

Evidensbaseret Beskæftigelsespolitik

Et studie af evalueringer, magt og offentlig politikudvikling

Andersen, Niklas

Publication date:
2020

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Andersen, N. (2020). *Evidensbaseret Beskæftigelsespolitik: Et studie af evalueringer, magt og offentlig politikudvikling*. Aalborg Universitetsforlag.

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.

EVIDENSBASERET BESKÆFTIGELSESPOLITIK

ET STUDIE AF EVALUERINGER, MAGT
OG OFFENTLIG POLITIKUDVIKLING

**AF
NIKLAS ANDREAS ANDERSEN**

PH.D. AFHANDLING 2020



AALBORG UNIVERSITET

EVIDENSBASERET BESKÆFTIGELSESPOLITIK

**ET STUDIE AF EVALUERINGER, MAGT OG OFFENTLIG
POLITIKUDVIKLING**

af

Niklas Andreas Andersen



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Ph.d. indleveret: Marts 2020

Ph.d. vejleder: Professor Flemming Larsen,
Aalborg Universitet

Ph.d. bi-vejleder: Lektor Karen Nielsen Breidahl,
Aalborg Universitet

Ph.d. bedømmelsesudvalg: Professor Christian Albrekt Larsen (formand)
Aalborg Universitet

Professor Hanne Foss Hansen
Københavns Universitet

Professor Anders Molander
Oslo Metropolitan University /Storbyuniversitetet

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

ISSN (online): 2246-1256
ISBN (online): 978-87-7210-618-2

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

© Copyright: Niklas Andreas Andersen

Trykt i Danmark af Rosendahls, 2020

Normalsider: 266,78 sider (å 2.400 anslag inkl. mellemrum).



FORFATTER CV

Niklas Andreas Andersen er uddannet cand. scient. adm. fra Aalborg Universitet. Han har siden 2014 været tilknyttet Institut for Politik og Samfund på Aalborg Universitet; i perioden 2014-2015 som studentermedhjælper, 2016-2017 som videnskabelig assistent på forskningsprojektet 'Local Innovation in Social and Employment Services' (LISES), og senest 2017-2020 som Ph.d.-stipendiat. Han har under sin studietid bl.a. været ansat i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen i Aalborg Kommune og i Tænketaiken CEVEA. Niklas' forskning centrerer sig primært omkring social- og beskæftigelsespolitikens udvikling, med særligt fokus på hvordan evaluerings-, monitorerings- og styringsredskaber bidrager til politikforandringer.

DANSK RESUME

Evalueringsaktiviteten i den offentlige sektor – i Danmark såvel som internationalt – er steget voldsomt i de sidste årtier. Særligt to tendenser har været afgørende for denne stigning. For det første udgør produktionen og anvendelse af evalueringer i stadig større grad en institutionaliseret og systematiseret del af praksis i mange offentlige organisationer. For det andet har idealet om at evidensbasere politikken udformning og implementering vundet frem siden slutningen af 1990'erne.

Disse to tendenser – og deres konsekvenser for politikken udvikling og indhold – udgør afhandlingens undersøgelsesgenstand. Undersøgelsen tager udgangspunkt i det danske beskæftigelsesområde, hvor idealet om Evidensbaseret Politikudvikling i de senere år er blevet indskrevet i Beskæftigelsesministeriets rutiner, procedurer og praksis for udviklingen af nye beskæftigelsespolitiske tiltag og reformer. Beskæftigelsesministeriets analyse- og vidensopsamlingsaktiviteter er således i dag struktureret i et Evalueringssystem, som sikrer en kontinuerlig indsamling, produktion, spredning og anvendelse af evidensbaseret viden. Denne viden er defineret ud fra et evidenshierarki, hvor kun eksperimentelle eller quasi-eksperimentelle effektevalueringer regnes for evidensbaseret viden.

Nærværende afhandling omhandler dette Evidensbaserede Evalueringssystem og undersøger; dels hvordan systemet er opstået, og dels hvilke konsekvenser det har for beskæftigelsespolitikken udformning, at en snævert defineret vidensform tildeles autoritativ sandhedsværdi af ministeriet?

Afhandlingen er artikelbaseret, hvorfor resultaterne præsenteres igennem fire enkeltstående artikler og følgende forbindelsestekst.

Forbindelsesteksten giver en uddybende beskrivelse af fænomenet ”Evidensbaseret Politikudvikling” og klarlægger, hvordan dette undersøges – teoretisk såvel som empirisk. Fænomenet anskues - med udgangspunkt i et fortolkende og konstruktivistisk perspektiv - som udtryk for en bestemt ”Rationalitet”, der har rod i en eksperimentel epistemologi og en teknokratisk politikforståelse. Denne rationalitet har konkret manifesteret sig i et institutionaliseret evalueringssystem på det danske beskæftigelsesområde. Dette evalueringssystems metodiske grundlag, og aktuelle udformning, udgør således det empiriske afsæt for afhandlingens dybdegående case-studie af idealet om evidensbaseret politikudvikling.

De to første artikler går i dybden med evalueringssystemets metodiske fundament i form af hhv. de effekttyper, der benyttes til at evaluere beskæftigelsespolitikken og de randomiserede kontrollerede forsøg (RCT), der udgør den gyldne standard i Beskæftigelsesministeriets evidenshierarki. Første artikel viser, hvordan

konstruktionen af de såkaldte Fastholdelses- og Motivationseffekter understøtter en problemforståelse, hvor ledighedsproblematikken anskues som værende altovervejende et spørgsmål om den individuelle egenmotivation – eller mangel på samme – for at forlade ledighedssystemet. Den anden artikel viser, hvordan de danske RCT-studier har nogle metodiske begrænsninger, som bevirker, at der fremmes en reduktionistisk forståelse af politikområdet, når disse studier indsættes som særligt autoritative.

Artikel tre og fire fokuserer på evalueringssystemets påvirkning af beskæftigelsespolitiske reformer og tiltag. Det analyseres, hvordan evalueringssystemet indskriver sig i hhv. beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser og i nyere styringstiltag rettet mod kommunernes implementering af politikken. Den tredje artikel viser, hvordan den iboende problemforståelse i ovennævnte effekttyper og –evalueringer også påvirker embedsværkets og politikernes forståelse af – og tilgang til – udviklingen af nye beskæftigelsespolitiske reformer. Denne påvirkning øges igennem det evidensbaserede evalueringssystems indskrivning i den ministerielle praksis for politikudvikling. Den fjerde artikel viser, hvordan det evidensbaserede evalueringssystem også indskrives i Beskæftigelsesministeriets tilrettelæggelse af økonomiske, lovgivningsmæssige og monitorerende styringstiltag rettet mod de kommunale jobcentre. Herigennem fremmes en teknokratisk forståelse af styringsrelationen mellem stat og kommuner, hvor de demokratiske spørgsmål iboende tilrettelæggelsen af denne styringsrelation, udgrænses til fordel for tekniske spørgsmål om, hvorvidt det givne styringsarrangement fremmer en evidensbaseret indsats eller ej.

Samlet bidrager afhandlingen både til at forklare den danske beskæftigelsespolitik udvikling og mere generelt til forståelsen af, hvad der forårsager politisk forandring eller stabilitet. Afhandlingen viser, hvordan tilsyneladende tekniske og apolitiske evalueringsmetoder har afgørende betydning for, hvilke politiske problemforståelser, tilgange og interesser, der kan få indflydelse på politikken og hvilke der udgrænses som ”ikke-evidensbaserede”. Denne påvirkning forekommer netop ved, at disse evalueringsmetoder institutionaliseres i et evalueringssystem. Dette evalueringssystem udgør dermed et medierende led, hvorigennem forskellige former for viden, ideer og interesser filtreres, inden de udmønter sig i konkret politisk output.

Afhandlingen afrundes med en diskussion af, hvordan det evidensbaserede evalueringssystem også kan påvirke hvilke aktører, der får indflydelse på politikken udformning. Det kan således have demokratiske konsekvenser for borgernes og andre ikke-eksperter mulighed for at gøre deres indflydelse gældende, at politikken i stigende grad struktureres og legitimeres ud fra evalueringssystemets tekniske og svært gennemskuelige standarder og procedurer.

ENGLISH SUMMARY

The evaluation activities in the public sector – in Denmark as well as internationally – have increased exponentially in the last decades. Two current trends have been pivotal in this development. First of all, the production and use of evaluations are increasingly becoming a recurring and institutionalized part of the tasks and functions of many public sector organizations. Secondly, the goal of Evidence-based Policymaking has proliferated across many countries and policy-sectors since the end of the 1990s.

It is these two trends within public sector evaluation – and their consequences for the development and content of public policies – that are the research object of this thesis. The study takes its point of departure in the Danish Employment Policy, where the ideal of evidence-based policymaking has been inscribed into the routines and procedures for policymaking and –implementation in recent years. Today, the Ministry of Employment's evaluation activities are structured through an Evaluation System, which guarantees a systematic and permanent collection, production, dissemination and use of evidence-based knowledge. This knowledge is defined according to an Evidence Hierarchy, where only experimental or quasi-experimental impact-evaluations are considered evidence-based.

By focusing on this Evidence-based Evaluation System the thesis elucidates: How the system has been constructed and what the consequences are for the policymaking processes, when a narrow definition of evidence-based knowledge is granted special authority by the Ministry?

The thesis is article-based, why the results are presented through four articles and the following text, which connects the individual articles.

The following “connecting text” describes the phenomenon of “Evidence-based Policymaking” and elaborates how this is examined – theoretically as well as empirically – in the thesis. The study is grounded in an interpretive and constructivist perspective, where the phenomenon is analyzed as a distinct “Rationality” with roots in an experimental epistemology and a technocratic understanding of policymaking. In the field of the Danish Employment Policy, this rationality has taken the shape of an institutionalized evaluation system. It is thus the methodological basis - and current design - of this evaluation system, which is the focus of the thesis' in depth case-study.

The first two articles look into the methodological foundation of the evaluation system – i.e. the effect-measures and the evaluation-designs used to evaluate the Employment Policies. The first article shows how the construction of so-called Lock-in- and Motivational effect-measurements supports an outlook on unemployment as a

problem primarily caused by the individual's incentives – or lack thereof – to exit the unemployment system. The second article shows how the Randomized Controlled Trials (RCTs) conducted in the area of Danish employment policies, are marked by some methodological limitations, which necessitate a simplified definition of the goals, target groups and services being measured. Given that these RCTs are granted special authority as the “golden standard” of producing true knowledge on the effects of employment policies, these methodological limitations further a reductionist understanding of employment policies.

Article three and four analyses how the evaluation system affects concrete employment reforms through its inscription in the procedures for political decision-making and the tools for governing the municipal job centers. The third article shows how the inherent rationales of the abovementioned effect-measures and –designs are also affecting the policymakers' approach to developing new employment policies. This is caused by the evidence-based evaluation system's institutionalization within the ministerial procedures for policymaking. The fourth article shows how the evidence-based evaluation system has also been inscribed into economic, legal and monitoring governance tools. This furthers a technocratic understanding of the relation between the state-level and the municipalities. The inherently democratic nature of this relation is thus downplayed in favor of highlighting technical questions concerning, whether or not the given governance arrangements are furthering evidence-based employment services.

The thesis contributes to both the explanation of the development of the Danish employment policy as well as the broader literature on policy change and –stability. The thesis shows how seemingly technical and non-political evaluation methods plays an important role in defining, which political problems, –approaches and –interest that are able to influence the policymaking process and which that are deemed “non-evidence-based”. The evidence-based evaluation system thus functions as a mediating factor, through which different forms of knowledge, ideas and interests are filtered before they can influence the policy output.

The thesis concludes with a discussion on the democratic consequences of the evidence-based evaluation system. It is argued that the influence of citizens' and other non-experts are limited, when the development of policies are increasingly structured and legitimated by the technical standards and procedures of the evaluation system.

FORORD

At skrive en ph.d.-afhandling kan umiddelbart virke som et meget individuelt projekt, men som med al forskning, så er det i virkeligheden en holdsport. Jeg skylder derfor en række mennesker en stor tak. Uden dem var jeg aldrig nået i mål med afhandlingen.

Først og fremmest vil jeg takke min hovedvejleder Flemming Larsen, som i de sidste fem år har haft mig i en form for ”mesterlære”. Først som vejleder af mit speciale, derpå som forskningsleder på LISES-projektet og senest som min ph.d.-vejleder. Flemming har igennem hele perioden udvist en enorm tillid og tiltro til mit arbejde, hvilket har været et uvurderligt rygstød i de perioder, hvor jeg ellers selv har tvivlet. Hans faglige sparring har udgjort en helt afgørende inspirationskilde for mig, hvad end diskussionen har kredset om nørdede arbejdsmarkedspolitiske detaljer eller de større teoretiske og normative implikationer af afhandlingens tilgang og resultater. Flemming har desuden sørget for at inkludere mig i skriveprojekter, undervisning og forskningsfællesskaber udover min Ph.d. Dette har både givet tiltrængte afbræk fra arbejdet med afhandlingen og samtidig har det illustreret for mig, at forskerkarrieren kan opbygges i tillidsfulde fællesskaber frem for individuel konkurrence.

En særlig stor tak skal også lyde til min bivejleder Karen Nielsen Breidahl. Hun har igennem hele processen vist en interesse og et fagligt engagement i afhandlingen, som ligger langt udover, hvad man kan forvente af en bivejleder. Karen har således altid stået til rådighed med kyndig faglig sparring, hvor hun særligt har hjulpet med at skærpe den politologiske vinkel i afhandlingen – ikke mindst i forhold til Ideers betydning for politiske forandringer. Samtidig har Karens dør – eller skype-forbindelse – altid været åben for mig, når jeg har haft behov for at dele nogle af de frustrationer og bekymringer, som altid vil komme i løbet af ph.d.-processen.

Mine gode kollegaer på universitetet skal også have tak for at skabe rammerne omkring et inspirerende, udfordrende og sjovt arbejdsliv.

CARMA’raterne har gjort forskningsgruppen til en sikker havn, hvor jeg som ung forsker har kunne få kritisk-konstruktive kommentarer til artikeludkast, men samtidig også har oplevet at være inkluderet i et givende socialt fællesskab. Her skal særligt nævnes Henning Jørgensen, som fra første færd har kunne se potentialerne i afhandlingen, men som samtidig også har peget på potentielle faldgrupper og blinde pletter. Hennings uhyre grundige og vidende kommentarer til 30 måneders evalueringen gav en helt nødvendig vitaminindsprøjtning til slutspurten.

Forskerne i LISES-projektet har tilbudt et trygt, støttende og tværfagligt fællesskab, hvor jeg – både fagligt og socialt – har kunne ”tanke op”. Det skal de alle have mange tak for.

Også tak til Michael McGann og Jenny Lewis for at invitere mig til University of Melbourne og bidrage til tre uforglemmelige måneder i Australien. Her skal også lyde stor tak til Sophie Danneris Luthman for at dele gode råd og netværk, som gjorde opholdet i Melbourne muligt.

Endeligt skal en særlig tak også lyde til kollegaerne på tredje sal i Sydhavnen og herunder ”statskundskaberne” Mathias, Troels, Jon og Ulrik. I en ofte fragmenteret og individualiseret akademisk verden udgør de et sjovt og inkluderende kollegialt fællesskab, som giver mig lyst til at møde på arbejde hver dag.

Jeg vil også takke alle dem, der stillede op til interview i forbindelse med afhandlingen. Hos alle blev jeg mødt med en åbenhed og villighed til at dele deres viden og erfaringer. Uden denne åbenhed fra embedsværk, interesseorganisationer, politikere mv. ville nærværende afhandling selvsagt ikke have været mulig.

Der skal også sendes en kæmpe tak til min familie. Tak til mine forældre for altid at stille deres hjem til rådighed under turene til Aalborg. Uden deres åbenhed og gavmildhed ville de utallige ture til Aalborg ikke have været praktisk mulige.

Sidst, men absolut ikke mindst, skal også lyde en helt særlig tak til min vidunderlige kæreste Trine og vores fantastiske lille dreng Magne, som hver dag minder mig om, hvad det vigtigste her i livet er. Uden Trines evige støtte og enorme tålmodighed ville jeg aldrig være kommet i mål.

Jeg vil lade læseren vurdere, hvorvidt afhandlingen lever op til den store hjælp, støtte og kyndige vejledning, som så mange mennesker har bibragt undervejs. Eventuelle fejl og mangler er naturligvis udelukkende mit ansvar. God læselyst.

Niklas A. Andersen, Marts 2020

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. Indkredsning af problemfeltet.....	1
1.1. Indledning	1
1.2. Evidensbaseret politikudvikling som fænomen.....	4
1.2.1. Evidensbevægelsen	5
1.2.2. Ideen om evidensbaseret politikudvikling	8
1.3. Evidensbaseret politikudvikling som problem	18
1.4. Afhandlingens undersøgelsestemaer og forskningsspørgsmål	21
1.5. Afhandlingens form og opbygning	22
Kapitel 2. Evidensbaseret viden og den danske beskæftigelsespolitik.....	25
2.1. Det beskæftigelsespolitiske genstandsfelt	25
2.1.1. Definition og afgrænsning.....	26
2.1.2. Beskæftigelsespolitikens udvikling.....	27
2.1.3. Forklaringer på beskæftigelsespolitikens udvikling	35
2.2. Et beskæftigelsespolitisk evalueringssystem.....	40
2.2.1. Evalueringssystemer	40
2.2.2. Institutionaliseringsen af et evalueringssystem.....	42
2.3. Opsummering.....	60
Kapitel 3. Teoretisk ramme.....	63
3.1. Den teoretiske grundforståelse i Forskningsanvendelseslitteraturen.....	63
3.1.1. Forøgelsen af forskningsanvendelse	64
3.1.2. Et rationelt og problemløsende ideal	66
3.2. Politologiske perspektiver på forskningsanvendelse	66
3.2.1. Ideer og læring i politik.....	67
3.2.2. Kritiske Policy Studier	69
3.3. Afhandlingens teoretiske rammeværk.....	71
3.3.1. Et fortolkende og konstruktivistisk udgangspunkt	71
3.3.2. Studiet af evidens og politikudvikling.....	79
3.4. Opsummering.....	81
Kapitel 4. Metode og analysestrategi.....	83

4.1. Phronetisk samfundsforskning	84
4.2. Undersøgelsens casedesign	85
4.2.1. Den strategiske caseudvælgelse	87
4.2.2. Afgrænsningen af casen	88
4.3. Undersøgelsens empiriske grundlag.....	89
4.3.1. Dokumenter.....	90
4.3.2. Interview	93
4.4. Refleksioner over undersøgelsens udsigelseskraft	95
4.5. Analysens opbygning	96
4.6. Opsummering.....	98
Kapitel 5. Afhandlingens resultater.....	101
5.1. Evalueringsystemets metodiske grundlag og udvikling.....	101
Artikel 1: Fra opkvalificeringseffekt til motivationseffekt – Effektevalueringers rammesætning af den aktive arbejdsmarkedspolitik	102
Artikel 2: Evidensbaseret Politikudvikling – Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken?	103
5.2. Betydningen af evalueringsystemet for beskæftigelsespolitikken udformning og styring	103
Artikel 3: The constitutive effects of evaluation systems – Lessons from the policymaking process of Danish Active Labour Market Policies	104
Artikel 4: The technocratic rationality of governance – The case of the Danish employment services.....	104
Kapitel 6. Evidensbaseret beskæftigelsespolitik – Mellem eksperimenter og deliberation.....	107
6.1. Evalueringsystemets implikationer for beskæftigelsespolitikken indhold	108
6.1.1. Bidrag til forståelsen af politikforandringer	109
6.2. Evalueringsystemets implikationer for den beskæftigelsespolitiske beslutningsproces.....	112
6.2.1. Evidensbaseret politikudvikling som interessekamp.....	112
6.2.2. Evalueringsystemets demokratiske konsekvenser	116
6.3. Et alternativt viden-politik forhold.....	121
6.3.1. Mod en faciliterende forskningsrolle	123
Litteraturliste	127
Appendiks	161

KAPITEL 1. INDKREDSNING AF PROBLEMFELTET

I think that the central issue of philosophy and critical thought since the eighteenth century has always been, still is, and will, I hope, remain the question: What is this Reason that we use? What are its historical effects? What are its limits, and what are its dangers? How can we exist as rational beings, fortunately committed to practicing a rationality that is unfortunately crisscrossed by intrinsic dangers? One should remain as close to this question as possible, keeping in mind that it is both central and extremely difficult to resolve.

(Michel Foucault, 1984)

The basic rationale for evaluation is that it provides information for action. Its primary justification is that it contributes to the rationalization of decision-making.

(Carol H. Weiss, 1972)

1.1. INDLEDNING

Væk synes de dage, hvor en evaluators største udfordring var, at dennes evaluering skulle ende med at samle støv i en skuffe i et departement eller en kommune. Tendensen til manglende anvendelse af evalueringer – som har martret mangan en evalueringsforsker siden disciplinens fødsel (Alkin & King, 2016) – er i dag erstattet af en virkelighed, hvor evalueringer vinder stadig større indflydelse på alle dele af samfundet (Dahler-Larsen, 2012a). En afgørende forudsætning for denne udvikling er den tiltagende institutionalisering og systematisering af evalueringsaktiviteter igennem de sidste par årtier (Dahler-Larsen, 2016; Hansen, 2013; Leeuw & Furubo, 2008). Det at evaluere, og/eller forholde sig til evalueringer, er i dag en fast del af langt de fleste offentlige organisationers praksis. Dette ses ikke mindst i ministerier, hvor evalueringer i dag udgør en fuldstændig indgroet og institutionaliseret del af

politikudviklingen¹ på langt de fleste politiske ressortområder (Hansen, 2003; Jacob et al., 2015). Evalueringer kan derfor ikke længere blot anskues som udefrakommende og sjældne vurderinger af eksisterende politikker og praksis, der kan ignoreres efter forgodtbefindende (Dahler-Larsen, 2016). Samtidig synes det også utænkeligt, at et nyt politisk beslutningsforslag eller reformudspil ikke underbygges eller legitimeres ud fra analyser og evalueringer.

Sideløbende med denne stigende institutionalisering af produktionen og anvendelsen af evalueringer ses dog også en tendens til, at disse evalueringer og analyser stadig oftere mødes med kritik og skepsis fra medier, politikere og borgere. De seneste årtiers eksplosion i antallet af evalueringer og anden anvendt forskning skyldes bl.a., at stadig flere sfære og organisationer producerer forskningsbaseret viden (Campbell & Pedersen, 2014; Gibbons, 1994). Dette betyder dels, at den naturlige autoritet, der lå i universiteternes vidensmonopol, er svækket, og dels at forskningsbaseret viden i stadig større grad bliver en kommoditet og ressource, som forskellige aktører kan bestille/producere til brug i deres interessevaretagelse. En evaluering produceret i et ministerium kan således hurtigt modsvares af en evaluering bestilt af en interesseorganisation. Der stilles derfor i stadig større grad spørgsmålstejn ved både evalueringers validitet og den måde, hvorpå de anvendes af beslutningstagerne.

Vi lever således i en tid præget af en vis ambivalens overfor brugen af evalueringer og anden anvendelsesorienteret forskning i udviklingen af ny politik: Evalueringer indgår i stadig større grad som faste bestanddele af politiske beslutningsprocesser, samtidig med at selvsamme evalueringer i stigende grad mister autoritet.

I denne situation tilbyder idealet om Evidensbaseret Politikudvikling en umiddelbart tillokkende løsning. At evidensbasere politikken betyder i sin bredeste definition at basere politikken på den bedst mulige tilgængelige viden om, hvad der virker. Mere konkret indebærer dette at kunne skelne mellem god og mindre god viden. Fortalerne for evidensbaseret politikudvikling plæderer for brugen af bestemte standarder og processer for at systematisere, vurdere, syntetisere og rangere eksisterende viden

¹ Politikudvikling refererer i følgende afhandling til udviklingen af det man på engelsk kalder "Policy", altså udviklingen og udformningen af konkrete politiske tiltag, programmer og reformer. Det danske politikbegreb mangler den engelske findeling af det politiske genstandsfelt i de tre begreber "Politics" (det politiske spil, magtkampe), "Polity" (de politiske institutioner) og "Policy". Som det vil blive beskrevet, så forholder nærværende afhandling sig kritisk til den klare adskillelse mellem politics og policy – som er iboende begreberne. De danske termer politik, politikker og politikudvikling vil derfor blive anvendt til at beskrive konkrete politiske reformer og processen herom. I tilfælde, hvor der tales om politik som et mere overordnet fænomen, en særlig form for handlen eller en institution, vil dette ekspliciteres i teksten - f.eks. ved brug af termer som "den politiske sfære" eller "politisk handlerum" mv.

(Oakley, 2002). Her fremhæves det ofte, at opstillingen af et evidenshierarki – ideelt set – kan hjælpe politikere og borgere med at skelne mellem forskning af hhv. høj og lav kvalitet. At tildele en politik prædikatet ”evidensbaseret” er dermed en måde at signalere, at kun den mest valide viden er anvendt i udformningen af politikken. Den stigende systematisering og institutionalisering af evalueringsaktiviteter i ministerier, og andre offentlige organisationer, kan nok sørge for øget anvendelse af evalueringer, men det er evidenshierarkiets metode- og validitetskriterier, der kan sikre autoriteten og legitimiteten af denne evalueringsanvendelse. Dette gøres netop ved at skelne mellem viden, der er evidensbaseret – dvs. fremkommet ved særligt sofistikerede metoder og procedurer – og viden, der ikke lever op til disse standarder.

Både internationalt og i Danmark har idealet om evidensbaseret politikudvikling vundet udbredelse siden slutningen af 1990’erne (Hansen & Rieper, 2010a). Herhjemme findes flere eksempler - på tværs af politiske ressortområder – hvor udarbejdelsen og brugen af evidensbaseret viden inkorporeres i ministerielle strategier og praksis (Elvbakken & Hansen, 2019; Møller, 2017; Rasmussen, 2017). Sideløbende med den tiltagende institutionalisering af evalueringsaktiviteter i offentlige organisationers praksis, ser vi således også eksempler på institutionaliseringen af en særlig snæver form for (evidensbaseret) evalueringsviden.

Nærværende afhandling tager udgangspunkt i denne udvikling og de spørgsmål, der rejser sig i forlængelse heraf: Hvad betyder det for politiske beslutningsprocesser, at en bestemt form for viden institutionaliseres som særlig autoritativ på et givent politikområde? Hvilke former for evalueringsanvendelse fremmes når produktionen og formidlingen af denne viden indskrives i konkrete procedurer og processer for politikudvikling? Hvilke politiske problemer og løsninger formes herved? Og hvilke aktører får indflydelse herpå?

Disse spørgsmål har alle rod i en særlig forståelse af evalueringer og det politiske genstandsfelt, som gennemsyrrer afhandlingen. Fænomenet ”politik” eller ”politisk handlen” er indenfor politologien traditionelt defineret som den autoritative fordeling af værdier i samfundet (Easton, 1953) eller – præsenteret i lægmandstermer – som spørgsmålet om ”*Who gets what, when and how*” (Lasswell, 1936). Udviklingen af politik handler ud fra denne forståelse om – på baggrund af interesser og normative overvejelser – at udvælge de problemer, som samfundet kollektiv skal søge at afhjælpe, samt at bestemme midlerne til at handle på disse problemer.

Det vil derfor typisk være i fasen for udvælgelsen af midlerne (i.e. politikudviklingsprocessen), at evalueringer og anden forskningsbaseret viden anses som havende en rolle at spille. Evalueringer kan i sin bredeste forstand defineres som ”*the process of determining the merit, worth or value of something*” (Scriven, 1991, 139). I forlængelse heraf specificeres det desuden ofte, at denne vurdering skal tages

på baggrund af forskningsbaserede metoder for at udgøre en evaluering (Rossi & Freeman, 1985). Ud fra denne forståelse, synes det logisk, at evalueringer og evaluatorens får til opgave at finde de konkrete tiltag, som bedst fremmer de givne politiske mål.

Som det vil blive uddybet i de følgende afsnit, så anlægger nærværende afhandling en anden forståelse af politikudvikling og evalueringers rolle heri. En forståelse, hvor politikudvikling ikke blot handler om at vælge mellem prægivne problemer og løsninger, men også om at konstruere de problemer, som samfundet skal løse (se også Bacchi, 2009). På samme måde anskues evalueringer ikke blot som tekniske redskaber til at finde frem til de bedste løsninger. Evalueringer tilbyder også bestemte problemforståelser og –tilgange, der medvirker til konstruktionen af problemet såvel som dets mulige løsning. Afhandlingen afviser derfor en funktionel forståelse af politikudviklingsprocesser, som opdeles i en politisk fase - hvor interesser og magt afgør fastlæggelsen af politikens mål – og en designfase, hvor evalueringer og anden viden bruges til at udvikle midlerne til at opnå disse mål. I stedet anskues politik som værende en inddæmmede form for ”social magtudøvelse” (Goodin & Klingemann, 1996; Stoker & Marsh, 2002), der ikke a priori lader sig afgrænse til bestemte spørgsmål, faser, sfærer eller aktørkredse. Når evalueringer produceres og/eller anvendes med henblik på at designe nye politikker, vil de analytiske og metodiske valg relateret hertil derfor også altid have politiske konsekvenser. Institutionaliserings af en bestemt vidensforms autoritet på et givent ressortområde kan dermed potentielt have vidtrækkende konsekvenser for politikens mål såvel som midler.

Det er disse konsekvenser, som nærværende afhandling vil belyse igennem besvarelsen af de undersøgelsesspørgsmål, der uddybes i slutningen af kapitlet. I de følgende afsnit uddybes det, hvordan evidensbaseret politikudvikling kan forstås og studeres som et samfundsfænomen og -problem. Først gives en karakteristik af idealet om evidensbaseret politikudvikling gennem en historisk gennemgang af ideens ophav og udvikling. Dernæst foretages en kritisk gennemgang af det nyligt opståede forskningsfelt omkring evidensbaseret politikudvikling for at vise, hvordan nærværende afhandling positionerer sig heri.

1.2. EVIDENSBASERET POLITIKUDVIKLING SOM FÆNOMEN

Evidensbaseret politikudvikling er et fænomen, der vanskeligt lader sig klart afgrænse. Dette skyldes ikke mindst, at begrebet ”Evidens” giver meget forskelligartede konnotationer alt efter, hvordan det defineres. Rent sprogligt kommer evidens af det latinske ord ”Evidentia”, som betyder at noget gøres tydeligt. I forskningssammenhæng henviser evidens således til, at der er tydelige tegn (i form af

videnskabelig dokumentation) for at noget er sandt – uden der dog er tale om endegyldigt bevis. Spørgsmålet bliver derfor, hvilken form for dokumentation og tegn som indikerer, at der er evidens for en påstand? Det er et spørgsmål, som både fortalere og kritikere af idealet om evidensbaseret politikudvikling har forsøgt at besvare ved at definere evidens ud fra måden, hvorpå denne dokumentation er fremkommet. Dette giver et bredt spektrum, hvor nogle definerer evidens snævert, som viden fremkommet ved randomiserede kontrollerede forsøg (RCT på engelsk), mens andre inkluderer alternative typer af forskningsbaseret eller – i bredeste forstand – ikke-forskningsbaserede vidensformer. Trods denne sproglige og begrebslige bredde, så afgrænses evidens typisk til at omhandle effektspørgsmål. Dvs. spørgsmål om, hvorvidt et givet tiltag førte til et bestemt outcome. I denne optik regnes RCT-designet – efterfulgt af en række quasi-eksperimentelle design - for den ”gyldne standard” til at producere evidensbaseret viden. En politik kan dermed siges at være evidensbaseret, hvis effekten af denne er dokumenteret med undersøgelsesdesign og metoder fra toppen af evidenshierarkiet. Nærværende afhandling anlægger også denne definition, når der i de følgende kapitler henvises til evidens, evidensbaseret viden mv. Dette gøres dog ikke ud fra en stillingtagen til soliditeten af denne videnstype, men skyldes blot at denne forståelse også er den gældende i den empiriske case, som afhandlingen undersøger (jf. kapitel 2 og 4).

Det er dog ikke evidensbaseret viden i sig selv, der udgør den primære interesse for afhandlingen. Det er derimod selve fænomenet evidensbaseret politikudvikling og dets underliggende rationalitet², som udgør afhandlingens fokusområde.

1.2.1. EVIDENSBEVÆGELSEN

Målsætningen, om at evidensbaseret viden skal danne grundlag for politiske beslutninger, er mest eksPLICIT fremhævet af aktørerne i den såkaldte ”Evidensbevægelse”³ (Bhatti et al., 2006). Evidensbevægelsen består af en række

² Med ”rationalitet” henvises til de logiske og fornuftsmæssige ræsonnementer og antagelser, der understøtter idealet om evidensbaseret politikudvikling og guider handlen i overensstemmelse hermed. ”Rationalitet” udgør her et deskriptivt frem for normativt begreb. Udgangspunktet er, at alle menneskelige ideer og handlinger trækker på bestemte logisk sammenhængene antagelser – i.e. en rationalitet - desuagtet, hvorvidt disse antagelser ud fra bestemte (normative) kriterier kan siges at være rationelle eller fornuftige. Målet med det følgende er at afdække den særegne rationalitet, der er iboende idealet om evidensbaseret politikudvikling, for at kunne undersøge dennes konsekvenser for offentlig politikudvikling.

³ Her gives blot et overblik over evidensbevægelsens organisering og fremkomst. For mere grundige beskrivelser og analyser af evidensbevægelsens udvikling og indflydelse: Se Bhatti et al., 2006; Hansen & Rieper, 2010a; Elvbakken & Hansen, 2019; Elvbakken et al., 2019.

nationale og internationale evidensproducerende organisationer samt andre aktører – fra f.eks. universiteter, embedsværk eller sektorforskningsinstitutter – som understøtter disse organisationers arbejde (Bhatti et al., 2006; Krogstrup, 2011). De evidensproducerende organisationers hovedopgave er at indsamle og syntetisere forskningsbaseret viden om, hvad der virker på udvalgte politikfelter og så sprede denne viden til relevante praktikere og beslutningstagere. Metaanalyser udgør derfor det centrale output fra disse organisationer (Chalmers et al., 2002). De enkelte evidensproducerende organisationer divergerer dog i opfattelsen af, hvilken viden der bør indsamles i disse metaanalyser og hvordan? Nogle organisationer har fokus på en relativt snæver forståelse af evidens, som værende lig den viden der kan frembringes gennem systematiske reviews af eksisterende eksperimentelle eller quasi-eksperimentelle studier. Her regnes RCT for den gyldne standard. Andre af organisationerne anlægger en bredere evidensforståelse, hvor der kan medtages andre typer af studier end de eksperimentelle og foretages andre former for reviews end de systematiske. Frem for et evidenshierarki opererer disse organisationer nærmere med evidensstypologier (Hansen, 2014).

Evidensbevægelsen udgør et nyere fænomen, der både i Danmark og internationalt havde sin store opblomstring fra slutningen af 1990'erne og indtil starten af 2010'erne. Bevægelsens opståen kan dateres til midten af 1980'erne, hvor begrebet "Evidensbaseret Medicin" (EBM) for første gang blev anvendt af en gruppe forskere på McMaster University i Canada. Disse forskere var inspireret af epidemiologen Archie Cochranes bøger og artikler fra 1970'erne, hvori han advokerede for, at medicinske behandlinger skulle testes gennem RCT-metode (Cochrane, 1972). Der findes eksempler på RCT-studier indenfor det medicinske felt helt tilbage fra 1930'erne, men Cochrane argumenterede for, at fundene fra disse eksisterende studier sjældent blev brugt af de praktiserende læger. Foruden en forøgelse af produktionen af RCT-studier var der således også – i Cochranes øjne - behov for at samle og syntetisere den eksisterende viden. Med inspiration fra Cochranes idealer – kombineret med erfaringer fra det nyligt etablerede forskningsfelt omkring udarbejdelsen af metaanalyser - udviklede EBM sig hurtigt til en international bevægelse. I 1992 blev den første evidensproducerende organisation oprettet i form af det engelske Cochrane center. Dette center fik til formål at indsamle, syntetisere og sprede viden fra RCT-studier til den medicinske praksis. Året efter fulgte oprettelsen af andre nationale og regionale Cochrane centre - også i Danmark - og dermed fulgte også etableringen af det internationale Cochrane samarbejde.

I starten af 1990'erne begyndte evidensbevægelsen ligeledes at sprede sig til uddannelses- og socialområdet. Igen var England forløber med oprettelsen af EPPI-centret (Evidence for Policy and Practice Information) i 1993 ved London Universitet. Centret oplevede stigende medvind op gennem 1990'erne og særligt efter New Labours valgsejr i 1997. Her gik Tony Blair og resten af New Labour til valg på, at

politikken skulle være evidensbaseret frem for ideologisk funderet. Som det emblematiske blev formuleret: *"What Matters is what works"* (Solesbury, 2000). Lignende samtidige tendenser ses i USA, hvor regeringen i 2001 indskærpede, at praktikere på uddannelsesområdet i højere grad skulle basere deres beslutninger på forskningsbaseret viden om, hvad der virker. Samme år blev Coalition for Evidence-Based Policy oprettet i USA for netop at tilvejebringe denne viden på uddannelsesområdet. Endelig var det også i denne periode, at det internationale Campbell samarbejde opstod. Dette samarbejde blev spejlet efter Cochrane samarbejdet, men var opkaldt efter Donald T. Campbell, som havde pioneret brugen af RCT på det sociale område i 1960'ernes og 1970'ernes USA. Ligesom det var tilfældet på det medicinske område, så var Danmark et af de første lande, hvor der blev oprettet et evidensproducerende Campbell center. Dette skete i 2002, hvor det såkaldte SFI-Campbell blev oprettet i regi af Socialforskningsinstituttet (SFI). I 2006 gjorde evidensbevægelsen også sit indtog på uddannelsesområdet i Danmark med oprettelsen af Clearinghouse for Uddannelsesforskning ved DPU.

I Danmark øges opmærksomheden om disse organisationer særligt efter, at ugebrevet Mandag Morgen i 2004 slår til lyd for en grundlæggende gentækning af velfærdsstaten. En gentækning, hvor politik og praksis bør designes ud fra viden fremkommet ved højtrangerede effektstudier (Mandag Morgen, 2004). Dette debatoplæg indleder en periode, hvor flere og flere ministerier inspireres af ideen om at styre de frontlinjefagprofessionelles arbejde i retning af den evidensbaserede videns forskrifter. Det er således særligt i sigtet mod velfærdsstatens frontlinje, at evidensbevægelsen får indflydelse i Danmark op gennem 00'erne. Tiltagene i retning af at gøre velfærdsstatens praksis mere evidensbaseret møder dog også skarp modstand fra både fagprofessionelle og en række forskere, som finder, at målsætningen udgør en lidet skjult kritik af den eksisterende professionsfaglighed og forskning på de givne velfærdsområder. I starten af 2010'erne tales der således om en decideret *"kamp om evidens"* (Krogstrup, 2011; Christensen & Krejsler, 2015) med skarpt optrukne linjer mellem fortalere og kritikere.

I Danmark synes denne "kamp" dog at løje af op gennem 2010'erne, hvor evidensbevægelsen mister både indflydelse og opbakning – i hvert fald udenfor det medicinske område. På socialområdet har den megen debat og kritik fra fagprofessionelle nærmest kontamineret termen "evidens", hvorfor Socialministeriet sadler om i deres vidensstrategi (Møller, 2017). Samtidig nedskæres også SFI-Campbell i forbindelse med fusioneringen af SFI og Kommunernes og Regionernes Analyse og forskning (KORA) i 2017. Dette er ét blandt flere eksempler på, at der sker en slags af-institutionalisering op gennem 2010'erne, hvor flere af de evidensproducerende organisationer i Danmark viser sig sårbare overfor omstruktureringer og mindskede bevillinger (Elvbakken & Hansen, 2019; Møller et al., 2019).

Vurderet ud fra evidensbevægelsens fremkomst og indflydelse, kan idealet om evidensbaseret politikudvikling således anskues som et fænomen, der skyllede ind over Danmark i de første årtier af det nye årtusinde, men som allerede er på vej til at trække sig tilbage igen (Vedung, 2016).

Dette er dog langt fra den fulde fortælling om evidensbaseret politikudvikling. Som vi vil se i følgende kapitel (jf. kapitel 2), så oplever idealet om evidensbaseret politikudvikling en langt større grad af institutionalisering på beskæftigelsesområdet end det er tilfældet på både uddannelses- og socialområdet. Dette sker endda uden nogen afgørende indflydelse fra de evidensproducerende organisationer – fra Danmark såvel som udlandet. Jeg vil derfor argumentere for, at evidensbaseret politikudvikling bør anskues som et fænomen, der rækker videre end evidensbevægelsens fremkomst og udvikling.

1.2.2. IDEEN OM EVIDENSBASERET POLITIKUDVIKLING

I de følgende afdækkes det, hvordan idealet om evidensbaseret politikudvikling har idemæssige rødder, der rækker langt tilbage og har en tilbagevendende karakter. Ved at belyse disse idemæssige rødder åbnes der op for en analyse, hvor fænomenet studeres som seneste eksempel på en særegen og tilbagevendende rationalitet omhandlende offentlig politikudvikling. En rationalitet, der sammenføjer en eksperimentel epistemologi med en teknokratisk forståelse af politikens væsen. I det følgende gennemgås først den eksperimentelle epistemologis grundlag og udvikling. Herpå belyses denne epistemologis kobling til politikens sfære, hvor særligt teknokratiens fremvækst i USA op gennem det 20. århundrede udgør en afgørende forudsætning. På baggrund af denne historiske kontekstualisering gives endeligt et grundrids af centrale antagelser i den rationalitet, der underbygger idealet om evidensbaseret politikudvikling.

1.2.2.1 Eksperimentets metodologiske og epistemologiske grundlag

En eksperimentel epistemologi står i modsætning til en videnskabsforståelse funderet på en repræsentativ epistemologi. Ved førstnævnte er målet at intervenere for at udlede virkelighedens sammenhænge, hvorimod idealet for sidstnævnte er at udlede sammenhænge gennem tilbagetrukket observation og/eller teoretisering. Konflikten mellem disse to epistemologiske positioner kan spores helt tilbage til 1600-tallet. I sidste halvdel af 1600-tallet foretager den engelske kemiker Robert Boyle en række forsøg, som regnes for de tidligste eksempler på brugen af videnskabelige eksperimenter. Thomas Hobbes retter i den forbindelse en skarp kritik af Boyles

eksperimenter med at skabe vakuum ved brug af en luftpumpe, idet han anser disse for kunstigt skabte effekter, der ikke kan sige noget om virkelighedens sande kausale sammenhænge (Shapin & Schaffer, 1985). I de følgende århundreder udkonkurrerer Boyles eksperimenterende paradigme dog efterhånden Hobbess rationalisme og danner skole indenfor naturvidenskaberne. I midten af 1700-tallet foretager kirurgen James Lind nogle af de tidligste forsøg på mennesker i sine undersøgelser af en mulig kur for skørbug. Det er dog Louis Pasteur, der i 1800-tallet for alvor pionerer brugen af eksperimenter med levende væsener ved at inddele en række forsøgsdyr i kontrol- og interventionsgrupper. Denne opdeling – som senere bliver et centralt kendetegn ved eksperimenter – er banebrydende i den forstand, at den tillader en tilnærmelse til den kontrafaktiske situation: Dvs. at tilnærme sig, hvad der ville være sket, hvis ikke interventionen havde fundet sted? I Pasteurs tilfælde ses dette meget tydeligt, da han foran et publikum inddeler en gruppe af får, geder og køer i to grupper, hvor kun den ene bliver vaccineret mod miltbrand. Alle dyrene indsprøjtes derpå med miltbrand og da han nogle dage senere fremviser de to grupper, er forskellen i dødelighed synlig for enhver.

Med disse kontrollerede forsøg på levende væsener begynder eksperimentet at antage nye former. I Boyles tilgang var eksperimentet nok en kunstigt skabt intervention, men målet med interventionen var at muliggøre observation af eviggyldige og mekaniske sammenhænge, som eksisterer uafhængigt af eksperimentet. Med Pasteurs eksperimenter skabes derimod en forandring i forsøgsobjektet, som ikke nødvendigvis ville have opstået uafhængigt af eksperimentet. Der interveneres således for at forandre, hvorfor det er nødvendigt at sammenligne med en kontrolgruppe.

Trods disse landvindinger indenfor naturvidenskaberne er der helt op til begyndelsen af 1900-tallet en stor skepsis overfor eksperimenters værdi indenfor samfundsvidenskaberne. Selv positivismens fader Auguste Comte – der om nogen advokerede for at spejle den grynende sociologi i naturvidenskabens billede - anså sociale eksperimenter for uhensigtsmæssige (Dehue, 2011). Årsagen hertil skal findes i, at samfundsvidenskabens rolle op gennem 1800-tallet blev set som at afdække den sociale orden og rådgive beslutningstagerne i at opretholde denne. Sociale eksperimenter er i den forbindelse at anskue som brud med både dette repræsentative ideal for videnskaben og selve den sociale orden (Dehue, 2011).

Det sociale eksperiments fødsel

Skepsissen mod sociale eksperimenter ændrer sig langsomt fra slutningen af 1800-tallet og frem. Hjulpet på vej af både filosofiske, samfunds-mæssige og videnskabsmetodiske nybrud begynder en række samfundsvidenskabelige discipliner at få øjnene op for værdien af sociale eksperimenter.

Filosofisk såvel som metodisk spiller den amerikanske Pragmatisme en helt central rolle i udviklingen af sociale eksperimenter med menneskelige forsøgspersoner. Pragmatismen opstår som filosofisk tradition i slutningen af 1800- og starten af 1900-tallets USA. Fra starten er pragmatismen et opgør med den samfundsvidenskabelige forståelse, der havde domineret op gennem 1800-tallet – særligt i Europa. Pragmatismen angriber ideen om en naturlig social orden, hvis essens og teleologiske endemål kan udledes. I stedet advokerer fortalere for pragmatismen – såsom Charles Sanders Peirce, William James og John Dewey – for at filosofi og samfundsvidenskab skal fokusere på praktisk problemløsning til gavn for samfundet (Ansell, 2016). Denne praktiske problemløsning skal endvidere afstedkommes gennem en eksperimentel tilgang til politiske, demokratiske og styringsmæssige problemer. En eksperimentel tilgang skal her forstås bredere end en snæver videnskabsmetodisk forståelse af eksperimenter. John Dewey er f.eks. fortaler for, at demokratiet grundlæggende bør forstås som en eksperimentel praksis; i den forstand, at vi som samfund søger at løse offentlige problemer gennem en ”*trial and error*” tilgang, hvor løsninger afprøves og modereres på baggrund af erfaringer (Huitema et al., 2018). Denne forståelse af eksperimentet kan således ikke reduceres til en specifik metodisk tilgang til problemløsning. Den giver dog opbakning til, at sociale eksperimenter kan spille en rolle i politisk- såvel som samfundsvidenskabelig praksis.

Ved overgangen til det 20. århundrede begynder en række samfundsvidenskabelige discipliner – f.eks. Økonomi og Sociologi – ligeledes at anskue deres rolle, som mere intervenierende og direkte problemløsende end tidligere. Udover ovennævnte pragmatiske vending så anspores denne udvikling også af, at statens kapacitet for kollektiv problemløsning – igennem intervenierende og adfærdsregulerende tiltag – forøges kraftigt i denne periode. Denne nye forståelse af samfundsvidenskabernes og statens rolle er symptomatisk for den såkaldte progressive æra i USA i de første årtier af det 20. århundrede. Perioden er præget af et stigende fokus på de samfundsmæssige problemer, som industrialiseringen har anskueliggjort – og i visse tilfælde forværret. I perioden iværksættes nogle af de tidligste tiltag til at bekæmpe fattigdom og forbedre uddannelses- og sundhedsniveauet i befolkningen. Disse tiltag bliver i flere tilfælde udviklet og evalueret igennem brugen af kontrollerede sociale eksperimenter. Op gennem 1910’erne iværksættes en række eksperimenter i det amerikanske skolesystem, som manipulerer med en række uafhængige variable – såsom lærerens køn eller skolens indeklime – for at finde frem til de variable, der giver den største indlærings effekt hos eleverne.

Idemæssigt trækker disse tidlige sociale eksperimenter på pragmatismens problemløsende ideal, men dette kombineres med et fokus på effektivitet inspireret af Frederick Taylors ideal om ”Scientific Management” (Olson, 2015; Taylor, 1998). Taylor mente, at man ved brug af videnskabelige metoder – herunder eksperimenter – kunne finde frem til den mest effektive organisering og styring af virksomhedernes funktioner og arbejdsopgaver. Med inspiration fra Scientific Management bliver

målet med eksperimenterne på skoleområdet dermed ikke blot at finde lokale løsninger på indlæringsvanskeligheder. Målet er nærmere – lig Taylors - at finde den ene teknisk mest effektive løsning og så udbrede denne på tværs af alle skoler og kontekster. Med disse tidlige eksperimenter udvides Taylors tekniske problemforståelse således fra fabrikgulvet til skoleklassen og senere hen til andre af samfundets sfærer.

Trods den kontinuerlige udarbejdelse af kontrollerede eksperimenter op gennem 1910'erne, er der dog fortsat en udbredt skepsis overfor validiteten af de effekter, som kan udledes herfra. Argumentet er, at kontrollerede eksperimenter savner en metode til at afgøre med sikkerhed, hvorvidt en forskel i kontrol- og indsatsgruppe ikke blot skyldes forskelle i gruppernes karakteristika frem for selve indsatsen. Svaret på denne skepsis bliver udviklingen af randomisering som inddelingsmetode. Charles Sanders Peirce havde allerede udviklet ideen om randomisering i slutningen af 1800-tallet (Hacking, 1990). Det er dog først med William A. McCalls udgivelse af bogen "How to experiment in Education" (McCall, 1923) i 1923, at metoden for alvor vinder udbredelse som standarden for inddeling af kontrol- og indsatsgruppe. Logikken bag randomisering er grundlæggende, at den tilfældige udvælgelse af kontrol- og indsatsgruppe – ved lodtrækning - udligner eventuelle systematiske forskelle i baggrundskarakteristika mellem grupperne. Hermed adresseres den centrale udfordring, at det ikke er muligt at kontrollere for alle potentielt betydningsfulde individkarakteristika. Derfor er det heller ikke muligt at konstruere to fuldstændigt ensartede grupper gennem bevidst udvælgelse.

Med McCalls tilføjelse af randomiseringsprincippet opstilles RCT-metoden således allerede i 1920'erne som standardmodellen for den eksperimentelle epistemologi. På dette tidspunkt er denne models praktiske udbredelse og betydning for udformningen af politiske reformer dog fortsat stærkt begrænset. Dette ændrer sig op gennem det 20. århundrede, hvor der særligt i USA udbredes en teknokratisk forståelse af politikudvikling, som skal vise sig særdeles kompatibel med den eksperimentelle epistemologi.

1.2.2.2 Eksperimentets indtog i politikens sfære

Under Franklin D. Roosevelts præsidentperioder i 1930'erne og 1940'erne får en række af de tidligste fortalere for sociale eksperimenter sæde som særlige politikrådgivere – heriblandt grundlæggeren af den behavioristiske forskningstradition Charles E. Merriam. Hermed etableres et langt tættere samarbejde mellem samfundsforskningen og politikens verden end hidtil set. Dette tætte forhold får særligt betydning på det militære område, hvor USA's indtræden i Anden

Verdenskrig pludselig stiller en enorm gruppe af let kontrollerbare forsøgspersoner – i form af soldater - til rådighed for behavioristiske eksperimenter. Under Anden Verdenskrig foretages således en række eksperimenter, hvis praktiske og metodiske erfaringer danner grundlag for en omfattende metodeudvikling i årtierne efter krigen.

Det mest kendte og indflydelsesrige eksempel på denne metodeudvikling er Donald T. Campbells og Julian C. Stanleys udgivelse af bogen ”Experimental and quasi-experimental designs for research” i 1966 (Campbell & Stanley, 1966). I denne bog advokerer de – ligesom flere før dem – for RCT-metodens primat, men samtidig opstiller de også en række såkaldte quasi-eksperimentelle design, som kan benyttes i tilfælde, hvor et RCT-designet ikke er praktisk muligt. Disse design åbner dog op for en række ”*trusler*” mod validiteten af den fundne effekt, hvilket gør, at disse altid må regnes for inferiøre sammenlignet med RCT. Hermed ses et tidligt eksempel på den logik, som kommer til at stå så centralt hos den senere evidensbevægelse: Logikken om at forskellige forskningsmetoder og –design kan rangeres i et hierarki og at man som forsker – uafhængigt af det givne forskningsspørgsmål - altid må stræbe efter toppen af hierarkiet.

Endnu vigtigere for koblingen mellem eksperimenter og politikudvikling er dog, at Campbell og Stanley advokerer for, at disse designovervejelser også bør ligge til grund for, hvordan politikerne tilrettelægger reformer. Hermed opløses forskellen mellem politik og videnskab. Som det senere så emblematiske proklameres af Campbell, så bør politikere behandle ”*reformer som eksperimenter*” (Campbell, 1969 – egen oversættelse). Dette vil sige, at politikere klart bør ekspliciterer det (ene) specifikke problem, som de vil løse med en given reform. Herefter bør der etableres et pilotstudie i mindre skala med randomiseret fordeling af forsøgspersoner i indsats- og kontrolgruppe. Slutteligt besluttet det - ud fra den målte effekt - hvorvidt pilotforsøget udbredes eller afvikles. Campbell er selv klar over, at denne tilgang forbliver et ideal, hvorfor han også foreslår en række andre quasi-eksperimentelle design i tilfælde af, at det f.eks. ikke er muligt at foretage pilotstudier, randomisering mv. (Campbell, 1969). Hovedpointen er dog, at politisk problemløsning grundlæggende kan og bør tilrettelægges på samme måde som videnskabelig problemløsning.

Campbell eksemplificerer hermed en teknokratisk forståelse af politikens væsen, der har rødder langt tilbage i historien og som særligt i USA har haft vedvarende betydning for politikudviklingen siden Anden Verdenskrig⁴ (jf. også afhandlingens artikel 4). Ud fra denne forståelse må samfundsmæssige problemer ansues som tekniske udfordringer, hvortil der – med de rette metoder – kan findes den ene mest effektive løsning. Dette ekkoer Frederick Taylors tilgang til styringen af

⁴ Se Fischer, 1990 for en udførlig gennemgang af teknokratiets historie i USA.

fabrikarbejdere, men konsekvensen er vidtrækkende, når denne logik appliceres på politiske reformer. I denne optik bliver al afvigelse fra den – gennem sociale eksperimenter – beviseligt mest effektive løsning anskuet som irrationel politisering eller rå egennyttemaksimerende interessevaretagelse. Campbell ekspliciterer denne forestilling ved at karakterisere modstandere af hans eksperimenterende ideal, som administratorer der er så ideologisk eller interesse-mæssigt indspiste, at de ikke kan tåle ”ærlige evalueringer” af deres reformer (Campbell, 1969, 428 – egen oversættelse).

