

SPECIALE, POLITIK & ADMINISTRATION
SKOLEN FOR STATSKUNDSKAB
AALBORG UNIVERSITET

EVIDENSBASERET POLITIKUDVIKLING

VIDEN SOM OPLYSNING ELLER INDSKRÆNKNING AF
BESKÆFTIGELSESPOLITIKKEN?

ANDERS GØGSIG RANDRUP
NIKLAS ANDREAS ANDERSEN
14. JANUAR 2016

Standardtitelblad

til seminaropgaver, praktikrapporter, projekter og specialer
Titelbladet placeres i opgaven umiddelbart efter selvvalgt forside

Til **obligatorisk** brug på alle ovennævnte opgavetyper på:

- BA - politik og administration
- BA – samfundsfag som centralt fag og tilvalgsfag
- Kandidat – politik og administration
- Kandidat – samfundsfag som centralt fag og tilvalgsfag
- Cand. it i it-ledelse
- BA – offentlig innovation og digitalisering

(Alle felter skal udfyldes)

Uddannelse: Kandidat – Politik & Administration	Semester: 10
Udarbejdet af (Navn(e))	Modul
Anders Gøgsig Randrup	Specialemodul
Niklas Andreas Andersen	Specialemodul
Opgavens art (seminaropgave, projekt, bachelorprojekt, praktikrapport eller speciale): Speciale	
Titel på opgave: Evidensbaseret politikudvikling – Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken?	
Vejleders navn: Flemming Larsen	
Afleveringsdato: 14. januar 2016	
Antal normalsider (excl. bilag, indholdsfortegnelse og litteraturliste): 107	
Antal anslag (excl. bilag, indholdsfortegnelse og litteraturliste): 256.778	
Tilladte normalsider jf. studieordning/formalia i moodle: 110 normalsider / 264.000 anslag	

Indholdsfortegnelse

FORORD.....	I
SUMMARY	II
KAPITEL 1: PROBLEMFELT	1
1.1 ET KRITISK BLIK PÅ EVIDENS.....	2
1.1.1 <i>Den kritiske forsknings mangler</i>	3
1.2 ARBEJDSMARKEDSPOLITIKKENS UDVIKLING I DANMARK.....	5
1.2.1 <i>Evidensbaseret viden på beskæftigelsesområdet</i>	7
1.3 PROBLEMFORMULERING	9
KAPITEL 2: BEGREBSAFKLARING.....	10
2.1 EVIDENSBEGREBETS ANALYTISKE PERSPEKTIV	10
2.2 EVIDENSBASERET STYRING – FORHOLDET MELLEM VIDEN OG MAGT	13
KAPITEL 3: TEORI	16
3.1 GRUNDLÆGGENDE ANTAGELSER I POLICYANALYSEN	16
3.1.1 <i>Et kritisk blik på policyanalysen</i>	17
3.2 ET KONSTRUKTIVISTISK BLIK PÅ POLICYANALYSEN.....	19
3.3 GOVERNMENTALITY OG PROBLEMREPRÆSENTATION	20
3.3.1 <i>Problematiseringer</i>	21
3.3.2 <i>Diskurser</i>	22
3.3.3 <i>Effekter</i>	24
3.4 ANALYSESTRATEGIEN	25
KAPITEL 4: METODE	27
4.1 CASEDESIGN	27
4.1.1 <i>Casevalg</i>	27
4.2 EMPIRIUDVÆLGELSE.....	29
4.2.1 <i>Skriftlige dokumenter</i>	30
4.2.2 <i>Interview</i>	35
4.3 ANALYSENS OPBYGNING	37
KAPITEL 5: ANALYSEDEL 1	38
5.1 PROBLEMATISERING AF BESKÆFTIGELSESPOLITIKKEN	38
5.1.1 <i>Manglende effektivitet</i>	38
5.1.2 <i>Hvad koster aktiveringen?</i>	43
5.1.3 <i>Kritikken af det eksisterende vidensgrundlag</i>	47
5.1.4 <i>Opsamling</i>	51
5.2 KONSEKVENSER FOR BESKÆFTIGELSESPOLITIKKEN.....	51
5.2.1 <i>Reduktion af ledighedsproblemet's kompleksitet</i>	51
5.2.2 <i>Reduktion af deliberation</i>	62
5.3 DELKONKLUSION	67
KAPITEL 6: ANALYSEDEL 2	69
6.1 PROBLEMATISERINGER I BESKÆFTIGELSESIKTSATTEN	69
6.1.1 <i>Manglende viden om beskæftigelsesindsatsen</i>	69
6.1.2 <i>Der er for mange regler i beskæftigelsesindsatsen</i>	73
6.1.3 <i>Opsamling</i>	75
6.2 KONSEKVENSER FOR BESKÆFTIGELSESIKTSATTEN	76
6.2.1 <i>Underkendelse af sagsbehandlers faglige skøn</i>	78

6.3 DELKONKLUSION	83
KAPITEL 7: DISKUSSION	85
7.1 TEKNOKRATISK STYRING.....	85
7.1.1 <i>Embedsværket som katalysator</i>	86
7.1.2 <i>Hvem er evidensbaseret viden til gavn for?</i>	88
7.2 FRAGMENTERET STYRING	91
7.2.1 <i>Samspillet mellem ressortområder</i>	92
KAPITEL 8: KONKLUSION	95
LITTERATURLISTE	97
HENVISNING TIL EMPIRI	103
BILAGSLISTE.....	106

“There’s a feeling about that cause-and-effect may have been taken as far as it will go. That for science to carry on at all, it must look for a less narrow, a less... sterile set of assumptions. The next great breakthrough may come when we have the courage to junk cause-and-effect entirely, and strike off at some other angle”

- Thomas Pynchon, Gravity’s Rainbow

Forord

Dette speciale udspringer af en interesse for den stigende efterspørgsel efter evidensbaseret viden i den offentlige sektor. Vi kan, som (snart) færdiguddannede kandidater fra Aalborg Universitet, se, at de kompetencer, der efterspørges på arbejdsmarkedet i stigende grad involverer flair for kvantitative analyser og effektmålinger. Kompetencer som netop understøtter en evidensbaseret praksis i den offentlige sektor. I vores egen jobsøgning ser vi altså, hvordan et skærpet fokus på kausale sammenhænge og effektmål indsnævrer de kompetencer, der efterspørges blandt samfundsfaglige kandidater.

At basere politik og praksis på evidensbaseret viden har uden tvivl nogle væsentlige positive potentialer, såvel økonomiske som politiske. Men det kan være problematisk, hvis denne viden bruges til at ekskludere bestemte perspektiver og fagligheder. Det er derfor hensigten med dette speciale at anspore til debat og refleksion over, hvorvidt og hvordan det er muligt og ønskeligt at evidensbasere de politiske beslutninger og praksis i den offentlige sektor.

Vi vil gerne takke Flemming Larsen for god og konstruktiv vejledning gennem hele processen.

Anders Gøgsig Randrup og Niklas Andreas Andersen

København, Januar 2016

Summary

In recent years there has been an increasing demand for evidence-based knowledge – understood as systematized knowledge about the connection between an intervention and its effect – within a rising number of sectors in Denmark. It is commonly known that knowledge and power often interact in the formation of specific methods of control, and for this reason the overall purpose of this thesis is to elucidate how Evidence-Based Policy-Making helps control the formation and implementation of policy. When evidence-based knowledge is viewed as a form of governing we draw our inspiration from Michel Foucault's concept of governmentality, which makes visible the inherent rationales, logics and discourses the various forms of knowledge contain. In this examination governmentality is supplemented with the WPR-approach (What's the Problem Represented to be?), which enables us to link Foucault's system of theories and the policy analysis. This approach gives us a language and a theory to analyze critically how the definition and the representation of a political problem have far-reaching consequences for the formation and implementation of policy.

To study empirically the actual consequences of evidence-based policy, the employment area has been chosen as a case: partly because evidence-based knowledge has recently become an institutionalized part of this area, and partly because evidence-based knowledge foundation has not previously been used as an explanatory model for the employment-policy development. The empirical material of the case consists of an archive of documents from the central administration and nine semi-structured interviews with central actors and parties. This mixed methods approach allows for a view of both the official arguments and logics evident in existing documents and the unspoken and non-documented rationales on which the interviews can shed light.

The analysis shows how the increased use of evidence-based knowledge in both the planning and the implementation of political decisions has been supported by problematizations in which evidence-based knowledge is introduced as the solution to specific challenges. Common to all these problematizations is that they are based on a number of clear limitations on how complex problems and concepts within employment policy can be understood. The results of the analysis show this reductionism inherent in the methods and rationales of evidence-based knowledge foundation. Firstly, evidence-based knowledge contributes to reducing the complexity of the *political comprehension of problems* by fixing the objec-

tive, means and target group of policy in simple, measurable terms. Secondly, evidence-based knowledge foundation also reduces the complexity of the *political decision-making process* by downplaying contrasts of interest, opinions and values. Lastly, evidence-based knowledge may also be said to reduce the caseworkers' assessment options in *the implementation* of the employment initiatives of the municipalities.

Finally, it is discussed how the inherent reductionism of evidence-based knowledge causes complex connecting lines between the employment system and other spheres to be overlooked. A spread of evidence-based policy-making to other spheres may thereby potentially increase the fragmentation and silo mentality in the public sector. The thesis thus argues that evidence-based knowledge cannot merely be understood as instructive for policy-making, but must also be regarded as a form of exercise of power which is associated with certain risks.

Kapitel 1

Problemfelt

Vi lever i dag i et samfund, hvor vi konstant er udsat for evalueringer, målinger og vurderinger i jagten på viden, der kan guide vores valg og forbedre samfundet. Undersøgelser viser, at omfanget af evalueringsaktiviteter har været i kraftig vækst siden 1990'erne, både herhjemme og internationalt (Albæk & Rieper 2002; Furebo et al. 2015). Vi lever kort sagt i det, man kunne kalde et ”*Evalueringssamfund*” (Dahler-Larsen 2012) eller et ”*Revisionssamfund*” (Power 1997), hvor der efterspørges systematisk viden inden for alle samfundsområder, lige fra Pisa-testning af folkeskoleelever til kulegravninger af kontanthjælpsområdet.

Seneste skud på evalueringstammen er den stigende efterspørgsel efter evidensbaseret viden, forstået som systematiseret viden om sammenhængen mellem en intervention og dens effekt (Krogstrup 2011: 17). I dag ser vi, at effektevalueringer og -målinger, der kan give evidensbaseret viden om *hvad der virker*, efterspørges inden for stadig flere sektorer i Danmark, f.eks. sundheds-, uddannelses- og socialområdet (Bhatti et al. 2006; Hansen & Rieper 2009; 2010; Christensen & Krejsler 2015). Den evidensbaserede viden kan siges at understøtte en rational og instrumentel brug af evalueringer, hvor målet er at give politikerne redskaber til hurtigt og effektivt at træffe beslutninger (Larsen & Lassen 2001: 48). Denne effektivitet sikres bl.a. ved at fastholde et snævert fokus på, hvilken type af viden der er relevant for policyprocessen. Favoriseringen af bestemte typer af viden, såsom effektmålinger, kan siges at afvige fra de oprindelige tanker hos policyanalysens fader, Harold Lasswell. Han påpegede netop nødvendigheden af at bevare en pluralistisk tilgang, hvor viden fra vidt forskellige felter, såsom antropologi og matematik, skulle arbejde sammen for at stimulere den politiske debat og demokratiske deliberation (Fischer 1995: 4).

Når snævre metodiske forskrifter for evidensbaseret viden alligevel vinder frem inden for stadig flere sektorer i Danmark, kan det måske skyldes den magt, der ligger i at kunne definere, hvad der tæller som sandhed og videnskab (Foucault 1978; Lyotard 1984). Den franske filosof Michel Foucault har i flere banebrydende værker påpeget, hvordan viden og videnskaben er afgørende katalysatorer for at kunne udøve styring (Foucault 1977). Viden og magt spiller dermed sammen i dannelsen af forskellige styringsformer, som sætter spor i samfundets institutioner og politiske beslutninger. Brugen af evidensba-

seret viden, til at informere politiske beslutninger og offentlige interventioner, kan ud fra denne optik anskues som en særlig måde at styre på, der indsætter bestemte rammer for den offentlige politik og forvaltning. Nærværende undersøgelse finder det derfor relevant at belyse, hvordan evidensbaseret politikudvikling kan styre politikken udformning og implementering og dermed have konsekvenser, der rækker langt ud over en instrumentel brug af viden. Dette er specielt interessant at undersøge, fordi forståelsen af evidens som en styreform er underbelyst i den eksisterende empiriske forskning.

1.1 Et kritisk blik på evidens

Forskningen i evidensbaseret viden er særdeles vidtrækkende og multifacetteret. I litteraturen findes der mange udgivelser med rent anvisende sigte, der som en slags lærebog forsøger at klarlægge, hvordan og hvorfor man bør udarbejde evidensbaserede undersøgelser (Henry 2009; Julnes & Rog 2009). Der er dog også forskere, der stiller kritiske spørgsmål til grundlaget for evidensen og dens overførsel til politiske beslutninger og praksis. Lidt forenklet kan evidenskritikerne inddeles, ud fra om deres kritik beror på videnskabsteoretiske, politiske eller praktiske udfordringer ved brugen af evidensbaseret viden. Specielt den videnskabsteoretiske kritik er udbredt i litteraturen (f.eks. Learmonth & Harding 2006; Cleeg 2005; Howe 2004; Greenhalgh & Russell 2009). I 00'erne blev der i forskningskredse talt om en decideret paradigme-krig, hvor fortalere for evidensbaseret viden blev kritiseret for deres positivistiske udgangspunkt med vægt på kvantitative metoder og søgen efter kausalitet. Kritikerne plæderede derimod for en fortolkende og mere kvalitativ tilgang til samfundsvidenskaben og evidens (Krogstrup 2011: 138-139). Denne paradigme-krig var selvsagt meget forskningsintern og udmøntede sig oftere i polemiske debatartikler end deciderede empiriske undersøgelser (F.eks. Chalmers 2003; Hammersley 2005).

Med udgangspunkt i denne videnskabsteoretiske debat har flere kritiske studier vist, at det politiske felt er af en sådan karakter, at det er illusorisk at tro, at videnskaben via evidensbaseret forskning kan forbedre politiske beslutninger og prioriteringer. Ved undersøgelser af New Labours strategi for evidensbaseret politikudvikling under daværende premierminister Tony Blair, viser flere studier, at evidensbaseret viden ikke kvalificerer politikken, da de konkrete politiske beslutninger i højere grad styres af politikernes holdninger (Naughton 2005; Parsons 2002; Marston & Watts 2003). Der påpeges altså et skel mellem det videnskaben reelt påviser, og den viden politikerne vælger at bruge. Denne diskrepans mellem forskning og politik er også undersøgt i en dansk kontekst, hvor det påvises, at det randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) "Aktive – Hurtigere Tilbage" førte til, at jobcentre ændrede rutiner og

indsatser, før der reelt forelå konklusioner og erfaringer fra forsøget (Vohnsen 2013).

Flere studier påpeger ligeledes, at fagprofessionelle i den offentlige sektor har svært ved at tilrettelægge deres arbejde ud fra evidensbaseret viden, om hvad der virker (Biesta 2010). Dette skyldes, at spørgsmålet, om hvad der virker, ikke kan adskilles fra spørgsmål, om hvad man ønsker at få ud af politikken og det praktiske arbejde. Det beskrives derfor som uhensigtsmæssigt, at praktikernes prioriteringer undergraves af et entydigt evidensfokus (Sanderson 2002). Desuden påpeges det, at virkningen er så kontekstafhængig, at praktikernes egne erfaringer ofte danner et mere sikkert vidensgrundlag end den eksisterende forskning (Krejsler 2011). Denne kritik hænger tæt sammen med argumenter om, at politik ikke blot kan underlægges et videnskabeligt grundlag, men har sine egne logikker. Deliberation og værdier er således afgørende aspekter ved legitime beslutninger, hvor både borgere, praktikere og politikere har indflydelse og mulighed for at udøve kritik (Biesta 2007; Davies 2010).

1.1.1 Den kritiske forsknings mangler

Fælles for den kritiske forskning er studiernes styrke i at belyse de mange praktiske udfordringer og modsætninger, der opstår, når evidensbaseret forskning forsøger at omkalfatre politikudviklingen og de fagprofessionelles praksis. Studierne kritiserer nemlig, at videnskabelig monoteisme, maskering af ideologi med fakta og underkendelse af praktikeres tavse viden er mulige følgevirkninger af at evidensbasere politikken.

Selvom nærværende undersøgelse på mange måder står på skuldrene af disse studier, kan disse studier kritiseres for at overse bagvedliggende og mindre tydelige konsekvenser af evidensbaseret politikudvikling. Dette skyldes, at størstedelen af den kritiske forskning anlægger et normativt udgangspunkt, hvor der belyses nogle ikke-intenderede konsekvenser og gives nogle rettesnore for, hvordan man kan fikse problemet: Hvis studiet eksempelvis belyser, at praktikernes erfaringer ignoreres, er løsningen at udvide evidensbegrebet til at kunne omfavne deres viden. Eller hvis kritikken rettes mod politikernes selektive brug af evidensbaseret viden, er løsningen at lytte mere til forskerne.

Nærværende undersøgelse adskiller sig fra denne traditionelle kritik på specielt to områder: For det første grundet et fokus på *konstitutive* frem for ikke-intenderede effekter. For det andet ved at forstå evidensbaseret politikudvikling som en særlig *styringsform*. Med et fokus på konstitutive effekter tages der ikke blot udgangspunkt i den evidensbaserede videns officielle intention eller i den specifikke kontekst,

hvor den bruges. Konstitutive effekter kan derimod forplante sig i alle aspekter af det felt som politikken/indsatsen påvirker (Dahler-Larsen & Krogstrup 2001). Samtidig anskuer nærværende undersøgelse evidensbaseret viden som en form for styring, der søger at indsætte bestemte grænser for, hvad der er rigtigt og forkert. Formålet med nærværende undersøgelses kritik er således at tydeliggøre disse grænser, men at lade det være op til læseren, praktikere, politikere mv. at foretage normative vurderinger af, hvorvidt andre tilgange (og dermed grænser) er mere ønskelige.

Antallet af studier, der anskuer brugen af evidensbaseret viden som en slags grænsedragning, og dermed som en styringsform, er væsentligt mindre end de mere normative studier. Det er dog en forskningsretning i fremgang, også i Danmark, hvor evalueringsforskere i stigende grad er opmærksomme på de styringsmæssige konsekvenser af brugen af evalueringer. Professor Hanne Foss Hansen har i en nyere artikel foreslået en typologi over forskellige ”*systemiske evalueringsstyreformer*” (Hansen 2013). En af disse former for evalueringsstyring benævner hun ”*evidensbaseret evalueringsstyring*”, som er kendetegnet ved, at styringen foregår igennem spredning af viden fra evidensproducerende organisationer. Hun påpeger dog, at der stadig mangler en grundigere empirisk undersøgelse af denne styrings konsekvenser og grundlæggende logikker (ibid.: 62).

Internationalt er der flere eksempler på studier, der empirisk undersøger de styringsmæssige konsekvenser ved f.eks. det amerikanske sundhedssystems snævre evidensparadigme (Holmes et al. 2006) eller ved den mængde viden, der går tabt på uddannelsesområdet i USA, når ”The National Research Council” udnævner RCT-studier som den ”*gyldne standard*” for forskningen (Bloch 2004; ST. Pierre 2006). Et andet studie viser, hvordan udformningen af en ny hjemløsepolitik i USA blev struktureret af den evidensbaserede viden (Stanhope & Dunn 2011). Studiet synliggør, at brugen af evidens kræver et bestemt (forsimplet) blik på, at problemet kun omhandler manglen på bolig (ikke misbrug, psykisk sygdom, fattigdom osv.), hvilket sætter grænser for, hvem der kan få hjælp. Dette og lignende studier illustrerer, hvordan evidensbaseret politikudvikling bør anskues som en form for styring, der farver måden hvorpå staten anskuer og forholder sig til samfundsmæssige problemstillinger. Hvad end disse omhandler skolepolitik (Nolan 2014), socialpolitik (Høgsbro 2012) eller ungdomskriminalitet (Armstrong 2004).

Nærværende undersøgelse bygger videre på denne forskning. For at undersøgelsen ikke kun udmønter sig i en teoretisk diskussion, er det dog nødvendigt at indsnævre fokus til en bestemt empirisk case. Følgende afsnit vil derfor præsentere, hvordan beskæftigelsesområdet er en ideel og underbelyst case på konsekvenserne af at evidensbasere politikken.

1.2 Arbejdsmarkedspolitikens udvikling i Danmark

Afsnittet vil indeholde argumenter for beskæftigelsespolitikens relevans som case på evidensbaseret politikudvikling, ved at vise, hvordan vidensgrundlaget bag beskæftigelsespolitikken har udviklet sig sideløbende med de markante politiske og organisatoriske ændringer, som området har gennemgået de sidste 15-20 år. Dette vil afslutningsvis lede frem til en problemformulering, der benytter udviklingen i vidensproduktion som en supplerende forklaringsmodel for de beskæftigelsespolitiske forandringer.

Den traditionelle forståelse af arbejdsmarkedspolitik som ”*politiske indgreb i arbejdsmarkedets strukturer og processer med sigte på at ændre og forbedre arbejdsmarkedets funktionsmåde*” (Jørgensen 2006: 11) har historisk set begrænset den statslige arbejdsmarkedspolitik, til at sikre arbejdsfreden og dermed overlade politikken til en selvregulering hos arbejdsmarkedets parter (Larsen 2002; Bredgaard et al. 2015, Jørgensen 2006). I dette lys er dansk arbejdsmarkedspolitik et forholdsvis nyt fænomen som først i 1960’erne, begyndte at udvikle sig med etablering af efteruddannelsessystemerne, og udvidelsen af statens opgaver med oprettelsen af den offentlige arbejdsanvisning (AF) (Jørgensen 2006: 28). Sideløbende betød den industrielle udvikling og økonomiske vækst i 1960’erne, at der blev skabt et øget behov for et mere mobilt og fleksibelt arbejdsmarked, for at undgå inflation. Baggrunden for den arbejdsmarkedspolitiske udvikling fra 1960’erne og frem, kan dermed bl.a. tilskrives en form for makroøkonomisk viden om risikoen for inflation, lønstigning og manglende arbejdskraft, der betød, at staten intervenerede for at balancere udbud og efterspørgsel af arbejdskraft.

Forståelsen af konjunkturernes betydning er sidenhen suppleret af et øget fokus på arbejdsmarkedets strukturer og disses betydning for ledigheden (Bredgaard & Larsen 2009: 50). I løbet af 1980’erne som følge af et kortvarigt økonomisk opsving, viste der sig at være mangel på arbejdskraft inden for nogle brancher, hvor arbejdsledigheden var høj (Jørgensen 2006: 41). I lyset af dette paradoks blev Zeuthen-udvalget nedsat i 1992, med henblik på at forklare strukturproblemerne på arbejdsmarkedet (Zeuthen-udvalget 1992). Samtidig blev det omkring dette tidspunkt, i stort set alle OECD-lande, diskuteret, hvordan arbejdsmarkedets strukturer var en afgørende faktor for beskæftigelse og ledighed (DØR 2002). Forskellige argumenter prægede den politiske dagsorden, men fælles var dog et opgør med passive ordninger, der diskursivt blev angrebet for ligefrem at trække personer ud af arbejdsstyrken, enten frivilligt eller tvungen (Jørgensen 2006: 98). Selve problematikken omkring arbejdsledighed blev efterhånden anskuet som værende væsentligt mere kompleks, end blot at vente på, at konjunkturerne vend-

te. Dette afspejlede sig også i beskæftigelsespolitikkenes redskaber og virkemidler, som blev kraftigt forøget grundet udbredelsen af aktiveringsforanstaltninger.

Overgangen til en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik begyndte så småt allerede i slutningen af 1970'erne, hvor kommunerne fik lov til at oprette praktikpladser og aktiveringsprojekter for ikke-forsikrede unge ledige og efterfølgende jobrettede beskæftigelsesprojekter og opkvalificering af ledige i 1987 (Andersen et al. 2003: 87). Siden starten af 1990'erne er det indholdsmæssige skifte i retning af en aktiv arbejdsmarkedspolitik taget til, hvor tilgangen til den ledige begyndte at fokusere mere på social integration og disciplinering frem for social sikring (Larsen et al. 2001). I denne reformdagsorden fik den aktive beskæftigelsespolitik flere funktioner: Dels at motivere ledige til at søge og tage arbejde og dels at opkvalificere og vejlede ledige for at øge jobchancerne. En af de væsentlige forskelle fra den tidligere mere passive beskæftigelsespolitik blev således det nye fokus på udbudssiden i politikken. Sat på spidsen, kan det siges, at man under den passive arbejdsmarkedspolitik anså problemet for at være manglende efterspørgsel efter arbejdskraft, hvorimod man under den aktive arbejdsmarkedspolitik anser problemet som værende manglende arbejdsudbud (Bredgaard & Larsen 2009: 52). Midlerne til at øge arbejdsudbuddet har sideløbende gradvist bevæget sig fra et human-kapital perspektiv i retning af et work-first perspektiv (Bredgaard et al. 2015).

