return to work over 12 months', *Journal of Occupational Rehabilitation*, 16(4), pp. 685–695. doi: 10.1007/s10926-006-9058-8.

Hill, B. C. and Murray, M. N. (2008) 'INTERACTIONS BETWEEN WELFARE CASELOADS AND LOCAL LABOR MARKETS', *Contemporary Economic Policy*, 26(4).

Hjørring Kommune (2014a) *Flere i job og uddannelse*. Hjørring Kommune.

Hjørring Kommune (2014b) 'Hjørring Kommune vil have 1.700 flere borgere ind på arbejdsmarkedet'.

Høgelund, J. (2012) *Effekter af den beskæftigelsesrettede indsats for sygemeldte - En litteraturoversigt*. København.

Hornstrup, C. and Madsen, M. P. (2015) *Ledelse af relationel koordinering i offentlige organisationer*. Turbine Forlaget.

Horvath, A. O. (1992) 'Working Alliance Inventory', pp. 1–5. Available at: <http://wai.profhorvath.com/sites/default/files/upload/WAI-C.pdf>.

Horvath, A. O. (1994) 'Empirical Validation of Bordin's Pantheoretical model og the Alliance: The Working Alliance Inventory Perspective', in *The Working Alliance*. New York, pp. 109–130.

Horvath, A. O. and Greenberg, L. S. (1994) 'Introduction', in Horvath, A. O. and Greenberg, L. S. (eds) *The Working Alliance*. New York, pp. 1–12.

Horvath, A. O. and Symonds, B. D. (1991) 'Relation between working alliance and outcome in psychotherapy: A meta-analysis.', *Journal of Counseling Psychology*, 38(2), pp. 139–149. doi: 10.1037/0022-0167.38.2.139.

Ingram, H., Schneider, A. L. and DeLeon, P. (2007) 'Social Construction and Policy Design', in Sabatier, P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press. doi: 10.1081/E-EPAP2-120041405.

Jacoby, G. and Mortensen, I. (1999) *Revalidering - samarbejde om et fælles mål*. Århus C.

Jagannathan, R. and Camasso, M. J. (2006) 'Public Assistance Workers' Confidence in Welfare-to-Work Programs and the Clients They Serve', *Administration in Social Work*, 30(1), pp. 33–44. doi: 10.1300/J147v30n01.

Jagosh, J. et al. (2015) 'A realist evaluation of community-based participatory research: partnership synergy, trust building and related ripple effects', *BMC Public Health*. BMC Public Health, 15(1), p. 725. doi: 10.1186/s12889-015-1949-1.

Jakobsson, B. et al. (2002) 'Improved cooperation in vocational rehabilitation with systematic rehabilitation group meetings', *Disability and Rehabilitation*, 24(14), pp. 734–740. doi: 10.1080/09638280210124329.

Jakobsson, B. *et al.* (2005) 'Do systematic multiprofessional rehabilitation group meetings improve efficiency in vocational rehabilitation?', *Work*, 24(3), pp. 279–290. Available at: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=17108998&site=ehost-live&scope=site%5Chttp://content.ebscohost.com/suscorp.idm.oclc.org/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=17108998&S=R&D=bth&EbscoContent=dGJyMNHr7ESep7M4xNvgOLCmr02ep7dSsq4SLOWxWXS>.

Jakobsson, B. (2008) *CO-OPERATION IN VOCATIONAL REHABILITATION - METHODS IN MULTIPROFESSIONAL CROSS- SECTOR GROUP MEETINGS AND EFFECTS ON*. Karolinska Institutet. Available at: <https://openarchive.ki.se/xmlui/bitstream/handle/10616/38046/thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Jakobsson, B. *et al.* (2008) 'Multi-professional vocational rehabilitation group meetings with female clients: a qualitative study.', *Work (Reading, Mass.)*, 30(4), pp. 413–21. Available at: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18725704>.

Jakobsson, B. *et al.* (2010) 'Improved employment rates after multiprofessional cross-sector cooperation in vocational rehabilitation: a 6-year follow-up with comparison groups', *International Journal of Rehabilitation Research*, 33, pp. 72–80.

Jamal, F. *et al.* (2015) 'The three stages of building and testing mid-level theories in a realist RCT: a theoretical and methodological case-example.', *Trials*. *Trials*, 16(466). doi: 10.1186/s13063-015-0980-y.

Jensen, B. (2014) *Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp?* 1. København K: Syddansk Universitetsforlag.

Jonassen, A. B. (2014) *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering*. København K.

Jørgensen, H. (2008) 'Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle?', *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3), pp. 8–23.

Jørgensen, H. (2009) 'From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling: the Renewal of Danish Activation Policy Since 2003', *European Journal of Social Security*, 11(4), pp. 337–367.

Jørgensen, H. (2011) *Danish "Flexicurity" in Crisis - Or Just Stress-tested by the Crisis?*, *International Policy Analysis*.

Kärrholm, J. *et al.* (2006) 'Effects on work resumption of a co-operation project in vocational rehabilitation. Systematic, multi-professional, client-centred and solution-oriented co-operation', *Disability and Rehabilitation*, 28(7), pp. 457–467. doi:

10.1080/09638280500198063.

Kärrholm, J. (2007) *CO-OPERATION AMONG REHABILITATION ACTORS FOR RETURN TO WORKING LIFE*. Karolinska Institutet. Available at: <https://openarchive.ki.se/xmlui/bitstream/handle/10616/38520/thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Kinoshita, K. *et al.* (2013) 'Supported employment for adults with severe mental illness.', *The Cochrane database of systematic reviews*, 9(9), p. CD008297. doi: 10.1002/14651858.CD008297.pub2.www.cochranelibrary.com.

KL (2015) *Notat - KL-undersøgelse af ressourceforløb mv.* København.

Klausen, J. (2011) *Revalidering*. Edited by 1. oplag 1. udgave. København Ø: Nyt Juridisk Forlag.

Kluve, J. (2006) 'The Effectiveness of European Active Labor Market Policy', *IZA Discussion Paper*, No. 2018.

Kokkinn, J. (2005) 'Profesjon, profesjonalisering og profesjonalitet', in *Profesjonelt sosialt arbeid*. 2. Universitetsforlaget, pp. 71–116.

Kongsgaard, L. T. and Rod, M. H. (2018) *Bedre begrundet praksis - Velfædsudvikling efter evidensbølgen*. Edited by L. T. Kongsgaard and M. H. Rod. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Koopmans, P. C. *et al.* (2011) 'Recurrence of sickness absence due to common mental disorders', *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 84(2), pp. 193–201. doi: 10.1007/s00420-010-0540-4.

Koopmans, P. C., Roelen, C. a M. and Groothoff, J. W. (2008) 'Frequent and long-term absence as a risk factor for work disability and job termination among employees in the private sector.', *Occupational and environmental medicine*, 65(7), pp. 494–9. doi: 10.1136/oem.2007.034322.

Korzycki, M., Korzycki, M. and Shaw, L. (2008) 'Left behind in the return-to-work journey: Consumer insights for policy change and practice strategies.', *Work Journal of Prevention Assessment Rehabilitation*, 30(3), pp. 277–287. Available at: <http://search.proquest.com/docview/622005448?accountid=27600>.

Kreuter, F., Presser, S. and Tourangeau, R. (2008) 'SOCIAL DESIRABILITY BIAS IN CATI, IVR, AND WEB SURVEYS - THE EFFECTS OF MODE AND QUESTION SENSITIVITY', 72(5), pp. 847–865. doi: 10.1093/poq/nfn063.

Krogstrup, H. K. (2003) *Evalueringsmodeller – Evaluering på det sociale område*. Aarhus: Systime.

Krug, G. and Stephan, G. (2016) 'Private and public placement services for hard-to-

place unemployed: Results from a randomized field experiment', *Industrial and Labor Relations Review*, 69(2), pp. 471–500. doi: 10.1177/0019793915615334.

Kvale, S. and Brinkmann, S. (2009) 'Epistemologiske spørgsmål i forbindelse med interview', in *InterView - Introduktion til et håndværk*. 2. København: Hans Reitzels Forlag, pp. 65–78.

Lammerts, L. *et al.* (2016) 'Longitudinal Associations Between Biopsychosocial Factors and Sustainable Return to Work of Sick-Listed Workers with a Depressive or Anxiety Disorder', *Journal of Occupational Rehabilitation*. Springer US, 26(1), pp. 70–79. doi: 10.1007/s10926-015-9588-z.

Larsen, F. *et al.* (2001) 'Kommuner, kontanthjælpsmodtagere og aktivering', in *Kommunal aktivering - Mellem disciplinering og integration*. Aalborg Ø: Aalborg Universitetsforlag, pp. 7–38.

Larsen, F. (2005) 'Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and flexicurity arrangements – What can be learnt?', in Bredgaard, T. and Larsen, F. (eds) *Employment policy from different angles*. København: Djøf Publishing, pp. 115–134.

Larsen, F. (2011) 'Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?', *Tidsskrift for Arbejdsliv*, årg. 13(nr. 4), pp. 40–55.

Leinonen, T., Martikainen, P. and Lahelma, E. (2012) 'Interrelationships between education, occupational social class, and income as determinants of disability retirement', *Scandinavian Journal of Public Health*, 40(December 2011), pp. 157–166. doi: 10.1177/1403494811435492.

Lijphart, A. and Crepaz, M. M. L. (1991) 'Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages', *British Journal of Political Science*, 21(2), pp. 235–246.

Linde, P. (2013) 'Repræsentative undersøgelser – før og nu'. København: Danmarks Statistik, Interviewservice.

Lipsky, M. (2010a) *Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Service*. 30th Ann. New York: Russell Sage Foundation.

Lipsky, M. (2010b) 'The Critical Role of Street-Level Bureaucrats', in *Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Service*. 30th Ann. New York: Russell Sage Foundation, pp. 3–12.

Lunt, M. (2014) 'Selecting an appropriate caliper can be essential for achieving good balance with propensity score matching', *American Journal of Epidemiology*, 179(2), pp. 226–235. doi: 10.1093/aje/kwt212.

Lustig, D. C. *et al.* (2002) 'The relationship between working alliance and

rehabilitation outcomes.’, *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 46(2), pp. 24–32. doi: 10.1037/h0095517.