Eksperimenter og socialt ingeniørskab

Forståelsen af politikudvikling som teknisk problemløsning er aldrig blevet praktisk udmøntet i sin reneste form. Hertil forbliver det et for snævert ideal hos udvalgte forskere og embedsfolk. Flere af de grundlæggende logikker bag har dog kendetegnet politikudviklingsprocessen i USA og andre lande siden 1960’erne (Fischer, 1990). Særligt i USA brød idealet om ”socialt ingeniørskab” igennem i 1960’erne og 1970’erne (Albæk, 1988). Denne periode regnes ofte for de sociale eksperimenteres storhedstid, da disse for første gang blev etableret i storskala for at teste effekterne af de forskellige velfærdstiltag, som udsprang af Lyndon B. Johnsons ”Great Society” reformer. Særligt betydningsfulde er her fire store forsøg med indkomstunderstøttelse af arbejdsløse og/eller fattige familier igangsat i perioden 1968–1971 (Munnell, 1986). Disse forsøg er på daværende tidspunkt de hidtil største RCT-studier - målt på antal deltagere - og de er samtidig direkte relateret til igangværende politiske diskussioner om at udvide indkomstunderstøttelsen for arbejdsløse. Der hersker dog en vis politisk skepsis omkring, hvorvidt sådanne udvidede rettigheder til indkomstunderstøttelse vil minimere tilskyndelsen for modtagerne til at tage et arbejde. Forsøgene bliver derfor iværksat som pilotstudier til at afdække effekten på arbejdsmarkedstilknytningen. De officielle intentioner bag disse forsøg ligger således tæt op af Campbells forskrevne ideal om at bruge politiske reformer som eksperimenter. Udførelsen og den efterfølgende brug af resultaterne vidner dog om, at der kan være langt fra ideal til virkelighed. Grundet en blanding af implementeringsvanskeligheder, begrænsede effektstørrelser, skiftende politiske koalitioner og skiftende problemforståelser, får forsøgene nemlig aldrig så stor indflydelse på politikudviklingen, som oprindeligt antaget (Brodkin & Kaufman, 2000).

Lignende forsøg iværksættes op gennem 1970’erne, men hen imod årtiets afslutning er opbakningen til sådanne storskala-eksperimenter efterhånden dalende. Dette skyldes både, at målet om velfærdsstatslig ekspansion efterhånden erstattes af målet om velfærdsstatslig reduktion, men det skyldes også en tiltagende erkendelse af, at evalueringerne af disse forsøg ikke har den store indflydelse på politikudviklingen (Weiss, 1972;1979). I manges øjne udgør denne periode således afslutningen på storhedstiden for den teknokratiske politikforståelse og det eksperimentelle ideal

(Fischer, 1990; Vedung, 2010). Dette er også fortællingen hos store dele af evidensbevægelsen, der omkring årtusindeskiftet fremhæver deres ideer som en genkomst og revitalisering af disse ældre idealer. Hvis vi ser nærmere på politik- og evalueringsudviklingen i USA i perioden fra slutningen af 1970'erne og frem til i dag, så er det dog tydeligt, at de eksperimentelle og teknokratiske idealer aldrig forsvinder. De tilpasses blot en ny politisk virkelighed og tillægges supplerende lag, som også i dag udgør centrale elementer i idealet om evidensbaseret politikudvikling.

Sociale eksperimenter i en neoliberal politisk orden

I mange kritikeres øjne er koblingen af en eksperimentel epistemologi og en teknokratisk politiktilgang direkte relateret til velfærdsstatens ekspansion og den heribøende styrings- og planlægningsoptimisme (se f.eks. Hayek, 1945). Denne tolkning overser dog centrale aspekter ved det grundlæggende rationale bag brugen af eksperimenter i politikudvikling. Aspekter, som gør eksperimenterne tilpasningsdygtige overfor nye krav og behov hos magthaverne. Brugen af eksperimenter har aldrig blot handlet om at finde den bedste løsning på samfundsmæssige problemer. Målet er, som nævnt, nærmere at finde den mest effektive løsning og – endnu vigtigere – at sikre, at der ikke spildes ressourcer på reformer og programmer uden målbar effekt. Det store behov for eksperimentelle eller quasi-eksperimentelle effektevalueringer bunder dermed i en grundlæggende mistillid til, at både velfærdsstatens politikere og praktikere har kompetencer til – såvel som interesse i – selvstændigt at foretage de mest effektive valg og handlinger (Dehue, 2011). Eksperimenter er i denne optik at anskue som kontrolmekanismer mod magtmisbrug og professionsvælde. Det er derfor næppe tilfældigt, at sociale eksperimenter – og evalueringsdisciplinen mere bredt forstået – opstår og oplever sin største udbredelse i det amerikanske liberale velfærdsregime (Esping-Andersen, 1990), hvor der er en vis skepsis overfor større offentlige interventioner. Til sammenligning begynder evalueringsaktiviteten i den danske velfærdsstat først at stige op gennem 1980'erne, hvilket netop falder sammen med en tiltagende kritik af velfærdsstatens kontinuerlige ekspansion (Albæk & Winter, 1993). Det er således tydeligt, at effektivitetslogikken – iboende både den eksperimentelle epistemologi og den teknokratiske politikforståelse – er særdeles kompatibel med den neoliberale politiske orden, der vinder frem fra starten af 1980'erne.

Med Ronald Reagans valgsejr i 1980 indvarsles enden på efterkrigstidens udbygning af den amerikanske velfærdsstat. Reagan indfører nedskæringer og tilbagerulning af velfærdsprogrammer med det senere så berømmede udsagn om, at ”*Staten er ikke løsningen på vores problemer - Staten er problemet*” (Reagan, 1981 – egen oversættelse). Dette mantra medfører dog umiddelbart ikke en nedgang i brugen af eksperimenter. Særligt på området for fattigdoms- og arbejdsløshedsbekæmpelse vinder brugen af sociale eksperimenter stor udbredelse op gennem 1980'erne. Disse

eksperimenter adskiller sig fra 1960'ernes og 1970'ernes eksperimenter ved at være i mindre skala og ved i langt højere grad at koble sig op på en cost-benefit logik. RCT-metoden bliver således anvendt til finde effekterne af et givent tiltag, hvorefter en cost-benefit analyse sammenligner disse effekter med omkostningerne ved tiltagene. Denne kombination af RCT- og Cost-benefit-metoden viser sig særdeles velegnet til Reagan-administrationens bestræbelser på at skære ned i velfærdsprogrammerne. Dette skyldes, at RCT-metoden er bedst egnet til at fokusere på stærkt afgrænsede og målbare effektmål, samtidig med at cost-benefit analysen har lettere ved at sætte monetær værdi på omkostningerne ved et program end på de potentielle fordele (jf. afhandlingens artikel 1 og 2). Disse metoder finder derfor sjældent effekter af en størrelsesorden, der kan forsvare stort anlagte og omkostningstunge velfærdsprogrammer (Chaney, 2016). Ved den tiltagende sammensmeltning af disse metoder fra 1980'erne og fremefter træder en bestemt form for socialt ingeniørskab således i stedet for den tidligere. En slags ”*piecemeal social engineering*” inspireret af Karl Poppers videnskabsideal om små skridtvise hypotesetest samt hans grundlæggende skepsis overfor store statsdrevne forandringer (Huitema et al., 2018).

Et tidligt eksempel på fremkomsten af dette mindre ekspansive ideal for socialt ingeniørskab er Work/Welfare Demonstration programmet, som udfoldes i USA op gennem 1980'erne. Dette program udgør det tidligste eksempel på, at RCT-metoden anvendes på eksisterende statslige programmer frem for på programmer specifikt designet til eksperimentet. Hermed går eksperimentet fra primært at finde anvendelse i udvidelsen af nye store velfærdsprogrammer til primært at teste værdien af de bestående programmer og afgøre, hvorvidt disse bør afvikles. Hen mod slutningen af 1980'erne ses også de første eksempler på, at brugen af RCT-metoden, til evaluering af velfærdsprogrammer, institutionaliseres i procedurer og lovkrav. Det indskrives bl.a. direkte i Family Support Act fra 1988, at de dertilhørende velfærdsprogrammer skal evalueres ved RCT-studier. I samme periode øges incitamenterne også til at bruge RCT-metoden i de enkelte amerikanske stater. De såkaldte Welfare-to-Work (WtW) programmer muliggør, at de enkelte stater afviger fra centralt fastsatte lovkrav og afprøver nye tilgange. Dette kræver dog, at staterne evaluerer programmerne ved brug af RCT-metoden. Med udgangspunkt i denne mulighed iværksætter Californien i perioden fra slutningen af 1980'erne og frem til midten af 1990'erne det såkaldte GAIN-program (Greater Avenues for Independence Program), som efterfølgende får stor betydning for både den amerikanske og internationale politikudvikling indenfor arbejdsløshedsbekæmpelse (Baron, 2018; Considine et al., 2015).

Under GAIN-programmet får en række regioner frihed til at afprøve forskellige redskaber til arbejdsløshedsbekæmpelse, så længe at disse udmøntes som et RCT og afslutningsvis evalueres ud fra en cost-benefit analyse. I den afsluttende evaluering skiller WtW-programmet i Riverside-regionen sig tydeligt ud, da dette viser de bedste beskæftigelseseffekter og samtidig er et af de få programmer, som satser på en Work

First frem for Human Kapital⁵ tilgang til ledighedsbekæmpelsen. Riverside-eksperimentet gør brug af jobtræning frem for uddannelse, sanktionsmuligheder ved manglende deltagelse og klare incitament for de ledige til at acceptere job hurtigst muligt – uafhængigt af løn- og arbejdsvilkår. Eksperimentet viser klare kortsigtede beskæftigelseseffekter og er samtidig væsentligt mindre omkostningstungt end de sammenlignelige eksperimenter i andre regioner, som har fokus på uddannelse og opkvalificering. Riverside-programmet er således det paradigmatisk eksempel på en Work first-strategi og for mange også beviset på, at denne strategi er Human Kapital tilgangen overlegen (Baron, 2018). Eksperimentet får desuden klare konsekvenser for udvidelsen af kravene til de ledige igennem Clinton-administrationens vedtagelse af Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act i 1996. Denne reform – og de eksperimenter som inspirerede den – danner efterfølgende skole for reformeringerne af arbejdsmarkedspolitikken flere steder i Europa og i Australien (Considine et al., 2015), såvel som for New Labours strategi om Evidensbaseret Politikudvikling (Legrand, 2012).

1.2.2.3 Evidensbaseret politikudvikling – Et idemæssigt grundrids

Således fremme ved perioden omkring årtusindeskiftet, hvor evidensbevægelsen vinder frem, ser vi, at idegrundlaget bag evidensbaseret politikudvikling rækker langt videre end de bevægelser, som ofte anses som idealets ophav. Fænomenet evidensbaseret politikudvikling må derfor studeres som udtryk for en særlig forståelse af samfundsmæssige problemer og den politiske løsning heraf, som kan vinde frem i vidt forskelligartede kontekster og perioder.

Idealet om evidensbaseret politikudvikling trækker grundlæggende på en mekanistisk og kompositionel forståelse af samfundsmæssige problemer. Eksperimentet søger at isolere den virksomme variable og udbrede brugen af denne. I denne optik anskues

⁵ Indenfor store dele af forskningen i arbejdsmarkedspolitik benyttes Work First (ofte også benævnt Workfare) og Human Kapital (ofte også benævnt Human Ressource Development), som idealtyper til at beskrive to modsatrettede strategier for ledighedsbekæmpelse (se f.eks. Dingeldey, 2007; Loedemel & Trickey, 2001; Peck & Theodore, 2001). Work First tilgangen bygger i sin grundsubstans på antagelsen om, at arbejdsløshed skyldes manglende incitament for den ledige til at tage et job (Bruttel & Sol, 2006). De typiske redskaber, er derfor sanktioner, ydelsesreduktioner og krav om, at den ledige arbejder for sin ydelse. I modsætning til denne strategi står Human Kapital tilgangen (Lindsay, 2007), hvis grundantagelse er, at arbejdsløshed skyldes et mismatch mellem den arbejdsløses kompetencer (bredt forstået som kvalifikationsmæssige, sociale, kognitive og fysiske) og efterspørgslen på arbejdsmarkedet. Her vil de typiske redskaber derfor være brug af uddannelse, kurser og generelt indsatser, der retter sig mod at forbedre den lediges sociale såvel som formelle kompetencer.

samfundet som en maskine bestående af enkeltdele, der kan optimeres og udskiftes. Problemløsning handler derfor om at finde den enkelt-del, der er skyld i problemet og så forbedre denne. Dette kræver naturligvis en række test, hvor virkningen af enkelt-delene testes hver for sig eller hvor nye delelementer introduceres. Når den rette og mest effektive forbedring er fundet, så kan denne indsættes i alle kontekster. Hvis f.eks. det rette indeklima for skoleelevers læring viser sig at være 20 grader, så kan dette indsættes som krav til alle skoleklasser, hvorefter de må forventes at opleve forbedret læringsmiljø. Modsætningen hertil er en holistisk og kontekstuel forståelse af samfundsmæssige problemer, hvor disse ikke kan opsplittes i enkeltdele eller forstås uafhængigt af den specifikke kontekst, hvori de forekommer.

Relateret til den mekanistiske og kompositionelle forståelse af samfundsmæssige problemer er også antagelsen om, at sådanne problemer har én teknisk set mest effektiv løsning, som kan udledes gennem eksperimenter. Dette betyder ikke, at idealet om evidensbaseret politikudvikling også foreskriver, at det nødvendigvis er statens ansvar at finde frem til denne løsning. Som ovenstående afsnit viste, så kan den eksperimentelle tilgang understøtte meget forskelligartede forståelser af statens rolle i løsningen af samfundets problemer. Dette skyldes, at idealet om evidensbaseret politikudvikling grundlæggende trækker på et utilitaristisk perspektiv på problemløsning. Ud fra dette perspektiv kan det både være legitimt for staten at investere enorme summer i store uddannelsesprogrammer for ledige eller alternativt at fratage alle ledige deres ydelsesgrundlag. Legitimiteten afhænger ene og alene af, hvorvidt den samlede gavn for samfundet overstiger den samlede omkostning. Det er dog aldrig muligt at kalkulere præcist, hvad den samlede fremtidige gavn og omkostning af tiltag er, hvorfor dette utilitaristiske perspektiv er operationaliseret ned til cost-benefit analyser, som fokuserer på de umiddelbare monetære omkostninger og besparelser ved tiltag.

Hermed berøres også den særlige forståelse af politikudvikling iboende idealet. Når der advokeres for evidensbaseret politikudvikling, advokeres der grundlæggende for en forståelse af politikudvikling, som teknisk problemløsning. Her kan interesser og værdier spille en rolle i udvælgelsen af, hvilke problemer vi som samfund skal løse, men sådanne overvejelser har ingen rolle at spille i selve udviklingen af de mest effektive løsninger. Her er det administratorer og eksperter, der udskiller de enkeltdele, hvori problemet residerer og derpå finder frem til den mest (omkostnings)effektive forbedring af denne komponent. Idealet bygger således på en forestilling om, at definitionen af et problem og løsningen af samme kan klart adskilles og at politiske spørgsmål kan relegeres til førstnævnte sfære. Dette er naturligvis et ideal og fortællerne herfor har til alle tider måtte erkende, at sådanne ”rene” problemløsningsprocesser aldrig har fundet sted. Idealet opretholdes dog, hvorfor målet om en mere evidensbaseret politik ofte implicit trækker på en forståelse af alternativet, som værende en politik bundet op på rå interessevaretagelse, irrationel

ideologisering eller generel inkompetence. Det er netop ud fra denne skepsis, at fortalere for evidensbaseret politikudvikling anser eksperimentelle og quasi-eksperimentelle test af politiske tiltag, som værende helt nødvendige kontrolmekanismer for at undgå, at politikudviklingen kapres af særinteresser.

Med denne forståelse af evidensbaseret politikudvikling - som værende en særlig rationalitet omhandlende samfundsmæssige problemer og den politiske løsning heraf - følger også en bestemt tilgang til studiet af fænomenet. Dette uddybes i nedenstående afsnit.

1.3. EVIDENSBASERET POLITIKUDVIKLING SOM PROBLEM

I takt med evidensbevægelsens fremkomst fra starten af 1990'erne og frem er der sideløbende opstået en selvstændig forskningsgren, hvis forskningsobjekt er selve fænomenet evidensbaseret politikudvikling og de udfordringer og muligheder, som dette afstedkommer.

Forskningen i evidensbaseret politikudvikling er tæt knyttet til den bredere forsknings- og evalueringsanvendelseslitteratur⁶ og synes at gennemløbe samme erkendelsesproces, som disse forskningsfelter gennemløb i årtierne forinden (Caplan, 1979; Head, 2016; Newman & Head, 2015; Weiss, 1972; 1998). Forskningsfeltet præges indledningsvis af en voldsom optimisme omkring muligheden for, at evidensbaseret viden kan vinde indflydelse på udviklingen af nye offentlige politikker (Davies et al., 2000). I takt med at empiriske studier finder manglende (instrumentel) anvendelse eller decideret misbrug af evidensbaseret viden (Bergin, 2013; Marston & Watts, 2003; Naughton, 2005), vendes dette til en stigende pessimisme angående muligheden for, at evidensbaseret viden kan påvirke politikken verden (Boden & Epstein, 2006; Botterill, 2012). Denne pessimisme slår dog efterhånden over i det flere af forskerne selv kalder en mere realistisk forståelse af forholdet mellem evidens og politik. I de senere år er forståelsen af både definitionen af evidensbaseret viden, og dens mulige anvendelsesformer, blevet nuanceret og udvidet (Boaz et al., 2019; Mullen, 2016). Hermed rettes forskningens opmærksomhed også i stigende grad mod de faktorer, som kan sikre en fornuftig brug af evidens (Oliver et al., 2014a). I dag har de fleste forskere på feltet derfor modereret og tilpasset deres forventninger til evidensbaseret politikudvikling (Newman, 2017), hvilket også illustreres ved, at beskrivelsen har ændret sig fra evidensbaseret (Davies et al., 2000) til evidensinformeret politikudvikling (Boaz et al., 2019).

⁶ Se kapitel 3 for en mere udførlig behandling af forsknings- og evalueringsanvendelseslitteraturens teoretiske grundpiller.

Fælles for størstedelen af både den tidlige og den senere forskning i fænomenet er dog en implicit – og ofte også eksplicit – normativ forståelse af, at evidensbaseret politikudvikling udgør et efterstræbelsesværdigt ideal. Forskningsgrenen beskæftiger sig derfor hovedsageligt med at finde årsagerne til, at politikken ikke i højere grad baseres på og informeres af evidensbaseret viden (Strydom et al., 2010). En række forskere finder svaret på den begrænsede anvendelse i selve definitionen af evidens. Det påpeges, at den gængse forståelse af evidensbaseret viden – som værende viden baseret på eksperimentelle studier – er alt for snæver til at møde de vidensbehov, som opstår i politikudviklingsprocesser (Cartwright et al., 2009; Mullen, 2016; Parkhurst & Abeyasinghe, 2016; Pawson, 2006). Evidensbaseret viden må simpelthen forstås bredere for realistisk at kunne finde anvendelse i udviklingen af nye politikker.

Dette relaterer sig også til en større diskussion omkring selve anvendelsesbegrebet. Flere forskere påpeger, at den overordnede fortælling om manglende brug af evidens ændres markant, hvis man ser på andet end direkte instrumentel brug (Amara et al., 2004; Cherney, 2009; Davies, 2012). Inspireret af Carol H. Weiss udvidelse af forskningsanvendelsesbegrebet (Weiss, 1979), opererer de fleste empiriske undersøgelser af evidensbaseret politikudvikling i dag med både instrumentel, konceptuel og politisk anvendelse (Head, 2013). Ved denne udvidelse af anvendelsesbegrebet er den generelle konklusion, at instrumentel anvendelse – i form af den direkte applicering af evidensbaserede anbefalinger i politiske reformer – er sjælden. Det samme er dog ikke tilfældet med konceptuel og politisk anvendelse. Den konceptuelle anvendelse henviser til det Weiss oprindeligt kaldte ”oplysning”, forstået som at viden over tid influerer på den måde som politikere og andre beslutningstagere anskuer politikfeltet på (Weiss, 1979). Denne form for anvendelse regnes i stigende grad for både ønskelig og realistisk blandt forskerne i evidensbaseret politikudvikling (French, 2019; Newman, 2017). Det samme er ikke tilfældet med den politiske anvendelse af evidensbaseret viden, som dækker over en bred vifte af politisk motiverede anvendelsestyper – såsom legitimering af forudindtagede holdninger eller symbolsk brug. Trods enkelte forskeres påpegning af det legitime i at benytte viden politisk (f.eks. Boswell, 2009), så regnes politisk anvendelse af evidensbaseret viden som en af hovedudfordringerne for idealet om evidensbaseret politikudvikling. Denne anvendelsesform regnes samtidig for så udbredt, at den har givet anledning til dannelsen af begrebet ”politikbaseret evidens” (Boden & Epstein, 2006; Hayden & Jenkins, 2014; Hughes, 2007; Strassheim & Kettunen, 2014).

De konceptuelle diskussioner af anvendelsesbegrebet har således givet en større forståelse for, at evidensbaseret viden rent faktisk ofte finder anvendelse, men det har også skabt en frygt for, at denne anvendelse er illegitim og politisk farvet. Forskningen har derfor i stigende grad flyttet fokus mod undersøgelsen af de faktorer, der sikrer den rette form for anvendelse (Head, 2016). Her peges både på behovet for, at forskerne stiller mere brugbar viden til rådighed på en mere overskuelig måde

(Cairney et al., 2016; Pawson, 2006; Sanderson, 2002), men også at den politiske kontekst – i form af regeringer og deres administrative apparat – øger kapaciteten til at indoptage og benytte evidensbaseret viden (Cherney & Head, 2016; Howlett, 2009; Jennings & Hall, 2012; Maynard, 2018; Newman et al., 2017). I de senere år er fokus desuden i stigende grad blevet rettet mod forbindelseslinjerne mellem forskning og politik, hvor begreber som ”Knowledge Brokering” (Sebba, 2013; Van Kammen et al., 2006; Ward et al., 2009) og ”Knowledge Mobilization” (Davies et al., 2015; Ward, 2017) har vundet frem. Her er pointen, at evidensbaseret politikudvikling ikke blot handler om at flytte viden fra én sfære til en anden, men at denne viden også gennemgår en nødvendig omformning i grænsefeltet mellem sfærene.

Der findes også en mere kritisk gren af forskningsfeltet, som ikke kun ser problemet, som værende et spørgsmål om manglende eller forkert brug af evidensbaseret viden. Problemet er derimod, at evidensbaseret politikudvikling grundlæggende fordrer politisk misbrug gennem dets hierarkisering af bestemte videns- og autoritetsformer (Neylan, 2008; Nolan, 2015; Packwood, 2002; Triantafillou, 2015) og gennem dets underkendelse af de berørtes synspunkter (Marston & Watts, 2003; Partridge, 2013; Stanhope & Dunn, 2011). I denne optik er det derfor ikke nok at klarlægge barrierer for korrekt brug. I stedet forslår visse forskere en grundlæggende ændring af, hvordan anvendelsen af evidens styres, således at demokratisk deliberation, marginaliserede stemmer og værdimæssige spørgsmål ikke ignoreres (Parkhurst, 2016). Andre påpeger, at målet om evidensbaseret politikudvikling helt må afvises (French, 2019).

Flere af disse mere kritiske studier anlægger en forståelse af fænomenet, som er meget lig nærværende afhandlings. Evidensbaseret politikudvikling analyseres således som et ideal, der fordrer en bestemt forståelse af og tilgang til samfundsmæssige problemer og deres løsning – frem for som et apolitisk redskab til at øge politikeres anvendelse af forskning.

Nærværende afhandling afviger dog også fra størstedelen af den kritiske litteratur ved at flytte fokus fra de overliggende politiske intentioner bag evidensbaseret politikudvikling til de konkrete processer, hvorigennem denne viden finder indflydelse. Som vist i foregående afsnit, så trækker idealet om evidensbaseret politikudvikling på en rationalitet, som nok er særlig kompatibel med en velfærdsstatslig nedskæringsdiskurs, men som også løbende har fundet opbakning i markant anderledes politiske klimaer. Frem for at se evidensbaseret politikudvikling som en logik der blot bruges strategisk af bestemte aktører til at fremme neoliberale politiske agendaer (Nolan, 2015; Standring, 2017), så må der bevares en åbenhed overfor de mulige politiske konsekvenser af, at idealet om evidensbaseret politikudvikling vinder frem. Denne åbenhed er særlig relevant i tilfælde, hvor idealet institutionaliseres i formelle procedurer og processer og dermed potentielt får et eget liv, der rækker udover intentionerne hos bestemte aktører. Dette overses ofte i

forskningsfeltet, som mestendels har benyttet survey-baserede undersøgelser frem for at foretage dybdegående studier af konkrete politikudviklingsprocesser (Head, 2016; Oliver, 2014b).

1.4. AFHANDLINGENS UNDERSØGELSESTEMAER OG FORSKNINGSSPØRGSMÅL

Selvom evidensbaseret politikudvikling ofte anskues som et relativt nyere fænomen, så trækker det på en eksperimentel epistemologi og en teknokratisk politikforståelse med rødder langt tilbage i tiden. Det er i sammenføjningen af disse logikker, at idealet om evidensbaseret politikudvikling former en distinkt rationalitet omhandlende viden, politikudvikling og disses indbyrdes relation. Konsekvenserne for offentlig politikudvikling ved udbredelsen af denne rationalitet er dog ikke hidtil blevet studeret indenfor forskningen i evidensbaseret politikudvikling, som primært har søgt at besvare spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan politik kan evidensbaseres. Det er derfor relevant at undersøge sådanne potentielle konsekvenser. Særligt i disse år hvor der ses en generel tendens til, at evalueringsaktiviteten – og herunder også produktionen af evidensbaseret viden – i stigende grad institutionaliseres som systematiserede og permanente opgaver i en række landes statsapparater (Dahler-Larsen, 2012a; Jacob et al., 2015; Leeuw & Furubo, 2008).

I Danmark er målet om evidensbaseret politikudvikling blevet forfulgt på særlig systematisk vis på beskæftigelsesområdet. Her har udformningen og brugen af effektevalueringer gennemgået en udvikling i de sidste ca. 20 år, som bevirker at idealet om evidensbaseret politikudvikling i dag er udmøntet i det der kan anskues som et institutionaliseret evalueringssystem (Leeuw & Furubo, 2008 – jf. kapitel 2).

Både den internationale forskning i evidensbaseret politikudvikling og forskningen i den danske beskæftigelsessystem, har dog kun i begrænset omfang undersøgt konsekvenserne af denne institutionaliserede tilgang til evidensbaseret politikudvikling. Formålet med nærværende afhandling er at bidrage til at udfylde dette hul ved at belyse baggrunden for, at denne vidensform og rationalitet har vundet frem på beskæftigelsesområdet og hvilke konsekvenser dette har for politikens udformning? Undersøgelsen af dette er struktureret igennem følgende to forskningsspørgsmål:

1. Hvordan har evalueringsmetoderne på beskæftigelsesområdet ændret sig siden 1990'erne og hvilke forståelser af ledighedsproblematikken fordres af disse metoder?

I dette spørgsmål belyses fremkomsten og indholdet af de evalueringer, der danner grundlag for det evalueringssystem, som Beskæftigelsesministeriet i dag udmønter idealet om evidensbaseret beskæftigelsespolitik igennem. Det undersøges, hvordan metodiske valg og afgrænsninger har konsekvenser for, hvordan arbejdsløshedsproblemet – og dets mulige løsninger – anskues. Og det belyses, hvordan disse metodiske valg har gennemgået en udvikling med klare paralleller til udviklingen i politikens indhold siden starten af 1990'erne.

2. Hvilke konsekvenser har Beskæftigelsesministeriets institutionaliserede brug af effektevalueringer for beskæftigelsespolitikens udvikling og hvilke aktører, der har indflydelse på denne?

Spørgsmålet bygger videre på det foregående ved at fokusere på den nuværende institutionalisering af produktionen og anvendelsen af evidensbaseret viden i et evalueringssystem i Beskæftigelsesministeriet. Det undersøges, hvordan dette evalueringssystem - og de dertilhørende ministerielle procedurer og praksisser – har ændret politikudviklingsprocesserne omkring politiske såvel som administrative reformer på området. Det belyses endvidere, hvordan denne udvikling også har påvirket det centraladministrative embedsværks rolle i politikudviklingen og – i forlængelse heraf – hvilken indflydelse forskellige centrale interessenter har på politikens udformning.

1.5. AFHANDLINGENS FORM OG OPBYGNING

Denne afhandling er artikelbaseret, hvilket vil sige, at resultaterne primært formidles igennem fire selvstændige publikationer. De fire publikationer kredser alle om forholdet mellem den danske beskæftigelsespolitik og de effektevalueringer, der foretages af denne. Publikationerne er ydermere inddelt ud fra de to overordnede forskningsspørgsmål, der strukturerer afhandlingen. De to første publikationer omhandler således det metodiske grundlag for Beskæftigelsesministeriets nuværende evalueringssystem. De to sidste publikationer retter fokus mod konsekvenserne af dette system for beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser og tiltag. De fire publikationer er følgende:

1. **Artikel 1:** Andersen, N.A. (2020). ”Fra opkvalificeringseffekt til motivationseffekt: Effektevalueringers rammesætning af den aktive arbejdsmarkedspolitik”. I Klindt, M.P.; Rasmussen, S. & Jørgensen, H. (red.)

Aktiv Arbejdsmarkedspolitik – Etablering, udvikling og fremtid. DJØF-forlaget, s. 171-194.

Med afsæt i et arkiv af dokumenter over effektevalueringerne på beskæftigelsesområdet i perioden 1991-2013 undersøges det, hvordan effektmålene har gennemgået en markant ændring. Det vises, hvordan konstruktionen af nye effektmål har understøttet en parallel udvikling i den aktive arbejdsmarkedspolitik i retning mod en stadig mere beskæftigelsesorienteret politik.

2. **Artikel 2:** Andersen, N. A. & Randrup, A. G. (2017). "Evidensbaseret Politikudvikling – Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken?". *Tidsskrift for arbejdsliv*, 19(2), 41–56.

Denne artikel undersøger det metodiske grundlag for de RCT-studier, der udgør kernen i Beskæftigelsesministeriets evidensbaserede evalueringssystem. Det vises, hvordan disse studier anlægger en reduktionistisk forståelse af beskæftigelsespolitikken målsætninger, målgrupper og midler.

3. **Artikel 3:** Andersen, N.A. (2019). "The constitutive effects of evaluation systems – Lessons from the policymaking process of Danish Active Labour Market Policies", *Evaluation*, E-pup ahead of print.

Artiklen undersøger, hvordan institutionaliseringen af bestemte evalueringsmetoder (som vist i de ovenstående artikler) har påvirket politikudviklingsprocesserne for større beskæftigelsesreformer. Det vises, hvordan denne institutionalisering medfører en række konstitutive effekter, hvor politikudviklingsprocesserne i stigende grad tilrettelægges ud fra metodernes blik på politikken indhold og tidsrammer.

4. **Artikel 4:** Andersen, N.A. The technocratic rationality of governance - The case of the Danish employment services (resubmitted til *Critical Policy Studies* på baggrund af bedømmerkommentarer)

Artiklen viser, hvordan den evidensbaserede viden i stigende grad indskrives i Beskæftigelsesministeriets styring af de kommunale jobcentres beskæftigelsesindsats. Der argumenteres for, at nylige ændringer af de økonomiske incitamenter, de lovmæssige reguleringer og brugen af resultatstyring alle trækker på et teknokratisk rationale, som muliggør, at ministeriet bevarer kontrol med

jobcentrene – trods en generel bevægelse mod decentralisering og øget lokal selvstyring.

De fire publikationer kan læses selvstændigt, men de er alle del af en samlet undersøgelse med rod i et fælles empirisk, teoretisk og metodisk udgangspunkt. Det er dette udgangspunkt, som de følgende kapitler vil uddybe inden artiklernes resultater afslutningsvis opsummeres og diskuteres. I kapitel 2 præsenteres konteksten, der udgør det empiriske genstandsfelt for alle publikationerne. Kapitlet giver en introduktion til den danske beskæftigelsespolitik og forskningen heri. Herpå beskrives fremkomsten af idealet om en evidensbaseret beskæftigelsespolitik og det vises, hvordan dette ideals aktuelle udformning i Beskæftigelsesministeriets praksis kan analyseres som et institutionaliseret evalueringssystem. Kapitel 2 giver således læseren indsigt i det empiriske fundament for de fire analyser. Kapitel 3 og 4 beskriver afhandlingens teoretiske og metodiske tilgang til undersøgelsesobjektet. Kapitel 3 foretager en kritisk gennemgang af de traditionelle teoretiske forståelser af forholdet mellem viden og politikudvikling indenfor forsknings- og evalueringsanvendelseslitteraturen. Dette modstilles med teoretiske perspektiver indenfor den politologiske forskning og særligt den nyere forskningsgren kaldet ”Kritiske Policy Studier”. Herpå præsenteres et alternativt teoretisk rammeværk med rod i en fortolkende og socialkonstruktivistisk videnskabsfilosofi. Kapitel 4 uddyber, hvordan denne fortolkende og konstruktivistiske tilgang udmøntes i afhandlingens design og metode. Kapitel 5 opsummerer afhandlingens hovedresultater. I det afsluttende kapitel 6 foretages en samlet konklusion på baggrund af disse resultater og de videre perspektiver af undersøgelsen diskuteres.

De fire artikler er vedlagt afhandlingen og vil blive refereret i det følgende ved publikationens nummer, som det fremgår af ovenstående.

KAPITEL 2. EVIDENSBASERET VIDEN OG DEN DANSKE BESKÆFTIGELSESPOLITIK

Min tilgang, det var sådan set at prøve at få afideologiseret beskæftigelsespolitikken. Fordi for mig måtte spørgsmålet ligesom være: Hjælper vi de ledige eller hjælper vi ikke de ledige?

(Claus Hjort Frederiksen, interview d. 21.08.18)

I det følgende kapitel konkretiseres fænomenet evidensbaseret politikudvikling i forhold til den beskæftigelsespolitiske virkelighed, som nærværende afhandling studerer fænomenet indenfor. Kapitlet afdækker således den kontekst og det empiriske fundament, som afhandlingens fire artikler (jf. kapitel 5) tager afsæt i, tolkes ud fra og diskuteres på baggrund af.

Kapitlet er opbygget i to hovedafsnit. Først begrundes undersøgelsens udgangspunkt i det beskæftigelsespolitiske felt og der gives en introduktion til beskæftigelsespolitikens historiske udvikling og forskningen heri. Hermed ekspliciteres afhandlingens bidrag til den eksisterende viden på området. I anden del af kapitlet præsenteres begrebet ”Evalueringsystem” og derpå beskrives de aktører og faktorer, der har understøttet udviklingen hen imod Beskæftigelsesministeriets nuværende institutionalisering af idealet om evidensbaseret politikudvikling i ministeriets procedurer og praksis for politikudvikling. Dette evalueringsystem udgør det empiriske forskningsobjekt, som på forskellig vis er fokus for de enkelte artikler (jf. kapitel 5).

2.1. DET BESKÆFTIGELSESPOLITISKE GENSTANDSFELT

Ved at placere studiet af evidensbaseret politikudvikling i konteksten af den danske beskæftigelsespolitik udvælges et politikområde, som i særlig grad forventes at udstille de dilemmaer, der er på spil når evalueringer møder politiske beslutningsprocesser. Strategien for afgrænsningen af casen og indsamlingen af den empiriske data præsenteres og begrundes i kapitel 4. I det følgende rettes fokus derfor mod det beskæftigelsespolitiske genstandsfelts særlige beskaffenhed i relation til nærværende afhandlingens problemstilling.

2.1.1. DEFINITION OG AFGRÆNSNING

Beskæftigelsespolitik defineres i denne afhandling som de politiske reformer, beslutninger og programmer, der forsøger at afhjælpe de individuelle såvel som samfundsmæssige konsekvenser ved arbejdsløshed. Valget af termen beskæftigelsespolitik – fremfor f.eks. arbejdsmarkedspolitik eller aktiveringspolitik – er primært pragmatisk begrundet. Beskæftigelsespolitik flugter således med den officielle betegnelse af det nuværende ministerielle ressortområde i Danmark, hvorfor det umiddelbart bibringer læseren de mest retvisende konnotationer. Afhandlingens brug af termen er dog både mere snæver og mere bred end Beskæftigelsesministeriets nuværende ressortområde. Afhandlingens definition inkluderer ikke de dele af Beskæftigelsesministeriets ressortområde, som direkte relaterer sig til den arbejdende del af befolkningen – såsom arbejdsmiljøpolitikker. Samtidig er definitionen dog også bredere, idet beskæftigelsespolitik ikke udelukkende afgrænses til politikker rettet mod at få den enkelte hurtigst muligt i arbejde. Beskæftigelsespolitik kan også omhandle spørgsmål om omfordeling, medborgerskab, social eksklusion, helbred mv. – ligesom at politikken kan rette sig mod den arbejdsløse, arbejdsgiverne eller sågar hele samfundet og benytte aktive såvel som mere passive foranstaltninger. Det centrale er, at de givne problemer som foranstaltningerne søger at afhjælpe, antages at have rod i arbejdsløshed. Når nærværende afhandling har beskæftigelsespolitikken som sit genstandsfelt, dækker det således også over politikker indenfor andre ressortområder end Beskæftigelsesministeriets.

Ud fra denne tentative definition af det beskæftigelsespolitiske genstandsfelt har særligt to faktorer været afgørende for, at afhandlingen fokuserer på netop dette politikområde. For det første har beskæftigelsespolitikken i en længere årrække været et af de hyppigst evaluerede politikområder herhjemme (Hansen, 2003). Samtidig udgør idealet om evidensbaseret politikudvikling i dag en så institutionaliseret del af Beskæftigelsesministeriets organisatoriske strukturer og processer, at det kan defineres som et veludbygget evalueringssystem. Dette står i modsætning til evidensstilgangens indtog på andre politikområder, såsom social- og uddannelsesområdet. Trods tidlig eksponering for ideen om evidensbaseret politikudvikling har ministerierne på disse områder – af forskellige grunde – ikke opnået en lignende institutionalisering af en bestemt evidensbaseret vidensform (Christensen & Krejsler, 2015; Elvbakken & Hansen, 2019; Møller, 2018). Den danske beskæftigelsespolitik må derfor forventes at være særlig informationsholdig, hvad angår konsekvenserne af, at brugen af evidensbaseret viden systematiseres og institutionaliseres i ministerielle praksisser.

Det andet afgørende kendetegn ved det beskæftigelsespolitiske genstandsfelt i

Danmark er tilstedeværelsen af stærkt politiserede interessekonflikter og magtfulde interesseorganisationer. Området har altid tiltrukket sig en særlig interesse hos arbejdsmarkedets parter (Larsen & Jørgensen, 2002), hvorfor parternes adgang til - og medindflydelse på - både beslutningsorganer og implementeringsled traditionelt har udgjort en central præmis for politikudviklingen på området. Om end denne adgang er blevet hæmmet siden 1990'erne (Klitgaard & Nørgaard, 2010), så er der ingen tvivl om, at beskæftigelsesområdet, i langt højere grad end mange andre velfærdsområder, er indlejret i magtkampene mellem stærke interessegrupper. Dette forhold determinerer ikke beskæftigelsespolitikken, men det giver naturligt en række modsatrettede ideologiske grundpositioner, som ny politik måles op imod.

Det er dog ikke kun grundet disse interessegruppers særligt privilegerede position, at beskæftigelsespolitikken er gennemsyret af politiske magtkampe. Særligt med aktiveringsregimets udbredelse siden starten af 1990'erne (jf. afsnit 2.1.2) har beskæftigelsespolitikken revitaliseret en række diskussioner omkring borgernes rettigheder og pligter (Jensen & Pfau-Effinger, 2005). Hermed berører udbredelsen af beskæftigelsesforanstaltninger og -krav selve kernestenen i de moderne velfærdsstater, der blev opbygget i efterkrigstiden (Marshall, 2003). Spørgsmål om lediges rettigheder og pligter og aktiveringsregimets grundlæggende formål og legitimitet udgør således et mikrokosmos for større diskussioner omkring borgernes, såvel som velfærdsstatens, rolle og ansvar. Hertil kommer ydermere, at beskæftigelsespolitikken – som konsekvens af de senere års økonomiske nedgangstider for den offentlige sektor - i stigende grad udgør den kampplads, hvor det økonomiske råderum kan øges til gavn for andre ressortområder. Beskæftigelsespolitikken udgør derfor i dag et politikområde gennemsyret af interessekonflikter og politiske prioriteringskampe.

En typisk antagelse indenfor forskningen i evidensbaseret politikudvikling er, at områder med store interessekonflikter og magtfulde interesseorganisationer i mindre grad lader sig påvirke af evidensbaseret viden. Heroverfor står dog også den førnævnte antagelse om, at evidensbaseret viden kan have særlig stor indflydelse, når denne viden bliver institutionaliseret i eksisterende systemer, processer og procedurer for politikudvikling. Beskæftigelsesområdet udgør således et særligt relevant område til at illustrere, hvad der sker når institutionaliserede interesser møder institutionaliseret vidensanvendelse.

2.1.2. BESKÆFTIGELSESPOLITIKKENS UDVIKLING

Beskæftigelsespolitikkens historiske udvikling er blevet beskrevet mange gange tidligere (se f.eks. Andersen & Larsen, 2018; Damgaard, 2003; Jørgensen, 2002; Kvist & Harsløf, 2014; Madsen & Pedersen, 2003). I det følgende trækkes der på disse og

lignende kilder for at give en sammenfatning af de centrale udviklingstræk. Målet er at optegne de store linjer for hermed at give læseren et overblik over den kontekst og historik, som idealet om evidensbaseret politikudvikling indskrives i (jf. afsnit 2.2.)⁷.

2.1.2.1 Optakten til den aktive arbejdsmarkedspolitik

Op gennem 1960'erne ses de første antaster til udviklingen af offentlige foranstaltninger rettet mod arbejdsløshedsproblemet. Indførelsen af en række videreuddannelsesmuligheder og oprettelsen af den statslige Arbejdsformidling (AF) øger statens rolle i såvel opkvalificeringen som forsørgelsen af ledige. Disse tiltag oprettes for at sikre en fleksibel og mobil arbejdskraft, der kan matche nye krav og former for efterspørgsel på arbejdsmarkedet (Larsen & Jørgensen, 2002). Tiltagene er dog udelukkende rettet mod forsikrede ledige og folk i arbejde, hvorimod håndteringen af de ikke-forsikrede ledige hører under Socialministeriets ressortområde. På dette område sker der også markante ændringer fra slutningen af 1960'erne og frem, hvor forberedelsen af ”Bistandsloven” løbende pågår. Denne lov får virkning fra 1. april 1976, hvor socialindsatsen samles i kommunerne og hvor mulighederne for at give individualiseret rådgivning, ydelser og services udvides. Bistandslovens centrale rationale er dog ikke at bringe de ledige i arbejde, men nærmere – gennem ydelser og socialindsatser – at afhjælpe de potentielle skadevirkninger, som ledigheden kan have for den enkelte. Bistandsloven kan i den optik anskues som højdepunktet for velfærdsstatens dekommodificerende og omfordelende målsætning, hvor borgerne – uafhængigt af arbejdsmarkedstilknytning – tildeles ret til forsørgelse og anden hjælp (Koltrup, 2013). Oprettelsen af AF-systemet i 1969 og Bistandsloven i 1976 bevirker også, at der etableres et tostrengt system, hvor forsikrede ledige håndteres i det statsligt styrede AF-system, mens de kommunale bistandskontorer tager sig af de ikke-forsikrede ledige.

Både AF-systemet og de kommunale bistandskontorer oprettes på bagkanten af en periode, hvor Danmark nærmer sig fuld beskæftigelse. Deres funktioner udmøntes dog i en virkelighed, der fra midten af 1970'erne og frem er præget af høj og vedvarende arbejdsløshed. Der opstår således et større behovspres end forventet for sikringselementerne i begge systemer, hvilket naturligt skubber til udviklingen af en række foranstaltninger til at håndtere dette øgede pres. En af de mest markante foranstaltninger er oprettelsen af efterlønsordningen i 1979, hvor nedslidte ældre får mulighed for at trække sig ud af arbejdsmarkedet og blive erstattet med unge arbejdsløse. Sideløbende med sådanne ydelsesmæssige ændringer følger også forskellige aktivitetstilbud til de ledige. I bistandssystemet oprettes allerede i 1977

⁷ For en mere detaljeret analyse og beskrivelse af de konkrete beskæftigelsespolitiske udviklingstræk se Andersen & Larsen, 2018; Andersen & Jørgensen, 2020.

beskæftigelsesfremmende tilbud for unge arbejdsløse og i AF-systemet følger i 1978 jobtilbudsordningen for langtidsarbejdsløse forsikrede ledige. Selvom termen ikke blev anvendt dengang, så kan disse ordninger anskues som nogle af de tidligste aktiveringstilbud herhjemme. Udover at øge kvalifikationerne hos de ledige, så har jobtilbudsordningen – og andre aktiveringstiltag der følger op gennem 1980'erne – dog det primære sigte at mindske antallet af forsikrede ledige, der overgår til bistandssystemet. Deltagelsen i tilbuddene medfører nemlig genoptjening af dagpenge retten, hvilket bevirker, at dagpengeperioden op gennem 1980'erne de facto bliver uendelig. Hertil lempes også kravene til at opnå dagpenge, hvorfor antallet af dagpengemodtagere – under 1980'ernes fortsatte lavkonjunktur – stiger voldsomt. Tilsvarende rationale er naturligvis ikke gældende for de kommunale projekter rettet mod ikke-forsikrede ledige. Grundet den udprægede grad af kommunal autonomi - og fraværet af lovgivningsmæssige krav om aktivering - forbliver disse projekter op gennem 1980'erne dog spredte og meget forskelligartede.

2.1.2.2 Aktivlinjens indtog

Arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden 1. januar 1994 regnes ofte som startskuddet til den såkaldte Aktive Arbejdsmarkedspolitik. Trods ovennævnte aktiveringslignende tilbud så er det først med Arbejdsmarkedsreformen – vedtaget under den Socialdemokratisk-ledede regering - at aktivering gøres til et krav for at modtage dagpengeydelsen. På socialområdet er det dog allerede i 1990, at man ser det første anslag til en tættere kobling mellem aktivering og retten til ydelser. Dette sker med etableringen af ungdomsydelsen for 18-19 årige, som, for at modtage denne ydelse, får ret og pligt til at deltage i aktivering. Disse tanker om ret og pligt spiller også en markant rolle i Arbejdsmarkedsreformens vedtagelse i 1993. Denne reform fastsætter den maksimale dagpengeperiode til syv år, hvoraf den ledige har ret og pligt til aktivering efter fire år. Med Arbejdsmarkedsreformens øgede krav om aktivering følger også et større fokus på, at indsatsen skal gøres mere responsiv overfor de lediges behov og sigte mod at opkvalificere de ledige. Dette afspejles i kravet om oprettelse af individuelle handlingsplaner for alle ledige og i den udprægede brug af uddannelsestilbud. En række forskere har således peget på, at 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik havde karakter af en særlig dansk aftapning af workfare, hvor der nok blev stillet krav, men hvor fokus primært var på at bekæmpe ledighed gennem opkvalificering frem for ydelsesreduktion (Jørgensen, 2009; Torfing, 1999a).

Foruden de indholdsmæssige ændringer af politikken så indfører og udbygger Arbejdsmarkedsreformen også nogle særlige styringsmæssige relationer på området. Lige fra Arbejdsministeriets oprettelse i 1942 har arbejdsmarkedets parter haft en privilegeret indgang til de politikforberedende processer. Med udviklingen af de tidligste job- og uddannelsesordninger fra 1970'erne og frem får parterne ligeledes

også større og større indflydelse på implementeringen af denne politik. En slags administrativ korporatisme tager form igennem parternes tætte samarbejde med AF, kommuner og uddannelsesinstitutioner i etableringen, styringen og driften af de forskellige beskæftigelsespolitiske tilbud og ordninger (Larsen & Jørgensen, 2002). Denne administrative korporatisme når sit højdepunkt med Arbejdsmarkedsreformen, hvor der oprettes 14 korporativt sammensatte Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR) med ansvar for implementeringen af aktiveringsindsatsen. Den stærke partsindflydelse i implementeringsleddet modsvares dog i sidste halvdel af 1990'erne af en vigende indflydelse på det politikforberedende arbejde (Klitgaard & Nørgaard, 2010). Dette kommer i stadig højere grad til at foregå i regi af de årlige finanslovsforhandlinger uden privilegeret adgang for parterne.

Igennem disse finanslovsforhandlinger sker der en løbende revision af Arbejdsmarkedsreformen, hvor aktiveringskravet fremrykkes og udvides til stadig flere grupper, hvor rådighedskrav skærpes og hvor dagpengeperioden forkortes. Lignende tendenser ses også på socialområdet, hvor kravene til ungdomsydelsesmodtagerne langsomt udvides til stadig større grupper af kontanthjælpsmodtagere. Med "Lov om Aktiv Socialpolitik" fra 1998 udvides ungereglerne til at gælde alle under 30 år – inklusiv kontanthjælpsmodtagere med sociale problemer. Som noget særligt på socialområdet ses også, at der op gennem 1990'erne skæres i ydelseniveauet for udvalgte grupper. Disse grupper tæller uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere under 25 år og – med Integrationsloven fra 1998 – flygtninge og familiesammenførte indvandrere.

Endeligt ses også i slutningen af 1990'erne en tiltagende skepsis – både blandt forskere, politikere og i offentligheden – overfor effekterne af de mange uddannelsestilbud, som har udgjort kernen i 1990'ernes aktiveringsparadigme. Sluthalvfemsernes højkonjunktur, og en begyndende frygt for flaskehalsproblemer, skubber yderligere til denne skepsis overfor ideen om at sende ledige i længerevarende uddannelsestilbud. I år 2000 ændres reglerne for den statslige refusion af udgifterne til uddannelsestilbud, hvilket de facto afmonterer brugen af uddannelsestilbud i den kommunale indsats overfor kontanthjælpsmodtagerne og ligeledes markant reducerer incitamenterne til at visitere til uddannelse i AF-systemet.

Ved indgangen til 00'erne er aktiveringskrav, rådighedskrav, og sanktionsmulighederne overfor de ledige således øget markant – både hvad angår forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Samtidig er der også sat gang i en bevægelse, hvor politikens hidtidige fokus på opkvalificering af de ledige langsomt omkalfatres. Denne bevægelse får yderligere medvind op gennem 00'erne, hvor målet om hurtigst mulig selvforsørgelse efterhånden indsættes som det altoverskyggende i politikken overfor alle ledighedsgrupper.

2.1.2.3 Aktivlinjens omformning

Med regeringsskiftet i 2001 kommer en ny Venstre-ledet borgerlig regering til magten. Ud fra mantraet om at *"det skal kunne betale sig at arbejde"*, fortsætter politikken videre ud af de spor, der blev lagt i slutningen af 1990'erne. I årene efter regeringsskiftet indføres et kontanthjælpsloft over det samlede ydelsesniveau, som familier på kontanthjælp kan modtage. Der indføres ligeledes en lavere starthjælpsydelse for personer, der har opholdt sig i Danmark i kortere tid end syv år. Redskabsviften reduceres og standardiseres, således at der – både overfor forsikrede og ikke-forsikrede ledige – lægges mindre vægt på længerevarende opkvalificerende aktivering. Ud over disse direkte ændringer af politikindholdet så centrerer udviklingen op gennem 00'erne sig om en række administrative og styringsmæssige spørgsmål. Dette gælder særligt spørgsmål om, hvorvidt beskæftigelsessystemet skal være enstrengt eller tostrengt og om graden af decentralisering kontra centralisering i kontrollen med beskæftigelsesindsatsens tilrettelæggelse.

Begge disse spørgsmål rejses allerede implicit ved regeringsdannelsen i 2001. Her erstattes Arbejdsministeriet med et Beskæftigelsesministerium, som foruden politikken overfor de forsikrede ledige også overtager ansvaret for resten af de arbejdsløse ydelsesmodtagere. Indsatsen og politikken rettet mod kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister, revalidender og andre arbejdsløse overgår fra Socialministeriets- til Beskæftigelsesministeriets ressort. Hermed sendes et klart signal om, at hovedudfordringen for forsikrede såvel som for ikke-forsikrede ledige grundlæggende er den samme; nemlig manglende arbejde. Herudover betyder denne ressortomlægning også, at store dele af de kommunale socialforvaltninger nu overgår styringsmæssigt til Beskæftigelsesministeriet. Ved årtusindskiftet har kommunerne – trods flere lovstramninger op gennem 1990'erne – fortsat en udpræget grad af selvstændig beslutningskompetence til at tilrettelægge deres socialindsatser. Med ressortomlægningen møder kommunernes autonomi pludselig en styringslogik i Beskæftigelsesministeriet, som er langt mere centralistisk anlagt end den tilsvarende i Socialministeriet. Denne styringslogik var allerede rodfastet i det gamle Arbejdsministerium, som op gennem 1990'erne indførte en stadig strammere og mere detaljeret resultat- og kontraktstyring af implementeringsleddet i AF og RAR. Denne styring var ikke mindst foranlediget af en tvivl hos ministeriet om, hvorvidt parternes implementering af politikken også kunne leve op til de løbende stramninger af kravene til de ledige. Allerede med Beskæftigelsesministeriets oprettelse i 2001 er scenen således sat for 00'ernes store politiske slagsmål om sammenføjeingen af AF-systemet og det kommunale system.

Kampen herom kulminerer med oprettelsen af de kommunale jobcentre i forbindelse med Strukturreformens ikrafttræden 1. januar 2007. Denne reform udgør den største administrative ændring i Danmark i nyere tid, hvilket også mærkes på

beskæftigelsesområdet. Med Strukturreformen nedlægges AF-systemet og i stedet bliver indsatsen for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige placeret i de nyoprettede jobcentre i hver af landets 98 nyligt konstituerede kommuner. Indledningsvis bibeholdes opdelingen mellem statsligt ansvar for forsikrede ledige og kommunalt ansvar for de ikke-forsikrede ledige – på nær i 14 pilotjobcentrene, hvor kommunerne overtager hele ansvaret. Allerede med Finanslovsaftalen i 2009 bliver pilotjobcentermodellen dog udvidet til alle jobcentre, hvormed det enstrengede beskæftigelsessystem er en realitet. Sideløbende med denne kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen sker også en udgrænsning af parternes indflydelse på implementeringsleddet. Den administrative korporatisme stækkes således. Dette sker dels ved nedlæggelsen af AF-systemet og dels ved, at de korporativt sammensatte regionale og lokale arbejdsmarkedsråd omstruktureres, således at deres beslutningskompetence mindskes markant. Endeligt bevirker kommunaliseringen af indsatsen også, at parterne nu skal agere i kommunale fora, hvor de traditionelt har stået svagere end på regionalt og særligt nationalt niveau.