Op igennem 00'erne forstærkes denne work-first dagsorden bl.a. med den nye VK-regering i 2001, som ændrede politikken etikette fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik, hvilket diskursivt indikerede et stærkere fokus på beskæftigelse som endemål og i mindre grad sociale indsatser for den ledige (Bredgaard & Larsen 2009: 51). I denne periode begynder problematikken om arbejdsløshed igen at blive behandlet som mindre komplekst. Dette ses f.eks. ved reformen "Flere i Arbejde", som reducerede kategorierne af aktiveringsredskaber til kun tre forskellige (Jørgensen 2006: 47). Selvom politikken er gået i retning af en work-first tilgang, betyder det ikke, at kvalifikationsfremmende initiativer helt er forsvundet. Særligt de senere års reformer under den daværende SR-regering har igen styrket fokuset på mulighederne for uddannelse til ufaglærte (Bredgaard et al. 2015). Desuagtet er der stadig et stort fokus på et vidensgrundlag i beskæftigelsespolitikken, hvor det antages at individer handler rationelt ud fra incitamenter, og dermed skal motiveres til at udbyde arbejdskraften. Som eksempel kan nævnes Dagpengekommissionen fra 2015, der på trods af en opblødning af den rationelle individopfattelse, foreslår regulering af de lediges adfærd ved hjælp af økonomiske incitamenter og motivationsredskaber (Dagpengekommissionen 2015).

Alt i alt kan det konstateres, at aktivlinjens ambitioner siden 1990'erne har forandret beskæftigelsespolitikken markant. Udviklingen kan forstås som en overgang fra en simpel problemforståelse, hvor arbejdsmarkedspolitikken skulle sikre forsørgelse, til en mere kompleks forståelse af de sociale og økonomiske problemer, der holder folk ude af arbejdsmarkedet. Siden starten af 00'erne er der dog igen sket en løbende indsnævring af problemforståelsen og midlerne, idet der er kommet et skærpet fokus på en work-first tilgang for at øge arbejdsudbuddet. Som følgende afsnit vil vise, har denne indsnævring af beskæftigelsespolitikens vidensgrundlag flere fællestræk med de senere års udvikling i evalueringsforskningen på beskæftigelsesområdet. Disse fællestræk aktualiserer netop behovet for en supplerende forklaringsmodel for den beskæftigelsespolitiske udvikling, som tager højde for betydningen af politikens vidensgrundlag.

1.2.1 Evidensbaseret viden på beskæftigelsesområdet

Evalueringsforskeren Evert Vedung har vist, hvordan den seneste evalueringsbølge (evidensbølgen) er domineret af en positivistisk tilgang til vidensproduktion med fokus på effektmålinger, hvilket adskiller den fra 1980'ernes og 1990'ernes fokus på proces- og brugerevalueringer (Vedung 2010). Denne tendens genfindes også i Hanne Foss Hansens og Olaf Riepers beskrivelse af udviklingen siden starten af 00'erne, hvor der i Danmark er blevet oprettet organisationer med det formål at udbrede evidensbaseret viden om "hvad der virker" (Hansen & Rieper 2010). På beskæftigelsesområdet har efterspørgslen efter viden om aktiveringens virkninger egentligt været konstant siden udbredelsen af de første aktiveringstyper. Siden slutningen af 1990'erne er der dog kommet et mere ensidigt fokus på effektmålinger (Larsen 2001: 227). Det første RCT-studie på arbejdsmarkedsområdet blev foretaget allerede i 1996 (Langager 1996), men perioden i slutningen af 1990'erne er generelt præget af quasi-eksperimentelle effektmålinger (Langager 1997; Larsen & Langager 1998). Det er således først med Arbejdsmarkedsstyrelsens (AMS) igangsættelse af forsøget "Hurtigt i gang" i 2005, at den systematiske udarbejdelse af RCT-studier tager til.

I 10'erne ser det ud til, at udviklingen i retning af en evidensbaseret beskæftigelsespolitik tager yderligere fart. I 2010 bliver Beskæftigelsesministeriet kritiseret af Rigsrevisionen for ikke at have tilstrækkelig viden om effekterne af aktiveringen af ikke-arbejdsmarkedsparede ledige (Rigsrevisionen 2010). I 2012 anbefaler en vismandsrapport fra Det Økonomiske Råd (DØR), at beskæftigelsespolitikken bør "*evidenssikres*" via øget brug af effektevalueringer (DØR 2012: 19). I 2013 nedsættes "Ekspertgruppen om Udredningen af Den Aktive Beskæftigelsesindsats" (Koch-udvalget), som skulle opsamle erfaringer for,

hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen. Koch-udvalget arbejdede eksplicit ud fra en evidensbaseret tilgang, hvor RCT-studier tillægges størst videnskabelig vægt (Koch-udvalget 2014: 11). Det tydeligste tegn på, at evidensbaseret viden spiller en stor rolle i beskæftigelsespolitikken, kan dog ses hos ”Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering” (STAR). STAR opretter i 2013 hjemmesiden Jobeffekter.dk, som giver beskæftigelsesaktører adgang til evidensbaseret viden, om hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen over for bestemte ledighedsgrupper (Beskæftigelsesministeriet 2013). Samtidig har STAR også nedskrevet i koncernstrategien, at *”STAR’s arbejde er forankret i viden, om hvad der virker. Denne viden er baseret på evidens* (STAR 2015).

Tendenserne ift. at evalueringer og målinger skal være evidensbaserede falder således tidsmæssigt sammen med, at problemforståelsen i beskæftigelsespolitikken i stigende grad indsnævres til at handle om incitamentsproblemer og arbejdsudbud. Dette sammenfald er i særlig grad interessant, idet der ikke tidligere er foretaget undersøgelser, der søger at koble udviklingen i beskæftigelsespolitikken indhold og organisering med udviklingen inden for vidensproduktionen på området. De gængse forklaringer på overgangen fra passiv til aktiv beskæftigelsespolitik, eller social sikring til social disciplinering, er meget varierede. Én forklaring er magt- og interessekampene mellem aktører, såsom arbejdsmarkedets parter, hvis skiftende styrke sætter spor i politikken (Mailand & Due 2003; Klitgaard & Nørgaard 2010; Jørgensen & Larsen 2002). En anden forklaring er den internationale spredning af ideer om workfare og udbudsøkonomi, som tog til i løbet af 1990’erne og som politikerne muligvis har ladet sig inspirere af (Torfing 2004; Lind & Møller 2001). Nyere studier lægger desuden vægt på, at den politiske udvikling op gennem 00’erne og 10’erne også bør forstås ud fra de institutionelle og organisatoriske forandringer, som fandt sted i overgangen til et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem (Larsen 2011; 2013; Berkel & Larsen 2009). Forfatterne bag disse studier er naturligvis bevidste om, at forklaringen sandsynligvis skal findes i en kombination af de forskellige bud, ligeså vel som at konjunkturerne også påvirker beskæftigelsespolitikken. Det er dog underbelyst, hvorvidt produktionen af viden og evalueringer kan bruges som supplerende forklaringsmodel for beskæftigelsespolitikken ændringer i de seneste 15-20 år.

Foruden denne videnskabelig relevans for forskningsfeltet på beskæftigelsesområdet, er det samtidig interessant at undersøge den iboende magt og styring, der følger af at definere, hvad der regnes for brugbar viden i policyprocessen. Ikke mindst taget i betragtning af de snævre metodeforskrifter som i dag vinder frem i den evidensbaserede beskæftigelsespolitik og -indsats. Nærværende undersøgelse vil derfor foretage en kritisk empirisk analyse, af hvordan evidensbaseret viden indrammer den politiske dagsorden og beslutningsproces, og indvirker på implementeringen af politikken.

1.3 Problemformulering

Ovenstående problemstilling har dannet grundlag for følgende problemformulering:

I hvilken udstrækning og hvordan fungerer evidensbaseret viden styrende for problemforståelsen, de politiske beslutningsprocesser og implementeringen af politikken?

Den ovenstående problemformulering kan umiddelbart lede tankerne hen på en klassisk policyanalyse, hvor politikudviklingen foregår kronologisk og lineært fra et problem sættes på den politiske dagsorden til det implementeres ude i den lokale praksis. Nærværende undersøgelse anlægger dog et mere dynamisk blik på politikudviklingen, hvor f.eks. implementeringsredskaber også kan virke tilbage på beslutningsprocesserne. Af samme årsag vil ”evidensbaseret politikudvikling” bruges som fællesbetegnelse for den evidensbaserede videns påvirkning af både problemforståelsen, beslutningerne og implementeringen.

Det centrale begreb i ovenstående problemformulering er naturligvis evidens, som kan defineres og forstås på mange forskellige måder. Følgende *kapitel 2* vil derfor præcisere, hvilken forståelse af evidens, der anlægges i nærværende undersøgelse, og hvad der forstås med, at evidens kan styre politikudviklingen. I forlængelse heraf vil *kapitel 3* beskrive den særlige form for policyanalyse blikket på evidens som styringsform medfører. Herefter klarlægges undersøgelsens metodiske overvejelser og udvælgelsen af empiri i *kapitel 4*, hvorpå analysen udfoldes i de følgende to kapitler. *Kapitel 5* indeholder første analysedel, som fokuserer på den evidensbaserede videns påvirkning af den politiske problemforståelse og beslutningsproces. I *kapitel 6* følger anden analysedel, som undersøger den evidensbaserede videns betydning for implementeringen af beskæftigelsespolitikken. Afslutningsvis opsamles undersøgelsens resultater i *kapitel 7*, hvor det diskuteres, i hvilken udstrækning bestemte interesser fremmes ved evidensbaseret viden, og hvorledes evidensbaseret politikudvikling kan have konsekvenser for andre ressortområder.

Kapitel 2

Begrebsafklaring

Formålet med følgende kapitel er at præcisere, hvilken forståelse af evidens som nærværende undersøgelse anlægger, og hvilke implikationer dette har for analysen. Først diskuteres det, hvordan undersøgelsens forståelse af evidens relaterer sig til de gængse forståelser i forskningen. Herefter klarlægges, hvilke epistemologiske konsekvenser det har at analysere evidens som en styringsform.

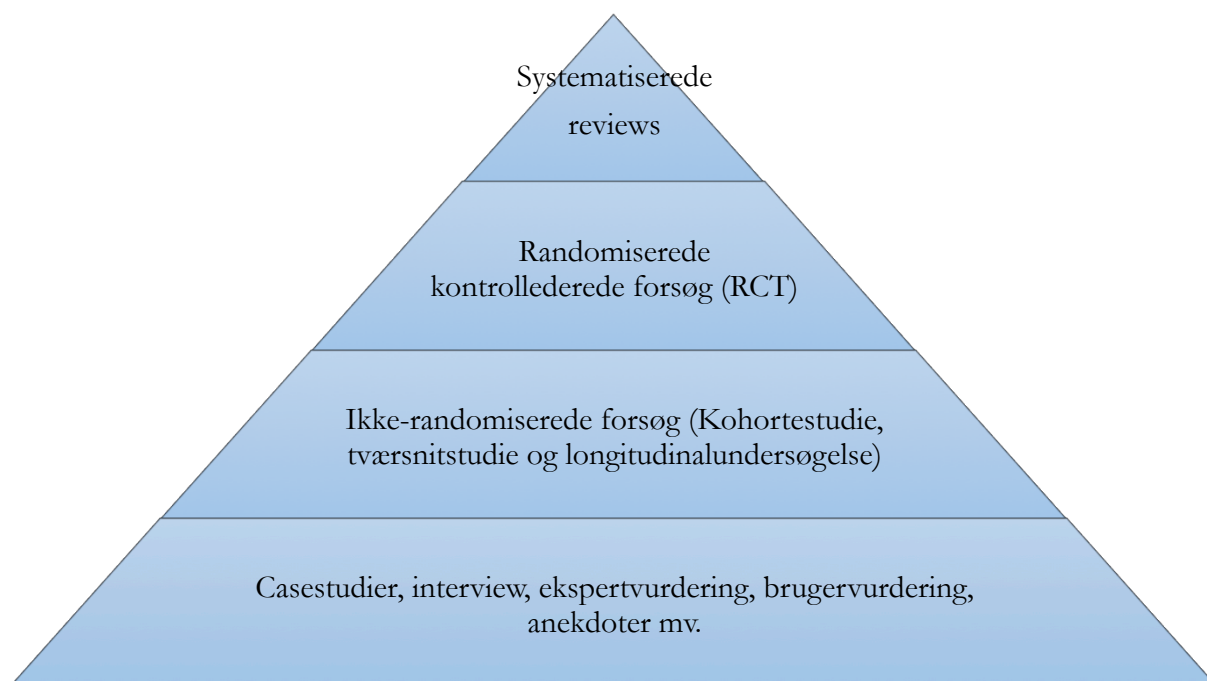
2.1 Evidensbegrebets analytiske perspektiv

Evidens er på den ene side et mangetydigt og kompliceret begreb, og på den anden side et begreb som de fleste har en eller anden common sense forståelse af. Rent sprogligt kan det være brugbart at skelne mellem de engelske begreber ”proof” og ”evidence”, som begge ofte oversættes til bevis, men som i den engelske betydning alligevel indikerer en gradsforskel (Bhatti et al. 2006: 13). ”Proof” er således mere uomtvisteligt og sikkert end ”evidence”, som ofte bruges, når der er tegn på noget. I denne forståelse må evidens derfor ikke tolkes sådan, at der endegyldigt er bevis for et bestemt udsagn eller en indsats’ virkning. Lignende forståelse af evidens kan også ses i professor Hanne Foss Hansens beskrivelse, af hvad det vil sige at evidensbasere politikken. I hendes definition af evidensbasering lægger hun vægt på, at det handler om at tage: *”afsæt i den bedst mulige viden om, hvilke indsatser og interventioner, der virker henholdsvis ikke virker”* (Hansen 2007: 8). Denne definition klarlægger dels, at evidens afhænger af viden og dels, at denne viden skal være vurderende (virker/virker ikke) ift. det, der søges evidensbaseret. Fokusset på vurderende viden synliggør den tætte sammenhæng mellem begreberne evidens og evaluering. Evaluering beskrives i den klassiske definition som en *”process of determining the merit, worth and value of things”*, hvilket grundlæggende svarer til at foretage en vurdering (Vedung 2009: 2). Hvis man sammenligner den gængse forståelse af evaluering med Foss Hansens definition af evidensbasering, kan man konkludere, at politikken bør tage afsæt i de bedst mulige evalueringsresultater, for at kunne siges at være evidensbaseret. Evidens beror således på evalueringer, men den konkrete metode til at frembringe disse evalueringer afhænger netop af, hvad der defineres som *”bedst mulig viden”* inden for evalueringsforskningen.

I evalueringsforskningens mangeårige historie kan der findes bestemte forståelser af ”god” viden, som har domineret i skiftende perioder. Evalueringsforskeren Frank Fischer argumenterer for, at evalueringer siden fremkomsten i 1950’erne har været bundet op på et snævert positivistisk og eksperimentelt ideal, hvor den bedste form for viden er den, der fremkommer via eksperimenter og kvantitative effektmålinger (Fischer 1995: 3-6). I den forbindelse nævnes Professor Donald T. Campbells ”Det eksperimenterende samfund” som et af de tidligste forsøg på at opstille klare retningslinjer for, hvordan sikker og brugbar viden kunne opnås (Campbell 1998). Campbell påpegede nødvendigheden af at benytte randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) til at undersøge og bedømme politiske tiltag (Campbell & Stanley 1963). Den eksperimentelle tilgang i RCT-studierne blev dermed anskuet som den ”gyldne standard” til at fremskaffe brugbar viden om politiske tiltags effekter. I de efterfølgende årtier trådte denne optimistiske og positivistiske tilgang til den politiske videnskab dog i baggrunden. Dette skyldes både politikernes manglende brug af den viden disse eksperimentelle effektstudier frembragte og de implementeringsudfordringer, der indfandt sig i forsøgene på at omsætte denne viden til praksis ude i samfundet (Krogstrup 2011: 27). Som følge heraf blev det klassiske positivistiske videnskabsparadigme i de efterfølgende årtier udfordret af nyere paradigmer og udviklingstendenser inden for evalueringsforskningen.

Den svenske evalueringsforsker Evert Vedung anerkender denne øgede pluralitet i evalueringsforskningen, men mener dog, at snævre positivistiske videnskabsforståelser igen dominerer nutidens evalueringer. Han beskriver, hvordan forskellige ”*evalueringstrends*” kommer i bølger, hvor bestemte evalueringstyper dominerer i perioder for derpå at trække sig tilbage, hvilket efterlader sedimenter til eftertiden. Vedung beskriver, hvordan 1960’ernes eksperimenterende evalueringebølge efterfølges af en mere fortolkende og dialogorienteret tilgang, der efterfølges af en NPM-inspireret tilgang, hvor fokus rettes mod brugeroplevelse og omkostningseffektivitet (Vedung 2010: 265). Vedung påpeger, at vi i dag ser fremkomsten af en fjerde evalueringebølge, som han kalder ”*den evidensbaserede bølge*”. Denne bølge er på mange måder en tilbagevenden til den første bølges positivistiske paradigme. En afgørende forskel er dog, at sigtet ikke altid er at teste nye indsatser eller skabe ny viden, men også at syntetisere den eksisterende viden via systematiske reviews (ibid.: 274). Et andet, nyt aspekt ved den aktuelle evalueringebølge er ligeledes, at Campbells tanker om RCT-studiernes primat er formaliseret i et såkaldt evidenshierarki, hvis formål er at skelne mellem valid og mindre valid viden. Et eksempel på sådan et evidenshierarki kan ses i nedenstående figur:

Figur 2.1



(Note: Figuren er udarbejde med inspiration fra ”Effektstigen” fundet på SFI-Campbells hjemmeside (SFI 2015).

I figuren ses det, at systematiserede reviews¹ vægtes højere end RCT-studier, hvilket skyldes, at disse reviews netop samler viden fra flere RCT-studier og dermed vurderes til at være endnu mere valide end et enkeltstående RCT. Herudover fremgår det også, at kvantitative metoder generelt vægtes højere end kvalitative.

Fælles for Fischers og Vedungs beskrivelse af evalueringens historie er, at de ser nutidens dominerende forståelse af evalueringsviden som rundet af en positivistisk, naturvidenskabelig og eksperimenterende tilgang til samfundet problemer. Hermed menes ikke, at der kun foretages eksperimentelle forsøg inden for nutidens evalueringsforskning, eller at evidens ikke kan forstås bredere end ovenstående evidenshierarki. Nyere forskning inden for udbredelsen af evidensbaseret viden påpeger f.eks., at visse vidensproducerende institutioner opererer med en evidens typologi frem for et hierarki. Brugen af typologier bevirker, at man ikke på forhånd kan sige, at visse metoder er bedre end andre, da det afhænger, af hvad man gerne vil opnå evidens for (Hansen 2014). I nærværende undersøgelse er det dog den mere snævre forståelse af evidens ud fra ovenstående evidenshierarki, der vil blive undersøgt. Dette skyldes, at Be-

¹ Systematiserede reviews adskiller sig fra almindelige litteraturreviews ved deres strukturerede form, hvor såkaldte PICO-oplysninger (klar definition af målgruppe (Population), interventionen (Intervention), kontrolgruppe (Comparison) og udfald/succeskriterier (Outcome)) skal fastsættes inden reviewets påbegyndelse.

skæftigelsesministeriet og STAR vægter viden fremkommet ved hjælp af systematiske reviews og RCT-studier højest, når det undersøges hvordan en given indsats påvirker afgang fra ledighed til beskæftigelse. Der arbejdes i den forbindelse typisk med fem forskellige effekttyper på beskæftigelsesområdet:

Tabel 2.1

• <i>Sorteringseffekten</i> fremkommer ved, at den aktive beskæftigelsesindsats kan påvirke tilgangen til ledighed blandt de beskæftigede samt personer under uddannelse og lignende.
• <i>Motivationseffekten</i> fremkommer ved, at lediges udsigt til at skulle deltage i et aktivt tilbud motiverer ledige til at finde beskæftigelse, inden den aktive indsats påbegyndes.
• <i>Fastholdelseeffekten</i> fremkommer ved, at ledige, mens de deltager i et aktivt tilbud, søger mindre efter job. Dermed har de en lavere sandsynlighed for at finde beskæftigelse.
• <i>Opkvalificeringseffekten</i> eller <i>programeffekten</i> fremkommer ved at ledige, efter et aktivt forløb har opnået nye kompetencer, færdigheder, kvalifikationer m.v., der gør dem bedre rustet til at finde job inden for tidligere eller nye arbejdsområder.
• <i>Fortrængningseffekten</i> fremkommer ved, at ledige igennem aktiveringen overtager eksisterende jobfunktioner og derved fortrænger den ordinære beskæftigelse.

(Figuren er udarbejdet med inspiration fra ”Koch-udvalgets” udredning af beskæftigelsesindsatsen (Koch-udvalget 2014: 96)

Opsummerende kan det konkluderes, at undersøgelsen fokuserer på en snæver forståelse af evidensbegrebet, hvor ”den bedst mulige viden” defineres som viden om effekterne for afgang til ledighed, der er fremkommet ved eksperimentelle og quasi-eksperimentelle evalueringsdesign eller systematiserede reviews.

2.2 Evidensbaseret styring – Forholdet mellem viden og magt

Nærværende undersøgelses forståelse af styring medfører nogle praktiske og teoretiske implikationer, som adskiller undersøgelsen fra gængse studier af evidensbaseret politikudvikling. Når evidensbaseret politikudvikling anskues som en styringsform, skal det ikke forstås som en klassisk og systematisk styringsmetode f.eks. hierarkisk- eller resultatstyring, men nærmere som en forståelse af, at viden altid er nært knyttet til magt styring. Her drages inspiration fra den franske filosof Michel Foucaults beskrivelse af moderne (neo)liberal styring. Foucault benævnte denne liberale styringsform ”Governmentality”, hvilket er en neologisme, der blander ordene govern (regere) og mentalitet. Governmentality beskrives af Foucault som en særlig styringsmentalitet, der indfinder sig i styringen af stater fra begyndelsen af 1700-tallet, hvor styringsobjektet bliver sikringen af befolkningens frie og ansvarlige handlen og interak-

tion (Foucault 2008a: 116-118). Foucault pointerer, hvordan viden og videnskaben er afgørende katalysatorer for denne nye styringsforms opståen. Han påpeger f.eks., at det først er da den statistiske videnskab og den moderne politiske økonomi bliver tilpas udviklet, at befolkningen i sin helhed opstår som styringsobjekt (ibid. 381-382). Hermed menes det, at forestillingen om at sikre velfungerende markeder, hvor befolkningen interagerer og handler ikke var mulig tidligere, da økonomien blot henviste til sin oprindelige betydning som styring af familien. Viden er således med til at skabe problematiseringer, hvor man begynder at stille spørgsmålstejn ved den måde der styres på, for at kunne styre samfundet og dets individer mere hensigtsmæssigt. Ud fra Foucaults optik kan man derfor argumentere for, at evidensbaseret viden fungerer som svar på styringens problem, ved at anvise, hvordan f.eks. jobcentre og socialrådgivere kan styre beskæftigelsesindsatsen bedre og mere effektivt. Evidensbaseret politikudvikling kan dermed siges at fungere som en slags reflektiv styring af den offentlige styring (ibid. 117-118), hvor der stilles spørgsmålstejn ved den hidtidige politik og indsats.

I Foucaults studier af den neoliberale styringsrationalitet påpeger han, hvordan en cost-benefit tilgang til samfundets ressourcer og politikken væsen er helt central. Dette skyldes ikke mindst, at den neoliberale styringsform tager inspiration fra den økonomiske videnskabs forestilling om ”*homo economicus*”, som er egennyttmaksimerende og derved kan styres gennem incitamenter (ibid.: 269-270). Her ses et overlap med evidenstilgangen, idet meget af den viden, der fremkommer af evidensbaserede effektstudier bygger på en behavioristiske forståelse af mennesket som værende styrbart via enkle adfærdspåvirkninger. Evidensbaseret politikudvikling kan dermed anskues som en form for neoliberal styring, der søger at sikre det rette omfang af styringen, således at der f.eks. ikke aktiveres for meget ift. de effekter og økonomiske gevinster man får ud af det.

Placeringen af evidensbaseret politikudvikling som en slags neoliberal styring af beskæftigelsespolitikken er dog ikke fuldstændig uproblematisk. Foucault viser flere steder, hvordan den neoliberale styring og magtudøvelse ikke sker på bekostning af de styredes frihed og selvstændige agens, men faktisk foregår igennem de styredes frihed (Foucault 2008b: 63-64). Hermed menes, at styringsrationalet forudsætter en egenvilje og handlekraft hos de styrede subjekter. Et klassisk eksempel på neoliberal styring er den resultatstyring, som har vundet indpas i takt med New Public Managements (NPM) udbredelse. Ideen med resultatstyringen er, at der sættes centrale resultater, der skal opnås, men samtidig er det op til de enkelte ledere og ansatte at bestemme vejen til at opnå disse resultater. På sin vis står evidenstilgangen i opposition til denne handlefrihed, idet der jo netop ikke gives metodefrihed, fordi videnskabens anvisninger skal følges (Triantafyllou 2015). Når nærværende undersøgelse alligevel placerer evi-

densbaseret politikudvikling som en form for neoliberal styring, skyldes det først og fremmest, at Foucaults teori ikke er blind for, at liberale former for styring ofte fører til omfattende styring for at sikre, at folk udnytter deres handlerum og frihed på den rigtige måde (Foucault 2008b: 64). I forlængelse heraf har governmentalityforskeren Mitchell Dean vist i studier af bl.a. aktiveringen af arbejdsløse, at såkaldte neoliberale styringsrationaler sagtens kan gøre brug af metoder og redskaber, der ikke nødvendigvis fremmer autonom selvstyring (Dean 1998).

Nærværende undersøgelse vil derfor ikke opstille en modsætning mellem den form for styring som udspringer fra evidensbaseret viden, og aktørernes mulighed for at handle frit og anderledes. Dette skyldes bl.a., at evidensbaseret viden på beskæftigelsesområdet ikke kun udmønter sig i forordninger og lovkrav, men ofte har karakter af anbefalinger, inspiration og rammevilkår, der søger at præge beskæftigelsesaktørerne til at vælge de videnskabeligt beviste løsninger. Herudover er en modstilling mellem styring og frihed også grundlæggende metafysisk, da det ikke er muligt med sikkerhed at adskille handlinger af fri vilje, fra handlinger der er styret (Dean 2015: 192). Hermed må styring analyseres som et grundlæggende teknisk frem for praksisorienteret foretagende: Hvor undersøgelsen belyser de grænser og rammer som den evidensbaserede viden søger at indsætte, uden at afgøre om socialrådgivere, fagbevægelse mv. handler som de gør som følge af evidensbaseret viden eller af andre grunde.