Mahoney, J. (2001) ‘Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method’, *Sociological Forum*, 16(3), pp. 575–593.

Maibom, J., Rosholm, M. and Svarer, M. (2017) ‘Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation’, *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), pp. 541–570. doi: 10.1111/sjoe.12180.

Manzano, A. (2016) ‘The craft of interviewing in realist evaluation’, *Evaluation*, 22(3), pp. 1–19. doi: 10.1177/1356389016638615.

Marchal, B. *et al.* (2013) ‘Realist RCTs of complex interventions - An oxymoron’, *Social Science and Medicine*. Elsevier Ltd, 94, pp. 124–128. doi: 10.1016/j.socscimed.2013.06.025.

Martin, M. H. T. *et al.* (2013) ‘Effectiveness of a coordinated and tailored return-to-work intervention for sickness absence beneficiaries with mental health problems’, *Journal of Occupational Rehabilitation*, 23(4), pp. 621–630. doi: 10.1007/s10926-013-9421-5.

Maynard-Moody, S. and Musheno, M. (2000) ‘State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion’, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 329–358. doi: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272.

Maynard-Moody, S. and Musheno, M. (2012) ‘Social equities and inequities in practice: Street-level workers as agents and pragmatists’, *Public Administration Review*, 72(SUPPL.1), pp. 16–23. doi: 10.1111/j.1540-6210.2012.02633.x.

Melin, R. and Fugl-Meyer, A. R. (2003) ‘On prediction of vocational rehabilitation outcome at a Swedish Employability Institute’, *Journal of Rehabilitation Medicine*, 35(6), pp. 284–289. doi: 10.1080/16501970310012437.

Messer, S. B. and Wolitzky, D. L. (2010) ‘A Psychodynamic Perspective on the Therapeutic Alliance’, in Muran, C. J. and Barber, J. P. (eds) *The Therapeutic Alliance: An Evidence-Based Guide to Practice*. London: The Guilford Press.

Michon, H. *et al.* (2014) ‘Effectiveness of individual placement and support for people with severe mental illness in the Netherlands: A 30-month randomized controlled trial’, *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 37(2), pp. 129–136. doi: 10.1037/prj0000061.

Millet, P. and Vaittinen, P. (2011) ‘Job functions of Swedish public and private rehabilitation workers; Their perceived level of importance and related knowledge’, *Work*, 38(2), pp. 129–143. doi: 10.3233/WOR-2011-1115.

Morgan, S. L. and Winship, C. (2015) ‘Counterfactuals and the Potential Outcome

Model', in *Counterfactuals and Causal Inference*. 2. New York: Cambridge University Press, pp. 37–76.

MPLOY (2013) 'Status på kommunernes implementering af førtidspensions- og fleksjobreformen - Evaluering', p. 134.

Myhr, A. *et al.* (2016) 'Disability Pensions Among Young Adults in Vocational Rehabilitation', *Journal of Occupational Rehabilitation*. Springer US, 26(1), pp. 95–102. doi: 10.1007/s10926-015-9590-5.

New Insight and Væksthuset (2012) 'Litteraturreview ifm. BeskæftigelsesIndikatorProjektet', (September). Available at: http://www.jobindikator.dk/fileadmin/user_upload/documents/pdf/Litteraturreview_BeskaeftigelsesIndikatorProjektet.pdf.

Nørgaard, A. S. (2009) 'Kommunalisering af det offentlige ansvar for arbejdsløshedsforsikring: Mellem incitamenter og social sikring', *Samfundskonomen*, (5), pp. 37–43.

Nørup, I. (2014) *Arbejde og Sygdom - og om at være en del af fællesskabet: En kritik af forestillingen om arbejdsmarkedsdeltagelsens afgørende betydning for den sociale eksklusion af kronisk syge og handicappede*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag (Ph.d.-serien for Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet).

Öberg, P. *et al.* (2011) 'Disrupted exchange and declining corporatism: Government authority and interest group capability in Scandinavia', *Government and Opposition*, 46(3), pp. 365–391. doi: 10.1111/j.1477-7053.2011.01343.x.

OECD (2017) *OECD Employment Outlook 2017*. OECD Publishing. doi: 10.1787/empl_outlook-2017-en.

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

De Økonomiske Råd (2012) *Dansk Økonomi - Efterår 2012: Konjunkturvurdering: Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur*.

Olsen, H. (2004) 'De plukkes ikke som blomster på en mark...', *Dansk Sociologi*, 15(1), pp. 65–95.

Onwuegbuzie, A. J. and Leech, N. L. (2010) 'Generalization practices in qualitative research: A mixed methods case study', *Quality and Quantity*, 44(5), pp. 881–892. doi: 10.1007/s11135-009-9241-z.

Øyeflaten, I., Hysing, M. and Eriksen, H. R. (2008) 'Prognostic factors associated with return to work following multidisciplinary vocational rehabilitation', *Journal of Rehabilitation Medicine*, 40(7), pp. 548–554. doi: 10.2340/16501977-0202.

Patton, M. Q. (2011) 'Systems Thinking and Complexity Concepts for Developmental Evaluation', in *Developmental Evaluation*. New York: The Guilford Press, pp. 111–151.

Pawson, R. *et al.* (2005) 'Realist review--a new method of systematic review designed for complex policy interventions.', *Journal of health services research & policy*, 10 Suppl 1(July), pp. 21–34. doi: 10.1258/1355819054308530.

Pawson, R. (2006a) *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. London: SAGE Publications Ltd.

Pawson, R. (2006b) 'Realist Synthesis: New Protocols for Systematic Review', in *Evidence-based Policy - A Realist Perspective*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 73–104.

Pawson, R. (2013a) 'A Complexity Checklist', in *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 33–45.

Pawson, R. (2013b) 'Contested Complexity', in *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto*. SAGE Publications Ltd.

Pawson, R. (2013c) 'First Principles: A Realist Diagnostic Workshop', in *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 13–31.

Pawson, R. (2013d) 'Invisible Mechanisms I: The Long Road to Behavioural Change', in *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto*. SAGE Publications Ltd, pp. 115–137.

Pawson, R. (2013e) *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications Ltd.

Pawson, R. and Tilley, N. (1997) 'How to design a realistic evaluation', in *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 83–114.

Pawson, R. and Tilley, N. (1997a) 'How To Make Evaluations Cumule', in *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 115–152.

Pawson, R. and Tilley, N. (1997b) 'In with the New: Introducing Scientific Realism', in *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 55–82.

Pawson, R. and Tilley, N. (1997c) 'No Smoking Without Firing Mechanisms: A "Realistic" Consultation', in *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 183–199.

Pawson, R. and Tilley, N. (1997d) 'Out with the old: Weaknesses in experimental evaluation', in *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 30–54.

Pawson, R. and Tilley, N. (1997e) *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd.

Pedersen, J. *et al.* (2012) 'Transitions between sickness absence, work, unemployment, and disability in Denmark 2004-2008', *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, 38(6), pp. 516-526. doi: 10.5271/sjweh.3293.

Pruett, S. R. *et al.* (2008) 'Empirical Evidence Supporting the Effectiveness of Vocational Rehabilitation', *Journal of Rehabilitation*, 74(2), pp. 56-63. Available at:
<http://ezproxy.library.wisc.edu/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=33938973&site=ehost-live>.

Rambøll (2011) *Evaluering - Unge - godt i gang*. Copenhagen.

Rambøll (2013) *Evaluering - På rette vej - i job*. Aarhus N.

Ravn, R. (2017) *Hvad virker, for hvem, under hvilke omstændigheder og hvorfor? - Virkningsevaluering af elementer i Hjørring Kommunes Investeringsstrategi "Flere i job og Uddannelse"*. Aalborg Ø.

Rees, J., Whitworth, A. and Carter, E. (2014) 'Support for All in the UK Work Programme? Differential Payments, Same Old Problem', *Social Policy & Administration*, 48(2), pp. 221-240. doi: 10.1111/spol.12058.

Regeringen *et al.* (2012) 'Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob'.

Reis, R. J. *et al.* (2011) 'Previous sick leaves as predictor of subsequent ones', *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 84(5), pp. 491-499. doi: 10.1007/s00420-011-0620-0.

Retsinformation (2012) 'Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love. (Reform af førtidspension og fleksjob, herunder indførelse af ressourceforløb, rehabiliteringsteam, fleksløn tilskud m.v.)', *LOV nr 1380 af 23/12/2012 Gældende*, 2012(1380), pp. 1-32. Available at:
<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=144932>.

Retsinformation (2016) 'Lov om ændring af lov om sygedagpenge, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og forskellige andre love - LOV nr 720 af 25/06/2014'.

Retsinformation - LBK nr 807 af 01/07/2015 (2015) 'Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats'. Available at:
<https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=173094>.

Rigsrevisionen (2010) *Beretning til Statsrevisorerne om effekten af aktivering af*

ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. København K.

Rinaldi, M. and Perkins, R. (2007) 'Comparing employment outcomes for two vocational services: Individual placement and support and non-integrated pre-vocational services in the UK', *Journal of Vocational Rehabilitation*, 27(1), pp. 21–27. Available at: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-34548830417&partnerID=tZOtx3y1>.

Rittel, H. W. J. and Webber, M. M. (1973) 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155–169. doi: 10.1007/BF01405730.

Røed, K. and Zhang, T. (2005) 'Unemployment duration and economic incentives—a quasi random-assignment approach', *European Economic Review*, 49(7), pp. 1799–1825.

Rogers, P. et al. (2000) 'Program Theory Evaluation : Practice , Promise , and Problems', *New Directions for Program Evaluation*, pp. 5–14. doi: 10.1002/ev.1177.

Rosholm, M. and Svarer, M. (2009) *Kvantitativ evaluering af Alle i gang*. Copenhagen.

Rosholm, M. and Svarer, M. (2011) 'Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik'.

Safran, J. D. and Muran, J. C. (2006) 'Has the concept of the therapeutic alliance outlived its usefulness?', *Psychotherapy: Theory, Research, Practice, Training*., 43(3), pp. 286–291. doi: 10.1037/0033-3204.43.3.286.