Forøgelsen af kommunernes opgaveportefølje og ansvar gives ikke uden modkrav fra statens side. Således må kommunerne acceptere at blive underlagt et statsligt styringsregime, som - via forskellige New Public Management (NPM) inspirerede styringstiltag - skal sikre, at kommunerne agerer i overensstemmelse med regeringens intentioner. Allerede i årene op til strukturreformen ses en stadig større central kontrol med kommunernes beskæftigelsesindsats, men denne tendens radikaliseres med oprettelsen af jobcentrene i 2007. Ved overgangen til 10'erne har kommunerne således fået langt større ansvar på beskæftigelsesområdet, men dette er opnået indenfor et styringsregime, som fordrer en høj grad af standardisering af mål - såvel som midler - i de kommunale indsatser.

2.1.2.4 Aktivlinjen under skiftende økonomiske konjunkturer

Op gennem 2010'erne udgør finanskrisens udbrud i 2008 det centrale bagtæppe for beskæftigelsespolitikken. Perioden er præget af et overordnet politisk fokus på at øge arbejdsudbuddet, men selve indholdet af de enkelte beskæftigelsespolitiske reformer varierer meget. Der er både eksempler på, at eksisterende tendenser radikaliseres, men også at gamle ideer og tiltag vinder frem på ny. Denne variation hænger sandsynligvis sammen med, at årtiet er præget af mere omskiftelige regeringskonstellationer end i 1990'erne og 00'erne. Regeringsmagten skifter flere gange hænder mellem borgerlige og centrum-venstre regeringer.

Forståelsen af at økonomiske incitament er en nyttig og farbar vej til at øge beskæftigelsen synes dog at bide sig fast på tværs af regeringskonstellationer. Dette

viser sig meget markant i halveringen af dagpengeperioden til to år med Genopretningspakken fra 2010. Denne halvering begrundes med, at afgang til beskæftigelse øges markant i slutningen af dagpengeperioden, fordi den ledige her står overfor at miste sin understøttelse. Samme økonomiske logik ses også i en række ydelsesreduktioner op gennem årtiet. Den nyvalgte centrum-venstre regering vælger ganske vist at ophæve starthjælpen og kontanthjælpsloftet straks efter overtagelsen af regeringsmagten i 2011. Men gennem en Skattereform i 2012, en Fleksjob- og Førtidspensionsreform i 2012 og en Kontanthjælpsreform i 2013 mindskes ydelsesniveauet for en række ydelsesgrupper. Starthjælpen og kontanthjælpsloftet genindføres med regeringsskiftet i 2015, hvor også dagpengesatsen for dimittender sænkes. Med skiftet til en ny Socialdemokratisk regering i 2019 synes der dog ikke – i skrivende stund – at være samme villighed til at ophæve disse ydelsesreduktioner, som det var tilfældet i 2011⁸.

Hvor den adfærdsregulerende brug af økonomiske incitamenter synes stadfæstet ved udgangen af 2010'erne, så er tiltroen til aktiveringselementerne i beskæftigelsespolitikken dog mindre klippefast. I det seneste årti er kravene til gentagen aktivering og den maksimale længde på de enkelte aktiveringstilbud løbende blevet reduceret. Dette kulminerer i 2018 med en forenkling af "Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats" (LAB), hvorefter alle ledige nu kun mødes med ret og pligt til ét aktiveringstilbud i løbet af deres ledighedsforløb. Denne udvikling afspejler sig også i kommunernes indsats, hvor aktiveringsgraden kontinuerligt er faldet i de senere år. Til gengæld er gruppen af ydelsesmodtagere, der forventes at blive aktiveret minimum én gang, kontinuerligt blevet udvidet op gennem 2010'erne. Gennem udviklingen af nye kategoriseringssystemer og ydelsestyper er der ikke længere nogle ledige, der formelt er undtaget fra aktiveringskravet. Hvor aktiveringsintensiteten er støt faldende, er andelen af ledige der aktiveres derimod stærkt stigende.

Kombineret med de forbedrede økonomiske konjunkturer i slutningen af 2010'erne, betyder denne udvikling, at målgruppen for den aktive beskæftigelsespolitik har ændret karakter. Ledige med sociale-, kompetencemæssige-, psykiske- og/eller fysiske udfordringer udgør i dag en langt større andel af aktiveringsmålgruppen end tidligere.

Dette sætter spor i den politisk bestemte redskabsvifte, som igen udvides efter forenklingen og standardiseringen i 00'erne. Muligheden for at anvende uddannelsestilbud til ufaglærte ledige styrkes med Beskæftigelsesreformen fra 2014. Med Fleksjob- og Førtidspensionsreformen fra 2012 og Kontanthjælpsreformen fra 2013 åbnes ligeledes op for mere sammentænkte og helhedsorienterede indsatser

⁸ Der er dog gennemført et midlertidigt ydelsestilskud til børnefamilier, som rammes af de lavere ydelser.

overfor de svageste ledige. Indsatser, hvor det beskæftigelsesrettede aktiveringstilbud kan kombineres med mere social- eller sundhedsfaglige tilbud. Det overordnede mål for disse sammentænkte indsatser forbliver dog at bringe den ledige hurtigst muligt i beskæftigelse. Dette rationales primat ses også ved, at brugen af virksomhedsrettet aktivering - og særligt virksomhedspraktik - udvides til at omfatte stadig mere udsatte ledighedsgrupper op gennem 2010'erne. Beskæftigelse bliver både det fortrukne mål og det fortrukne middel for alle ledige.

Udvidelsen af redskabsviften hænger også sammen med ændringer i det styringsregime, som blev indført i forbindelse med jobcentrenes oprettelse. Op gennem 2010'erne får kommunerne således stadig større frihedsgrader, idet centralt fastsatte krav til organiseringen af indsatsen og fastlæggelsen af kommunale beskæftigelsesmål frafalder med Beskæftigelsesreformen i 2014. I 2015 ændres også refusionssystemet, hvormed refusionen af kommunernes udgifter til de forskellige ledighedsydelser ikke længere bindes op på valget af indsats, men i stedet afhænger af ledighedsperiodens længde. Hermed øges kommunernes autonomi til selvstændigt at tilrettelægge deres beskæftigelsesindsatser, samtidig med at de i højere grad hæfter økonomisk for eventuelt manglende effekter af denne indsats.

2.1.2.5 Fra Arbejdsmarkeds- og Socialpolitik til ?

Der er naturligvis mange overordnede tendenser og konkrete tiltag, som udelades i ovenstående komprimerede gennemgang af mere end 50 års politikudvikling. Beskrivelsen er dog tilpas detaljeret til at vise, at udviklingen ikke kan indfanges af ét samlende narrativ. Dele af udviklingen kan beskrives som en løbende udgrænsning af socialpolitikken til fordel for beskæftigelsespolitik. Socialpolitiske rationaler består naturligvis overfor visse målgrupper, men disse underligges i stigende grad målsætningen om beskæftigelse for alle (Andersen & Larsen, 2019). Udviklingen kan også beskrives, som en overgang fra en passiv til en aktiv politik. Men her er der dog også modtendenser i form af de senere års reduktion af aktivlinjens intensitet. Den hyppigst brugte term er at beskrive udviklingen som en overgang fra "Welfare" til "Workfare" - eller fra en "Human Kapital" til en "Work First" tilgang. Hele vejen igennem har der dog været særlige træk ved den danske historik, som har bevirket, at politikken har taget form af en dansk aftapning af Workfare. En aftapning, hvor sikringselementet er udfordret, men aldrig forsvinder helt. Og hvor rationale bag meget af aktiveringen –inklusive den virksomhedsrettede – ikke udelukkende er "arbejde for ydelsen", men også har opkvalificerende eller netværksopbyggende målsætninger (Bredgaard et al., 2017).

På styringssiden er billedet også differentieret. Fremfor at optegne en entydig bevægelse fra decentral opgavevaretagelse til centraliseret kontrol så synes der at være tale om en kontinuerlig vekselvirkning, hvor øget centralisering senere modsvares af

tendenser til decentralisering af ansvar og autonomi i opgaveløsningen. Måske er det mest gennemgående træk ved udviklingen – i hvert fald fra slutningen af 1990'erne og frem – af-korporatiseringen af både implementerings- og politikudviklingsleddet. Men selv her er der også nuancer. Den kommunale socialindsats har ikke historisk været præget af stor interesse og indflydelse fra arbejdsmarkedets parter. Parternes interesse for indsatsen overfor de svageste ledige er derfor nok større i dag end den var for 20-30 år siden.

Omfanget af politikforandringerne skal naturligvis ikke undervurderes. Tværtimod – og som det også illustreres i ovenstående gennemgang – er der sket en komplet omkalfatring af politikken rettet mod arbejdsløshedsproblemet. Ovenstående labels sætter fingeren på centrale elementer af denne omkalfatring, men ingen af dem kan indfange det fulde billede af forandringerne eller den entydige retning for disse. Fraværet af et entydigt og gennemgående træk hænger - som påpeget af flere forskere (Hansen, 2019; Larsen & Jørgensen, 2002) - også sammen med, at den endelig politik ofte udgør et sammenkog af meget forskelligartede rationaler, interesser og retfærdiggørelser. Spørgsmålet om årsagerne bag disse politikforandringer tages derfor op i følgende afsnit, hvor forskningsfeltets dominerende forklaringer præsenteres og kontrasteres med nærværende afhandlings perspektiv.

2.1.3. FORKLARINGER PÅ BESKÆFTIGELSESPOLITIKKENS UDVIKLING

Indenfor den politologiske samfundsforskning fokuseres der ofte på tre overordnede faktorer i forklaringen af politisk forandring, såvel som stabilitet: ”Interesser”, ”Institutioner” eller ”Ideeer”. Der kan både stilles spørgsmålstejn ved hvor udtømmende disse faktorer er og ved muligheden for reelt at adskille dem – empirisk såvel som teoretisk (jf. kapitel 3). De benyttes derfor her blot som en heuristik til at få overblik over den eksisterende forskning i den danske beskæftigelsespolitiske udvikling. De nedenfor præsenterede forskningsbidrag anerkender alle, at de politiske dynamikker i sidste ende påvirkes af mange forskellige delfaktorer, som på kompliceret vis spiller sammen. Alligevel anlægger de enkelte forskningsbidrag ofte en vinkel, hvor en bestemt forklaringsfaktor særligt fremhæves. I nedenstående gennemgang af forskningsfeltet omkring den danske beskæftigelsespolitik har jeg derfor inddelt bidragene ud fra ovennævnte forklaringsfaktorer.

2.1.3.1 Interessebaserede forklaringer

Med interessebaserede forklaringer henvises der til studier af, hvordan de afgørende aktører – hvad end det er politikere, interessegrupper, vælgere eller nogle helt fjerde – skubber politikken i retningen af deres egne interesser. På beskæftigelsesområdet har arbejdsmarkedets parter historisk haft afgørende indflydelse, hvorfor den løbende af-korporatisering - af såvel beslutnings- som implementeringsleddet - også kan ændre beskæftigelsespolitikens indhold og udvikling. Her peger nogle forskere på, at parternes dalende indflydelse på de efterfølgende justeringer af Arbejdsmarkedsreformen op gennem 1990'erne skyldtes politiske arenaskift (Mailand & Due, 2003; Winter, 2003). Den socialdemokratiske regering skærmede sig således fra parternes krav ved at flytte politikudviklingen over i arenaer, hvor parterne traditionelt har haft mindre adgang. Dette være sig særligt embedsmandsudvalg og finanslovsforhandlingerne. Andre studier har vist, hvordan denne udvikling siden er fortsat og intensiveret igennem partenes dalende indflydelse på kommissioner og andet beslutningsforberedende arbejde (Christensen et al., 2009; Mailland, 2008), såvel som i implementeringsunderstøttende udvalg (Bredgaard & Larsen, 2009). På baggrund heraf konkluderer flere forskere, at fagbevægelsens institutionelle magtressourcer er blevet afgørende svækket på beskæftigelsesområdet (Jørgensen & Larsen, 2013; Klitgaard & Nørgaard, 2010). Alle de nævnte studier peger derfor på, at fagbevægelsens mindskede indflydelse har muliggjort de tiltagende stramninger af kravene til de ledige – både i politikens indhold og implementering.

Arbejdsmarkedets parter er naturligvis ikke de eneste afgørende aktører på området. Andre studier har fokuseret på de politiske partier og hvordan deres interesser har sat spor i politikens udformning. I en tidlig analyse af 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer argumenterer Christoffer Green-Pedersen for, at den partipolitiske sammensætning ændres i 1990'erne, hvilket muliggør samarbejde henover midten og en større konsensusorientering hos politikerne (Green-Pedersen, 2001). Hermed åbnes op for, at den Socialdemokratisk-ledede regering kan gennemføre en politik, der ikke kun tildeler ledige rettigheder, men også stiller krav til de ledige. Andre har dog også forklaret de løbende ændringer af beskæftigelsespolitikken ud fra det ideologiske ståsted hos de givne regeringsbærende partier (Jørgensen, 2009; Kvist & Harsløf, 2014). I denne optik er der afgørende forskel på den Human Kapital tilgang som promoveres af centrum-venstre regeringerne i 1990'erne og den mere Work First inspirerede tilgang, som gennemføres af 00'ernes borgerlige regeringer (Jørgensen, 2008; 2009). Endeligt er der også forskere, som har analyseret regeringernes og partiernes ageren ud fra deres interesse i at skærme sig fra vælgernes straf. Her er særligt jobcenterkonstruktionen beskrevet, som en måde hvorpå den daværende regering kunne fjerne ansvaret for politisk betændte sager fra ministerens bord (Christiansen & Klitgaard, 2008; Larsen, 2011).

2.1.3.2 Institutionelle forklaringer

Med institutionelle forklaringsmodeller henvises til det faktum, at aktørerne aldrig fuldstændigt frit kan agere ud fra deres interesser. Aktørerne er nemlig (delvis) bundet af eksisterende institutioner. Institutioner, som – alt efter teoretisk udgangspunkt – kan defineres som værende formelle regler og procedurer eller mere uformelle normer. Fælles er dog erkendelsen af, at de eksisterende institutionelle rammer påvirker aktørernes handlemuligheder. I denne optik kan konstruktionen af jobcentrene – og særligt det medfølgende styringsregime – analyseres som en måde, hvorpå de centrale beslutningstagere lægger institutionelle spor ud, som binder fremtidige politiske handlemuligheder. De institutionelle forandringer, som fulgte af de administrative reformer i 00'erne, er af flere forskere analyseret som en subtil måde at gennemføre politisk kontroversielle beslutninger (Caswell & Høybye-Mogensen, 2011; Larsen, 2013; Triantafillou, 2012). Studier har vist, at tilsyneladende tekniske administrative og styringsmæssige ændringer har bevæget jobcentrene tættere på en Work First tilgang i deres implementering af beskæftigelsespolitikken (Bredgaard, 2011; Larsen, 2009). Udover de førnævnte meget klare strategisk/taktiske perspektiver for politikere i at indføre bestemte administrative og organisatoriske ændringer, så har flere studier også vist, at disse institutionelle ændringer kan fremme bestemte normer og logikker, som måske ikke umiddelbart var intenderet. De institutionelle spor får således deres eget liv, hvor det senere politiske handlerum indrammes af de organisatoriske logikker, som er institutionaliseret igennem forskellige NPM-inspirerede styringstiltag (Andersen & Larsen, 2018; 2019).

Overordnet argumenterer de institutionelle forklaringer for en vis grad af kontinuitet. Forskere har f.eks. fremhævet, at eksisterende institutioner medvirkede til, at Danmark udviklede en særlig (ikke-ydelsesreducerende og -sanktionerende) workfare tilgang i 1990'erne (Green-Pedersen & Klitgaard, 2009; Torfing, 1999a) og at beskæftigelsespolitikken forbliver formet af dens komplementaritet med andre institutioner i det såkaldte "Flexicurity-arrangement" (Bredgaard & Madsen, 2018). Disse komplementariteter og feedback-loops kan også anskues som årsagen til, at flere af de mest markante politiske ændringer af beskæftigelsespolitikken er gennemført i skyggen af administrative reformer (Larsen, 2011).

2.1.3.3 Idemæssige forklaringer

Ideer kan – ligesom institutionsbegrebet – defineres på mange forskellige måder. Ideer kan udgøre samlende ideologier eller økonomiske paradigmer, men de kan også vise sig i konkrete politiske erfaringer fra andre lande eller i dagligdags moralske retfærdiggørelser. Fælles er dog, at ideerne tilbyder aktørerne en forståelsesramme, hvorigennem politiske problemer – og deres potentielle løsninger – tolkes og handles på (jf. også kapitel 3).

I studiet af den danske beskæftigelsespolitik har forskerne særligt haft fokus på makroøkonomiske ideers betydning for den aktive arbejdsmarkedspolitisk fremvækst i 1990'erne. Nogle studier har beskrevet politikudviklingen som udtryk for fremvæksten af en neoliberal samfundsforståelse (Lind & Møller, 2001; Møller, 2013). Andre har beskrevet udviklingen som et skift fra Keynesiansk- til Neoklassisk økonomisk teori, hvor arbejdsløsheden pludselig fremstår som et struktur- frem for et efterspørgselsproblem (Jørgensen & Larsen, 2003; Larsen & Andersen, 2003). Forståelsen af arbejdsløshedsproblemet kan yderligere siges at have udviklet sig op gennem 00'erne og 2010'erne, således at der i dag ikke længere tales om et strukturproblem, men nærmere om manglende arbejdsudbud⁹ (Andersen & Larsen, 2018; 2019). Endeligt er udviklingen også beskrevet som fremkomsten af ideen om en Schumpetersk Workfare stat (Torfing, 1999b). I alle tilfælde forklares aktivlinjens fremkomst som resultatet af ideologiske og/eller økonomiske paradigmer, der – med inspiration fra tilsvarende strømninger i særligt USA og Storbritannien – vinder frem blandt de centrale aktører i Danmark. Som allerede nævnt, er de endelige politikker dog udtryk for særlige danske aftapninger af disse ideer, hvorfor der ikke i udpræget grad er tale om transfer af konkrete politikker og programmer fra udlandet til Danmark (Kvist, 2007). Det er nærmere mere overordnede problemforståelser og diskurser, som fra slutningen af 1980'erne og frem vinder indpas hos centralt placerede økonomer, beslutningstagere og embedsfolk. Forskningen har primært haft fokus på disse ideers udbredelse iblandt eliteaktører (Campbell & Pedersen, 2014; Carstensen, 2010; Larsen & Andersen, 2009; Torfing, 2004). Dette skyldes ikke mindst den særlige danske politiske kultur, som er præget af stor grad af konsensusvillighed (Jørgensen, 2002) og fælles samfundsøkonomiske forestillinger blandt de centrale aktører (Nielsen & Pedersen, 1989; Pedersen, 2011). Ud fra denne optik er ideernes indflydelse på befolkningen eller offentligheden ikke nær så vigtig, som ideernes gennemslagskraft hos den politiske elite¹⁰.

Der findes dog også enkelte nyere studier af beskæftigelsespolitikens udvikling, som beskæftiger sig med ideers indflydelse på den offentlige diskurs. Troels Fage Hedegaard viser f.eks., hvordan mediasager om formodet uværdige ledige har banet vejen for befolkningens accept af strammere krav til de ledige (Hedegaard, 2014).

⁹ Logikken i arbejdsudbudstanken er grundlæggende, at udbuddet af arbejdskraft skaber sin egen efterspørgsel og dermed automatisk øger beskæftigelsen på mellemlangt sigte. Politikken indenfor dette paradigme sigter derfor primært mod at øge mængden af ledige, der står til rådighed for arbejdsmarkedet. I modsætning til efterspørgselsparadigmet fordres der således ikke konjunkturstimulerende politikker og i modsætning til strukturparadigmet fodres der heller ikke nødvendigvis politikker, der sigter mod at gøre ledighedsgruppen mere efterspurgt.

¹⁰ Den høje grad af konsensus og overlappende problemforståelser imellem centrale beslutningstagere dokumenteres også af nyere afdækninger af den danske magtelite (Ellersgaard et al., 2015; Ellersgaard et al., 2019).

Mathias Herup Nielsen viser, hvordan de omfattende ændringer i systemerne til at kategorisere de ledige er båret frem af en løbende forandring i den offentlige diskurs omkring de lediges kunnen (Nielsen, 2015). Og senest har Magnus Paulsen Hansen analyseret de offentlige debatter omkring Arbejdsmarkedsreformens tilblivelse i 1993 og Kontanthjælpsreformens udformning i 2013 (Hansen, 2019). Her viser han, at den offentlige retfærdiggørelse af politikændringer aldrig udelukkende trækker på ét bestemt økonomisk- eller ideologisk paradigme, men nærmere har karakter af en kontinuerlig diskussion og afvejning mellem forskellige moralske vurderinger af de arbejdsløse borgere. Fælles for disse studier er, at de ikke kun fokuserer på elitediskurser eller på store paradigmatisk politikskift, men også viser ideernes betydning for den offentlige meningsdannelse og for inkrementelle forandringer.

2.1.3.4 Evalueringsaktiviteten som forklaringsfaktor

Hvert af ovenstående bidrag kan anskues som en delforklaring, der enten implicit eller eksplicit relaterer sig til andre forklaringsfaktorer. Den teoretiske opdeling mellem interesser, institutioner og ideer kan ikke opretholdes i mødet med den empiriske virkelighed, hvor f.eks. ideer også altid indgår i formningen af både institutioner og interesser (jf. kapitel 3). Samtidig er der naturligvis også andre forklaringsfaktorer på spil i de konkrete reformprocesser. Her kan f.eks. nævnes det samfundsmæssige problempres, hvor start-1990'ernes rekordhøje arbejdsløshed, 00'erne højkonjunktur og 2010'ernes økonomiske krise alle udgør afgørende referencerammer for politikken udvikling.

Nærværende afhandlings bidrag kan ligeledes anskues som et bud på en alternativ forklaringsfaktor i form af evalueringsaktivitetens potentielle betydning for beskæftigelsespolitikken udvikling. Som synliggjort i det ovenstående er evalueringsaktiviteten ikke hidtil studeret som en selvstændig forklaringsfaktor. Dette til trods for, at beskæftigelsesområdet - lige siden starten af 1990'erne - har været et af de mest evaluerede politikområder i Danmark. Nærværende afhandling udgør dermed det første studie af denne vidensforms indflydelse på beskæftigelsespolitikken. Man kan argumentere for, at viden fremkommet gennem evalueringer og anden anvendt forskning kan placeres indenfor gruppen af idemæssige forklaringer (jf. også kapitel 3). Samtidig er evalueringsaktiviteten - og særligt idealet om evidensbaseret politikudvikling - indskrevet i beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser og procedurer, hvorfor der også er institutionelle faktorer på spil. Endeligt ligger der, som vist i følgende afsnit, også bestemte interesser bag udviklingen af det evidensbaserede evalueringssystem, hvorfor dette system ikke kan analyseres uafhængigt af disse interesser. Betydningen af evalueringsaktiviteten udgør således på en og samme tid et alternativ til de eksisterende forklaringer af beskæftigelsespolitikken markante udvikling i Danmark, samtidig med at denne forklaringsfaktor er nært knyttet til de ovennævnte.

Dette illustreres i følgende afsnit, som belyser den løbende institutionalisering af idealet om evidensbaseret politikudvikling i Beskæftigelsesministeriets beslutningsforberedende arbejde.

2.2. ET BESKÆFTIGELSESPOLITISK EVALUERINGSSYSTEM

I foregående kapitel så vi, hvordan idealet om evidensbaseret politikudvikling trækker på bestemte epistemologiske og teknokratiske rationaler med rødder langt tilbage i tiden (jf. kapitel 1). Denne idemæssige kerne kan dog udmøntes på forskellig vis i de konkrete kontekster, hvor fænomenet evidensbaseret politikudvikling vinder indflydelse. For at studere fænomenet empirisk må man derfor både forstå dets grundlæggende rationalitet, men samtidig også være opmærksom på den konkrete og materielle form, som denne rationalitet antager i den konkrete beskæftigelsespolitiske kontekst. Følgende afsnit vil argumentere for, at idealet om evidensbaseret politikudvikling i dag har karakter af et evalueringssystem indskrevet i Beskæftigelsesministeriets rutiner og praksis (Leeuw & Furubo, 2008). Nedenfor defineres først evalueringssystemsbegrebet, hvorpå dette systems indtog på det danske beskæftigelsesområde – og drivkræfterne herfor – kortlægges.

2.2.1. EVALUERINGSSYSTEMER

Frans Leeuw og Jan-Eric Furubo har udviklet begrebet Evalueringssystem (Leeuw & Furubo, 2008) til at beskrive den tiltagende systematisering og institutionalisering af evalueringsaktiviteter, som pt. finder sted i mange velfærdsstaters offentlige sektorer. Deres arbejde indskrives sig dermed i en nyere tendens, hvor evalueringsforskere er begyndt at anskue evalueringer som en organisatorisk og systematisk aktivitet frem for primært som enkeltstående studier (Dahler-Larsen, 2012a; Preskill & Russ-Eft, 2005; Rist & Stame, 2006). Brugen af begreber som Evalueringssystem (Leeuw & Furubo, 2008), Evalueringskapacitet (Bourgeois & Cousins, 2013) og Evalueringskultur (Dahler-Larsen, 2006) beskriver en virkelighed, hvor evalueringsaktiviteten i stigende grad bliver internaliseret i organisatoriske procedurer og rutiner frem for udelukkende at være ansvaret for eksterne evaluører. Ydermere bevirker denne udvikling, at evalueringsaktiviteten bliver en permanent del af en organisations virke. Denne systematiske og permanente tilgang til evalueringsaktiviteten har naturligvis altid været iboende monitoreringssystemer såsom Performance Management (Power, 1997). Nybruddet består dog i, at også såkaldte programevalueringer – som evaluerer konkrete projekter, politikker eller interventioner frem for hele organisationers virke og resultater – systematiseres og institutionaliseres. Rationalet bag igangsættelsen af evalueringer forskubbes således. I stedet for at evalueringer anskues som et specielt middel, der tages i brug for at løse

et specifikt problem, så bliver evalueringer en organisatorisk kerneopgave med værdi i sig selv.

En række evalueringsforskere påpeger derfor, at evalueringsaktivitetens systemiske og permanente karakter radikaliserer og tydeliggør en række problematikker, som altid har været iboende evalueringer som fænomen (Dahler-Larsen, 2018a; Furubo & Stame, 2018; Schwandt, 2017; Wouters, 2018). Problematikker relateret til kontrasten mellem evaluerings apolitiske selvforståelse og evaluerings politiske konsekvenser. Eller forskellen mellem den forbedring som evalueringer lover og den virkelighed, som de skaber.

I denne sammenhæng tilbyder Leeuws og Furubos operationalisering af begrebet Evalueringssystem (Leeuw & Furubo, 2008) en prisme for at forstå og empirisk afdække systematiseringen og institutionaliseringen af evalueringsaktiviteter - samt konsekvenserne heraf. Leeuw og Furubo påpeger, at evalueringsaktiviteterne på et organisatorisk felt – såsom beskæftigelsesområdet – kan karakteriseres som et evalueringssystem, når denne aktivitet er vedvarende og systematisk frem for initieret ad-hoc. For at denne systematiske evalueringsaktivitet kan siges at udgøre et sammenhængene evalueringssystem, kræver det dog tilstedeværelsen af en række andre faktorer. Her peger Leeuw og Furubo på fire særligt vigtige kriterier (Leeuw & Furubo, 2008):

For det første skal den systematiske evalueringsaktivitet være styret af et fælles epistemologisk udgangspunkt. Dette vil sige, at der er en bred enighed blandt de centrale aktører omkring, hvilken type af viden der skal frembringes og hvordan dette bedst gøres. Man kan sagtens forestille sig områder, hvor evalueringsaktiviteten er systematisk og vedvarende, men hvor der ikke er tale om et samlet evalueringssystem, som producerer én bestemt form for viden.

For det andet skal ansvaret for frembringelsen af denne evalueringsviden ikke blot ligge hos eksterne evaluatore. Et evalueringssystem afhænger af, at én eller flere konkrete organisationer eller organisatoriske enheder indenfor det givne organisatoriske felt har ansvaret for at overvåge vidensbehovet samt at bestille og igangsætte nye evalueringer. På politiske ressortområder vil dette ofte være enheder i et ministerium eller en styrelse.

For det tredje har et evalueringssystem en permanent karakter, som både sikrer en kontinuerlig produktion af evalueringsviden og at denne viden har en vis volumen over tid. Evalueringssystemet sigter mod vidensakkumulering, hvor hver evalueringsrapport udgør et skridt i en fælles retning.

Endeligt er det fjerde kriterium, at evalueringssystemet sigter mod instrumentel og intenderet brug af evalueringsresultaterne. Dette vil sige, at evalueringsaktiviteten er tilrettelagt således, at sandsynligheden for instrumentel brug hos beslutningstagere eller implementeringsagenter øges. Dette kan f.eks. ske ved tidsmæssigt at planlægge evalueringer, så de ligger klar forud for reformprocesser eller det kan ske ved, at evalueringerne indskrives i procedurer for budgetlægning.

Med udgangspunkt i disse fire kriterier kan forskellige evalueringssystemer synliggøres og deres individuelle karakteristika kan udledes. Leeuw og Furubo påpeger i den forbindelse, at konkrete evalueringssystemer kan være mere eller mindre ”hårde”, hvormed de referer til graden af institutionalisering. Hårde evalueringssystemer er således dybt integrerede i de rutiner, procedurer, normer og teknikker, der udgør de centrale beslutnings- og/eller implementeringsprocesser på et felt.

2.2.2. INSTITUTIONALISERINGEN AF ET EVALUERINGSSYSTEM

Den følgende gennemgang af den historiske udvikling og institutionalisering af idealet om evidensbaseret politikudvikling på beskæftigelsesområdet er opbygget kronologisk ud fra udvalgte tidsperioder. Hver af disse tidsperioder er præget af nogle centrale udviklingstræk, som på forskellig vis har bidraget til den løbende institutionaliseringsproces, der i dag er udmøntet i et ”hårdt” evidensbaseret evalueringssystem på centraladministrativt niveau.

2.2.2.1 1987-2000: Tidlige tilløb og erfaringer

Året 1987 udgør ofte et centralt referencepunkt for analyser af beskæftigelsespolitikens udvikling i Danmark. Dette er året, hvor den kortvarige højkonjunktur i midten af 1980’erne vender og hvor perioden med støt stigende arbejdsløshed indledes. En periode som kulminerer med en rekordhøj arbejdsløshed på 12,4 pct. i 1994. En stor del af denne økonomiske nedgangsperiode er i eftertiden tilskrevet overenskomstforhandlingerne i 1987, hvor markante lønstigninger så at sige ”kvalte” opsvinget. Denne tolkning af overenskomstforhandlinger kommer også - både eksplícit og implicit - til at få afgørende betydning for den senere udvikling af det evidensbaserede evalueringssystem. For mange af de centrale aktører på beskæftigelsesområdet synliggør lønstigningerne i 1987 ikke blot, at arbejdsløsheden er et struktur- frem for et efterspørgselsproblem, de synliggør også det frugtesløse i at indregne arbejdsmarkedets parter som en del af løsningen på arbejdsløshedsproblemet. Fortællingen bliver således, at parterne hverken ønskede

eller magtede at opretholde den nødvendige moderate lønudvikling, som kunne have modvirket inflation. Hvad end denne diagnose er empirisk korrekt eller ej (For en diskussion af dette spørgsmål, se Larsen & Andersen, 2003), så kommer erfaringerne fra 1987 efterfølgende til at dominere forståelsesrammen hos en bred skare af centrale aktører – fra Finansministeriets embedsværk til den senere socialdemokratiske regeringstop.

Imperativet om økonomisk genopretning, og erfaringerne med parternes manglende løntilbageholdenhed er afgørende fikspunkter for at forklare parternes tiltagende afkobling fra de centrale beslutningsprocesser op gennem 1990'erne. Særligt hen mod slutningen af 1990'erne, hvor politikken mestendels bliver udviklet i tandem mellem Poul Nyrups Statsministerium og Mogens Lykketofts Finansministerium. Med til forklaringen hører naturligvis også Finansministeriets stigende indflydelse gennem 1980'erne og starten af 1990'erne, hvor de for alvor indtager rollen som ”den store koordinator”, der involveres i alle større reformprocesser (Greve & Ejersbo, 2014, 252).

Op gennem 1990'erne fanges Arbejdsministeriet umiddelbart på den ”forkerte” side af det tiltagende skel mellem parterne og Finansministeriet. Som beskrevet af en række af afhandlingens interviewede embedsfolk og politikere så bliver Arbejdsministeriet i denne periode – af både regeringstoppen og embedsmændene i Finansministeriet – anset som værende ude af trit med den nye politiske virkelighed, som er ved at tegne sig. I 1990'erne er Arbejdsministeriet domineret af praksisser og normer, der er udviklet i de foregående årtier og som er orienteret mod at forstå behovene hos arbejdsmarkedets parter og indgå i sammenspil med disse. Med rette eller ej, bliver Arbejdsministeriet derfor anskuet som for tæt knyttet til de parter, som både finansminister og statsminister ønsker at afkoble fra politikudviklingen. Dette får ministeriet til at skifte spor i slutningen af 1990'erne i forsøget på at opbygge en tættere samarbejdsrelation til Finansministeriet (Torfing, 2004). Ifølge flere af de dengang ledende embedsmænd og partsrepræsentanter så foretages dette sporskift ikke mindst ved at opbygge en faglighed og praksis, der i højere grad respekteres og findes relevant af Finansministeriet. En praksis, hvor målingen af politikkens effekter og økonomiske omkostninger sættes i centrum.

Denne beskrivelse kan naturligvis være præget af eftertænkninger hos aktørerne, hvis retrospektive beskrivelse er formet af deres viden om udviklingen frem mod i dag¹¹. Der er dog flere tegn på, at der sker et begyndende skift i Arbejdsministeriets praksis i denne periode. Op gennem 1990'erne ansættes et stigende antal økonomer, som får ansvar for at udvikle og øge det tilgængelige datagrundlag. Dette arbejde udmønter sig i slutningen af 1990'erne i udarbejdelsen af det såkaldte DREAM-

¹¹ Se også kapitel 4.3.2 for diskussion af de metodiske implikationer af dette

register, der registrerer de lediges status på ugentligt basis og derfor er mere velegnet - end det hidtidige CRAM-register - til at udarbejde forløbsanalyser over individuelle ledighedsforløb. I slutningen af 1990'erne øges også de formelle og uformelle forbindelseslinjer mellem Arbejdsministeriets embedsværk og økonomerne i Center for Labour Market Studies (CLS) på Aarhus Universitet. Hermed introduceres flere af de ministerielle embedsmænd for de nyeste økonometriske metoder og effektmål indenfor forskningsverdenen (jf. artikel 1).

Betydningen af disse nye praksisser og samarbejder illustreres tydeligt i år 2000, hvor Arbejdsministeriet udgiver sin første analyse af effekterne af 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik (Arbejdsministeriet, 2000). Denne analyse udarbejdes med inspiration og sparring fra CLS-økonomerne og med brug af data fra det nyoprettede DREAM-register.

2.2.2.2 2001-2004: Evidensbaseret politikudvikling i støbeskeen

År 2001 udgør, ligesom 1987, et centralt pejlemærke i opbygningen af det nuværende evidensbaserede evalueringssystem. Med Beskæftigelsesministeriets oprettelse foretages en radikal organisatorisk omstrukturering af departement såvel som Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS). Selve departementet slankes og strømlines til primært at fokusere på den politiske ministerstøtte. AMS udvides derimod betragteligt og får i de følgende år mere og mere ansvar for det lovforberedende arbejde - igennem juridisk såvel som analysemæssig understøttelse. Ministeriet får karakter af en såkaldt "*smal model*" (Finansministeriet, 2006), hvor departementet neddrogler sin fagspecifikke, analytiske og lovtekniske ekspertise til fordel for et fokus på dagsordensfastsættelse og politisk sparring med ministeren. En af konsekvenserne af denne reorganisering er, at den direkte politiske styring med analysearbejdet mindskes. Styrelsen er – alt andet lige – placeret længere fra ministeren end det er tilfældet med departementet. Dette giver traditionelt styrelser større frihedsgrader til at forfølge fagspecifikke og analytiske spørgsmål, der ikke direkte er koblet til ministerens aktuelle politiske dagsorden. Departementerne har i den forbindelse ansvaret for analytisk at understøtte ministerens daglige virke samt at tilbyde en faglig sikring af, at styrelsens arbejde ikke divergerer for voldsomt herfra. I tilfældet med Beskæftigelsesministeriet sker der således i starten af 00'erne en markant reduktion af departementets kompetencer og muligheder for at foretage denne analytiske dobbeltsikring og supervision. Hermed er AMS stillet mere frit til at forfølge egne analytiske interesser.

Parrallet med denne øgede organisatoriske autonomi får AMS også styrket sine analytiske muskler, ved at størstedelen af departementets analyse- og lovtekniske arbejde rykkes til styrelsen. AMS' data- og vidensafdeling udvides dermed

betragteligt i disse år. Der har allerede været tendenser i denne retning siden ansættelsen af Bo Smith som ny departementschef i 1998. I kølvandet på dette ledelsesskift ansættes en række embedsfolk, som senere skal blive centrale aktører i udviklingen af det evidensbaserede evalueringssystem. Dette drejer sig bl.a. om den senere kontorchef i AMS' data- og vidensafdeling, som i sin foregående ansættelse hos Socialforskningsinstituttet (SFI) i 1996 udarbejder det første randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) på beskæftigelsesområdet i Danmark (Langager, 1996). Et studie, som netop er et af de tidligste til så tvivl om effekterne af aktivering via AMU-kurser og lignende uddannelsestilbud.

Også erfaringerne fra udviklingen af DREAM-registret tages med over i den nyligt oprustede styrelse, som ud fra denne registerdata påbegynder arbejdet med at udvikle databasen "Jobindsats.dk". Denne database lanceres i 2004, hvor registerdata over kommunernes og Arbejdsformidlingens (AF) indsatser og ledighedsgrupper for første gang gøres offentligt tilgængelige. Denne database bliver et centralt værktøj i styrelsens bestræbelser på at monitorere resultaterne af kommunernes beskæftigelsesindsats (jf. afsnit 2.1.2.3). Denne resultatstyring illustrerer samtidig nogle klare lokale forskelle, som yderligere accentuerer spørgsmålet om, "hvad der virker og hvad der ikke virker" i beskæftigelsesindsatsen?

Omkring år 2004 har den øgede organisatoriske autonomi og analytiske kapacitet i AMS - kombineret med en stadig mere resultatorienteret styringsdagsorden - således skabt de organisatoriske og datamæssige betingelser for udviklingen af nye og mere sofistikerede effektmålinger. Som det altid er tilfældet, så kræver disse materielle betingelser dog en idemæssig gnist for at føre til nybrud. Her spiller en række aktører udenfor AMS en særlig rolle¹².

Det stadig tættere samarbejde mellem Beskæftigelsesministeriet og en række forskningsmiljøer på Aarhus Universitet bevirker, at ministeriets embedsmænd løbende introduceres for nye effektmålingsmetoder (jf. artikel 1). Behovet for, at ministeriet tager sådanne metoder i brug accentueres yderligere af, at der - fra slutningen af 1990'erne og frem - i stigende grad stilles spørgsmålstegn ved virkningen af hele aktivlinjen. Dette være sig både i offentlige debatter i dagspressen, men også fra uafhængige kontrolinstanser såsom Det Økonomiske Råd (DØR). DØR har siden midten af 1990'erne plæderet for større fokus på effekterne af de anvendte aktiveringstiltag og i 2002 udgiver de en rapport, hvori de konkluderer, at aktiveringen af de forsikrede ledige samlet set har haft negative effekter for deltagernes beskæftigelsesmuligheder (DØR, 2002).

¹² Det er dog påfaldende, at mine dokumentstudier og interviews med centrale aktører indenfor Beskæftigelsesministeriet og SFI-Campbell – som oprettes i 2002 - ikke indikerer nogle som helst tegn på gensidig inspiration eller samarbejde mellem evidensbevægelsen og styrelsen.

En anden central inspirationskilde kommer - ifølge ledende embedsfolk i AMS - fra de årlige studieture til New York, som konsulenthuset Rambøll Management har afholdt siden 2003. Temaet for disse studieture er Performance Management og deltagerne udgøres af ledende embedsmænd fra den offentlige sektor. Med på studieturen i 2004 er flere personer fra den daværende ledelse i AMS – herunder førnævnte kontorchef for data- og vidensafdelingen samt AMS' vicedirektør. På denne tur bliver deltagerne introduceret for ideen om evidensbaseret politikudvikling og de amerikanske erfaringer med brugen af RCT-metoden til måling af beskæftigelsesindsatsers effekter. Med vicedirektørens egne ord bliver dette en øjenåbner, hvor deltagerne fra AMS stiller sig selv spørgsmålet *”hvorfør gør vi ikke det?”* (Interview den 18.04.18).

2.2.2.3 2005-2010: Systematiseringen af evalueringsaktiviteten

Omkring 2004-2005 påbegynder AMS udviklingen af deres første RCT *”Hurtigt i gang”*. Dette forsøg igangsætter den 1. november 2005 i to regioner. Forsøget inkluderer 5000 nyledige dagpengemodtagere, som tilfældigt inddeles i en deltager- og kontrolgruppe. Deltagergruppen gives derpå en tidligere og mere intensiv indsats bestående af: 1) Et ugentligt møde med sagsbehandler; 2) Et to-ugers jobsøgningskursus efter fem til seks ugers ledighed og; 3) Tre måneders aktivering efter fire måneders ledighed (Graversen et al., 2007). Forsøget møder indledningsvis en del kritik, hvor særligt fagbevægelsen stiller sig skeptisk overfor ideen om, at der eksperimenteres med deres ledige medlemmer. Forsøget gennemføres dog, hvilket sandsynligvis også hænger sammen med, at forsøget har til hensigt at teste en fremrykket indsats, som – hvis der bliver fundet positive effekter – kan understøtte den daværende beskæftigelsesministers politiske agenda. Selvom embedsværket i AMS udgør den primære drivkraft for forsøgets udtænkning og initiering, skal man derfor ikke underkende betydningen af den politiske kontekst for hhv. at fordre eller hæmme udbredelsen af dette og lignende forsøg.

Foruden kritikken fra fagbevægelsen så løber forsøget dog også ind i en række implementeringsvanskeligheder, hvor det viser sig særdeles vanskeligt at kontrollere, at der gives en ensartet indsats til deltagergrupperne i de to regioner. Det er derfor en stor lettelse for ledelsen i AMS, at evalueringen af forsøget viser positive afgangseffekter på kort sigt for deltagergruppen. Flere af de daværende topembedsfolk fra styrelsen påpeger, at de positive effekter medvirkede til at dæmpe den forudgående kritik, samtidig med at det gav styrelsen blod på tanden for at igangsætte nye RCT-studier. Resultaterne fra RCT-studierne tilskrives nemlig en soliditet og autoritet, som er de færreste evalueringer forundt. Med disse erfaringer i bagagen påbegynder AMS – i tæt samarbejde med økonomer fra CLS på Aarhus Universitet og konsulenter fra Rambøll Management – udarbejdelsen af en række RCT-studier, der søger at udvide og understøtte fundene fra *”Hurtigt i gang”*.

Først følger ”Hurtigt i gang 2” i 2008, der bevarer den samme målgruppe som det første RCT, men hvor interventionen opsplittes for at kunne teste, hvorledes det er aktiveringskomponenten eller møde-komponenten fra ”Hurtigt i gang”, som har den største effekt på deltagernes afgangssandsynlighed (Rosholm & Svarer, 2009a). Her finder forsøget de største effekter i de kommuner, hvis indsats består af hyppige møder mellem sagsbehandler og ledige. Disse fund – kombineret med resultaterne fra det tidligere forsøg – fungerer senere som en afgørende løftestang for den markante forøgelse af minimumskravene til mødeaktiviteten mellem sagsbehandler og ledig. Andre af de nye RCT-studier bevarer hele indsatsen fra ”Hurtigt i gang”, men udvider denne indsats til andre målgrupper end de forsikrede nyledige. Her viser det sig dog vanskeligt at finde tilsvarende effekter på de lediges afgangssandsynlighed. Hvad end forsøgene omhandler langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere (Rosholm & Svarer, 2009b), sygedagpengemodtagere (Boll et al., 2010), unge under 30 år (Høeberg et al., 2011) eller ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere (Boll et al., 2013), så kan der ikke findes signifikant højere afgangsrater hos deltagergrupperne end kontrolgrupperne. I evalueringerne af disse forsøg bliver den manglende effekt generelt forklaret med, at kommunerne simpelthen ikke har implementeret indsatserne på korrekt og stringent vis. Dette mismatch mellem forudspecificeret indsats og faktisk indsats i kommunerne er også dokumenteret af antropolog Nina Vohnsens studie af implementeringen af forsøget ”Aktive – Hurtigere tilbage” (Vohnsen, 2017). Vohnsen påpeger, at der ofte er meget logiske årsager til dette mismatch. Årsager der er funderet i de mange forskellige hensyn, som kommunerne altid skal tage, når de tilrettelægger beskæftigelsesindsatsen. Det er dog interessant at bemærke, at lignende implementeringsvanskeligheder allerede var tilstede i det første forsøg ”Hurtigt i gang”, men her blev de ikke tildelt den store opmærksomhed, da først forsøget viste lovende resultater.

I takt med at AMS’ igangsættelse af nye RCT-studier bliver en vedvarende og systematiseret aktivitet hen imod slutningen af 00’erne, tiltrækker de sig også fornyet kritik. Dette gælder særligt det førnævnte forsøg ”Aktive – hurtigere tilbage”, hvor deltagergruppen - bestående af sygedagpengemodtagere – gives ugentlige samtaler og et fremrykket aktiveringstilbud. Kritikken af dette forsøg retter sig dels mod implementeringsfasen, hvis forvaltningsretslige lovlighed bliver stærkt betvivlet. Under forsøgsperioden sanktioneres deltagergruppen nemlig ved manglende deltagelse i aktivering til trods for, at de lever op til de rådighedskrav som gælder for sygedagpengemodtagerne, der ikke er med i forsøget (Tynell, 2016). Kritikken retter sig også mod den efterfølgende anvendelse af forsøget. De centrale elementer i forsøget bliver således inkorporeret i en sygedagpengereform, som vedtages et halvt år inden evalueringen af forsøgets effekter ligger klar. En evaluering, der netop ikke finder signifikante effekter af indsatsen (Boll et al., 2010).

Sideløbende med udviklingen af disse RCT-studier udbygges også mængden og

detaljegraden af den tilgængelige data i AMS. Styrelsen får lovmæssig hjemmel til at overtage indsamlingen af data over aktiveringsindsatser fra Danmarks Statistik. Dette bevirker dels, at den offentligt tilgængelige database jobindsats.dk udbygges med mere detaljeret data, men det medfører også, at Beskæftigelsesministeriet får rettighederne til denne data og derved kan opbygge dets bagvedliggende ”datavarehus”. Dette datavarehus er ikke offentligt tilgængeligt, men det muliggør – sammen med DREAM-registret – udarbejdelsen af stadig mere detaljerede registerbaserede analyser af individuelle ledighedsforløb.

Styrelsen må dog omkring 2010 sande, at det stadig mere detaljerede datagrundlag og den kontinuerlige produktion af RCT-studier ikke i sig selv kan sikre en tilpas stor vidensbase til at dække omverdenens eller egne forventninger. Særligt på området for de mest udsatte ledige mangler der effektstudier, hvilket påpeges af Rigsrevisionen, som i 2010 retter en skarp kritik af Beskæftigelsesministeriets indsats overfor denne målgruppe (Rigsrevisionen, 2010). Rigsrevisionen kritiserer, at den førte politik ikke i tilstrækkelig grad bygger på evidensbaseret viden om effekterne af de forskellige indsatser. Denne kritik understøtter en grynende erkendelse i Beskæftigelsesministeriet af behovet for at udbygge og yderligere systematisere indsamlingen af den eksisterende viden om beskæftigelsesindsatsens effekter.

2.2.2.4 2011-2014: Evalueringsystemets institutionalisering

I starten af 10’erne har den systematiske udarbejdelse af RCT-studier givet en naturlig autoritet til AMS’ vidensproduktion, men samtidig må styrelsen erkende, at det er en relativt omkostningstung måde at oparbejde sin evidensbase på. Disse omkostninger er selvfølgelig relateret til de monetære og tidsmæssige ressourcer, som kræves for at udarbejde et RCT, men omkostningerne viser sig også ved den tilbagevendende kritik rettet mod eksperimenterne. AMS begynder derfor i disse år at supplere RCT-studierne med andre og mindre omkostningstunge måder at generere evidensbaseret viden. Med hjælp fra en række økonomer fra primært Aarhus Universitet, Kommunernes og Regionernes Analyse og forskning (KORA) og SFI påbegyndes i disse år arbejdet med at udarbejde økonometriske analyser og systematiske litteraturreview over beskæftigelseseffekterne af forskellige beskæftigelsespolitiske tiltag. Målet er fortsat at producere en kontinuerlig strøm af RCT-studier, men samtidig polstres og suppleres denne viden med udarbejdelsen af quasi-eksperimentelle registerstudier og indsamlingen af eksisterende effektstudier – nationale såvel som internationale. Hermed øges antallet af tilgængelige effektstudier betragteligt, hvilket ydermere accentuerer behovet for, at styrelsen systematiserer og institutionaliserer procedurerne for, hvordan denne viden indsamles og anvendes i udviklingen af nye politikker. Som vi vil se i det følgende, så fremmes denne systematisering og institutionalisering gennem en række nybrud i såvel AMS’, Finansministeriets og Beskæftigelsesministeriets praksis i perioden 2011-2014.

Evidensstrategien og jobeffekter.dk

I starten af 2012 udvikler AMS sin første officielle ”Videns- og evidensstrategi på beskæftigelsesområdet”. Denne strategi har til hensigt at formalisere og systematisere AMS’ indsamling af eksisterende effektevalueringer, produktion af nye evalueringer og formidling af disse. Igennem denne strategi definerer styrelsen for første gang officielt, hvad de regner for evidens. Dette sker ud fra opstillingen af et videnshierarki (jf. tabel 2.1). Dette hierarki er inspireret af en lignende rangering af viden opstillet af Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) (Borg et al., 2010).

Overordnet		
Vidensniveau	Detaljeret vidensniveau	Kriterier
Evidens	Stærk evidens	En overvægt på tre eller flere effektstudier med høj kvalitet og/eller ét forskningsbaseret review viser resultater, der går i samme retning
	Moderat evidens	En overvægt på to effektstudier af høj kvalitet viser resultater, der går i samme retning
Indikation	Indikation	En overvægt på ét effektstudie af høj kvalitet eller flere effektstudier med begrænset kvalitet viser resultater, der går i samme retning
Ingen viden	Modstridende viden	Studier viser resultater, der går i forskellig retning. Ingen overvægt.
	Usikker viden	Ingen eller få studier med begrænset kvalitet viser resultater. Ingen overvægt.

Tabel 2.1 Arbejdsmarkedsstyrelsens videnshierarki

Ud fra dette hierarki kan der både være moderat eller stærk evidens for et givet tiltag. Dette afhænger af, hvor mange effektstudier af høj kvalitet, der understøtter det givne forslag. For at der er tale om evidens for et tiltag vil det dog som minimum kræve

dokumentation fra mindst to højkvalitets effektstudier¹³. Definitionen af evidens følger således den gængse definition hos evidensbevægelsen (jf. kapitel 1) i den forstand, at evidens handler om effekterne af et givent tiltag frem for andre potentielle erkendelsesinteresser. Styrelsen fokuserer i den forbindelse på effekter på den lediges statistiske afgangssandsynlighed fra ledighedssystemet til enten arbejde, uddannelse eller selvforsørgelse¹⁴. Der er ydermere tale om gennemsnitseffekter for målgruppen. Hvad angår kvalitetsvurderingen, så regnes studier af høj kvalitet for kvantitative studier, der skelner klart mellem deltager og kontrolgruppe. For at et studie kan siges at have høj kvalitet, skal det derfor enten være et RCT-studie eller et quasi-eksperimentelt studie, hvor man gennem økonometriske analyser af registerdata konstruerer en fiktiv kontrolgruppe. Før-efter målinger eller lignende medregnes ikke.

AMS' definition af evidensbaseret viden kan dermed kort defineres som viden om effekterne af beskæftigelsespolitiske tiltag på lediges afgangssandsynlighed - fremkommet ved to eller flere eksperimentelle eller quasi-eksperimentelle studier.

Foruden denne relativt snævre definition af evidensbaseret viden så fastlægger evidensstrategien fra 2012 også de formelle rammer for, hvordan en tilstrækkelig bred og brugbar evidensbase opbygges og videreformidles til relevante aktører på området. Det er dermed igennem evidensstrategien, at produktionen af evidensbaseret viden institutionaliseres i konkrete arbejdsprocedurer og processer i AMS. Strategien specificerer konkrete rutiner, hvor bestemte organisatoriske enheder har ansvaret for at vurdere behovet for indsamling af ny viden.

Strategien indsætter i den forbindelse en tre-trinnet proces for produktionen af ny viden. Denne proces indledes med en vurdering af det eksisterende vidensgrundlag på et givent område, f.eks. viden om hvad der virker for at få langtidsledige dagpengemodtagere i beskæftigelse. Hvis den eksisterende viden vurderes begrænset – i.e. ikke-evidensbaseret - kan styrelsen igangsætte såkaldte ”Inspirationsprojekter” (1), hvis formål er at afprøve forskellige indsatser og foretage både kvalitative og kvantitative evalueringer af disse. Hermed kan der udvikles hypoteser om, hvad der virker. Disse hypoteser kan så videreudvikles i såkaldte ”Videnspilot-projekter” (2),

¹³ I styrelsens nye evidensstrategi fra 2017 bibeholdes samme videnshierarki, men mængden af viden defineres i stedet relativt: Minimum 4/5 af den tilgængelige højkvalitetsviden skal således pege i samme retning, for at der er stærk evidens og minimum 3/5 af vidensmængden, for at der er moderat evidens.

¹⁴ Selvforsørgelse dækker her over, at den ledige har forladt ledighedssystemet, men fortsat ikke er registreret som beskæftiget eller i uddannelse. Denne effekt kan dække over formuende personer, personer der forsørges af andre (f.eks. familie eller venner), personer der lever uden indtægt (f.eks. nogle hjemløse eller vagabonder) eller personer der tjener penge gennem sort arbejde eller anden kriminalitet.

hvor indsatsen tilrettelægges mere snævert for at komme tættere på, hvad der konkret virker. Her vil der ofte blive foretaget økonometriske registerbaserede effektevalueringer af tiltagene. Hvis der herefter fortsat er indikationer på, at indsatsen har en effekt, kan der skabes stærk evidens herfor ved at igangsætte et RCT (3).