Ovenstående argumentation har klarlagt, at denne undersøgelse vil behandle evidensbaseret politikudvikling som en neoliberal styringsform, der med henvisning til et bestemt vidensgrundlag søger at forme de forskellige styringsobjekter og -subjekter. Denne forståelse af styring har afgørende betydning for analysen, idet klassiske policybegreber, såsom aktører og interesser, fylder mindre i ft. begreber såsom viden, styringsteknikker og problematiseringer. Følgende afsnit vil derfor konkretisere, hvordan nærværende undersøgelse gør brug af disse begreber igennem en alternativ policyanalytisk tilgang.

Kapitel 3

Teori

Følgende kapitel vil indledningsvis beskrive den policyteoretiske tradition, som nærværende undersøgelse tager afsæt i, hvorpå det præciseres, hvordan undersøgelsens specifikke teoretiske tilgang afviger fra den gængse policyteori ved at benytte Carol Bacchis WPR-tilgang. Slutteligt udledes de centrale begreber til brug i den senere analyse.

3.1 Grundlæggende antagelser i policyanalysen

Som det er beskrevet i problemstillingen, vil nærværende undersøgelse foretage en kritisk analyse af evidensbaseret politikudvikling. En central antagelse er her, at brugen af evidensbaseret viden er medvirkende til at styre den politiske dagsorden og beslutningsproces, og i sidste ende den måde hvorpå beskæftigelsespolitikken søges implementeret. Med denne interesse i politikens indholdsside også kaldet *policy* kan undersøgelsen karakteriseres som en *policyanalyse*. Selvom afarter af policyanalysen allerede optræder i forskningen fra staten af 1900-tallet, er det først i 1951 med publikationen ”The Policy Orientation” af Harold Lasswell, at den akademiske policydisciplin formaliseres. Lasswell må dermed siges at være faderen for policyanalysen, idet hans kritik af samfundsvidenskaben grundlagde et manifest for en større bevægelse af ”*videnskab mod politik*” (Albæk 2009; Parson 1995). I denne bevægelse kritiserer Lasswell, som en af de første, den traditionelle politologiske forskning for at være meget akademisk uden praksis anvendelse. Formålet med Lasswells essay i 1951 var således at gøre policyanalysen mere problemorienteret, tværvidenskabelig og normativ ud fra et ønske om at levere viden med relevans for løsningen af konkrete samfundsproblemer. I tilknytning til Lasswells insisteren på at frembringe policyrelevant viden i forskningen, opstilles endvidere relativt ambitiøse formål med disciplinen: Policyanalysen skal kunne afklare de værdimæssige mål i politikken og virkeliggøre menneskets potentiale for at forbedre demokratiet og samfundet (Lasswell 1951: 15).

Det særligt interessante ved Lasswells ambition er det erklærede mål om, at rationalisere politikken ved at afklare de værdimæssige mål. Pointen er, at værdier kan og skal gøres eksplicitte i forskningen, og indgå direkte i policyanalysen for at kunne bidrage til løsningen af aktuelle samfundsproblemer. I senere udgivelser præciseres visionerne for policyanalysen ved at kombinere to hensyn: Både at producere

viden *om* og *i* policy processen (Lasswell 1971: 1). Policyanalysen skal således producere viden om, hvad der påvirker politikken udformning og de efterfølgende konsekvenser samtidig med, at der skal produceres viden til brug i udviklingen af politikken. Selvom det kan være vanskeligt at opstille en klar distinktion, vil nærværende undersøgelse primært tage udgangspunkt i det første hensyn. Frem for en præskriptiv analyse om, hvordan beskæftigelsespolitikken bør udformes, vil nærværende analyse i stedet være deskriptiv, hvor det undersøges, hvordan beskæftigelsespolitikken udvikles og hvilke virkninger dette har.

Det er i den forbindelse nødvendigt med et par yderligere terminologiske afklaringer. I policy litteraturen skelnes der nogle gange mellem policyanalyse på den ene side og implementering og evaluering på den anden side (Albæk 2009: 1036). Distinktionen relaterer sig endvidere til det begreb som Lasswell, Herbert Simon, David Easton, Charles Lindblom m.v. bruger, når de snakker om forskellige faser i politik; nemlig *policyprocesser* (Parson 1995: 24). Det der kendetegner policyprocesser, er de forskellige faser som en policyanalyse kan fokusere på. Eksempelvis (1) fra et problem sættes på den politiske dagsorden over (2) den politiske beslutningsproces til (3) implementering og (4) evaluering af politikken. I nærværende sammenhæng betragtes policyanalysen dog som en samlebetegnelse, uanset hvor fokus lægges i policyprocessen. Dette skyldes, at en skarp procesinddeling forudsætter en rationel og instrumentel forståelse af politikudvikling, som sjældent matcher virkelighedens beslutningsprocesser. Herudover er det også undersøgelsens interesse at inddrage hele policyprocessen i en dynamisk forståelse af, hvordan evidens påvirker hele politikudviklingen fra problemforståelse til implementering.

Selvom det var centralt for Lasswells teori at gøre videnskaben anvendelig i policyprocessen, kom startskuddet til udbredelsen af den løsningsorienterede policyanalyse dog ikke fra det videnskabelige miljø. Det skyldtes derimod Kennedy-Johnsons ”New Frontier”- og ”Great Society”-programmer, som skabte en øget efterspørgsel efter policyrelevant forskning, der kunne finde løsninger på aktuelle udfordringer og problemer i samfundet (Fischer 1995; Albæk 2009). Den problemløsende og instrumentelle brug af policyanalysen har siden været standarden for teoriretningen, om end eftertiden naturligvis også har budt på kritik af dette policyanalytiske etos.

3.1.1 Et kritisk blik på policyanalysen

Fælles for den kritiske policyteori er, at den angriber den traditionelle policyanalyses rationelle metodologi, som ofte bygger på positivistiske antagelser om den politiske beslutningsproces. De positivistiske

antagelser kommer til udtryk i en form for teknokratisk, rationel tilgang til beslutningsprocessen, hvor fakta og værdier adskilles, hvilket indsætter idealet om, at policyanalysen kan gennemføres uden tilknytning til normative koncepter eller associationer (Fischer 1995: 10-11). I modsætning hertil peger kritikken på den iboende normative og værdiladede karakter, som enhver politisk beslutningsproces indeholder. Udgangspunktet for kritikken er således, at policyanalysen bør have en erkendelse af forbindelsen mellem social handling og værdier (ibid.: 13). Flere kritiske teoretikere kan i denne sammenhæng nævnes, eksempelvis Aaron Wildavsky, der argumenterer for, at løsningen af et problem allerede er indlejret i problemets definition (Wildavsky 1979). Ligeledes hæfter Lindblom sig ved, at den problemløsende tilgang er urealistisk, idealistisk og ikke lydhør over for, hvordan beslutninger rent faktisk træffes. Den politiske beslutningsproces er både et resultat af, at mennesker har begrænset kognitiv kapacitet og at politiske beslutninger primært er afhængige af en mediering mellem konflikterende politiske værdier (Lindblom 1959). I denne kritik får policyanalysen således til ansvar at analysere problemdefinitioners empiriske og normative fremstilling og deres påvirkning på den politik, der beslutes.

Et mere radikalt opgør med den rationelle og positivistiske forståelse af policyanalysens rolle ses ved det konstruktivistiske paradigme inden for policyforskningen. F.eks. kan nævnes David Dery, der spørger, hvad meningen er med at definere problemer i policyanalysen? Svaret, som både nærværende undersøgelse og efterfølgende konstruktivistisk policyteori lader sig inspirere af, giver Dery i følgende citat:

“The very notion of problem definition suggest a constructionist (rather than objectivist) view; that is, problem do not exist ”out there”; they are not objective entities in their own right, but rather the product of imposing certain frames of reference on reality” (Dery 1984: 4).

Interessen for problemdefinitioners betydning for policy bliver således startskuddet til den konstruktivistiske tilgang til policyanalysen, hvor opfattelsen er, at faste problemer ikke eksisterer i virkeligheden. Problemer er snarere et produkt af den referenceramme, der definerer og beskriver problemet. At noget er blevet gjort til et samfundsmæssigt problem, og eventuelt er kommet på den politiske dagsorden, er derfor ikke tegn på, at der er tale om et virkeligt problem i objektiv forstand. Denne konstruktivistiske erkendelse forudsætter således, at policyanalysen fokuserer på selve fremstillingen eller repræsentationen (Bacchi 1999) af problemet. Nærværende undersøgelse vil tage udgangspunkt i en konstruktivistisk forståelse af policyproblemer, fordi denne erkendelse åbner op for en analyse af, hvordan brugen af evidensbaseret viden ikke bare kan ses som en løsning, men er direkte med til at påvirke problemopfattelsen og dermed beskæftigelsespolitikens referenceramme.

3.2 Et konstruktivistisk blik på policyanalysen

Inden for den konstruktivistiske gren af policyanalysen, henter følgende undersøgelse primært sin teoretiske inspiration hos professor Carol Bacchis såkaldte WPR-tilgang (ibid.). WPR står for ”What is the Problem Represented to be” og stiller spørgsmålstejn ved policyanalysens grundlæggende antagelse om, at man kan fastlægge et problem og en dertilhørende løsning (Bacchi 2012). Det centrale element i WPR-tilgangen er Bacchis opstilling af seks klare og koncise spørgsmål (jf. nedenstående tekstboks), som hun argumenterer for, at man kan stille til ethvert policyforslag for kritisk at vise, hvordan problemer konstrueres. Som det ses i nedenstående tekstboks, har spørgsmålene det til fælles, at de alle spørger ind til *problemrepræsentationen* frem for selve problemet.

Tekstboks 3.1

What's the Problem Represented to be?

1. Hvordan repræsenteres problemet i en specifik policy?
2. Hvilke for forståelser og antagelser ligger i denne repræsentation af problemet?
3. Hvordan er denne problemrepræsentation opstået?
4. Hvad anskues som uproblematisk i denne problemrepræsentation?
 - Hvad nævnes ikke?
 - Kan ”problemet” anskues på en anden måde?
5. Hvilke effekter produceres med denne repræsentation af problemet?
6. Hvordan og hvor er denne problemrepræsentation blevet produceret, spredt og forsvaret?
 - Hvordan kan problemet udspørges, afbrydes og erstattes med et andet?

(Bacchi 2009: 2) – Egen oversættelse

Ud over disse spørgsmåls praktiske anvendelighed, på et hvilket som helst policyområde, er det overordnede formål at give et sprog og en teori til kritisk at analysere, hvordan policyforskningen i stigende grad tænkes ind i en problemløsende og evidensbaseret ramme (Bacchi 2009: 252-253). Bacchis brud med en problemløsende tilgang er således mere radikalt, end blot at påpege, at løsningen nogle gange kommer før problemet, eller at sammenhængen mellem problem og løsning ikke altid er lineær. Ifølge Bacchi må man se på den måde, hvorpå definitionen og repræsentationen af et problem skaber bestemte rationaler, subjekter og forståelser. WPR-tilgangen har derfor mange ligheder med Michel Foucaults

forståelse af styring, som blev præsenteret i foregående kapitel. WPR-tilgangen afviger dog også fra Foucaults tænkning på væsentlige punkter i dens forsøg på at være mere operationel og praktisk tilgængelig. Følgende afsnit vil derfor anlægge en eklektisk og pragmatisk tilgang til teorien, idet dele af WPR, Foucaults tænkning og nyere governmentalityforskning vil supplere hinanden i nærværende undersøgelses konkrete analysestrategi. Som Bacchi selv påpeger, skal WPR-tilgangen netop ses som en åben invitation til kritisk engagement og refleksion frem for en fast formel, der skal følge til punkt og prikke (Bacchi 2012: 23). Nedenstående afsnit vil først diskutere WPR-tilgangen i relation til Foucaults governmentalityanalyse, med henblik på at udlede de centrale begreber og spørgsmål med relevans for problemstillingen. Herefter forklares og defineres disse begreber, og slutteligt vil begreberne blive operationaliseret i beskrivelsen af undersøgelsens analysestrategi.

3.3 Governmentality og problemrepræsentation

Overordnet deler Bacchi og Foucault et aktivistisk etos, forstået på den måde, at de begge ønsker at rykke ved selvfølgeligheder og dominerende tænkemåder via deres forskning. En af Foucaults centrale metodiske tilgange var den såkaldte genealogi, hvor han sporede nutidige videns- og styreformer tilbage til deres ofte temmelig obskure ophav (Villadsen 2006). Foucaults pointe med denne metode var dog ikke at finde frem til den ene sande forståelse af, hvor vores nutidige ideer og problemer kom fra, idet et sådan komplet billede ifølge Foucault ikke kan findes. I stedet havde han et strategisk fokus, hvor valget af kilder, problemfelt mv. afhang af, hvilke nutidige forhold han ønskede at problematisere via en genealogisk undersøgelse af fortiden (Foucault 2003: 9). Det afgørende spørgsmål for hans videnskabelige praksis var således ikke, hvad han gerne ville vide om fortiden, men derimod hvad han gerne ville udfordre i nutiden. Bacchi deler denne tilgang, idet hun flere steder påpeger, at forskningen ikke blot repræsenterer virkeligheden, men reelt skaber denne (Bacchi 2012: 152). Forskeren bør derfor være sig bevidst om, hvilken virkelighed denne ønske at skabe.

I begge perspektiver bliver viden ikke set som en objektiv sandhed, hvorfor forskeren ikke kan bibeholde en rolle som neutral observator, der blot beskriver tingene, som de er. Denne erkendelse fører dog ikke nødvendigvis til en afvisning af videnskabens oplysende ideal. Foucault påpeger f.eks., at hans projekt på mange måder kan ses i forlængelse af oplysningsfilosoffen Immanuel Kants (Foucault 2013). Foucault mener dog, at Kants søgen efter fornuftens og videnskabens universelle grænser, der ikke burde/kunne overskrides skal vendes til en positiv søgen efter overskridelsesmulighederne ved disse grænser (ibid.: 160-161). På samme måde taler Bacchi om at udfordre bestående tankemønstre og

problemforståelser. For både Foucault og Bacchi handler det således om at belyse, hvordan det der tages for givet i bestemte videnskaber, styringsformer, problemer osv. ikke bygger på universelle sandheder. Her ses ligeledes forbindelseslinjerne til nærværende undersøgelse, der netop stiller spørgsmål ved forståelsen af evidens som en eviggyldig sandhed, der kan forbedre og effektivisere et hvilket som helst politikområde.

Det er dog ikke kun i det aktivistiske etos og de epistemologiske overvejelser, at WPR-tilgangen henter inspiration fra Foucault, idet den også anbefaler flere metoder og begreber, som blev pioneret af Foucault. Eksempler på dette er begrebet *problematiseringer*, der er gennemgående i alle seks spørgsmål i WPR-tilgangen, og brugen af metoderne *genealogi*, *vidensarkæologi* og *diskursanalyse* for at finde frem til, hvilke *effekter* den gældende problemrepræsentation har. Hvad der nærmere forstås ved disse begreber og metoder vil blive diskuteret nedenfor. Den mere fyldestgørende beskrivelse af genealogien og vidensarkæologien er dog fravalgt, idet disse metoder retter blikket mod fortiden for at vise, hvorfor en problemrepræsentation ser ud som den gør i dag. Selvom nærværende undersøgelse også vil søge at beskrive fremkomsten af evidensbaseret politikudvikling, er det de nuværende konsekvenser og ikke den evidensbaserede videns fortidige ophav, der er i centrum for problemstillingen. En genealogi anlægger et langsigtet historisk perspektiv, hvor evidens dermed skulle undersøges længe inden det overhovedet blev et begreb. Det omfattende dokumentsøgningsarbejde forbundet med en genealogisk undersøgelse er derfor fravalgt.

3.3.1 Problematiseringer

Som det blev beskrevet i foregående kapitels definition af styring, kan Foucaults begreb Governmentality forstås som en sammentrækning af styring og mentalitet/rationalitet. Med rationalitet menes der ikke, at denne styring i særlig grad er rationel, men derimod henviser det til det eller de rationaler, der guider og former styringen. En governmentalityanalyse vil dermed søge at udlede de rationaler og den tænkning, som underbygger bestemte styringstiltag. På samme måde søger WPR-tilgangen at belyse de antagelser og den viden, der underbygger bestemte problemrepræsentationer. Som Bacchi påpeger, er problematiseringer derfor centrale i både WPR-tilgangen og governmentalityanalysen, idet rationalerne netop udledes ved analysen af problematiseringer (Bacchi 1999: 47). Governmentalityforskeren Mitchell Dean påpeger direkte, at udledningen af problematiseringer er begyndelsespunktet for en governmentalityanalyse. Med problematisering menes den måde, hvorpå bestemte forhold til bestemte tider gøres til et problem og dermed foranlediger en anderledes måde at styre på (Dean 2006: 67-69). Bacchi beskri-

ver f.eks., hvordan politik ikke kan virke uden først at problematisere sit territorium, hvilket grundlæggende betyder, at man først skal skabe sit problem før politikken kan gennemføres (Bacchi 2009: 31). Foucault beskriver ligeledes, hvordan den liberale styringsrationalitets opståen i 1700-tallet hang sammen med en ny form for problematisering af statens styring: Nemlig at man hidtidigt havde styret for meget (Foucault 2008b: 13). Fælles for disse eksempler er dermed, at en undersøgelse af problematiseringer er afgørende for at belyse de rationaler og logikker, der søger at guide politikudviklingen og styringen af samfundet.

Forståelsen af problematiseringer i WPR-tilgangen adskiller sig dog på enkelte punkter fra forståelsen hos Foucault og den senere governmentalityforskning ved, at Bacchi gør begrebet mere anvendeligt i en policyanalyse. Bacchi forstår problematiseringer, som noget der finder sted, hver gang en politisk reform eller beslutning fremføres, hvorfor det er en tilbagevendende og relativt hyppig aktivitet (Bacchi 2009: 31). Problematiseringer kan altså findes i de enkelte reformers officielle problemrepræsentationer, som WPR-tilgangens første spørgsmål søger at udlede. Dette adskiller sig klart fra Foucaults forståelse, idet han beskriver problematiseringer som værende relativt sjældne og omfattende hændelser, der finder sted ved fremkomsten af nye dispositiver, og indvarsler nye videnskabers, institutioners og konkrete praksissers opståen (Foucault 2008b: 19). I Foucaults optik tildeles problematiseringer derved en materialitet, som ikke på samme måde er afgørende for Bacchis forståelse af begrebet. Dette ses ved, at Bacchi påpeger, at der ikke behøver at være bestemte nybrud ude i virkeligheden, der igangsætter en bestemt problematisering (Bacchi 2009: 31). Både Bacchis og Foucaults definition af begrebet er således præget af deres analytiske sigte. Hvor Foucault tegner de brede historiske linjer i sine genealogiske undersøgelser af bestemte videnskabers og styringsformers opståen, er Bacchi mere solidt placeret i policytraditionen, hvorfor hendes interesse er nutidens omskiftelige politiske prioriteringer og beslutninger. Fokusset på politikudviklingen placerer nærværende undersøgelse tættest på Bacchis perspektiv. Undersøgelsen vil derfor bruge problematiseringer til at belyse de bagvedliggende antagelser og logikker, som sprogligt og diskursivt kan spores i nutidige reformtekster, styringsteknikker og aktørers udtalelser.

3.3.2 Diskurser

Diskurser kan lidt forenklet forstås som meningssystemer. Begrebet har derfor en helt central placering i WPR-tilgangen, idet flere af spørgsmålene netop søger at belyse de dybereliggende og rodfæstede antagelser, der ligger til grund for problemforståelsen (f.eks. spørgsmål 2 og 4). Sproget er naturligvis et vigtigt medie, hvor diskurser kan komme til udtryk, men i Foucaults egne analyser var det tydeligt, at

også bestemte teknologier og arkitektoniske strukturer, såsom Jeremy Bentham's berømte Panoptikon, bidrog til at skabe systemer af mening (Villadsen 2006: 98). Grundlæggende søger en diskursanalyse i Foucauldiansk forstand at undersøge det regelsæt, der styrer talen. Dette regelsæt skal ikke forstås som en intentionel begrænsning nedsat af bestemte aktører, men nærmere som dybtliggende antagelser enkeltindivider sjældent er bevidste om. Foucault understreger i den forbindelse, at diskurser ikke skal forstås som fuldstændig determinerende for folks tale og handlinger, idet der ofte eksisterer et virvar af diskurser samtidig, og den samme diskurs finder tit anvendelse i modsatsrettede argumenter (Foucault 1978: 100-101). Alligevel er diskurser med til at understøtte bestemte former for meningsdannelse og har dermed betydning for, hvilke ideer, argumenter og beslutninger, der tages for givet og ikke udfordres.

Diskurser kan således forstås som den meningsskabelse, der rent praktisk fører til, at bestemte emner, befolkningsgrupper, styreformer osv. problematiseres. Diskursanalysen bliver altså den metode, hvorved problematiseringerne kan frembringes og kritisk udstilles som ikke-naturgivne. Selvom diskursanalysen ofte krediteres Foucault, opstiller han ikke nogle forskrifter for, hvordan man konkret kan udforme denne analyse. Hans diskursanalyse har derimod karakter af en generel tilgang til tekster, teknikker osv., hvor der kritisk spørges ind til, hvorfor noget er arrangeret som det er, og hvilke argumenter og former for viden det beror på. WPR-tilgangen forsøger at konkretisere diskursanalysen yderligere ved at fremhæve tre kernebegreber: *Binariteter*, *nøglekoncepter* og *kategorier* (Bacchi 2009: 7-9).

Med *binariteter* menes de dikotomiske opstillinger, som ofte benyttes til at simplificere diskussioner og problemstillinger. Et eksempel i henhold til denne undersøgelse er "virker/virker ikke", hvilket fungerer som en dikotomi, når beslutninger og prioriteringer på beskæftigelsesområdet skal foretages. Dikotomien kan fremme den logiske ide om, at man kun skal bruge penge på det, der virker, men samtidig kan det slører nuancerne og de værdier og valg, der ligger til grund for at definere, hvad der tæller som en virkning. *Nøglekoncepterne* har en lignende effekt, idet disse ofte fremstår som faste og naturlige, men hvis man undersøger dem nærmere, er de ofte såkaldte "tomme betegner" – altså begreber, der kan tilskrives en hvilken som helst værdi og egenskab. Nøglekonceptet i vores analyse er evidens, som i høj grad kan anskues som en tom betegner, idet der f.eks. er stor uenighed om, hvilken viden der kan siges at skabe evidens for noget. Slutteligt er *kategori* et velkendt begreb, som omhandler hvordan styring ofte beror på at placere bestemte, individer, organisationer og ting i kategorier. Ligesom ved de andre begreber må bestemte kategorier ikke tages for givne, men bør derimod belyses som konstruktioner. Udviklingen i ledighedskategorier i de seneste 15 år har til fulde påvist, hvordan kategorier er med til at

skabe virkeligheden. Visse lediges status er i perioden blevet ændret fra at være ”uden match med arbejdsmarkedet” over ”midlertidig passiv ” til at være ”aktivitetsparate”. Alt dette er principielt sket, uden at den enkelte lediges grundlæggende karakteristika har ændret sig.

3.3.3 Effekter

Begrebet effekter er på mange måder usædvanligt i WPR-tilgangen, som netop kritiserer den traditionelle policyanalyse for at være naiv, når den påstår at kunne måle effekter og outcome. Bacchi har dog en forståelse af effekter, der ligger fjernt fra den traditionelle forståelse inden for policyanalysen og som til dels også afviger fra Foucaults. I den klassiske policyanalyse måles effekter ofte ud fra om politikens formål blev opnået, hvorimod Bacchis tilgang handler om at vise mere usynlige og bagvedliggende konsekvenser af en bestemt problemrepræsentation. Her er flere ligheder med begrebet konstitutive effekter, som blev præsenteret i foregående kapitel. Et fokus på konstitutive effekter/konsekvenser giver netop mulighed for at udøve kritik, uden at tage udgangspunkt i prægivne normative standarder. Pointen er, at sådan en traditionel kritik lægger for stor vægt på den bagvedliggende intentionalitet og dermed overser, at måden, hvorpå man måler eller styrer noget, også kan påvirke selve intentionaliteten (Dahler-Larsen 2014: 975). Som vist i litteraturgennemgangen (jf. kapitel 1), har megen af den eksisterende kritik af evidensstilgangen et sådan normativt udgangspunkt, hvor de ”perverse effekter”, af et entydigt fokus på snævre effektmål, undersøges. Denne kritik overser dog, at indikatoren også kan påvirke forståelsen af en indsats værdi og dermed konstituere den målestok, vi måler en indsats ud fra (ibid.: 976). Én ting er således at kritisere eksperimenter for ikke at give et retvisende billede af om en beskæftigelsesindsats virker eller ikke virker, men noget andet er at vise, at selve definitionen af, hvad der kan siges at udgøre en virkning, påvirkes af brugen af eksperimenter.