Salado-Rasmussen, J. and Bredgaard, T. (2016) 'Virkningssyntese - en alternativ tilgang til metaanalyse', *Økonomi og Politik*, 89(3), pp. 68–82.

Schneider, A. and Ingram, H. (1993) 'Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy', *The American Political Science Review*, 87(2), pp. 334–347.

Scriven, M. (2007) 'The Logic of Evaluation', *OSSA Conference Archives*, 138, pp. 1–16.

Selander, J., Marnetoft, S.-U. and Asell, M. (2007) 'Predictors for successful vocational rehabilitation for clients with back pain problems.', *Disability and rehabilitation*, 29(3), pp. 215–20. doi: 10.1080/09638280600756208.

SFI (2015) *Ressourceforløb - Koordinerende sagsbehandlere og borgeres erfaringer*. København.

Siaroff, A. (1999) 'Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement', *European Journal of Political Research*, 36(2), pp. 175–205. doi:

10.1111/1475-6765.00467.

Sieling-Monas, S. M. and Bredgaard, T. (2015) 'Er der evidens for antagelserne i beskæftigelsesindsatsen for sygedagpengemodtagere?', *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 1.

Skipper, L. (2010) *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. København K: AKF, Anvendt KommunalForskning.

Slebus, F. G. *et al.* (2007) 'Work-ability evaluation: a piece of cake or a hard nut to crack?', *Disability & Rehabilitation*, 29(16), pp. 1295–1300. doi: 10.1080/09638280600976111.

Socialforskningsinstituttet (2006) 'Arbejde og tilbagetrækning (Spørgeskema)', *Us. Nr. 5809 & Us. Nr. 5900*, (5809), pp. 1–110.

Socialministeriet (2001) *Arbejdsevnm metode. Metode til beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne*.

Sørensen, E. and Torfing, J. (2011) 'Offentlig styring som metastyring', in Damgaard, B. and Sørensen, E. (eds) *Styr på beskæftigelsespolitikken*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag, pp. 35–54.

Sørensen, L. (2013) 'Beskæftigelsesområdet - socialrådgiverarbejde i jobcentre', in Posborg, R., Nørrelykke, H., and Antczak, H. (eds) *Socialrådgivning og socialt arbejde*. København K: Hans Reitzels Forlag, pp. 379–422.

Stapelfeldt, C. M. *et al.* (2011) 'Subgroup analyses on return to work in sick-listed employees with low back pain in a randomised trial comparing brief and multidisciplinary intervention.', *BMC musculoskeletal disorders*, 12, p. 112. doi: 10.1186/1471-2474-12-112.

Støver, M. *et al.* (2012) 'Unemployment and disability pension--an 18-year follow-up study of a 40-year-old population in a Norwegian county.', *BMC public health*. BioMed Central Ltd, 12(1), p. 148. doi: 10.1186/1471-2458-12-148.

Strong, S. R. (1968) 'Counseling: An interpersonal influence process', *Journal of Counseling Psychology*, 15(3), pp. 215–224. doi: 10.1037/h0020229.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2016a) 'Rehabiliteringsplanens forberedende del (ekskl. lægeattest)'. Available at: star.dk/~media/AMS/Dokumenter/Aftaler/.../Forberedelsesskema 170113doc.ashx.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2016b) 'Rehabiliteringsplanens indsatsdel'. Available at: star.dk/~media/STAR/Files/...og.../Rehabiliteringsplanens-indsatsdel doc.ashx.

Svarer (2010) 'The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark', *Economica*, 78(312), pp. 751–778.

Svarer, M. et al. (2014) *Evaluering af mentorindsats til unge uden uddannelse og job*. Rambøll.

Uggerhøj, L. (2002) 'Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient - ideal eller realitet?', in Järvinen, M., Larsen, J. E., and Mortensen, N. (eds) *Det Magtfulde Møde mellem System og Klient - Magtudredningen*. Århus N: Aarhus Universitetsforlag, pp. 81–106.

Væksthuset et al. (no date) 'Spørgeskema til borgere - Progressionsspørgsmål i BeskæftigelsesIndikatorProjektet'.

Vandekerckhove, J., Matzke, D. and Wagenmakers, E.-J. (2015) *Model Comparison and the Principle of Parsimony*, *The Oxford Handbook of Computational and Mathematical Psychology*. Edited by J. Busemeyer et al. New York: Oxford University Press.

de Vaus, D. (2014) 'Collecting Survey Data', in *Surveys in Social Research*. 6th edn. New York: Routledge.

Vedung, E. (2009a) 'Den måndtydiga utvärderingen', in *Utvärdering i Politik och Förvaltning*. 3. Studentlitteratur, pp. 19–36.

Vedung, E. (2009b) 'Effekter: tvågruppsexperiment', in *Utvärdering i Politik och Förvaltning*. 3. Lund: Studentlitteratur, pp. 215–238.

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

Vedung, E. (2015) 'Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies', *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(2), p. 28643. doi: 10.3402/nstep.v1.28643.

Vedung, E. (2016) 'Fire evalueringsbølger', in Bredgaard, T. (ed.) *Evaluering af offentlig politik og administration*. 1. udgave. 2: Hans Reitzels Forlag, pp. 37–68.

Vedung, E. and Dahlberg, M. (2013) 'En brukarstyrd resultatinformerad ansats', in *Demokrati och Brukarutvärdering*. 2. Lund: Studentlitteratur, pp. 149–164.

Wagner, S. L., Wessel, J. M. and Harder, H. G. (2011) 'Workers' Perspectives on Vocational Rehabilitation Services', *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 55(1), pp. 46–61. doi: 10.1177/0034355211418250.

Wampold, B. E. (2001) 'Contextualizing psychotherapy as a healing practice: Culture, history, and methods', *Applied and Preventive Psychology*, 10(2), pp. 69–86. doi: [http://dx.doi.org/10.1017/S0962-1849\(02\)01001-6](http://dx.doi.org/10.1017/S0962-1849(02)01001-6).

Wampold, B. E. and Imel, Z. E. (2015) *The Great Psychotherapy Debate*. 2. New York: Routledge.

Weiss, C. H. (2007) 'Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future', *New Directions for Evaluation*, pp. 68–81. doi: 10.1002/ev.

Wholey, J. S. (1987) 'Evaluability Assessment: Developing Program Theory', *New Directions for Program Evaluation*, (33), pp. 77–92.

Winther, S. C. and Nielsen, V. L. (2008) 'Implementeringsresultater', in *Implementering af Politik*. 4. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Zacka, B. (2017) 'Introduction', in *When The State Meets The Street*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, pp. 1–32.

Zetzel, E. R. (1956) 'Current Concepts of Transference', *International Journal of Psycho-Analysis*, 37, pp. 369–375.

Bilag

Bilag 1: Spørgeskema til medarbejderne i Hjørring Kommunes Arbejdsmarkedsforvaltning

I hvilken afdeling er du ansat?

- (1) ☐ Beskæftigelsesafdelingen
- (2) ☐ Sygedagpenge
- (3) ☐ Helhedstilbuddet
- (4) ☐ Virksomhedsservice
- (7) ☐ Jobformidling
- (6) ☐ Unge- og uddannelsesafdelingen
- (5) ☐ Jeg er ikke ansat i en af disse afdelinger

Hvad er din stillingsbetegnelse?

- (1) ☐ Beskæftigelsesmedarbejder
- (2) ☐ Mentor
- (3) ☐ Aktiveringsmedarbejder
- (4) ☐ Fleksjobambassadør
- (5) ☐ Faglig konsulent/ faglig koordinator
- (6) ☐ Anden stillingsbetegnelse (f.eks. administrativ medarbejder, teamleder, afdelingsleder mv.)

Hvad er din stillingsbetegnelse?

- (1) ☐ Beskæftigelsesmedarbejder (Herunder fastholdelseskonsulent, sagsbehandler, koordinerende sagsbehandler, socialformidler eller socialrådgiver)

- (2) ☐ Administrativ medarbejder
- (3) ☐ Faglig konsulent/faglig koordinator
- (4) ☐ Anden stillingsbetegnelse (f.eks. Afdelingsleder, teamleder, sekretær, administrativ koordinator mv.)

Hvad er din stillingsbetegnelse?

- (1) ☐ Virksomhedskonsulent
- (2) ☐ Administrativ medarbejder
- (3) ☐ Fagkonsulent/faglig koordinator
- (4) ☐ Anden stillingsbetegnelse (f.eks. sekretær, afdelingsleder, teamleder mv.)

Hvad er din stillingsbetegnelse?

- (1) ☐ Fysioterapeut eller ergoterapeut
- (2) ☐ Psykolog
- (3) ☐ Sygeplejer(ske)
- (4) ☐ Socialfaglig medarbejder eller sundhedsfaglig medarbejder
- (5) ☐ Anden stillingsbetegnelse (f.eks. administrativ medarbejder, afdelingsleder, teamleder mv.)

Hvad er din stillingsbetegnelse?

- (1) ☐ Beskæftigelsesmedarbejder
- (2) ☐ Mentor
- (3) ☐ Aktiveringsmedarbejder
- (5) ☐ Faglig konsulent/ faglig koordinator
- (6) ☐ Anden stillingsbetegnelse (f.eks. administrativ medarbejder, teamleder, afdelingsleder mv.)

Hvad er din stillingsbetegnelse?

- (1) ☐ Beskæftigelsesmedarbejder
- (2) ☐ Administrativ medarbejder
- (3) ☐ Jobformidler
- (4) ☐ Anden stillingsbetegnelse (f.eks. sekretær, teamleder, afdelingsleder mv.)

Er du?

- (1) ☐ Mand
- (2) ☐ Kvinde

Hvilken gruppe af borgere arbejder du med? (eventuelt flere svar)

- (1) ☐ Borgere på sygedagpenge
- (2) ☐ Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere
- (3) ☐ Aktivitetsparate unge på uddannelseshjælp
- (4) ☐ Personer i ressourceforløb
- (5) ☐ Jobparate kontanthjælpsmodtagere
- (6) ☐ Uddannelsesparate unge på uddannelseshjælp
- (7) ☐ Dagpengemodtagere
- (8) ☐ Andre end disse persongrupper

Var du ansat i Arbejdsmarkedsforvaltningen i din nuværende stilling før december 2014?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nej

Hvor længe har du været ansat i Arbejdsmarkedsforvaltningen?