Med denne formalisering af vidensopbygningen i AMS sikres det, at alle typer af evalueringer – lige fra de kvalitative og case-orienterede til mere kvantitativt orienterede – inkorporeres i en samlet videnstilgang, hvis endemål er produktionen af evidens.

Når først den evidensbaserede viden er indsamlet og/eller produceret, følger processen med at formidle denne viden til de relevante aktører. Her stipulerer evidensstrategien en række såkaldte ”push- og pull-mekanismer”, hvormed styrelsen sigter mod at udbrede den evidensbaserede viden – både nedad mod jobcentre og opad mod ministeren og Folketinget. Push-mekanismerne tæller bl.a. den løbende ministerbetjening, formidling af viden til Beskæftigelsesrådet (BER) og landsdækkende kampagner. Pull-mekanismerne er bl.a. offentliggørelsen af data gennem jobindsats.dk og gennem etableringen af en åben vidensdatabase over evidensbaseret viden.

Denne vidensdatabase udvikles i årene 2011-2013 og etableres på domænet ”jobeffekter.dk”. Databasen er skabt på baggrund af en systematisk indsamling og syntetisering af eksisterende effektstudier. Styrelsen udvikler databasen i samarbejde med 10 danske forskere, primært indenfor økonomi, som får til ansvar at bedømme de forskellige studiers validitet. Denne bedømmelse beror på en række objektive såvel som subjektive kriterier såsom studiets udgivelsessted, metode og kvalitet. På baggrund af hvert af disse kriterier tildeles studiet en samlet vægtning et sted mellem 0 og 1. Denne samlede vægtning benyttes derpå til at syntetisere studiets resultater med resultaterne fra andre lignende studier. Tre studier omhandlende effekterne af samtaler kan således vægtes vidt forskelligt alt efter metode, udgivelsessted og bedømmelsen fra forskeren. Endeligt udmønter denne syntetisering af studierne sig i en sammenfatning af de dokumenterede effekter af et givent tiltag. Denne sammenfatning illustreres ud fra en farveskala, hvor positive effekter markeres med grøn, ingen effekter med gul, negative effekter med rød og modsatrettede effekter med grå. Tanken med jobeffekter.dk er således, at interesserede kan gå ind på hjemmesiden og vælge et givent beskæftigelsespolitisk tiltag (f.eks. samtaler eller sanktioner) og en given målgruppe (f.eks. langtidsløse dagpengemodtagere) og derpå blive præsenteret for, hvorvidt dette tiltag har positive gennemsnitseffekter for målgruppens afgangssandsynlighed eller ej. Jobeffekter.dk er ligesom jobindsats.dk rettet mod omverdenen, men den udgør kun toppen af de effektstudier, som styrelsen indsamler i en langt større og ikke-offentligt tilgængelig vidensdatabase.

Med evidensstrategien og oprettelsen af jobeffekter.dk indskrives en række nye procedurer og rutiner i AMS' organisation, som målretter vidensproduktion og -indsamling til at understøtte et bestemt ideal om evidensbaseret politikudvikling. Udbredelsen af dette ideal på beskæftigelsesområdet afhænger dog i sidste ende af, at centrale aktører udenfor styrelsen indoptager den evidensbaserede viden. Dette gælder ikke mindst det magtfulde Finansministerium.

Finansministeriet og evidensstrategien

I starten af 2010'erne foretager Finansministeriet en række markante ændringer af deres praksis, som – uafhængigt af de samtidige interne processer i AMS – skal vise sig fremmende for institutionaliseringen af et evidensbaseret evalueringssystem på beskæftigelsesområdet.

Perioden er præget af efterdønningerne af finanskrisen og særligt den tiltagende gældskrise i EU. På baggrund af disse kriser vedtager EU i 2012 den såkaldte Finanspagt, som udgør en stramning af kravene til medlemslandende strukturelle offentlige saldoer¹⁵. Med Finanspagten fastsættes det, at den strukturelle offentlige saldo maksimalt må have et underskud på 1 pct. af landets BNP på mellemlangt sigte. Danmark tilslutter sig Finanspagten med argumenter om, at landet hermed sikrer en fortsat høj kreditværdighed ved at signalere viljen til at opretholde sunde offentlige finanser. Finanspagten udgør dog også et indenrigspolitisk "Window of Opportunity", hvor Finansministeriet bruger denne aftale som løftestang til at stramme budgetdisciplinen i de enkelte ministerier - såvel som ude i kommunerne. Dette sker gennem vedtagelsen af Budgetloven i 2012, som implementerer Finanspagtens bestemmelser i dansk lov. I Budgetloven vedtages en endnu strammere ramme end den af EU definerede, idet det maksimale underskud på den strukturelle offentlige saldo fastsættes til ½ pct. af Danmarks BNP.

Her udgør det strukturelle arbejdsudbud en central variabel i udregningen af saldoen, idet Finansministeriets regnemodeller bygger på ideen om, at et højere arbejdsudbud (på mellemlangt sigte) automatisk udmønter sig i færre ydelsesmodtagere, flere beskæftigede og dermed højere skatteindtægter. Den strukturelle saldo er siden 1997 opgjort i de såkaldte mellemfristede planer (2005-, 2010-, 2015-planen osv.), som sætter rammerne om den mellemliggende periodes større politiske reformprocesser. Danmark har derfor i en længere årrække sigtet mod balance på den strukturelle offentlige saldo på mellemlangt sigte - og som minimum, at denne, i henhold til EU's

¹⁵ Den strukturelle offentlige saldo udgør balancen af de offentlige finanser rensset for konjunkturafhængige faktorer. Den strukturelle saldo udgør en fiktiv størrelse, som skal give et billede af det offentliges indtægter og udgifter uafhængigt af nuværende kriser eller opsving.

Vækst og Stabilitetspagt fra 1997, ikke må overskride et underskud på 3 pct. af landets BNP. Det er dette krav, som med Budgetloven strammes til maksimalt ½ pct. af BNP.

Foruden denne stramning så indsætter Budgetloven også et nyt forsigtighedsprincip i fastlæggelsen af de mellemfristede planer. Formelt set har de mellemfristede planer siden 1997 skulle sikre, at de enkelte politiske reformer ikke øger det samlede underskud på den strukturelle offentlige saldo på mellemlangt sigte. Hvis de forventede effekter af en foreslået politisk reform ser ud til at øge dette underskud, har hovedreglen derfor traditionelt været, at denne reform skal modsvares af andre reformer eller tiltag, der tilsvarende forbedrer saldoen. Dette vil sige, at hvis man f.eks. politisk ønsker at øge dagpengeperiodens længde – og dermed ifølge regnemodellerne mindsker arbejdsudbuddet på mellemlangt sigte – så skal der findes en tilsvarende forbedring af saldoen på anden vis, hvad end dette sker gennem skattestigninger eller arbejdsudbudsstimulerende reformer. Reelt set er dette krav dog ikke efterlevet særligt rigtigt før 2012, fordi det har været muligt for politikerne at imødekomme kravene til de mellemfristede planer gennem fremtidige reformplaner. Man har haft mulighed for f.eks. at forøge dagpengeperioden, hvis blot man samtidig specificerede fremtidige reformplaner, der - indenfor perioden for den mellemfristede plan – forventedes at føre til tilsvarende forbedringer af saldoen. Med Budgetloven fjernes denne mulighed, idet man fremadrettet kun kan indregne effekterne af allerede vedtagne reformer ind på de mellemfristede planer. Som udgangspunkt vil politiske tiltag, der forringer den strukturelle offentlige saldo, således skulle modsvares af tiltag indenfor samme reform, som forbedrer saldoen tilsvarende.

Budgetloven fra 2012 strammer dermed markant de økonomiske rammer for det politiske handlerum på alle ministerielle ressortområder. Dette er også tilfældet på beskæftigelsesområdet, hvor loven mærkbart ændrer en række politiske dynamikker. For det første øges betydningen af de forventede fremtidige arbejdsudbudseffekter ved politiske tiltag. Dette skyldes ikke mindst, at beskæftigelsesområdet – i den økonomiske nedgangstid - bliver det centrale politikområde, hvor der kan skabes økonomisk råderum til investeringer på andre politikområder. For det andet bliver regeringens centrale Økonomiudvalg¹⁶ – og herunder særligt Finansministeriets repræsentanter heri – endnu vigtigere for beskæftigelsesudspils mulighed for at blive vedtaget. De stramme krav til den strukturelle offentlige saldo kræver – alt andet lige – stram central koordinering i Økonomiudvalget, idet hver forringelse af saldoen på ét ressortområde mindsker det økonomiske råderum på andre områder. I

¹⁶ Økonomiudvalget er et fast nedsat regeringsudvalg, som består af ministre og departementschefer fra udvalgte ministerier. Finansministeriet har formandsposten i Økonomiudvalget, som har til ansvar at koordinere regeringens samlede økonomiske politik. Større reformer indenfor hvert ministerielle ressortområde skal derfor som hovedregel altid til godkendelse i Økonomiudvalget, førend de kan udmøntes i lovforslag til behandling i Folketinget.

Økonomiudvalget er det i sidste ende Finansministeriets vurderinger af arbejdsudbudseffekterne af reformforslag, som er udslagsgivende.

Kombinationen af det skærpede fokus på reformers arbejdsudbudseffekter og den øgede kontrol fra Økonomiudvalget bevirker således, at der i starten af 2010'erne kommer langt større politisk fokus på den tilgængelige evidensbaserede viden omkring disse arbejdsudbudseffekter. Tidligere var størrelsen af effektstudiernes fundne effekter ikke så vigtige for politikerne, idet der var et politisk råderum for ministeren til at lægge lidt til forventningerne om fremtidige arbejdsudbudseffekter. Denne elasticitet indsnævres med Budgetlovens langt mere snævre rammer og kontrolmekanismer.

Beskæftigelsesministeriet tillades dog også nogle øgede politiske frihedsgrader af Finansministeriet i denne periode. Disse frihedsgrader udspringer af, at et årtier gammelt princip for udregningen af arbejdsudbudseffekter opgives i 2012. Dette princip har traditionelt dikteret en skarp adskillelse mellem direkte og afledte effekter af politiske reformer. Direkte effekter udgøres af de offentlige indtægter og udgifter, som en politisk reform - ved uændret adfærd - forventes at afstedkomme. Hvis man f.eks. ønsker at sænke topskatten med 2 pct., vil man skulle indregne en direkte nedgang i statens indtægter på 2. pct. af den nuværende samlede topskatteindbetaling. Dette princip gælder også ydelsesniveauer og serviceydelser, således at de direkte udgifter ved f.eks. at give ledige rettighed til et to-ugers jobsøgningskursus udregnes ved at multiplicere antallet af ledige - som får mulighed for at deltage i kurset - med de administrative omkostninger ved at afholde kurset for hver ledig.

Afledte effekter refererer derimod til konsekvenserne af politiske reformer for befolkningens adfærd. Disse kaldes derfor også ofte dynamiske- eller adfærdseffekter. Her er pointen, at en sænkning af skatten eller forøgelse af ydelsesniveauer også ændrer målgruppens fremtidige adfærd. Det klassiske eksempel er forventningen om, at en sænkelse af topskatten vil motivere nuværende topskattebetalere til at arbejde mere, hvorved de tjener mere og derfor i sidste ende også betaler mere i skat. Hermed vil de direkte negative konsekvenser for den offentlige saldo af skattelettelser kunne tjenes hjem på positive afledte effekter. Udregningen af disse afledte effekter trækker på eksisterende empiriske erfaringer og/eller teoretiske antagelser, men er i sagens natur hypotetiske, da de omhandler forventet fremtidig adfærd.

I de mellemfristede planer har man siden 1997 medregnet både direkte og afledte effekter i udregningen af den strukturelle offentlige saldo, men dette har primært været brugt som pejlemærke for sundheden i de offentlige finanser på længere sigt. De afledte effekter har således ikke ændret ved det nuværende økonomiske råderum, da der har været politisk konsensus om, at de afledte effekter først skulle indfinde sig før man kunne begynde at bruge de ekstra indtægter, der måtte følge af disse.

Dette ændrer sig med Skattereformen vedtaget i 2012. Her indregnes de forventede fremtidige afledte effekter af bl.a. forhøjelsen af topskattegrænsen og beskæftigelsesfradraget direkte i finansieringen af disse tiltag. Hermed bliver mindskede skatteindtægter delvist selvfinansierende igennem det forventede øgede arbejdsudbud. Dette brud med eksisterende traditioner må forstås i relation til de ovennævnte skærpede budgetrammer. Når alle større politiske reformer forventes at balancere imellem udgifter og indtægter - således at den strukturelle offentlige saldo ikke påvirkes negativt - så mindsker det markant det politiske mulighedsrum for at foretage investeringer, der ofte vil have store direkte udgifter. Muligheden for at medfinansiere sådanne investeringer - eller skattesænkninger - med afledte effekter kan dermed øge det politiske manøvrerum betragteligt. Samtidig betyder ændringen af regneprincippet ikke, at Finansministeriet slipper den stramme styring. Afledte effekter indregnes nemlig kun på områder og i spørgsmål, hvor Finansministeriet vurderer, at der er en tilpas mængde solid empirisk forskning, som muliggør et skøn over forventede afledte effekter. I et svar til Folketinget fra 2015 uddyber daværende finansminister Bjarne Corydon, hvor sådanne skøn kan foretages:

På områder for konkrete tiltag, hvor det er praktisk muligt, går vi efter at finde et erfaringsgrundlag og skønne over adfærdsvirkninger i form af arbejdsudbudseffekter af økonomisk-politiske initiativer, og det er tilfældet inden for beskæftigelsesområdet og på skatte- og afgiftsområdet.

(Bjarne Corydon, 2015)

På skatteområdet kan ændringen i regneprincipper tydeligt ses i Skattereformen fra 2012, mens det på beskæftigelsesområdet står tydeligt i Kontanthjælpsreformen fra 2013. Denne reform udgør et af de tidligste eksempler på, at beskæftigelsesreformer nu medfinansieres af egne forventede afledte effekter. I reformens forventede provenu er medregnet arbejdsudbudseffekter af den lavere uddannelseshjælp til de 25-30 årige og af brugen af nyttejobs til straksaktivering af de unge. Samme indregning af afledte effekter er benyttet i finansieringen af alle efterfølgende beskæftigelsesreformer.

Dette øger mærkbart betydningen af den tilgængelige evidensbaserede viden. Finansministeriet godkender nemlig kun indregningen af afledte effekter i det omfang, at de vurderer, at der er solid evidens for, at de forventede effekter følger af tiltaget. Hermed indskrives styrelsens snævre evidensideal i de konkrete procedurer for udregningen af konsekvenser af de reformforslag, der præsenteres for Økonomiudvalget. I de snævre økonomiske rammer som er dikteret af Budgetloven, har disse procedurer de facto den konsekvens, at manglende evidens for afledte effekter, som hovedregel, er lig manglende godkendelse af disse tiltag i Økonomiudvalget. Den tilgængelige evidens får hermed pludselig direkte indflydelse

på det politiske mulighedsrum. Dette ses dog ikke kun ved, at beskæftigelsesministeren får mulighed for at øge investeringerne i tiltag, som er forankret i viden fra RCT-studier og systematiske review. Det ses også ved, at tiltag uden evidensgrundlag bliver langt dyrere at gennemføre end tidligere. Hvis Finansministeriet vurderer, at der er evidens for, at et tiltag har negative afledte effekter for arbejdsudbuddet, så skal disse negative effekter nemlig ”betales” indenfor samme reform. Dette betyder, at man ikke blot skal finansiere de direkte udgifter ved f.eks. en forøgelse af dagpengesatsen. Man skal også finansiere det faldende arbejdsudbud, som ud fra den evidensbaserede viden forventes at følge af ydelsesstigningen. Sådanne afledte effekter vil ofte langt overstige de direkte økonomiske omkostninger ved at hæve ydelsesniveauet.

Kommissionsarbejde og evidensstrategien

Foruden Finansministeriets involvering i brugen af evidensbaseret viden så spiller de større beskæftigelsespolitiske kommissioner også en aktiv rolle i at øge den politiske opmærksomhed på evidensbaseret viden i begyndelsen af 2010’erne. Danmark har historisk set en lang tradition for at bruge kommissioner i det politikforberedende arbejde (Christensen et al., 2009). Det skyldes ikke mindst den korporatistiske tradition, hvor det har været helt nødvendigt for politikken levedygtighed, at den blev afstemt med de forskellige interessenter. Dette har ikke mindst været tilfældet på beskæftigelsesområdet, hvor arbejdsmarkedets parter historisk har stået stærkt i de nedsatte kommissioner. Siden starten af 1990’erne er der dog sket et markant skift i hyppigheden og sammensætningen af politikforberedende kommissioner på beskæftigelsesområdet. Tendensen er, at der nedsættes færre kommissioner, idet det politikforberedende arbejde i højere grad placeres i rent ministerielle udvalg. Og når der endelig nedsættes politikforberedende kommissioner, så er disse i langt højere grad end tidligere ekspert- frem for partsstyrede (Christensen et al., 2009).

Den ekspertdominerede sammensætning af de beskæftigelsespolitiske kommissioner betyder, at kommissionerne i højere grad orienterer sig mod den eksisterende forskning på området. Dette blik farves dog nødvendigvis af den konkrete forskningsmæssige ekspertise, som de enkelte medlemmer bibringer til kommissionsarbejdet. Det er derfor interessant, at en række af de økonomer - som i 00’erne og starten af 2010’erne bidrager til udarbejdelsen af førnævnte RCT-studier og jobeffekter.dk - også har fremtrædende roller i de tre kommissioner, der nedsættes

i perioden 2007-2019¹⁷ på beskæftigelsesområdet. Disse aktører må forventes at bibringe kommissionsarbejdet viden om, hvilke tiltag der er understøttet af evidensbaseret viden. Opmærksomheden på den evidensbaserede viden er særlig udtalt i processen for arbejdet i den såkaldte ”Ekspertgruppe for udredning af den aktive beskæftigelsesindsats”. Denne kommission - også kaldet Koch-udvalget efter formanden Carsten Koch - nedsættes i 2013 for at bibringe viden om, hvad der virker i indsatsen overfor hhv. forsikrede og ikke-forsikrede ledige (Ekspertgruppen, 2014; 2015). Ekspertgruppen er forholdsvis lille, idet den – foruden formanden – tæller en kommunal beskæftigelseschef og to økonomiprofessorer fra hhv. Aalborg og Aarhus Universitet. Ekspertgruppens sekretariat er derimod væsentlig større og tæller både analysemedarbejdere fra Finansministeriet, AMS og Beskæftigelsesministeriets departement. Det er således ikke overraskende, at den nyligt etablerede evidensstrategi udgør det centrale pejlemærke for sekretariatets vidensindsamling. Sekretariatets arbejde struktureres ud fra styrelsens videnshierarki, hvorfor Koch-udvalget primært suppleres med viden fra databasen jobeffekter.dk (Ekspertgruppen, 2014). Evidenstilgangen udgør ligeledes rammen om sekretariatsbetjeningen af dagpengekommissionen, som nedsættes i 2014. Perioden er dermed kendetegnet ved, at det politikforberedende arbejde i kommissionerne meget direkte informeres af styrelsens evidensstrategi.

Ny beskæftigelsesminister og ny ministeriel organisering

En anden årsag, til at der i starten af 2010’erne kommer øget politisk fokus på AMS’ evidensstrategi, skal dog også findes i en række organisatoriske skift i Beskæftigelsesministeriets departement. Som tidligere nævnt blev Beskæftigelsesministeriets departement mærkbart slanket i 2001, hvor de fleste opgaver – udover de politisk-strategiske – blev flyttet til AMS. Den relativt omfattende autonomi, som herved tildeles AMS, forstyrres med regeringsskiftet i 2011, hvor socialdemokraten Mette Frederiksen bliver ny beskæftigelsesminister. Med hendes indtræden får Beskæftigelsesministeriet en minister, som ønsker langt større politisk styring af embedsværket og som samtidig arver et ministerium, der er tiltænkt en helt central rolle i SRSF-regeringens reformstrategi. Beskæftigelsesministeren står overfor et klart imperativ om at reformere hele området, hvilket – som ovenfor vist – i stigende grad afhænger af den tilgængelige evidens. Samtidig overtager hun et ministerium, hvor den direkte politiske kontrol med evidensstrategien ude i AMS er relativt svag. I sin tid som beskæftigelsesminister frem til 2014 arbejder Mette Frederiksen derfor på at opnå større overensstemmelse mellem

¹⁷ Dette drejer sig om Arbejdsmarkedskommissionen nedsat i december 2007, Ekspertgruppen for udredning af den aktive beskæftigelsesindsats nedsat i februar 2013 og Dagpengekommissionen nedsat i juni 2014. Her medregnes ikke den såkaldte Ydelseskommission, der er nedsat i december 2019 og derfor ikke har influeret på politikken udformning i afhandlingsundersøgelgesperiode.

egen politisk linje og embedsværkets arbejde. Dette udmønter sig i en række ændringer i Beskæftigelsesministeriets ledelse, hvor bl.a. departementschefen og direktøren for AMS udskiftes. Herudover igangsættes også en markant udvidelse af departementet, hvor antallet af ansatte er næsten fordoblet siden 2013, hvilket også forøger departementets analytiske kapacitet.

Disse organisatoriske ændringer betyder helt overordnet, at produktionen og indsamlingen af evidensbaseret viden rykker tættere på ministeren. Dette har to tilsyneladende modsatrettede konsekvenser. For det første betyder det, at ministeren - igennem departementet - får nemmere ved at afstemme analysearbejdet i styrelsen med egne politiske målsætninger. Departementet får simpelthen en analytisk pondus, der gør det bedre i stand til at målrette og dobbelttjekke evidensarbejdet i styrelsen. På den anden side betyder det også, at styrelsens evidensstilgang i højere grad får mulighed for at influere departementet. Dette ses dels ved, at styrelsens mandskabsmæssige og analytiske kapacitet forbliver den samme, trods en markant kapacitetsopbygning i departementet, og dels ved at flere af de centrale aktører bag AMS' evidensstrategi rykker over i departementets analyseafdeling. Da Beskæftigelsesministeriets departement udarbejder en evidensstrategi for hele koncernen i 2014, er det således tydeligt, at AMS' tilsvarende strategi udgør den altdominerende inspirationskilde. Strategien adopterer direkte videnshierarkiet, evidensdefinitionen og procedurerne for vurdering af eksisterende vidensbase fra styrelsens strategi. Samtidig illustrerer strategien dog også departementets større politiske lydhørhed, ved at det ekspliciteres, at vurderingen af vidensbehovet også afhænger af politiske målsætninger og ønsker. Idealet om evidensbaseret politikudvikling institutionaliseres dermed i ministeriets departement via procedurer og praksisser, der nærmest en-til-en spejler styrelsens, men dette sker i en organisatorisk virkelighed, som i højere grad er gearret til at udvise politisk lydhørhed for ministerens ønsker.

2.2.2.5 2015-2019: Udvidelse af fokusområde og vidensforståelse

Omkring år 2014 er den interne organisering i både AMS og Beskæftigelsesministeriets departement blevet målrettet til på systematisk vis at tilvejebringe og anvende evidensbaseret viden i politiske beslutningsprocesser. Samtidig er den politiske interesse for denne viden også skærpet i takt med, at det politiske mulighedsrum i højere grad rammesættes af den tilgængelige evidens. På centraladministrativt og -politisk niveau synes således formet et evalueringssystem gearret til at øge indflydelsen af én bestemt form for evidensbaseret viden på politikens indhold og udformning. Dette system er dog ikke givet én gang for alle, hvorfor der også ses en række ændringer i evalueringssystemets fokusområde og vidensforståelse frem mod i dag.

Større fokus på implementeringen af evidensbaserede tiltag

I 2014 sammensluttes Arbejdsmarkedsstyrelsen med Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering. Hermed oprettes en ny organisation kaldet Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), som også får ny direktør. Et af de centrale mandater for den nye direktør bliver i den forbindelse at gentænke STARs styring af beskæftigelsespolitikens implementering. Som følge af den store reformaktivitet i årene 2012-2014, retter både kommunerne og Rigsrevisionen i disse år en skarp kritik af Beskæftigelsesministeriet for ikke i tilstrækkelig grad at tage højde for implementeringsudfordringerne forbundet med at udmønte disse reformer i jobcentrenes organisation (Rigsrevisionen, 2016). Både ledelses- og mandskabsmæssigt opgraderer STAR derfor deres fokus på implementeringen af politikken ude i de kommunale jobcentre. Dette fokusskifte viser sig også i ændringer af den strategi og de praksisser, som udgør det evidensbaserede evalueringssystem.

I styrelsens evidensstrategi fra 2012 beskrives det direkte, at strategien ikke retter sig mod implementeringsledet, men primært sigter mod at evidensbasere den politik, som vedtages i Folketinget. Dette spor fortsætter i årene efter STAR's oprettelse, men det suppleres samtidig med et mere eksplicit fokus på at bringe den evidensbaserede viden ud i jobcentrenes praksis - på andre måder end gennem lovkrav og stram outputstyring. Dette nye spor ses meget tydeligt i STAR's nye evidensstrategi, som vedtages i 2017. I modsætning til den tidligere strategi fra 2012 indeholder den nye evidensstrategi eksplicitte målsætninger og procedurer for at sikre en evidensbaseret implementering af politikken. Hermed oprettes to spor for STAR's evidensstrategi: Såkaldt ”*sikker viden*” – forstået som viden om tiltag, hvor der er stærk evidens for effekterne - formidles mod det statslige og politiske system. Det andet – og nye - spor retter sig mod jobcentrene og a-kasserne, hvor målet er at oversætte denne sikre viden til brug i praksis. Som det uddybes i afhandlingens artikel 4, så udmønter dette spor sig bl.a. i en række nye styringsredskaber og ændringer af de økonomiske og lovgivningsmæssige rammer omkring jobcentrenes beskæftigelsesindsats. Fælles for disse tiltag er, at de - frem for at diktere brugen af bestemte evidensbaserede indsatser – forsøger at synliggøre de økonomiske og resultatmæssige fordele for kommunerne ved tilrettelægge indsatsen ud fra styrelsen evidensbaserede viden (jf. artikel 4).

Udvidelse af effektmål og brugen af data

En anden nyere tendens er, at STAR siden 2015 er begyndt at benytte supplerende effektmål i effektstudierne af beskæftigelsespolitiske tiltag rettet mod de mest udsatte ledige. Dette er en målgruppe, for hvem afgangssandsynligheden fra ledighedssystemet på kort og mellemlangt sigte ikke nødvendigvis er den mest realistiske succesindikator. Her står særligt målingerne af de lediges progression hen

imod beskæftigelse centralt. I disse ”Progressionsmålinger” sammenblandes registerdata med data om borgernes og sagsbehandlingernes subjektive oplevelser/vurderinger af indsatsens konsekvenser. Målet er at finde frem til de variable, der korrelerer med højere afgangssandsynlighed fra ledighedssystemet. Denne afgangssandsynlighed forbliver således det endelige effektmål, men det suppleres af nye mellemliggende effektindikatorer.

Samtidig ses også en udvidelse af evidensstilgangen i relation til viden om, hvad der virker for de stærkeste målgrupper – primært i form af de forsikrede ledige. Her er der pt. en opfattelse i Beskæftigelsesministeriet af, at man efterhånden har fået skabt et tilpas solidt evidensgrundlag for, hvilke beskæftigelsespolitiske redskaber der virker. Igangsættelsen af nye RCT-studier er derfor i dag primært rettet mod indsatser overfor førnævnte mere udsatte målgrupper. Undtagelsen er dog udviklingen af en række hjælperedskaber til at understøtte de – i styrelsens øjne - allerede evidensbaserede tiltag. Her refereres til redskaber, som skal sikre, at de evidensbaserede tiltag implementeres korrekt og at målgruppen reagerer på incitamenterne i tiltagene. STAR har bl.a. - inspireret af adfærdsøkonomiens fremvækst i de seneste år – oprettet en nudging-enhed, som skal udvikle og implementere redskaber, der kan minimere såkaldte ”Adfærdsbias” hos de ledige. Et eksempel herpå er, at der i forbindelse med Dagpengereformen fra 2017 oprettes et timeglas på dagpengemodtagernes side på jobnet.dk. Dette timeglas illustrerer den lediges resterende dagpengeperiode og skal dermed sikre, at den ledige reagerer som forventet på de økonomiske incitamenter, som halveringen af dagpengeperioden fra fire til to år skabte. Dette er i tråd med en af adfærdsøkonomiens hovedteser om, at mennesker ikke altid handler fuldt ud (økonomisk) rationelt og dermed ikke nødvendigvis reagerer forudsigeligt på økonomiske incitamenter. Målet med timeglasset er dermed at hjælpe den ledige til at handle ud fra det rationale, som oprindeligt var intenderet med politikken. Den nuværende produktionen og indsamling af ny evidensbaseret viden på dagpengeområdet er derfor primært rettet mod udviklingen af lignende hjælperedskaber og testning af deres effekter.

2.3. OPSUMMERING

Ovenstående kapitel har afdækket, hvordan fænomenet evidensbaseret politikudvikling konkret er udmøntet i den danske beskæftigelsespolitiske kontekst. Kapitlet beskrev den lange og snørklede vej, som idealet om evidensbaseret politikudvikling har foretaget for at nå sin nuværende udformning. Denne udvikling er nært knyttet til en række faktorer, som har kendetegnet den overordnede beskæftigelsespolitiske udvikling i samme periode – lige fra fremvæksten af nye makroøkonomiske forståelsesrammer i slutfirserne til ændringerne i styringen af jobcentrene i 00’erne og 2010’erne. Den nuværende situation udgør således ikke

endemålet for en prægiven plan, men er mere resultatet af et kompliceret miks af skiftende idemæssige inspirationskilder, materielle og institutionelle rammebetingelser og aktørers mere eller mindre rationelle handlen – alt sammen tilsat en god portion tilfældigheder. Fraværet af én bestemt retningsgivende intentionalitet betyder dog ikke, at idealet om evidensbaseret politikudvikling på beskæftigelsesområdet forbliver løst udformet og uden samlende kerneelementer. Tværtimod kan fænomenet i denne kontekst analyseres som et højinstitutionaliseret evalueringssystem, hvis fælles epistemologiske grundlag, organisatoriske rodfæstning, kontinuerlige evalueringsproduktion og understøttelse af instrumentel evalueringsanvendelse (Leeuw & Furubo, 2008) sætter rammerne for evalueringsaktiviteten på tværs af hele beskæftigelsesområdet.

Det evidensbaserede evalueringssystem udgør afhandlingens centrale forskningsobjekt, netop fordi det tilbyder et unikt empirisk fundament for at afdække, hvordan politikken påvirkes af den iboende rationalitet i evidensbaseret politikudvikling. I de følgende to kapitler uddybes den teoretiske og metodiske tilgang til studiet af dette forskningsobjekt.

KAPITEL 3. TEORETISK RAMME

Vi behandler implicit en lang række konstruktioner som ting. Vi tror, at verden begynder med substantiver, ikke med verber.

(Peter Dahler-Larsen, 2018b).

Første kapitel præsenterede fænomenet evidensbaseret politikudvikling som værende et særegent rationale med rod i en eksperimentel epistemologi og en teknokratisk forståelse af politikudvikling. Andet kapitel viste ydermere, hvordan denne rationalitet er blevet udmøntet i et evidensbaseret evalueringssystem på det danske beskæftigelsesområde. I følgende kapitel præsenteres derpå de teoretiske perspektiver, som tilsammen udgør rammen omkring studiet af forholdet mellem evidensbaseret viden og politikudvikling.

Først gives et overblik over de teoretiske forståelser af forholdet mellem viden og politik, som dominerer i de forskellige forskningsfelter nærværende afhandling skriver sig ind i. Dette være sig forskningsanvendelseslitteraturen og policy-forskningen – herunder særligt den såkaldte kritiske policy-tradition. Det beskrives, hvordan afhandlingen både henter inspiration i, men også afviger fra flere af disse felters teoretiske grundantagelser. Dette leder frem til en diskussion af afhandlingens ontologiske og epistemologiske udgangspunkt. Afslutningsvis præsenteres den teoretiske forståelsesramme - omhandlende forholdet mellem viden og politikudvikling - som danner udgangspunkt for afhandlingens forskellige analyser.

3.1. DEN TEORETISKE GRUNDFORSTÅELSE I FORSKNINGSANVENDELSESLITTERATUREN

Med afhandlingens fokus på forholdet mellem evidensbaseret viden og politikudvikling indskrives den sig i det forskningsfelt, som ofte benævnes ved paraplybetegnelsen ”Forskningsanvendelse”¹⁸ (Research Utilization) (Weiss, 1979). Forskningsanvendelsesfeltet undersøger – som navnet antyder – anvendelsen af forskning i udviklingen af nye politikker. Forskningsfeltet fremstår overordnet set

¹⁸ Dette felt tæller en række undergrene - heriblandt evalueringsanvendelseslitteraturen og forskningen i evidensbaseret politikudvikling - som nærværende afhandling meget direkte bygger ovenpå. Disse forgreninger deler i høj grad samme teoretiske grundantagelser, hvorfor der i den følgende gennemgang ikke skelnes skarpt mellem de enkelte undergrene.

relativt ateoretisk; i den forstand at de fleste forskningsanvendelsesstudier kun i begrænset omfang anvender eller udvikler teorier til at forstå eller forklare politikudvikling (Alkin & King, 2018; Prewitt et al., 2012). I stedet har fokus til stadighed været udviklingen af præsriptive typologier over forskellige anvendelsesformer (Forss et al., 2002; Mark & Henry, 2004; Weiss, 1979) og faktorer der hhv. hæmmer eller fremmer hensigtsmæssig anvendelse af forskning i udformningen af nye politikker (Johnson et al., 2009; Oliver et al., 2014a). Trods manglen på eksplicit teoretisering omkring politikudviklingsprocesser, så bygger dette forskningsfelt alligevel på nogle klare implicite teoretiske antagelser omkring politikens væsen.

I sin tidlige fase er forskningsfeltet domineret af en rationel og lineær forståelse af politisk beslutningstagen (Boaz & Nutley, 2019; Weiss, 1998). Antagelsen er, at politikudviklingsprocessen forløber gennem forskellige faser: Først defineres problemet, derpå overvejes potentielle løsninger og til sidst udvælges den – på baggrund af den tilgængelige viden – bedst mulige løsning. Den tidlige forskningsanvendelseslitteratur var derfor meget optaget af, hvorvidt evalueringer og anden anvendt forskning blev brugt instrumentelt af de politiske beslutningstagere (Caplan et al., 1975; Weiss, 1972, 1979).

Denne rationelle og instrumentelle forståelse af politikudvikling viger dog i takt med, at empiriske studier viser en stærkt begrænset instrumentel anvendelse af den tilgængelige viden hos politikere og embedsværk. Disse studier medvirker til at fremme en grundantagelse om, at politikens sfære er nærmest immun overfor forskningsverdens viden (Albæk, 1995). Denne forståelse er særligt tydelig i den hyppigt anvendte ”Two Communities” metafor (Caplan, 1979; Dunn, 1980), som har opnået bred tilslutning indenfor forskningsanvendelseslitteraturen. Ideen i ”Two Communities” metaforen er, at man må forstå forskningsproduktion og politikudvikling, som praksisser der udspiller sig i to klart adskilte verdener med forskellige rationaler, belønningssystemer, tidsrammer mv. Denne forskellighed er årsagen til, at evalueringer og andre forskningsbaserede undersøgelser har meget vanskeligt ved at finde instrumentel anvendelse hos politikudviklerne.

3.1.1. FORØGELSEN AF FORSKNINGSANVENDELSE

På trods af at en række nyere studier har sået tvivl om den dikotomiske opfattelse af to distinkte og internt homogene verdener (Newman, 2014; Newman & Head, 2015), så vedbliver ”Two Communities” metaforen med at være et centralt fikspunkt for forskningsanvendelseslitteraturen. Dette ses både ved forskningsfeltets kontinuerlige udvidelse af mulige anvendelsesformer for forskningsbaseret viden. Men det ses også ved at målet om udlede de faktorer der kan ”bygge bro” mellem forskningens og

politikken verden, forbliver forskningsanvendelseslitteraturen *raison d'être* (Haynes et al., 2018; Thornthwaite & O'Neill, 2019).

Forskningsanvendelseslitteraturen har lige siden de første studier af manglende instrumentel anvendelse forsøgt at konceptualisere anvendelsesformer, som forskningen mere realistisk kan have udformningen af nye politikker (Pelz, 1978; Rich, 1977; Weiss, 1979). Store dele af litteraturen opererer i dag med tre overordnede anvendelsesformer: Instrumentel, Konceptuel/Oplysende og Legitimerende/Symbolsk (Alkin & King, 2018). Reelt er der dog langtfra enighed om det præcise antal eller definitionen af disse anvendelsesformer (Dahler-Larsen, 2016). I de senere år har flere forskere endda plæderet for helt at opgive anvendelsesbegrebet og erstatte det med det bredere begreb "Indflydelse" (Kirkhart, 2000; Mark & Henry, 2004). Argumentet er, at dette begreb bedre kan indfange, hvordan forskning kan have konsekvenser, der rækker langt udover anvendelsen af forskningsresultater i konkrete politiske beslutningsprocesser.

Andre studier har konceptualiseret nye forståelser af processen, hvorigennem forskningen rejser ind i politikken sfære. I den første generation af forskningsanvendelsesstudier er fokus på at forbedre kommunikationen imellem de to verdener. Begreber som "Vidensoverlevering" og "Vidensoversættelse" er her udviklet til at fremhæve nødvendigheden af medierende faktorer i forskningens "rejse" ind i politikken sfære. Disse begreber udspringer fra den medicinske verden og idealet om at bringe viden "*from bench to bedside*" (Drolet & Lorenzi, 2011) – dvs. fra universitetet til klinisk praksis. Arbejdet med at udvikle strategier for sådanne translationsprocesser pågår fortsat, men der er en stigende erkendelse af, at manglende eller uhensigtsmæssig forskningsbrug ikke kan isoleres til at være et spørgsmål om manglende oversættelse eller kommunikation (Greenhalgh & Wrienga, 2011). Nyere studier peger således på faktorer relateret til behovet og kapaciteten for forskningsanvendelse i de organisationer, som forventes at anvende denne viden (Boaz & Nutley, 2019). Disse studier inddrager i stigende grad indsigter fra implementeringslitteraturen og de mange komplekse faktorer der spiller ind på, at forskning får indflydelse på politik. Begreber som "Vidensmobilisering" (Ward, 2017) og "Evalueringskapacitet" (Bourgeois & Cousins, 2013) benyttes i stigende grad til at fremhæve betydningen af kontekstuelle faktorer for mobiliseringen og brugen af viden i såvel politik som praksis (Nutley et al., 2007). Disse kontekstuelle faktorer inddeles typisk i bruger-karakteristika, karakteristika ved vidensproducenten, karakteristika ved den viden der produceres og karakteristika ved den givne organisation/sociale sammenhæng, hvori denne viden skal finde anvendelse (Alkin & King, 2018).

3.1.2. ET RATIONELT OG PROBLEMLØSENDE IDEAL

Forskningsanvendelseslitteraturen har igennem disse begrebsudviklinger bevæget sig i retning af en større kompleksitetsforståelse angående politikudviklingsprocesser og forskningens rolle heri. Nærværende afhandling henter således inspiration i det sofistikerede begrebsapparat, som litteraturen har udviklet til at afdække de konkrete faktorer, der påvirker muligheden for, at forskning kan finde anvendelse eller indflydelse i politikudviklingsprocesser. Her er særligt begrebet omkring evalueringssystemer - og afdækningen af de minutiøse processer og procedurer, der understøtter sådanne systemers indflydelse – fundet anvendeligt (jf. kapitel 2).

Forskningsanvendelseslitteraturen har dog også en række teoretiske begrænsninger, som bunder i, at litteraturen - trods en øget forståelse af kompleksiteten i videns-politik relationer - forbliver rodfæstet i en forståelse af politikudvikling som teknisk problemløsning. Forskningen har blik for en lang række (politiske) faktorer, som gør denne problemløsning mindre teknisk effektiv i praksis, men det normative ideal, om at politikudviklingsprocesser både kan og bør gøres mere rationelle/forskningsbaserede og mindre politiserede, vedbliver dog med at præge store dele af litteraturen. Der opretholdes en klar distinktion mellem forskningsbaseret viden på den ene side og politik og magt på den anden. Hermed tolkes enhver afvigelse fra et mere eller mindre eksplicit anvendelsesideal som udtryk for manglende brug eller – endnu værre – misbrug af viden i hænderne på politiske kræfter. Politiske overvejelser, interesser og magt udgør korrumpierende faktorer, som forskningen skal forsøge at navigere udenom og undgå at lade sig besmitte af.

Den intentionelle grundantagelse i anvendelsesbegreberne og den klare konceptuelle separation mellem viden og magt i ”Two Communities” metaforen bevirker, at det gensidigt konstituerende forhold mellem viden og magt i politiske processer ofte forbliver empirisk underbelyst og teoretisk underudviklet i forskningsanvendelseslitteraturen. For at imødekomme disse blinde pletter henter afhandlingen derfor inspiration i policy-litteraturen og særligt forskningsfeltet omkring Kritiske Policy Studier.

3.2. POLITOLOGISKE PERSPEKTIVER PÅ FORSKNINGSANVENDELSE

Politologien trækker på en væsentligt anderledes grundforståelse af politikudvikling end forskningsanvendelseslitteraturen. En forståelse, hvor politikudvikling anskues som værende præget af begrænset rationalitet og ikke-lineære processer (Cohen et al., 1972; Lindblom, 1959; Simon, 1947). Hvor dele af forskningsanvendelseslitteraturen kan klandres for at overvurdere muligheden for instrumentel forskningsanvendelse, så er der indenfor politologien nærmere en tendens til det modsatte. Grundantagelsen

er således, at forskning stort set aldrig influerer direkte på politikken udformning og indhold – andet end gennem understøttelse af allerede eksisterende interesser.

3.2.1. IDEER OG LÆRING I POLITIK

Et af de tidligste opgør med denne antagelse ses hos politologen Hugh Heclo, som påpeger, at indholdet af nye politikker ikke udelukkende bestemmes af magtkampe, men også er resultatet af læringsprocesser, hvor centrale aktører – særligt centraladministrationens embedsfolk – indoptager ny viden og ideer (Heclo, 1974). Flere af Heclos erkendelser har sidenhen fungeret som vigtige inspirationskilder for udviklingen af policy-læringslitteraturen (Bennet & Howlett, 1992; May, 1992; Rose, 1993) og idelitteraturen (Béland & Cox, 2011; Blyth, 2002; Campbell, 1998; Hall, 1993). Begge disse udgør nyere politologiske forskningsfelter, som opponerer mod forståelsen af, at politik primært ændrer sig som konsekvens af ændrede interessekoalitioner eller samfundsmæssige problempres. Policy-læringslitteraturen fremhæver igen og igen Heclos berømte diktum om, at *”Governments not only power (...) they also puzzle”* (Heclo, 1974). Hermed menes der, at nye politikker ikke kun dannes igennem interessekonflikter, men også igennem læring – f.eks. via tidligere erfaringer (Rose, 1993) eller inspiration fra politikker i andre lande (Dolowitz & Marsh, 2000; Stone, 2012). Ide-litteraturen fremhæver, at forestillinger om samfundets mål og midler – som de f.eks. udtrykkes i økonomiske paradigmer (Larsen & Andersen, 2009; Hall, 1993) eller religiøse forestillinger (Pavolini et al., 2017) – også har en selvstændig betydning for udformningen af nye politikker.

Disse forskningsfelter er meget brede og teoretisk diverse, men fælles for dem er, at de tilbyder begreber og teoretiske perspektiver til at forstå, hvordan viden – bredt defineret – kan have en selvstændig indvirkning på politikken udvikling. Særligt forskningen i ideers betydning tilbyder en sofistikeret forståelse af forholdet mellem viden og politikudvikling. Idelitteraturen fremhæver, hvordan ideer – og herunder også den viden som disse trækker på – besidder en magt, som hverken blot kan tilskrives deres objektive sandhedsværdi eller deres legitimerende funktion. Ideer kan selvstændigt påvirke politikken ved f.eks. at ændre centrale aktørers meningsskabelse (Parson, 2007), definere hvilke problemer der kommer på beslutningsagendaen (Kingdon, 1984) eller sætte rammerne for, hvordan politikker normativt vurderes af offentligheden (Carstensen & Hansen, 2019). Ideer udgør således en magtressource, som på forskelligartet og kompleks vis kan influere på politikken udformning (Béland, 2010; Carstensen & Schmidt, 2016). Anskuet gennem dette perspektiv så er ideer og viden fremkommet gennem evalueringer og anden anvendelsesorienteret forskning ikke afskåret fra eller hævet over spørgsmål om værdier, interesser og magt – i.e. politiske spørgsmål. Denne viden er derimod direkte medkonstituerende for, hvilke værdier der lægges til grund for politikken udformning.

Nærværende afhandling trækker på de samme grundforståelser som idelitteraturen, men afviger også herfra ved at fokusere på en form for ideer og et analyseniveau, som sjældent belyses i denne litteratur. Idelitteraturen fokuserer primært på større idekomplekser og hvordan disse indskrives i overordnede samfundsmæssige diskurser. Her tildeles konkrete politikudviklingsprocesser - og de evalueringer og andre forskningsbaserede analyser, der indgår heri - sjældent den store opmærksomhed. Der er således righoldige eksempler på analyser af de spor, som ideer såsom Monetarisme (Hall, 1993), Workfare (Torfing, 1999b) eller Neoliberalisme (Schmidt & Thatcher, 2013) har sat på konkrete politikområder. Men det afdækkes mere sjældent, hvorfor og hvordan lige netop disse ideer inkorporeres i konkrete beslutningsprocesser. Hermed ignoreres ofte den konkrete (institutionelle) kontekst, hvorigennem ideer filtreres før de bliver til konkrete politiske reformer.

Vivien A. Schmidts diskursive institutionalisme (Schmidt, 2008) udgør en af de få undtagelser herfra, idet hun sammensmelter teoretiske perspektiver fra ide-litteraturen og ny-institutionalismen. Den diskursive institutionalisme fremhæver, hvordan de interaktive og kommunikative processer - hvorigennem aktører diskuterer ideer - har afgørende betydning for, hvilke ideer der i sidste ende påvirker politikens udformning. Samtidig fremhæver Schmidt også vigtigheden af at have blik for den institutionelle kontekst, hvori disse ideer finder indflydelse (Schmidt, 2015). Det er netop denne kontekst, som er med til at give mening til ideer og afgøre, hvorfor bestemte ideer har større sandsynlighed for at vinde indflydelse end andre.

Schmidts perspektiv bibringer generelt en større sensitivitet overfor konteksten omkring konkrete politikudviklingsprocesser. Den diskursive institutionalisme forbliver dog hovedsagligt interesseret i overordnede makrodiskurser, hvorfor der primært fokuseres på, hvordan aktører trækker på disse makrodiskurser i konkrete debatter og diskussioner - offentlige såvel som mere lukkede. Sådanne debatter udgør uden tvivl afgørende arenaer for ideers indflydelse på konkrete politikudviklingsprocesser, men de udgør ikke nødvendigvis de centrale arenaer for den særlige type af ideer, som frembringes gennem evalueringer. Både den diskursive institutionalisme og andre undergrene indenfor idelitteraturen savner således et - teoretisk såvel som empirisk - blik for betydningen af ideerne i konkrete evalueringer og policy-analyser. Dette gælder ikke mindst den magt, der ligger i, at disse evalueringer indskrives i embedsværkets procedurer og praksisser for politikudvikling.

Afhandlingen henter derfor sin primære teoretiske inspiration i en gren af policy-forskningen, der deler idelitteraturens komplekse forståelse af sammenhængen mellem politik, ideer og magt, men som samtidig har blik for evalueringers indflydelse på konkrete politikudviklingsprocesser: Nemlig Kritiske Policy Studier.

3.2.2. KRITISKE POLICY STUDIER

Kritiske Policy Studier er – ligesom forskningsanvendelseslitteraturen – udsprunget af en grundlæggende desillusion over den manglende eller uhensigtsmæssig anvendelse af policy- og evalueringsforskningens resultater. Dette ledte en række policy-forskere til at rejse en grundlæggende kritik af den eksisterende policy- og evalueringsforskning (Brunner, 1982; Fischer, 1980; Rein, 1976; Tribe, 1972). Disse forskere anskuede problemet med manglende eller forkert anvendelse af forskning, som en direkte konsekvens af, at den eksisterende policy-forskning søgte tekniske løsninger på grundlæggende normative spørgsmål (Fischer, 1995). Med inspiration fra Jürgen Habermas' kritik af teknokratismen og positivismen (Habermas, 1971), begyndte en række forskere at plædere for alternative tilgange til policy-analyser og evalueringer, hvor argumenter og normative spørgsmål i højere grad inddrages (Fischer & Forester, 1987; 1993; Torgerson, 1995). Disse tilgange er sidenhen samlet under betegnelsen Kritiske Policy Studier (KPS), som i dag både trækker på arven fra Habermas teori om kommunikativ rationalitet (Habermas, 1990a), men også henter inspiration fra fortolkende og post-strukturalistiske positioner – herunder særligt Michel Foucaults' forfatterskab (Fischer & Gottweiss, 2012).

KPS adskiller sig fra majoriteten af policy-forskningen ved direkte at fremhæve den rolle, som værdier og normative spørgsmål spiller i politikudviklingsprocesser og ved at afvise det positivistiske fundament for policy-analysen (Fischer et al., 2015). Trods mange forskelligartede undergrene så udgør disse to aspekter de fælles pejlemærker for KPS. Forskningsfeltet er et spejlbillede på forskningsanvendelseslitteraturen, da begge forskningsfelter har deres primære empiriske interesse i, hvordan anvendelsesorienteret forskning – såsom evalueringer og policy-analyser - benyttes i udviklingen af nye politikker. Med sit udgangspunkt i en kritisk, fortolkende og anti-positivistisk tradition, afviger KPS dog fra størstedelen af forskningsanvendelseslitteraturen i sine teoretiske grundantagelser omkring forholdet mellem viden og politikudvikling.

3.2.2.1 Værdi-fakta dikotomien

KPS gør op med den værdi-fakta dikotomi, som gennemsyrrer positivistisk funderet samfundsforskning. I en positivistisk forståelse er samfundsvidenskabernes formål at udlede objektive fakta om den sociale verden. Værdier anskues i den forbindelse som helt og holdent subjektivt funderede (Putnam, 1997). Værdier hverken kan eller bør derfor indgå i videnskabelige undersøgelser – hverken som forudgående præmis eller genstandsfelt. Denne dikotomiske opsplitning er også tydelig i store dele af

forskningsanvendelseslitteraturen, hvor der – implicit eller eksplicit – opstilles klare distinktioner mellem forskning og politik, viden og interesser. Ifølge kritikerne indenfor KPS fører denne opsplitning til en bekvem, men i sidste ende uholdbar, arbejdsdeling mellem policy-analytikere og politikere. Tanken er, at politikerne fastlægger de gældende politiske målsætninger og værdier gennem diskussion, deliberation og interessekampe. Herefter kan policy-analytikerne træde til for at fastlægge de konkrete politikker, som mest effektivt kan opnå disse målsætninger og værdier (Fischer, 1995). Som vist i foregående afsnit så anerkender nyere bidrag indenfor forskningsanvendelseslitteraturen, at denne skarpe opdeling ikke i praksis lader sig gøre, idet politiske hensyn altid influerer på politikudviklingsprocesserne. Dette anskues dog som en konsekvens af den politiske sfæres natur, fremfor som et forhold der også er iboende forskningen. Værdi-fakta dikotomien opretholdes således i teorien om end ikke i praksis.

KPS gør op med denne forestilling ved at synliggøre, hvordan værdispørgsmål altid spiller en eksplicit eller implicit rolle i samfundsforskning. KPS trækker på en grundlæggende konstruktivistisk forståelse af den sociale verden, hvor begrebslige konstruktioner anskues som medkonstituerende for den sociale virkelighed (Fischer, 1995, 13). Dette gælder også samfundsvidenskabelige begreber, hvorfor forskernes metodiske og teoretiske valg altid vil indeholde implicite værdidomme. I stedet for at opretholde værdineutralitet som et ikke-opnåeligt ideal, advokerer en række forskere indenfor KPS for en mere eksplicit inkorporering af normative spørgsmål i forskningen. Dette udmøntes i en todelt strategi, hvor normative spørgsmål undersøges empirisk samtidig med at tekniske spørgsmål underlægges normative vurderinger (Saretzki, 2015). I den forstand bliver samfundsforskning - og særligt policy-analyser og evalueringer - ikke blot anskuet som redskaber til at udlede den teknisk mest effektive løsning. Denne forskning bør nærmere belyse de værdier, der er på spil i løsningen af specifikke samfundsmæssige problemer.

3.2.2.2 Politikudvikling som meningsskabelse

Indenfor KPS anskues politikudviklingsprocessen derfor som en proces, hvor værdier og mål gennemgår en løbende omformning og genforhandling. KPS gør op med synet på politikudvikling som en klart afgrænset sfære. I stedet anskues politikudvikling som en fortløbende diskursiv kamp omkring definitionen og conceptualiseringen af problemer, løsninger og kriterierne for at evaluere disse (Fischer & Gottweiss, 2012). Politikudvikling handler derfor ikke udelukkende om at finde tekniske løsninger på prægvide problemer, men er netop en meningsskabende proces, hvor problemet konstrueres – både i offentlighedens og i de centrale beslutningstagers øjne.

3.2.2.3 Mod en alternativ forståelse af viden-politik naksuset

Med disse alternative forståelser af forskning såvel som politikudvikling åbner KPS op for en radikalt anderledes måde at studere forskningens indflydelse på politikudvikling, end det er tilfældet indenfor forskningsanvendelseslitteraturen. KPS retter opmærksomheden mod de iboende værdier og rationaler i den anvendelsesorienterede forskning og undersøger, hvordan disse fordrer/hæmmer bestemte former for problemkonstruktion og meningsskabelse. Der opereres ikke med en forestilling om en rationel forskningsverden, som er i risiko for at blive kontamineret i mødet med en irrationel politisk verden. Derimod fokuseres der på de rationaliteter, som forskellige former for viden trækker på – hvad end der er tale om forskningsbaseret viden, erfaringsbaseret viden eller en helt tredje type af viden. Dette betyder ikke, at KPS er i opposition til, at forskning anvendes i udviklingen af nye politikker. Det betyder blot, at dette forskningsfelt har fokus på de normative implikationer, som altid følger af, at en bestemt form for viden anskues som særlig rationel eller nyttig.

Sammenlignet med forskningsanvendelseslitteraturen tilbyder KPS en begrebslig ramme om studiet af evidensbaseret politikudvikling, som muliggør, at de bredere konsekvenser af dette ideal kan indfanges. Konsekvenser, der ikke blot kan anskues som en særlig form for brug eller misbrug af evidensbaseret viden, men som potentielt rækker videre end de umiddelbare intentioner hos givne ”brugere” og påvirker hvilke former for værdier, interesser og problemforståelser, der fordres af denne viden.