Bacchis forståelse af effekter lægger også vægt på dette konstitutive element, og hun foretager desuden en opdeling af de mulige effekter i tre typer: *Diskursive*, *subjektiverende* og *levede effekter* (Bacchi 2009: 15-18). *De diskursive effekter* belyser, hvordan bestemte argumenter, beslutninger og forståelser bliver svære at anlægge grundet bestemte diskursers dominans. Det handler således om at udlede og ekspliciterer det, der *ikke* bliver talt om og besluttet, hvilket i nærværende undersøgelse f.eks. kunne være andre beskæftigelsesmål end hurtigst muligt i job. Det er dog vigtigt at påpege, at diskursive effekter, ligesom diskurser, ikke er rent sproglige fænomener, men har konkrete konsekvenser for f.eks. lovgivningens udformning (Bacchi 1999: 45). At undersøge *de subjektiverende effekter*, handler om hvordan problemrepræsentationen er med til at fremme bestemte subjektpositioner frem for andre. Det betyder dog ikke,

at individer og organisationer nødvendigvis påtager sig disse positioner. Pointen er at vise, hvordan problemrepræsentationen *søger* at styre aktører i retning af bestemte positioner.

Den sidste type effekter er *de levede effekter*, hvilket også er det punkt, hvor Bacchi adskiller sig mest fra Foucaults sigte. Her fokuserer hun konkret på, hvordan de enkelte individers liv påvirkes af problemrepræsentationerne, og hvilke effekter det dermed afsætter i praksis. Hermed advokerer hun for et fokus på individers reelle handlen og livssituation. Dette adskiller sig fra målet med denne undersøgelse, hvor måden, hvorpå ledige, jobcenteransatte osv. i praksis bruger evidensbaseret viden, ikke undersøges. På dette punkt adskiller Bacchi sig fra Foucaults tilgang, idet han eksplicit påpeger, at han i sine historiske analyser ikke undersøgte virkeligheden, som den konkret var. Foucaults fokus på udformningen af styringsteknikker og idealer er derimod forsøg på at vise, hvordan disse teknikker søger at påvirke og strukturere handlerummet uden at påstå, at aktørerne reelt handlede fuldstændigt herefter (Foucault 1994: 232-233). Nærværende undersøgelse deler denne forståelse af styring, som ikke-determinerende forsøg på at disponere aktørers handlerum. De undersøgte effekter afgrænses derfor til to typer: *Subjektiverende og diskursive*.

3.4 Analysestrategien

For at opsummere og konkretisere, hvordan de centrale spørgsmål i WPR-tilgangen vil blive anvendt i den senere analyse og diskussion, præsenteres analysestrategien nedenfor.

I besvarelsen af problemformulering vil fem af spørgsmålene fra WPR-tilgangen blive benyttet. Formålet med det første spørgsmål (*Hvordan repræsenteres problemet i en specifik policy?*) er at eksplicitere den officielle problemrepræsentation i begrundelsen for at evidensbasere beskæftigelsespolitikken. Hermed spiller begrebet *problematisering* en afgørende rolle, idet formålet er at vise, hvad der konkret anskues som problematisk, og dermed hvordan evidensbaseret viden kan løse dette problem. Når først den officielle problemrepræsentation er tydeliggjort, kan spørgsmål to (*Hvilke forforståelser og antagelser ligger i denne repræsentation af problemet?*) og fire (*Hvad anskues som uproblematisk i denne problemrepræsentation?*) åbne op for de logiske sammenhænge og selvfølgeligheder, som problemrepræsentationen binder sig op på, og de forståelser af problemet, der ikke slår igennem. Til begge disse spørgsmål er diskursanalysens fokus på *binariteter, nøglebegreber og kategorier* brugbart til at tydeliggøre det eller de meningssystemer, som problemrepræsentationen beror på.

Med spørgsmål fem (*Hvilke effekter produceres med denne repræsentation af problemet*) flyttes fokus fra problemrepræsentationen, bag behovet for mere evidensbaseret viden, til at undersøge konsekvenserne af at evidensbasere politikken. I den forbindelse fokuseres der specifikt på *diskursive og subjektiverende effekter*, hvor den evidensbaserede viden sætter aftryk i lovgivningen, beskæftigelsesindsatserne, implementeringsredskaberne, og hvordan de beskæftigelsespolitiske mål og målgrupper defineres. Spørgsmål seks (*Hvordan og hvor er denne problemrepræsentation blevet produceret, spredt og forsvaret?*) vil primært blive søgt besvaret i den afsluttende diskussion, hvor det undersøges, hvilke aktører der kan siges at fungere som drivkraften bag den evidensbaserede politikudvikling.

Ovenstående opdeling af begreberne og spørgsmålene skal forstås som en heuristik, der øger teoriens praktiske brugbarhed, men samtidig naturligvis er en forsimpning. I den endelige analyse vil der være overlap mellem problematiseringer og effekter, således at f.eks. spørgsmål fires blik for, hvad problemrepræsentationen overser, netop også kan belyse afgørende effekter af evidensbaseret politikudvikling. Opstillingen illustrerer blot de primære begreber og hjælpespørgsmål, der vil guide analysen og diskussionen. Her er det desuden vigtigt at være opmærksom på, at spørgsmål tre i WPR-tilgangen (*Hvordan er denne problemrepræsentation opstået?*) ikke er medtaget grundet dets genealogiske sigte, som i mindre grad er fundet relevant for nærværende undersøgelse. Hvilken empiri der vil blive brugt til at besvare disse spørgsmål, og de metodiske overvejelser bag denne udvælgelse, vil blive beskrevet i følgende kapitel.

Kapitel 4

Metode

Det følgende kapitel vil beskrive de metodiske valg, der ligger til grund for undersøgelsen. Først argumenteres der for valget af undersøgelsesdesign, hvorpå det empiriske materiale og overvejelserne bag valget af dette præsenteres. Slutteligt beskrives den efterfølgende analyses opbygning.

4.1 Casedesign

Hovedformålet med nærværende studie er at afdække den evidensbaserede videns betydning for politikudviklingen. For at undersøge dette empirisk er det valgt at indsnævre fokuset på politikudviklingen inden for beskæftigelsesområdet. Herved opstår dog et dilemma imellem vægtningen af de to fænomener ”evidensbaseret politikudvikling” og ”beskæftigelsespolitikens udvikling”, og hvilket af disse undersøgelsesobjekter, som denne undersøgelse ønsker at sige noget om. Det naturlige svar ville være begge, men af praktiske årsager er det ikke muligt både at danne sig et dækkende billede af evidensbaseret politikudvikling i alle dens afskygninger, på tværs af lande og sektorer, og af hele beskæftigelsespolitikken, som omfatter et bredt udsnit af områder fra arbejdsmiljø til ledighedsbekæmpelse. Ved at vælge et casedesign er det dog muligt at analysere de to undersøgelsesobjekter i dybden i de tilfælde, hvor de overlapper hinanden. Et casedesign vælges nemlig ud fra tanken om, at en dybdegående undersøgelse af et specifikt fænomen er af interesse i sig selv (Bryman 2008: 53-54), men samtidig også ud fra forestillingen om, at fænomenet relaterer sig til en større sammenhæng (Antoft & Salomonsen 2007: 31). I undersøgelsens diskussion vil det blive diskuteret, hvilke resultater der kan perspektiveres ud over beskæftigelsesområdet og dermed kan belyse, hvordan evidensbaseret viden mere generelt påvirker politikudviklingen.

4.1.1 Casevalg

Fokuset på evidensbaseret politikudvikling inden for dansk beskæftigelsespolitik er bl.a. udvalgt af strategiske årsager. Det strategiske valg af en case relaterer sig grundlæggende til forventningen om, hvilken større sammenhæng casen relaterer sig til. Det er selvsagt svært at definere a priori, hvordan en case relaterer sig til en bredere social sammenhæng, fordi dette ofte først viser sig i forbindelse med

undersøgelsen af casen. Forventningen i nærværende analyse er dog, at evidensbaseret politikudvikling på beskæftigelsesområdet har karakter af en slags *best case* (ibid.: 44-45), forstået som at der er stor sandsynlighed for, at evidensbaseret viden påvirker den politiske beslutningstagen og implementeringen af politikken på netop dette område. Denne antagelse bygger på, at Beskæftigelsesministeriet er et af de få ressortområder, foruden sundhedsvæsenet, som kontinuerligt har gennemført randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) samt det faktum, at STAR har indskrevet i deres vidensstrategi, at de arbejder evidensbaseret. Der er således tegn på, at produktionen og brugen af evidensbaseret viden er institutionaliseret i ministeriets arbejde og har været det i en årrække. Man kan derfor argumentere for, at hvis evidensbaseret viden kan fungere styrende for politikudviklingen, må det forventes at finde sted på beskæftigelsesområdet.

Valget af et politisk ressortområde bevirker, at grænserne mellem casen og omverdenen bliver mere flydende, end hvis der f.eks. studeres en konkret organisation. Undersøgelsen afgrænses derfor empirisk til politikudviklingen omkring bekæmpelsen af ledighed, forstået som de service, indsatser og ydelser, der rettes mod ledige. Hermed ses der bl.a. bort fra hele arbejdsmiljøindsatsen og politikken over for de grupper, der permanent står uden for arbejdsmarkedet såsom efterlønnere og førtidspensionister. Denne afgrænsning følger nogenlunde ministeriets egen organisering i styrelser, hvor opgaveporteføljen i STAR specifikt retter sig mod ledige, hvad end disse er dagpenge-, kontanthjælps, revalideringsydelsesmodtagere mv. Derudover afgrænser denne undersøgelse sig også fra at kigge på praksis, hvilket vil sige den måde, hvorpå frontlinjemedarbejdere benytter den tilgængelige evidensbaserede viden. Det kan umiddelbart virke besynderligt, at den evidensbaserede videns betydning for implementeringen af beskæftigelsespolitikken også er en del af problemformuleringen, hvis undersøgelsen ikke tager udgangspunkt i den reelle praksis i jobcentre mv. Fastholdelsen af et implementeringsfokus skyldes, at implementeringen forstås bredere end frontlinjemedarbejdernes udførelse af politikken, og dermed også kan ses i de redskaber og vejledninger, som centraladministrationen udstikker.

Indsatsen over for ledige er desuden i fokus, fordi det netop er dette område, hvor RCT-studierne på beskæftigelsesområdet først blev pioneret. Samtidig er der stor politisk bevågenhed for at opnå viden om, ”hvad der virker” ift. at få ledige i arbejde. Ved valget af en *best case*, frem for en mere repræsentativ case, er det tydeligt, at casen ikke skal tolkes som en sample af en større population. Selvom casen relaterer sig til brugen af evidensbaseret viden på andre politikområder, er målet derfor ikke at generalisere fundene ud til en bredere population. Som flere forskere påpeger, er en sådan generalisering simpelthen ikke mulig ved valg af et casedesign (Bryman 2008: 55; Antoft & Salomonsen 2007: 49). Begreber som

ekstern validitet og statistisk generalisering bliver således meningsløse pejlemærker for nærværende undersøgelsesdesign. Dette er dog ikke det samme som at sige, at undersøgelsens konklusioner ikke kan bidrage til andre forskningsfelter og politikområder, specielt hvor brugen af evidensbaseret viden ligeledes promoveres fra centraladministrativt og -politisk hold. Målet er dog primært at bidrage med empiriske eksempler på de frugtbare perspektiver og potentialer, der ligger i at anskue evalueringer og videnproduktion som styringsformer med særegne konsekvenser. Sigtet er at vise, hvordan der eksisterer en sammenhæng og gensidig påvirkning mellem evidensbaseret viden og beskæftigelsespolitikens indhold og organisering, uden dog at drage entydige konklusioner om kausalitetens styrke og retning.

4.2 Empiriudvælgelse

Nærværende undersøgelse anvender to typer af kvalitative datakilder: Skriftlige dokumenter og semi-strukturerede interview. Valget af datakilder afspejler analysens ambition om at opnå en åbenhed over for de meget forskelligartede måder, hvorpå evidensbaseret viden kan virke styrende for beskæftigelsespolitikken. Der er naturligvis mange andre måder at udvælge og skabe kvalitativ empiri, såsom observation og andet feltarbejde, men problemstillingens beskaffenhed gør, at blandingen af skriftlige dokumenter og interview er vurderet som de mest brugbare datakilder.

Dokumentarisk materiale har netop den fordel, at det oftest ikke er skabt til brug for forskeren, men allerede eksisterer og er inkorporeret i en sammenhæng uafhængigt af forskeren. Hermed er det muligt at undgå meget af den bias, som kan opstå, når forskeren skaber sin egen empiri og dermed direkte influerer på forskningsobjektet. Ulempen ved udelukkende at benytte dokumentarisk materiale er dog, at udokumenterede og udtalte nuancer kan gå tabt, idet processerne bag beskæftigelsespolitiske prioriteringer, og alternative overvejelser og rationaler, sjældent kan aflæses i dokumenter. I denne undersøgelse benyttes derfor metodetriangulering, hvor evidensbaseret politikudvikling studeres ved hjælp af forskelligartede og supplerende datakilder (Greene 2007). De skriftlige dokumenter suppleres af interview med centrale informanter på området. Interviewmetoden er ideel til at undersøge rationaler og argumenter bag politiske prioriteringer og beslutninger, som netop er centrale for denne undersøgelses problemstilling. Informanten kan give indblik i overvejelser, der ikke umiddelbart foreligger på skrift, og kan desuden fungere som et slags ekspertvidne, der kan give et overblik, over udviklingen i brugen af evidensbaseret viden, selvom interviewdata naturligvis altid vil have karakter af informanternes retrospektive vurdering og tolkning.

4.2.1 Skriftlige dokumenter

I udvælgelsen af, hvilke skriftlige dokumenter der inddrages i analysen, er det nødvendigt med nogle klare afgrænsninger, fordi det dokumentariske materiale på området er så omfattende, at der ikke tilnærmelsesvis kan dannes et overblik over det hele. Dette skyldes ikke mindst, at skriftlige dokumenter ikke kun indbefatter nedskrevne rapporter og lignende, men også omfatter lovgivning, hjemmesider, taler, debatter, pjecer, vejledninger osv. Udvalgelsen af dokumenter er således en pragmatisk afvejning mellem det muliges kunst og en sikring af, at problemformuleringen reelt besvares fyldestgørende.

Første afgrænsning relaterer sig til afsenderen af dokumenterne, hvor nærværende undersøgelses interesse er for dem, der beslutter, udvikler og operationaliserer politikken, frem for dem der rent praktisk udmønter den. De udvalgte dokumenter udspringer derfor fra centralpolitisk og -administrativt hold, idet undersøgelsen ikke kigger på lokalpolitikken og de konkrete indsatser ude i de enkelte kommuner. Undersøgelsen afgrænser sig primært til dokumenter, der er udarbejdet eller bestilt af Beskæftigelsesministeriets departement og STAR. Dokumentsøgningen omfatter derfor først og fremmest materialer på hjemmesiderne www.bm.dk og www.star.dk. Ud over de politiske aftaler og styringsredskaber, på disse hjemmesider, er kommissionsrapporter også af særlig interesse, idet kommissioner ofte fungerer som bindeled mellem forskningsverdenen og politikerne. Ulempen ved de typer af dokumenter, der kan forefindes på bm.dk og star.dk er dog, at de skrives i et sprog, der nedtoner politiske begrundelser og værdimæssige prioriteringer, hvorfor indblikket i politikernes problemforståelse kan være vanskeligt at udlede. Disse dokumenter suppleres således med empiri, der kan belyse politikernes anvendelse af evidensbaseret viden i argumentationen for en given politisk prioritering og beslutning. Der er søgt efter dokumenter på Folketingets hjemmeside og infomedia som supplement til de officielle dokumenter fra Ministeriet. Grundet antallet af dokumenter, der er tilgængelige på infomedia og Folketingets hjemmeside, er det vanskeligt at danne sig et overblik uden en specifik søgestrategi, hvor bestemte emneord benyttes til at sortere i de mange dokumenter. På infomedia gennemgås alle artikler forfattet af de daværende arbejds-, social og beskæftigelsesministre, og på Folketingets hjemmeside søges der på kombinationer af ordene ”evidens” og ”beskæftigelse”. Det er klart, at den politiske beslutningsproces ikke entydigt kan indfanges af dokumenter fra Folketinget og infomedia, idet det ville kræve observation af debatter, og interview med et væsentligt antal politikere. Konklusionerne omkring den evidensbaserede videns påvirkning af den politiske beslutningsproces må derfor ansues som indikative, hvorfor undersøgelsens primære fokus også er på politikens slutprodukt i form af reformer, redskaber og anbefalinger.

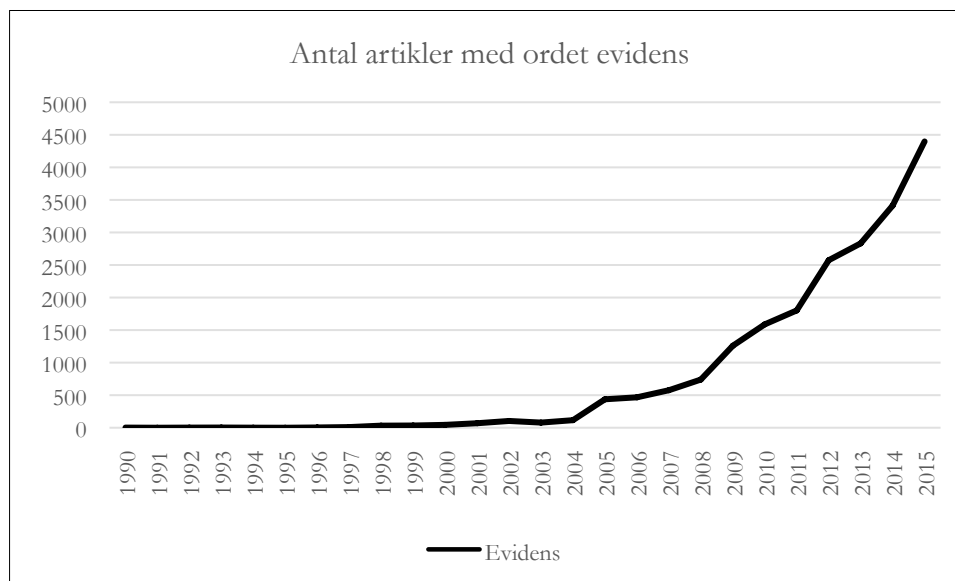
Der findes også organisationer ud over STAR og BM, som har en særlig autoritet, der gør, at deres anbefalinger må forventes at sætte klare aftryk på den førte beskæftigelsespolitik. Dokumenter fra Rigsrevisionen, De Økonomiske Råd (DØR) og KL er derfor også gennemgået og udvalgt i det omfang, at de kommer med anbefalinger til beskæftigelsespolitikken over for de ledige. En oversigt over datakilderne i dokumentsøgningen, og den dertilhørende søgestrategi, fremgår af nedenstående figur.

Tabel 4.1: Datakilder

Datakilde	Søgestrategi
www.bm.dk	Gennemgang af alle dokumenter på hjemmesiden under kategorierne ”Politiske aftaler” og ”Publikationer”.
www.star.dk	Gennemgang af alle dokumenter på hjemmesiden under kategorierne ”Tal og Analyser” og ”Publikationer”.
www.ft.dk	Gennemgang af alle dokumenter der indeholder ordene ”Evidens” og ”Beskæftigelse”.
www.infomedia.dk	Gennemgang af alle dokumenter med den daværende, Arbejds-, Social eller Beskæftigelsesminister som artikelforfatter.
www.dør.dk	Gennemgang af alle vismandsrapporter omhandlende beskæftigelsespolitikken.
www.rigsrevisionen.dk	Gennemgang af alle publikationer under kategorien ”erhverv og beskæftigelse”.
www.kl.dk	Gennemgang af alle rapporter, vejledninger og cases under kategorien ”Beskæftigelse” under fagområdet ”Beskæftigelse og Integration”.

Disse organisatoriske og emnemæssige afgrænsninger suppleres med en tidsafgrænsning af dokumenter fra år 2001 og frem til i dag. Begyndelsen af 00’erne markerer på flere måder et indholdsmæssigt, organisatorisk og diskursivt skifte, som specielt fra midten af 00’erne og frem underbygges af en mere evidensbaseret tilgang, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen (nu STAR) udformer de første RCT-studie. Tidsafgrænsningen er således en afvejning mellem de vigtige beslutninger og styringstiltag, der kunne blive overset ved kun at anlægge et nutidigt øjebliksbillede, og ambitionen om at fokusere på de nuværende konsekvenser af evidensbaseret politikudvikling. Der er indikationer på, at den evidensbaserede tilgang rent idemæssigt og diskursivt først har vundet indtog i Danmark efter 2001. Evidensgenererende organisationer, såsom SFI-Campbell, oprettes således i starten af 00’erne. En søgning på ordet ”evidens” på infomedia viser desuden, at det årlige antal artikler, der benytter ordet, er steget voldsomt siden starten af 00’erne (jf. nedenstående figur 4.1):

Figur 4.1: Evidens i medierne



(Note: Egen optælling fra www.infomedia.dk den 6. januar 2016)

4.2.1.1 Et arkiv af dokumenter

For at skabe overblik over empirien er der, ud fra ovenstående afgrænsninger og søgestrategier, opstillet to arkiver af dokumenter. Det første arkiv udgør den første brede søgning, hvor dokumenter med henvisning til evidensbaseret viden er udvalgt. Dokumenterne er inddelt ud fra fem kategorier: 1) Politiske aftaler (vedtagne politiske reformer og love), 2) Beskæftigelsesministerens udtalelser til medierne, 3) Folketingsdokumenter (f.eks. § 20-spørgsmål, ministertaler, debatter mv.), 4) Videns generering (analyser fra STAR, DØR, Rigsrevisionen eller Kommissioner nedsat af Beskæftigelsesministeriet) og 5) Publikationer (fra bm.dk og star.dk). Dette arkiv er meget omfattende og udgør i alt 156 forskellige dokumenter (jf. bilag 1), som tæller alt fra analyserapporter til korte ordførerbemærkninger i Folketingssalen. Ud fra disse dokumenter er ca. en tredjedel (47 dokumenter) udvalgt til at indgå i det andet arkiv, som består af de specifikke dokumenter analysen tager udgangspunkt i (jf. Tabel 4.2).

Dokumenterne i det andet arkiv er udvalgt mere strategisk end i den første grove udvælgelse, idet de fungerer som tydelige eksempler på, hvordan politiske beslutninger og styringstiltag henter inspiration og argumenter i evidensbaseret viden. Herudover er de også udvalgt ud fra deres forskellighed, således at de kan synliggøre de meget varierede måder, hvorpå evidensbaseret politikudvikling kan fungere styrende for beskæftigelsesområdet. Arkivet er inddelt dikotomisk ud fra om dokumentet primært retter sig mod centraladministration og folketing (*styring af politik*) eller mod det udførende led (*styring af imple-*

mentering). Denne inddeling er naturligvis blot en idealtypisk inddeling for at give overblik, da en klar opdeling imellem den politikudviklende og implementerende fase er en forsimpning. Politikken udvikles, som nævnt tidligere, kontinuerligt i både beslutningsprocesser, redskabsudvikling og praktisk udførelse. Foruden denne todeling er dokumenterne også inddelt i endnu en idealtypisk kategorisering ud fra, hvilken type af styring der primært kan siges at udspringe fra dokumentets anvisninger: Styring gennem *love og regler*, styring gennem *incitamenter*, styring gennem *redskaber* eller styring gennem *dialog*. Arkivet og dets dokumenter er opstillet i nedenstående tabel 4.2:

Tabel 4.2: Analysedokumenter

	Styring af politik	Styring af implementering
Love og regler	• Flere i Arbejde - Et debatoplæg (2002). • L 36 Forslag til Lov om ændring af Lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven, Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, Lov om individuel boligstøtte og forskellige andre love (2011). • L 76 Forslag til Lov om ændring af Lov om sygedagpenge (2012). • L 75 Forslag til Lov om ændring af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (2012). • Vejen til varig beskæftigelse – Den enkelte i centrum (2014).	• Flere i Arbejde (2002). • Fremtidens Velfærd (2006). • Aftale om reform af kontanthjælps-systemet (2003). • Forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen (2014). • Aftale om et tryggere dagpengesystem (2015).
Incitamenter	• Dansk Økonomi, efterår 2002: Det danske arbejdsmarked og arbejdsmarkedspolitik (DØR 2002) • Dansk Økonomi, forår 2007: Konjunkturer og finanspolitik. Dansk arbejdsmarked efter år 2000 (DØR 2007) • Beretning om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere (Rigsrevisionen 2010) • Notat til Statsrevisorerne om beretning om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere (Rigsrevisionen 2013) • Veje til job (Koch-udvalget 2014). • Nye veje til job (Koch-udvalget 2015). • Dagpengekommissions samlede anbefalinger (Dagpengekommiss-	• Ny og aktiv beskæftigelsesindsats (2010). • Aftale om reform af refusionssystemet og udligningssystemet (2015).

	- sionen 2015) - Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings strategi for 2015-2018 (STAR 2015).	
Redskaber	- Hurtigt i gang 1 og 2 (2006 og 2008) - Kulegravning af kontanthjælpsområdet (2006). - Aktive hurtigere tilbage (2009). - Effekter af samtaler i den aktive arbejdsmarkedspolitik (2010). - Effekter af virksomhedsrettet aktivering (2011). - Effekter af ordinær uddannelse for ledige (2013). - Evalueret af mentorordningen (2015).	- Jobeffekt.dk - Jobindsats.dk - Effektivindsats.dk
Dialogorienteret	- Aktivering er skam den rigtige vej (Karen Jespersen 1999). - Aktivering er langt bedre end passiv forsørgelse (Ove Hygum 1999). - Ledige skal hurtigt i arbejde (Claus Hjort Frederiksen 2003). - Ti bud på de nye jobcentre (Claus Hjort Frederiksen 2007). - F 46 om sygedagpengeforsøget (Inger Støjberg 2009). - F 46 om sygedagpengeforsøget (Morten Østergaard 2009). - Åbent samråd om sygedagpengeforsøget (2009). - Slut med pipfuglekurser (Inger Støjberg 2010). - S 470 om langtidsledige (Ulla Tørnæs 2012). § 20 spørgsmål (Eva Kjer Hansen 2014). - Reform vil styrke samfundet (Mette Frederiksen 2014). - En reform for vore arbejdsløse (Mette Frederiksen 2014). - Claus Hjort vil svinge sparekniv over lediges mentorer (Claus Hjort 2015). § 20 spørgsmål (Hans Andersen 2015). § 20 spørgsmål (Bjarne Laustsen 2015).	- Pjecen Hurtigere i gang – det betaler sig (2008). - Gør som de bedste – Tag styringen på beskæftigelsesområdet (KL 2013). - Jobcentrenes samspil med virksomhederne – fakta om den virksomhedsrettede indsats (KL 2013). - Stærkere politisk styring – anbefalinger fra KL's politiske partnerskab om beskæftigelse (KL 2014). - Reform af beskæftigelsesindsatsen - fra ord til handling (2014).