- (1) ☐ Under 6 måneder
- (2) ☐ Mellem 6-12 måneder

- (3) ☐ 1-2 år
- (4) ☐ 2-3 år
- (5) ☐ 3-4 år
- (6) ☐ 4-5 år
- (7) ☐ 6-7 år
- (8) ☐ Mere end 7 år

Hvor stor er din sagsmængde? (antal sager på nuværende tidspunkt)
Hvis spørgsmålet ikke er relevant skriv 0

Hvor stor en procentdel af din samlede arbejdstid bruger du på følgende opgaver? (angiv svar i hele pct.) (summen af svarene skal give 100)

Direkte borgerkontakt (Hvor du
sidder ansigt til ansigt med _____
borgeren)

Indirekte borgerkontakt
(Telefoniske samtaler med borgere _____
og besvarelse af e-mails fra borgere)

Intern tid (Deltagelse i møder,
orienteringer om nye love,
vejledninger og bekendtgørelser, _____
pauser og lignende)

Administration (registrering,
journalisering og dokumentation) _____

I hvilken grad mener du, at du har tid nok til at udføre et fagligt godt stykke arbejde?

1=Slet ikke tid nok	2	3	4	5	6	7= Rigeligt med tid	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at tid nok til følgende arbejdsopgaver?

	1=Slet ikke tid nok	2	3	4	5	6	7= Rigeli gt med tid	Ved ikke
Direkte borgerkontakt	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐
Indirekte borgerkontakt	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐
Administration	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I forhold til at bringe målgruppen af borgere nærmere beskæftigelse eller uddannelse, hvor vigtigt mener du, det er at have god tid til:

	1=Slet ikke vigtigt	2	3	4	5	6	7= Meget vigtigt	Ved ikke
Borgerkontakt (direkte og indirekte)	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐
Sagsbehandling	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad oplever du at have fået mere tid til sagsbehandling, efter der blev ansat flere medarbejdere i forbindelse med investeringsstrategien?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad oplever du at have fået mere tid til borgerkontakt efter der blev ansat flere medarbejdere i forbindelse med investeringsstrategien?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I dit daglige arbejde, hvor ofte har du kontakt til medarbejdere fra følgende forvaltninger eller afdelinger?

	Dagligt	Flere gange ugentli gt	Ugentli gt	Sjældn ere end ugentli gt	Mindre end en gang om måned en	Ikke grundl ag for at svare	Ved ikke
Sundheds-, Ældre- og Handicapforvaltningen:	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐
Børne- og Undervisningsforvaltningen:	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐

baggrund af de sager om borgere, hvor et samarbejde med den pågældende forvaltning er relevant)

1=							7=	Ikke
Mege							Mege	grun
t	2	3	4	5	6	t godt	for at	dlag
dårli							svare	Ved
gt							//Ikke	ikke
							relev	
							ant	

Informationsudveksling
vedrørende den enkelte
borger:

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐ (9) ☐

Koordination af forløb og
indsatser for den enkelte
borger:

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐ (9) ☐

Hvordan vurderer du, at samarbejdet om at indhente oplysninger om den enkelte borger er med følgende aktører i sundhedsvæsenet?

Hvordan vurderer du, at samarbejdet med Helhedstilbuddet er på følgende parametre: (Svar på baggrund af de sager om borgere, hvor et samarbejde med den helhedstilbuddet er relevant)

1=Meget dårligt	2	3	4	5	6	7=Meget godt	Ikke grundlag for at svare/ikke relevant

Informationsudveksling
vedrørende den enkelte
borger: (1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐ (9) ☐

Koordination af forløb og
indsatser for den enkelte
borger: (1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐ (9) ☐

I hvilken grad mener du, at formålet med de indsatser borgerne deltager i, gøres klart for den enkelte borger fra begyndelsen?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at de indsatser I fra jobcentrets side iværksætter, bringer borgerne i målgruppen nærmere arbejdsmarkedet eller uddannelse?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad forsøger du at give den enkelte borger medansvar for sit forløb?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at følgende mål med den indsats borgerne deltager i, gøres klart for den enkelte borger?

	1=						7= I	
	Slet	2	3	4	5	6	meget	Ved
	ikke						høj	ikke
							grad	
Delmål:	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐
Slutmål:	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at jobcentret vejleder målgruppen om uddannelsesvalg eller kompetenceudviklende tiltag, der kan bringe den enkelte borger nærmere arbejdsmarkedet?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
-----------------	---	---	---	---	---	---------------------------	----------

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐

I hvilken grad har du overblik over, inden for hvilke områder der aktuelt er behov for arbejdskraft?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
-----------------	---	---	---	---	---	---------------------------	----------

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐

I hvilken grad mener du, at borgerne i målgruppen bliver vejledt i retning af områder, hvor der aktuelt er behov for arbejdskraft?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at jobcentret tilrettelægger målgruppens indsatser, så de tager udgangspunkt i den enkelte borgers ressourcer?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at der i tilrettelæggelsen af målgruppens indsatser, tages højde for den enkeltes ønsker til indsatser?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Hvor ofte vurderer du, at Jobcentret tilretter indsatserne for målgruppen som parallelle indsatser? Med parallelle indsatser skal forstås indsatser, der er i gang sideløbende, f.eks. mentorstøtte kombineret med en virksomhedsrettet aktivitet. (Svar på baggrund af den gruppe borgere, du primært arbejder med)

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %	Ved ikke
af gangene af gangene af gangene af gangene af gangene af gangene						
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐

I hvilken grad vurderer du samlet set, at helhedstilbuddets arbejdsmarkedsrettede sundhedsindsatser bringer borgerne nærmere arbejdsmarkedet?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke	Ikke relevant, da mine borgere ikke har behov for den type indsatser
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

Mener du, at du der i jobcentrets tilbudsvifte mangler nogle konkrete tilbud, der vil kunne bidrage til, at borgerne kommer i beskæftigelse eller uddannelse?

- (1) ☐ Ja
 (2) ☐ Nej

Du har svaret, at du mener, at der mangler nogle konkrete tilbud, der kan bidrage til at borgerne kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Hvilke tilbud mener du konkret, der mangler? (Skriv venligst, hvad du mener mangler)

I hvilken grad mener du, at informationerne fra den indledende screening af borgerne er tilstrækkeligt uddybende til, at du kan tilrettelægge det rette forløb for borgerne?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at informationerne fra den tværfaglige analyse er tilstrækkeligt uddybende til, at du kan tilrettelægge det rette forløb for borgerne?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke	Ikke relevant, da mine borgere ikke deltager i tværfagl ig analyse
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

I hvilken grad mener du generelt, at du har tilstrækkelige informationer til, at du kan tilrettelægge det rette forløb for borgeren?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du generelt, at indsatserne iværksættes på det rette tidspunkt for borgeren? (tænk blandt andet på om ventelisterne til et tilbud er for lange, om det tager for lang tid fra det besluttes, at en virksomhedsrettet aktivitet skal påbegyndes til den iværksættes, eller om andre forhold forhindrer, at indsatsen iværksættes på det rette tidspunkt)

1= Meget sjældent	2	3	4	5	6	7= Meget ofte	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Er der nogle specifikke indsatser, aktiviteter eller tilbud, hvor ventetiden er uhensigtsmæssig lang? (Hvis ja, skriv hvilke. Hvis nej, lad feltet stå tomt)

Ifølge din erfaring, hvilke tilgange er bedst at anvende i sagsbehandlingen for at få succes med indsatsen? (Prioriter venligst tilgangene i rækkefølge fra 1-4, hvor 1 er det bedste)

Der skal stilles krav og anvendes økonomiske sanktioner ved udeblivelse fra aftaler _____

Der skal tages udgangspunkt i borgerens egne ønsker og behov _____

Der skal foretages en grundig og præcis udredning af borgeren _____

Der skal gives en gradvis opkvalificerende indsats _____

Når betegnelsen målgruppen af borgere anvendes i det følgende, skal du tænke på den gruppe af borgere, du selv arbejder med.

Hvor stor en andel af borgerne i målgruppen vurderer du gerne vil have et arbejde eller påbegynde uddannelse?

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvor stor en andel af borgerne i målgruppen vurderer du vil kunne have et arbejde eller påbegynde uddannelse på kortere sigt? (under 3 måneder)

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvor stor en andel af borgerne i målgruppen vurderer du vil kunne have et arbejde eller påbegynde uddannelse på længere sigt? (mere end et år frem i tiden)

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvor stor en andel af borgerne i målgruppen vurderer du som værende højt motiverede til at komme i job eller uddannelse?

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvor stor en andel af borgerne i målgruppen vurderer du som værende lavt motiverede til at komme i job eller uddannelse?

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvor stor en andel af de borgere du er mentor for, vurderer du gerne vil have et arbejde eller påbegynde uddannelse?

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvor stor en andel af de borgere du er mentor for, vurderer du vil kunne have et arbejde eller påbegynde uddannelse på kortere sigt? (under 3 måneder)

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvor stor en andel af de borgere du er mentor for, vurderer du vil kunne have et arbejde eller påbegynde uddannelse på længere sigt? (mere end et år frem i tiden)

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvor stor en andel af de borgere du er mentor for, vurderer du som værende højt motiverede til at komme i job eller uddannelse?

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvor stor en andel af de borgere du er mentor for, vurderer du som værende lavt motiverede til at komme i job eller uddannelse?

0 %	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Oplever du, at have fået mere tid til de personer du er mentor for, efter der blev ansat flere mentorer i forbindelse med investeringsstrategien?

- (1) ☐ Ja
 (2) ☐ Nej

I hvilken grad oplever du at have fået mere tid til de personer, du er mentor for, efter de nye mentorer blev ansat?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Tænk på gruppen af borgere du er mentor for.

Gennemsnitligt set, i hvilken grad mener du, at denne gruppe af borgere er åbne over for dig? (Siger sandheden og fortæller tingene som de er)

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Gennemsnitligt set, i hvilken grad mener du, at denne gruppe af borgere er villige til at tage imod gode råd og vejledning fra dig?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Hvor vigtigt mener du, det er at have god tid borgerkontakt, hvis en mentorindsats skal lykkes?