3.3. AFHANDLINGENS TEORETISKE RAMMEVÆRK

På baggrund af ovenstående inspirationskilder ekspliciteres i det følgende afhandlingens teoretiske ramme omkring studiet af relationen mellem viden og politikudvikling – herunder de ontologiske og epistemologiske grundantagelser, der danner baggrund herfor. Denne teoretisk ramme udgør det centrale referencepunkt for afhandlingens valg af undersøgelsesdesign (jf. kapitel 4) såvel som vinklingen af de enkelte analyser (jf. kapitel 5).

3.3.1. ET FORTOLKENDE OG KONSTRUKTIVISTISK UDGANGSPUNKT

Nærværende afhandling placerer sig indenfor en fortolkende og socialkonstruktivistisk forskningstradition. Fortolkende samfundsvidenskab sættes ofte lig den hermeneutiske eller fænomenologiske videnskabsteoretiske position (Berg-Sørensen, 2012) og en bestemt metodologi med vægt på forståelse fremfor forklaring (Brinkmann, 2012). Politologerne Mark Bevir og Rod Rhodes

argumenterer dog for, at man må forstå fortolkende samfundsvidenskab bredere end dette (Bevir & Rhodes, 2003; Bevir, 2010; Rhodes, 2017). Ud fra et filosofisk - fremfor metodologisk eller epistemologisk – udgangspunkt har de udviklet den overliggende betegnelse ”Fortolkende Politologi” (Interpretive Political Science). Denne samlebetegnelse dækker over en bred gruppe af forskningsretninger, som både tæller hermeneutiske, socialkonstruktivistiske og kritiske videnskabsteoretiske positioner. Det samlende element for disse forskellige traditioner er, at fortolkende politologer anskuer deres studieobjekt som meningsbærende menneskelige handlinger (Bevir & Blakely, 2018). Menneskelige handlinger udgør naturligvis det grundlæggende studieobjekt for al politologi, men den fortolkende tilgang adskiller sig ved at advokere for, at disse handlinger kun kan forstås og/eller forklares ud fra den mening handlingerne udtrykker. Ergo kræver dette, at de observerede handlinger fortolkes.

Ud fra dette fortolkende imperativ tager afhandlingen ydermere udgangspunkt i en socialkonstruktivistisk forståelse af genstandsfeltet. Socialkonstruktivisme kan – ligesom fortolkende samfundsvidenskab – ikke forstås som ét samlet hele, men udgøres derimod af mange forskellige afarter (Collin, 2003). Der skal ikke redegøres for disse forskellige retninger her, idet afhandlingens socialkonstruktivistiske udgangspunkt ikke skal forstås som en trosbekendelse til et klart afgrænset videnskabsteoretisk idekompleks. Det socialkonstruktivistiske udgangspunkt kan formuleres langt mere lavpraktisk som afhandlingens grundlæggende antagelse om, at ”alt kan være anderledes”. I denne antagelse ligger en anti-essentialistisk tilgang og et fokus på videns kontingente karakter, som også kendetegner de fleste former for socialkonstruktivisme (Rasborg, 2009). Udgangspunktet for afhandlingen er, at fænomenerne evidensbaseret viden og evalueringssystemer er konstruktioner, som bør analyseres som sådan. I denne antagelse ligger hverken en ontologisk afvisning af disse fænomeners ”realitet” eller en normativ afvisning af fænomenernes værdi. Sociale fænomener er nemlig ikke mindre virkelige, blot fordi de er konstruerede. Som det illustrativt påpeges af Bruno Latour, så vil de færreste betvivle bygningsværkers soliditet og realitet, selvom disse tydeligvis er konstruerede gennem bestemte metoder og materialer (Latour, 2005). På samme måde ligger der heller ikke en normativ kritik i at betegne et fænomen som konstrueret, idet eventuelle alternativer også nødvendigvis må bygge på konstruktioner. Hvis der ligger en iboende kritisk brod i afhandlingens socialkonstruktivistisk tilgang, så er det nærmere den, der ligger implicit i antagelsen om, at alt kan være anderledes. Med denne antagelse vil der altid være en naturlig skepsis overfor partikulære fænomener – såsom det evidensbaserede evalueringssystem – som påstår at kunne frembringe sandheden eller løsningen (jf. også kapitel 6).

3.3.1.1 Meningsskabelse som epistemologisk præmis

Det følger naturligt af ovenstående filosofiske og videnskabsteoretiske udgangspunkt, at aktørers meningsskabelse udgør et helt centralt fokuspunkt for afhandlingen. Hvis sociale fænomener udgøres af meningsbærende handlinger, så må vi forstå den bagvedliggende meningsskabelse for at forstå og forklare disse handlinger. Som påpeget af Mark Bevir og Jason Balekly så kræver en sådan forståelse dog en erkendelse af den holistiske og historiske karakter ved menneskelig meningsskabelse (Bever & Blakely, 2018). Meningsskabelse er holistisk i og med, at konkrete handlinger og udsagn gives mening i relation til den kontekst og meningshorisont, som handlingen/udsagnet trækker på. Og da denne meningshorisont også altid er indlejret i en bestemt historisk kontekst, kan handlinger og udsagn ikke forstås eller forklares i ahistoriske termer og modeller. Det er netop ud fra denne erkendelse, at foregående kapitel (jf. kapitel 2) tilbyder en detaljeret beskrivelse af, hvordan idealet om evidensbaseret politikudvikling har udformet sig på beskæftigelsesområdet i Danmark. For at forstå de handlinger og udsagn, som analyseres i afhandlingens enkelte analyser (jf. kapitel 5), er det nemlig ikke nok at forstå evidensbaseret viden som en generisk kategori af viden fremkommet gennem brugen af et bestemt forskningsdesign (RCT). Man må forstå den konkrete systemiske form, som idealet om evidensbaseret politikudvikling har taget i Beskæftigelsesministeriet og hvordan dette relaterer sig til historikken på det beskæftigelsespolitiske felt i Danmark.

Nærværende afhandling opponerer derfor imod to gængse misforståelser omkring forskning, der har meningsskabelse som epistemologisk præmis (Bever & Blakely, 2018): (1) At fortolkning af mening blot anskues som en ekstra betingende, som samfundsforskere skal være opmærksomme på når de opstiller forklaringsmodeller. Og (2) at fortolkning af mening kun kan øge vores forståelse af et givent fænomen, men aldrig bidrage til forklaringen af dette.

Den første misforståelse kendetegner studier, som anerkender betydningen af de studerede aktørers forståelse af et givent fænomen, men blot anskuer sådanne ”overbevisninger” eller ”ideer” som en ekstra forklarende variabel. Dette er f.eks. tilfældet i dele af den førnævnte politologiske idelitteratur (jf. afsnit 3.2.1). Som påpeget af de mere socialkonstruktivistisk orienterede forskere indenfor den idemæssige forskningstradition så er dette dog udtryk for en forsimplet forståelse af ideers betydning (Blyth, 2011; Hay, 2011). Fremfor at udgøre endnu en forklarende variabel så argumenterer disse forskere for, at ideer udgør selve den prisme, hvorigennem ”Interesser”, ”Institutioner” og andre forklarende faktorer fortolkes og dermed konstrueres. Ideer giver således interesser og institutioner deres forklaringskraft. Et lignende argument fremsættes af Bever og Blakely når de beskriver, hvordan materielle såvel som immaterielle forklaringsfaktorer (f.eks. klasser eller økonomiske paradigmer) i sidste ende får deres realitet - og dermed

forklaringskraft - igennem aktørers fortolkninger af disse faktorer (Bevir & Blakely, 2018, 69).

Den anden misforståelse relaterer sig til den gængse skelnen mellem forskning, der søger at forstå og forskning, der søger at forklare (Dilthey, 1991). Den dominerende antagelse indenfor samfundsforskningen er, at bestemte – ofte kvantitativt funderede – forskningstilgange kan forklare sociale fænomener gennem opstillingen af nomologisk-deduktive forklaringsmodeller (Lippert-Rasmussen, 2012). Andre grene af samfundsforskningen kan derefter stille skarpt på aktørers meningsskabelse og øge vores forståelse for, hvorfor forklaringsmodellernes årsager førte til lige netop de effekter, som de gjorde (Brinkmann, 2012). I denne arbejdsdeling står de fortolkende tilgange for at forstå et fænomen, hvorimod andre tilgange må anvendes for at forklare det. Denne dikotomiske opdeling afvises i nærværende afhandling, som i stedet argumenterer for, at det fortolkende perspektiv er helt nødvendigt for at forklare et socialt fænomen. Dette skyldes igen, at meningsskabelse udgør selve den epistemologiske præmis for samfundsforskning. Det at ”forklare” vil grundlæggende sige at relatere et fænomen til et andet. Men som beskrevet af Bevir og Blakely så udgør sådanne relationer ikke generelle eller mekaniske love (Bevir & Blakely, 2018, 36). Sammenhænge mellem fænomener må i stedet forstås som historisk og kontekstuel betingede. Forklaringer indenfor samfundsvidenskaberne har derfor en narrativ karakter, hvor man rekonstruerer de overbevisninger og den kontekst, som har givet mening til et givent fænomen (Bevir & Blakely, 2018, 54). Nærværende afhandling tilbyder i den forstand en historisk og kontekstuel rekonstruktion af fremkomsten af en bestemt evidensbaseret vidensform og de sæt af praksisser, handlinger og overbevisninger, der påvirkes af denne vidensform.

I afhandlingens kapitel 4 vil jeg gå i dybden med de metodiske spørgsmål, som følger af ovenstående. Her skal det blot fremhæves, at fortolkningen af sociale fænomeners mening – og disses kontingente natur - udgør det epistemologiske grundlag for nærværende afhandlings undersøgelse af konsekvenserne ved evidensbaseret politikudvikling. Dette udgangspunkt går igen i alle afhandlingens artikler. I artikel 1 og 2 i form af afdækningen af det historisk kontingente grundlag for evalueringsmetoderne og effektmålene og afdækningen af de meningshorisonter, som frembringes når beskæftigelsespolitikken anskues gennem disse mål og metoders prisme. I artikel 3 og 4 ses dette bl.a. ved den centrale betydning som aktørernes fortolkning af det evidensbaserede evalueringssystem tildeles.

3.3.1.2 Viden og magt som gensidigt konstituerende fænomener

Fælles for alle artiklerne er et blik for, hvordan idealet om evidensbaseret politikudvikling både konstitueres af og er medkonstituerende for den

meningsskabelse som finder sted på beskæftigelsesområdet. Gennem dette blik åbenbares det reciprokke ved sammenspil mellem viden og magt, som udgør det andet centrale element i afhandlingens teoretiske ramme. Intet sted er dette forhold beskrevet så teoretisk prægnant som i Michel Foucaults forfatterskab.

Foucault forstår grundlæggende viden og magt som to gensidigt konstituerende fænomener. Hermed gør han op med en af de helt centrale forestillinger indenfor samfundsvidenskaberne og særligt store dele af politologien: Nemlig at viden og magt er hinandens modsætninger. Hvor magten bestemmer, antages viden – forstået som sandheden – at lide. Omvendt er forhåbningen også altid, at viden kan konfrontere og udfordre magten ved at ”*Speak Truth to Power*” (Wildavsky, 1979)¹⁹. Som vi så i de foregående afsnit, så er dette i høj grad også en forestilling, der fortsat dominerer indenfor forskningsanvendelseslitteraturen (jf. afsnit 3.1). For at forstå Foucaults radikalt anderledes konceptualisering af forholdet mellem viden og magt, er det vigtigt først at forstå hans særegne tilgang til studiet af disse fænomener.

Foucaults grundlæggende interesse for videns-magt neksusset skal ses i forlængelse af hans centrale kritiske projekt, som han opsummerer på følgende måde i en af sine sidste udgivelser:

My objective, instead, has been to create a history of the different modes by which, in our culture, human beings are made subjects.

(Foucault, 1982).

Her skal ordet subjekt forstås dobbelttydigt, da det både henviser til processen, hvorigennem individer gøres til subjekter for andres styring og kontrol, men også måden hvorpå individer kommer til at erkende dem selv som et bestemt subjekt. Det Foucault viser i sine forskellige studier er, at denne subjektivering er nært knyttet til de dominerende viden-magt relationer i samfundet. Nye forståelser af forbrydelser lærer os at erkende forbrydere som subjekter, der skal disciplineres for at kunne genindtræde i samfundet (Foucault, 1991). En hel videnskab om seksuelle perversiteter lærer os at udskille individer som homoseksuelle, pædofile mv. og derpå handle på sådanne afvigelser (Foucault, 1990). Lignende processer finder Foucault også på mere aggregeret niveau, hvor den politiske økonomis opståen i 1700-tallet lærer os at erkende statens befolkning som en biologisk population, hvis overordnede trivsel og funktionalitet skal sikres (Foucault, 2008a). Listen med eksempler fra

¹⁹ Hos Wildavsky refererer denne sætning ikke til hans egen forståelse af videns-magt relationer, men derimod til den dominerende selvforståelse i den policy-analytiske tradition.

Foucaults forfatterskab er lang, men den gennemgående pointe er, at det er igennem viden-magt relationer, at aktører gøres til bestemte subjekter for egen og andres erkendelse og handling.

I forlængelse heraf anlægger Foucault en speciel forståelse af både viden- og magtbegrebet. Man kan sige, at Foucault ikke opererer med et specifikt vidensbegreb, men derimod interesserer sig for al viden, der i en givne periode anses som ”sandhed”. Foucault er således ikke interesseret i at bedømme om forskellige former for viden er mere eller mindre objektivt sande eller brugbare. I stedet er Foucault interesseret i de teknikker og processer, hvorigennem ”sande” udsagn frembringes og hvilke subjektpositioner disse udsagn fordrer. Foucault opponerer ikke mod, at sandhed kan findes, han påpeger blot, at sandheder altid må anskues i flertal og som historisk og kontekstuel betingede. Derfor vil Foucault altid spørge ind til herkomsten af en given sandhed for at vise, hvordan denne historie ofte er langt mere konfliktfyldt og modstridende end den præsenteres i nutiden. Foucault benytter i den forbindelse begrebet ”Sandhedsregime” (Regime of Truth) til at beskrive den situation, hvor en bestemt måde at producere sandhed - på et givent tidspunkt og i en given kontekst - bliver den dominerende og alment anerkendte (Foucault, 1980a):

(...) that is, the types of discourse which it accepts and makes function as true; the mechanisms and instances which enable one to distinguish true and false statements, the means by which each is sanctioned; the techniques and procedures accorded value in the acquisition of truth; the status of those who are charged with saying what counts as true.

(Foucault, 1980a, 131).

Foucault påpeger i forlængelse heraf, at det i moderne samfund ofte er den videnskabelige diskurs, der anses som værende i stand til at frembringe ”sande udsagn”.

Med begrebet sandhedsregime formulerer Foucault hermed den klare forbindelse han ser mellem viden – og i stigende grad videnskabelig viden – og så magt og styring. Her er det dog vigtigt at være opmærksom på, at Foucault har en væsentligt anderledes forståelse af magt end den gængse opstilling af ”magtens tre ansigter” (Bachrach & Baratz, 1962; Dahl, 1957; Lukes, 1974). Trods stærkt divergerende definitioner så anskues magten i alle tre af disse ”ansigter” som en kapacitet hos den magtfulde, der på forskellig vis begrænser, den som magten udøves over. Foucault påpeger derimod, at magt må forstås relationelt og processuelt frem for som en kapacitet man kan besidde. Magt forekommer, og kan kun studeres, igennem de relationer, hvor den udøves. Samtidig må disse magtrelationer ikke udelukkende anskues som

begrænsende, idet de også kan være faciliterende og produktive²⁰ (Foucault, 1990, 92-96). Magt er produktiv, fordi den disponerer for og muliggør bestemte typer af handlen – på os selv såvel som på andre. Magten afhænger dermed også altid af en grundlæggende handlefrihed hos dem, som den udøves over. Magt er derfor aldrig fuldt ud determinerende (Foucault, 1982). I Foucaults optik må magt derimod anskues som en strukturering af aktørers handlerum, der gør bestemte handlinger mulige og som dermed også fordrer bestemt subjekter.

Her er vi fremme ved den gensidigt konstituerende natur i forholdet mellem viden og magt. Handlingen på os selv og andre – igennem magtrelationer og magtteknologier – afhænger af, at vi erkender sandheden om hvem vi på nuværende tidspunkt er, og hvem vi bør sigte mod at blive. Vi lærer f.eks. sandheden om afvigerne i samfundet og igangsætter på baggrund heraf en disciplinering, som transformerer dem til mønsterborgere. Dette viden-magt forhold skal ikke læses som en ensrettet og lineær proces fra viden til magt. Som Foucault flere steder påpeger så produceres sandheden altid i en verden, der allerede er gennemsyret af magtrelationer (Foucault, 1980a). Viden er således aldrig fuldkommen fri, men vil altid være påvirket af de allerede givne sandhedsregimer og eksisterende styringsambitioner. Produktionen af viden vil dog også altid fordrer nye magtrelationer. Hermed må viden-magt forholdet ansskues som gensidigt og præget af en kontinuerlig vekselvirkning, hvor viden både er årsag til og effekt af magtrelationerne i samfundet. Som jeg bl.a. viser i artikel 1 (jf. kapitel 5), så afhænger opblomstringen af studier af aktiveringsforanstaltningernes effekter både af en interesse hos forskerne og en efterspørgsel i centraladministrationen efter denne viden. Men i takt med at studierne udvikler nye metoder og mål for at undersøge arbejdsløshedsproblemet, så fordrer de også nye måder at handle på de arbejdsløse, hvilket igen fordrer nye former for studier.

3.3.1.3 Aktørernes rolle i viden-magt relationerne

Med det fortolkende udgangspunkt anlægger afhandlingen en forståelse af den sociale virkelighed som konstitueret af aktørers meningsskabelse. Og med Foucaults viden-magt neologisme tilbydes en sofistikeret forståelse for, hvilken rolle viden, og særligt videnskabelig viden, spiller i denne meningsskabelse. Evalueringer og anden anvendt forskning kan dermed anskues som måder at skabe verden, fremfor blot som måder at undersøge verden. Her er det dog nødvendigt at adressere nogle mulige spændinger imellem de ovennævnte perspektiver.

²⁰ Dette ligger også i fin forlængelse af magtbegrebets etymologiske rødder i betydningen af en ”kunnen” eller ”formåen”.

Foucault beskyldes ofte for at udviske aktørers agens igennem sit fokus på overordnede diskurser, magtteknologier og sandhedsregimer. Fortolkende samfundsvidenskab – særligt i de mere fænomenologiske varianter - klandres derimod ofte for at tildele aktørenes egen meningsskabelse og agens for stor betydning og dermed overse de bindinger, som overliggende strukturer lægger. De to perspektiver kan dermed umiddelbart synes modstridende. Jeg vil dog argumentere for, at disse kritikker beror på en for entydig læsning af både Foucault og det fortolkende perspektiv.

Det er korrekt, at Foucault i sine historiske studier ikke levner megen plads til aktørernes egne fortolkninger af de givne styringsteknologier og sandhedsregimer. Aktørerne forbliver således tavse, hvilket bl.a. Habermas også har pointeret i sin kritik af Foucault (Habermas, 1990b). Dette kan dog anskues som en metodisk frem for teoretisk begrænsning i Foucaults forfatterskab. I sin beskrivelse af magtens forskellige udformninger fremhæver Foucault igen og igen, at magtudøvelse afhænger af friheden hos dem den udøves over (Foucault, 1982), at magt altid fordrer modstand eller modmagt (Foucault, 1980a) og at dominerende diskurser aldrig er så entydige og lukkede, at de ikke kan spændes for nye aktørers alternative mål (Foucault, 1990). Foucault fremhæver f.eks., hvordan kategorien ”Homoseksualitet” - oprindeligt konstrueret af den medicinske videnskab for at kontrollere og disciplinere bestemte seksuelle afvigelser – efterhånden blev en afgørende kategori for seksuelle minoriteters kamp for lige rettigheder (Foucault, 1990). Teoretisk er der således rum for aktørers agens i Foucaults begrebsapparat, om end dette ikke altid kommer til udtryk i hans egne historiske studier.

På den modsatte side af aktør-struktur-skellet er det samtidig tydeligt, at et fokus på aktørers meningsskabelse ikke nødvendigvis fører til en naiv fænomenologi, hvor muligheden for individers autonome handlen overvurderes. Mark Bevir påpeger, at man må skelne mellem autonomi og agens (Bevir, 2010a; Bevir, 2011; Bevir & Blakely, 2018). Bevir afviser således ideen om fuldt autonome aktører, men påpeger at dette ikke samtidig betyder, at man må afvise muligheden for aktørers agens. Denne agens må blot forstås som ”situeret” (Bevir, 2011), idet aktører altid er indlejret i eksisterende meningshorisonter, som både er givet af en historisk tradition og en nuværende praksis. Disse eksisterende meningshorisonter udøver en magt over individer, idet de disponerer for bestemte overbevisninger og handlinger. De er dog – præcis som hos Foucault – aldrig fuldt lukkede eller entydige. Aktører vil således møde konkrete dilemmaer, som udfordrer eksisterende meningshorisonter og ansporer dem til at gentænke og genforme nye meningshorisonter.

Ud fra disse præciseringer står det klart, at der ikke nødvendigvis er en modsætning mellem en fortolkende tilgang til aktørers meningsskabelse og en Foucauldiansk forståelsesramme for videns-magt relationen. Som også illustreret i kapitel 2, så spiller

både individuelle aktører og de givne meningshorisonter afgørende roller i konstruktionen af det evidensbaserede evalueringssystem. Og som vi ser i artikel 3 og 4, så skaber evalueringssystemet også efterfølgende sine egne praksisser og meningshorisonter, der påvirker aktørernes fremtidige agens og handlemuligheder.

3.3.2. STUDIET AF EVIDENS OG POLITIKUDVIKLING

De ovenfor præsenterede perspektiver udgør det teoretiske rammeværk omkring afhandlingens konkrete empiriske undersøgelse. Dette har konsekvenser for, hvordan fænomenerne politikudvikling, viden, og relationen herimellem, forstås og studeres.

3.3.2.1 Politikudvikling

Processen hvorigennem politiske reformer udformes og implementeres, er forsøgt anskueliggjort igennem mange forskellige heuristikker - f.eks. faser eller cyklusser (Parsons, 1995). I den forbindelse betegnes politikudviklingsprocessen typisk som en fase, der ligger efter definitionen af problemet og som udmønter sig i et konkret beslutnings- eller reformforslag. Denne opdeling har foranlediget mange forskere til at anskue politikudvikling som en proces, der ideelt set kan adskilles fra den politiske diskussion af værdier og problemforståelser. Politikudvikling forstås dermed som opstillingen af løsninger på prægivne problemer. I nærværende afhandling anskues politikudvikling i stedet som en proces for meningsskabelse, hvor et virvar af aktører og praksisser løbende konstituerer både politikens problemer, værdier, målsætninger, løsninger, målgrupper mv. Opstillingen af ministerielle procedurer eller udformningen af evalueringskriterier og -metoder må således anskues som ligeså centrale dele af den politiske meningsskabelse som folketingsdebatter og regeringsforhandlinger.

For at forklare hvorfor en beskæftigelsespolitisk reform fik det indhold eller den beslutningsproces som den gjorde, må vi derfor undersøge, hvilke problemforståelser der kom til at dominere i blandt de relevante aktører. Her vil et virvar af meningsskabende kilder altid påvirke de dominerende problemforståelser, men i dette virvar fokuserer denne afhandling på det aftryk, som sættes af den iboende rationalitet i idealet om evidensbaseret politikudvikling.

3.3.2.2 Viden

I analysen af evidensbaseret politikudvikling afvises – ud fra ovenstående teoretiske perspektiver - en tingsliggørelse af viden, hvor ”evidensbaseret” er noget en politik kan være i større eller mindre grad. I stedet giver det Foucauldianske perspektiv et blik for de diskurser, procedurer og processer, som muliggør at noget beskrives som evidensbaseret eller ej. Denne anti-essentialisme og –objektivismen strækker sig dog ikke kun til prædikatet ”evidensbaseret”, men former også forståelsen af de konkrete teknikker og metoder, hvormed evidensbaseret viden produceres. Som vi vil se i artikel 1 og 2, så anskues effekttyper såsom motivations-, fastholdelses- eller opkvalificeringseffekter ikke som faste entiteter ude i virkeligheden, der bare venter på at blive opdaget ved hjælp af de rette metoder. Sådanne effekter konstrueres og opnår deres realitet igennem de specifikke evalueringsteknikker, hvormed de måles. Dette betyder ikke, at sådanne effekttyper blot er en illusion, som vi uden problemer kan eller bør kaste af os. Effektmålingerne indskrives sig i et større sandhedsregime for, hvordan man vurderer sandt og falsk på det beskæftigelsespolitiske felt. De er ydermere bundet op på en række historisk betingede praksisser og politikker, der i stigende grad er gearret mod at få arbejdsløse hurtigst muligt ud af arbejdsløshedssystemet. I en Foucauldiansk optik kan effektmålingerne derfor siges at indskrive sig i en større viden-magt relation, som markerer det i virkeligheden, som ikke eksisterer, men som gennem denne markering alligevel bliver mulig at handle på (Foucault, 2008b, 19). Pointen er her, at evidensbaseret politikudvikling ikke anskues som et fænomen, der har en substantiv og fast form, men nærmere som en rationalitet (jf. kapitel 1). En rationalitet, der dog har reelle og materielle konsekvenser for konkrete politikker og praksisser, netop fordi den indskrives i disse (jf. kapitel 2). Man kan således anskue evidensbegrebet på samme måde, som Mitchell Dean beskriver magtbegrebet: Som et fænomen uden substantiv form, men som alligevel kun kan studeres og erkendes gennem dens indskrivning i substantive procedurer, teknikker, politikker mv. (Dean, 2012, 113) – i.e. igennem evalueringssystemet.

3.3.2.3 Viden i politikudvikling

Endeligt bevirker ovenstående tilgang til studiet af politikudvikling og viden også, at metaforer såsom ”vidensanvendelse” må modificeres eller opgives. Viden udgør ikke blot redskaber eller byggeklodser, som aktører kan anvende i bestemte faser og på bestemte tidspunkter og så lægge fra sig igen. Viden indgår - både bevidst og ubevidst – som rationaler i en kontinuerlig meningsskabende proces i politikudviklingen. Her kan aktører naturligvis benytte rationalerne som en slag ”kroge”, hvorpå de kan hænge egne formulerede interesser (Flyvbjerg, 1991a). Denne agens er dog altid situeret, hvorfor aktørerne ikke blot kan fra- og tilvælge rationaler efter forgodtbefindende. På samme måde kan de videre konsekvenser, ved at et bestemt rationale bliver dominerende, ikke forudsiges eller fuldt ud bestemmes af aktørerne. Et eksempel på

dette ses i artikel 4, hvor de foregående års institutionalisering af det evidensbaserede ideal for politikudvikling tilbyder en ”krog”, som centraladministrationen kan bruge i reformeringen af styringsredskaberne rettet mod de kommunale jobcentre. Tilstedeværelsen af dette ideal giver således en legitimitet til centralistiske styringsforsøg, desuagtet hvorvidt dette var intenderet ved opbygningen af det evidensbaserede evalueringssystem.

Ved at afvise anvendelsesmetaforen frigøres analysen fra et fokus på intenderede eller ikke-intenderede former for vidensanvendelse til fordel for et fokus på de bredere konsekvenser ved institutionaliseringen af denne viden. Det vil sige de interessepositioner, værdier, problemforståelser osv., som hhv. fordres eller hæmmes gennem institutionaliseringen af rationalet om evidensbaseret politikudvikling.

3.4. OPSUMMERING

I ovenstående kapitel er afhandlingens teoretiske inspirationskilder blevet præsenteret. Det er anskueliggjort, hvordan afhandlingen trækker på litteraturen indenfor Kritiske Policy Studier, som sammensmelter centrale teoretiske antagelser og fokusområder fra dele af både forskningsanvendelses- og policy-litteraturen. Herpå blev det forklaret, hvordan afhandlingens udgangspunkt i en fortolkende og socialkonstruktivistisk position sætter meningsskabelse og videns-magt relationer i centrum af analyserne. Endeligt blev det præciseret, hvordan denne teoretiske forståelsesramme påvirker studiet af forholdet mellem politikudvikling og evidensbaseret viden.

KAPITEL 4. METODE OG ANALYSESTRATEGI

Hvad er godt, Faidros, og hvad er ikke godt... behøver vi at spørge andre for at fortælle os dette?

(Sokrates, citeret i Pirsig, 1977)

I standard tekstbøger omhandlende forskningsdesign og –metoder indenfor samfundsvidenskaberne fremhæves det ofte, at brugen af bestemte regler og metoder til at foretage slutninger på baggrund af empiriske observationer udgør det fælles grundlag for al samfundsforskning. Som King, Keohane og Verba formulerer det i deres beskrivelse af kernen i samfundsvidenskab: *"The content is the method"* (King et al., 1994, 9). Heraf følger typisk en udvalgt "menu" af konkrete undersøgelsesdesign og metoder, som, ved korrekt brug, kan øge undersøgelsens validitet, reliabilitet og replicerbarhed.

Kritikere har påpeget, at sådanne metodeforskrifter og –idealer på forhånd afskriver en lang række forskningsprojekter og –områder som uvidenskabelige. Argumentet hos kritikerne er, at des mere rigide og tekniske metodeforskrifter der appliceres, des mere sandsynligt bliver det, at forskningen kun kan besvare mindre og primært tekniske spørgsmål. Denne kritik kan dog også have den konsekvens, at opgøret med en urealistisk og uhensigtsmæssig teknisk forståelse af forskningsprocessen fører til en ligeså uhensigtsmæssig behandling af forskningsprocessen som en "Black-box", der ikke kan anskueliggøres for andre end forskeren(e) selv. Afvisningen af Metoden bliver dermed til en afvisning af metode som sådan (Feyerabend, 1975).

I nærværende afhandling anlægges en mere pragmatisk tilgang til metodevalget. Det afgørende er ikke valget af én bestemt metode, men nærmere at undersøgelsens fremgangsmåde ekspliciteres og begrundes. Det som både rigide metodeforskrifter og black-box tilgangen synes at overse er nemlig, at forskning er et grundlæggende socialt foretagende, der finder sin sandhedsværdi i en kontinuerlig interaktion med et større forskningsfællesskab (Latour & Wolgar, 1979). Som beskrevet i foregående afsnit så kan samfundsvidenskabelige forklaringer anskues som narrativer. Objektiviteten og sandhedsværdien af det enkelte narrativ må i den forstand altid vurderes ud fra, hvorvidt det – sammenlignet med andre konkurrerende narrativer - formår at overbevise det bredere forskningsfællesskab om dets forklaringspotentiale. Her vil overbevisningskraften ofte blive styrket ved brugen af velkendte og autoritative undersøgelsesdesign og –metoder, men sandhedsværdien er ikke iboende

sådanne design og metoder. En undersøgelses synliggørelse af alternative og hidtil oversete aspekter ved virkeligheden eller praksisværdien af undersøgelsen for relevante aktører er bare to ud af en lang række af andre faktorer, som også spiller en væsentlig rolle for forskningens overbevisningskraft. Metoder skal derfor ses som byggeklodser i en argumentationskæde frem for som noget, der har en iboende sandhedsværdi uafhængigt af argumentet. Som påpeget af Bent Flyvbjerg så er der en række forskningsmæssige valg, der næsten udelukkende kan tages på baggrund af intuition, erfaring og/eller tavs viden (Flyvbjerg, 1991a). Sådanne valg er ikke mindre korrekte end valg taget på baggrund af prægivne metodeforskrifter og udvælgelseskriterier, hvorfor de ikke bør benægtes eller ignoreres. Det afgørende, som Flyvbjerg ser det, er derimod, at man som forsker formår at eksplicitere valgene og give kollektivt acceptable begrundelser for dem. Dette argumentatoriske og gennemsigtige ideal vil jeg forsøge at forfølge igennem det følgende kapitel, hvor afhandlingens fremgangsmåde og centrale metodevalg præsenteres.

4.1. PHRONETISK SAMFUNDSFORSKNING

Afhandlingen er - som beskrevet i foregående kapitel - funderet i en antagelse om, at forklaringen af sociale fænomener kræver en fortolkning af de historisk kontingente meninger, som disse fænomener udtrykker. Denne position rejser naturligt også nogle metodologiske spørgsmål. Spørgsmål som er blevet særligt prægnant besvaret af Bent Flyvbjerg og andre af forskerne indenfor den såkaldte "Phronetiske samfundsforskning" (Flyvbjerg, 2001; Flyvbjerg et al., 2012). Denne forskningstradition deler langt hen ad vejen afhandlingens teoretiske perspektiv, men tilbyder samtidig et begrebsapparat til at argumentere for de konkrete designmæssige og metodiske valg, der følger af dette.

Begrebet Phronesis er hentet fra Aristoteles klassiske tredeling af vidensformer: "Episteme", "Techne" og "Phronesis". Aristoteles definerer episteme som abstrakt viden med universel gyldighed, techne som den specifikke tekniske viden til at udføre et konkret håndværk og phronesis som den praktiske og specifikke viden relateret til værdier og praktiseringen af "*Det gode liv*" (Schram, 2012). Techne og phronesis adskiller sig begge fra episteme ved at udgøre praksisorienteret og kontekst-specifik viden, hvorom der ikke kan opstilles universelle regler. Forskellen mellem de to vidensformer beror på, at techne er viden relateret til produktion, hvorimod phronesis er viden relateret til handling (Flyvbjerg, 2001). Ifølge Aristoteles så får techne værdi, ud fra hvor effektivt denne viden gør os i stand til at producere et givent produkt. Techne udgør således instrumentel viden. Phronesis får derimod ikke sin værdi ud fra opnåelsen af et givent endemål, men derimod igennem den rette ageren via handlingen selv – f.eks. ledelsen af en stat. Menneskelig handlen er at forstå som udøvelsen af det gode liv, hvorfor værdispørgsmål er intimt knyttet hertil. Phronesis er i den forstand

viden, der gør aktører i stand til at handle etisk fornuftigt. Aristoteles så derfor denne viden som helt afgørende for alle spørgsmål, der relaterer sig til det sociale felt – i.e. det vi i dag ville definere som samfundsvidenskabernes felt.

Traditionelt er samfundsvidenskab dog defineret som en søgen efter epistemisk viden – altså lov-lignende årsagssammenhænge med universel gyldighed. Flyvbjergs argument er, at dette videnskabsideal har ført til store fremskridt og resultater indenfor naturvidenskaberne, men hverken kan eller bør overføres blindt til samfundsvidenskaberne (Flyvbjerg, 2001). Samfundsvidenskabernes studieobjekt udgøres af andre mennesker og deres meningsbærende handlinger (jf. kapitel 3), hvilket forudsætter en iboende foranderlighed, der - i Flyvbjergs optik - umuliggør opnåelsen af forudsigende teorier med kontekstafhængig gyldighed. Viden om samfundet skal i stedet ansues som kontekstuel funderet og gennemsyret af værdier, normer og magt. For at producere viden med værdi for samfundets tilrettelæggelse – i.e. phronetisk viden – må der derfor anlægges dybdegående og kontekstspecifikke studier af konkrete samfundsproblemer og de værdier og magt-relationer der her er på spil.

Det er netop i dette blik for det kritisk-konstruktive potentiale i studiet af det konkrete, at nærværende afhandling i særlig grad henter inspiration i den phronetiske samfundsforskning. Dette skal dog ikke forstås som endnu en ”færdigpakket” metodeforskrift, som jeg slavisk vil følge. Den phronetiske forståelse af samfundsvidenskab er nærmere en inspirationskilde, som giver en særlig sensibilitet i forhold til, hvor og hvordan relevant viden kan indhentes omkring fænomenet evidensbaseret politikudvikling. Pointen er at søge det store i det små (Flyvbjerg, 1991a, 84). I denne optik kan den dybdegående afdækning af det evidensbaserede evalueringssystems udformning og konsekvenser lede til analytiske erkendelser af bredere relevans for vores forståelse af forholdet mellem evalueringer, magt og politikudvikling. I det følgende beskrives det, hvordan denne sensibilitet og opmærksomhed på det konkrete og kontekstuelle er udmøntet i afhandlingens undersøgelsesdesign.

4.2. UNDERSØGELSENS CASEDESIGN

Afhandlingens empiriske undersøgelse er udformet som et enkelt-casedesign, som alle fire artikler tager udgangspunkt i. Enkelcase-designet regnes ofte som et af samfundsvidenskabernes svageste design (se f.eks. Campbell & Stanley, 1966; Gerring, 2004; Nørgaard, 2008; Yin, 1994), fordi det ikke tillader varians på enten den afhængige eller uafhængige variabel (Nørgaard, 2008). Dermed er der ingen mulighed for at teste kausale sammenhænge eller udlede kausale mekanismer, hvorfor der ikke er tale om ”god” samfundsvidenskab (Nørgaard, 2008, 15-16). Denne logik

vendes på hovedet ud fra et phronetisk forskningsideal, hvor enkeltcase-designet regnes for et af de stærkeste undersøgelsesdesign (Flyvbjerg, 2001). For at forstå denne variation i vurderingen af designet må man forstå, hvordan de to positioner beror på grundlæggende modsatrettede forståelser af samfundsforskningens genstandsfelt.

Iboende kritikken af enkeltcase-designet er en "tings-ontologi" og essentialisme, hvor verden anskues som bestående af relativt statiske entiteter, hvis indbyrdes påvirkning og sammenhæng man kan måle og – indenfor en vis statistisk sikkerhed – forudsige. Verden kan således opdeles i relativt faste uafhængige og afhængige variable, hvor samfundsvidenskabens opgave bliver at forklare den afhængige variabel ud fra den uafhængige (Nørgaard, 2008). I denne optik vil et typisk studie f.eks. undersøge, hvorvidt sandsynligheden for at den gennemsnitlige politikker orienterer sig i evidensbaseret viden øges under økonomiske kriser. Den uafhængige variabel "økonomisk krise" antages således at forklare (en del af) årsagen bag den afhængige variabel "brug af evidensbaseret viden". Naturligvis er der altid risiko for, at en funden sammenhæng mellem to variable er spuriøs, fordi en anden bagvedliggende eller mellemliggende variabel i virkeligheden udgør den forklarende faktor. For at mindske denne iboende usikkerhed antages det derfor, at god samfundsvidenskab – igennem sit undersøgelsesdesign - må stræbe efter størst mulig varians på enten den afhængige eller uafhængige variabel (Nørgaard, 2008). Alt andet lige er "store n" studier dermed at foretrække frem for "lille n" studier, når målet er opnåelsen af viden forstået som episteme.

Hvis målet derimod er opnåelsen af phronetisk viden – som i sin natur er foranderlig og kontekstspecifik (Flyvbjerg, 2006) - er det dog ligeledes logisk, at enkeltcase-designet må regnes for et af de mest brugbare design. Casestudier – og særligt enkeltcasestudier – har nemlig den fordel, at de tillader en dybdegående undersøgelse, som kan indfange de mange forskelligartede fortolkninger og gensidigt konstituerende faktorer, der indgår i konkrete sammenhænge. Jo tættere man kan komme på et fænomens kontekst, jo tættere kan man derfor også komme på en dækkende forklaring af fænomenet – velvidende at denne altid vil være foreløbig og partiel. Det interessante studie, i denne optik, er dermed ikke det der viser, at den gennemsnitlige politiker – alt andet lige - har 20 pct. forhøjet sandsynlighed for at orientere sig i evidensbaseret viden under en økonomisk krise. Det interessante studie er det der kommer nærmere en forklaring af, hvorfor de konkrete politikere øgede deres brug af denne viden i den specifikke kontekst?

4.2.1. DEN STRATEGISKE CASEUDVÆLGELSE

Ovenstående tydeliggør, at enkeltcase-studier – ud fra gængse videnskabelige kvalitetskriterier – må siges at have en stærk intern validitet. Kritikere kan dog med rette påpege en svaghed i den eksterne validitet, idet den viden der genereres i sagens natur er kontekstspecifik. I den forbindelse kan den strategiske udvælgelse af enkeltcasen dog øge undersøgelsens udsigelseskraft.

Det typiske udvælgelseskriterium vil i den forbindelse være casens repræsentativitet i forhold til en bredere population af cases (se f.eks. Seawright & Gerring, 2008). Logikken er her bundet op på ovennævnte mål om at opnå epistemisk viden i form af kausale sammenhænge med gyldighed for en bredere population, som casen(e) tilhører. Hvis målet derimod er at opnå phronetisk viden, er det dog sjældent den mest repræsentative case, der giver den mest righoldige og dybdegående information. Her vil en informationsorienteret udvælgelsesstrategi derfor ofte være at foretrække (Flyvbjerg, 1991a).

Med informationsorienteret caseudvælgelse menes en udvælgelsesproces, hvor målet er at indhente så meget og så dybdegående viden som muligt om det samfundsmæssige fænomen, der undersøges. Flyvbjerg opererer med forskellige typer af udvælgelseskriterier, men fælles for dem alle er, at casene udvælges ud fra deres særegenhed frem for repræsentativitet (Flyvbjerg, 1991a, 150). I nærværende afhandling centrerer undersøgelsesspørgsmålene sig om forholdet mellem evidensbaseret viden og politikens udvikling og her kan beskæftigelsesområdet regnes som en særlig velvalgt case. Som allerede beskrevet i kapitel 2 (jf. afsnit 2.1.1) har den danske beskæftigelsespolitik traditionelt været gennemsyret af institutionaliserede interessekampe. Samtidig er det også et politikområde, hvor idealet om evidensbaseret politikudvikling har vundet særlig indpas – i hvert fald hos embedsværket. Ud fra Flyvbjergs typologier kan casen derfor beskrives som en ”Ekstrem” case, idet en særlig videnskabelig rationalitet såvel som stærke magtressourcer og interessekonflikter synes at være til stede på en og samme tid (Flyvbjerg, 2006, 231). Fordelen ved denne ekstreme case er, at både evalueringer og magt gennemsyrrer politikudviklingsprocesserne på området, hvorfor casen er særlig velvalgt til at illustrere sammenspillet og sammenhængen mellem disse fænomener.

Beskæftigelsesområdets særegne beskaffenhed mindsker naturligvis generaliseringsmulighederne ud fra et rent statistisk perspektiv, men til gengæld øger det muligheden for analytisk generalisering (Walton, 1992). Ved analytisk generalisering fastholdes, at forklaringen af de observerede fænomener er intimt knyttet til den specifikke case og kontekst, men at det fortsat er muligt herudfra at udvikle analytiske udsagn, der potentielt kan appliceres på et bredere felt (Flyvbjerg, 1991b). En særlig velvalgt case kan netop igennem sin særegenhed illustrere nogle hidtil oversete sammenhænge, som kan formuleres i mere overordnede analytiske

termer – f.eks. omkring forholdet mellem evalueringer og interesser eller mellem evalueringssystemer og muligheden for demokratisk deliberation (jf. kapitel 6). Sådanne analytiske udsagn udgør ikke kontekstafhængige teorier, men de kan dog – gennem analogier og sammenligninger med eksisterende studier og teoretiske diskussioner – bidrage til vores forståelse af eksisterende begreber og teorier (Flyvbjerg, 1991b, 330). Denne relation mellem case og de større diskussioner på forskellige forskningsfelter afsøges aktivt i artikel 3 og 4. Her afdækkes bestemte aspekter af casen med henblik på at udvide og nuancere vores forståelse af hhv. ”Evalueringsanvendelse” og ”Offentlig styring”.

4.2.2. AFGRÆNSNINGEN AF CASEN

Der kræves yderligere afgrænsninger af casen - af temporal såvel som spatial karakter - for at muliggøre den empiriske undersøgelse af fænomenet evidensbaseret politikudvikling.

Casen i nærværende afhandling afgrænses som selve det evidensbaserede evalueringssystem i Beskæftigelsesministeriet (jf. kapitel 2). Casen har dermed løbende taget form igennem undersøgelsen af de historiske og kontekstuelle betingelser, der har ført til institutionaliseringen af idealet om evidensbaseret politikudvikling på beskæftigelsesområdet. Hermed tilskæres virkeligheden ud fra den eller de organisatoriske enheder og begivenheder, der kommer i berøring med evalueringssystemet. Frem for en minutiøs rekonstruktion af en samlet beslutningsproces foretages således en minutiøs rekonstruktion af de forskellige dele, der udgør det evidensbaserede evalueringssystem. Afgrænsningen af det evidensbaserede evalueringssystem er dermed på en og samme tid udgangspunkt for undersøgelsen og en del af dens resultater.

Ud fra gængse metodeforskrifter må denne kronologi anskues som problematisk, da begrebsliggørelse og operationalisering naturligt må komme før empirisk dataindsamling og analyse (Sartori, 1970). Ud fra mere åbne og konstruktivistiske tilgange til case-design kan denne sammenblanding i kronologien dog også anskues som et uundgåeligt vilkår ved casens dynamiske og porøse karakter (Becker, 1992). Afgrænsningen af casen er en samtidig konstruktion af casen – i.e. en slags ”Casing” (Ragin, 1992). Casing kan beskrives som en fortløbende proces, hvor empiriske observationer matches med teoretiske ideer i en vekselvirkende proces, hvor målet er at nærme sig et håndfast billede af den valgte case (Ragin, 1992). I nærværende undersøgelse matches empiriske observationer af evalueringsrapporter, organisatoriske diagrammer, procedurer og strategier fra Beskæftigelsesministeriet med Frans Leeuws og Jan-Eric Furubos begreb ”Evalueringsystem” (Leeuw & Furubo, 2008).

Den klare fordel ved denne afgrænsning er åbenheden overfor de mange forskelligartede aktører og processer, der kan influere på og blive influeret af evalueringssystemet. Aktører og processer der netop ikke a priori kan afgrænses til bestemte organisationer og begivenheder. Ulempen er dog, at der er en risiko for, at case-konstruktionen af det evidensbaserede evalueringssystem ikke blot er en velvalgt tilskæring af virkeligheden for at kunne undersøge vigtige – og hidtil oversete – sociale fænomener. Ved på forhånd at definere brugen af evidensbaseret viden igennem system-analogien, gives casen nemlig en soliditet, som potentielt ikke står mål med, hvordan fænomenet opleves og udmøntes af de relevante aktører. Denne tingsliggørelse kan undgås ved at anskue evalueringssystemet som et sæt af praksisser, der hele tiden omformes og reproduceres på baggrund af aktørers meningsbærende handlinger (Bevir, 2009). System-analogien bibeholdes dog for at illustrere, hvordan disse praksisser bindes sammen og igennem denne sammenslutning virker fordrende for bestemte beslutninger og handlinger på beskæftigelsesområdet. (Bevir & Blakely 2018, 84).

Casens historiske udvikling og nuværende beskaffenhed er beskrevet i kapitel 2. I afhandlingens appendiks uddybes processen, hvorigennem casen konkret er blevet afgrænset (jf. appendiks A).

4.3. UNDERSØGELSENS EMPIRISKE GRUNDLAG

Afhandlingens fire artikler trækker alle på kvalitativ data indhentet gennem interview og eksisterende dokumenter. Kombinationen af disse datakilder gør det muligt at få indblik i evalueringssystemets opbygning og udvikling i en længere tidshorisont, samtidig med at dets konsekvenser – som oplevet af de centrale aktører på området – kan afdækkes.

Brug af en supplerende datakilde, såsom observationsstudier, kunne potentielt give indblik i ikke-dokumenterede og/eller uartikulerede bevægegrunde bag aktørernes beslutninger og handlinger. Særligt ud fra et phronetisk perspektiv er det oplagt at antage, at politikere og embedsfolk ofte trækker på et reservoir af ”praktisk visdom”, som er mere intuitiv, kropslig og tavs end de (efter)rationaliseringer, som kan fremmanes gennem interview og nedskrevne dokumenter. Denne erkendelse betyder dog ikke, at viden fremkommet ved interview og dokumentanalyse er mindre sand end f.eks. viden indhentet ved observationer. Både observationen af processer in situ og interview afholdt flere år senere er i sidste ende fortolkninger af virkeligheden. Det vigtige er blot, at man er sig bevidst om, hvilke former for fortolkninger der ekskluderes ved at vælge bestemte datakilder og metoder frem for andre. Her er det oplagt, at et semietnografisk studie af det daglige arbejde i Beskæftigelsesministeriet højst sandsynligt ville give et mere dybdegående og nuanceret blik på, hvorvidt og

hvordan evidensbaseret viden indskrives sig i kognitive forståelsesstrukturer, ikke-ekspliciterede normer mv. hos embedsværket. Da der ikke blev gennemført større reformprocesser i dataindsamlingsperioden fra 2018 til første halvdel af 2019, ville observationer af den daglige praksis i Beskæftigelsesministeriet dog også potentielt forskybe afhandlingens fokus fra beskæftigelsespolitikens udvikling til en mere praksisorienteret analyse af embedsværkets vidensbrug.

4.3.1. DOKUMENTER

Den ene af de to primære datakilder i afhandlingen udgøres af dokumenter, forstået bredt som eksisterende formidlinger af information – gennem såvel skriftlige, visuelle som auditive medier. Det centrale ved denne form for data er, at den er ”naturligt opstået” i den forstand, at dokumentet eksisterer uafhængigt af forskeren (Peräkylä & Ruusuvuori, 2018, 669). I modsætning til observationsnoter eller interviewdata er forskeren ikke aktiv medkonstruktør af dokumentet. På denne måde kan dokumenter give en direkte indgang til aktørers (officielle) udlægning af begivenheder, beslutninger og processer. Dokumentmaterialet store force er dog først og fremmest, at det giver undersøgelser en tidsdybde (Duedahl & Jacobsen, 2010). Hermed henvises dels til det åbenlyse faktum, at interview, spørgeskema, observationer og lignende datakilder ikke kan række tidsmæssigt længere tilbage end de observeredes/interviewedes egne erfaringer. Mere relevant for nærværende afhandling er dog den fordel ved dokumenter, at de kan give indblik i forhold i den nære fortid, uden at disse påvirkes af nutidens dominerende rationaler. Interviewpersoners refleksioner over fortiden vil altid farves af nutidens logik (jf. følgende afsnit 4.3.2), hvorimod dokumenters udtryk er konstante - om end det samme langt fra kan siges om eftertidens fortolkninger af disse. Dette indblik i den umiddelbare fortid er helt nødvendigt når man, som jeg, ønsker at studere forandringer i evalueringsaktiviteten såvel som beskæftigelsespolitikens udformning over en længere årrække.

Herudover kan dokumenter også give en privilegeret adgang til at forstå nutidens dominerende rationaler. Som illustreret af Michel Foucault og den senere governmentality-forskning (Dean, 2010; Foucault, 1991), så giver organisationsdiagrammer, tekniske forskrifter, arkitektoniske strukturer, modeller, figurer mv. et unikt indblik i magtens rationalitet. Sådanne dokumenter udmønter magtens iboende logik og rationale på en mere direkte måde end den ofte vil være formuleret i skåltaler eller officielle politikudspil. Det betyder ikke, at de officielle bevægegrunde er falske, men nærmere at de ikke indfanger hele spektret af mulige logikker og konsekvenser ved politiske og administrative tiltag. Et benchmarkingsystem kan f.eks. med rette præsenteres som en måde at skabe gensidig læring mellem jobcentre, men samtidig kan det i sin tekniske opbygning konstrueres således, at de individuelle jobcentre altid fremstår med forbedringspotentialer.

Hermed fremmer benchmarkingsystemer også et rationale om evig selvoptimering, som sjældent direkte artikuleres af aktørerne bag.

I nedenstående tabel (jf. tabel 4.1) præsenteres en oversigt over de centrale dokumenter, der ligger til grund for afhandlingens analyser. Disse er inddelt ud fra, hvorvidt de er brugt til at anskueliggøre: 1) udviklingen i evalueringsaktivitet på beskæftigelsesområdet siden starten af 1990'erne; 2) udviklingen i beskæftigelsespolitikens indhold og beslutningsprocesser i samme periode eller; 3) opbygningen af evalueringssystemet siden midten af 00'erne.

I forbindelse med de enkelte artikler er der anvendt forskellige fremgangsmåder til at udvælge dokumenterne, ligesom at analysetilgangen til dokumenterne også varierer på tværs af artiklerne. Man kan derfor læse mere om de specifikke udvælgelseskriterier i metodeafsnittene i de enkelte artikler. I afhandlingens appendiks er der desuden en redegørelse for den overordnede logik og proces, der ligger bag indsamlingen og brugen af nedenstående dokumenter (jf. appendiks B).

Udvikling i evalueringsaktivitet	Udvikling i Beskæftigelsespolitikken	Udvikling i Evalueringssystemet
164 effektevalueringer fra 1991-2018 fra: • STAR • BM • SFI • AKF/KOR A • CLS	Politiske aftaler og reformer fra 1991 – 2018 rettet mod ledighedsbekæmpelsen: • 41 dokumenter fra FM og BM.	Evidensstrategier: • 2012-strategien for STAR • 2014-Strategien for BM • 2017 opdatering af strategien for STAR
219 effektevalueringer fundet på jobeffekter.dk fra perioden 1997-2018	Kommissionsrapporter fra: • Zeuthen-udvalget (1993) • Socialkommissionen (1993) • Velfærdskommissionen (2006) • Arbejdsmarkedskommissionen (2009) • Ekspertudvalget om den aktive beskæftigelsesindsats (2014-2015) • Dagpengekommissionen (2015)	Organisatoriske dokumenter fra STAR, BM og FM: • Årsrapporter for STAR og BM fra 2011-2018 • Regneprincipper og modelanvendelse (FM) • Rammer for Finanspolitikken i Danmark (FM)
9 vismandsrapporter fra Det Økonomiske Råd fra perioden 1995-2018	Omtale af Kontanthjælpsreformen og Beskæftigelsesreformen i perioden 2011-2015: • Mediehistorier fundet på Infomedia • Folketingsdebatter fundet på Folketingets hjemmeside.	Digitale redskaber: • Jobeffekter.dk • Jobevidens.dk • Effektivindsats.dk (udgået) • Jobindsats.dk

Tabel 4.1 - Arkiv af dokumenter

4.3.2. INTERVIEW

Interviewdata udgør den anden primære datakilde i nærværende afhandling. Hvad end der er tale om strukturerede spørgeskemainterview eller ustrukturerede livsverdensinterview, så er interviewets store fordel – sammenlignet med andre datakilder – at det giver det klareste indblik i den interviewedes forståelse af et givent fænomen (Brinkman, 2018). Hermed påstås ikke at interviewet giver ufiltreret adgang til interviewpersonernes oplevelser og personlige meningsskabelse (Fontana & Frey, 2000). Interviewet kan dog give plads til andre fortolkninger end forskerens egne, hvilket – ud fra afhandlingens teoretiske og epistemologiske udgangspunkt (jf. kapitel 3) – er særlig relevant i nærværende casestudie. Den interviewede kan helt bogstaveligt tale tilbage til forskeren på måder, som dokumenter ikke kan. Forskerens udlægning af en begivenhed kan hermed udfordres og interviewsituationen kan potentielt føre til en mere nuanceret tolkning hos begge parter.