Tabellen viser, at der er udvalgt enkelte dokumenter, som ligger uden for de fornævnte søgeafgrænsninger: Arkivet er suppleret med to artikler, af daværende Socialminister Karen Jespersen og daværende

Arbejdsminister Ove Hygum, fra 1999; samt de tre hjemmesider jobeffekter.dk, jobindsats.dk og effektivindsats.dk. Artiklerne fra 1999 ligger uden for den tidsmæssige afgrænsning, men er inkluderet, fordi de udgør nogle af de tidligste eksempler på, at ministrene plæderer for behovet for at måle effekterne af indsatsen. De tre hjemmesider hører under star.dk og er derfor inkluderet i søgestrategien, selvom de ikke har karakter af traditionelle skriftlige dokumenter. Inddragelsen af supplerende empiri illustrerer også den pragmatiske og eklektiske tilgang til empirien, som nærværende undersøgelse anlægger. Det er derfor også vigtigt at påpege, at alle dokumenterne i ovenstående arkiv ikke nødvendigvis tildeles en lige stor rolle i analysen, og at der også vil blive inddraget eksempler fra det første brede arkiv til at underbygge analysens pointer og konklusioner.

4.2.2 Interview

Interviewene vil først og fremmest benyttes eksemplarisk frem for repræsentativt i nærværende undersøgelse. Med dette menes der, at selvom de udvalgte informanter alle på sin vis er repræsentanter for bestemte organisationer, så kan deres tolkninger og erfaringer ikke anskues som dækkende for alle medarbejdere og medlemmer af organisationen, de repræsenterer. Interviewene kan derimod bidrage med eksempler og erfaringer, på brugen af evidensbaseret viden, fra konkrete personer, der har indflydelse på udviklingen af beskæftigelsespolitikken.

I udvælgelsen af informanter blev der indledningsvis foretaget en opdeling imellem interessenter og aktører. Aktørerne er defineret som personer, der direkte bidrager til udformningen og implementeringen af beskæftigelsesindsatsen, hvilket udgøres af politikere, folk fra centraladministrationen, de vigtigste kommissioner og Kommunernes Landsforening (KL). Interessenterne er defineret som personer uden denne direkte indflydelse, men som alligevel, i deres interessearbejde, søger at påvirke politikken. Helt konkret er interessenterne afgrænset til arbejdsmarkedets parter. En generel overvejelse er at tale med personer på ledelsesniveau og med flere års erfaring, idet de herved både må forventes at være tættere på den politiske beslutningsproces og have et større overblik over organisationens virke i perioden fra 2001 til i dag. Der er i alt afholdt interview med følgende ni personer, hvoraf to ønskede anonymitet:

Aktører:

- Helle Rasmussen, Vicedirektør i STAR.
- *Anonymiseret*, Kontorchef i Beskæftigelsesministeriet (BM).

- Vibeke Jensen, Beskæftigelseschef i Aarhus Kommune og medlem af Koch-udvalget.
- *Anonymiseret*, Konsulent i KL.
- Bjarne Laustsen, MF for Socialdemokraterne og næstformand for Folketingets beskæftigelsesudvalg.

Interessenter:

- Bente Sorgenfrey, Formand for FTF og medlem af Dagpengekommissionen og Beskæftigelsesrådet.
- Jens Frank, Chef for Arbejdsmarkedsafdelingen i Dansk Metal og medlem af Beskæftigelsesrådet.
- David Hedegaard Andersen, Arbejdsmarkedskonsulent for Landsorganisationen i Danmark (LO) og medlem af Beskæftigelsesrådet.
- Jørgen Bang-Petersen, Arbejdsmarkedskonsulent for Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og medlem af Beskæftigelsesrådet.

Som det fremgår af informanternes stillingsbeskrivelse, repræsenterer de et bredt udsnit af beskæftigelsesaktører fra det politiske niveau til lokaladministrationen. Det vil dog aldrig være muligt at dække hele beskæftigelsesområdet ved at interviewe ni personer, hvorfor udvælgelsen er foregået strategisk. Dette ses bl.a. ved, at informanterne er udvalgt ud fra en afvejning mellem informantens personlige indsigt og indflydelse, og organisationens betydning for beskæftigelsespolitikken. Af samme årsag blev der i udvælgelsesprocessen fokuseret på informanter, der, foruden deres arbejde i en konkret organisation, også bestrider andre roller på beskæftigelsesområdet. Bente Sorgenfrey og Jens Frank er f.eks. udvalgt både på baggrund af, at deres organisationer er blandt de største fagforbund og fagforeninger, og at de selv sidder i hhv. Dagpengekommissionen og Beskæftigelsesrådet. En informant som Vibeke Jensen er derimod ikke primært udvalgt, fordi Aarhus Kommunes beskæftigelsesforvaltning er den mest betydningsfulde i landet, men ud fra hendes personlige arbejde i Arbejdsmarkedskommissionen og Koch-udvalget.

4.2.2.1 Interviewguide

Grundet informanternes forskelligartede arbejde og roller ift. beskæftigelsespolitikken, er der udarbejdet en specifik interviewguide, til hver informant (jf. bilag 2-10). Selvom de konkrete spørgsmål varierer, er de ni forskellige interviewguide dog alle opbygget ud fra samme skabelon. Først spørges ind til respondentens forståelse af evidensbegrebet og personens syn på udviklingen i brugen af evidensbaseret viden; herpå bedes informanten beskrive sit arbejde i den eller de organisationer denne arbejder, og hvordan

evidensbaseret viden spiller ind på dette; og slutteligt stilles kritiske spørgsmål til, hvorvidt brugen af evidensbaseret viden fremmer en bestemt beskæftigelsespolitisk dagsorden. Spørgsmålene kan derved siges at bevæge sig fra et indledende eksplorativt sigte over mod at teste nogle af undersøgelsens antagelser om evidensbaseret politikudvikling. Samtidig er alle informanterne eksperter på deres område, hvorfor interviewguiden har hentet inspiration i et idealtypisk eliteinterview, hvor åbne og forholdsvis værdifrie spørgsmål suppleres med mere direkte og kritiske spørgsmål om udfordringerne og ulemperne ved brugen af evidensbaseret viden (Kvale & Brinkmann 2011: 167).

4.3 Analysens opbygning

Den følgende analyse inddeles i to dele og en efterfølgende diskussion. Første analysedel analyserer betydningen af evidensbaseret viden i den politiske problemforståelse og beslutningsproces, og anden analysedel retter fokus mod implementeringen. Hver analysedel er desuden opdelt i to hovedafsnit. Første afsnit tager udgangspunkt i WPR-tilgangens begreber om problematiseringer, hvilke forforståelser disse trækker på og hvilke de ekskluderer. I andet afsnit er fokus på konsekvenserne eller de konstitutive effekter af evidensbaseret politikudvikling, hvorfor der tages udgangspunkt i Bacchis spørgsmål om diskursive og subjektiverende effekter.

Det er vigtigt at fastslå, at en sådan klar distinktion imellem begreberne problematisering og effekter er en forsimpning. Denne undersøgelses forståelse af effektbegrebet dækker nemlig ikke kun over en direkte og instrumentel brug af evidensbaserede undersøgelser, men kan også omfatte de måder, hvorpå evidensbaseret viden indsætter sig i de grundlæggende problematiseringer og antagelser på beskæftigelsesområdet. Det afgørende for analysens opbygning er derfor at skelne mellem de problematiseringer, der indsætter evidensbaseret politikudvikling som en del af løsningen, og så de problematiseringer, der er en konsekvens af evidensbaseret politikudvikling. Det er væsentligt at påpege, at undersøgelsesdesignet ikke muliggør opstillingen af en kausal sammenhæng mellem evidensbaserede undersøgelser og det politiske indhold. Det primære formål er blot at vise gensidige forbindelseslinjer mellem bestemte politiske argumenter, problemforståelser, beslutninger og så den evidensbaserede viden.

Selvom det er en forsimpning at opdele analysen, i den politiske problemforståelse og beslutningsproces på den ene side og implementering på den anden side, så bibeholdes todelingen for overskuelighedens skyld. Den afsluttende diskussion vil dog tage spørgsmålet om policyprocessens kronologi op i en diskussion af, hvilke aktører der vinder/tabter ved at evidensbasere beskæftigelsespolitikken. Hermed kan der også trækkes tråde og perspektiver ud til konsekvenserne for andre politikområder.

Kapitel 5

Analysedel 1

I denne analyse er fokus på den evidensbaserede videns påvirkning af den politiske problemforståelse og beslutningsproces og dermed i sidste ende indholdet af de reformer og den lovgivning, som vedtages i Folketinget.

5.1 Problematisering af beskæftigelsespolitikken

Udgangspunktet for både første og anden analysedel er, at introduktionen af evidensbaseret viden, og den stigende efterspørgsel efter denne viden, begrundes i nogle klare problematiseringer af den eksisterende beskæftigelsespolitik og –indsats. I den forbindelse er der fundet tre gennemgående problematiseringer, som både eksplicit og implicit er medvirkende til, at evidensbaseret viden i stigende grad ses som et brugbart redskab for udviklingen og udformningen af beskæftigelsespolitiske beslutninger og prioriteringer. De tre problematiseringer er:

- Beskæftigelsespolitikken sikrer ikke en effektiv indsats, der får nok i arbejde.
- Beskæftigelsespolitikken koster for mange penge, fordi der bruges ressourcer på aktiviteter, der ikke virker.
- Den eksisterende viden på beskæftigelsesområdet har ikke den rette kvalitet.

Kendetegnet for ovenstående problematiseringer er, at de, hvis deres sandfærdighed tages for gode vare, har karakter af selvfølgeligheder, som de fleste vil være enige i: Selvfølgelig skal vi have en effektiv beskæftigelsesindsats; Det er klart, at samfundet ikke skal bruge penge på politik og aktiviteter uden virkning; Og det er åbenlyst, at det er positivt at øge kvaliteten af den tilgængelige viden. I de følgende afsnit vil antagelserne og forforståelserne, som problematiseringerne beror på, blive gennemgået for at vise, hvordan de ikke nødvendigvis henter deres argumentation i fuldstændig objektive problemer og almengyldige sandheder.

5.1.1 Manglende effektivitet

Op gennem 1990'erne blev antallet og omfanget af aktiveringsforanstaltninger udvidet ved hjælp af forskellige arbejdsmarkeds- og socialreformer, der løbende fremrykkede aktiveringsindsatsen og udvi-

dede den til en stadig større målgruppe af ledige. Ved en gennemgang af artikler forfattet af de forskellige arbejds- og socialministre i 1990'erne, er der mange eksempler på kronikker og debatindlæg, der forsvarede nyligt vedtagne reformer.

I disse artikler kan man ane konturerne af et skifte i både kritik og modsvare i slutningen af 1990'erne. I 1998 vedtages tredje og sidste store arbejdsmarkedsreform under Nyrup-regeringen og samtidig vedtages "Lov om aktiv socialpolitik" på socialområdet. Med Finanslovsaftalen for 1999 indføres desuden krav om aktivering i 75 pct. af tiden i aktivperioden. Den aktive beskæftigelsespolitik er således på mange måder fuldt udrullet i årene omkring årtusindskiftet (Jørgensen 2006: 42; Bredgaard et al. 2015), hvilket måske kan forklare, hvorfor kritikken af politikken begynder at rette sig mod de konkrete aktiveringsforanstaltninger. Den daværende socialdemokratiske arbejdsminister, Ove Hygum, er i løbet af 1999 og 2000 involveret i flere debatter, hvor han anerkender, at aktiveringen ikke altid har den rette kvalitet. I en kronik fra 1999 skriver han f.eks.:

"Mit udgangspunkt er, at vi i fællesskab skal finde den bedst mulige balance mellem volumen og kvalitet i aktiveringen. Måske skal vi aktivere lidt mindre. Men aktivere så hovedformålet om tilbagevenden til arbejdsmarkedet tilgodeses bedst muligt" (Hygum 1999).

Her fremlægges en distinktion mellem volumen og kvalitet: Mere aktivering er ikke nødvendigvis altid godt, hvorfor det er nødvendigt at finde frem til den rigtige aktivering. En lignende konklusion drager daværende socialminister Karen Jespersen i en artikel fra samme år, hvor hun påpeger, at *"Evalueringsprojektet (...) vil også kunne vise noget om, hvad der virker og hvad der ikke virker"* (Jespersen 1999). Her henviser Karen Jespersen til en igangværende evaluering af aktiveringsindsatsen på kontanthjælpsområdet, hvormed hun sammenkobler viden om en virkningsfuld aktivering med et muligt fremtidigt fald i antallet af kontanthjælpsmodtagere. I slutningen af 1990'erne ses altså en øget kritik af de konkrete aktiveringsformer, som er opstået i kølvandet på årtiets social- og arbejdsmarkedsreformer. Denne kritik er kendetegnet ved, at der stilles spørgsmål ved aktiveringskvaliteten samtidig med, at der udtrykkes et behov for at understøtte politikudviklingen med forskningsbaseret viden.

Denne problematisering af måden, hvorpå de ledige aktiveres, har været et centralt argument i alle efterfølgende beskæftigelsesreformer, og promoveres af politikere af vidt forskellig holdningsmæssig orientering. Allerede i debatoplægget til VK-regeringens første beskæftigelsesreform "Flere i Arbejde" fra 2002 påpeges det, at:

"Aktivering er ikke et mål i sig selv, men et middel til at nå målet om flere i arbejde. (...) Der skal aktiveres mindre – og med bedre resultater" (Flere i Arbejde – Et debatoplæg 2002: 10).

I debatoplægget til den seneste større beskæftigelsesreform i 2014 fremkommer følgende argument:

”Arbejdsløse skal ikke længere sendes i aktivering uden et klart formål. Ressourcerne skal bruges klogere og på en indsats, der virker” (Vejen til varig beskæftigelse 2014: 11).

Med 12 års mellemrum, og på tværs af en borgerlig og en socialdemokratisk regering, fremkommer således nærmest identiske problematiseringer: Den hidtidige aktiveringsindsats er aktivering for aktiveringens skyld uden et fokus på resultater. Lignende sammenfald i problemrepræsentation ses i den måde, hvorpå forskellige beskæftigelsesministre beskriver aktiveringsindsatsen, i argumentationen bag nye politiske reformer. Inger Støjberg beskriver f.eks. omlægningen af refusionssystemet i 2010 som et opgør med *”Find din indre fugl-kurser og kurser, hvor sygemeldte bygger tårne af spaghetti”* (Støjberg 2010). To år senere beskriver den nye beskæftigelsesminister, Mette Frederiksen, hvordan beskæftigelsespolitikken skal ændres, fordi man ikke kommer i beskæftigelse *”ved at bygge spaghetti-tårne eller ved at finde sin indre fugl”* (Frederiksen 2012). Igen er problemrepræsentationen stort set identisk og bunder i en kritik af de eksisterende aktiveringsforanstaltninger.

Det er dog ikke kun politikerne, som abonnerer på denne problematisering. Også Det Økonomiske Råd (DØR) og Rigsrevisionen har løbende kritiseret aktiveringsindsatsen og påpeget behovet for andre politiske prioriteringer. I 2002 foretager DØR f.eks. den første større gennemgang af eksisterende studier, af aktiveringsindsatsen over for dagpengeberettigede, og finder, at *”Resultaterne vedrørende effekterne af aktiveringen af de forsikrede ledige er skuffende”* (DØR 2002: 265). I forlængelse heraf påpeger DØR nødvendigheden af at foretage flere uvildige effektevalueringer i fremtiden, således *”at politikken kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt”* (ibid.). Lignende konklusion fremsættes af Rigsrevisionen i en beretning fra 2010, hvori de konkluderer, at den daværende aktiveringsindsats over for ikke-arbejdsmarkedspartate kontanthjælpsmodtagere ikke bunder i viden om, hvad der virker, og ikke kan fremvise reelle resultater (Rigsrevisionen 2010). I disse rapporter kobles den manglende kvalitet af den eksisterende indsats meget eksplicit med behovet for mere viden om beskæftigelsespolitikkenes effekter. Herved fremgår det tydeligt, at evidensbaseret viden opfattes som løsningen på den gennemgående problematisering af beskæftigelsespolitikkenes mangelfulde resultater. Denne forståelse genfindes også hos vicedirektør i STAR, Helle Rasmussen, der beskriver formålet med STAR’s evidensbaserede vidensstrategi som følgende:

”(…) at understøtte politikerne i, at de ved, hvad det er de beslutter, og at det ikke er ”synsninger”, men at man beslutter noget på et oplyst grundlag” (Rasmussen: 1).

5.1.1.1 Effektivitetens bagvedliggende antagelser

Det afsluttende citat fra vicedirektøren i STAR illustrerer på forbilledlig vis, hvordan problematiseringer ofte kan virke så selvfølgelige, at de opfattes og behandles som reelle problemer med nærmest naturgivne løsninger (Bacchi 1999: 2): Hvis politikken ikke bygger på viden om dens resultater, men blot på ”synsninger”, så er det naturligvis et problem, som bør løses ved at generere viden om politikken resultater. I sådanne tilfælde giver både governmentalityanalysen og WPR-tilgangen redskaberne til at gå bag om det selvindlysende og kritisk dissekere de, ofte uudsagte, antagelser denne problematisering støtter sig op ad.

I nogle dokumenter benævnes problemet manglende *kvalitet* i aktiveringsindsatsen, andre steder som manglende *resultater*, *effekter* eller *virkning*. Dette forskelligartede sprogbrug i beskrivelsen af det samme problem tydeliggør, at disse begreber må forstås som såkaldte nøglekoncepter, hvis indhold ikke ligger fast, men derimod er flydende og kan variere over tid. I 1991 forklarer daværende arbejdsminister Knud Erik Kirkegaard, at aktivering ikke alene skal ”*afstemmes efter arbejdsmarkedets behov, men nødvendigvis også efter den lediges ønsker og forudsætninger*” (Kirkegaard 1991). Socialminister Karen Jespersen udtrykker en lignende pointe ift. de udsatte kontanthjælpsmodtagere i 1998, hvor hun påpeger, at aktiveringen ikke kan bedømmes som dårlig, blot fordi den ingen beskæftigelseseffekt har. Aktiveringen udfylder nemlig også en ”*social funktion og er med til at give hverdagen indhold for deltagerne*” (Jespersen 1999). Disse eksempler viser, at en virkningsfuld beskæftigelsesindsats f.eks. kan forstås som en indsats, der opkvalificerer den ledige eller giver denne et socialt indhold i sit liv.

En anden forståelse, af en effektiv eller virkningsfuld indsats, ses i flere af 00’ernes politiske reformer. F.eks. i 2006 med aftalen om ”Fremtidens Velfærd”, hvor det beskrives, at den aktive indsats skal hjælpe den ledige i arbejde:

”*Den mest effektive vej i job sikres ved at tage udgangspunkt i den lediges egen motivation og orientering mod arbejdsmarkedet*” (Fremtidens Velfærd 2006: 43).

Effektivitet forstås således som en indsats, der får folk i arbejde. Lignende forståelse af beskæftigelsesindsatsens formål beskrives også af vicedirektøren i STAR:

”*fordi vi synes det er vigtigt at fastholde, at vi inden for det her ministerium måler på om folk kommer i job eller uddannelse, for ellers så kan det på en eller anden måde være lige meget*” (Rasmussen: 15).

I dette citat ses en klar forståelse af en virkningsfuld indsats som værende en indsats, der får folk i arbejde. Dermed kan opkvalificering og forbedring af livskvalitet, uden umiddelbare jobeffekter, være

lige gyldig.

Den meget varierede forståelse af beskæftigelsesindsatsens virkning synliggør, at idealet om en effektiv og virkningsfuld indsats er en tom betegner, der fungerer som et nøglekoncept i beskæftigelsespolitikken, og potentielt kan tilskrives et hvilket som helst indhold. Alligevel ses det i politiske aftaler, analyser og debatter, at der opretholdes en dikotomisk forståelse af beskæftigelsespolitikken, som noget der enten virker eller ikke virker, hvilket naturligt må betyde, at en række effekter og virkninger placeres under rubrikken "virker ikke". Et eksempel på dette kan findes i Koch-udvalgets afrapportering, hvor de netop påpeger, at *"en større oplevelse af meningsfuldhed i indsatsen ikke nødvendigvis [er] lig med bedre effekter og vice versa"* (Koch-udvalget 2014: 89). En meningsfuld indsats er dermed ikke i sig selv en effekt.

Flere forskere har også påpeget, at målsætningen med aktiveringsindsatsen siden 2001 er indsnævret til at opnå en beskæftigelseseffekt (Bredgaard et al. 2015: 162). Med denne snævre målsætning, som grundantagelse, bliver det mere simpelt at definere, hvad der tæller som en virkningsfuld og effektiv indsats, fordi det bliver muligt at opstille faste kategorier for beskæftigelsesindsatsens målgruppe. Den brede gruppe af dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere mv. kan således anskues ud fra dikotomien "offentligt forsørget/selvforsørget", hvorved kategoriseringen understøtter den binære forståelse af, at aktiveringen enten virker eller ikke virker (Bacchi 2009: 9). Denne sammenhæng mellem måleteknikker og binære kategoriseringer ses også i de mange effektmålinger, som netop måler aktiveringens virkning ud fra om folk er blevet selvforsørget eller ej. F.eks. beskrives det i serviceeftersynet af reformen "Flere i Arbejde":

"Effekten af aktivering er opgjort som forbedringen i selvforsørgelsesgraden før og efter aktivering. Det vil sige forskellen mellem selvforsørgelsesgraden 26 uger efter og 104 uger før aktiveringen. Effekten bliver positiv, hvis den ledige i højere grad end før forsørger sig selv" (Serviceeftersyn 2005: 16).

En positiv effekt er lig med større grad af selvforsørgelse, hvorved kategoriseringen bevirker, at de forskelligartede effekter og virkninger af aktiveringen underordnes selvforsørgelseseffekten. Aktiveringsindsatser der giver ledige højere livskvalitet, gør dem ekstra motiverede eller opkvalificerer dem, kan dermed potentielt defineres som "ikke virkningsfulde", såfremt de ikke gør deltagerne selvforsørgede. I modsætning hertil kan en aktiveringsindsats, der hverken opkvalificerer, øger motivationen eller livsglæden, defineres som virkningsfuld, så længe den øger selvforsørgelsesgraden. Som nedenstående uddrag viser, betyder selvforsørgelse ikke nødvendigvis, at de ledige er kommet i job:

“For at bestemme om de ledige, der deltager i forsøget, finder beskæftigelse, ses der på, om de modtager offentlige forsørgelsesydelse. Hvis personerne ikke (længere) modtager offentlig forsørgelse, kategoriseres de som beskæftigede” (Hurtigt i gang-1 2006: 7).

Ovenstående eksempel er naturligvis sat på spidsen, men det illustrerer alligevel, hvordan noget så indlysende som at beskæftigelsespolitikken skal gøres mere effektiv, ved brug af evidensbaseret viden, kan bygge på snævre antagelser om begreberne ”effekt og virkning”.

5.1.2 Hvad koster aktiveringen?

Den anden problematisering af den eksisterende beskæftigelsespolitik henter sin begrundelse i et samfundsøkonomisk perspektiv, hvor omkostningen af den aktive beskæftigelsespolitik sættes under politisk bevågenhed. I en artikel fra 1999 af Ove Hygum kommer det økonomiske argument tydeligt frem i prioriteringen af de forskellige aktive indsatser:

”Vi bruger milliarder kroner om året på at vedligeholde og udvikle arbejdsstyrken – og de penge skal anvendes bedst muligt” (Hygum 1999).

I takt med at de forskellige aktiveringsredskaber udrulles fuldt ud i slutningen af 1990’erne, begynder der at komme et større fokus på de samfundsøkonomiske omkostninger ved aktiveringsindsatsen. I en artikel fra 2003 forklarer daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen endvidere, at det er hans ansvar som minister, *”at pengene til at bekæmpe ledigheden bliver brugt bedst muligt og mest effektivt”* (Hjort Frederiksen 2003), hvilket kobles med viden om beskæftigelseseffekten af uddannelse som aktiveringsredskab:

”Jeg forventer ikke at få ros, hvis det viser sig, at arbejdsformidlingen (AF) bruger alle pengene eller de fleste af dem på det dyreste redskab, nemlig uddannelse, når effekten ved at bruge det redskab i visse tilfælde har vist sig at være tvivlsom” (Hjort Frederiksen 2003).

Denne problematisering af, hvordan samfundet bruger pengene på aktiveringen, har været et centralt argument frem til i dag, og fremføres som argument af politikere med vidt forskellig holdningsmæssig orientering. Siden 2002 har alle beskæftigelsespolitiske reformer således indeholdt en økonomisk konsekvensberegning af reformens betydning for samfundsøkonomien. I en vismandsrapport fra 2002 beretter DØR ligeledes, at:

”Det er forsøgt at sætte tal på nogle af de samfundsøkonomiske konsekvenser af aktivering. Et forsigtigt skøn er, at aktiveringsindsatsen under ét koster samfundet netto 6 mia. kr. årligt. Det er kun privat jobtræning, der giver samfundsøkonomisk overskud, resten af aktiveringsordningerne giver underskud” (DØR 2002: 6).