1= Slet ikke vigtigt	2	3	4	5	6	7= Meget vigtigt	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at du har tid nok til den enkelte borger, du er mentor for?

1= Slet ikke tid nok	2	3	4	5	6	7= Rigeligt med tid	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at det er lykket for dig at knytte bånd til de personer, du er mentor for? (Opbygge personlige relationer, opbygge tillid med videre)

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Hvor ofte vurderer du, at en mentorindsats bidrager til borgerens progression mod arbejdsmarkedet?

- (1) ☐ 0 % af gangene
 (2) ☐ 1-20 % af gangene
 (3) ☐ 21-40 % af gangene
 (4) ☐ 41-60 % af gangene
 (5) ☐ 61-80 % af gangene
 (6) ☐ 81-100 % af gangene
 (7) ☐ Ved ikke
 (8) ☐ Ikke grundlag for at svare

Oplever du at have fået mere tid til dit arbejde, efter der i forbindelse investeringsstrategien blev ansat flere medarbejdere i virksomhedsservice?

- (1) ☐ Ja
 (2) ☐ Nej

Hvor ofte vurderer du, at virksomhedspraktikker, jobrotation og løntilskudsansættelser fører til ordinært job i samme virksomhed? (tænk kun på de tilfælde, hvor målet med den virksomhedsrettede aktivitet er ordinær beskæftigelse)

	0 % af gangene	1-20 % af gangene	21-40 % af gangene	41-60 % af gangene	61-80 % af gangene	81-100 % af gangene	Ved ikke	Ikke grundl ag for at svare
Virksomhedspraktik	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

	0 % af gange ne	1-20 % af gange ne	21-40 % af gange ne	41-60 % af gange ne	61-80 % af gange ne	81-100 % af gange ne	Ved ikke	Ikke grundl ag for at svare
Løntilskudsansættelse	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐
Jobrotation	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad oplever du, at du har mulighed for at levere bedre service til virksomhederne, som følge af at du har fået mere tid til dit arbejde?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad oplever du, at du har fået bedre muligheder for at finde dette rette match mellem borger og virksomhed, i forbindelse med etablering af praktikker, jobrotation eller løntilskudsansættelser, som følge af at du har fået mere tid til dit arbejde?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at de oplysninger du får fra de andre afdelinger i arbejdsmarkedsforvaltningen er tilstrækkelige til, at du kan sikre et godt match mellem borger og virksomhed, når du etablerer praktikker, jobrotation eller løntilskudsansættelser?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke	Ikke relevant, da jeg typisk udsøger gennem jobnet
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

Hvor ofte oplever du, at der er det rette match mellem borger og virksomhed, i forbindelse med at du etablerer virksomhedspraktikker, jobrotation eller løntilskudsansættelser? (med det rette match skal forstås, at borgeren kan udføre arbejdsopgaverne på arbejdsstedet, har de relevante kompetencer og arbejdsgiverne er tilfredse med den indsats den pågældende borger leverer)

- (1) ☐ 0 % af gangene
- (2) ☐ 1-20 % af gangene
- (3) ☐ 21-40 % af gangene
- (4) ☐ 41-60 % af gangene
- (5) ☐ 61-80 % af gangene
- (6) ☐ 81-100 % af gangene
- (7) ☐ Ved ikke
- (8) ☐ Ikke grundlag for at svare

Hvor ofte oplever du, at der reelt set ikke er en jobåbning i de tilfælde, hvor en borger sendes ud i virksomhedspraktik, jobrotation eller i en løntilskudsansættelse? (tænk kun på de tilfælde, hvor målet med praktikken, jobrotationen eller løntilskudsansættelsen er ordinær beskæftigelse)

- (1) ☐ 0 % af gangene
- (2) ☐ 1-20 % af gangene
- (3) ☐ 21-40 % af gangene
- (4) ☐ 41-60 % af gangene
- (5) ☐ 61-80 % af gangene
- (6) ☐ 81-100 % af gangene
- (7) ☐ Ved ikke
- (8) ☐ Ikke grundlag for at svare

Hvor ofte vurderer du, at et virksomhedsrettet forløb bidrager til borgerens progression mod arbejdsmarkedet?

- (1) ☐ 0 % af gangene
- (2) ☐ 1-20 % af gangene
- (3) ☐ 21-40 % af gangene
- (4) ☐ 41-60 % af gangene
- (5) ☐ 61-80 % af gangene
- (6) ☐ 81-100 % af gangene
- (7) ☐ Ved ikke
- (8) ☐ Ikke grundlag for at svare

Hvor ofte oplever du, at arbejdsgiverne er direkte utilfredse med den person de får i virksomhedspraktik, jobrotation eller løntilskud?

- (1) ☐ 0 % af gangene
- (2) ☐ 1-20 % af gangene
- (3) ☐ 21-40 % af gangene
- (4) ☐ 41-60 % af gangene
- (5) ☐ 61-80 % af gangene
- (6) ☐ 81-100 % af gangene
- (7) ☐ Ved ikke
- (8) ☐ Ikke grundlag for at svare

Hvor ofte vurderer du, at borgerne der har deltaget i virksomhedspraktik, jobrotation eller i en ansættelse med løntilskud har haft en succesoplevelse ved at deltage i den virksomhedsrettede aktivitet?

- (1) ☐ 0 % af gangene
- (2) ☐ 1-20 % af gangene
- (3) ☐ 21-40 % af gangene
- (4) ☐ 41-60 % af gangene
- (5) ☐ 61-80 % af gangene
- (6) ☐ 81-100 % af gangene
- (7) ☐ Ved ikke
- (8) ☐ Ikke grundlag for at svare

Hvor ofte oplever du, at det er muligt at forbedre den enkelte borgers fysiske- eller psykiske helbred gennem arbejdsmarkedsrettede sundhedsindsatser? (f.eks. fysioterapeutiske indsatser, psykologsamtaler, holdkurser mv.) Svar på baggrund af den gruppe borgere du primært arbejder med.

- (1) ☐ 0 % af gangene
- (2) ☐ 1-20 % af gangene
- (3) ☐ 21-40 % af gangene
- (4) ☐ 41-60 % af gangene
- (5) ☐ 61-80 % af gangene
- (6) ☐ 81-100 % af gangene
- (7) ☐ Ved ikke
- (8) ☐ Ikke muligt for mig at vurdere

I hvilken grad oplever du, at du har de rette arbejdsmæssige muligheder for at give borgerne den arbejdsrehabiliterende indsats, de har brug for i forhold til at:

1=							7= I	
Slet	2	3	4	5	6		meget	Ved
ikke							høj	ikke
							grad	
								Ikke
								grundlag
								for at
								svare

Bedre at kunne mestre/takle
deres fysiske- og/eller
psykiske problemstillinger:

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐ (9) ☐

Afhjælpe eller håndtere
borgernes fysiske- og/eller
psykiske problemstillinger:

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐ (9) ☐

**Hvor ofte vurderer du, at der er tale om en korrekt henvisning fra
jobcentrets side, når borgere visiteres ud til dig? (Dvs. at der er tale om
et reelt behov for en indsats på helhedstilbuddet)**

- (1) ☐ 0 % af gangene
- (2) ☐ 1-20 % af gangene
- (3) ☐ 21-40 % af gangene
- (4) ☐ 41-60 % af gangene
- (5) ☐ 61-80 % af gangene
- (6) ☐ 81-100 % af gangene
- (7) ☐ Ved ikke
- (8) ☐ Ikke grundlag for at svare

**Hvor stor en andel af de borgere der henvises til dig, har behov for en
arbejdsmarkedsrettet sundhedsindsats eller
arbejdsrehabiliteringsindsats af følgende varighed for at blive parate til
arbejdsmarkedet? (svar på baggrund af din egen erfaring og vurdering,
og ikke på baggrund af, hvad der på nuværende tidspunkt er muligt at
gøre, men hvad der ville være ideelt)**

	0 % af	1-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %	Ved
	borger	af	% af	% af	% af	% af	ikke
	ne	borger	borger	borger	borger	borger	
		ne	ne	ne	ne	ne	

Korterevarende

arbejdsmarkedsrettet

sundhedsindsats eller (1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐

arbejdsrehabiliteringsindsat

s (Under 6 uger)

Mellemlang

arbejdsmarkedsrettet

sundhedsindsats eller (1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐

arbejdsrehabiliteringsindsat

s (mellem 6 uger og et halvt år)

Langvarig

arbejdsmarkedsrettet

sundhedsindsats eller (1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐

arbejdsrehabiliteringsindsat

s (længere end et halvt år)

I hvilken grad mener du, at du har tid nok til den enkelte borger?

1= Slet						7=	
ikke tid	2	3	4	5	6	Rigeligt	Ved ikke
nok						med tid	
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Er der nogle arbejdsmarkeds-rehabiliteringstilbud, som du vil fremhæve som særligt virksomme i forhold til at bringe borgerne nærmere arbejdsmarkedet? (Hvis ja, skriv venligst disse. Hvis nej, lad feltet stå tomt)

Mener du, at du der i helhedstilbuddets tilbudsvifte mangler nogle konkrete arbejdsmarkeds-rehabiliteringstilbud, der vil kunne bidrage til, at borgerne kommer i beskæftigelse eller uddannelse?

- (1) ☐ Ja
 (2) ☐ Nej

Du har svaret, at du mener, at der mangler nogle konkrete arbejdsmarkeds-rehabiliteringstilbud, der kan bidrage til, at borgerne kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Hvilke tilbud mener du konkret, der mangler? (Skriv venligst, hvad du mener mangler)

Hvordan vurderer du, at samarbejdet med jobcentret er på følgende parametre: (Svar på baggrund af de sager om borgere, hvor et samarbejde med jobcentret er relevant)

1=								7=	Ikke	
Mege	2	3	4	5	6	Mege	7=	grun	Ved	
t						t		dlag	ikke	
dårlig						godt		for at		
t								svare		

Informationsudveksling
vedrørende den enkelte
borger:

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐ (9) ☐

Koordination af forløb og
indsatser for den enkelte
borger:

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐ (9) ☐

**I hvilken grad vurderer du samlet set, at helhedstilbuddets
arbejdsrehabiliterende indsatser bidrager til borgerens progression
mod arbejdsmarkedet?**

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐

Hvor ofte mener du, at borgerne får den indsats, der er den rette for dem?