Den anden afgørende styrke ved interviewet er, at det kan give forskeren indblik i hændelser – og deres bevægegrunde – som ikke er nedskrevne eller direkte observerbare. Dette er afgørende, når afhandlingen beskæftiger sig med processer og hændelser, der primært foregår internt i Beskæftigelsesministeriet eller i lukkede rum på Christiansborg. For at forstå udfaldet af en beslutningsproces er det derfor nødvendigt at inddrage tolkningerne hos de centrale aktører, der var en del af processen. Her er det blot vigtigt, at man som interviewer finder balancen mellem at anerkende, at den interviewede kan bidrage med en unik øjensvidneberetning, samtidig med at denne beretning i sidste ende også må forstås som én bestemt fortolkning af processen.

Dette er i særlig grad tilfældet når interviewene omhandler situationer og processer, der ligger flere år tilbage i tiden. Her farves interviewpersonens tilsyneladende faktuelle gengivelse af hændelser og deres årsager naturligt af efterrationaliseringer og nutidens dominerende logikker. Sådanne bias kan ikke fuldstændig undgås, men det er muligt at nedbringe deres betydning igennem datatriangulering og grundig rekonstruktion af hændelsesforløb. Ved at inddrage dokumenter og beretninger fra andre interviewpersoner har det været muligt at styrke troværdigheden af den interviewedes faktuelle udsagn. I flere tilfælde har interviewpersoner f.eks. henvist til bestemte resultater fra randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) som værende af afgørende betydning for en given beslutning. Ved nærmere eftersyn viste det sig dog, at de pågældende RCT-studier ikke var udarbejdet på det givne tidspunkt. Dette betyder ikke, at den interviewede bevidst lyver, men det er nærmere en konsekvens af, at henvisningen til evidensbaseret viden anskues som særlig legitim i dag. Eksemplet tydeliggør således også, at interviewdata kan give særdeles relevant information om nutidens dominerende rationaler – selv i tilfælde, hvor interviewpersonens beskrivelse af fortiden umiddelbart er mindre troværdig.

Afhandlingens primære interviewdata består af 40 semistrukturerede interview med 44 centrale aktører på beskæftigelsesområdet indhentet i løbet af 2018²¹. Hertil er der i enkelte af analyserne også inddraget data fra ni semistrukturerede enkeltpersonsinterview, som blev foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af min specialeafhandling i efteråret 2015. I alt trækkes der således på 49 interview med 51 interviewpersoner²² (jf. tabel 4.2). Både udvælgelsesprocessen - der ligger til grund for interviewene med de nedenstående aktører - og behandlingen af denne data beskrives i afhandlingens appendiks (jf. appendiks C).

Politisk niveau	Embedsværk	Interessegrupper og vidensproducenter
• 3 tidligere ministre • 2 folketingspolitikere og medlemmer af beskæftigelsesudvalget • 1 embedsmand i Folketinget. • 3 lokalpolitikere	• 11 nuværende ledere og medarbejdere i STAR og Beskæftigelsesministeriet • 3 tidligere ledere i STAR og Beskæftigelsesministeriet • 1 leder fra Finansministeriet • 8 nuværende og tidligere jobcenterchefer	• 2 formænd for to af de største fagforbund • 4 analysemedarbejder fra de største fagforbund. • 1 tidligere formand for en arbejdsgiverorganisation • 2 analysemedarbejdere fra de største arbejdsgiverorganisationer • 2 ledere i KL • 3 forskere fra danske universiteter • 3 ledere fra danske analyseinstitutter • 2 analysemedarbejdere i Rigsrevisionen

Tabel 4.2 - Interviewpersoner

²¹ I fire tilfælde var der to personer til stede ved samme interview.

²² To af de interviewede i specialeafhandlingen blev geninterviewet i forbindelse med ph.d.-afhandlingen.

Der er en overvægt af interviewpersoner fra embedsværket i Beskæftigelsesministeriet, hvilket skyldes, at det er i afdækningen af det evidensbaserede evalueringssystem, at det viste sig sværest at indhente dokumenter. For at forstå evalueringssystemets udbygning og udvikling var det således nødvendigt på anden vis at få indblik i de interne processer og procedurer i ministeriet. Overvægten af interview med embedsværket skyldes også den praktiske udfordring, at politikerne udgør majoriteten af de kontaktede interviewpersoner, der afviste at stille op til interview. Denne problematik er forsøgt mindsket gennem indhentning af sekundære kilder. Det ændrer dog ikke ved, at denne skævvridning i interviewpersoner øger risikoen for at overvurdere betydningen af den evidensbaserede viden, som netop promoveres af embedsværket. Hermed er det særligt nødvendigt, at fortolkningen af interviewene tager højde for de roller og institutionelle logikker, som embedsværket må forventes at udtale sig ud fra (jf. appendiks C). Det er dog samtidig en pointe i sig selv, at de kontaktede folketingspolitikere i mindre grad fandt det relevant at stille op til interview omhandlende evidensbaseret politikudvikling. Det understøtter, at evalueringssystemets konsekvenser for politikudviklingen sjældent finder vej til politiske debatter, men primært erkendes af de embedsfolk, politikere (primært ministre) og interesseorganisationer, der har adgang til det politikforberedende arbejde i ministeriets maskinrum.

Det kan også ses af tabellen, at der indgår interview med jobcenterledelse og lokalpolitikere i udvalgte kommuner. Dette skyldes, at blikket i afhandlingens fjerde artikel rettes mod Beskæftigelsesministeriets styring af jobcentrenes beskæftigelsesindsats. Til denne analyse blev der indhentet yderligere 11 interview med jobcenterledelsen i syv udvalgte jobcentre for at afdække deres syn på ministeriets seneste styringsforsøg. Den endelige analyse tog dog en anden teoretisk og empirisk drejning, hvorfor disse interview endte med primært at blive benyttet til baggrundsinformation og til underbygning af beskrivelsen af evalueringssystemets seneste faser i kapitel 2.

4.4. REFLEKSIONER OVER UNDERSØGELSENS UDSIGELSESKRAFT

Som indledning på nærværende kapitel beskrev jeg, hvordan samfundsforskningens overbevisningskraft i særlig grad afhænger af, hvorvidt forskeren formår at udvise gennemsigtighed i relation til sine valg samt at give acceptable begrundelser for disse. Dette er, hvad jeg har forsøgt i ovenstående gennemgang af afhandlingens design, metode og empiri. Afhandlingens overbevisnings- og udsigelseskraft beror dog i sidste ende på, hvorvidt sammenhængen mellem det evidensbaserede evalueringssystem og politikudviklingsprocesserne på beskæftigelsesområdet er belyst på adækvat vis. Her kommer jeg ikke uden om, at undersøgelsen indeholder en

kausal proposition. Jeg vil undersøge konsekvenserne af det evidensbaserede evalueringssystem for beskæftigelsespolitikken udformning. Afhandlingen indskrives sig dermed i en nyere tendens, hvor det i stigende grad anerkendes at kvalitative undersøgelser også kan benyttes til at udlede kausale sammenhænge (Maxwell, 2004). Brugen af metoder såsom ”Process Tracing” (Hall, 2012) og ”Analytiske Narrativer” (Bates et al., 1998) vinder i stigende grad frem og viser, at det er muligt at afdække kausale forbindelser gennem dybdegående kvalitative casestudier. Uden at gøre eksplicit brug af disse metoder så er målet med nærværende casestudie at afdække det komplekse sammenspil mellem evidens og politik og hvordan dette påvirker beskæftigelsespolitikken konkrete udformning i den danske case. I den forbindelse er det dog vigtigt at slå fast, at afhandlingen abonnerer på en væsentlig bredere forståelse af kausalitetsbegrebet end den, der dominerer indenfor de grene af samfundsforskningen, som søger at udlede nomologisk-deduktive forklaringsmodeller – i.e. epistemisk viden.

I disse forskningsretninger er kausalitetsbegrebet ofte reduceret til et spørgsmål om at finde observerbare og gentagelige sammenhænge mellem en uafhængig og en afhængig variabel (King et al., 1994; Nørgaard, 2008). I nærværende afhandling må de fundne årsager nærmere forstås som konditionerende faktorer - der fordrer bestemte resultater uden dog at determinere disse. Der kan findes årsagssammenhænge, men disse er – grundet deres rod i aktørernes meningsskabelse – pr. definition kontekstafhængige frem for ”Efficiente” (Kurki, 2006) årsager. Afhandlingens sigte er ikke forklaringen, men derimod at udforme ét forklarende narrativ ud af flere mulige.

Overbevisningskraften i dette narrativ må derpå vurderes i sammenligning med andre forklaringer. Her er dels, hvorvidt narrativet tilføjer nye indsigter (Bevir & Blakely, 2018, 59) og dels hvorvidt disse indsigter bringer større gennemsigtighed til processer og bevægegrunde, der ofte forbliver tekniske, implicite og uigennemskuelige (Clegg et al., 2014; Flyvbjerg, 2001). I sidste ende er det empiriske mål – ud fra idealet om phronetisk samfundsforskning - således at bibringe aktørerne på beskæftigelsesområdet bedre forståelse for den virkelighed, som de skal agere i.

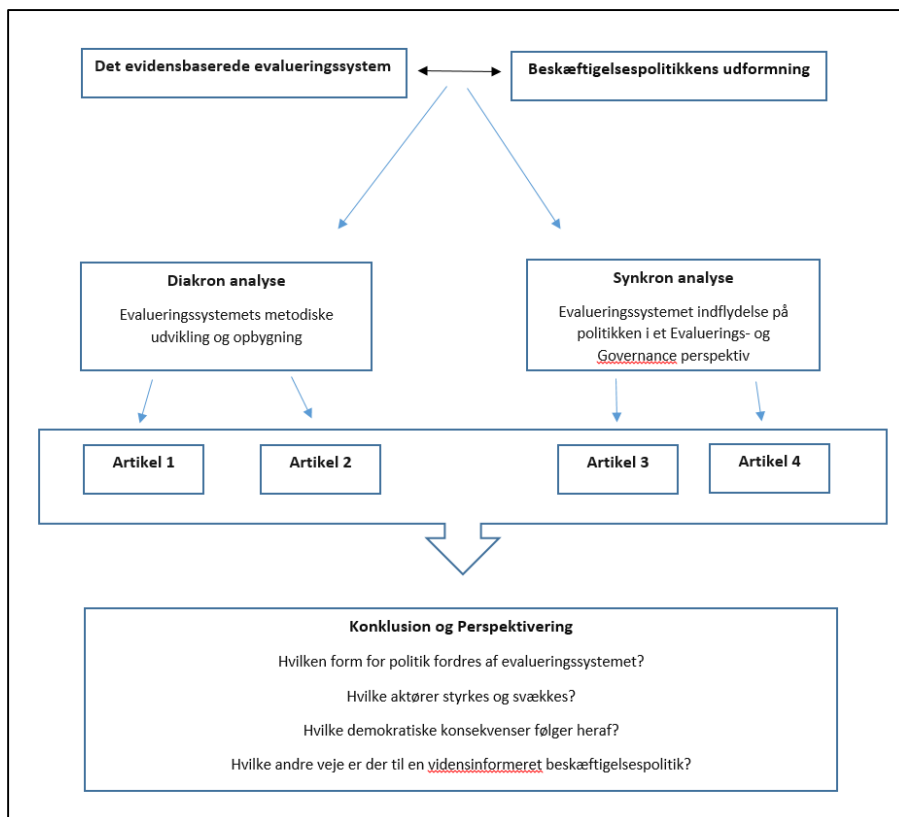
4.5. ANALYSENS OPBYGNING

Den følgende analyse er todelt i en diakron og synkron analyse, der besvarer hhv. forskningsspørgsmål 1 og 2 (jf. kapitel 1.4). Hver af afhandlingens fire artikler fungerer som delanalyser under disse overordnede analysesektioner (jf. figur 4.1).

Den diakrone analyse undersøger, hvilke forståelser af beskæftigelsespolitikken formål som fordres af de effekttyper og effektevalueringsmodeller, der udgør hjørnestenene i det evidensbaserede evalueringssystem. Analysen er diakron, da den

sporer rødderne til det nuværende evidensbaserede evalueringssystem tilbage til de tidligste effektevalueringer foretaget på beskæftigelsesområdet herhjemme. Foruden det diakrone blik så indrammer denne første analysedel også det evalueringsmetodiske fokus, som udgør det ene af afhandlingens to hovedtemaer. Den synkrone analyse behandler afhandlingens andet hovedtema ved at belyse evalueringssystemets påvirkning af politikudviklingen på beskæftigelsesområdet – i form af hhv. substantielle og operationelle politiske tiltag og reformer. De to delanalyser afdækker problemstillingen fra hver sin empiriske og teoretiske vinkel, hvor hhv. forskningen i evalueringsanvendelse og i governanceformer udfordres og udbygges.

Endeligt opsummeres resultaterne fra analyserne i en afsluttende konklusion og perspektiverende diskussion. Denne diskussion tager udgangspunkt i forholdet mellem teknokratiske og demokratiske idealer, der løber som en understrøm igennem hele afhandlingen – både i forhold til valg af undersøgelsesobjekt og valget af filosofiske, epistemologiske, teoretiske og metodologiske inspirationskilder.



Figur 4.1 – Analysens opbygning

4.6. OPSUMMERING

I dette kapitel er afhandlingens metodiske fundament, undersøgelsesdesign og primære empiri blevet præsenteret. Afhandlingens metodiske valg er foretaget med inspiration fra idealet om phronetisk samfundsforskning, som vægter dybdegående og kontekstuel viden højt. Undersøgelsen er struktureret som et enkeltcase-studie af det evidensbaserede evalueringssystem i det danske Beskæftigelsesministerium. Dette udgør en ekstrem case i den forstand, at den afdækker mødet mellem evidensbaseret viden og politik på et område, hvor såvel den evidensbaserede viden som de dominerende interesser nyder en institutionaliseret indgang i beslutningsprocesserne. Casestudiets primære empiri udgøres af et større arkiv af dokumenter - der bl.a. tæller eksisterende effektevalueringer, politiske reformudspil og organisationsinterne strategipapirer – og interview med 49 centrale aktører i og omkring Beskæftigelsesministeriet. Ved brug af begge datakilder har det været muligt at

kvalificere og dobbelttjekke udsagn. Målet har dermed været at give et så retvisende billede som muligt af processer, som ofte forbliver udenfor både forskningens og offentlighedens synsfelt.

KAPITEL 5. AFHANDLINGENS RESULTATER

Since human behavior is controlled—and controlled, moreover, by men—the pattern of an experimental science is not restricted in any way. It is not a matter of bringing the world into the laboratory, but of extending the practices of an experimental science to the world at large.

(B.F. Skinner, 1999)

Afhandlingen består af fire artikler, som løbende er blevet refereret i de foregående kapitler. Artiklerne belyser relationen mellem det evidensbaserede evalueringssystem og beskæftigelsespolitikken udformning fra fire forskellige vinkler: Gennem evalueringssystemets konstruktion af bestemte effekttyper (artikel 1), evidenshierarkiets metodeforskrifter (artikel 2), institutionaliseringen af systemet i centralpolitiske beslutningsprocesser (artikel 3) og inkorporeringen af evalueringssystemet i styringsredskaberne rettet mod de kommunale jobcentre (artikel 4).

I det følgende kapitel vil jeg kort opsummere artiklernes resultater før den bredere diskussion af afhandlingens konklusioner følger i næste og afsluttende kapitel.

Artikel 1 og 2 besvarer afhandlingens første undersøgelsesspørgsmål: **Hvordan har evalueringsmetoderne på beskæftigelsesområdet ændret sig siden 1990'erne og hvilke forståelser af ledighedsproblematikken fordres af disse metoder?**

Artiklerne 3 og 4 retter sig mod afhandlingens andet forskningsspørgsmål: **Hvilke konsekvenser har Beskæftigelsesministeriets institutionaliserede brug af effektevalueringer for beskæftigelsespolitikken udvikling og hvilke aktører, der har indflydelse på denne?**

5.1. EVALUERINGSSYSTEMETS METODISKE GRUNDLAG OG UDVIKLING

I kapitel 2 blev det beskrevet, hvordan betydningen af evalueringsaktiviteten for beskæftigelsespolitikken omkalfatring siden starten af 1990'erne ikke hidtil er blevet undersøgt. De to artikler der indgår i besvarelsen af afhandlingens første forskningsspørgsmål søger begge at udfylde dette hul i forskningen i den danske

beskæftigelsespolitik. Artiklerne går på hver deres måde i dybden med det metodiske grundlag bag evalueringssystemet for at vise, hvordan hhv. systemets gængse effekttyper og de randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) fordrer et bestemt og afgrænset blik på beskæftigelsespolitikens problem, målsætning, målgruppe og mulige løsning.

ARTIKEL 1: FRA OPKVALIFICERINGSEFFEKT TIL MOTIVATIONSEFFEKT – EFFEKTEVALUERINGS RAMESÆTNING AF DEN AKTIVE ARBEJDSMARKEDSPOLITIK

I den første artikel undersøges det, hvordan de effekttyper der indgår i evalueringerne af beskæftigelsespolitikken har gennemgået markante ændringer fra begyndelsen af 1990'erne og frem til i dag. Fokus er på de nye effekttyper, som er blevet konstrueret, og hvordan disse former en særlig forståelse af beskæftigelsespolitiske problemer. Ud fra en Foucauldiansk begrebsramme søges følgende spørgsmål besvaret: Hvilke forståelser af ledighedsproblematikken disponerer de forskellige effekttyper for?

Analysen viser, hvordan perioden i starten af 1990'erne er præget af en stigende problematisering af de simple effektmål, som benyttes i effektevalueringer på beskæftigelsesområdet. Denne problematisering fører til udviklingen af nye målemetoder i form af fixed-effect målinger, varighedsanalyse og matching-metode, som derpå åbner op for konstruktionen af nye effekttyper. Her er det særligt afgørende, at de såkaldte "Fastholdelses-" og "Motivationseffekter" konstrueres omkring årtusindeskiftet og indskrives som de helt centrale effektmål i den efterfølgende udvikling af Beskæftigelsesministeriets evidensstrategi. Begge disse effekttyper sår – på hver deres måde – tvivl om de gavnlige opkvalificeringseffekter af aktivering. Fastholdelseeffekten viser, at deltagelse i aktivering kan forlænge ledighedsperioden og dermed modvirke en eventuel efterfølgende opkvalificeringseffekt. Denne effekt fordrer således en politik, hvor aktiveringen enten skal forbedres - for at den efterfølgende opkvalificeringseffekt opvejer fastholdelseeffekten – eller hvor brugen af aktivering skal skæres ned. Motivationseffekten viser derimod, at effekten kan indfinde sig før deltagelse i aktiveringsprogrammet, idet truslen om aktivering får nogle ledige til at forlade ledighedssystemet. Denne effekt fordrer således en politik, hvor aktivering bibeholdes, men til gengæld gøres så ubehagelig for den ledige, at trusselseffekten overstiger en eventuel fastholdelseeffekt.

Artiklen bidrager til besvarelsen af afhandlingens forskningsspørgsmål ved at belyse, hvordan evalueringsmetoderne har gennemgået en udvikling, der på mange måder spejler den tilsvarende udvikling af beskæftigelsespolitikken i samme periode. Artiklen viser, at konstruktionen af Fastholdelses- og Motivationseffekten understøtter en problemforståelse, hvor ledighedsproblematikken ansues som

altovervejende et spørgsmål om den individuelle egenmotivation – eller mangel på samme – for at forlade ledighedssystemet.

ARTIKEL 2: EVIDENSBASERET POLITIKUDVIKLING – VIDEN SOM OPLYSNING ELLER INDSKRÆNKNING AF BESKÆFTIGELSESPOLITIKKEN?

Denne artikel anlægger også et konstruktivistisk blik på det metodiske grundlag bag det evidensbaserede evalueringssystem. Men frem for at fokusere på den historiske udvikling af forskellige effekttyper rettes fokus mod den metode, der pt. anses for den gyldne standard for produktionen af evidensbaseret viden: Det randomiserede kontrollerede forsøg (RCT).

Analysen viser, at udformningen af de konkrete RCT-studier på beskæftigelsesområdet i Danmark benytter sig af nogle metodiske valg, som fordrer et bestemt billede af det beskæftigelsespolitiske genstandsfelt. Artiklen udfolder, hvordan afhængigheden af registerbaseret individdata fordrer brugen af selvforsøgelse som primær effektindikator. Hvordan målet om at ekstrapolere gennemsnitseffekterne ud til hele ledighedspopulationen fordrer en forståelse af ledighedsgruppen som værende homogen. Og hvordan nødvendigheden af simple målbare interventioner, simple effektindikatorer og korte målingsperioder fordrer en forståelse af incitamentsfremmende midler, som de mest virkningsfulde.

Samlet set bidrager artiklen til besvarelsen af afhandlingens problemstilling ved at synliggøre det særlige blik på beskæftigelsespolitikens mål og midler, der institutionaliseres gennem Beskæftigelsesministeriets tildeling af en særlig autoritet til RCT-studierne. RCT-studierne udgør – ligesom alle forskningsmetoder - en bestemt prisme at anskue Beskæftigelsespolitikken igennem. Når disse studier tildeles en særlig autoritet i forhold til andre perspektiver, skabes dermed en reduktionistisk forståelse af politikområdet.

5.2. BETYDNINGEN AF EVALUERINGSSYSTEMET FOR BESKÆFTIGELSESPOLITIKKENS UDFORMNING OG STYRING

Afhandlingens artikel 3 og 4 fokuserer på evalueringssystemets påvirkning af beskæftigelsespolitiske reformer og tiltag. Artiklerne analyserer evalueringssystemets indskrivning i hhv. beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser og i nyere styringstiltag rettet mod jobcentrenes implementering af beskæftigelsespolitikken.

ARTIKEL 3: THE CONSTITUTIVE EFFECTS OF EVALUATION SYSTEMS – LESSONS FROM THE POLICYMAKING PROCESS OF DANISH ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES

Artikel 3 undersøger konsekvenserne af det evidensbaserede evalueringssystem for de senere års politikudviklingsprocesser på beskæftigelsesområdet. Artiklen anlægger et evalueringsteoretisk perspektiv og søger herigennem at belyse, hvorvidt institutionaliseringen af evalueringssystemet øger både den instrumentelle brug af evalueringsresultater og de mere vidtrækkende konstitutive konsekvenser for politikudviklingen?

Artiklens analyse viser, at evidensbaserede tiltag er blevet inkorporeret i en række af de største beskæftigelsespolitiske reformer siden 2012. Samtidig ses også, at det evidensbaserede evalueringssystem på mere grundlæggende vis har rykket ved forståelsen af beskæftigelsespolitikken forventede indhold, tidsrammen for forventede positive konsekvenser af politikken og de sociale relationer mellem embedsværk og politikere i beslutningsprocesserne.

Gennem institutionaliseringen af bestemte evalueringsstandarder og kriterier i de procedurer og normer, der guider de beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser, har evalueringssystemet konstitueret et bestemt og dominerende ”Verdenssyn” i Beskæftigelsesministeriet. Dette verdenssyn strukturer beslutningsprocesserne ved at indsætte arbejdsudbudseffekten som beskæftigelsespolitikken altdominerende mål, ved at indramme politiktiltagene i en kortsigtet tidsramme og ved at placere embedsværket i en helt afgørende position for definitionen af politikken mulighedsrum.

ARTIKEL 4: THE TECHNOCRATIC RATIONALITY OF GOVERNANCE – THE CASE OF THE DANISH EMPLOYMENT SERVICES

Artikel 4 flytter fokus fra udformningen af indholdet i nyere beskæftigelsespolitiske reformer til de styringstiltag, som Beskæftigelsesministeriet benytter til at sikre, at politikken også implementeres korrekt ude i jobcentre. Artiklen undersøger, hvordan det evidensbaserede evalueringssystem i stigende grad informerer Beskæftigelsesministeriets tilrettelæggelse af økonomiske, lovgivningsmæssige og monitorerende styringstiltag. Der argumenteres for, at denne sammensmeltning af styringsredskaber og det evidensbaserede evalueringssystem bunder i en teknokratisk rationalitet, hvor det antages, at Beskæftigelsesministeriet kan finde den ene bedste løsning gennem videnskabelige metoder og så udbrede denne løsning på tværs af jobcentre.

Analysen viser, hvordan denne teknokratiske rationalitet informerer nyere restruktureringer af eksisterende styringstiltag på beskæftigelsesområdet. Traditionelle bureaukratiske og New Public Management-inspirerede (NPM) styringstiltag har i stigende grad mistet legitimitet og er blevet løsnet op gennem 2010'erne. I denne situation udgør den evidensbaserede viden et af de få tilbageværende redskaber, hvorigennem Beskæftigelsesministeriet kan legitimere tæt kontrol og styring af jobcentrenes arbejde. Sideløbende med kommunernes opnåelse af større frihedsgrader op gennem 2010'erne (jf. også kapitel 2) er der således udformet en række styringstiltag, hvormed jobcentre søges styret i retning af at tilrettelægge indsatsen ud fra de evidensbaserede forskrifter, som promoveres fra centralt hold. Dette ses i de økonomiske incitamenter, hvor kommunerne ansføres til at bruge de friere økonomiske rammer til at investere i standardiserede evidensbaserede tiltag. Det ses i den lovgivningsmæssige regulering, hvor detailregulering bibeholdes, hvis den bunder i evidensbaseret viden – f.eks. om effekten af hyppige samtaler. Og det ses i omstruktureringen af benchmarkingsystemet, hvor kommuner, der ikke følger de evidensbaserede forskrifter, i sidste ende kan placeres under ministeriel administration.

Fælles for alle eksemplerne er, at forholdet mellem central kontrol og lokal autonomi rekonstrueres igennem et teknokratisk rationale. Demokratiske spørgsmål relateret til tilrettelæggelsen af styringsrelationen mellem stat og kommune udgrænses dermed til fordel for tekniske spørgsmål om, hvorvidt det givne styringsarrangement fremmer en evidensbaseret indsats eller ej.

KAPITEL 6. EVIDENSBASERET BESKÆFTIGELSESPOLITIK – MELLEM EKSPERIMENTER OG DELIBERATION

What is at stake is not conservation of the past but the fulfillment of past hopes.

(Theodor W. Adorno & Max Horkheimer, 2002).

I dette afsluttende kapitel vil jeg – på baggrund af de fire artiklers delresultater - binde trådene sammen og give en samlet konklusion af, hvilken beskæftigelsespolitik og hvilke beslutningsprocesser der fremmes af det evidensbaserede evalueringssystem. Kapitlet vil i den forbindelse specificere afhandlingens bidrag til forskningen i forholdet mellem viden og politikforandringer. Herpå diskuteres de bredere implikationer, som det evidensbaserede evalueringssystem kan få, hvis dets indre logik følges til sit naturlige endepunkt. Dette diskuteres ud fra følgende spørgsmål: Hvilken form for beskæftigelsespolitik er mulig at gennemføre ud fra det evidensbaserede evalueringssystems standarder? Hvilke aktører får indflydelse på beslutningsprocesserne, når disse foregår indenfor systemets rammer? Og hvilke demokratiske principper hhv. fremmes og hæmmes, når rationaliteten iboende idealet om evidensbaseret politikudvikling bliver dominerende? Kapitlet afsluttes med et forslag til en alternativ forståelse af, hvordan evidensbaseret viden kan spille en rolle i udformningen af beskæftigelsespolitikken.

Det er vigtigt indledningsvis igen at rekapitulere, at afhandlingens interesse for - og kritiske behandling af - idealet om evidensbaseret politikudvikling følger af den autoritative og automatiske tildeling af sandhedsværdi, som denne videnstype tildeles på beskæftigelsesområdet. Det er denne videns institutionalisering som sandheden på beskæftigelsesområdet, der accentuerer nødvendigheden af afhandlingens kritiske analyse. Afhandlingen påstår derimod ikke, at denne videns metoder og effekttyper - pr. definition - er særligt kritisable eller at disse bør udgrænses fra fastlæggelsen af fremtidens beskæftigelsespolitik. En lignende kritisk undersøgelse ville også med fordel kunne foretages af f.eks. den etnografiske metode, hvis denne var rangeret som

den gyldne standard for produktionen af sandheden om beskæftigelsespolitikens udformning²³.

6.1. EVALUERINGSSYSTEMETS IMPLIKATIONER FOR BESKÆFTIGELSESPOLITIKKENS INDHOLD

Afhandlingens artikler har dokumenteret en parallel udvikling i beskæftigelsespolitikens indhold og de evalueringsmetoder, der benyttes til at måle politikkens virkning. To udviklinger, som overordnet kan beskrives som en simplificering af, hvordan beskæftigelsespolitikens problemer, målsætninger, målgrupper og midler ansues.

Parallelt med at beskæftigelsespolitikens fokus forskubbede sig fra opkvalificering til motivering af ledige, blev Fastholdelseeffekten og Motivationseffekten konstrueret som nye målbare kriterier for politikens virkninger. Parallelt med den systematiske produktion af randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) - hvis force netop er målingen af kortsigtede og umiddelbart observerbare effekter - blev beskæftigelsespolitikens sigte stadig mere kortsigtet. Parallelt med at målingen af adfærdseffekter på individniveau blev stadig mere sofistikerede, så blev beskæftigelsespolitikken også i stigende grad rettet mod at modificere den enkelte lediges adfærd. Og sideløbende med at bredere spørgsmål relateret til økonomisk ulighed, sociale problemer og det danske arbejdsmarkeds funktionsmåde blev udgrænset fra beskæftigelsespolitikens udsyn, så blev selvforsørgelseseffekten også det primære succeskriterium for evalueringerne af politikken.

Evalueringsystemet understøtter således en bestemt beskæftigelsespolitisk forståelsesramme, som har betydning for, hvordan konkrete politiske tiltag vurderes. Evalueringsystemet nedvurderer længerevarende forløb til fordel for kortere forløb, som i mindre grad risikerer at give fastholdelseeffekter. Samtidig bliver tiltag, der sigter mod at øge de lediges incitament til at forlade systemet, anskuet som de facto selvfinansierende. Dette gælder både nytteindsats og rådighedsafprøvende samtaleforløb, men det gælder også brugen af sanktioner og ydelsesreduktioner, som meget direkte stimulerer selvforsørgelseseffekten.

Dette skyldes også, at evalueringsystemet udelukkende måler politikken på dens beskæftigelses- eller selvforsørgelseseffekter, hvorfor mere vanskeligt operationaliserbare effekter for de ledige bliver usynlige. Dette være sig f.eks.

²³ Her ville resultatet dog – grundet de alternative rationaler og metoder - sandsynligvis være et anderledes blik på beskæftigelsespolitikken.

forbedring i livskvalitet eller forøgelse af sociale eller faglige kompetencer til at indgå i det bredere samfundsfællesskab.

Herudover måler evalueringssystemet også udelukkende på adfærdseffekter på individniveau, hvorfor det i mindre grad tilbyder et sprog og en platform til at forstå beskæftigelsespolitikens konsekvenser på makroniveau. Som det beskrives af flere af de interviewede, så ville man logisk set skulle afskaffe dagpengene, hvis man skulle følge den evidensbaserede viden. Dette giver nemlig god mening, når politikken sigte udelukkende anskues som regulering af individers tilgang og afgang fra ledighedssystemet. Ud fra et makroperspektiv kan dagpengene dog også anskues som havende f.eks. ulighedsdæmpende, efterspørgselsstimulerende eller fleksibilitetsforøgende konsekvenser, der ikke indgår i den evidensbaserede videns evalueringskriterier. Naturligvis fører det evidensbaserede evalueringssystem ikke i sig selv til, at dagpengene afskaffes, men det bidrager meget direkte til, at forøgelsen af ledighedsydelser er langt vanskeligere at tilvejebringe end ydelsesreduktioner

6.1.1. BIDRAG TIL FORSTÅElsen AF POLITIKFORANDRINGER

Afhandlingens fund illustrerer, hvordan udviklingen i effektevalueringer i de sidste 20-25 år har kunne understøtte og legitimere mange af de ændringer, som beskæftigelsespolitikken har gennemløbet i samme periode. Herudfra er det dog ikke givet om det er evalueringsaktiviteten, der påvirker politikken indholdsmæssige ændringer eller omvendt.

Det er åbenlyst, at evalueringsaktiviteten ikke selvstændigt har skabt de ideer, som beskæftigelsespolitikken i stigende grad formes af fra slutningen af 1990'erne og fremefter. Problemforståelsen om ledighed som værende et individuelt incitamentsproblem og målsætningen om - gennem mere eller mindre sanktionerende adfærdsreguleringer - at ændre disse incitamentsstrukturer er således ikke ny. Konstruktionen af Fastholdelses- og Motivationseffekten omkring år 2000 og den efterfølgende udarbejdelse af en række RCT-studier, skal derfor nærmere ses som værende fordrende for allerede eksisterende interesser og bevægelser. Afhandlingen postulerer derfor ikke, at fremkomsten og konsekvenserne af nye evalueringsmetoder og effekttyper kan analyseres afkoblet fra de eksisterende interesser, institutioner og ideer på beskæftigelsesområdet.

Afhandlingens centrale pointe er dog, at institutionaliseringen af denne evalueringsaktivitet i et evalueringssystem bevirker, at denne viden også kan få konsekvenser, der rækker ud over den kontekst og de intentioner, som oprindeligt lå til grund for udarbejdelsen af de enkelte evalueringer. Hermed får evalueringssystemet sit eget liv, hvor det har en rammesættende indvirkning på

politikudviklingen - uafhængigt af de aktører der på det givne tidspunkt måtte have regeringsmagten.

Det er således i dag væsentligt vanskeligere at gennemføre politiske tiltag i strid med effektevalueringernes fund end det var tilfældet i 1990'erne og 00'erne. At kunne dokumentere arbejdsudbudseffekterne af beskæftigelsespolitiske reformer er i dag helt afgørende for at få opbakning – både internt i regeringen, i Folketinget og hos Finansministeriet. Og denne dokumentationsproces er netop direkte bundet op på tilgængeligheden af højtrangeret evidensbaseret viden. Den evidensbaserede viden nyder derfor en institutionaliseret position i beslutningsprocesserne, som gør politikerne meget afhængige af de tilgængelige eksperimentelle og quasi-eksperimentelle effektevalueringer. Hvor effektevalueringerne også tidligere nød en stor legitimitet som strategisk brugbar ammunition for politikerne, så er de i dag helt uomgængelige, hvis man ønsker at reformere beskæftigelsesområdet. Dette skal ikke forstås deterministisk, idet der fortsat er politisk rum for beslutninger, der ikke følger evidensen fuldt ud. Sådanne beslutninger kræver dog hårde legitimeringskampe. Hermed skaber evalueringssystemet et slags filter, som nye ideer eller politiske målsætninger gennemløber inden de udmønter sig i konkrete politikker. Et filter, der vanskeliggør politiske nybrud, som afviger fra systemets iboende rationalitet. De klareste eksempler herpå er fra Mette Frederiksens ministertid, hvor forsøg på at reorientere politikken blev inddæmmet af evidenshierarkiets autoritet.

Afhandlingens centrale bidrag til den eksisterende forskning i viden og ideers betydning for politikforandringer er således at belyse betydningen af sådanne evalueringssystemer for, hvilke ideer og videntyper der får indflydelse på politikken udformning. Både idelitteraturen og forskningsanvendelseslitteraturen har altovervejende fokuseret på spørgsmålet om, hvorvidt ideer/forskning påvirker indholdet af konkrete reformer og politiske tiltag (jf. kapitel 3). Nærværende afhandling belyser i stedet vigtigheden af, at ideer/forskning indlejres i de institutioner, hvorigennem sådanne reformer og tiltag udvikles og beslutes. Evalueringssystemet udgør i den forbindelse et medierende led mellem ideer/forskning og politisk output. Et led, der fungerer som gatekeeper for, hvilke former for viden og ideer der tildeles autoritet som "evidensbaserede" og hvilke der afvises som "ikke evidensbaserede".

Nærværende afhandling er naturligvis ikke den første til at fremhæve betydningen af de institutionelle rammer for ideers levedygtighed (Schmidt, 2008; 2015) eller evalueringssystemers betydning for anvendelsen af evalueringsviden (Højlund, 2014). Afhandlingens særlige bidrag er dog at fremhæve selve det idemæssige grundlag – i.e. rationaliteten – i sådanne rammer og systemer og hermed synliggøre det politiske i evalueringssystemer. Sådanne systemer kan ikke blot anskues som tekniske redskaber til at øge anvendelsen af evalueringer. Ej heller som blot kontekstuelle betingelser for de diskursive kampe hvori forskellige ideer indgår.

Evalueringsystemet udgør derimod i sig selv en forståelsesramme, som fungerer fremmede for politikker, der understøtter samme forståelsesramme og hæmmende for politikker, der trækker på alternative forståelsesrammer. Hvis vi vil forstå, hvorfor bestemte ideer (Béland & Cox, 2011) eller former for forskning (Weiss, 1979) fører til politikforandring, må vi derfor forstå ideernes/forskningens institutionalisering i de procedurer, praksisser og systemer, hvorigennem politikken udvikles og besluttet.

Ved at belyse disse konsekvenser af evalueringsystemet bidrager afhandlingen ligeledes til den eksisterende forskning i den danske beskæftigelsespolitikens udvikling (jf. kapitel 2). Afhandlingen belyser, hvordan de tilsyneladende tekniske processer i produktionen af evalueringer i forbindelse med ministeriets politikforberedende arbejde, har afgørende politiske konsekvenser. Hermed åbnes op for den ”sorte boks”, som disse processer ofte udgør i forskningen og det belyses, hvordan evalueringsaktiviteten udgør en selvstændig forklaringsfaktor i beskæftigelsespolitikens udvikling.

Afhandlingen illustrerer en form for ”bagvendt” politikudviklingsproces, hvor effektevalueringernes fremhævelse af enkle og standardiserede løsninger påvirker den overliggende politiske problemforståelse. Denne proces kan beskrives som ”bagvendt” sammenlignet med en traditionel forståelse af politisk problemløsning, hvor problemets karakter antages at afgøre, hvordan problemløsningen tilrettelægges fremfor omvendt (se f.eks. Rothstein, 1998). I denne traditionelle optik antages det – alt andet lige – at være vanskeligere at designe effektfulde standardiserede politikker på centralt niveau, hvis problemet har en dynamisk karakter og hvis løsningen sigter mod adfærdsmodificerende interventioner frem for mere overordnet regulering (Rothstein, 1998, 79). Beskæftigelsesproblemets omskiftelige karakter og politikken adfærdsmodificerende sigte kan derfor antages at nødvendiggøre politikker, der er åbne for kontekstuelle tilpasninger og lokale variationer²⁴.

Ud fra et konstruktivistisk perspektiv giver det dog ikke mening at tale om politiske problemer som havende en fast karakter, der først må afdækkes førend løsningen designes og organiseres. Politiske problemet konstrueres og omformes løbende igennem politiske processer (Bacchi, 2009), hvorfor selve valget af løsningsmodel også influerer på forståelsen af problemets karakter.

I denne optik kan beskæftigelsespolitikken problem konstrueres som både simpelt eller komplekst ud fra valget af en simpel eller kompleks løsningsmodel. Her giver den evidensbaserede viden et billede af beskæftigelsesudfordringen som værende relativt statisk, idet evidensbaserede tiltag forventes at virke uafhængigt af konteksten.

²⁴ Et lignende argument kan også findes indenfor organisationsteorien, hvor værdien af forskellige organisationsformer afhænger af kompleksiteten og omskifteligheden i den opgave som organisationen skal løse (Mintzberg, 1989).

Samtidig anlægger denne viden også en relativt simpel forståelse af målet som værende hurtigst mulig selvforsørgelse for alle ledige. Værdien af de enkelte politiske tiltag kan derpå relativt simpelt afdækkes ud fra deres bidrag til opnåelsen af dette entydige mål. Kort sagt medvirker institutionaliseringen af denne evalueringsviden til at fremme en mere simpel forståelse af beskæftigelsespolitikens problemkompleks og målsætninger.

Evalueringsystemets nuværende indflydelse på politikudviklingen minder derfor om den indflydelse, som 00'ernes operationelle reformer havde på implementeringsledet i jobcentrene. Flere studier har påpeget, hvordan jobcentrenes næsten maskinbureaukratiske karakter (Breidahl & Seeman, 2009) og styringen af disse gennem simple og standardiserede indikatorer (Larsen, 2009; 2011), fordrer en mere simpel og mindre dynamisk forståelse af beskæftigelsesproblemets karakter.

6.2. EVALUERINGSYSTEMETS IMPLIKATIONER FOR DEN BESKÆFTIGELSESPOLITISKE BESLUTNINGSPROCES

Både kapitel 2 samt artikel 3 og 4 har illustreret, hvordan institutionaliseringen af det evidensbaserede evalueringssystem har skabt nye praksisser og procedurer for udviklingen af substantielle - såvel som operationelle - beskæftigelsesreformer. På baggrund heraf diskuteres det i følgende afsnit, hvad disse forandringer betyder for interessevaretagelsen i de beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser og den demokratiske legitimitet af disse.

6.2.1. EVIDENSBASERET POLITIKUDVIKLING SOM INTERESSEKAMP

Et af hovedfundene i nærværende afhandling er, at embedsværket i Beskæftigelsesministeriet har opnået en langt mere central rolle i udviklingen af nye beskæftigelsesreformer, end det var tilfældet i 1990'erne. Dette skyldes ikke mindst den analytiske oprustning i først Arbejdsmarkedsstyrelsen (I dag Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering - STAR) og senere hen også ministeriets departement. En oprustning, hvor traditionelle juridiske og politiske kompetencer relateret til det korporatistiske system er suppleret – og i visse tilfælde erstattet – med en større ekspertise indenfor økonometri, statistik og effektevalueringer. I takt med denne analytiske oprustning er også politikerne i stigende grad begyndt at efterspørge effektmålinger til at understøtte deres forslag. Det kontinuerlige arbejde med at udvikle evidensbaseret viden i Beskæftigelsesministeriet spiller derfor en stadig vigtigere rolle for de politiske handlemuligheder under større reform- og beslutningsprocesser.

6.2.1.1 Aktørernes analytiske oprustning

Overordnet set er politikudviklingen blevet mere teknisk funderet som følge af institutionaliseringen af det evidensbaserede evalueringssystem. Hermed menes, at data og effektmålinger spiller en stadig større rolle når embedsværket designer nye politiske reformudspil. På den ene side betyder dette, at politikerne kan træffe deres beslutninger på baggrund af langt mere detaljeret data og viden om eksisterende redskabers forventede beskæftigelses- og selvforsørgelses effekter. På den anden side kan det også have den konserverende effekt, at der ikke træffes beslutninger på områder eller spørgsmål, hvor denne viden er fraværende eller mere usikker. Politikudviklingen kan i den forstand blive en proces, hvor eksisterende evidensbaserede redskaber doceres i de helt rette mængder, men hvor nye innovative tilgange eller alternative problemforståelser sjældent får orde. Desuagtet konsekvenserne for politikens endelige indhold så har evalueringssystemets omkalfatring af de beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser dog den klare konsekvens, at aktørernes deltagelse i disse processer i stigende grad afhænger af deres tekniske og analytiske ressourcer.

Da embedsværket i Beskæftigelsesministeriet udgør den suverænt største analysekapacitet på beskæftigelsesområdet, kan de derfor i højere grad end tidligere definere den bane, hvorindenfor reformprocesserne udspiller sig. Beslutningskapaciteten ligger fortsat hos politikerne, men disse beslutninger er i stigende grad afhængige af det evidensbaserede fundament, som leveres af embedsværket. Dette giver først og fremmest embedsværket en direkte indflydelse på politikudviklingen igennem tilrettelæggelsen, produktionen og spredningen af den evidensbaserede viden via en række formaliserede kanaler. Disse indflydelseskanaler går bl.a. igennem sekretariatsbetjeningen af politikforberedende kommissioner og gennem samarbejdet med Finansministeriet i udregningen af reformudspils konsekvenser.

Evalueringssystemet øger dog også embedsværkets indflydelse på politikudviklingen på mere indirekte vis. Den stadig mere udbyggede evidensbase i ministeriet giver således embedsværket en større autoritet og pondus overfor eksterne interessenter, der søger indflydelse. Ud fra evidenshierarkiets logik kræves en vis mængde højtrangerede effektevalueringer for at en indsats eller politik kan siges at være evidensbaseret. Og da produktionen af disse evalueringer er relativt tidskrævende, er det en længerevarende proces at opbygge stærk evidens for et givent tiltag. Når først der er etableret stærk evidens for et beskæftigelsespolitiske tiltags positive eller negative effekter, vil det derfor også kræve et større argumentatorisk og analytisk arbejde at ændre dette prædikat. Evalueringssystemet skaber dermed et stabiliserende bolværk, hvor abrupte udsving i ministeriets arbejde – som følge af f.eks. skiftende

regeringskonstellationer eller skærpede krav fra arbejdsmarkedets parter – mindskes. Dette betyder naturligvis ikke, at arbejdsmarkedets parter eller andre interessenter ikke længere kan øve indflydelse på beskæftigelsespolitikens udvikling. Men det betyder, at parternes ønsker i stigende grad formuleres ud fra logikken om evidensbaseret politikudvikling. Effektmålingerne bliver således det fælles sprog, som politiske argumenter formuleres igennem og Beskæftigelsesministeriets evidenshierarki bliver den standard, hvorudfra disse argumenter vurderes.

For Beskæftigelsesministeriet har det den fordel, at interessevaretagelsen på området rammesættes af et sprog, som ministeriet taler bedre end nogle andre. Hermed opnår ministeriet en naturlig autoritet til at bedømme troværdigheden af forskellige interessenters argumenter og vurdere, hvorvidt de bør imødekommes eller afvises. Tidligere kunne f.eks. arbejdsmarkedets parter ønsker og krav fremmes med direkte henvisning til interesserne hos de grupper de repræsenterer og som de hermed har detaljeret viden om. Indblikket i – og repræsentationen af – disse interesser var i sig selv autoritetsgivende. I dag er denne naturgivne autoritet ved parternes interessevaretagelse mindsket, samtidig med at autoriteten i den evidensbaserede viden – defineret ud fra Beskæftigelsesministeriets standarder – er øget. Dette efterlader parterne med to mulige strategier for deres interessevaretagelse: Enten at bruge Beskæftigelsesministeriets evidensbaserede viden til at argumentere for egne ønsker eller udarbejde egne alternative effektevalueringer.

Den første strategi afhænger naturligvis af, at den tilgængelige evidens kan understøtte parternes ønsker. Her kan man overordnet sige, at den tilgængelige evidensbaserede viden i højere grad har fundet anvendelse hos arbejdsgiver- end arbejdstagerorganisationerne. Dette skyldes, at arbejdsgivernes formulerede interesser i højere grad flugter med evalueringssystemets altoverskyggende og entydige effektmål i form af ”hurtigst mulig selvforsørgelse”. Arbejdsgiverne skeler således i mindre grad til, hvilke midler dette opnås igennem. Her er historien en ganske anden for arbejdstagerorganisationerne i fagbevægelsen, idet deres medlemmer mere direkte berøres af de konkrete tiltag. Brugen af sanktioner, ydelsesreduktioner og forskellige former for strafaktivering – som alle er regnet for evidensbaserede ”redskaber” – er i modstrid med disse organisationers formulerede ønsker.

Herudover er fagbevægelsens formulerede interesser også ofte mere bredspektrede end det er tilfældet hos arbejdsgiverne. Selvom fagbevægelsen også har stor interesse i at få deres ledige medlemmer hurtigst muligt i arbejde, så kan fagbevægelsen også se en selvstændig værdi i, at de ledige får mulighed for at opkvalificere sig undervejs i ledighedsperioden – hvilket ellers af den evidensbaserede viden er regnet for ”redskaber” med svage effekter. Et andet eksempel er fagbevægelsens traditionelt skeptiske holdning til brugen af virksomhedsrettet aktivering – som også regnes for et evidensbaseret tiltag. I fagbevægelsens øjne udgør denne form for aktivering en

risiko for, at ledige benyttes som gratis arbejdskraft til erstatning af de ordinært ansatte. Sådanne substitutionseffekter indgår dog ikke i det evidensbaserede evalueringssystems effektmålinger, hvorfor virksomhedsrettet aktivering udelukkende måles på dets konsekvenser for den lediges selvforsørgelsesgrad.

Det er derfor ikke overraskende, at fagbevægelsen i stigende grad har valgt en anden strategi, hvor de udarbejder eller bestiller egne analyser af beskæftigelsespolitiske tiltags effekter. Alle de største fagforbund har således opgraderet deres analytiske kapacitet i de sidste 10 år. Der er ansat økonomer til at afkode Beskæftigelsesministeriets evidensbaserede undersøgelser og i flere forbundsorganisationer er der også oprettet deciderede analyseenheder, som kan producere og bestille egne analyser. Senest er LO og FTF slået sammen i den nye Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), hvilket også mærkbart har forøget den analytiske kapacitet på arbejdstagersiden.

6.2.1.2 Teknikficer af interessevaretagelsen

Analyser – og specielt højtrangerede effektevalueringer – udgør dermed i stigende grad kamppladsen for at få indflydelse på nye beskæftigelsespolitiske reformprocesser. Dette ses både internt i det statslige embedsværk og hos eksterne interessegrupper.

Et nyt beskæftigelsespolitisk reformudspil vil i dag blive kvalitetssikret (i.e. evidenssikret) internt i Beskæftigelsesministeriet af en analyseenhed, der vurderer evidensgrundlaget. Herpå sendes det videre til Økonomiudvalget, hvor Finansministeriets embedsmænd også vurderer soliditeten af evidensen bag udspillet. Både før og efter disse processer er reformudspillet – og dets bagvedliggende evidens – dog ofte blevet præsenteret for arbejdsmarkedets parter og andre interessenter. Analysemedarbejdere hos disse interesseorganisationer gransker her den metodiske soliditet af reformforslaget og igangsætter modanalyser, der kan udfordre ministeriets konklusioner. Ideelt set fordrer hele denne proces et endeligt reformudspil, som er funderet i valid frem for biased viden.

Som vist i nærværende afhandling så har evidenshierarkiet - og de eksisterende evidensbaserede undersøgelser - dog sine egne bias, hvorfor det også kan lægge en snæver ramme omkring diskussionerne internt i ministerierne, hos arbejdsmarkedets parter og hos politikerne. Hvad end disse processer bidrager til at oplyse eller indsnævre diskussionen, er det dog tydeligt, at de centrale aktørers interessevaretagelse ikke kommer uden om den evidensbaserede viden.

Det klareste eksempel herpå er den daværende beskæftigelsesministers kamp for at indføre et såkaldt uddannelsesløft i forbindelse med Beskæftigelsesreformen fra 2014 (jf. artikel 3). Embedsværket i Beskæftigelsesministeriet vurderede - på baggrund af det evidensbaserede evalueringssystem - at uddannelsesaktivering var ineffektivt eller i værste fald kunne have negative effekter for de lediges selvforsørgelsesgrad. Ministeren nedsatte derfor både en ekspertkommission (Koch-udvalget) og forhørte sig hos fagbevægelsens eksperter for at få analytisk opbakning til uddannelsesløftet. I sidste ende viste det sig dog for omfattende – både tidsmæssigt og ressourcemæssigt – at ændre på den dominerende sandhed om uddannelsesaktivering. Argumentet blev derfor, at lige netop den type uddannelse som ministeren foreslog, ikke havde været underlagt effektevalueringer tidligere. En begrænset udgave af uddannelsesløftet kunne således gennemføres – ikke ved at udfordre eller afvise den eksisterende evidens, men ved at plædere for manglende evidens.

Den politiske diskussion omkalfatres hermed til en metodisk debat mellem forskellige former for teknisk ekspertise. Dette kan potentielt have konsekvenser for, hvilke perspektiver der overhovedet kan fremføres i den beskæftigelsespolitiske debat. De påkrævede ressourcer til at forstå, benytte og udvikle effektevalueringer er nemlig ikke ligeligt fordelt, hvorfor en teknificering af den politiske diskussion også kan sætte rammerne for, hvem der deltager heri. Hermed kan institutionaliseringen af det evidensbaserede evalueringssystem også have mere vidtrækkende demokratiske konsekvenser for de beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser.

6.2.2. EVALUERINGSYSTEMETS DEMOKRATISKE KONSEKVENSER

Diskussionen af det evidensbaserede evalueringssystems demokratiske konsekvenser kobler sig op på en større debat om forholdet mellem teknokrati og demokrati, der løber som en central understrøm igennem hele afhandlingen. Her er det vigtigt at slå fast, at idealet om evidensbaseret politikudvikling – både generelt og i den specifikke beskæftigelsespolitiske case – ingenlunde opponerer mod demokratiet som styreform eller værdi. Der er nærmere tale om, at det evidensbaserede evalueringssystem beror på en relativt snæver forståelse af demokratisk deltagelse og repræsentativitet, hvilket har stor betydning for, hvordan politikudviklingen tilrettelægges og hvem der har adgang til denne proces – når idealet om evidensbaseret politikudvikling dominerer.

6.2.2.1 Evidensbaseret politikudvikling og demokratisk deltagelse

En typisk kritik af teknokratisk politikudvikling er, at den almindelige borger afkobles fra demokratisk indflydelse, fordi de ikke besidder den nødvendige ekspertise til at

indgå i afpolitiserede og teknificerede politiske debatter. En sådan tendens synes ikke umiddelbart at have indfundet sig i Danmark, hvor den offentlige debat omkring beskæftigelsespolitikken ikke udelukkende er præget af tekniske spørgsmål. Tværtimod har studier vist, at moralske og værdimæssige spørgsmål ofte har domineret i den offentlige diskussion af både beskæftigelsespolitiske enkeltsager (Hedegaard, 2014) og større reformer (Hansen, 2019; Nielsen, 2015). En diskussion, hvor almindelige borgere både kan gøre og gør deres deltagelse gældende. I den danske case forekommer afkoblingen af borgerne nærmere når man går fra den offentlige diskurs til de processer og forhandlinger, hvorigennem beskæftigelsespolitikken udformes (jf. artikel 3) og implementeres (jf. artikel 4). Her er det nemlig svært gennemskuelige diskussioner om effektstørrelser, konsekvensberegninger og arbejdsudbud, der afgør politikken indhold og videre rejse ud i den kommunale virkelighed.