Det er i denne sammenhæng særligt opkvalificeringsindsatsen, der problematiseres ift. at akteringsordningerne giver samfundsøkonomisk underskud. Dermed er det ikke blot det, at aktiveringen koster seks mia. kr., der er det essentielle i problematiseringen, men at dele af den aktive indsats giver underskud grundet dårlige beskæftigelseseffekter. Ligeledes ses det i vismandsrapporten fra 2012, at *”den aktive indsats er dyr, og derfor er det nødvendigt med et vedvarende fokus på effektiviteten”* (DØR 2012: 152). Hermed kan man sige, at viden om, ”hvad der virker” kan bruges til at opnå samfundsmæssige besparelser. Dette kommer også til udtryk i interviewet med en kontorchef fra Beskæftigelsesministeriet, der forklarer, hvad den evidensbaserede viden kan bruges til:

”Man kan bruge den viden vi skaber til at få flere i arbejde, men også til at vi kan gøre det mere omkostningseffektivt” (BM-chef: 1).

Der antydes således, at den evidensbaserede viden ikke blot kan bruges til at skabe viden om, hvad der virker for at få flere i arbejde, men også i forhold til at foretage økonomiske prioriteringer. Dette er en problematisering, der også fremhæves i interviewet med formanden for FTF, Bente Sorgenfrey:

”Krisen har gjort noget. Hver en krone bliver hele tiden vendt, og de politikere, der står på mål for økonomien, skal også kunne dokumentere, at det virker, og derfor blev der jo også lavet om i beskæftigelsespolitikken” (Sorgenfrey: 2).

Problematiseringen af det økonomiske aspekt betyder således, at politikerne i højere grad skal kunne dokumentere at forslag virker, og at det giver samfundsøkonomisk overskud. Dette uddybes senere i interviewet, når hun forklarer, at *”evidens bliver jo tit brugt politisk på at skære ned”* (Sorgenfrey: 6). Det tyder desuden på, at problematiseringen hænger sammen med den øgede tilgængelighed af viden om de enkelte indsatsers virkning. Som vicedirektøren i STAR forklarer, så vidste man ikke tidligere, hvad pengene gik til, men det er anderledes i dag:

”Vi vidste bare, at det kostede nogle penge. Man vidste, hvad man puttede ind i det af ressourcer, men man vidste ikke, hvad der kom ud. Ikke engang hvor mange borgere der kom igennem det” (Rasmussen: 4).

Den samme problematisering fremstår her igen som en central argumentation ift. prioriteringen af den aktive beskæftigelsesindsats: Aktiveringen koster mange penge, og vi skal ikke bruge penge på indsatser, der ikke virker. Dermed bliver udbredelsen af evidensbaseret viden et afgørende redskab til at foretage de nødvendige økonomiske prioriteringer.

5.1.2.1 Bagvedliggende samfundsøkonomiske antagelser

Når en problematisering skal udmøntes i de politiske beslutninger, kræver det teknikker og definitioner af, hvordan man måler den samfundsøkonomiske omkostning. Her er det gennemgående for 00'ernes reformer, at der anlægges en cost-benefit-tilgang til målingen af de samfundsmæssige omkostninger og fordele ved de politiske forslag. En cost-benefit-analyse er grundlæggende en måde at sætte monetære værdier på omkostninger og værdier. Som det beskrives i RCT-studiet "Hurtigt i gang 1", betyder denne prisfastsættelse ideelt set, at: *"alle omkostninger og benefits medregnes, uanset hvem der bærer omkostningerne, og hvem benefits tilfalder"* (Hurtigt i gang-1 2006: 68). En sådan beregning er dog særdeles omfattende og i bund og grund umulig, da der altid vil være omkostninger for bestemte aktører, der overses eller ikke kan måles i monetære værdier. I praksis udarbejdes således en forsimplet udgave af cost-benefit-analysen:

"I den foreliggende evaluering er synsvinklen mere snæver, idet problemstillingen er, om den merudgift, som afholdes af det offentlige i forbindelse med (mer-)indsatsen over for deltagergruppen (i hver region), via indsatsens beskæftigelseseffekt resulterer i mindre passive forsørgelsesudgifter end ellers. Denne afgrænsning til den "offentlige kasses synsvinkel" indebærer en betydelig forenkling af analysen" (Hurtigt i gang-1 2006: 68).

Omkostninger og fordele reduceres dermed til dem, der gælder statskassen, hvorimod f.eks. omkostninger og fordele for den enkelte ledige overses.

Ud over denne forenkling benyttes også investeringstanken som et slags nøglekoncept, der kan hjælpe med at reducere kompleksiteten i at skulle opgøre alle omkostninger og fordele af en given politik. Et beskæftigelsestiltag bliver dermed anskuet som en investering, der, ligesom alle andre investeringer, enten kan give overskud eller underskud. Denne forståelse er særlig udtalt i Koch-udvalgets rapporter, hvor de f.eks. foretager følgende udregning af revalideringsindsatsen over for de svageste ledige:

"Hvis der regnes med, at deltagerne oppebærer en effekt af revalideringen i hele deres restarbejdstid på arbejdsmarkedet (gennemsnit 25 år) skal effekten være på knap tre ugers merbeskæftigelse om året, for at investeringen i revalideringsforløbet balancerer" (Koch-udvalget 2015: 166).

Dette citat illustrerer to vigtige pointer: For det første udtrykkes ideen om, at aktiveringstiltag sættes lig økonomiske investeringer, som kun er rentable såfremt de giver overskud på langt sigt. For det andet ses det, at forudsætningen for at kunne vurdere, hvorvidt denne investering giver et afkast, hviler på en viden om beskæftigelseseffekten. Denne viden om beskæftigelseseffekter gør det ikke kun muligt at prioritere mellem forskellige aktiveringstiltag, men også mellem specifikke grupper af ledige:

”Overgår en dagpengemodtager til beskæftigelse vil den årlige offentlige økonomiske gevinst beløbe sig til 280.000 kr., mens den tilsvarende gevinst for en kontanthjælpsmodtager uden forsørgelsespligt, i gennemsnit, er 215.000 kr.” (Koch-udvalget 2015: 32).

Koch-udvalget tillægger her en monetær værdi til den enkelte arbejdsløse. Når der kan sættes konkrete tal på den lediges potentielle samfundsgevinst ud fra dennes ydelses- og aktiveringstype, bliver det dermed muligt at kategorisere den ledige ud fra om en investering i ham/hende vil give underskud eller overskud. Det er på sin vis naturligt, at råd og kommissioner, der ofte består af økonomer, har interesse i at udregne den samfundsøkonomiske konsekvens af beskæftigelsesindsatsen, men det er tydeligt, at denne investeringstilgang også spiller en central rolle i udarbejdelsen af reformer og lovforslag:

”Reformerne medfører en stigning i bruttonationalproduktet (BNP) på 5 pct. frem mod 2040, navnlig som følge af større arbejdsudbud. I dagens penge svarer det til en stigning på op mod 20.000 kr. om året pr. dansker” (Fremtidens velfærd 2006: 89).

Ovenstående citat viser, at de samfundsøkonomiske beregninger hviler på nogle bestemte antagelser om, at et øget arbejdsudbud på sigt skaber sin egen efterspørgsel og dermed øger beskæftigelsen. Brugen af cost-benefit-analyser er således ikke kun en forenkling af problemet til et rent samfundsøkonomisk spørgsmål, men indsnævres yderligere ved at binde sig op på de økonomiske teorier i Finansministeriets regnemodeller. Den dokumenterede beskæftigelseseffekt bliver her en central brik i udregningen af de samfundsmæssige omkostninger og fordele ved bestemte politiske tiltag. Sammenhængen mellem brugen af evidensbaseret viden og de økonomiske antagelser i Finansministeriet forklares også i interviewet med en chef i Beskæftigelsesministeriet:

”De økonomiberegninger - der bliver foretaget af, hvad det er for en samlet beskæftigelsesevirkning vi kan opnå med det her - de står så på tidligere evidens” (BM-chef 5).

I citatet forklares det, at finansministeriets økonomiberegninger tager udgangspunkt i den evidensbaserede viden om beskæftigelseseffekten. Dette billede genkendes også af Bente Sorgenfrey, som beskriver udfordringerne med at komme med forslag, hvor der ikke foreligger evidensbaseret viden:

”Så længe der ikke er noget erfaring eller evidens på området, så kan vi ikke sige, at det at prioritere det har en værdi på 500 mio. kr. Altså alt skal måles op i penge” (Sorgenfrey 4).

Nøglebegreber som omkostninger, fordele og investeringer, der potentielt kan forstås meget bredt, er i denne problematisering reduceret til de monetære udgifter og indtægter for statskassen. Den konkrete opgørelse af disse udgifter og indtægter bygger dog på yderligere antagelser med rod i et udbudsøkonomisk paradigme, som har afgørende konsekvenser for, hvad der kan besluttes og prioriteres rent politisk. Et eksempel er de krav, der er gældende for hhv. Dagpengekommissionens og Koch-udvalgets

forslag. Her skal anbefalingerne udregnes ved hjælp af Finansministeriets regneprincipper, hvor det er en central betingelse, at anbefalingerne ikke medfører højere strukturel ledighed, lavere strukturel beskæftigelse eller svækkelse af de offentlige finanser. Bag ved det indlysende i at prioritere beskæftigelsespolitikken ud fra, hvor ressourcerne bruges bedst muligt, ligger der altså nogle klare antagelser om, hvordan omkostninger og fordele beregnes.

5.1.3 Kritikken af det eksisterende vidensgrundlag

I den sidste problematisering handler det om kvaliteten af den tilgængelige viden. Det er således selve vidensproduktionen på beskæftigelsesområdet, der kritiseres for ikke at have den rette kvalitet. Ved en gennemgang af empirien ses det, at der efterspørges systematisk viden for at udvikle mere sofistikerede effektmålinger, f.eks. RCT-studier frem for registerundersøgelser.

Det Økonomiske Råd udgiver i efteråret 2002 en vismandsrapport, der indeholder effektanalyser af aktiveringsindsatsen over for forsikrede ledige. I rapporten fremgår det, at resultaterne af effektanalyserne er *"skuffende"*, hvilket får vismændene til at konkludere, at *"det i høj grad også er påkrævet løbende at få foretaget uvildige effektevalueringer med supplerende cost-benefit-analyser"* (DØR 2002: 9). Kritikken indikerer således, at det ikke kun er indholdet af politikken, der problematiseres, men også de eksisterende målinger af politikkens effekter. Efterspørgslen efter mere systematiseret viden på området underbygges yderligere, når vismændene fremhæver, at Danmark kunne lære af Sverige, der *"har et institut for evaluering af arbejdsmarkedspolitik (IFAU)"* (DØR 2002: 9). Tilsvarende problematisering er i fokus, da Rigsrevisionen i 2010 undersøger om Beskæftigelsesministeriet har sikret sig viden om effekten af aktiveringen af de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Her anlægger Rigsrevisionen en metodekritik, der retter sig mod Beskæftigelsesministeriets *"simple effektmål"*. Rigsrevisionen pointerer, at denne målemetode, foretaget af ministeriet i perioden 2002-2009, ikke benytter en reel kontrolgruppe:

"I undersøgelserne er før efter metoden, også kaldet det simple effektmål, anvendt. I før efter analyser benyttes personens egen fortid som kontrolgruppe. Ministeriet har derudover gennemført forsøg, der siden er blevet evalueret. En vurdering af undersøgelserne må ideelt set forholde sig til, om metoden kan sige noget om de kausale effekter af indsatserne, og om resultaterne, der fremgår af evalueringerne, dermed siger noget om effekt" (Rigsrevisionen 2010: 22).

Rigsrevisionens undersøgelse viser dermed, at Beskæftigelsesministeriet primært har benyttet før-eftermålinger og ikke RCT, som er højere i evidenshierarkiet. Som Rigsrevisionen pointerer, indeholder før-

efter-analyser ”problemer med korrektionen i forhold til konjunkturudviklingen”, hvorfor ministeriets metode kritiseres for ikke at opfange effekten af aktiveringen, idet der ikke tages højde for, ”at en stor del af aktiverede også ville have fundet beskæftigelse uden aktivering (Rigsrevisionen 2010: 24). Essensen af Rigsrevisionens kritik er, at Beskæftigelsesministeriet bør have et større fokus på at øge videnskvaliteten således, at der ikke blot foretages før-efter-analyser. Endeligt følger Rigsrevisionen op på sagen i 2013, hvor det konkluderes, at sagen kan afsluttes med følgende begrundelse:

”Beskæftigelsesministeriet fremmer gennem en videns- og evidensstrategi en mere systematisk opsamling af den eksisterende viden på området, ligesom Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemfører reviews af konkrete forsøg i forhold til ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Ministeriet har nedsat en kommission, som bl.a. skal undersøge området for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Kommissionens rapport forventes afgivet i 2014. (Rigsrevisionen 2013: 1).

Den evidensbaserede vidensstrategi indsættes tydeligt som løsningen på den manglende kvalitet af Beskæftigelsesministeriets tilgængelige viden. I den forbindelse er det dog vigtigt at påpege, at der i disse år også ses andre former for kritik af det eksisterende vidensgrundlag, hvor det ikke nødvendigvis handler om at nå højere op på evidensstigen, men nærmere at indfange andre effekter end blot selvforsørgelse (Rigsrevisionen 2013: 7). Et eksempel på dette er STAR’s arbejde med at udvikle progressionsmålinger, som netop kan indfange indikatorer på, at ledige længere væk fra arbejdsmarkedet rykker sig tættere på arbejdsmarkedet (Kontanthjælpsreformen 2013: 11). Fælles for kritikken er dog, at den eksisterende viden på beskæftigelsesområdet ikke har den rette kvalitet og må forbedres, hvilket kan anspore til igangsættelsen af flere evidensbaserede undersøgelser.

5.1.3.1 Bagvedliggende metodiske antagelser

Det er i udgangspunktet indlysende at øge kvaliteten af den tilgængelige viden. Hvad der definerer den rette kvalitet, afhænger dog af nogle specifikke antagelser om, hvilken viden der er bedre end andet. Først og fremmest er der en grundlæggende tro på det eksperimenterende design, som ideelt set kontrollerer for alle faktorer, og dermed isolerer den rene effekt af aktiveringen. Med forsøget ”Hurtigt i gang 1” plæderes der netop for denne antagelse:

”Den store fordel ved at lave et forsøg med tilfældig udvælgelse, af hvem der skal deltage i en bestemt arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, er netop, at effekten er relativt let at bestemme. Når det ikke er tilfældigt, hvem der deltager i en foranstaltning, er det typisk sværere at bestemme effekten af foranstaltningen, og der kan næsten altid stilles spørgsmålstejn ved validiteten af den bestemte effekt, bl.a. pga. pro-

blemene med at korrigere for uobserverbare forskelle mellem deltagere og ikke-deltagere” (Hurtigt i gang-1 2006: 25)

Der er en interesse i at benytte metoder så højt oppe på evidensstigen som muligt, fordi en tilfældig udvælgelse sikrer validitet og sikrer, at effekten er *”relativt let at bestemme”*. RCT-studiers fordele ift. at bestemme en effekt er dog afhængig af, at alle variable ud over interventionen holdes konstante, hvilket kan siges at støde på to centrale udfordringer. For det første er der ingen garanti for, at kontrolgruppe og deltagergruppe er fuldstændig identisk. En gennemgang af RCT-studierne fra STAR viser, at forskellene mellem grupperne udelukkende måles på ca. ti objektive karakteristika, såsom alder og køn. Trods den tilfældige udvælgelse kan der altså i teorien stadig være uobserverbare forskelle mellem grupperne. Herudover er der også den udfordring, at forsøget ikke finder sted i et fuldstændigt kontrolleret miljø, men derimod ude i virkeligheden, hvorved deltagere og kontrolgruppe potentielt kan udsættes for andre påvirkninger end selve indsatsen. Denne problematik fremgår af nedenstående overvejelser fra “Hurtigt i gang 1:

“Når de ledige deltager i flere på hinanden følgende aktiviteter, og udvælgelsen til deltagelse i de enkelte aktiviteter ikke er tilfældig, er det ret kompliceret at bestemme effekten af de enkelte aktiviteter. Det er også nødvendigt at benytte nogle ret strenge antagelser, som ikke kan afprøves ud fra data” (Hurtigt i gang-1 2006: 33).

I citatet fremgår det, at den tilsyneladende objektive metode til at bestemme effekten er afhængig af bestemte antagelser, som ikke beror på data, men derimod på forskernes antagelser og teorier. Det påpeges efterfølgende, at der trods af disse metodeproblemer vil blive givet et *“kvalificeret bud”* på beskæftigelseseffekten af aktivering (Hurtigt i gang-1 2006: 34). Den relativt sikre metode til at bestemme effekten er således reelt et kvalificeret bud frem for en objektiv sandhed, hvilket netop skyldes, at metodens validitet mindskes des mere specifikke og detaljerede sammenhænge den ønsker at fremvise effekten af. Dette diskvalificerer naturligvis ikke metodens gyldighed, idet alle metoder både har styrker og svagheder. Det kan dog være problematisk, når der på beskæftigelsesområdet i stigende grad hersker en grundantagelse om, at det kun er effektmålinger så højt på evidensstigen som muligt, der kan generere sikker og brugbar viden:

“De studier, der udvælges, skal være karakteriseret ved at bygge på veldokumenterede kvantitative undersøgelser, hvor man med en rimelig sikkerhed kan sige, at det, der afdækkes, er en kausal sammenhæng. Minimumskriteriet er derfor, at der enten er tale om et eksperimentelt eller et ikke-eksperimentelt design, hvor identifikationen af den kausale sammenhæng er godtgjort” (Effekter af ordinær uddannelse for ledige 2013: 14).

Ud over denne litteraturoversigt omkring effekterne af ordinær uddannelse, genfindes de samme antagelser i andre vidensopsamlinger, hvad end de omhandler samtaler, virksomhedsrettet aktivering osv. Denne ekskludering af bestemte metoder bliver endnu mere bemærkelsesværdig af, at disse litteraturoversigter inddrager andre effektstudier end RCT-studier. Et eksempel er matching-metoden, som grundet fraværet af tilfældig udvælgelse har væsentlige udfordringer ved at sikre ensartetheden mellem kontrol- og deltagergruppe.

Alligevel opretholdes en forståelse af, hvad der kan defineres som sikker og mindre sikker viden, hvilket også fremgår af flere folketingsdebatter i perioden. Claus Hjort Frederiksen beskriver f.eks. i et åbent samråd bevæggrundene bag igangsættelsen af forsøget “Aktive - hurtigere tilbage” på følgende måde: *“For at få en forskningsbaseret viden er forsøget tilrettelagt som et kontrolleret forsøg”* (Hjort Frederiksen 2009). Claus Hjort Frederiksen sætter således lighedstegn mellem forskningsbaseret viden og kontrollerede forsøg og opstiller dermed implicit en dikotomi, hvor andre metoder ikke er forskningsbaserede. Samme dikotomiske opstilling illustreres i en nylig udgivet evaluering af mentorordningen, hvor det fremgår, at der ikke tidligere er foretaget analyser af ordningen, der gør *“brug af videnskabeligt anerkendte metoder”* (Evaluering af mentorordningen 2015: 14). Denne opdeling imellem videnskabelig viden og ikke-videnskabelig viden kan være medvirkende til, at der igangsættes flere og flere evidensbaserede effektmålinger på bekostning af andre typer af undersøgelser. Dette indikeres i nedenstående citat af en chef i Beskæftigelsesministeriet, som beskriver, hvordan vidensproduktionen er blevet mere målrettet mod bestemte typer af viden:

“qua at der nu er lavet en evidensstrategi og der er et fokus, på hvad det egentligt er, der er brugbar viden for os, som vi rent faktisk kan basere politikudviklingen på, så tror jeg, at vi i stigende grad bruger midlerne klogere og mere målrettet end at sætte tusindvis af evalueringer i gang omkring alt muligt” (BM-chef: 4).

I forlængelse heraf beskriver chefen også, hvordan *“det ikke er en kvalitativ evaluering baseret på 10 casestudier”*, der tæller som *“rigtig evidens”* (BM-Chef: 1). Ideen om at kvalitetssikre den viden, der benyttes på beskæftigelsesområdet, bygger således på nogle forforståelser, der sætter bestemte grænser for, hvad der kan regnes for forskningsbaseret viden. Det er tydeligt, at evidenshierarkiet bruges til at definere kvaliteten af den tilgængelige viden, hvorved metoder i toppen af hierarkiet regnes for videnskabelige i modsætning til f.eks. den casespecifikke og kontekstafhængige viden i bunden af hierarkiet.

5.1.4 Opsamling

Der er fremanalyseret tre hovedproblematiseringer, der på forskellig vis har øget efterspørgslen efter evidensbaseret viden: Det politiske ønske om at effektivisere beskæftigelsesindsatsen har øget efterspørgslen efter viden, om hvad der virker. Samtidig har ønsket om at foretage økonomiske prioriteringer stillet konkrete krav til den evidensbaserede videns anvendelsesmuligheder. Og endelig har bestemte metodiske antagelser fremmet efterspørgslen efter en bestemt type af effektmålinger. Kombinationen af disse problematiseringer, og de bagvedliggende antagelser de beror på, kan dermed siges at have indsat en efterspørgsel efter en meget specifik form for vidensproduktion. Disse fund åbner op for en kritisk analyse af, hvad der overses ved at evidensbasere beskæftigelsespolitikken. I det følgende afsnit vil det derfor blive undersøgt, hvordan disse problematiseringer er blevet adresseret, og hvilke effekter det kan have medført for problemforståelsen og beslutningsprocessen omkring beskæftigelsespolitikken.

5.2 Konsekvenser for beskæftigelsespolitikken

I følgende afsnit vil begreberne omkring diskursive, subjektiverende og konstitutive effekter blive brugt til synliggøre de måder, hvorpå den evidensbaserede videns iboende logikker og rationaler kan indsætte sig i sproget, argumenterne, beslutningerne på beskæftigelsesområdet.

Det er således alternative og forholdsvis omfattende effektbegreber, der arbejdes med i følgende analyse. Af samme grund vil disse *effekter* blive benævnt som *konsekvenser* i resten af denne og følgende analyse, for at adskille begrebet fra den betydning af effekter, som bl.a. fremgår af traditionelle effektmålinger. Der er fremanalyseret følgende to overordnede konsekvenser for problemforståelsen og beslutningsprocessen af evidensbaseret politikudvikling:

- Evidensbaseret viden medvirker til at reducere ledighedsproblemets kompleksitet ved at simplificere problemstillingen og løsningerne.
- Evidensbaseret viden medvirker til at reducere den politiske deliberation ved at udviske politiske holdninger og modsætninger.

5.2.1 Reduktion af ledighedsproblemets kompleksitet

I perioden siden 2001 kan der hos politikere og centraladministration ses en fælles udtalt målsætning om at reducere ledighedsproblemets kompleksitet, hvad end dette sker via ny lovgivning, ny viden om hvad der virker/ikke virker eller en vekselvirkning mellem lovgivningen og generering af ny viden. Man

skal ikke være blind for, at den snævre målsætning om, at alle ledige skal hurtigst muligt i job allerede ekspliciteres i starten af 00'erne, før den evidensbaserede viden udbredes på beskæftigelsesområdet. Reduktionen i problemrepræsentationens kompleksitet er allerede godt på vej, efter at kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister og andre grupper fra socialområdet underlægges beskæftigelsesområdet i 2001, og antallet af aktiveringsredskaber reduceres til tre overordnede kategorier i 2002. Daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen skriver f.eks. i en artikel fra 2003, at *”vi giver tilbud alene med det formål at få de ledige hurtigst muligt i arbejde”* (Hjort Frederiksen 2003). Forinden har Socialministeriet i 2001 introduceret arbejdssevnemetoden, der kan ses som startskuddet til en udvikling, hvor ledige udelukkende kategoriseres ud fra deres arbejdssevne (Arbejdssevnemetoden 2001).

Det vil samtidig være en forsimpning at forstå perioden frem til i dag som en kontinuerlig indsnævring af målsætning, redskaber og problemforståelse, idet der specielt efter 2011 argumenteres for en mere individuel og helhedsorienteret indsats over for de svageste ledige (Kontanthjælpsreformen 2013). Mange af de analyserede reformtekster og kommissionsrapporter har derfor en tydelig dobbelthedsitet ift. både at henvise til, hvad der virker og har selvforsørgelseseffekt, men også, hvad der er godt for den enkelte ledige i et mere bredt perspektiv. Denne dobbelthedsitet illustreres tydeligt i nedenstående uddrag fra den første rapport af Koch-udvalget:

”Den aktive beskæftigelsesindsats skal bidrage til at bringe den enkelte ledige i varig beskæftigelse hurtigst muligt. Der skal fokus på relevant opkvalificering, såfremt det er nødvendigt for, at den enkelte ledige står bedre rustet til at opnå varig beskæftigelse. Den aktive indsats skal sikre, at de ledige overholder deres rådighedsforpligtelse, men indsatsen skal samtidig tage udgangspunkt i den enkelte og i højere grad bygge på tillid” (Koch-udvalget 2014: 12).

Dette uddrag indfanger nogle af beskæftigelsespolitikkenes paradokser: F.eks. de mulige modsætninger mellem beskæftigelsens kvalitet og tidsramme for, hvornår den ledige kan komme i job; eller forholdet mellem individuel opkvalificering og arbejdsmarkedets behov; eller behovet for kontrol med den lediges rådighedsforpligtelse kontra tillid til den enkelte. Afvejningen imellem disse målsætninger er grundlæggende et politisk valg og varierer derfor også i perioden siden 2001. Perioden kan således ikke forstås som domineret af én entydig målsætning, hvis eneste årsag er fremkomsten af evidensbaseret viden. Det er dog målet med følgende afsnit at vise, hvordan mange af de gængse problemstillinger, mål, antagelser mv. i nutidens beskæftigelsespolitik afspejler sig i de evidensbaserede undersøgelser. Dette skal synliggøre, at samspillet mellem evidensbaseret viden og politiske prioriteringer reducerer kompleksiteten på området, ved at fordre en stærkt forsimplet problemforståelse.