1= Aldrig 2 3 4 5 6 7= Altid Ved ikke

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐

Hvor ofte vurderer du, at borgerne bliver inddraget tidligt i deres forløb?

1= Aldrig 2 3 4 5 6 7= Altid Ved ikke

(1) ☐ (2) ☐ (3) ☐ (4) ☐ (5) ☐ (6) ☐ (7) ☐ (8) ☐

Vil du være villig til at deltage i et opfølgende interview?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nej

Skriv venligst dine kontaktoplysninger (e-mail eller telefonnummer)

Tak for din besvarelse af spørgeskemaet.

Bilag 2: Spørgeskema til borgerne tilknyttet Jobcenter Hjørring

Er du på nuværende tidspunkt i job eller uddannelse? (Ordinært arbejde, fleksjob, skånejob deltidsarbejde eller uddannelse - ikke virksomhedspraktik, job med løntilskud eller jobrotation)

- (1) ☐ Nej
- (2) ☐ Ja, uddannelse
- (3) ☐ Ja, Fuldtidsarbejde
- (4) ☐ Ja, deltidsarbejde
- (5) ☐ Ja, fleksjob

Hvor længe har du været på offentlig forsørgelse? (Tænk kun på din nuværende eller forgående sygemelding eller ledighedsperiode)

- (1) ☐ Under 3 måneder
- (2) ☐ 3 måneder til et halvt år
- (3) ☐ Et halvt år til 1 år
- (4) ☐ 1 -2 år
- (5) ☐ 2-3 år
- (6) ☐ 3-4 år
- (7) ☐ 4-10 år
- (8) ☐ Mere end 10 år

Er du født og opvokset i Danmark?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nej

Hvilket udsagn passer bedst på dig?

- (1) ☐ Jeg er primært af etnisk dansk afstamning
- (2) ☐ Jeg er primært af nordisk afstamning
- (3) ☐ Jeg er primært af europæisk afstamning
- (4) ☐ Jeg stammer primært fra et vestligt land uden for Europa
- (5) ☐ Jeg stammer primært fra et ikke-vestligt land uden for Europa

Hvad er din højest gennemførte uddannelse?

- (1) ☐ Folkeskole/grundskole – 7 års undervisning/skolegang
- (2) ☐ Folkeskole/grundskole – 8 eller 9 års undervisning/skolegang
- (3) ☐ Gymnasial uddannelse (STX, HF, HHX, HTX)
- (4) ☐ Erhvervsfaglig uddannelse
- (5) ☐ Kort videregående uddannelse (under 3 år)
- (6) ☐ Mellemlang videregående uddannelse (3-4 år)
- (7) ☐ Lang videregående uddannelse (5 år eller derover)
- (8) ☐ Ved ikke/Vil ikke svare
- (9) ☐ Ingen færdiggjort uddannelse
- (10) ☐ 10. Klasse

Hvad er dit eget ønske for fremtiden?

- (1) ☐ at få et fuldtidsjob
- (2) ☐ at få et deltidsjob
- (3) ☐ at få et fleksjob
- (4) ☐ at starte i uddannelse
- (5) ☐ at få en førtidspension
- (6) ☐ Ved ikke
- (7) ☐ Jeg er allerede i job eller uddannelse

**I hvilken grad ønsker du at få et arbejde eller komme i uddannelse?
(eller komme tilbage i job eller uddannelse) (Fuldtid, deltid eller
fleksjob)**

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke	Ønsker ikke at svare	Jeg har allerede et arbejde
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐	(10) ☐

**I hvilken grad tror du, at du på nuværende tidspunkt kan klare et
arbejde? (Fuldtid, deltid eller fleksjob)**

1= Jeg tror slet ikke, at jeg kan klare et arbejde	2	3	4	5	6	7= Jeg er helt sikker på, at jeg kan klare at have et arbejde	Ønsker ikke at svare	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

**I hvilken grad har du overskud i hverdagen til at fokusere på at komme
nærmere et job eller uddannelse? (eller komme tilbage i job eller
uddannelse)**

1= Jeg kan næsten aldrig overskue at fokusere på det	2	3	4	5	6	7 =Jeg kan sagtens overskue at fokusere på det	Ønsker ikke at svare	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

Tror du dine kompetencer kan bruges på en arbejdsplads?

1= Jeg tror ikke, at jeg har noget at tilbyde en arbejdsplads	2	3	4	5	6	7= Jeg er sikker på, at jeg har masser at tilbyde en arbejdsplads	Ved ikke	Ønsker ikke at svare
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

Har du støtte fra familie og venner, når du har brug for hjælp? (tænk her på alle former for støtte; f.eks. hjælp i hverdagen, økonomisk hjælp mv.)

1= Min familie/venner støtter mig næsten aldrig, når jeg har behov for det

2

3

4

5

6

7= Min familie/venner støtter mig meget

Ønsker ikke at svare

Ved ikke

(1) ☐

(2) ☐

(3) ☐

(4) ☐

(5) ☐

(6) ☐

(7) ☐

(8) ☐

(9) ☐

Har du støtte fra familie og venner i forhold til at komme nærmere job eller uddannelse?

1= Min familie/venner støtter mig næsten aldrig, i forhold til at komme nærmere job eller uddannelse

2

3

4

5

6

7= Min familie/venner støtter mig meget

Ønsker ikke at svare

Ved ikke

(1) ☐

(2) ☐

(3) ☐

(4) ☐

(5) ☐

(6) ☐

(7) ☐

(8) ☐

(9) ☐

Tror du, at du på et eller andet tidspunkt kommer tilbage i arbejde eller uddannelse? Hvis ja – hvor lang tid tror du at det vil tage?

- (1) ☐ Ja, inden et halvt år
- (2) ☐ Ja, inden et år
- (3) ☐ Ja, efter et år men inden to år
- (4) ☐ Ja, men efter to år
- (5) ☐ Nej
- (6) ☐ Ved ikke

Hvordan vil du vurdere dit fysiske helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde?

1= Mit fysiske helbred forhindrer, at jeg kan arbejde

2

3

4

5

6

7= Mit fysiske helbred er ikke i vejen for at jeg kan arbejde

Ønsker ikke at svare

Ved ikke

(1) ☐

(2) ☐

(3) ☐

(4) ☐

(5) ☐

(6) ☐

(7) ☐

(8) ☐

(9) ☐

Hvordan vil du vurdere dit psykiske helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde?

1= Mit psykiske helbred forhindrer, at jeg kan arbejde	2	3	4	5	6	7= Mit psykiske helbred er ikke i vejen for at jeg kan arbejde	Ønsker ikke at svare	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

Hvordan vil du vurdere din sociale situation i forhold til at kunne varetage et arbejde?

1= Min sociale situation forhindrer, at jeg kan arbejde	2	3	4	5	6	7= Min sociale situation er ikke i vejen for at jeg kan arbejde	Ønsker ikke at svare	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

Hvordan vil du alt i alt vurdere din samlede situation (fysisk, psykisk og socialt) ift. at kunne varetage et arbejde? (deltid eller fuldtid)

1= Min situation forhindrer, at jeg kan arbejde	2	3	4	5	6	7= Min situation er ikke i Ønsker vejen for ikke at Ved ikke at jeg svare kan arbejde		
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

Her er nogle spørgsmål om den indsats du har modtaget af Jobcenter Hjørring:

Hvordan mener du, at samarbejdet mellem dig og din sagsbehandler har været, i forhold til at finde ud af, hvordan du kommer tilbage i job eller uddannelse?

1= Rigtig dårligt	2	3	4	5	6	7= Rigtig godt	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at du har forstået, hvad der skulle komme ud af den aktivitet/tilbud du har deltaget i? (Blev du fortalt, hvad målet med at deltage i en aktivitet var)

								Jeg har ikke deltaget i nogen aktivitet eller et tilbud
1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke	
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

I hvilken grad mener du samlet set, at den indsats/de tilbud du har deltaget i, har bragt dig tættere på at få et job eller komme i uddannelse? - eller komme tilbage i job eller uddannelse (Tænk på hele den indsats og de forløb, du har deltaget i fra jobcentrets side)

								Jeg har ikke deltaget i nogen aktivitet er eller tilbud
1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke	
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

Her er nogle spørgsmål om din sagsbehandler:

**I hvilken grad mener du, at din sagsbehandler forsøger at hjælpe dig?
(til at komme i job eller uddannelse)**

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken udstrækning er du tilfreds med din sagsbehandler?

1= Slet ikke tilfreds	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad tilfreds	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at din sagsbehandler har gjort det klart for dig, at du selv har et ansvar for at komme tættere på arbejdsmarkedet eller i uddannelse?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at din sagsbehandler har taget højde for dine ønsker, når indsatsen er blevet tilrettelagt?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke	Jeg har ikke deltaget i nogen aktivite ter eller tilbud
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

I hvilken grad mener du, at du er blevet inddraget aktivt af din sagsbehandler, når din indsats er blevet tilrettelagt?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke	Jeg har ikke deltaget i nogen aktivitet er eller tilbud
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

I hvilken grad mener du, at den indsats du har modtaget fra jobcentret, har taget udgangspunkt i dine behov for at komme nærmere job eller uddannelse? (det du har brug for, for at komme i job eller uddannelse)

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke	Jeg har ikke deltaget i nogen aktivitet er eller tilbud
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐	(9) ☐

Har du inden for de sidste 6 måneder deltaget i en virksomhedsrettet indsats? (F.eks. praktik, job med løntilskud eller jobrotation)

- (1) ☐ Ja
(2) ☐ Nej

I det følgende kommer nogle spørgsmål om din deltagelse i virksomhedsrettede indsatser.

Tænk tilbage på da du deltog i den virksomhedsrettede indsats (f.eks. praktik, job med løntilskud eller jobrotation)

I hvilken grad var du i stand til at varetage arbejdsopgaverne på arbejdsstedet?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= Fuldt ud	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad blev det fra jobcentrets side gjort klart for dig, hvad formålet med den virksomhedsrettede indsats var?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7=I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Hvordan var forholdet til dine kolleger på arbejdsstedet?