Denne tendens til teknificering af politikudviklingsprocesserne - og afkobling af lediges og andre borgeres perspektiver - ligger iboende idealet om evidensbaseret politikudvikling. Dette er dog ikke nødvendigvis udtryk for en ringeagtelse af borgerne eller af demokratiske idealer. Tværtimod vil fortalere for evidensbaseret politikudvikling argumentere for, at man netop anlægger borgerens perspektiv ved at kræve, at politikken udformes ud fra den tilgængelige evidensbaserede viden. Borgerne bør – præcis ligesom, hvis de gik til lægen – forvente at de ikke udsættes for interventioner uden videnskabeligt dokumenterede gavnlige effekter. Her er det vigtige ikke, at borgerne kan forstå, hvorfor en intervention virker eller at de medvirker til at vælge interventionen. Det vigtige er, at den virker. Det samme gælder også for de borgere, der ikke udsættes for interventionen, men som betaler til den igennem skatterne. Selvom borgerne ikke selv kan forstå de konkrete metoder og tekniske diskussioner, er det vigtigt, at de kan se, at den foreslåede politik effektevalueres. Disse er blot nogle af argumenterne for evidensbaseret politikudvikling, men fælles for dem er, at de enten eksplicit eller implicit beror på en særlig forståelse af det demokratiske ideal. En forståelse, hvor demokratiets hovedopgave er at delegere beslutningskompetence til de relevante parter, hvor valghandlingen er den centrale demokratiske handling og hvor politikudvikling ansues som en teknisk proces.

Denne grundforståelse sætter nogle klare rammer for, hvad der kan besluttet demokratisk og hvad der bør overlades til eksperter at bestemme. Det delegerende ideal skal ikke blot forstås som borgernes delegering af magt til politikerne gennem valghandlingen. Det handler i lige så høj grad også om, at politikerne derpå videredelegerer magt til eksperterne i udformningen af politikken. I modsætning til f.eks. det repræsentative demokratiideal så er politikerne ikke tiltænkt en central rolle

i idealet om evidensbaseret politikudvikling²⁵. Politikerne udgør højst et mellemled, der oversætter borgernes interesser til mere konkrete mål, som eksperterne så kan fastlægge midlerne til at opnå. I den forstand kan evidensbaseret politikudvikling også kombineres med mere direkte former for demokrati, hvor valghandlingen direkte afdækker samfundets mål, hvis mest effektive opnåelse derpå bestemmes af eksperterne.

Ud fra idealet om evidensbaseret politikudvikling er det centrale demokratiske aspekt, at borgerne tilkendegiver deres interesser igennem valghandlingen. Valget er i den forbindelse anskuet som demokratiets kerneinstitution, hvor borgernes stabile og prægvide interesser aggregeres for at finde frem til ”samfundets interesser”. Herefter delegeres – med eller uden politikerne som mellemled - kompetencerne til eksperter, der kan udforme politikker, som understøtter samfundets interesser.

I denne optik er det logisk, at borgerne ikke behøver at have medbestemmelse for politikken udformning eller implementering – hverken igennem direkte deltagelse eller gennem interessegruppers mediering. For at forblive i den medicinske analogi så er det et demokratisk spørgsmål, hvorvidt samfundet skal ”kureres” for fattigdom, men det er et videnskabeligt spørgsmål, hvordan dette eventuelt gøres. Ud fra idealet om evidensbaseret politikudvikling er legitimitetskæden fra borgernes valghandling over politikernes oversættelse og til den videnskabelige ekspertise, således hele tiden i risiko for at blive brudt eller korrumpet af politikernes egeninteresse, af interessegruppers indblanding, af borgerinddragelse eller af de fagprofessionelle i velfærdsstatens frontlinje. Her kan det evidensbaserede evalueringssystem udgøre et korrektiv, der styrker denne legitimitetskæde ved at oprette et bolværk mod de mange faktorer, der potentielt kan hæmme udformningen og implementeringen af en politik, der virker i overensstemmelse med ”samfundets interesser”.

Frem for at anskue idealet om evidensbaseret beskæftigelsespolitik som havende antidemokratiske tendenser, er det derfor mere frugtbart at forstå, hvordan idealets legitimitet beror på en bestemt opfattelse af demokratiet, hvor den praktiske udvikling og implementering af politikken overlades til videnskabelige eksperter.

6.2.2.2 Kritikken af denne demokratiforståelse

Legitimiteten i den ovenstående forståelse af politikudvikling afhænger dog af, at de iboende antagelser er korrekte. Det er således vigtigt, at borgernes interesser er stabile og uafhængige af den politiske proces. At samfundets problemer har én teknisk

²⁵ Dette illustreres også ved den til tider meget kritiske beskrivelse af den politiske sfære, som kendetegner størstedelen af litteraturen om evidensbaseret politikudvikling.

løsning. Og at politiske spørgsmål kan afgrænses til fastlæggelsen af samfundets mål og ikke også involverer valget af midlerne.

Hvis borgernes interesser ikke udgør faste entiteter, der er bestemt forud for den politiske proces, så er det åbenlyst, at disse ikke kan afdækkes én gang for alle. Hermed kan man risikere, at legitimitetskæden allerede er brudt fra start, hvis ikke politikere og eksperter løbende lader borgerne komme til orde i den politiske proces. Denne inddragelse er særlig vigtig, hvis borgernes interesser forventes at gennemgå løbende transformationer ved netop inddragelsen i politiske debatter, beslutningsfora eller lignende. Borgernes deltagelse i den politiske problemdefinition og målfastsættelse – også efter et valg – kan i den forstand anskues som en nødvendighed for at sikre demokratisk legitimitet bag disse processer.

Der skal dog, selvfølgelig, fortsat træffes beslutninger omkring løsningen af samfundets problemer. Og hvis hver af disse problemer har én bestemt teknisk løsning, så er det logisk, at selve udformningen af det givne reformtiltag overlades til aktørerne med den nødvendige tekniske ekspertise. Hvis løsningerne på samfundets problemer derimod er multiple og organiske – i den forstand at deres effekter afhænger af de kontekster og relationer, som de sigter mod at påvirke – så må den videnskabelige og tekniske ekspertise anskues som blot én ud af mange legitime videnskilder. Her kan borgernes egne erfaringer netop være en anden helt central videnskilde. I sidste ende er sigtet for alle politiske tiltag nemlig at påvirke borgernes adfærd, hvorfor en organisk forståelse af samfundsmæssig problemløsning vil fremhæve den dobbeltsidede natur af alle sådanne tiltag. Politiske tiltag er dobbeltsidede i den forstand, at de søger at stimulere en effekt, som altid også afhænger af borgerens tolkning og forståelse af tiltaget. Borgernes viden og erfaringer influerer meget direkte på de endelige konsekvenser af politiske tiltag, hvorfor der kan argumenteres for, at denne viden med fordel kan inddrages i selve udformningen af tiltaget.

Der kan altså sås tvivl om den demokratiske legitimitet i udgrænsningen af lægmandsperspektiver og andre ikke-videnskabelige videnskilder fra både problemdefinition, fastlæggelsen af konkrete politiske tiltag og disses implementering. Denne kritik ville dog stadig potentielt kunne akkommoderes indenfor det evidensbaserede evalueringssystems grundlæggende logik. Man kunne f.eks. udvide forståelsen af evidensbaseret viden til også at inkludere lokale erfaringer – hos borgere såvel som frontlinjemedarbejder²⁶. Dette kunne endda gøres indenfor et evidenshierarki, som fortsat placerer metodisk sofistikerede effektmålinger i toppen. Denne logik beror dog fortsat på en klar adskillelse af vidensspørgsmål og politiske spørgsmål. Normative og værdimæssige spørgsmål relegeres dermed til en afgrænset

²⁶ Som vi vil se i følgende afsnit er der faktisk pt. en bevægelse i denne retning på beskæftigelsesområdet i Danmark.

sfære, hvor det beslutes, hvilke samfundsmæssige problemer der skal prioriteres. Udenfor denne sfære har normative diskussioner ingen værdi, fordi det her er viden, der bestemmer de konkrete tiltag – hvad end denne viden stammer fra borgernes erfaringer eller fra RCT-studier.

Hvis den tekniske fastlæggelse af løsninger også har iboende værdier, som omformer problemets karakter, så bryder den grundlæggende skelen mellem problem og løsning sammen. Hermed kan selv den mest videnskabeligt funderede og efficiente løsning ikke kun bedømmes ud fra dens effekt, omkostnings-udgift ratio eller lignende tekniske kriterier. Den må også bedømmes på, hvilken normativ forståelse af problemet og samfundet den fordrer. I afhandlingens konkrete case må evalueringssystemet dermed forstås som medkonstituerende for de værdier, problemforståelser, målsætninger, normative kriterier og demokratiopfattelser, som ligger til grund for beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser.

6.2.2.3 En alternativ demokratiopfattelse

I den forbindelse tilbyder idealet om deliberativt demokrati (Bächtiger et al., 2018) et normativt alternativ til den iboende demokratiopfattelse i det evidensbaserede evalueringssystem. Jeg vil ikke her rekonstruere de forskellige generationer, retninger, konceptuelle nuancer og nuværende diskussioner indenfor det efterhånden vidtfavnende forskningsfelt omkring deliberativt demokrati (Bächtiger et al., 2018; Dryzek, 2000). Som en minimumsdefinition kan et deliberativt demokratiideal siges at referere til tanken om, at politiske beslutninger i videst muligt omfang bør udspringe fra åben og gensidig kommunikation, hvor de berørte parter diskuterer og afvejer interesser og værdier (Bächtiger et al., 2018, 2). Dette ideal skal ikke forstås i opposition til traditionelle valghandlinger eller politisk repræsentation, da dette ofte er helt nødvendige praksisser i moderne demokratier. Men efterlevelse af idealet betyder dog, at politikudviklingsprocesser i videst muligt omfang bør inddrage de berørte aktørers perspektiver, eksplicitere de centrale værdispørgsmål og foregå i åbne processer. Dette bør udspringe fra forståelsen af, at politikudvikling ikke blot handler om at aggregere eksisterende prægivne interesser eller finde den teknisk bedste løsning til at honorere disse interesser. Politikudvikling ansues som meningsskabelse, hvorfor politikudvikling – ideelt set – bør understøttes af en deliberativ praksis, der kan bringe pluralismen af værdier og målsætninger i spil og hjælpe aktørerne med at skabe mening i dette virvar af konflikterende værdier.

Det evidensbaserede evalueringssystems definition af visse politikker som videnskabelige og andre som uvidenskabelige er således i direkte opposition til et mere deliberativt demokratisk ideal. Sådanne autoritative udsagn tenderer nemlig til at lukke ned for den åbne samtale om politiske problemer og forskubbe argumentationen i en teknisk retning, som kun et fåtal af eksperter kan forstå. Denne

teknificering er mere kompatibel med en demokratiopfattelse, hvor borgerne spiller en tilbagetrukket rolle i løsningen af samfundets problemer og hvor deres demokratiske deltagelse primært begrænser sig til valghandlingen.

Lige meget hvilken demokratiopfattelse der abonneres på, så illustrerer ovenstående diskussion nødvendigheden af en mere eksplicit stillingtagen til, hvilken rolle man ønsker, at evalueringssystemet skal spille i de politiske processer og hvordan denne rolle demokratisk legitimeres? I afhandlingens følgende og afsluttende afsnit vendes opmærksomheden derfor mod de fremtidige perspektiver i idealet om evidensbaseret politikudvikling og potentialerne ved alternative tilgange til inddragelsen af viden i de beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser.

6.3. ET ALTERNATIVT VIDEN-POLITIK FORHOLD

Samfundsforskningens genstandsfelt udgør altid et ”moving-target”. Således også i nærværende afhandling, hvor det beskæftigelsespolitiske genstandsfelt er et andet i dag end da afhandlingen langsomt begyndte at tage form i 2016. Tre af afhandlingens fire artikler har afdækket opkomsten og konsekvenserne af det evidensbaserede evalueringssystem med fokus på perioden før 2017. Men evalueringssystemet har selvfølgelig gennemløbet forandringer siden 2017. Disse forandringer relaterer sig meget direkte til diskussionen om, hvilken type af viden der kan og bør inddrages i udformningen af beskæftigelsespolitikken.

Der er i dag flere tegn på, at vidensgrundlaget bag det evidensbaserede evalueringssystem udvides (jf. kapitel 2). Evidenshierarkiet opretholdes, men særligt i forhold til den viden som spredes til kommunerne udvides paletten til også at inkludere mere lokalt genereret viden. I opdateringen af STAR’s evidensstrategi fra 2017 fremgår det, at evidensstrategien todeles: Der bibeholdes meget snævre kriterier for den evidens, som fødes ind i de politiske beslutningsprocesser, men kriterierne udvides for den viden, der skal guide kommunernes implementering. Samtidig påtænkes også mindre regulerende og mere informerende greb til at sprede den evidensbaserede viden til kommunerne – om end muligheden for stram central regulering består (jf. artikel 4).

Disse tiltag kan læses som en konsekvens af en række forskellige faktorer. Dels har den intensive reformaktivitet i perioden 2012-2015 synliggjort en række implementeringsudfordringer, som kalder på andre videnstyper end højtrangeret evidens. Samtidig har den tiltagende kritik af New Public Management-inspirerede (NPM) styringsredskaber – og koblingen af evidensbaseret viden hertil – været med til at delegitimere den stramme regulering af, hvorvidt og hvordan kommunerne implementerer de evidensbaserede redskaber. Endeligt har den voldsomme udvidelse

af målgruppen for aktivering tydeliggjort den mere begrænsede evidensbaserede viden om effekterne af politikken overfor de svageste målgrupper.

Tendenserne peger således på, at en række af evalueringssystemets svagheder allerede er ved at blive adresseret – særligt i den del af systemet der peger ud mod kommunernes praksis. Samtidig er det dog ikke givet, at en udvidelse af vidensforståelsen - og grebene til at implementere denne viden - for alvor ændrer på den reduktionistiske og tekniske tilgang til beskæftigelsespolitikken, som evalueringssystemet hidtil har fordret. I den forstand kan mødet med begrænsningerne i det tekniske quick-fix, der tilbydes af den eksisterende evidensbaserede viden, blot fører til, at søgelyset rettes mod et nyt teknisk quick-fix.

Den klareste indikation herpå er Beskæftigelsesministeriets igangværende arbejde med at udvikle nudging-værktøjer. På overfladen indvarsler det adfærdsøkonomiske idegrundlag bag nudging et opgør med ideen om, at alle mennesker handler rationalt og egennyttmaksimerende. Således udgør adfærdsøkonomien et opgør med den neoklassiske økonomiske teori, der er indskrevet i det evidensbaserede evalueringssystems favorisering af incitamentsstimulerende tiltag (jf. artikel 1 og 2). Hvis ikke alle ledige reagerer rationelt på økonomiske sanktioner ved at øge deres jobsøgning, så eroderer evidensgrundlaget bag disse sanktioners forventede positive effekter. Her er det dog, at nudging-tilgangen kan reparere på denne svaghed frem for at føre til en mere grundlæggende gentænkning af det evidensbaserede evalueringssystem.

Beskæftigelsesministeriets udvikling af nudging-tiltag er primært motiveret af en søgen efter hjælpetiltag, som kan understøtte de eksisterende incitamentsstimulerende redskaber. Der er nemlig eksempler på, at f.eks. brugen af økonomiske sanktioner eller forkortelse af ydelsesperioden ikke har haft de forventede effekter på de lediges afgang fra ledighedssystemet. En effekt, som ellers regnes for dokumenteret af evidensbaserede viden. Logikken bag nudging-strategien i Beskæftigelsesministeriet er, at fejlen ikke ligger i den evidensbaserede viden bag disse tiltag, den ligger nærmere i de lediges irrationelle handlinger. Og disse irrationelle handlinger kan omgås ved at indføre nudging-redskaber, der puffer de ledige mod de rationelle valg, som den evidensbaserede viden lover, at de vil tage.

Samme teknificering ses også af andre af de nye vidensformer og effekttyper, der i disse år inkluderes i det evidensbaserede evalueringssystem. Beskæftigelsesministeriet er pt. i gang med at udvikle en såkaldt ”Implementeringsbank”, hvor de mest effektive implementeringsgreb kan spredes til kommunerne. Lignende arbejde pågår også med at udvikle hjemmesiden ”progressionsfaktorer.dk” som en pendant til jobeffekter.dk. I stedet for at udbrede kendskabet til de evidensbaserede aktiveringsredskaber med de stærkeste selvforsørgelseseffekter, så skal denne hjemmeside udbrede kendskabet til de

progressionsmål, hvor der er fundet en statistisk korrelation med efterfølgende selvforsøgelse. Både lokalt genereret implementeringsviden og nye effekttyper indskrives således i evalueringssystemet overordnede logik om at udvikle kontekstafhængige og tekniske løsninger på beskæftigelsesudfordringen.

Hermed adresseres det ikke, at evalueringssystemet forbliver blind overfor alternative videnskilder, perspektiver og problemforståelser. Et første skridt til at adressere disse udfordringer er derfor at gentænke forholdet mellem evidensbaseret viden og politikudvikling.

6.3.1. MOD EN FACILITERENDE FORSKNINGSROLLE

Afhandlingen indledes med en beskrivelse af den særdeles ambivalente rolle, som forskningsbaseret viden spiller i nutidens samfund. På den ene side er der aldrig tidligere produceret så meget forskningsbaseret viden, som - på den ene eller anden måde - indgår i stort set alle politiske udspil og overvejelser. På den anden side er der en stigende skepsis til og kritik af den forskningsbaserede viden og de sandhedsudsagn, som denne viden frembringer. Det er i denne ambivalente situation, at idealet om evidensbaseret politikudvikling tilbyder at skabe orden. Evidenstilgangen er i sidste ende et forsøg på at skabe et bolværk mod den relativisme, som risikerer at krybe ind, når vi som samfund hele tiden konfronteres med et utal af modsatrettede perspektiver og fortolkninger, som alle kalder sig forskning, videnskab eller sandhed. Med opstillingen af et videnshierarki og brugen af prædikatet ”evidensbaseret” lover evidenstilgangen, at vi igen kan finde tryghed og orden i sandheden om samfundets sammenhænge. En tryghed, som netop er udfordret af det postmoderne opgør med de store samlende sandheder (Lyotard, 1991) og af den demokratisering og eksplosion af vidensproduktionen, der har fundet sted siden slutningen af det 20. århundrede (Gibbons, 1994).

Udfordringen er dog - som belyst i denne afhandling - at idealet om evidensbaseret politikudvikling nok er besnærende, men sjældent lader sig efterleve i praksis. Man ender med at placere én form for usikker viden på en piedestal og samtidig udgrænse en lang række andre videnskilder. Dette kan på paradoksalt vis fremme netop den relativisme, som evidensidealet så indædt søger at undgå. Frem for hinandens antiteser så kan evidensidealet og relativismen ses som to forsøg på at håndtere den samme udfordring: Nemlig videnskabens mindskede autoritet. Evidenstilgangen søger at genskabe autoriteten gennem hierarkisering af viden og en tilbagevenden til et positivistisk videnskabsideal. Relativismen håndterer derimod autoritetstab ved at nivellere alle udsagn til samme niveau. Som argumenteret af den italienske filosof Gianni Vattimo (2005) så udgør både det positivistiske videnskabsideal og relativismen dog utilstrækkelige løsninger. Han påpeger, at begge positioner beror på en grundlæggende metafysisk position, hvor man tror, at man én gang for alle kan

komme usikkerheden til livs – enten ved at finde den entydige sandhed eller ved at opgive alle begreber om sandheder (Vattimo, 2005). Begge positioner fører derfor i sidste ende til blindgyder, hvor den politiske samtale bryder sammen. Muligheden for dialog, forhandling og kompromis forsvinder nemlig både i mødet med den ene overliggende og autoritative sandhed og i mødet med alles individuelle sandheder, som ikke kan diskuteres eller kvalificeres.

Nærværende afhandlings grundlæggende skepsis overfor viden og ekspertise, der påstår at fortælle sandheden, må derfor ikke forveksles med en skepsis overfor viden og ekspertise generelt. Jeg argumenterer ikke for en tom relativisme, hvor alle udsagn og argumenter nivelleres til samme niveau. Det kan således være særdeles fornuftigt at øge brugen af RCT-studier til at finde effekter af forskellige politikker og tiltag – så længe disse forsøg blot ikke a priori gives større autoritet end andre vidensformer. Alle metoder og design indebærer en række tilvalg og fravalg, der fordrer besvarelsen af bestemte spørgsmål frem for andre. En a priori rangering af bestemte metoder – uafhængigt af problemstilling og genstandsfelt - kan derfor i sidste ende resultere i, at diskussionen af samfundets presserende spørgsmål forbliver mangelfuld og endimensionel.

Det synes således hverken holdbart at opretholde en kunstig autoritetsposition for en snævert defineret evidensbaseret viden, men ej heller at opgive inddragelsen af denne viden i politikudviklingen. En vej videre kan derfor være, at den evidensbaserede viden - og samfundsforskningen mere generelt - antager en anderledes og mere ydmyg rolle i politikudviklingsprocesser. En rolle, hvor forskningen bliver bedre i stand til at understøtte deliberative processer²⁷.

6.3.1.1 Understøttelse af deliberation

En central antagelse i idealet om evidensbaseret politikudvikling er, at fraværet af evidensbaseret viden også betyder fraværet af rationelle overvejelser og viden mere generelt. Et eksempel på denne antagelse er, hvordan flere af de interviewede i nærværende projekt beskriver alternativet til evidensbaseret politikudvikling som en slags ”påstandspolitik” eller en politik præget af ”synsninger”. Lignende antagelser ligger også enten eksplicit eller implicit i megen af forskningen i evidensbaseret politikudvikling (jf. kapitel 1), hvor evidens ofte forventes at udfylde et stort gabende videns- og rationalitetshul.

²⁷ Det nedenstående udgør et bud på, hvordan forskningsbaseret viden kan spille en rolle i politikudviklingsprocesser. Jeg tager derfor ikke stilling til, hvad forskning mere generelt kan og bør være og hvilken rolle det kan spille i andre sfærer og situationer.

I modsætning hertil argumenterer en række fortalere for deliberative politiske beslutningsprocesser (se f.eks. Dryzek, 2000; Fischer, 2009) for, at både politikere, almindelige borgere og andre ikke-eksperter hele tiden benytter et forskelligartet og omfattende reservoir af viden til rationelt at skabe mening og handle i fællesskab. I denne optik udfylder systematisk indsamlet evidensbaseret viden ikke et tomt videnshul. Tværtimod træder denne vidensform ind i en arena, der allerede er spækket med viden og rationelle overvejelser. Her er det åbenlyst, at evidensbaseret viden kan bidrage til at udfordre, understøtte eller modificere den eksisterende viden og dermed bidrage til at kvalificere de politiske diskussioner. Samtidig kan denne viden dog også indskrænke og ensrette disse diskussioner, hvis den placeres som en overliggende rationalitet og sandhed, der i alle henseender er de eksisterende vidensformer overlegen. Det handler derfor om at finde den rette position for evidensbaseret viden i politikudviklingsprocesserne og sætte denne viden i relation til andre vidensformer.

Her må første skridt være at anerkende det grundlæggende fravær af endegyldige sandheder og tekniske "one-size fits all" løsninger på samfundets problemstillinger. Denne anerkendelse skal ikke lede til en afvisning af systematisk indsamlet empirisk viden – såsom den evidensbaserede. Det må dog lede til en moderation af den autoritet og sandhedsværdi, som denne viden tildeles. Her skal ikke tages stilling til den korrekte vægtning af evidensbaseret viden i udformningen af nye beskæftigelsespolitikker, men det centrale er blot, at denne viden ikke a priori tildeles den endegyldige vurderingsmagt. Hele ideen om at opstille universelle evidenshierarkier og institutionalisere en særlig vidensforms autoritet står i skærende kontrast til en mere moderat forståelse af forskningens sandhedsværdi.

Andet skridt er at forskubbe forskningens rolle i politikudvikling fra en vurderende til en faciliterende rolle. Med hensyn til idealet om evidensbaseret politikudvikling kan dette konkret betyde, at den evidensbaserede viden ikke bliver den afgørende test for en politiks nytte eller ej, men derimod indgår som én blandt mange sandheder omkring den givne politiks værdi. En mere faciliterende rolle tydeliggør også nødvendigheden af, at andre former for forskningsbaseret viden indgår i de politiske processer. Dette være sig f.eks. forskning som er sensitiv overfor de forskelligartede perspektiver og kontekstuelle betingelser, der påvirker det beskæftigelsespolitiske felt og aktørerne herpå. Samfundsforskerens rolle som facilitator for politikudviklingsprocesser bliver således at tilbyde et sprog og en metode for at synliggøre og sammenligne de mange, og ofte uudtalte, værdier, der er på spil i en beslutningsproces. Det er ikke gennem promoveringen af "hvad der virker", at forskning understøtter demokratisk deliberation og politikudvikling. Det er derimod igennem et ideal om at belyse og bringe gennemsigtighed til fænomener, der før var skjulte, således at borgere, politikere og andre interessenter åbent kan tage stilling til disse. Phronetisk samfundsforskning (Flyvbjerg et al., 2012), fortolkende politologi (Rhodes, 2017) eller partcipatorisk ekspertise (Fischer, 1990) udgør konkrete eksempler på denne type forskning. Det centrale er dog ikke den konkrete model, men nærmere at

forskningens mulighed for at facilitere deliberative politikudviklingsprocesser nødvendiggør, at forskeren tager politikområdets kontekst og historicitet seriøst. I tilfældet med beskæftigelsesområdet må forskeren således forstå og synliggøre de forbindelseslinjer, der har ført os til de nuværende forståelser og tilgange til ledighedsproblemet.

Endeligt følger heraf også et tredje skridt, hvor de normative og værdimæssige præmisser for forskningen ekspliciteres og afdækkes. Når det evidensbaserede evalueringssystem vurderer et politisk tiltag som ”effektfuldt”, må vi derfor forstå det normative grundlag, som denne vurdering står på og hvilke værdier der potentielt fremmes ved at følge den evidensbaserede videns forskrifter. Uden disse overvejelser kan man som forsker let ende i det Bent Flyvbjerg karakteriserer som en ”*hovedløs techne*”, hvor forskningen udvikler stadig mere sofistikerede tekniske løsningsmodeller til politikkerne uden at overveje de bredere samfundsmæssige konsekvenser af disse (Flyvbjerg, 1991b). Denne eksplicite refleksion over forskningens normativitet indebærer samtidig en erkendelse af, at den normativt ubesmittede position ikke findes – heller ikke for nærværende afhandling.

Som tydeliggjort løbende så har afhandlingens erkendelsesmæssige interesser og teoretiske perspektiv en række normative implikationer for, hvilke anbefalinger der følger af afhandlingens konklusioner. Med udgangspunktet i antagelsen om ”at alt kan være anderledes” (jf. kapitel 3) følger også en normativ stillingtagen til, at politikudviklingsprocesser bør holde beslutningsrummet så åbent som muligt. Politikudviklingsprocesser må selvfølgelig i sidste ende finde en afgørelse, men det vigtige er, at denne beslutning dels foretages så åbent som muligt og dels, at den altid anskues som foreløbig. Her menes ikke foreløbig i den forstand, at en ny og endnu mere effektiv løsning altid venter lige om hjørnet, men nærmere at værdimæssige spørgsmål altid forbliver åbne. Derfor må spørgsmålet om, hvad beskæftigelsespolitikken kan og bør sigte mod også forblive kontingent og foranderligt - frem for at tro, at dette kan afgøres én gang for alle gennem den rette forskningsmetode eller deliberative proces. Forhåbningen er, at nærværende afhandlings kritiske diagnose af det nuværende kan bidrage til at åbne op for tænkningen af andre potentielle – men aldrig endelige – fremtider for beskæftigelsespolitikken.

LITTERATURLISTE

Adorno, T. W. & Horkheimer, M. (2002). *Dialectic of Enlightenment – Philosophical Fragments*. Stanford University Press.

Ahonen, P. (2015). Aspects of the institutionalization of evaluation in Finland: Basic, agency, process and change. *Evaluation*, 21(3), 308–324.

Akin, W. E. (1977). *Technocracy and the American dream - The Technocrat Movement 1900–1941*. University of California Press.

Albæk, E. (1988). *Fra sandhed til information—Evalueringsforskning i USA—før og nu*. Akademisk Forlag.

Albæk, E. (1995). Between knowledge and power: Utilization of social science in public policy making. *Policy Sciences*, 28(1), 79-100.

Albæk, E. & Rieper, O. (2002). Evaluation in Danish Governance, I J. E. Furubo, R. Rist & R. Sandahl (red.). *International Atlas of Evaluation* (pp. 27-46). Transaction Publishers.

Albæk, E. & Winter, S. (1993). Evaluering i Danmark: Rationalitet eller politisk våben?. *Politica*, 25(1), 27-46.

Alkin, M. C. & King, J. A. (2016). The historical development of evaluation use. *American Journal of Evaluation*, 37(4), 568–579.

Alkin, M. C. & King, J. A. (2017). Definitions of Evaluation Use and Misuse, Evaluation Influence, and Factors Affecting Use. *American Journal of Evaluation*, 38(3), 434-450.

Alkin, M. C. & King, J. A. (2018). The Centrality of Use: Theories of Evaluation Use and Influence and Thoughts on the First 50 Years of Use Research. *American Journal of Evaluation*, 39(4), 1-28.

Amara, N., Ouimet, M. & Landry, R. (2004). New Evidence on Instrumental, Conceptual, and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies. *Science Communication*, 26(1), 75–106.

Andersen, J. G. & Pedersen, J. (2007). *Continuity and change in Danish active labour market policy 1990-2007 - The battlefield between activation and workfare*, Aalborg Universitet.

Andersen, N. A. (2019). The constitutive effects of evaluation systems—Lessons from the policymaking process of Danish Active Labour Market Policies. *Evaluation*, E-publication ahead of print. <https://doi.org/10.1177/1356389019876661>

Andersen, N. A., Caswell, D., & Larsen, F. (2017). A New Approach to Helping the Hard to Place Unemployed: The Promise of Developing New Knowledge in an Interactive and Collaborative Process. *European Journal of Social Security*, 19(4), 335–352.

Andersen, N.A. & Jørgensen, H. (2020). Udviklingslinjer og sporskift i dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik. I Klindt, M.P., S. Rasmussen & H. Jørgensen (red.), *Aktiv Arbejdsmarkedspolitik – Etablering, udvikling og fremtid* (pp. 89-118). DJØF Forlag.

Andersen, N.A. & Larsen, F. (2018). *Beskæftigelse for alle? Den kommunale beskæftigelsespolitik på kontanthjælpsområdet siden 2000*. Frydenlund Academic.

Andersen, N.A. & Larsen, F. (2019). Fra Socialpolitik til beskæftigelsespolitik - Er beskæftigelse for alle? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 21(1), 11-28.

Ansell, C. (2016). Pragmatism. I Ansell, C. & Torfing, J. (red.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 392-401). Edward Elgar Publishing.

Arbejdsministeriet (1982). *Ungdomsgarantiforsøget i Århus og Storstrøms amter*. Arbejdsministeriet.

Arbejdsministeriet (1993a). *Measuring Labour Market Measures – Evaluating the effects of active labour market policy initiatives*. Arbejdsministeriet.

Arbejdsministeriet (1993b). *Arbejdsministeriets Forskningsprogram 1993-95*. Arbejdsministeriets Projekt- og udviklingssekretariat.

Arbejdsministeriet (2000). *Effekter af aktiveringsindsatsen*. Arbejdsministeriet.

Argyris, C. (1994). *Knowledge for Action*. Jossey-Bass.

Baadsgaard, K., Jørgensen, H., Nørup, I. & Olesen, S. P. (2014). *Den faglige praksis i jobcentre*. Aalborg Universitetsforlag.

Bacchi, C. L. (2009). *Analysing Policy: What's the Problem Represented to be?*. Pearson.

Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power, *American Political Science Review*, 56(4), 947-952.

Barbier, J. C & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). The many worlds of activation. *European Societies*, 6(4), 423-436.

Baron, J. (2018). A Brief History of Evidence-Based Policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 678(1), 40-50.

Bates, R. H., Greif, A., Levi, M., Rosenthal, J. L. & Weingast, B. R. (1998). *Analytical Narratives*. Princeton University Press.

Becker, H. S. (1992). Cases, causes, conjunctures, stories and imagery. I C. C Ragin, & H. S. Becker (red.), *What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry* (pp. 205-216). Cambridge University Press.

Béland, D. (2010). The idea of power and the role of ideas, *Political Studies Review*, 8(2), 145– 154.

Béland, D. & Cox, R. H. (red.) (2011). *Ideas and politics in social science research*. Oxford University Press.

Bennett, C. J. & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change, *Policy Sciences*, 23(3), 275-294.

Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C. & Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. Transaction Publishers.

Berg-Sørensen, A. (2012). Hermeneutik og Fænomenologi. I M. H. Jacobsen, K. Lippert-Rasmussen & P. Nedergaard (red.), *Videnskabsteori i Statskundskab, Sociologi og Forvaltning* (2. udgave, pp. 215-244). Hans Reitzels Forlag.

Bergin, T. (2013). *The Evidence Enigma: Correctional Boot Camps and Other Failures in Evidence-Based Policymaking*. Ashgate.

Beskæftigelsesministeriet (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job*. Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2014). *Forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen*. Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2018a). *Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats*. Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2018b). *Øget monitorering og skærpet opfølgning på kommunernes indsats*. Beskæftigelsesministeriet.

- Bevir, M. (2006). Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives. *Public Administration Review*, 66(3), 426–436.
- Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. Sage Publications.
- Bevir, M. (red.) (2010a). *Interpretive Political Science: Volume 1 – Interpretive Theories*. Sage.
- Bevir, M. (2010b). *Democratic Governance*. Princeton University Press.
- Bevir, M. (2011). Political science after Foucault. *History of the Human Sciences*, 24(4), 81-96.
- Bevir, M. & Blakely, J. (2018). *Interpretivist Social science – An anti-naturalist approach*. Oxford University Press.
- Bevir, M. & Rhodes, R. A. W. (2003). *Interpreting British Governance*. Routledge.
- Bhatti, Y., Hansen H. F. & Rieper, O. (2006). *Evidensbevægelsens udvikling, organisering og arbejdsform - En kortlægningsrapport*. AKF forlaget.
- Bjørnholt, B. & Larsen, F. (2014). The politics of performance measurement: ‘Evaluation use as mediator for politics’. *Evaluation*, 20(4), 400-411.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University Press.
- Blyth, M. (2011). Ideas, Uncertainty, and Evolution. I D. Béland, & R. H. Cox (red.), *Ideas and politics in social science research* (pp. 83-100). Oxford University Press.
- Boaz, A., Davies, H. T. O., Fraser, A. & Nutley, S. M. (red.) (2019). *What Works Now? Evidence-Informed Policy and Practice*. The Policy Press.
- Boaz, A. & Nutley, S. M. (2019). Evidence Use. I A. Boaz, H. T. O. Davies, A. Fraser & S. M. Nutley (red.) *What Works Now? Evidence-Informed Policy and Practice* (pp. 251-277). The Policy Press.
- Boden, R. & D. Epstein (2006). Managing the research imagination? Globalisation and research in higher education. *Globalisation, Societies and Education*, 4(2), 223-236.
- Boll, J., Hertz, M., Svarer, M. & Rosholm, M. (2010). *Evaluering – Aktive hurtigere tilbage*. Rambøll.

- Boll, J., Jensen, S.D., Svarer, M. & Rosholm, M. (2013). *Evaluering af På rette vej – i job*. Rambøll.
- Bolvig, I., Jensen, P. & Rosholm, M. (2001). *Effekter af aktiveringsindsatsen i Århus Kommune*. Centre for Labour Market and Social Research (CLS).
- Borg, W., Nexø, M. A., Kolte, I. V. & Andersen, M. F. (2010). *Hvidbog om mentalt helbred, sygefravær og tilbagevenden til arbejde*. Arbejdstilsynet.
- Borghi, V. & Van Berkel, R. (2007). Individualised service provision in an era of activation and new governance. *International Journal of Sociology and Social Policy* 27 (9/10), 413–424.
- Boswell, C. (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge University Press.
- Botterill, L. (2012). Turtles all the way down: Bounded rationality in an evidence-based age. *Policy studies*, 33 (5), 367–379.
- Bourgeois, I. & Cousins, J. B. (2013). Understanding Dimensions of Organizational Evaluation Capacity. *American Journal of Evaluation*, 34(3), 299-319.
- Bredgaard, T. (2011). When the government governs: closing compliance gaps in Danish employment Policies. *International Journal of Public Administration*, 34(12), 764–774.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P. K. & Rasmussen, S. (2017). *Dansk Arbejdsmarkedspolitik* (2. udgave). Jurist- og Økonomforlaget.
- Bredgaard, T. & Larsen, F. (2009). *Regionale og lokale beskæftigelsesråd: i spændingsfeltet mellem stat og kommune*. Aalborg Universitetsforlag.
- Bredgaard, T. & Madsen, P. K. (2018). Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis. *Transfer: European review of Labour and Research*, 24(4), 375-386.
- Breidahl, K. N. & Seemann, J. (2009). *Jobcentret som organisatorisk fænomen*. Frydenlund Academic.
- Brinkmann, S. (2012). Forståelse og Fortolkning. I M. H. Jacobsen, K. Lippert-Rasmussen & P. Nedergaard (red.), *Videnskabsteori i Statskundskab, Sociologi og Forvaltning* (2. udgave, pp. 67-96). Hans Reitzels Forlag.
- Brinkmann, S. (2018). The interview. I N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (5. Udgave, pp. 576-599). Sage.

Brodkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253-277.

Brodkin, E.Z. (2013). Street-Level Organizations and the Welfare State. I G. Marston & E. Z. Brodtkin (Red.), *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics* (pp. 17-34). Georgetown University Press.

Brodtkin, E. Z. & Kaufman, A. (2000). Policy Experiments and Poverty Politics. *Social Service Review*, 74(4), 507-532.

Brodtkin E. Z & Marston, G. (2013). *Work and the welfare state - Street-level organizations and workfare politics*. Georgetown University Press.

Brunner, R. D. (1982). The Policy Sciences as Science. *Policy Sciences*, 15(2), 115-135.

Burris, B. H. (1993). *Technocracy at work*. State University of New York Press.

Bruttel, O. & Sol, E. (2006). Work First as a European model? Evidence from Germany and the Netherlands. *Policy & Politics*, 34(1), 69–89.

Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J. & Warren, M. E. (red.) (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Cairney, P., Oliver, K. & Wellstead, A. (2016). To Bridge the Divide between Evidence and Policy: Reduce Ambiguity as Much as Uncertainty. *Public Administration Review*, 76(3), 399–402.

Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2002). *Does active labour market policy work? Les-sons from the Swedish experiences*. Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU).

Campbell, D. T. & Stanley, J. C. (1966). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Rand McNally.

Campbell, D. T. (1969). Reforms as experiments. *American Psychologist*, 24(4), 409-429.

Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, 27(3), 377-409.

Campbell, J. L. & Pedersen, O. K. (2014). *The national origins of policy ideas: knowledge regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. Princeton University Press.

Caplan, N. (1979). The two-communities theory and knowledge utilization, *American Behavioral Scientist*, 22(3), 459–470.

Caplan, N., Morrison, A., & Stambaugh, R. (1975). *The use of social science research at the national level*. University of Michigan, Institute for Social Research.

Carstensen, M. B. (2010). The Nature of Ideas, and Why Political Scientists Should Care: Analysing the Danish Jobcentre Reform from an Ideational Perspective. *Political Studies*, 58(5), 847–865.

Carstensen, M. B. & Hansen, M.P. (2019). Legitimation as Justification: Foregrounding Public Philosophies in Explanations of Gradual Ideational Change. *European Journal of Political Research*, 58(2), 582-602.

Carstensen, M. B. & Schmidt, V. A. (2016). Power Through, Over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318-337.

Cartwright, N., Goldfinch, A & Howick, J. (2009). Evidence-based policy: Where is our theory of evidence?. *Journal of children's services*, 4(4), 6–14.

Caswell, D. & Høybye-Morgensen, M., (2011). Så smækker vi kassen i! Sanktion som redskab i kommunernes håndtering af kontanthjælpsmodtagere. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4), 21-38.

Chalmers, I., Hedges, L. V. & Cooper, H. (2002). A brief history of research synthesis. *Evaluation and the Health Professions*, 25(1), 12-37.

Chaney, B. (2016). Reconsidering Findings of “No Effects” in Randomized Control Trials: Modeling Differences in Treatment Impacts. *American Journal of Evaluation*, 37(1), 45-62.

Cherney, A. (2009). Exploring the Concept of Research Utilization: Implications for Evidence-Based Crime Prevention. *Crime Prevention & Community Safety*, 11(4), 243–257.

Cherney, A. & Head, B. W. (2016). Evidence-Based Policy and Practice: key challenges for improvement. *Australian Journal of Social Issues*, 45(4), 509-526.

Christensen, J. G., Mouritzen, P. E. & Nørgaard, A.S. (2009). *De store kommissioner: vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Syddansk Universitetsforlag.

Christensen, S. & Krejsler, J. B. (2015). *Evidens – Kampen om viden der virker*. FOA.

Christensen, T. & P. Lægreid. (2007). Chapter two: Post New Public Management Reforms - Exploring the 'Whole of Government' Approach to Public Reform. I A. M. Bissessar (red.) *Rethinking the Reform Question* (pp. 24-45). Cambridge Scholars Publishing.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Chapter 2: Post-NPM Reforms: Whole of Government Approaches as a New Trend. I S. Groeneveld & S. Van De Walle. *New Steering Concepts in Public Management* (pp. 11-24). Emerald Group Publishing Limited.

Christiansen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2008). Institutionel kontrol med arbejdsmarkedsforvaltningen – jobcentrenes tilblivelse. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3), 24-38.

Clarence, E. (2002). Technocracy reinvented: The new evidence based policy movement. *Public Policy and Administration*, 17 (3), 1–11.

Clarke, V., Braun, V. & Hayfield, N. (2015). Thematic analysis. I J. Smith (red.) *Qualitative psychology: A practical guide to research methods* (3. udgave, pp. 222-247). SAGE.

Clegg, S. (2005), Evidence-based practice in educational research: a critical realist critique of systematic reviews, *British Journal of Sociology of Education*, 26(3), 415-428.

Clegg, S., Flyvbjerg, B. & Haugaard, M. (2014). Reflections on phronetic social science: A dialogue between Stewart Clegg, Bent Flyvbjerg and Mark Haugaard. *Journal of Political Power*, 7(2), 275-306.

Cochrane, A. L. (1972). *Effectiveness and Efficiency: Random Reflections on Health Services*. Royal Society of Medicine Press.

Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1–25.

Collin, F. (2003). *Konstruktivisme*. Roskilde Universitetsforlag.

Comte, A. (1851). *System of Positive Polity—Treatise on Sociology Instituting the Religion of Humanity*. Longman's Green.

Considine, M. & Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 63 (2), 131–140.

Considine, M., Lewis, J. M., O'Sullivan, S. & Sol, E. (2015). *Getting welfare to work: street-level governance in Australia, the UK, and the Netherlands*, Oxford University Press.

Corydon, B. (2015), *Ministerens spørgetid – 59. møde onsdag den 25 februar 2015*. Folketingstidende.

Cousins, J. B. & Leithwood, K. A. (1986). Current empirical research on evaluation utilization. *Review of Educational Research*, 56(3), 331–364.

Dahl, R. (1957). The Concept of Power, *Behavioral Science*, 2(3), 201-215.

Dahler-Larsen, P. (2006). *Evalueringskultur: et begreb bliver til*. Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, P (2012a). *The Evaluation Society*. Stanford University Press.

Dahler-Larsen, P (2012b) Constitutive effects as a social accomplishment: A qualitative study of the political in testing. *Education Inquiry* 3(2), 171–186.

Dahler-Larsen, P (2014a), Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting beyond unintended consequences. *Public Management Review*, 16(7), 969-986.

Dahler-Larsen, P. (2014b). Dynamite, Medicine, Peace, and the Nobel Art of Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 35(3), 377-386.

Dahler-Larsen, P (2016) Evalueringsanvendelse. I T. Bredgaard (red.), *Evaluering af offentlig politik og administration* (pp. 195-214). Hans Reitzels Forlag.

Dahler-Larsen, P. (2018a). The Skeptical Turn in Evaluation. I J. E. Furubo & N. Stame (red.), *The evaluation enterprise – A critical View* (pp. 58–80). Routledge.

Dahler-Larsen, P. (2018b). *Evaluering af projekter: Og andre ting, der ikke er ting* (2. udgave). Syddansk Universitetsforlag.

Damgaard, B. (2003). *Social- og arbejdsmarkedssystemerne: en flerstrengt historie*. 03:21. Socialforskningsinstituttet.

Damgaard, B. & Torfing, J. (2010). Network governance of active employment policy: the Danish experience. *Journal of European Social Policy*, 20(3), 248-262.

Damgaard, B. & Torfing, J. (2011). The Impact of Metagovernance on Local Governance Networks: Lessons from Danish Employment Policy. *Local Government Studies*, 37(3), 291-316.

Danneris, S. (2016). One size doesn't fit all: Diversifying research on active labor market policies. *Social Work & Society*, 14(1), 1-22.

Davies, H. T. O., Nutley, S. M. & Smith, P. C. (red.) (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. The Policy Press.

Davies, H. T. O., Powell, A. E. & Nutley, S. M. (2015). Mobilising knowledge to improve UK health care: Learning from other countries and other sectors, a multimethod mapping study, *Health Services and Delivery Research*, 3(27).

Davies, P. (2012). The State of Evidence-Based Policy Evaluation and Its Role in Policy Formation. *National Institute Economic Review*, 219(1), 41-52.

De Vries, M. & J. Nemec. (2012). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4-16.

Dean, M. (2006). *Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund*. Sociologi.

Dean, M. (2010). *Governmentality – Power and Rule in Modern Society* (2. Udgave). Sage.

Dean, M. (2012). The signature of power. *Journal of Political Power*, 5(1), 101-117.

Dehue, T. (2011). Establishing the experimenting society: the historical origin of social experimentation according to the randomized controlled design. *The American journal of psychology*, 114(2), 283-302.

Dilthey, W. (1991). *Introduction to the Human Sciences*. Princeton University Press.

Dingeldey, I. (2007). Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies, *European Journal of Political Research*, 46(6), 823-851.

Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5-24.

Drolet, B. C. & Lorenzi, N. M. (2011). Translational research: understanding the continuum from bench to bedside. *Translational Research*, 157(1), 1-5.

Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.

Duedahl, P. & Jacobsen, M. H. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse – Metodeserie for Social- og Sundhedsvidenskaberne, Bind 2*. Syddansk Universitetsforlag.

Dunlop, C. A. & Radaelli, C. M. (2013). Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599-619.

Dunn, W. N. (1980). The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge Use - An Exploratory Case Survey. *Knowledge*, 1(4), 515-536.

DØR (2002). *Dansk Økonomi, efterår 2002: Konjunkturvurdering, Det danske arbejdsmarked og arbejdsmarkedspolitik*. Det Økonomiske Råd.

DØR (2007). *Dansk Økonomi, forår 2007: Konjunkturvurdering, Konjunkturer og finanspolitik, Dansk Arbejdsmarkedspolitik efter år 2000*. Det Økonomiske Råd.

DØR (2012): *Dansk Økonomi, efterår 2012: Konjunkturvurdering, Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur*. Det Økonomiske Råd.

Easton, D. (1953). *The political system: an inquiry into the state of political science*. Alfred A. Knopf.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014). *Veje til Job*. Beskæftigelsesministeriet.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2015). *Nye Veje til Job*. Beskæftigelsesministeriet.

Elbæk, K. Bach, H. B., Bille, R., Graversen, B K., Holt, H., Jensen, S. & Jonassen, A. B. (2015). *Evaluering af Mentorordningen*, 15(10), SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Ellersgaard, C., Larsen, A. G. & Bernsen, M. (2015). *Magteliten: hvordan 423 danskere styrer landet*. Politikens Forlag.

Ellersgaard, C., Larsen, A. G. & Steinitz, S. (2019). *Personer forgår, magten består: udviklingen i magteliten over fem år*. Hans Reitzels Forlag.

- Elvbakken, K. T. & Hansen, H. F. (2019). Evidence producing organizations: Organizational translation of traveling evaluation ideas. *Evaluation*, 25(3), 261–276.
- Engelund, H., Klausen, M. & Olsen, H. (1992). *At yde for at nyde?*, 92(20). Socialforskningsinstituttet.
- Esmark, A. (2017). Maybe It Is Time to Rediscover Technocracy? An Old Framework for a New Analysis of Administrative Reforms in the Governance Era. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 501–516.
- Esmark, A. (2019). Communicative governance at work: how choice architects nudge citizens towards health, wealth and happiness in the information age. *Public Management Review*, 2(1), 138-158.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Feyerabend, P. (1975). *Against Method – Outline of an anarchistic theory of knowledge*. Verso.
- Finansministeriet (2006). *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*. Finansministeriet.
- Fischer, F. (1980). *Politics, Values and Public Policy: The problem of Methodology*. Westview.
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Sage Publications.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Nelson-Hall Publishers.
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford University Press.
- Fischer, F. & Forester, J. (red.) (1987). *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*. Sage.
- Fischer, F. & Forester, J. (Red.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (red.) (2012). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Duke University Press.

Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A. & Orsini, M. (2015). Introduction to critical policy studies. I F. Fischer; D. Torgerson, A. Durnová & M. Orsini (red.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 1-24.). Edward Elgar Publishing.

Flyvbjerg, B. (1991a). *Rationalitet og magt – Bind 1: Det konkrete videnskab*. Akademisk forlag.

Flyvbjerg, B. (1991b). *Rationalitet og magt – Bind 2: Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*. Akademisk forlag.

Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it can Succeed Again*. Cambridge University Press.

Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.

Flyvbjerg, B., Schram, S. & Landman, T. (red.) (2012). *Real social science: Applied Phronesis*. Cambridge University Press.

Fontana, A. & Frey, J.H. (2000). *The Interview. From Structured Questions to Negotiated Text*. I N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (red.), *Handbook of Qualitative Research* (2. Udgave, pp. 645-672). Sage.

Forss, K., Rebien, C. C. & Carlsson; J. (2002). Process use of evaluations – Types of use that precedes lessons learned and feedback. *Evaluation*, 8(1), 29-45.

Foucault, M. (1980a). Truth and Power. I C. Gordon (red.), *Power/Knowledge - Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* (pp.109-133). Pantheon Books.

Foucault, M. (1980b). Nietzsche, genealogy, history. I D. F. Bouchard (red.), *Language, counter-memory, practice: Selected essays and interviews by Michel Foucault* (139-164.). Cornell University Press.

Foucault, M. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry*, 8(4), 777-795.

Foucault M. (1984). Space, Knowledge, and Power: An Interview with Michel Foucault by Paul Rabinow. I P. Rabinow (red.), *The Foucault Reader* (pp. 239-256). Pantheon Books.

Foucault, M. (1990). *The History of Sexuality – Volume 1: The will to Knowledge*. Penguin Books.

Foucault, M. (1991). *Discipline and Punish – The birth of the Prison*. Penguin Books.

Foucault, M. (2008a). *Sikkerhed, Territorium, Befolkning – forelæsninger på Collège de France 1977-1978*. Hans Reitzels forlag.

Foucault, M. (2008b). *The birth of biopolitics. Lectures at Collège de France 1978-79*. Palgrave Macmillan.

French, R. D. (2019). Is It Time to Give Up on Evidence-based Policy? Four Answers. *Policy and Politics*; 47(1), 151-168.

Furubo, J. E., Rist R. C. & Sandahl, R. (red.) (2002). *International Atlas of Evaluation*. Transaction Publishers.

Furubo, J. E. & Stame, N. (red.) (2018). *The evaluation enterprise – A critical View*. Routledge.

Geerdsen, L. P. (2006). Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system. *The Economic Journal*, 116(513), 738–750.

Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for?. *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.

Gibbons, M. (red.) (1994). *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. Sage

Ginsburg, A. & Rhett, N. (2003). Building a Better Body of Evidence: New Opportunities to Strengthen Evaluation Utilization, *The American Journal of Evaluation*, 24(4), 489-498.

Goodin, R. E. & Klingemann, H.D. (red.) (1996). *A new handbook of Political Science*. Oxford University Press.

Graversen, B. K., Damgaard, B. & Rosdahl, A. (2007). *Hurtigt i gang – Evaluering af tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*, 07(10). Socialforskningsinstituttet.

Graversen, B. K. & Larsen, B. (2013). Is there a threat effect of mandatory activation programmes for the long-term unemployed? *Empirical Economics*, 44(2), 1031–1051.

Greenhalgh, T. & Russel, J. (2009). Evidence-Based Policymaking: A critique, *Perspectives in Biology and Medicine*, 52(2), 304 -318.

Greenhalgh, T. & Wieringa, S. (2011). Is it time to drop the 'knowledge translation' metaphor? A critical literature review. *Journal of the Royal Society of Medicine*, 104(12), 501-509.

Green-Pedersen, C. (2001). Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the 'Danish Miracle'. *Journal of Public Policy*, 21(1), 53-70.

Green-Pedersen, C. & Klitgaard, M. B. (2009). Between Economic Constraints and Popular Entrenchment: The Development of the Danish Welfare State 1982-2005. I U. Bazant, S. Hegelich & K. Schubert (red.), *The Handbook of European Welfare Systems* (pp. 139-154.). Taylor & Francis.

Greve, C. & Ejersbo, N. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor* (3. Udgave). Akademisk Forlag Business.

Habermas, J. (1971). *Toward a Rational Society – Student Protest, Science, and Politics*. Heinemann.

Habermas, J. (1990a). *Morale Consciousness and communicative action*. MIT Press.

Habermas, J. (1990b). *The Philosophical Discourse of Modernity: Twelve lectures*. Polity Press.

Hacking, I. (1990). *The taming of chance*. Cambridge University Press.

Hall, P.A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.

Hall, P.A. (2012). Tracing the Progress of Process Tracing. *European Political Science*, 12(1), 20-30.

Hanberger, A. (2011). The real functions of evaluation and response systems. *Evaluation*, 17(4), 327–349.

Hanberger, A. & Lindgren, L. (2018). Evaluation systems in local eldercare governance. *Journal of Social Work*, 19(2), 233–252.

Hansen, H. F. (2003). *Evaluering i staten: kontrol, læring eller forandring?*. Samfundslitteratur.

Hansen, H. F. (2013). Systemic evaluation governance. New logics in the Development of organisational fields. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16 (3), 47-64.