5.2.1.1 Simplificering af politikken mål

Det er et velkendt faktum, at beskæftigelsespolitikken officielle målsætning er at få flest muligt ledige i job eller uddannelse, og at aktiveringen skal understøtte dette mål. Denne målsætning er i og for sig ukontroversiel, men den er alligevel stødt på udfordringer i takt med, at målsætningen siden 2001 er blevet udvidet til en stadig større gruppe af ledige. Det er således påvist, at selve reduktionen af ledighedskategorier fra fem i midten af 00'erne til to i dag (job/uddannelsesparat eller aktivitetsparat) kraftigt har forøget gruppen af ledige, for hvem beskæftigelse er det umiddelbare mål (Nielsen 2015). Samtidig er aktiveringsindsatsen blevet afgrænset til udelukkende at have et job- eller uddannelsessigte, også for dem, der umiddelbart ikke vurderes job/uddannelsesparate. Siden 2001 er samtaler blevet til job-samtaler, selvvalgt uddannelse til jobrettet uddannelse og jobcentre er blevet oprettet med flere jobkonsulenter end socialrådgivere. Som det fremgår af Rigsrevisionens beretning til Beskæftigelsesministeriet i 2010, er målsætningen den samme for alle ledige:

”Beskæftigelsesministeriet har videre oplyst, at den overordnede forandringsteori er ens for arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, jf. de lovgivningsmæssige rammer” (Rigsrevisionen 2010: 22).

I opfølgningen fra 2013 beskrives indholdet af denne forandringsteori mere specifikt til at omhandle, hvorvidt *”borgere kommer i job/ selvforsørgelse eller uddannelse”* (Rigsrevisionen 2013: 7).

Denne velkendte udvikling har mange politiske, strukturelle og organisatoriske årsager. Men ud fra forståelsen af konstitutive konsekvenser kan det dog være givtigt at anskue den ensartede målsætning som en konsekvens af, at politikken skal gøres målbar. Tilrettelæggelsen af effektmålinger er afhængige af, at målsætningen med indsatsen fremgår tydeligt, at denne målsætning kan operationaliseres og ikke mindst kvantificeres. Sådanne klare målsætninger findes dog sjældent i en virkelighed med mange forskellige aktører og interesser, hvilket allerede påpeges i det første RCT-studie på arbejdsmarkedsområdet i Danmark (Langager 1996). Dette studie undersøger effekten af AMU-kurser og vælger at tage udgangspunkt i en målsætning om efterfølgende beskæftigelse, selvom dette faktisk ikke fremgår af den lovgivningsbestemte målsætning med kurserne, som er at øge, vedligeholde og forbedre arbejdssøgendes erhvervskvalifikationer (ibid.: 43-44). Brugen af beskæftigelsesindikatoren giver dog god mening, idet den er let at operationalisere og væsentligt nemmere at måle og kvantificere end f.eks. forøget erhvervskvalifikation eller motivation. Den efterfølgende beskæftigelsesgrad sættes således som indikator for, om aktiveringsindsatsen er effektiv, på trods af at denne målsætning ikke fremgår af AMU-kursets lovgrundlag. Beskæftigelses- eller selvforsørgelseeffekten har også sidenhen været det entydige effektmål i de efterfølgende RCT-studier på beskæftigelsesområdet.

Det er derfor ikke kun et politisk ønske at forenkle og ensrette målsætningen i beskæftigelsespolitikken; det er også en nødvendig forudsætning for at kunne foretage effektmålinger af indsatsen. Der kan således være tale om en såkaldt avanceret målefiksering (Dahler-Larsen 2014), hvor indikatoren forsørget/selvforsørget ikke blot bliver et middel til at belyse beskæftigelsespolitikken, men også efterhånden kommer til at definere, hvad der kendetegner en god beskæftigelsespolitik. Denne tendens beskrives også af en chef i Beskæftigelsesministeriet, som forklarer, at *”det man kan regne på og måle effekter af, det er det, der så kommer til at determinere indsatsen”* (BM-chef: 9). Dikotomien forsørget/selvforsørget giver dermed nogle diskursive konsekvenser, idet f.eks. mål om borgerens livskvalitet, sundhedstilstand og tilfredshed med indsatsen ekskluderes fra politikken og evalueringen af denne. Et eksempel på dette er udviklingen i politikken over for syge ledige, hvor f.eks. forsøget ”Aktive – Hurtigere tilbage” (2010) forsøgte at måle selvforsørgelsesgraden hos sygedagpengemodtagere, der fik en tidligere og mere intensiv jobrettet indsats. Forsøget viste ingen samlet selvforsørgelseseffekt, men sidenhen er det alligevel blevet problematiseret, at indsatsen over for sygedagpenge- og kontanthjælpsmodtagere ikke har været tilpas jobrettet. I Koch-udvalgets rapport kritiseres det f.eks.:

”(...) at de første aktiviteter, der blev registreret i borgernes indsatsplaner typisk ikke var beskæftigelsesrettede aktiviteter, men i højere grad behandlingstilbud, tilbud om kost og motion, psykolog, genoptræning samt mentor og støttekontaktpersoner, jf. figur 5.3, mens de ”klassiske” tilbud fra beskæftigelsesindsatsens redskabsvifte, herunder uddannelsestilbud, hjælpemidler, løntilskud og virksomhedspraktik kun i begrænset omfang blev brugt som første aktivitet” (Koch-udvalget 2015: 108).

Der er altså en klar intention om, at beskæftigelsesfokusset har forrang for andre mulige problemer den ledige måtte have, hvilket vicedirektøren i STAR, Helle Rasmussen, påpeger hænger tæt sammen med den viden, der er tilvejebragt på området:

”man skal have noget beskæftigelse oveni ellers hjælper det ikke. Altså du kan komme dig over en depression, men du kommer ikke i arbejde. Piller får dig ikke i arbejde” (Rasmussen: 12).

Det interessante i ovenstående citat er netop, hvor tydeligt den helbredsmæssige problemstilling affejes. Hun beskriver i en indskudt sætning, at man godt kan hjælpes til at komme sig over en depression uden beskæftigelsesrettede tiltag, men det primære formål er at få personen i arbejde. Selvom Helle Rasmussen naturligvis er bevidst om, at helbredet har en betydning for beskæftigelsen, udelukkes indsatser og aktiviteter uden klart jobsigte fra problemforståelsen. At denne diskursive udelukkelse af ikke-jobrettede tiltag er meget dominerende, bekræftes af flere af de interviewede fra fagbevægelsen. LO-

konsulent David Hedegaard beskriver f.eks. de midler, som LO måtte tage i brug for at få uddannelsesaktivering på dagsordenen:

”Vi reformulerede selve uddannelse til, at vi kaldte det jobrettet uddannelse, og det blev købt, fordi så er det mere målrettet. Det lykkedes os sådan set at lave en "reframing" af det, så det lige pludselig gav mening. Man siger jo, at det ikke gav mening før, det mener jeg så ikke er rigtigt, men omvendt var det det, der skulle til for at få en politisk opbakning” (Hedegaard: 4).

Citatet indikerer, at den indsats, der ikke umiddelbart kan føre i direkte beskæftigelse, ikke har politisk gang på jord. Forhold såsom manglende kvalifikationer, dårligt helbred, misbrug, social eksklusion mv., er således kun problemer i den forstand, at de afholder ledige fra at tage et arbejde eller udbyde deres arbejdskraft.

5.2.1.2 Homogenisering af politikken målgrupper

Ovenstående diskursive eksklusionsmekanismer får også subjektiverende konsekvenser, idet beslutningstagere og embedsværket begynder at anskue den ledige som en person, hvis eneste problem er ledighed. Dette blik på den ledige ses ikke mindst i de førnævnte forenklede ledighedskategorier. Men også den organisatoriske sammenlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet, og ensretningen af redskabsviften på tværs af ledighedsgrupper, illustrerer dette blik. Siden 2001 er der altså sket en generel homogenisering af forståelsen af en bred gruppe af ledige, hvilket igen har nogle lighedstræk med antagelserne bag de evidensbaserede undersøgelser.

Det ligger i metoden bag forskellige typer af effektmålinger, inklusiv eksperimenter, at den fundne effekt er et gennemsnit over en bredere population. Den praktiske anvendelighed af disse gennemsnitsbetragtninger hviler dels på, at kontrolgruppe og indsatsgruppe er identiske på alle parametre ud over indsatsen, men også at begge grupper er repræsentative for den større population, som indsatsen muligvis skal omfatte efterfølgende. Dette sidste forhold er særdeles vigtig for de mange forsøg, der siden 2005 er igangsat på beskæftigelsesområdet. Disse forsøg kan være nok så solide og valide i sammenligningen mellem kontrol- og indsatsgruppe, men hvis ikke disse grupper også er sammenlignelige med resten af den ledige befolkning, så kan de fundne effekter ikke forventes at genfindes hos andre ledige. Her opstår dog en mulig modsætning mellem målingen af en gennemsnitseffekt og udbredelsen af denne effekt til en større population: Des mere specifik defineret målgruppe, der findes en effekt for, des nemmere er det at finde en lignende målgruppe i den bredere befolkning. Samtidig viser forsøgene dog, at des mere specifik målgruppe man ønsker at give et effektmål på, des større usikkerhed behæftes til resultaterne. I forsøget ”Hurtigt i gang 1”, der finder en generel positiv effekt på selvforsørgelsesgraden

ved en intensiv tidlig samtale- og aktiveringsindsats, forsøges det specificeret, hvilke typer af ledige i deltagergruppen, der opnår størst selvforsørgelseseffekt. Her må det dog konkluderes:

”Ved vurderingen af de ovennævnte forskelle i beskæftigelseseffekten mellem forskellige grupper af ledige skal der gøres opmærksom på, at resultaterne er behæftet med en vis statistisk usikkerhed. Når der tages højde for den statistiske usikkerhed, kan der faktisk ikke påvises forskelle mellem beskæftigelseseffekten for de forskellige grupper af ledige” (Hurtigt i gang-1 2006: 32).

Efterfølgende forsøg finder lignende metodeproblemer, når gennemsnitseffekten bliver forsøgt målt på mere specifikke undergrupper, hvorfor der i mange tilfælde er en grænse for, hvor disaggregerede resultater, der kan udledes fra effektmålingerne. Som det også påpeges af beskæftigelseschef Vibeke Jensen i Århus Kommune, viser forsøgene noget om *”gennemsnitsborgeren”*, hvorfor det er vigtigt ikke at foranlediges til at tro, at denne effekt nødvendigvis er den samme for *”udkanten af populationen”* (Jensen: 1).

Omfanget af de evidensbaserede resultaters gyldighed afhænger således af, hvor tæt ledige i udkanten af populationen er på gennemsnitsborgeren. Det er således ikke ligegyldigt, hvilke antagelser man gør sig om gruppens homogenitet, idet en forståelse af en homogen ledighedsgruppe, alt andet lige, øger gennemsnitseffektens gyldighedsområde. I dag relaterer en effektmåling af tilfældigt udvalgte aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere sig således til en væsentligt større population, end det havde været tilfældet for ti år siden, hvor samme type af ledige var placeret i fire forskellige kategorier fra matchgruppe to til fem. Effektmålingernes gyldighedsområde kan dermed siges at blive forøget i takt med, at lovgivningen udvider de officielle ledighedskategorier.

Der ses også flere eksempler på, at ensretningen i indsatsen overfor forskellige typer af ledige finder begrundelse i effektstudier:

”Som reglerne er nu, gælder der lempeligere aktiveringskrav for de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige. Men rent faktisk er effekten af aktivering i de fleste tilfælde mindst lige så høj som for de arbejdsmarkedsparede på de samme ydelser” (Serviceeftersyn 2005: 16).

Citatet stammer fra et såkaldt serviceeftersyn af reformen *”Flere i Arbejde”* og påpeger muligheden for at give samme indsats til arbejdsmarkedsparede og ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, fordi effekten er ens for disse grupper. I den senere kritik fra Rigsrevisionen indikeres det dog, at ensretningen af indsatsen hovedsagligt byggede på antagelser frem for reelle effekter. Rigsrevisionen skriver således, at Beskæftigelsesministeriet begrundede deres hidtidige indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige med, at samme indsats virker for arbejdsmarkedsparede ledige:

”Der var imidlertid belæg for, at den aktive indsats virkede for dagpengemodtagere, hvilket lå til grund for at udvide den aktive beskæftigelsesindsats til også at gælde hele gruppen af kontanthjælpsmodtagere” (Rigsrevisionen 2010: 24).

Som Rigsrevisionen påpeger, har det dog efterfølgende vist sig svært at sandsynliggøre samme effekter for svagere ledige. Forsøgene ”Hurtigt i gang 1 og 2” fandt øget selvforsørgelsesgrad hos arbejdsmarkedspartate nyledige, der blev udsat for en mere intensiv samtale- og aktiveringsindsats. De efterfølgende forsøg ”Alle i gang” og ”Aktive – hurtigere tilbage” søgte at genfinde disse effekter hos hhv. langtidsledige og sygedagpengemodtagere, men fandt ingen positive effekter på selvforsørgelsesgraden. Ideen om, at samtaler er et særdeles effektivt redskab for alle ledige har dog alligevel udmøntet sig i nyere reformer for både dagpenge-, sygedagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, hvilket Helle Rasmussen fra STAR beskriver på følgende måde:

”Kan I huske ”samtalefabrikken” og sådan nogle ting folk gik rundt og sagde? Det gør folk ikke mere. Der ligger helt ny solid viden, både dansk og internationalt, om at det virker” (Rasmussen: 9).

Der er altså umiddelbart en tendens til at positive effekter for én gruppe af ledige også antages at virke for en anden gruppe af ledige. Disse antagelser beror netop på en grundlæggende subjektivering af den ledige, hvor den eneste forskel på ledige og den arbejdende befolkning netop bliver fraværet af beskæftigelse. Bacchi beskriver, at subjektivering ofte sker ved det Foucault kaldte ”delingspraksisser”, hvor der sættes et klart skel mellem to grupper (Bacchi 2009: 16). Når spørgsmålet om man har et job, bliver indsat som eneste distinktion mellem ledige og resten af befolkningen, er det medvirkende til, at en yderst heterogen gruppe af ledige defineres ud fra det ene fællestræk, at de er uden job. Denne subjektiverende tendens kan netop siges at finde opbakning i de evidensbaserede undersøgelsers fokus på forsørget/selvforsørget dikotomien. Siden forsøget ”Hurtigt i gang 1” er målinger af selvforsørgelseffekten således blevet udbredt til stadig flere ledighedstyper. Og når man ikke har kunne finde selvforsørgelseffekter i forsøgene, så har ræsonnementet sjældent været, at selvforsørgelse måske er en dårlig indikator for indsatsens effekt, eller at indsatsens jobfokus rammer ved siden af de mere presserende problemer, som disse ledige står overfor. Nedenstående uddrag stammer fra forsøget ”Aktive – hurtigere tilbage”, hvor der som nævnt ikke blev fundet nogen effekt af intensive samtaler på sygedagpengemodtagernes selvforsørgelsesgrad:

”Sammenholder man den negative sammenhæng mellem effekt og brugertilfredshed med sagsbehandlerens og borgerens oplevelse af indsatsen, er der indikationer på, at et klart jobrettet sigte og klare krav til den sygemeldte fremmer tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Dette bør indtænkes i sagsbehandlerens samtale-

teknik, således at samtalerne bliver jobrettet frem for sygdomsorienteret” (Aktive – Hurtigere tilbage 2010: 23).

I stedet for at overveje om en jobrettet indsats nødvendigvis virker for syge mennesker, bliver konklusionen, at samtalerne ikke var jobrettede nok og ikke stillede klare nok krav til den sygemeldte. Dette begrundes netop i, at man kunne finde en negativ sammenhæng mellem den lediges tilfredshed med samtalen og den efterfølgende selvforsørgelsesgrad. At tage hensyn til den lediges sygdom eller oplevelse af indsatsen, bliver dermed anskuet som en hæmsko for opnåelse af en effekt. En konstitutiv konsekvens af den evidensbaserede viden kan dermed blive, at bestemte redskaber bredes ud til en differentieret gruppe af ledige, fordi man via delingspraksisserne antager, at de ledige er så homogene, at redskabet virker for alle.

5.2.1.3 Reduktion af politikken virkemidler

Ovenstående uddrag fra forsøget ”Aktive – hurtigere tilbage” synliggør også, at den evidensbaserede viden, foruden at give et endimensionelt billede af den lediges problem, også indsætter et fokus på incitamenter som eneste brugbare virkemidler.

Adfærdsregulering ved hjælp af incitamenter har altid været en del af aktiveringsindsatsen. I reformen ”Flere i Arbejde” fra 2002, såvel som i fastsættelsen af kontanthjælpsloftet i 2015, er argumenter om, at ”det skal kunne betale sig at arbejde” centrale. De mange effektmålinger i den mellemliggende periode har dog med stor sandsynlighed øget opmærksomheden på, hvordan det ikke kun er i fastlæggelsen af ydelsesniveauet, men også i tilrettelæggelsen af aktiveringsindsatsen, at man kan sigte mod den lediges incitamenter til at blive selvforsørget. Simple før-efter-målinger har mange ulemper ift. effektens validitet, men må, alt andet lige, siges at indfange programeffekten af indsatsen, da effektmålingen først foretages efter endt aktivering. En funden effekt må derfor forventes at skyldes programmets opkvalificerende indhold. Mere sofistikerede målemetoder, og en generel forøgelse af tilgængelig data, har dog muliggjort, at den ledige kan følges tæt i hele ledighedsforløbet, hvorved det også bliver muligt at indfange motivations- og fastholdelseseffekterne. Hermed opnås der viden om, hvordan aktiveringsindsatsen også kan have en virkning inden dens afslutning, enten ved at afskrække folk fra at fortsætte på forsørgelsesydelsen eller øge motivationen for at blive i systemet indtil aktiveringen er ovre. Når denne viden kobles med en målsætning om, at den ledige hurtigst muligt skal opnå selvforsørgelse, får den aktive indsats ikke blot et opkvalificerende, men også et afskrækkende sigte.

At forøgelsen af motivationseffekten og formindskelsen af fastholdelseseffekten er centrale pejlemær-

ker for beskæftigelsespolitikken, er tydeligt i de øgede muligheder for punktsanktioner, straksaktivering og generelt forkortelse af aktiveringstiltagenes tidsramme, som er indført i de senere år (f.eks. Kontant-hjælpsreformen 2013 og Beskæftigelsesreformen 2014). Denne prioritering af motivationseffekten beskrives også direkte af Beskæftigelsesministeriet, som i visse tilfælde slet ikke forventer opkvalificerings-effekter af aktiveringsindsatsen:

”Ministeriet har videre oplyst, at for ”Ny chance til alle” blev det skønnet, at motivationseffekten bl.a. som følge af ydelsesændringer og refusionsomlægninger forventedes at være den vigtigste dynamiske effekt, dvs. at der ikke blev indregnet en opkvalificeringseffekt af aktiveringsindsatsen” (Rigsrevisionen 2010: 20).

Selve forståelsen af aktiveringens mulige effekter kan dermed være medvirkende til, at redskaberne efterhånden retter sig mere mod adfærdsregulerende incitamenter end opkvalificering. Det skal påpeges, at alle RCT-studier tilrettelagt af STAR forsøger at indfange både motivations-, fastholdelses- og programeffekt. Der er dog flere tegn på, at sådanne forsøg har lettere ved at indfange de to første typer af effekter. Dette skyldes bl.a., at forsøgene sjældent kan sige noget uddybende om indholdet af indsatsen, f.eks. hvad der tales om i de konkrete samtaler. Uden denne viden bliver det selvsagt vanskeligt at forklare, hvordan en indsats virker opkvalificerende. Herudover egner valget af effektindikator (selvfor-sørget) sig bedre til at indfange motivations- og fastholdelseseffekten end opkvalificeringseffekten. Hvis forsøgsgruppen i højere grad end kontrolgruppen forlader beskæftigelsessystemet umiddelbart inden aktivering, eller i mindre grad forlader det under aktivering, er det således klare indikationer på en øget/mindsket motivation for at forlade systemet. I modsætning hertil kan man sagtens have opnået nye kvalifikationer eller kompetencer uden at komme i beskæftigelse umiddelbart efter endt aktivering. Denne skævvridning ift. motivationseffekten ses også i forsøgenes klare definitioner af de kvantitative (målbare) dele af forsøgsindsatsen: F.eks. den tydelige beskrivelse af antallet af samtaler, som forsøgs-kommunerne skal afholde. I modsætning til dette fastlægges det kvalitative indhold af samtalerne ikke nærmere. I evalueringen af forsøget ”Aktive – Hurtigere tilbage” beskrives det at:

”Ifølge sagsbehandlerne er der en tendens til, at samtalerne med tiden bliver af overfladisk karakter og uden reelt indhold. I enkelte jobcentre har man derfor valgt at neddroge de ugentlige samtaler over for visse målgrupper. I andre jobcentre har man valgt at foretage korte telefoniske samtaler i sager, hvor der ud fra et fagligt skøn ikke vurderes at være behov for tæt opfølgning” (Aktive – Hurtigere tilbage 2010: 6)

En årsag til dette manglende indhold af samtalerne kan netop være, at Styrelsen ikke har fokuseret på at definere et meningsfuldt indhold af samtalerne, fordi samtalerne programeffekt har været mindre vigtig end motivationseffekten ved at blive tvunget til at deltage i mange samtaler. Indikationer på denne

forfordeling af programeffekten ses allerede i forsøget ”Hurtigt i gang 1”, hvor de klart stærkeste selvforsørgelses effekter findes fra det tidspunkt, hvor deltagerne får brev om, at de er udvalgt til en særlig intensiv indsats og indtil opstarten af denne indsats. Selvforsørgelsesgraden i kontrol- og deltagergrupper nærmer sig således hinanden des længere i forsøget målingen finder sted, selvom det er på længere sigt, at programeffekten netop burde vise sig. I forlængelse heraf kan fraværet af en selvforsørgelses effekt i ”Aktive – Hurtigere tilbage”, og lignende forsøg med svagere ledige, netop skyldes, at disse grupper dårligt kan motiveres til at forlade beskæftigelsessystemet, da de har problemer ud over ledighed.

De diskursive og subjektiverende konsekvenser af de evidensbaserede målemetoder er dog medvirkende til, at der fortsat fokuseres på incitamenternes betydning for disse lediges egenmotivation. Dermed kan en konstitutiv konsekvens af brugen af evidensbaseret viden være, at der opstår nogle særegne standarder for beskæftigelsesindsatsen og de lediges handlemonstre. Normer om brugertilfredshed, meningsfuldhed og at færdiggøre det man starter på, som ofte tillægges positiv værdi, bliver i beskæftigelsesindsatsen udtryk for risici og uhensigtsmæssig adfærd. Dette paradoks illustreres tydeligt i Koch-udvalgets afrapportering:

”Medindflydelse, valgfrihed og individuel indsats kan potentielt styrke den enkeltes oplevelse af indsatsen som værende meningsfuld og dermed øge motivationen for at få udbytte af indsatsen. Samtidig viser analysen i kapitel 5, at en væsentlig del af de positive effekter i beskæftigelsesindsatsen netop skyldes, at klare og konsekvente krav om jobsøgning og deltagelse i en aktiv indsats øger lediges motivation for at finde ordinær beskæftigelse” (Koch-udvalget 2014: 24).

I citatet bliver meningsfuldhed og en udbytterig indsats beskrevet som forhold, der kan risikere at mindske motivationseffekterne. På samme måde beskriver Rigsrevisionen det som negativt, at der er en lille fastholdelseseffekt hos aktiverede kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe fire, således at de ikke-aktiverede i højere grad har forladt systemet og *”ikke har hverken offentlig forsørgelse eller selvstændig indtægt”* (Rigsrevisionen 2010: 34). Målet om selvforsørgelse og frygten for fastholdelseseffekt medfører således, at det vurderes som en større succes, at svage ledige står uden fast indtægt, end at de færdiggør et aktiveringsprojekt, der muligvis kan give dem nogle kompetencer til at forbedre deres situation på længere sigt.

Denne tendens til at fokusere på aktiveringens fastholdelseseffekt er dog ikke kun gældende over for de svageste ledige, men ses også i bedømmelsen af hele uddannelsesaktiveringsindsatsen, hvis andel af den samlede aktiveringsindsats er faldet markant siden starten af 00’erne. LO-konsulent David Hedegaard

ser dette fald som en direkte konsekvens af det underliggende paradigme i beskæftigelsespolitikken og evidensforskningen:

”Det skyldes det faktum, at man opererer med økonomiske incitamenter som et underliggende regime for det hele og det er også derfor, at uddannelse er et vanskeligt emne, fordi man opererer med et kort beskæftigelsessigte. Det skyldes antagelsen om det økonomiske og egennyttemaksimerende individ. Nu er man så alligevel begyndt at arbejde med behaviour og nudging i Dagpengekommissionen, som jo egentlig bare er en afart af det, men ikke en revolution af det” (Hedegaard: 6).

Citatet illustrerer, at forståelsen af den ledige, som et egennyttemaksimerende og rationelt individ, er så gennemgående for både den nuværende beskæftigelsespolitik og evidensstanken, at kritik af denne tilgang ikke fører til afgørende ændringer, men blot alternative måder at indpode incitamenterne i den ledige. Den aktuelle afrapportering fra dagpengekommissionen blev flere steder beskrevet som dødstødet til forståelsen af den ledige som ”det økonomiske menneske” (Lykkeberg 2015), men som chefkonsulent i Dansk Metal, Jens Frank, påpeger, er næsten alle analyser i rapporten ”*incitamentsanalyser*” af, hvordan man kan få den enkelte ledige til at agere rationelt (Frank: 7). Det tyder derfor på, at de underliggende antagelser, der ligger i den evidensbaserede forskningsmetode er svære at vende sig bort fra, når først de er blevet en systematiseret del af vidensgenereringen på området.