1= Rigtig dårligt	2	3	4	5	6	7= Rigtig godt	Ved ikke	Jeg havde ingen kolleger
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(10) ☐	(8) ☐	(9) ☐

I hvilken grad vurderer du, at det har bragt dig tættere på at få et job eller komme i uddannelse, at du har deltaget i den virksomhedsrettede aktivitet?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7=I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Har din sagsbehandler foretaget opfølgning, mens du deltog i den virksomhedsrettede aktivitet (praktik, job med løntilskud eller jobrotation)? (Kontaktede din sagsbehandler dig for at spørge, hvordan det gik på arbejdspladsen?)

- (1) ☐ Ja
 (2) ☐ Nej

(3) ☐ Ved ikke

Kontaktede din sagsbehandler dig telefonisk eller ved at møde op på arbejdspladsen?

- (1) ☐ Telefonisk
(2) ☐ Fremmøde på arbejdspladsen
(3) ☐ Begge dele
(4) ☐ Ved ikke

Har du på nuværende tidspunkt en mentor tilknyttet, eller har du haft en mentor tilknyttet inden for de sidste 6 måneder? (ikke en økonomisk mentor)

- (1) ☐ Ja
(2) ☐ Nej

Tænk på dine oplevelser med at have en mentor tilknyttet.

I hvilken grad oplever du, at din mentor støtter dig i at blive mere afklaret i forhold til at komme i arbejde, uddannelse eller deltage i tilbud?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(4) ☐	(3) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad vurderer du, at din mentor er til at stole på? (At personen forsøger at hjælpe dig, overholder aftaler med videre)

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(4) ☐	(3) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at der er tillid mellem dig og din mentor?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(4) ☐	(3) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at der er et godt match mellem dig og din mentor? (I passer sammen personlighedsmæssigt og mentor har den erfaring, du har behov for)

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(4) ☐	(3) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at din mentor hjælper dig til selv at kunne håndtere udfordringer, du ikke tidligere kunne klare?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(4) ☐	(3) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad vurderer du, at det har bragt dig tættere på at få et job eller komme i uddannelse, at du har haft en mentor?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7=I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Har du inden for de sidste 6 måneder deltaget i vejledning eller opkvalificering? (f.eks. deltagelse i følgende tilbud i regi af: Ungehuset, Nordbo, Citybike, Milepælen Mil/vip ved AOF Hjørring Daghøjskole, diverse AMU-kurser, 9. eller 10. klasses undervisning på VUC, Nyt Fokus)

- (1) ☐ Ja
 (2) ☐ Nej
 (3) ☐ Ved ikke

I hvilken grad blev det fra jobcentrets side gjort klart for dig, hvad formålet med at deltage i vejledning eller opkvalificering var?

1=Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at det vejledende eller opkvalificerende tilbud du har deltaget i, har taget udgangspunkt i dine behov? (I forhold til at du kan komme nærmere uddannelse eller et job)

1=Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad mener du, at personalet der stod for det tilbud du deltog i, har givet dig den støtte og hjælp du har haft behov for, mens du deltog i tilbuddet?

1=Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

I hvilken grad vurderer du, at det har bragt dig tættere på at få et job eller komme i uddannelse, at du har haft deltaget i vejledning eller opkvalificering?

1=Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj grad	Ved ikke
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Har du inden for de sidste 6 måneder deltaget i et sundhedstilbud på helhedstilbuddet i Hjørring? (Helhedstilbuddet er også kendt som kompetencecentret)

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nej
- (3) ☐ Ved ikke

Har du på et tidspunkt deltaget i tværfaglig udredning på helhedstilbuddet, hvor du er til samtale med henholdsvis en psykolog, en fysioterapeut og en sygeplejerske?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nej
- (3) ☐ Ved ikke

Tænk på det seneste sundhedstilbud du deltog i.

Deltog du som en del af et hold, eller var dit sundhedstilbud et individuelt tilbud?

- (1) ☐ Hold
- (2) ☐ Individuelt
- (3) ☐ Ved ikke

I hvilken grad oplevede du, at tilbuddet har taget udgangspunkt i at takle dine konkrete fysiske- eller psykiske problemstillinger?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj Ved ikke grad
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐ (8) ☐

I hvilken grad mener du, at det sundhedsfaglige personale havde tid nok til dig?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj Ved ikke grad
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐ (8) ☐

I hvilken grad vurderer du, at det har bragt dig tættere på at få et job eller komme i uddannelse, at du har deltaget i det pågældende sundhedstilbud?

1= Slet ikke	2	3	4	5	6	7= I meget høj Ved ikke grad
(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐ (8) ☐

Vil du være villig til at deltage i et opfølgende interview?

- (1) ☐ Ja
(2) ☐ Nej

Angiv venligst dine kontaktoplysninger (Email eller telefonnummer)

Tak for din besvarelse af spørgeskemaet.

Du er desværre ikke en del af målgruppen for undersøgelsen. Tak for din besvarelse af spørgeskemaet.

Bilag 3: Borgerundersøgelsens respondenter (2016)

Det samlede antal respondenter i borgerundersøgelsen fra 2016 er på 507 gyldige besvarelser. Svarprocenterne og frekvenserne fordelt på ydelser og 'matchkategorier' kan ses i nedenstående tabel 7.

Tabel 8: Respondenter i borgerundersøgelsen fra 2016

	Frekvens	Svarprocent
Dagpengemodtagere	182	25,9
Uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere	30	23,4
Aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere	19	18,1
Jobafklaring	34	23,0
Jobparate kontanthjælpsmodtagere	26	15,6
Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere	78	19,1
Sygedagpengemodtagere	138	38,3
Total	507	25,1

Svarprocenterne er, som det kan ses i ovenstående tabel, lav sammenlignet med andre surveyundersøgelser der har til formål at være repræsentative på befolkningsniveau – altså baseret på et repræsentativt udsnit af danskerne. Svarprocenterne i spørgeskemaundersøgelser har siden 1980'erne været drastisk

faldende, og svarprocenterne ligger i Danmark nu ofte mellem 50-60 % (Linde, 2013). Her der vel at mærke tale om undersøgelser, der har til formål at være repræsentative for den danske befolkning. Populationen for borgerundersøgelsen er imidlertid væsentligst svagere end den samlede population af den danske befolkning betragtet under et. Undersøgelsens population består af syge borgere, borgere med multiple og komplekse, kognitive vanskeligheder, læse-, skrive-, stavevanskeligheder, diverse bogstavdiagnoser, svære og lettere psykiske problemer, men også af borgere der ikke har andre problemer end ledighed. Set i det lys bør svarprocenten efter min egen vurdering anses som acceptabel.

For at vurdere om undersøgelsens respondenter er repræsentative i forhold til populationen, er der foretaget et dataudtræk fra kommunens sagsbehandlingssystem, der viser køns- og alderssammensætningen for borgere med mere end 13 ugers offentligt forsørgelse medio august 2016 (svarende til indsamlingsperioden). Gennemsnitsalderen for den samlede population var på 41,6 år mens den blandt de samlede respondenter var på 43,3 år – altså meget tæt på populationens gennemsnit.

En oversigt over aldersgennemsnittet i populationen og blandt respondenterne kan ses i nedenstående tabel:

Tabel 9: Gennemsnitsalder for respondenterne og i populationen.

	Population	Respondenter
Dagpenge	42,3	45,3
Uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere	22,8	22,1
Aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere	23,5	23,2
Jobafklaring	42,1	45,0
Jobparate kontanthjælpsmodtagere	44,2	47,1
Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere	44,9	43,3
Sygedagpengemodtagere	45,4	46,8
Total	41,6 (N= 2143)	43,3 (n= 507)

Som det ses ud fra ovenstående tabel er aldersgennemsnittet blandt undersøgelsens respondenter meget tæt på gennemsnittet i populationen. Den maksimale afvigelse er på 3,0 nul år. Undersøgelsen burde derfor være nogenlunde repræsentativ i forhold til alder, og det er derfor blevet vurderet, at der ikke er behov for at foretage en vægtning af datasættet i forhold til alder.

Næste parameter hvor det er væsentligt at undersøge om respondenterne i undersøgelsen er repræsentative i forhold til populationen angår fordelingen af kvinder og mænd på de pågældende ydelser og ”match-kategorier”. Nedenstående tabel viser fordelingen af kvinder og mænd på de pågældende ydelser i henholdsvis populationen og blandt undersøgelsens respondenter.

Tabel 10: Populationen og respondenterne fordelt på køn.

	Population			Respondenter		
	Kvinder	Mænd	Total	Kvinder	Mænd	Total
Dagpenge	261 12,18 %	408 19,04 %	669 31,2 %	124 24,5 %	58 11,4 %	182 35,9 %
Uddannelses- parate uddannelses- hjælps- modtagere	44 2,05 %	68 3,17 %	112 5,2 %	17 3,4 %	13 2,6 %	30 5,9 %
Aktivitets- parate uddannelses- hjælps- modtagere	75 3,50	64 3,00 %	139 6,5 %	10 2,0 %	9 1,8 %	19 3,7 %
Jobafklaring	71 3,31 %	123 5,74 %	194 9,1 %	26 5,1 %	8 1,6 %	34 6,7 %
Jobparate kontanthjælps- modtagere	75 3,50 %	63 2,94 %	138 6,4 %	10 2,0 %	16 3,2 %	26 5,1 %
Aktivitets- parate kontant- hjælps- modtagere	232 10,83 %	239 11,15 %	471 22,0 %	36 7,1 %	42 8,3 %	78 15,4 %
Sygedagpenge- modtagere	180 8,40 %	240 11,20 %	420 19,6 %	86 17,0 %	52 10,3 %	138 27,2 %
Total	938 43,8 %	1205 56,2 %	2143 100 %	309 60,9 %	198 39,1 %	507 100 %

Som det kan ses ud fra tabellen er der en overrepræsentation af kvinder blandt undersøgelsens respondenter på næsten alle ydelsen. Som gruppe er

sygedagpengemodtagerne stærkt overrepræsenterede, mens de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er underrepræsenterede.