- Hansen, H. F. (2014). Organization of evidence-based knowledge production: Evidence hierarchies and evidence typologies, *Scandinavian Journal of Public Health*, 42(13), 11–17.
- Hansen, H. F. & Rieper, O. (2010a). Evidensbevægelsens institutionalisering og arbejdsformer. *Dansk Biblioteksforskning*, 6(2/3), 7-16.
- Hansen, H. F. & Rieper, O. (2010b). The Politics of Evidence-Based Policy-Making: The Case of Denmark. *German Policy Studies*, 6(2), 87-112.
- Hansen, M.P. (2019). *The Moral Economy of Activation - Ideas, Politics and Policies*. Policy Press.
- Hay, C. (2011). Ideas and the Construction of Interests. I D. Béland & R. H. Cox, R. (red.), *Ideas and politics in social science research* (pp. 65-82). Oxford University Press.
- Hayden, C. & Jenkins, C. (2014). Troubled Families Programme in England: wicked problems and policy-based evidence. *Policy studies*, 35(6) 631–649.
- Hayek, F.A. (1945). The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*, 35(4), 519-530.
- Haynes, A., Rowbotham, S. J., Redman, S., Brennan, S., Williamson, A. & Moore, G. (2018). What can we learn from interventions that aim to increase policy-makers' capacity to use research? A realist scoping review. *Health research policy and systems*, 16(1), 1-27.
- Head, B. W. (2013). Evidence-Based Policymaking – Speaking Truth to Power?. *Australian Journal of Public Administration*, 72(4), 397–403.
- Head, B. W. (2016). Toward More “Evidence-Informed” Policy Making?. *Public Administration Review*, 76(3), 472-484.
- Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. Yale University Press.
- Hedegaard, T.F. (2014). Stereotypes and Welfare Attitudes: A Panel Survey of How “Poor Carina” and “Lazy Robert” Affected Attitudes towards Social Assistance in Denmark. *Nordic Journal of Social Research*, 5, 139-160.
- Hood, C. 1991. A Public Management for all Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Howe, K. R. (2004). A Critique of Experimentalism, *Qualitative Inquiry*, 10(1), 42-61.

Howlett, M. (2009). Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy- Making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, 52(2), 153–75.

Hughes, C. (2007). Evidence-based policy or policy-based evidence? The role of evidence in the development and implementation of the illicit drug diversion initiative. *Drug and Alcohol Review*, 26(4), 363–368.

Huitema, D., Jordan, A., Munaretto, S. & Hildén, M. (2018). Policy experimentation: core concepts, political dynamics, governance and impacts. *Policy Sciences*, 51(2), 143–159.

Høeberg, L., Poulsen, J., Hertz, M., Svarer, M. & Rosholm, M. (2011). *Evaluering af Unge – Godt i gang*. Rambøll.

Højlund, S. (2014) Evaluation use in evaluation systems – the case of the European Commission. *Evaluation*, 20(4), 428–46.

Ingerslev, O. (1992a). *Resultater af Herning Kommunes beskæftigelsesindsats*. AKF Forlaget.

Ingerslev, O. (1992b). Den kommunale beskæftigelsesindsats – metoder og resultater. *Samfundsøkonomen*, 1992(6), 20-27.

Ingerslev, O. (1994). *Succes eller fiasko? Effekter af den Kommunale beskæftigelsesindsats I 26 kommuner*. AKF Forlaget.

Jacob, S., Speer, S. & Furubo J. E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6–31.

Jensen, M. S. (2010). Evaluering bruges forkert. *Djøfbladet*, 2010(1), 28-29.

Jensen, P., Pedersen, P. J., Smith, N. & Westergård-Nielsen, N. (1991). *Arbejdsmarkedsuddannelserne – Evaluering af effekten på arbejdsløshed og løn*. Centre for Labour Market and Social Research (CLS).

Jensen, P., Rosholm, M. & Svarer, M. (2003). The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions. *European Journal of Political Economy*, 19(2), 301–316.

Jensen, P. H. & Pfau-Effinger, B. (2005). Active Citizenship – The new face of welfare. I J. G. Andersen, A- M. Guillemand, P. H. Jensen & B. Pfau-Effinger (red.), *The changing face of welfare: Consequences and outcomes from a citizenship perspective* (pp. 1–14). Policy Press.

Jennings, E. T. & Hall, J. L. (2012). Evidence-Based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 245–66.

John, P. (2013). All Tools are Informational Now: How Information and Persuasion Define the Tools of Government. *Policy & Politics*, 41(4), 605–620.

Johnson, K., Greenseid, L. O., Toal, S. A., King, J. A., Lawrenz, F. & Volkov, B. (2009) Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*, 30(3), 377–410.

Jørgensen, H. (red.) (2002). *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark*. Edward Elgar.

Jørgensen, H. (2008). Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3), 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*, 4(11), 337-368.

Jørgensen, H. & Larsen, F. (2003). Aktivgørelse af aktiveringen kommer ikke af sig selv – Betydningen af institutionelt design for udvikling af ledighedsindsatser. I P. K. Madsen & L. Pedersen (red.), *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken* (pp. 164-201), 03(13). Socialforskningsinstituttet.

Jørgensen, H. & Larsen, F. (2013). Fagbevægelsens institutionelle magttab og korporatismens krise. *Økonomi og Politik*, 86(1), 58-70.

King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. (1994): *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.

Kickert, W., Klijn, E. H. & Koppenjan, J. M. F. (red) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage Publications.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. Little Brown.

Kirkhart, K. E. (2000). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence: The expanding scope of evaluation use. *New Directions for Evaluation*, 2000(88), 5–23.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. M. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135–158.

Klitgaard, M. B. & Nørgaard, A. S. (2010). Afmagtens mekanismer: den danske fagbevægelse og arbejdsmarkedspolitikken siden 1960'erne. *Politica*, 42(1), 5-26.

Koch, A. & Rørbech, M. (1985). *Kontanthjælpsforsøget: frigjorte ressourcer og forbedret socialt arbejde?*. AKF Forlaget.

Koltrup, S. (2013). Bistandsloven – Idealer og Praksis. I J. H. Petersen, K. Petersen & N. F. Christiansen (red.), *Velfærdsstaten i tidehvert - Dansk Velfærdshistorie, bind 5, 1973-1993* (pp. 137-242). Syddansk Universitetsforlag.

Krogstrup, H. K. (2011). *Kampen om evidens – Resultatmåling, Effektevaluering og Evidens*. Hans Reitzels forlag.

Kurki, M. (2006). Causes of a divided discipline: rethinking the concept of cause in International Relations theory. *Review of International Studies*, 32(2), 189-216.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2008). *Interview – Introduktion til et håndværk* (2. udgave). Hans Reitzels Forlag.

Kvist, J. (2007). Denmark: from foot dragging to pace setting in European Union social policy. I J. Kvist & J. Saari (red.), *The Europeanisation of Social Protection* (pp. 195-210). Policy Press.

Kvist, J. & Harsløf, I. (2014). Workfare with Welfare Revisited - Instigating dual tracks based on ethnicity. I I. Loedemel & A. Moreira (red.), *Activation or Workfare?: Governance and neo-liberal convergence* (pp. 47-72). Oxford University Press.

Kyhl, T. (2001). Virker ret og pligt til aktivering motiverende på lediges jobsøgning?. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 139(3), 278-297.

Langager, K. (1996), *Ledige på kursus: Effekter af Specialarbejderkurser vurderet ved et eksperiment*, 96(9). Socialforskningsinstituttet.

Larsen, C.A. & Andersen, J.G. (2003). Konjunktur- og strukturparadigmet i 1990'ernes velfærdspolitik. I J. G. Andersen (red.), *Marginalisering og velfærdspolitik: arbejdsløshed, jobchancer og trivsel* (pp. 75-98). Frydenlund Academic.

Larsen, C.A & Andersen, J.G. (2009). How New Economic Ideas Changed the Danish Welfare State: The Case of Neoliberal Ideas and Highly Organized Social Democratic

Interests. *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 22(2), 239-261.

Larsen, F. (2009). *Kommunal beskæftigelsespolitik: jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*. Frydenlund Academic.

Larsen, F. (2011). Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4), 40-55.

Larsen, F. (2013). Active labour market reform in Denmark: The role of governance in policy change. I E. Z. Brodtkin & G. Marston (red.). *Work and the welfare state – Street-level organizations and workfare politics* (103-124). Georgetown University Press.

Larsen, F., Caswell, D., Breidahl, K. N., Olesen, S. P., Danneris, S., Monrad, M., Andersen, N. A. & Kleif, H. B. (2018). *På vej med nye beskæftigelsesindsatser for udsatte grupper: De næste resultater fra LISES-projektet*. www.lisessite.wordpress.com/

Larsen, F. & Jørgensen, H. (2002). Labour Market Policies. I H. Jørgensen (red.), *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark* (pp. 167-189). Edward Elgar.

Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York. Whittlesey House.

Latour, B. & Woolgar, S. (1979). *Laboratory life: the construction of scientific facts*. Princeton University Press.

Latour, B. (2005). *Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.

Leeuw, F. & Furubo, J. (2008). Evaluation Systems – What are they and why study them?. *Evaluation*, 14(2), 157–169.

Legrand, T. (2012). Overseas and over here: policy transfer and evidencebased policy-making. *Policy Studies*, 33(4), 329-348.

Lind, J. & Møller, I. H. (2001). Arbejdsmarkedspolitikken og aktivering af de arbejdsløse. *Tidsskrift for Arbejdsliv*. 3(1), 11-27.

Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.

Lindgren, L, Hanberger, A. & Lundström, U (2016). Evaluation systems in a crowded policy space: Implications for local school governance. *Education Inquiry*, 7(3), 238-258.

Lindsay, C. (2007). The United Kingdom's "Work First" welfare state and activation regimes in Europe, I A. S. Pascual & L. Magnusson (red.), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe* (pp. 35–70). Peter Lang.

Lippert-Rasmussen, K. (2012). Forklaringstyper. I M. H. Jacobsen, K. Lippert-Rasmussen & P. Nedergaard (red.), *Videnskabsteori i Statskundskab, Sociologi og Forvaltning* (pp. 423-460). Hans Reitzels Forlag.

Loedemel, I. & Trickey, H. (2001). *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*. Policy Press.

Lukes, S. (1974). *Power – A Radical View*. Macmillan.

Lyotard, J. F. (1991). *The postmodern condition: a report on knowledge*. Manchester University Press.

Madsen, P. K. (1992). Noget at råbe hurra for? – Om effekten af arbejdsmarkedsprogrammer. *Samfundsøkonomen*, 1992(4), 17-24.

Madsen, P. K. (2000, September 05). *The Danish "job miracle" A flexible road to full employment* [Paper præsentation]. International Labour Market Conference: Ways and means of increasing employment, Hannover. <http://doku.iab.de/grauemap/2000/madsen.pdf>

Madsen, P. K. & Pedersen, L. (red.) (2003). *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, 03(13). Socialforskningsinstituttet.

Mailand, M. (2008). Partsinddragelsen i beskæftigelsespolitiske reformer under VK-regeringen: Kontinuitet eller forandring?. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3), 39-56.

Mailand, M. & Due, J. (2003). Partsstyring i arbejdsmarkedspolitikken – Perspektiver og alternativer. I P. K. Madsen & L. Pedersen (red.), *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken* (pp. 202-233). 03(13). Socialforskningsinstituttet.

Mandag Morgen (2004). *Virker velfærden? - et debatoplæg om evidens og velfærd*. Mandag Morgen.

Mark, M. M. & Henry, G. T. (2004). The mechanisms and outcomes of evaluation influence. *Evaluation*, 10(1), 35-57.

- Marshall, T.H. (2003). *Medborgerskab og social klasse*. Hans Reitzels Forlag.
- Marston, G. & Watts, R. (2003). Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. *Australian Review of Public Affairs Journal*, 3(3), 143-163.
- Martin, J. P. & Grubb, D. (2001). What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 9-56.
- Martinaitis Z., Christenko, A. & Kraučionienė, L. (2018). Evaluation systems: How do they frame, generate and use evidence?. *Evaluation*, 25(1), 46-61.
- Maynard, R. A. (2018). The Role of Federal Agencies in Creating and Administering Evidence-Based Policies. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 678(1), 134-144.
- May, P. J. (1992). Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331-354.
- Maxwell, J. A. (2004). Using Qualitative Methods for Causal Explanation. *Field Methods*, 16(3), 243-264.
- McCall, W. A. (1923). *How to experiment in Education*. Macmillian.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management – Inside our strange world of organizations*. The Free Press.
- Mullen, E. J. (2016). Reconsidering the 'idea' of evidence in evidence-based policy and practice. *European Journal of Social Work*, 19(3-4), 310-335.
- Munnell, A. M. H. (1986, September). Lessons from the Income Maintenance Experiments: An overview [Paper Presentation]. *Lessons from the Income Maintenance Experiments: Proceedings of a Conference Held at Melvin Village, New Hampshire*.
- Mærkedahl, I., Rosdahl, A. & Thaulow, I. (1992). *Genvej til beskæftigelse? En sammenfatning af evalueringer af aktiveringsindsatsen for langtidsledige*. 92(14). Socialforskningsinstituttet.
- Møller, A. M. (2017). Evidensdagsordenens metamorfoser i dansk socialpolitik. *Politik*, 20(2), 68-87.

Møller, A.M. (2018). *Organizing knowledge and decision-making in street-level professional practice: A practice-based study of Danish child protective services*. Københavns Universitet.

Møller, A. M., Elvbakken, K. T. & Hansen, H. F. (2019). Using Evidence in Scandinavia. I A. Boaz, H. T. O. Davies, A. Fraser & S. M. Nutley (red.), *What works now? Evidence-informed policy and practice* (pp. 321-335). Policy Press.

Møller, I. H. (2013). A Liberalistic Handling of New Social Risks — Danish Experiences from Three Decades of Social Policy Reforms. I I Harsløf & R. Ulmestig (red.), *Changing Social Risks and Social Policy Responses in the Nordic Welfare States* (pp. 245-265). Palgrave Macmillan.

Møller, M. Ø., Iversen K. & Andersen, V. N. (2016). *Review af resultatbaseret styring - Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Naughton, M. (2005). "Evidence-based policy" and the government of the criminal justice system - Only if the evidence fits!. *Critical Social Policy*, 25(1), 47–69.

Neylan, J. (2008). Social policy and the authority of evidence. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 12–19.

Newman, J. (2007). The 'double dynamics' of activation: Institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 364–375.

Newman, J. & Clarke, J. (1997). *The Managerial State - Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Sage Publications.

Newman, J. (2014). Revisiting the "two communities" metaphor of research utilisation. *International Journal of Public Sector Management*, 27(7), 614-627.

Newman, J. (2017). Deconstructing the debate over evidence-based policy. *Critical Policy Studies*, 11(2), 211-226.

Newman, J. & Head, B. W. (2015). Beyond the two communities: a reply to Mead's "why government often ignores research". *Policy Sciences*, 48(3), 383-393.

Newman, J., Head, B. W. & Cherney, A. (2017). Policy capacity and evidence-based policy in the public service. *Public management review*, 19(2), 157–174.

Nielsen, K. & Pedersen, O. K (1989). Fra Blandingsøkonomi til Forhandlingsøkonomi – Mod et nyt paradigme?. I K. K. Klausen & T. H. Nielsen (red.), *Stat og Marked* –

Fra Leviathan og usynlig hånd til Forhandlingsøkonomi (pp. 171-226.). Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Nielsen, M. H. (2015). Det aktive menneskes triumf? En analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtagere. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17(1), 44-60.

Nielsen, M. H. & Andersen, N. A. (2016). Når styringens ambitioner udfordres af praksis: Om at analysere rummet imellem styringens intentioner og situationel praksis. *Dansk Sociologi*, 27(1), 14-34.

Nielsen, M. H., Danneris, S. & Andersen, N. A. (2020). The Silent Expansion of Welfare-to-Work Policies - How Policies are Enhanced Through the use of Categorisations, Evidence-Based Knowledge and Self-Governance. I A. Eleveld, T. Kampen & J. Arts (red.), *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States Legal, Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination* (pp. 163-188). Policy Press.

Nolan, K. (2015). Neoliberal common sense and race-neutral discourses: a critique of evidence-based policy-making in school policing. *Discourse*, 36(6), 894-907.

Nutley, S. M., Walter, I. & Davies, H. T. O. (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. The Policy Press.

Nørgaard, A. S. (2008). Political Science: Witchcraft or Craftsmanship? Standards for Good Research. *World Political Science Review*, 4(1), 1-28.

Oakley, A. (2002). Social Science and Evidence-based Everything: the case of education. *Educational Review*, 54(3), 277-286.

Oliver, K., Innvar, S.; Lorenc, T., Woodman, J. & Thomas, J. (2014a). A systematic review of the barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC Health Service Research*, 14(2), 1-12.

Oliver, K., Lorenc, T. & Innvaer, S. (2014b). New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature. *Health Research Policy and Systems*, 12(1), 12-34.

Olson, R. G. (2015). *Scientism and Technocracy in the Twentieth Century: The Legacy of Scientific Management*. Lexington Books.

Osborne, S. (red.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

Packwood, A. (2002). Evidence-based Policy: Rhetoric and Reality. *Social Policy and Society*, 1(3), 267–272.

Parkhurst, J. (2016). *The Politics of Evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge.

Parkhurst, J. & Abeysinghe, S. (2016). What Constitutes Good Evidence for Public Health and Social Policy-making? From Hierarchies to Appropriateness. *Social Epistemology*, 30(5-6), 665–679.

Parsons, C. (2007). *How to Map Arguments in Political Science*. Oxford University Press.

Parsons, W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar.

Partridge, E. (2013). Caught in the Same Frame? The Language of Evidence-based Policy in Debates about the Australian Government 'Intervention' into Northern Territory Aboriginal Communities. *Social Policy & Administration*, 47(4), 399–415.

Patton, M. Q. (1978). *Utilization-focused evaluation*. Sage.

Pavolini, E., Béland, D. & Jawad, R. (2017). Mapping the relationship between religion and social policy. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 33(3), 240-260.

Pawson, R. (2002a). Evidence-based Policy: In Search of a Method, *Evaluation*, 8(2), 157-181.

Pawson, R. (2002b). Evidence-based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis', *Evaluation*, 8(3), 340-358.

Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: a realist perspective*. Sage.

Pawson, R. (2011). Known Knowns, Known Unknowns, Unknown Unknowns: The Predicament of Evidence-Based Policy. *American Journal of Evaluation*, 32(4), 518-546.

Peck, J. & Theodore, N. (2001). Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of third way policy transfer, *Political Geography*, 20(4), 427–60.

Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestaten*. Hans Reitzels Forlag.

Pelz, D. C. (1978). Some expanded perspectives on use of social science in public policy. I J. M. Yinger & S. J. Cutler (red.), *Major social issues: A multidisciplinary view* (pp. 346–357). Free Press.

Peräkylä, A. & Ruusuvuori, J. (2018). Analyzing talk and text. I N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (5. Udgave, pp. 669–691). Sage.

Pirsig, R. M. (1977). *Zen og kunsten at vedligeholde en motorcykel: En undersøgelse af værdier*. Borgen.

Power, M. (1997). *The Audit Society – Rituals of Verification*. Oxford University Press.

Preskill, H. & Boyle, S. (2008). A Multidisciplinary Model of Evaluation Capacity Building. *American Journal of Evaluation*, 29(4), 443–459.

Preskill, H. S. & Russ-Eft, D. (red.) (2005). *Building evaluation capacity - 72 activities for teaching and training*. Sage Publications.

Prewitt, K., Schwandt, T. A. & Straf, M. L. (2012). *Using Science as evidence in public policy*. The National Academies Press.

Putnam, H. (1997). Fact and Value. I L. Menand (red.), *Pragmatism: A Reader* (pp. 338–367). Vintage Books.

Putnam, R. (1977). Elite transformation in advanced industrial societies: An empirical assessment of the theory of technocracy. *Comparative Political Studies*, 10(3), 383–412.

Radaelli, C. M. (1999). *Technocracy in the European Union*. Addison Wesley Longman Limited.

Ragin, C. C. (1992). Casing and the process of social inquiry. I C. C. Ragin & H. S. Becker (red.), *What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry* (pp. 217–226). Cambridge University Press.

Raimondo, E. (2018). The power and dysfunctions of evaluation systems in international organizations. *Evaluation*, 24(1), 26–41.

Rasborg, K. (2009). Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi. I L. Fuglsang & P. B. Olsen (red.), *Videnskabsteori i Samfundsvidenskaberne – På tværs af fagkulturer og paradigmer* (2. udgave, pp. 349–388). Roskilde Universitetsforlag.

Rasmussen, N. B. (2017). Fordi det virker! - Hvordan ideen om evidensbaseret praksis er drivkraft for forandring af lærerprofessionen i folkeskolen. *Politik*, 20(2), 88-104.

Reagan, R. (1981). *First Inaugural Address of Ronald Reagan*. The Avalon Project. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/reagan1.asp

Rein, M. (1976). *Social Science and Public Policy*. Penguin.

Reiter, R., Klenk, T. (2019). The manifold meanings of ‘post-New Public Management’ - a systematic literature review.” *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 11–27.

Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing-out of the State. *Political Quarterly*, 65(2), 138–51.

Rhodes, R. A. W. (1997a). *Understanding Governance—Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (1997b). From Marketisation To Diplomacy: It's the Mix that Matters. *Australian Journal of Public Administration*, 56(2), 40-53.

Rhodes, R. A. W. (red.) (2017). *Interpretive political science: selected essays - volume II*. Oxford University Press.

Rich, R. F. (1977). Measuring knowledge utilization: Processes and outcomes. *Knowledge and Policy*, 10(3), 11–24.

Rigsrevisionen (2010). *Beretning til Statsrevisorerne om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*. Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen (2016). *Beretning til Statsrevisorerne om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer*. Rigsrevisionen.

Rist, R. C. & Stame, N. (red.) (2006). *From studies to streams - Managing evaluative systems*. Routledge.

Rose, N. & Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205.

Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy. A guide to Learning across Time and space*. Chatham House.

Rosholm, M. (1994). *Effektmåling af ATB m.v.* Centre for Labour Market and Social Research (CLS).

- Rosholm, M. (1998). *Transitions in the Labour Market*. Aarhus Universitet.
- Rosholm, M. (2000). En Empirisk Undersøgelse af Ledighedens Varighed og Varighedsafhængighed. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 138(3), 314-328.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2009a). *Kvantitativ evaluering af Hurtig i gang 2*. Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2009b). *Kvantitativ evaluering af Alle i gang*. Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Rosholm, M., Sørensen, K. L. & Skipper, L. (2017). *BIP-indikatorer og jobsandsynlighed*. Væksthusets forskningscenter.
- Rossi, P. H. & Freeman, H. E. (1985). *Evaluation: A Systematic Approach* (3. Udgave). Sage.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter – The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge University Press.
- Saint-Simon, H. D. (1964). *Social Organization, the science of man and other writings*. Harper Torch.
- Salamon, L. M. and Elliot, O. V. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration*, 80(1), 1–22.
- Saretzki, T. (2015). Habermas, critical theory and public policy I F. Fischer; D. Torgerson, A. Durnová & M. Orsini (red.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 67-91). Edward Elgar Publishing.
- Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Schmidt, V. A. (2015). Discursive institutionalism: understanding policy in context”, I F. Fischer; D. Torgerson, A. Durnová & M. Orsini (red.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 171-189). Edward Elgar Publishing.

Schmidt, V. A. & Thatcher, M. (2013). *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*. Cambridge University Press

Schou, B. (1987). Forsøg og fornyelse i den offentlige sector. *Politica*, 19(1), 385–402.

Schram, S. (2012). Phronetic social science: an idea whose time has come. I B. Flyvbjerg, S. Schram & T. Landman (red.), *Real social science: Applied Phronesis* (pp. 15-26). Cambridge University Press.

Schwandt, T. A. (2017). Professionalization, Ethics, and Fidelity to an Evaluation Ethos. *American Journal of Evaluation*, 38(4), 546–553.

Schwartz-Shea, P. & Yanow, D. (2012). *Interpretive Research Design – Concepts and Processes*. Routledge.

Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. Sage.

Scriven, M. (2009). Demythologizing Causation and Evidence. I I. S. Donaldson, C. A. Christie & M. M. Mark (red). *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?* (pp. 134-152). Sage Publications.

Seawright, J. & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.

Sebba, J. (2013). An exploratory review of the role of research mediators in social science. *Evidence & Policy*, 9(3), 391-408.

Sedláčko, M. & Staroňová, K. (2015). An Overview of Discourses on Knowledge in Policy: Thinking Knowledge, Policy and Conflict Together. *Central European Journal of Public Policy*, 9(2), 10–53.

Shapin, S. & Schaffer, S. (1985). *Leviathan and the air-pump: Hobbes, Boyle, and the experimental life*. Princeton University Press.

Shulha, L. M. Cousins, J. B. (1997). Evaluation Use: Theory, Research, and Practice Since 1986. *Evaluation Practice*, 18(3): 195-208.

Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior*. Macmillan.

Skinner, B.F. (1999). Current trends in Experimental Psychology. I V. G. Laties & A. C. Catania (red.), *Cumulative Record – Definitive Edition* (pp. 316-329). BF Skinner Foundation.

Smyth, W. H.(1919). Technocracy — National Industrial Management. *Industrial Management*, 57, 208–212.

Solesbury, W. (2000). *Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going*. Working Paper 1. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice.

Soss, J., Fording, R. C. & Schram, S. (2011). *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*. The University of Chicago Press.

Soss, J., Schram, S. & Fording, R. (2013). Performance Management as a Disciplinary Regime: Street-Level Organizations in a Neoliberal Era of Poverty Governance. I E. Z. Brodtkin & G. Marston (red.). *Work and the welfare state - Street-level organizations and workfare politics* (pp. 125-140). Georgetown University Press.

Strandberg, A. (2017). Evidence-based policymaking and the politics of neoliberal reason: a response to Newman. *Critical Policy Studies*, 11(2), 227-234.

Stanhope, V. & Dunn, K. (2011). The curious case of Housing First: The limits of evidence based policy. *International journal of law and psychiatry*, 34(4), 275–282.

Stoker, G. & Marsh, D. (2002). Introduction. I D. Marsh & G. Stoker (red.), *Theory and Methods in Political Science* (2. Udgave, pp. 1-16). Palgrave Macmillan.

Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 33(6), 483-499.

Strassheim, H. & Kettunen, P. (2014). When does evidence-based policy turn into policy-based evidence configurations, contexts and mechanisms. *Evidence & policy*, 10(2), 259–277.

Strydom, W. F., Funke, N., Nienaber, S., Nortje, K. & Steyn, M. (2010). Evidence-based policymaking: A review. *South African Journal of Science*, 106(5/6), 1-8.

Svarer, M. (2007). *The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark*. Aarhus Universitet.

Svarer, M. (2010). The effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark, *Economica*, 78 (312), 751-778.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2018). Governance on a bumpy road from enfant terrible to mature paradigm. *Critical Policy Studies*, 12(3), 350–359.

Taylor, F. W. (1998). *The principles of scientific management*. Dover Publications.

Tenbenschel, T. (2005). Multiple modes of governance. *Public Management Review*, 7(2), 267–288.

Thaulow, I. & Anker, N. (1992). *Hvordan virker indsatsen for de ledige? En analyse af arbejdstilbud, selvalgt uddannelse og uddannelsesstilbud for ledige*. 92(1). Socialforskningsinstituttet.

Thornthwaite, L. & O'Neill, S. (2019). Mobilising evidence in public policy: The contribution of the evidence provider. *Australian Journal of Public Administration*, 78(2), 137-154.

Torring, J. (1999a). Workfare With Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. *Journal of European Social Policy*, 9(1), 5-28.

Torring, J. (1999b). Towards a Schumpeterian workfare postnational regime - pathshaping and pathdependency in Danish welfare state reform. *Economy and Society*, 28(3), 369-402.

Torring, J. (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten – En diskursteoretisk Beslutningsprocesanalyse*. Magtkommissionen.

Torring, J. & Triantafillou, P. (2011). *Interactive policy making, metagovernance and democracy*. ECPR Press.

Torgerson, D. (1995). Policy analysis and public life: the restoration of phronēsis?. I J. Farr, J. S. Dryzek & S. T. Leonard (red.), *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions* (pp. 225–252). Cambridge University Press.

Triantafillou, P. (2012). Decentralization as the exercise of power and autonomy: the case of Danish employment policy. *Journal of Political Power*, 5(1), 55–71.

Triantafillou, P. (2015). The Political Implications of Performance Management and Evidence-Based Policymaking. *The American Review of Public Administration*, 45(2), 167–181.

Triantafillou, P. (2017). *Neoliberal Power and Public Management Reforms*. Manchester University Press.

Tribe, L. J. (1972). Policy Science: Analysis or Ideology?. *Philosophy and Public Affairs*, 2(1), 66-110.

Tynell, J. (2016). *Mørkelygten – Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura of fakta* (2. udgave). Samfundslitteratur.

- Van Berkel, R.. & Borghi, V. (2007). New modes of governance in activation policies, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8), 277-286.
- Van Berkel, R. & Larsen, F. (red.) (2009). *The new governance and implementation of labour market policies*. DJØF Publishing.
- Van Kammen, J., D. de Savigny & N. Sewankambo (2006). Using Knowledge-Brokering to Promote Evidence-Based Policy-Making: The Need for Support Structures. *Bulletin of the World Health Organization*, 84(8), 608–12.
- Vattimo, G. (2005). *Nihilisme og Emancipation – etik, politik og ret*. Aarhus Universitetsforlag.
- Vedung, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263-277.
- Vedung, E. (2016). Fire Evalueringsbølger. I T. Bredgaard (red.), *Evaluering af offentlig politik og administration* (pp. 37-68). Hans Reitzels Forlag.
- Vohnsen, N. H. (2017). *The absurdity of bureaucracy: how implementation works*. Manchester University Press.
- Walton, J. (1992). Making the theoretical case. I C. C. Ragin & H. S. Becker (red.) *What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry* (pp. 121-138). Cambridge University Press.
- Ward, V. (2017). Why, whose, what and how? A framework for knowledge mobilisers. *Evidence & Policy*, 13(3), 477–97.
- Ward, V., House, A., & Hamer, S. (2009). Knowledge Brokering: The Missing Link in the Evidence to Action Chain?. *Evidence & Policy*, 5(3), 267–79.
- Weise, H. (1997). Erfaringer med aktivering. I L. Pedersen (red.), *Er der veje til fuld beskæftigelse?* (pp. 273-291), 97(13). Socialforskningsinstituttet.
- Weiss, C. H. (1972). Utilization of evaluation: Toward comparative study. I C. H. Weiss (red.), *Evaluating action programs: Readings in social action and education* (pp. 318–326). Allyn and Bacon.
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.
- Weiss, C. H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation?. *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21-33.

Westergård-Nielsen, N. (1993). Effects of Training: A Fixed-Effect model. I Arbejdsministeriet (red.), *Measuring Labour Market Measures – evaluating the effects of active labour market policy initiatives* (pp. 167-188). Arbejdsministeriet.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power – The art and Craft of Policy Analysis*. Transaction Publishers.

Winter, S. (2003). Kanalrundfart eller zapning – Om kanaler og arenaer i den aktive arbejdsmarkedspolitik. I P. K. Madsen & L. Pedersen (red.), *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken* (pp. 268-317) 03(13). Socialforskningsinstituttet.

Wood, M. (2015). Puzzling and powering in policy paradigm shifts: politicization, depoliticization and social learning. *Critical Policy Studies*, 9(1): 2-21.

Wouters, P. F. (2018). The Failure of a Paradigm. *Journal of Informetrics*, 12(2), 534–540.

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research – Designs and methods* (2. Udgave). Sage Publications.

APPENDIKS

Appendix A. Empirisk konstruktion af casen.....	163
Evalueringsystemets opbygning	163
Evalueringsystemets indflydelse	164
Appendix B. Udvælgelsen af dokumenter	167
Appendix C. Udvælgelsen af interviewpersoner	171
Udførelsen og analysen af interviewene	172

Appendix A. Empirisk konstruktion af casen

Den konkrete fremgangsmåde til at konstruere casen – i form af det evidensbaserede evalueringssystem – er forløbet gennem en kortlægningsproces, der følger to hovedspor. Det første spor koncentrerer sig om evalueringssystemets opbygning og funktionsmåde, hvor målet var at afdække dets historiske fremkomst og dets nuværende indskrivning i Beskæftigelsesministeriets praksis (jf. kapitel 2, artikel 1 og 2). Det andet spor, der følger heraf, var at afdække evalueringssystemets indflydelse på politikudviklingen – bredt forstået som både politiske processer, politikens indhold og styringen af dennes implementering (jf. artikel 3 og 4). Konstruktionsprocessen i begge spor har hentet inspiration i Michel Foucaults ”problematiserings-begreb” (Dean, 2010; Foucault, 1980b). Med dette begreb søgte Foucault at indfange, hvordan aktører på bestemte tidspunkter begynder at stille spørgsmålstejn ved og ”*problematisere*” det nuværende (Dean, 2010, 38-39). Foucault argumenterede for, at sådanne tidspunkter udgjorde særligt interessante udgangspunkter for analysen af bestemte praksissers genealogi og omformning. I konstruktionen af nærværende case handlede det således om at finde ind til de forskellige afgørende skæringspunkter, som tilsammen har ledt frem til den nuværende institutionalisering af evidensbaseret viden. Dette være sig tidspunkter hvor centrale aktører har stillet spørgsmålstejn ved de eksisterende evalueringsmetoder, ved systematiseringen af den eksisterende viden, ved denne videns sammenkobling med finansministerielle regnemodeller osv. (jf. kapitel 2). Fælles for disse problematiseringer er, at de synliggør dilemmaer og dermed foranlediger en respons hos aktørerne, som derpå – gennem deres handlinger - enten reproducerer, videreudvikler eller afvikler eksisterende praksisser (Bevir, 2011). Disse perioder udgør derfor unikke observationspunkter, hvor ofte implicitte praksisser og rationaler pludselig italesættes.

Evalueringssystemets opbygning

Det første skridt i afdækningen af evalueringssystemets opbygning var at finde ind til et centralt skæringspunkt, hvorfra man kunne bevæge sig udad og følge systemets tråde på det beskæftigelsespolitiske felt. På baggrund af mit tidligere specialearbejde havde jeg allerede ved undersøgelsens start et vist overblik over, hvilke personer og tiltag der i særlig grad har været betydningsfulde for den evidensbaserede videns udbredelse på beskæftigelsesområdet. Vicedirektøren i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) bliver således igen og igen fremhævet, som en af de centrale igangsættere for styrelsens begyndende udarbejdelse af randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) op gennem 00’erne. Oprettelsen af vidensbanken jobeffekter.dk figurerer ligeledes flere steder som det klareste eksempel på, at brugen af evidensbaseret viden hos embedsværket har fået en systemisk karakter.

Vicedirektøren og vidensbanken jobeffekter.dk udgjorde derfor mine to indledende indgangsvinkler til at undersøge det evidensbaserede evalueringssystem. Gennem interview med vicedirektøren og afsøgningen af jobeffekter.dk blev jeg herfra ledt på sporet af andre centrale aktører, procedurer, redskaber og dokumenter af relevans for udbredelsen af evidensbaseret viden på beskæftigelsesområdet i Danmark. Denne afart af snowball metoden blev desuden hele tiden suppleret af grundig desk-research på relevante hjemmesider og databaser. Indledningsvis ved at gennemgå STAR og Beskæftigelsesministeriets egne hjemmesider, men i takt med at snowball metoden pegede mig i retning af nye informanter og organisationer, blev der også foretaget desk-research af disse aktører. Denne eksplorative tilgang ledte til afgørende åbninger og sammenhænge, som ville have været gået tabt, hvis jeg havde afgrænset casen strengt ud fra enten organisatoriske eller begivenhedsmæssige skillelinjer. Tilgangen førte dog naturligt også til flere tidskrævende og – i sidste ende – frugtesløse afstikkere.

Denne vekselvirkning mellem snowballing og desk-research udgør en fortolkende kortlægning (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, 84) af både det evidensbaserede evalueringssystem og det omgivende organisatoriske felt. Gennem snowballing af informanter og intertekstuel læsning af dokumenternes direkte og indirekte krydshenvisninger, kunne der således langsomt optegnes de centrale organisationer og individuelle aktører, som gennem deres nuværende praksisser kontinuerligt skaber og understøtter det evidensbaserede evalueringssystem. Samtidig kunne der efterhånden også aftegnes en tidsmæssig horisont for systemets genalogi og de centrale problematiseringer og dilemmaer, som det har gennemløbet i udviklingen frem mod i dag (jf. kapitel 2). Sideløbende opstillede jeg også en oversigt over de centrale aktører på det beskæftigelsespolitiske felt. Med dette overblik over beskæftigelsesområdet centrale aktører var det slutteligt muligt at dobbelttjekke de organisationer og områder af det organisatoriske felt, hvor evalueringssystemet ikke umiddelbart syntes at trække tråde til – vurderet ud fra den indledende kortlægning. Hermed mindskedes risikoen for at overse centrale og betydningsfulde aspekter ved casen.

Evalueringssystemets indflydelse

Med dette overblik over det beskæftigelsespolitiske felt og evalueringssystemets opbygning fulgte det andet hovedspor i den empiriske konstruktion af casen: Nemlig afdækningen af evalueringssystemets betydning for konkrete beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser.

I den forbindelse var første skridt at foretage en tidsmæssig afgrænsning af, hvilken periode evalueringssystemets indflydelse undersøges indenfor. Det er selvindlysende,

at evalueringssystemet skal være på plads førend relationen mellem evalueringssystem og konkrete politikudviklingsprocesser kan studeres. Som jeg viser i både kapitel 2 og i artikel 1, så trækker evalueringssystemet tråde langt tilbage til de tidligste effektevalueringer på beskæftigelsesområdet. Ud fra den indledende kortlægningsproces stod det dog også klart, at evalueringsaktiviteten først omkring 2012 får en så systematisk og institutionaliseret karakter, at det kan forsvares at anskue Beskæftigelsesministeriets praksis ud fra evalueringssystems-analogien (jf. kapitel 2). I undersøgelsen af Evalueringssystemets indflydelse på beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser er fokus derfor på beslutningsprocesser og reformer fra 2013 og indtil i dag²⁸.

Det andet skridt var at afgrænse den sfære, hvor indenfor relationen mellem evidensbaseret viden og politikudvikling studeres. Vi ved fra implementeringsforskningen - og særligt forskningen i såkaldte frontlinjeorganisationer - at politikken først får sin endelige udformning og indflydelse i mødet mellem borger og professionel ude i velfærdsstatens frontlinje (Brodtkin, 2013). Der kan således argumenteres for, at man må studere frontlinjen i jobcentrene for at få et retvisende billede af beskæftigelsespolitikken og den evidensbaserede videns eventuelle indflydelse på denne. På den anden side er der både pragmatiske og teoretiske grunde til, at det kan være nødvendigt at bibeholde fokus på centralpolitisk niveau. Omfanget af en dækkende undersøgelse af politikken rejse fra idefase til udmøntning hos en sagsbehandler udgør et så omfattende arbejde, at det vil kræve et stramt fokus på en konkret politisk reform. Hermed ville afhandlingens fokus på det evidensbaserede evalueringssystem potentielt glide i baggrunden. I denne afhandling er analysen af evalueringssystemets betydning for beskæftigelsespolitikken udformning derfor afgrænset til studiet af politikken udmøntning i reformtekster og de processer, der leder op til denne udmøntning. Denne afgrænsning er fastholdt velvidende, at de politiske reformer ikke nødvendigvis bør ses som repræsentative for politikken endelige udmøntning i jobcentrene. Dette dilemma svækker dog ikke afhandlingens resultater, da politiske reformer jo langt fra er ligegyldige for velfærdsstatens indretning – heller ikke på frontlinjeniveau. Det betyder blot, at man skal være opmærksom på, hvor langt ud i jobcentrenes virkelighed man kan strække resultaterne af nærværende afhandling.

Det sidste skridt var herefter at foretage en afvejning mellem at fokusere på evalueringssystemets indflydelse på en konkret politisk beslutningsproces eller på den overordnede retning for beskæftigelsespolitikken. Altså endnu en afvejning mellem bredde og dybde i undersøgelsens design. Denne afvejning var ydermere påkrævet, fordi det ikke – indenfor afhandlingens rammer – var muligt at foretage dybdegående

²⁸ Dette analyseres dog med blik for den bredere udvikling i den aktive arbejdsmarkedspolitik siden starten af 1990'erne. Der er således indhentet dokumenter til også at belyse politikken udvikling forud for den fase, hvor evalueringssystemet er fuldt institutionaliseret (jf. appendiks B).

afdækninger af alle politiske beslutningsprocesser siden 2012 på et så reformivrigt område som det beskæftigelsespolitiske. Det pragmatiske valg blev i den forbindelse, at gennemgå alle de politiske aftaler og reformer, som er besluttet i perioden, for at tegne et overordnet billede af politikken udvikling og retning. Hertil kunne bestemte reformprocesser udvælges til mere dybdegående analyse i de enkelte artikler (jf. artikel 3 og 4). Disse reformprocesser blev udvalgt ud fra deres betydning for den overordnede politikudvikling i perioden og deres relevans for de analytiske og teoretiske diskussioner om evalueringsanvendelse og offentlig styring, som afhandlingens to sidste artikler bidrager til. Valget af de specifikke reformer uddybes i de respektive artikler.

Appendix B. Udvælgelsen af dokumenter

Udvælgelsen af dokumenterne blev tilrettelagt ud fra tre brede fænomener, som dokumenterne skulle afdække: 1) Udviklingen i evalueringsaktiviteten på beskæftigelsesområdet siden starten af 1990'erne; 2) Udviklingen i beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser og deres indhold i samme periode og; 3) Opbygningen af evalueringssystemet siden midten af 00'erne.

Fælles for disse tre spor var, at udvælgelsen tog udgangspunkt i en indledende kortlægning af alle relevante eksisterende dokumenter, hvorpå der blev foretaget en sekundær udvælgelsesproces på baggrund af nøgleord i dokumentets titel, indledning og resume. Herefter fulgte en tredje og sidste udvælgelse af de konkrete dokumenter, hvis indhold blev tematisk analyseret.

Det første spor udgør det primære empiriske grundlag for den diakrone analyse. Målet med udvælgelsen var at indfange dokumenter, der dels kunne illustrere den udvikling i evalueringsmetoder og spørgsmål, der gik forud for etableringen af evalueringssystemet og dels belyse den viden, som pt. fødes ind i systemet. Som beskrevet i foregående bilag var udgangspunktet for kortlægningen af casen vidensbanken jobeffekter.dk. Denne vidensbank fungerede også som udgangspunktet for den indledende eksplorative afdækning af effektevalueringsaktiviteten på beskæftigelsesområdet i Danmark. Ved siden af effektevalueringerne på denne database blev der også taget udgangspunkt i førnævnte afdækning af de centrale beskæftigelsespolitiske aktører (jf. appendiks A). Herudfra kunne en gruppe af relevante evalueringssproducerende organisationer indkredses. Disse inkluderede universitetsbaserede forskningscentre (såsom CARMA og CLS), fondsbaserede forskningsenheder (f.eks. Væksthuset og Rockwoolfonden), analyseinstitutter (f.eks. VIVE og AE), tænketanke (f.eks. Kraka og Cepos), Konsulenthuse (f.eks. Rambøll og Deloitte), Uafhængige overvågningsinstanser (Rigsrevisionen og Det Økonomiske Råd) og ministeriernes egne analyseafdelinger (f.eks. Beskæftigelsesministeriets og Finansministeriets). Herpå blev alle de tilgængelige effektevalueringer på de forskellige organisationers hjemmesider kortlagt for at vurdere omfanget og tidsperioden for deres evalueringsproduktion. De organisationer som kun i begrænset omfang producerede effektevalueringer og/eller som ikke havde nogen evalueringsaktivitet før midten af 00'erne blev derpå sorteret fra, da disse rent logisk ikke kunne udgøre inspirationskilder for evalueringssystemets opbygning. Dernæst blev de resterende organisationers publikationer afsøgt længere tilbage i tid, end hvad der umiddelbart var tilgængeligt på deres hjemmesider. Dette skete via bibliotek.dk,

Google Scholar, Google Books og The Wayback Machine²⁹. Efter denne kortlægning tegnede der sig et klart billede af fem centrale organisationer, som historisk havde stået for den tidligste og primære produktion af effektevalueringer på beskæftigelsesområdet herhjemme³⁰. Herudfra blev udvalgt 164 evalueringsrapporter, som – kombineret med de danske studier på jobeffekter.dk – udgjorde det indledende og bredeste arkiv af effektevalueringer. Arkivet fungerede som udgangspunkt for analysen af de specifikke evalueringsrapporter, der indgår i afdækningen af udviklingen af effekttyper fra 1991 og frem til i dag (jf. artikel 1).

Det andet spor fulgte den samme overordnede metodik, hvor afsøgningen af dokumenter udmøntede sig i et arkiv over alle de politiske aftaler og reformer rettet mod ledige siden starten af 1990'erne. Disse aftaler blev derpå gennemlæst og de centrale tiltag blev udledt og kategoriseret ud fra de forskellige retninger som politikken har bevæget sig i de sidste 30 år. Denne kategorisering blev ligeledes informeret af de eksisterende studier af den danske beskæftigelsespolitik (jf. kapitel 2). Da Kontanthjælpsreformen fra 2013 og Beskæftigelsesreformen fra 2014 er i fokus i artikel 3, blev der afsøgt yderligere dokumenter og information om processen omkring disse reformer. Dette skete ved søgning på reformerne på infomedia i årene op til reformernes vedtagelse i Folketinget. Beslutningsprocesserne omkring reformerne blev ligeledes gennemgået på Folketingets hjemmeside og ved søgning på nøgleordene ”kontanthjælpsreform*” og ”beskæftigelsesreform*” i perioden 2011-2015.

Endeligt fulgte spor tre igen samme tilgang, men fokus var denne gang på selve opbygningen af evalueringssystemet internt i Beskæftigelsesministeriet og STAR. Dette arkiv består af væsentligt færre dokumenter end de to andre arkiver, fordi fokus er på organisationsinterne tilgange og procedurer relateret til produktionen og brugen af evidensbaseret viden. Beskæftigelsesministeriets og STAR's omfattende eksternt-orienterede publikationshistorik var dermed i mindre grad brugbar i dette spor. Undtagelsen til dette var STAR's digitale redskaber til promovering af evidens og viden, der blev inddraget som illustration på de iboende logikker i evalueringssystemet. Herudover blev også årsrapporter, beskrivelser af økonomiske regneprincipper og selvfølgelig de formelle evidensstrategier i STAR og Beskæftigelsesministeriet inddraget. Grundet det mere begrænsede dokumentmateriale i dette spor er det særligt i afdækningen af evalueringssystemets

²⁹ På hjemmesiden <https://archive.org/web/> er det muligt at tilgå tidligere versioner af alle hjemmesider på internettet, hvorved man kan omgå udfordringen ved, at mange hjemmesider (særligt ministeriernes) ofte sletter ældre publikationer.

³⁰ Disse organisationer er: SFI (Nuværende VIVE), AKF/KORA (Nuværende VIVE), Arbejdsmarkedsstyrelsen (Nuværende STAR), Arbejdsministeriet (nuværende Beskæftigelsesministeriet) og Center for Labour Market and Social Research ved Aarhus Universitet (CLS).

opbygning og udvikling, at afhandlingen trækker på den interviewdata, som præsenteres i det følgende (jf. appendiks C).

Appendix C. Udvælgelsen af interviewpersoner

Interviewpersonerne blev udvalgt i takt, at det evidensbaserede evalueringssystem og de centrale organisationer på beskæftigelsesområdet blev kortlagt (jf. appendiks A). Steinar Kvale og Svend Brinkmann påpeger, at man ofte udvælger interviewpersoner som enten ”Informanter” eller ”Repræsentanter” (Kvale & Brinkmann, 2008). Som informant forventes interviewpersonen at bidrage med faktuel viden om givne forhold (egen livssituation, en specifik begivenhed osv.). Som repræsentant anskues interviewpersonen derimod som en ”talsperson” (Dahler-Larsen, 2014b) for en given position, organisation eller institutionel rolle. Dette betyder ikke, at interviewpersonens organisation nødvendigvis kan tages til indtægt for dennes udtalelser. Det betyder nærmere, at interviewpersonens udtalelser må tolkes ud fra, at denne forventes at udleve bestemte normer, værdier og rationaler knyttet til egen rolle og position.

I udvælgelsen af interviewpersoner spillede begge forståelser en rolle. Der er, som nævnt tidligere, bestemte tidspunkter og begivenheder, som er særligt formative for opbygningen af evalueringssystemet og dets indflydelse (jf. kapitel 2), hvorfor nogle interviewpersoner primært blev udvalgt som informanter ud fra deres viden om disse begivenheder. Andre interviewpersoner blev primært udvalgt på baggrund af den organisation eller rolle, som de på interviewtidspunktet repræsenterede. Hermed kunne deres udsagn give en indikation af, hvordan de centrale interessenter på beskæftigelsesområdet anskuer brugen af evidensbaseret viden på forskellig vis. Repræsentanter fra fagbevægelsen kan f.eks. forventes at have en væsentligt anderledes tolkning af fænomenet end repræsentanter fra arbejdsgiverne. Som udgangspunkt blev de fleste interviewpersoner dog udvalgt ud fra begge parametre, således at de både havde en privilegeret indgang til afgørende beslutningsprocesser på beskæftigelsesområdet, samtidig med at de repræsenterede en bestemt organisation eller position på området.

Med disse overvejelser in mente var det muligt at udvælge relevante interviewpersoner fra de mest centrale organisationer på beskæftigelsesområdet. Her var fokus særligt på personer med ledelsesansvar og stor anciennitet, da disse vurderedes særlig relevante som repræsentanter for den givne organisation. Foruden disse kriterier blev det dog også vægtet højt, at interviewpersonerne havde adgang til politiske beslutningsfora og/eller processer for udformningen af evalueringssystemet. Indikatorer på dette er f.eks., at interviewpersonen har plads i det centrale Beskæftigelsesråd (BER), er beskæftigelsesordfører for et af de største partier, har siddet med i vigtige kommissioner eller har medvirket til at udvikle STAR’s RCT-

studier, jobeffekter.dk mv. Kort sagt blev der både vægtet den individuelle persons nærhed med beskæftigelsespolitikken maskinrum og dennes bagvedliggende organisatoriske eller institutionelle rolle.

Dette udmøntede sig i en bruttoliste over de vigtigste aktører i Beskæftigelsesministeriets departement, STAR, forskellige fagforbund, DA, Finansministeriet, Folketinget og forskellige vidensproducerende organisationer. Ud fra denne bruttoliste blev 23 personer indledningsvis udvalgt og kontaktet. Senere fulgte yderligere to interviewrunder, hvor der hver gang blev kontaktet omkring 10 nye interviewpersoner fra det centralpolitiske og –administrative felt samt en sidste runde, hvor 10 personer fra kommunerne blev udvalgt. Disse yderligere udvælgelsesprocesser skyldtes dels en snowball effekt, hvor de første interview gav anledning til nye spørgsmål og blik for nye aktører. Men det skyldtes også, at enkelte interviewpersoner afviste at stille op til interview. I alt otte personer afviste interviewforespørgslen, men i alle tilfælde henviste de til en anden person fra samme organisation. Kun i tilfældet med to tidligere beskæftigelsesministre vurderes afvisningen at påvirke styrken af datamaterialet, da disse ikke umiddelbart kunne substitueres med andre, der havde en lignende privilegeret indgang til de beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser. Denne begrænsning blev forsøgt mindsket ved at inddrage deres udtalelser i medier og portrætbøger og ved at foretage interview med to andre tidligere beskæftigelsesministre.

I takt med afholdelsen af stadig flere interview indfandt der sig efterhånden en vis saturation. Samme personer, hændelser og tiltag blev i stigende grad refereret og allerede repræsenterede fortolkninger og perspektiver blev gentaget. Dette bekræftede mig i, at jeg – trods enkelte utilgængelige interviewpersoner – efterhånden havde indfanget de centrale aktører og temaer på området.

Udførelsen og analysen af interviewene

Alle afhandlingens 49 interview tog udgangspunkt i en interviewguide, hvor afhandlingens forskningsspørgsmål og temaer var operationaliseret til konkrete spørgsmål, formuleret i et – for interviewpersonen - genkendeligt sprogligt og begrebsligt univers. I interviewsituationen blev interviewguiden for det meste brugt relativt løst for at bevare en åbenhed og frihed til følge den retning, som interviewet og besvarelsene tog os. Interviewpersonen blev – hvis praktisk muligt – lovet fuld anonymitet. Alle interview kan karakteriseres som eliteinterview (Kvale & Brinkmann 2008, 167), da interviewpersonerne grundet deres viden og rolle indtager en privilegeret position på det beskæftigelsespolitiske felt. I de konkrete interview gav dette mig mulighed for at udfordre interviewpersonens umiddelbare fortolkninger uden at frygte, at mit eget perspektiv fuldstændigt ville overtage og styre interviewet. Interviewsituationen forløb typisk sådan, at spørgsmålene indledningsvis var af primær faktuel og deskriptiv karakter (f.eks. om en given funktion ved

evalueringsystemet eller en politisk beslutningsproces). Derefter kunne spørgsmålene fokusere på interviewpersonenes fortolkning af årsager og udfordringer ved det pågældende fænomen. I denne sidste del bevægede interviewet sig således ofte i en mere konfronterende retning. Brinkmann beskriver denne interviewteknik som ”Sokratisk” med henvisning til Sokrates’ berømte samtaleteknik, hvor han udfordrede sine samtalepartneres udlægning og forståelse af centrale koncepter (Brinkmann, 2018). I mine egne interview blev denne teknik særligt brugt for at udfordre den måde, hvorpå store dele af embedsværket ofte beskrev deres brug af evidensbaseret viden som naturgiven og fuldstændig uproblematisk. Ved at konfrontere dem med andre perspektiver og mulige faldgrupper ved brugen af evidensbaseret viden kunne der således opstå nye erkendelser og perspektiver – både hos interviewer og interviewede.

Alle interview blev foretaget af undertegnede og de varede hver mellem 45 og 90 min. Interviewene blev alle optaget på en diktafon og efterfølgende transskriberet af tre studentermedhjælpere. Transskriberingerne blev derpå analyseret og kategoriseret i programmet Nvivo. I analysen af interviewene gjorde jeg brug af en slags bricolage-teknik (Kvale & Brinkman, 2008), hvor hverken sproget eller den enkelte interviewpersons selvstændige perspektiv blev tildelt en privilegeret position. I stedet var målet – ved brug af teori, andre datakilder og forudgående viden – at udlede de centrale temaer på tværs af det samlede interviewmateriale. Der blev således foretaget en art tematisk analyse (Clarke et al., 2015), hvor uddrag fra interviewene indledningsvis blev kodet ud fra forskningsspørgsmålene. Disse indledende koder havde form af meningskondensering, hvor jeg rent deskriptivt søgte at indfange essensen af det givne citat. Efterhånden som stadig større mængder af interviewdata blev kodet begyndte der at tegne sig et billede af en række gennemgående temaer, som yderligere blev informeret af de forskellige teoretiske perspektiver, der blev lagt ned over de enkelte analysedele. Hermed udvikledes mere analytisk funderede temaer, som de specifikke koder kunne grupperes under. Slutresultatet blev opstillingen af en række temaer og under-koder, hvorudfra særligt illustrative eller repræsentative citater kunne udvælges til de konkrete analyser. Temaerne udgøres både af bestemte faktuelle sammenhænge – såsom citater omhandlende forholdet mellem Finansministeriets regneteknik og evidensbaseret viden – men også af mere holdningsbaserede inddelinger, hvor f.eks. citater der beskriver embedsværket som apolitisk kunne kontrasteres med citater omkring embedsværkets stigende politiske indflydelse.

ISSN (online): 2246-1256
ISBN (online): 978-87-7210-618-2

AALBORG UNIVERSITETSFORLAG