Bilag 4: Balancering af kovariater for supplerende propensity score matching analyse

Tabel 11: Baseline forskelle mellem indsatsgruppen og kontrolgruppen (før matching). Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med under gennemsnitligt deltagelse i aktivering.

	Gennemsnit		Varsians	
	Kontrolgruppe	Hjørring	Kontrolgruppe	Hjørring
Beskæftigelsesgrad 2014	.2792017	.389631	1.662448	1.822321
Beskæftigelsesgrad 2013	.5065311	.6412854	3.172799	3.701373
Beskæftigelsesgrad 2012	.7835326	1.03729	5.076998	7.424866
Antal uger i selvforsøgelse 2012	5.119693	6.193133	158.7706	192.2686
Antal uger i selvforsøgelse 2013	4.019422	5.373391	121.0773	167.6833
Antal uger i selvforsøgelse 2014	1.782746	2.523605	44.284	56.67293
Antal uger med SU 2012	1.6486	1.150215	66.57777	40.57648
Antal uger med SU 2013	1.057814	1.150215	38.67537	32.28337
Antal uger med SU 2014	.504065	.3519313	14.24106	11.13423
Antal uger som jobparat 2012	2.173442	3.347639	65.32824	85.71914
Antal uger som jobparat 2013	2.439476	3.536481	68.76882	92.22388
Antal uger som jobparat 2014	3.270099	1.866953	85.86737	47.21929
Antal uger som aktivitetsparat 2012	33.76739	29.79828	519.189	515.8341
Antal uger som aktivitetsparat 2013	39.19557	35.90987	394.1303	434.8496
Antal uger som aktivitetsparat 2014	44.44399	45.51502	204.0183	171.475
Antal uger med dagpenge 2012	2.735772	3.648069	95.54561	126.9791
Antal uger med dagpenge 2013	.7470641	.6695279	15.03134	9.127386

Antal uger med sygedagpenge 2012	3.904697	5.583691	126.6882	166.4337
Antal uger med sygedagpenge 2013	2.144535	3.502146	74.4364	128.4925
Antal uger med sygedagpenge 2014	.4259259	.7467811	9.95452	14.65543
Antal uger som delvist raskmeldt 2012	.2077687	.0729614	6.336388	.6368951
Antal uger som delvist raskmeldt 2013	.1314363	.1416309	3.506892	4.67382
Antal uger med revalidering 2012	.6264679	.4806867	26.592	19.19036
Antal uger med revalidering 2013	.4896116	.5150215	19.26311	21.19051
Antal uger med revalidering 2014	.1860885	.3433476	5.213435	10.47643
Antal uger med uddannelseshjælp	.6626016	.5021459	19.15904	13.33728
Kønsfordeling (andel)	.495935	.5193133	.2500964	.250703
Gennemsnitlig alder (2014)	42.49142	41.14163	71.14566	69.32037
Summen af ledighedsgrader siden 1980	3468.616	3892.839	1.42e+07	1.47e+07
Andel personer fra et andel vestligt land	.0280036	.0515021	.0272317	.0490602
Andel personer fra et ikke-vestligt land	.1820235	.1330472	.1489582	.1158428
Andel med lønmodtagerstatus/ selvstændig 2012	.0993677	.111588	.0895342	.0995634
Andel med lønmodtagerstatus/ selvstændig 2013	.0623306	.0901288	.0584719	.082359
Andel med grundskole	.5058717	.5193133	.2500785	.250703
Andel med gymnasial uddannelse	.0551039	.0472103	.052091	.0451754
Andel med erhvervsgymnasial uddannelse	.0112918	.0171674	.0111693	.0169454
Andel med særlige ungdomsuddannelser	.2479675	.2575107	.1865639	.1920231
Andel med videregående uddannelse	.0691057	.055794	.0643592	.0529081

Gennemsnitlig lønindkomst 2013	11807.39	14818.71	1.86e+09	1.96e+09
Gennemsnitlig lønindkomst 2012	19431.98	23477.39	3.62e+09	3.88e+09
Skattepligtig indkomst 2013	136916.1	134741.8	1.69e+09	1.71e+09
Skattepligtig indkomst 2012	139295.8	138029.8	2.32e+09	2.07e+09
Andel gifte eller i registreret partnerskab	.1811201	.1630901	.1483827	.1370801
Andel par der bor sammen og har mindst ét barn sammen	.0858175	.0987124	.0784883	.0893518
Andel par der bor sammen uden børn	.0907859	.1630901	.0825811	.1370801
Andel enlige	.6757001	.6137339	.2192285	.2380864
Antal kontanter til almen læge 2014	11.23577	11.48069	158.4198	132.1645
Antal kontakter til sundhedsvæsnets 2014	13.33288	13.02575	222.3623	149.2752
Antal kontanter til almen læge 2013	11.42051	10.5279	148.8294	120.4486
Antal kontakter til sundhedsvæsnets 2013	13.62782	12.25322	199.6698	148.7158
Antal kontanter til almen læge 2012	11.12827	10.98712	141.1557	114.6766
Antal kontakter til sundhedsvæsnets 2012	13.34553	13.48069	190.4431	169.6214

Tabel 12: Balancering af kovariater mellem indsatsgruppen og kontrolgruppen (efter matching). Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med under gennemsnitligt deltagelse i aktivering.

	Standardiserede forskelle		Varians ratio	
	Rå	Matchede	Rå	Matchede
Beskæftigelsesgrad 2014	.083659	.0378659	1.096167	.7201569
Beskæftigelsesgrad 2013	.0726854	.0481036	1.166596	1.100697
Beskæftigelsesgrad 2012	.1014954	-.0500218	1.462452	.8745849

Antal uger i selvforsøgelse 2012	.0810243	.0503321	1.210984	1.174426
Antal uger i selvforsøgelse 2013	.112682	.0774958	1.384927	1.177116
Antal uger i selvforsøgelse 2014	.1042755	.0824366	1.279761	1.179222
Antal uger med SU 2012	-.0680888	.0668474	.6094598	1.136359
Antal uger med SU 2013	.0155127	.1733924	.8347269	1.210793
Antal uger med SU 2014	-.0427105	.2188154	.7818401	6.196878
Antal uger som jobparat 2012	.1351138	.0775643	1.31213	.9304337
Antal uger som jobparat 2013	.1222701	.0457299	1.341071	.9692766
Antal uger som jobparat 2014	.1720088	-.0451819	.5499096	.881275
Antal uger som aktivitetsparat 2012	-.1744748	-.015395	.9935383	.877916
Antal uger som aktivitetsparat 2013	-.161388	-.0407098	1.103314	1.000763
Antal uger som aktivitetsparat 2014	.0781655	-.0634711	.8404882	1.228783
Antal uger med dagpenge 2012	.0864892	-.0862299	1.328989	.7617935
Antal uger med dagpenge 2013	-.0223091	-.1208961	.6072237	.3824782
Antal uger med sygedagpenge 2012	.1386883	-.0008093	1.313727	.8937836
Antal uger med sygedagpenge 2013	.1347778	-.035201	1.726205	.8713887
Antal uger med sygedagpenge 2014	.0914679	-.002844	1.472239	.7189333
Antal uger som delvist raskmeldt 2012	-.0721955	-.0594063	1.005139	.1151803
Antal uger som delvist raskmeldt 2013	.0050407	-.0462771	1.332753	.5247385
Antal uger med revalidering 2012	-.0304697	-.0822464	.7216592	.3788628
Antal uger med revalidering 2013	.0056499	-.0354829	1.100056	.7204042
Antal uger med revalidering 2014	.0561463	.0015753	2.009507	1.111428
Antal uger med uddannelseshjælp	-.0398064	-.0864158	.696135	.4900759
Kønsfordeling (andel)	.0467194	-.0580914	1.002425	.9952564
Gennemsnitlig alder (2014)	-.1610626	.029214	.9743444	.9140153
Summen af ledighedsgrader siden 1980	.1115423	-.1224964	1.038698	.6449452

Andel personer fra et andel vestligt land	.1203141	-.0095436	1.801585	.9489667
Andel personer fra et ikke-vestligt land	-.1345987	.0494784	.7776867	1.083715
Andel med lønmodtagerstatus/selvstændig 2012	.0397425	.0039878	1.112016	1.010287
Andel med lønmodtagerstatus/selvstændig 2013	.1047566	.1027285	1.408523	1.38005
Andel med grundskole	.0268622	-.0613297	1.002497	.9973945
Andel med gymnasial uddannelse	-.0357938	.0142182	.8672399	1.056485
Andel med erhvervsgymnasial uddannelse	.0495565	-.0460961	1.517137	.6235133
Andel med særlige ungdomsuddannelser	.0219345	.0169368	1.029262	1.019528
Andel med videregående uddannelse	-.0549744	-.1091366	.8220756	.6494457
Gennemsnitlig lønindkomst 2013	.0689155	.0439526	1.05206	.930625
Gennemsnitlig lønindkomst 2012	.0660727	-.0361231	1.071822	.7863132
Skattepligtig indkomst 2013	-.052702	-.0914694	1.012059	.919986
Skattepligtig indkomst 2012	-.0270317	-.0716466	.894216	.78452
Andel gifte eller i registreret partnerskab	-.047724	.020118	.9238281	1.033718
Andel par der bor sammen og har mindst ét barn sammen	.0445129	-.0119314	1.138409	.9642111
Andel par der bor sammen uden børn	.2181735	-.0605177	1.659944	.8384214
Andel enlige	-.1295872	-.0450083	1.08602	1.031873
Antal kontanter til almen læge 2014	.0203186	.0124482	.8342678	1.140075
Antal kontakter til sundhedsvæsnets 2014	-.0225309	-.027283	.6713154	.9193277
Antal kontanter til almen læge 2013	-.0769265	-.0162627	.8093062	1.045662
Antal kontakter til sundhedsvæsnets 2013	-.1041508	- .0319874	.7448085	.9582142
Antal kontanter til almen læge 2012	-.0124801	-.0075571	.8124118	.7918441
Antal kontakter til sundhedsvæsnets 2012	.0100732	-.0301908	.8906669	.7557412

ISSN (online): 2246-1256
ISBN (online): 978-87-7210-239-9

AALBORG UNIVERSITETSFORLAG