Herudover indikerer citatet fra LO-konsulent David Hedegaard også, at selve tidsrammen for målingen af effekten er med til at favorisere bestemte typer af politik og indsatser frem for andre. Der er et tydeligt sammenfald mellem de beskæftigelsespolitiske målsætninger om at få den ledige hurtigst muligt i job, og effektmålingers udfordringer med at isolere den uafhængige variable. Des længere tidshorisont, des sværere er det at holde alle andre variable end interventionen konstant. Denne problematik beskrives i alle RCT-studierne, hvor muligheden for at indfange opkvalificerende effekter af indsatsen hæmmes af en ”*relativt kort observationsperiode*” (Hurtigt i gang-1 2006: 8). En observationsperiode på mellem tre måneder og et år er muligvis fuldt dækkende for arbejdsmarkedssparate ledige, men hvis en lignende tidsramme anlægges for indsatsen for de svageste ledige, kan det muligvis skævvride vurderingen af den pågældende indsats. I en effektmåling af mentorordningen for de svageste kontanthjælpsmodtagere konkluderes det, at ordningen ingen effekt har fordi:

”Resultaterne af effektmålingen tyder ikke på, at mentorstøtte hjælper de borgere, der modtager en sådan støtte, til at komme i ordinær beskæftigelse eller uddannelse – i hvert fald ikke inden for det første halvandet år efter, at mentorstøtten iværksættes” (Evaluerings af mentorordningen 2015: 114).

Dette resultat har den konkrete konsekvens, at Claus Hjort Frederiksen efterfølgende har bebudet, at der skal skæres ned på brugen af mentorordningen (Hjort Frederiksen 2015). Da mentorordningen tildeles de kontanthjælpsmodtagere, der er længst væk fra arbejdsmarkedet og succeskriteriet fastholdes til at være beskæftigelse eller uddannelse, kan det diskuteres, hvorvidt en målbar effekt er realistisk inden for denne tidsperiode. Udfordringerne med at holde andre variable konstante tyder derfor på, at målemetoderne i de evidensbaserede undersøgelser er konstituerende for den relativt korte tidsramme, hvor indenfor man forventer, at beskæftigelsesindsatsen har sin virkning.

5.2.1.4 Opsamling

Foregående afsnit har vist, hvordan reduktionen i forståelsen af ledighedsproblemets kompleksitet har vundet indpas igennem en indsnævring af målsætningen, homogenisering af ledighedsgruppen og forenkling af indsatsens midler. Det er desuden sandsynliggjort, at denne udvikling ikke kun kan forstås ud fra politiske motiver, men også hænger tæt sammen med udbredelsen af evidensbaseret viden. Evidensbaserede undersøgelser stiller således nogle implicitte og eksplicite krav til sit undersøgelsesobjekt og bygger på nogle antagelser og logikker, som fordrer enkle kvantificerbare målsætninger, ensartede målgrupper, fokus på motivations- og fastholdelseeffekt og relativt afgrænsede observationsperioder. Hermed tydeliggøres det, at evidensbaseret politikudvikling kan udgøre en form for magtudøvelse og styring ved at strukturere den politiske forståelse af ledighedsproblemets kompleksitet.

5.2.2 Reduktion af deliberation

Foregående afsnit havde fokus på konsekvensen for problemforståelsen bag den førte beskæftigelsespolitik, hvorimod følgende afsnit vil undersøge den evidensbaserede videns betydning for debatten og konsensusdannelsen i beslutningsprocessen.

5.2.2.1 Negligering af særinteresser og holdninger

I interviewene med repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter og centraladministrationen er det gennemgående, at de oplever, at beslutningsprocessen i dag er langt mere præget af viden og data end det var tilfældet for 15-20 år siden. Helle Rasmussen beskriver forskellen mellem tidligere tiders politiske forhandlinger og nutiden på følgende måde:

“Så skrev man det ned på en liste og så var der forhandlinger og så satte man nogle penge af til det og så blev det en lov og så var det det. Og sådan foregår det ikke mere. Altså nu er det jo langt mere datadrevet og politikerne efterspørger om vi ved de ting, der bliver puttet ind, om de virker, og vi prøver at finde

ud af om forslaget angår en lille eller stor gruppe, og hvad man kan lægge ind af adfærdsændringer og hvad koster det, og hvor sikker er den evidens. Det er en helt anderledes proces i dag end det var dengang” (Rasmussen: 1).

Det beskrives af vicedirektøren fra STAR, hvordan forhandlingerne tidligere primært byggede på forskellige interesser, som blev noteret på ”en liste”, hvorefter der blev forsøgt besluttet et kompromis. I dag er det derimod ikke interesserne der er i centrum, men viden om virkning, omkostning og hvor stor evidensen er for det. Dette underbygges også af beskæftigelsesministeren, som giver Rigsrevisionen ret i, *”at viden om effekt i videst muligt omfang skulle danne grundlag for at træffe politiske beslutninger”* (Rigsrevisionen 2013: 2). Et lignende billede gives af arbejdsmarkedets parter, som påpeger, at deres interessevaretagelse i mindre grad kan bero på holdninger, idet interesseorganisationerne mødes med en forventning om at give *”belæg”* for deres forslag (Hedegaard: 3). Jens Frank fra Dansk Metal forklarer, at der kort sagt kræves mere dokumentation for at blive hørt:

”Det er jo generelt sådan, at nu om dage, i modsætning til tidligere, så kræves det for at slå igennem, at man også har noget dokumentation for det man siger. Lidt karikeret er det ikke længere nok at sige, at man kommer fra Dansk Metal, nu skal man dokumentere det. For vores medlemmer, og for det danske samfund, er det det her der skal til og det kan vi dokumentere. Så man kan sige, selve det der med at basere sin indflydelse på dokumentation, det er generelt noget der sker” (Frank: 2).

Det er selvfølgelig en forsimpning at tro, at interesseorganisationer ikke tidligere skulle dokumentere deres påstande, men som vist tidligere, er det specifikt viden i toppen af evidenshierarkiet, som i dag regnes for mest relevant (Jf. afsnit 5.1.3). Bente Sorgenfrey fra FTF forklarer, at det der fylder mest på den politiske agenda er at *”kunne dokumentere hvad der virker og ikke virker”* (Sorgenfrey: 2), hvilket også har bevirket, at FTF har ændret vidensstrategi i den tid, hvor hun har været formand:

”Da jeg kom til FTF var der ikke mange økonomer ansat. Det har vi lavet om på, så vi har flere ansat med mere tyngde, (...) vi kan dog ikke matche regnemaskinerne i Finansministeriet, men vi har omprioriteret vores ressourcer og det vi ikke selv kan lave, det køber vi os til” (Sorgenfrey 3).

Selvom FTF stadig ikke har samme vidensmæssige tyngde som Finansministeriet, har de klart opprioriteret deres analytiske kapacitet. Den øgede produktion af kvantitative effektmålinger i centraladministrationen sætter således også nogle vidensmæssige krav til interesseorganisationer, som investerer i udarbejdelsen af egne effektmålinger. Tilgængeligheden af evidensbaseret viden har nemlig den konsekvens, at politikerne og embedsmændene har lettere ved at udfordre holdningerne og interesserne hos arbejdsmarkedets parter. Denne udvikling beskrives også af chefkonsulent Jørgen Bang-Petersen fra DA:

"Politikerne og embedssystemet er jo også meget bedre rustet til at stå imod nogle holdninger fra magtfulde interesseorganisationer. De kan jo sige: "Det I kommer med, det passer jo ikke. Verden ser helt anderledes ud." Så på den måde skaber hele det ret store vidensgrundlag et mønster" (Bang-Petersen: 3).

Det udvidede vidensgrundlag, som den evidensbaserede viden har ført med sig, har således skabt en tendens til, at interesseorganisationernes holdninger ikke længere *"har en berettigelse i sig selv"*, som Jens Frank formulerer det (Frank: 3). Det er simpelthen ikke længere muligt at påvirke politikerne, uden at *"analysefundamentel"* (Bang-Petersen: 3) er på plads, hvilket sættes på spidsen af Jørgen Bang-Petersen, som beskriver, at DA ikke længere har nogle *"meninger og holdninger undtagen, at det er forankret i et eller andet objektivt konstateret forhold"* (Bang-Petersen: 1). Det er klart, at denne udvikling betyder, at arbejdsmarkedets parter ikke har den samme legitimitet i sig selv, når de indgår i de politiske beslutningsprocesser på beskæftigelsesområdet. Alligevel skal det ikke nødvendigvis forstås sådan, at det er en intentionel strategi fra politikere og centraladministrationen om at skubbe interesseorganisationer ud på et sidespor. Det tyder nemlig på, at politikerne og embedsværket også selv er bundet af denne evidensdagsorden. Rigsrevisionen kritiserede netop Beskæftigelsesministeriet for ikke at basere indsatsen på evidensbaseret viden, hvilket en chef i ministeriet anskuer som problematisk:

"Det som vi blev kritiseret for af Rigsrevisionen var jo dybest set, at en del af de valg, der var blevet truffet politisk ikke var baseret på evidens. (...) Fratager man så politikerne alle mulighederne for at sige: "Jamen altså, det er nu, vi mener, der skal gøres noget for denne målgruppe, og vi kan ikke vente tre år på, at I har fået lavet undersøgelserne". Og hvad er så egentligt embedsværkets rolle i den sammenhæng?" (BM-chef: 12).

Chefen beskriver her, hvordan de evidensbaserede krav til politikken potentielt fratager politikerne muligheden for at handle ud fra deres holdninger. Politikerne bliver dermed også underlagt kravene om at evidensbasere politikken, hvorved deres interesser og holdninger også forfordes i den politiske beslutningsproces, hvis de ikke kan underbygges af evidens. Det betyder selvfølgelig ikke, at holdninger og værdier ikke påvirker den politiske debat. Gennemgangen af folketingsdokumenter viser dog, at politikerne i stigende grad skal forholde sig til evidensbaseret viden, når de forsvare deres forslag. Et eksempel er, da daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen forsvarede en tilbagerulning af starthjælpen med henvisning til, at den evidensbaserede viden viste en meget lille effekt af de lavere ydelser (L 36 Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik). Hun anerkendte således, at der var en effekt af det lave ydelsesniveau, men påpeger at:

"Der er det jo et politisk valg og en afvejning, om man vil holde folk på en lav ydelse år efter år, fordi det har en, i mine øjne, for lille beskæftigelseseffekt" (Frederiksen 2011).

Citatet viser netop, at den evidensbaserede viden inddrages og danner grundlaget for debatten, men derfra er det et politisk og holdningsmæssigt spørgsmål, om beskæftigelseseffekten er stor nok til at forsvare at mindske folks indtægtskilde. Mette Frederiksen erkender i samme debat, at hvis starthjælpen havde en langt højere beskæftigelseseffekt, så måtte hun rette sig efter evidensen.

Brugen af evidensbaseret viden har altså skubbet gang i en selvforstærkende proces, hvor både interesseorganisationer og politikere bindes op på en diskurs med grundlag i viden fra toppen af evidenshierarkiet. Hermed skabes der nogle diskursive konsekvenser, hvor politiske forhandlinger og beslutningsprocesser struktureres ud fra idealer om objektiv viden, hvilket kan mindske legitimiteten af argumenter med rod i holdninger, værdier og interesser. I sidste ende kan dette betyde, at der kun er plads til de holdninger og interesser, der kan dokumenteres ved evidensbaseret viden, hvilket uddybes yderligere i diskussionen.

5.2.2.2 Nedtoning af modsætninger

Selvom holdninger og interesser i stigende grad skal underbygges af evidensbaseret viden, påpeger Helle Rasmussen, at evidensbaseret viden ikke entydigt er *“sandheden og løsningen”*, men nærmere *“et grundlag”*, hvorfra man kan foretage politiske valg (Rasmussen: 13). Den evidensbaserede viden skal altså ikke forstås fuldstændig determinerende for den politiske holdningsdannelse og beslutningsproces. Helle Rasmussen fremhæver dog, at fremkomsten af evidensbaseret viden har skabt en fælles overordnet retning for beskæftigelsespolitikken:

“Men det har da gjort, at der i hvert fald er nogle hovedlandeveje i beskæftigelsespolitikken, som er ret godt dokumenteret, at det har effekt. Og vi har data på det og som der er konsensus om sådan ret bredt. Og det er jo super godt for alle” (Rasmussen: 4).

Denne konsensuskabende konsekvens af evidensbaseret viden bekræftes også af chefen fra Beskæftigelsesministeriet, som påpeger, at aftalepartierne i Folketinget ofte er enige om nogle grundlæggende aspekter ved beskæftigelsespolitikken, som der ikke bruges *“ekstremt meget tid på at diskutere”* (BM-chef: 8). Chefen tilføjer, at emner der ikke diskuteres bl.a. er, at samtaler og en virksomhedsrettet indsats virker, hvilket netop er to redskaber, som i høj grad bakkes op af evidens. Informanterne fra arbejdsmarkedets parter anerkender også, hvordan evidensbaseret viden kan være med til at ændre forudindtagne holdninger. F.eks. giver Bente Sorgenfrey udtryk for, at FTF har anerkendt, at økonomiske incitamenter i et vist omfang virker (Sorgenfrey: 4). Derudover påpeger Jens Frank, at Dansk Metal i dag ser virksomhedspraktik som brugbart i visse tilfælde, selvom de traditionelt har ment, at det var noget *“skræmmet”* (Frank: 3). Hermed kan den evidensbaserede viden også give et fælles fodslag hos interes-

seorganisationerne, idet de nemmere kan blive enige om, hvad der virker. Bente Sorgenfrey beskriver denne form for konsensusdannelse i forbindelse med sit arbejde i Beskæftigelsesrådet:

“Der kigger vi faktisk tit på undersøgelser. Vi sidder tit og diskuterer undersøgelser, der er lavet, så jeg tror vi - os der sidder omkring bordet - ved hvad der virker, men om det påvirker det politiske lag, det skal jeg ikke kunne sige” (Sorgenfrey: 6).

Hun giver udtryk for, at de undersøgelser og den viden beskæftigelsesrådet præsenteres for er med til at skabe en fælles forståelse blandt medlemmerne, hvilket er interessant, fordi Beskæftigelsesrådet består af både lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer, som traditionelt har forskellige interesser. Denne pointe genkendes også af Jørgen Bang-Petersen, som repræsenterer DA i Beskæftigelsesrådet. Han påpeger, at den viden man præsenteres for i rådet er med til at forpligte de enkelte interesseorganisationer på nogle grundlæggende synspunkter:

“Hvis du har haft en diskussion af en eller anden analyserapport i rådet, jamen så har du jo også været med til at sætte rammerne for, at det er svært for nogle andre, at gå ud og sige noget, der er helt modsat det, som man lige har fået ind på banen i en troværdig analyse” (Bang-Petersen: 4).

Umiddelbart virker den evidensbaserede viden dermed fremmede for de politiske forhandlingssituationer, fordi den skaber konsensus om de overordnede linjer på tværs af politiske og værdimæssige skel. I denne optik kan den evidensbaserede viden siges at leve op til dens formål om at sikre en effektiv og velprioriteret beskæftigelsespolitik. Den evidensbaserede viden opstiller således en bane, hvor indenfor man kan diskutere, men hvor de ydre grænser ligger fast, således at man ikke skal tage stilling til en masse forslag, som alligevel ikke virker:

“Det disciplinerer jo, det at gå ud og foreslå nogle politikforslag mod bedre viden. Altså hvis det er dokumenteret, at det ikke har nogen effekter, så bliver man også hæmmet i at have de mere ideologiske synspunkter, fordi de er for nemme at skyde ned. Så det er helt klart, at det har påvirket politikdannelsen meget markant” (Bang-Petersen: 2).

Jørgen Bang-Petersen fra DA finder det positivt, at de politiske forhandlinger ikke altid skal tage stilling til interesser og holdninger, der er baseret på ideologi frem for dokumenterede effekter. Den foregående analyse af konsekvenserne for den politiske problemforståelse viste dog, at den evidensbaserede viden beror på nogle rationaler og simplificeringer, som automatisk favoriserer bestemte politiske prioriteringer og aktiveringsindsatser frem for andre. Når politikens overordnede retning anlægges ud fra evidensbaseret viden, er denne retning dermed ikke fuldstændig objektiv, men i høj grad også påvirket af prædefinerede antagelser om ledighedsproblemets karakter, og hvilke effekter der er ønskelige.

Ovenstående citats modstillingen mellem ideologi og evidensbaseret viden, bliver dermed problematisk,

fordi det øger risikoen for at nedtone de rationaler og værdimæssige valg, som er iboende al vidensproduktion. En diskursiv konsekvens af dette kan være, at aktører og interessenter på beskæftigelsesområdet anerkender nogle retningslinjer, som i sidste ende kan afskære dem fra at varetage deres medlemmers interesser. Denne problematik beskrives af Jens Frank fra Dansk Metal:

“Det er der helt klart en fare for, at man kommer til at spille for meget på en banehalvdel, hvor man værdimæssigt i virkeligheden ikke ligger. Man kommer måske til og argumentere meget ift. hvad den enkelte har incitament til at gøre, og hvad har den enkelte ikke incitament til at gøre” (Frank: 7).

I citatet beskrives det, at faren ved at spille på den bane, som den evidensbaserede viden kridter op, er, at man anerkender, at ledigheden primært skyldes den enkeltes egen adfærd.

Udfordringen ved at gå ud af en retning, hvor man grundlæggende er værdimæssigt uenig, kan også forstærkes, ved at den evidensbaserede viden er meget svær at udfordre, når først den er etableret som et dogme. Den meget omfattende proces, der ligger i at tilvejebringe evidensbaseret viden via RCT, kan nemlig mindske muligheden for at anlægge en ny politisk retning. Dette skyldes den mulige cirkelslutning, hvor man ikke indfører ny politik før den er evidensbaseret, samtidig med, at politikken kun kan evidensbaseres, hvis den indføres. En konstitutiv konsekvens kan dermed blive, at politisk nytænkning besværliggøres. Denne risiko beskrives af en chef i Beskæftigelsesministeriet, som påpeger, hvordan evidensbaseret viden nogle gange fungerer som en *“hæmsko for at starte noget helt nyt”* og en *“spændetroje for politikerne”* (BM-chef: 3). David Hedegaard Andersen fra LO anerkender ligeledes denne risiko for, at evidensbaseret viden fastlåser den politiske beslutningstagen:

“Det bliver meget reduktionistisk, fordi så kan man aldrig komme med nye tanker, så man bliver fastlåst i en eller anden form for mål-dogme. Det skal være noget, der er etableret før du kan sige op eller ned. Så derfor er det jo også meget skræmmende for politikudviklingen. Det kan det være i hvert fald. Det er en af de fare, der er ved det” (Hedegaard: 11).

Der er således tegn på, at idealet om en evidensbaseret beskæftigelsespolitik kan nedtone interessemodsatninger og hæmme muligheden for nytænkning. I sidste ende kan dette reducere den demokratiske deliberation, ved at gøre argumenter med rod i holdninger og værdier uden et evidensbaseret vidensgrundlag illegitime.

5.3 Delkonklusion

I første analysedel er det blevet vist, hvordan den øgede brug af evidensbaseret viden er blevet understøttet af tre overordnede problematiseringer, som har været gennemgående for problemforståelsen på

beskæftigelsesområdet siden slutning af 1990'erne. På hver sin måde indsætter problematiseringerne den evidensbaserede viden som løsningen på hhv. beskæftigelsespolitikens manglende effektivitet, høje omkostninger og vidensgrundlagets manglende kvalitet. Analysen viste samtidig, at synet på evidensbaseret viden, som løsning, hviler på nogle bagvedliggende antagelser om, hvad der karakteriserer en virkningsfuld og omkostningseffektiv beskæftigelsesindsats. Når disse antagelser dissekteres bliver det tydeligt, at evidensbaseret politikudvikling fremmer bestemte problemforståelser og ekskluderer andre i beskæftigelsespolitikken. Gennemgående antages det, at effekten af beskæftigelsespolitikken kun kan være selvforsørgelse, hvormed sundhedsmæssige, sociale og opkvalificerende virkninger overses i det evidensbaserede vidensgrundlag. Når evidensbaseret viden skal bruges til at foretage økonomiske prioriteringer, beror dette på, at forståelsen af omkostninger reduceres til statslige udgifter beregnet ud fra finansministerielle regneprincipper. Endeligt antages det også, at kvaliteten af det videnskabelige grundlag for beskæftigelsespolitikken bør fastlægges ud fra evidenshierarkiet.

Synliggørelsen af disse bagvedliggende antagelser har åbnet op for en videre analyse af de vidtrækkende konsekvenser, det kan have at basere politikken på evidens. For det første kræver brugen af evidensbaseret viden, at målgruppens kompleksitet fikseres i simple målbare termer, f.eks. forsørget/selvforsørget, at forskelle mellem ledighedsgrupper mindskes og at virkemidlerne primært retter sig mod den lediges incitamenter. Samlet fører dette til en reduktion af forståelsen af ledighedsproblemets kompleksitet. For det andet bevirker det evidensbaserede vidensgrundlag, at interesse modsætninger, holdninger og værdier i stigende grad nedtones i den politiske debat. Dette sker ved, at den evidensbaserede viden indsætter en fælles retning for beskæftigelsespolitikken, som kun vanskeligt kan udfordres, grundet de høje videnskabelige krav, der stilles til nye politiske forslag. I følgende analysedel flyttes blikket fra, hvordan den evidensbaserede viden påvirker problemforståelsen og beslutningsprocessen, til hvordan den indsætter sig i politikken implementering og styringspraksis.

Kapitel 6

Analysedel 2

I denne analysedel er udgangspunktet, hvordan den evidensbaserede viden indsætter sig i implementeringen af beskæftigelsesindsatsen og forståelsen af kommunernes arbejde med den ledige. På samme vis som i forrige analysedel, vil dette kapitel blive delt op i to hovedafsnit: Først en undersøgelse af de to centrale problematiseringer, som kan siges at øge efterspørgslen efter en mere evidensbaseret beskæftigelsesindsats. Sidste afsnit beskriver derpå den evidensbaserede politikudviklings konsekvenser for skønnet i den kommunale sagsbehandling.

6.1 Problematiseringer i beskæftigelsesindsatsen

Der er fundet to gennemgående problematiseringer i perioden siden starten af 00'erne, som kan siges at medføre en stigende efterspørgsel efter evidensbaseret viden på det implementerende niveau:

- Der mangler viden om den kommunale beskæftigelsesindsats og de redskaber, der bruges i indsatsen
- Beskæftigelsesindsatsen er bureaukratisk, og der er behov for regelforenkligng.

I foregående kapitel omhandlede problematiseringerne den manglende viden om, hvilken politik der virker, mens der i nærværende problematiseringer er en mangel på viden om, hvad der foregår ude i den konkrete udmøntning af politikken. Der vil være en del lighedspunkter med de bagvedliggende antagelser, som blev beskrevet i foregående analysedel. En del af argumentationen i analysen af problematiseringernes antagelser er således allerede klarlagt, hvorfor følgende afsnit vil være mere koncentreret end i første analysedel.

6.1.1 Manglende viden om beskæftigelsesindsatsen

I forbindelse med strukturreformen i 2007 påbegyndes en proces, hvor ansvaret for beskæftigelsesindsatsen over for forsikrede ledige flyttes fra den statslige arbejdsformidling (AF) over på kommunale hænder. Det er i den forbindelse beskrevet af fhv. direktør i Arbejdsmarkedsstyrelsen, Lars Goldschmidt, at en central bevæggrund bag kommunaliseringen var at få det direkte ansvar for en udskældt

beskæftigelsesindsats på afstand af ministeren (Goldschmidt 2008). Denne afgivelse af det direkte ansvar har dog ikke mindsket Beskæftigelsesministeriets kontrol med kommunernes indsats. Udviklingen kan nærmere forstås som en slags ”centraliseret decentralisering”, hvor det politiske ansvar hos ministeren er mindsket samtidig med, at kommunernes indsats i højere grad, og på nye måder end tidligere, søges styret fra centraladministrativt hold (Larsen 2011). En chef i Beskæftigelsesministeriet beskriver forskellen på styringen af hhv. en kommunal- og statslig forankret beskæftigelsesindsats på følgende måde:

“Det kræver noget andet, en anden form for styring fra vores side, end da vi havde de statslige jobcentre, som vi bare kunne sige ”nu skal I gøre sådan og sådan og sådan”. Det kan vi jo ikke med kommunerne” (BM-chef: 3).

I citatet påpeges det, hvordan det ”kræver noget andet” at styre den kommunale beskæftigelsesindsats, fordi kommunerne ikke direkte er underlagt det statslige bureaukrati. En alternativ metode til traditionel hierarkisk styring kan netop være den systematiske indhentning af viden om kommunernes indsats, som har fundet sted frem til i dag.

Oprettelsen af Jobindsats.dk i 2004 giver mulighed for at følge hver enkelt kommunes beskæftigelsesindsats på bestemte kvantitative parametre, såsom andel aktiverede, gennemsnitlig ledighedsperiode osv. (Jobindsats.dk). Fra strukturreformen i 2007 benyttes jobindsats.dk desuden som redskab til at foretage den årligt tilbagevendende sammenligning af kommunernes beskæftigelsesindsats via de såkaldte resultatrevisioner. I interviewet med vicedirektøren fra STAR understreges behovet for at opnå mere viden om den kommunale sagsbehandling, ved at jobindsats.dk skaber ”transparens for hvad de laver og hvad de ikke laver” (Rasmussen: 11). Hun beskriver ligeledes, hvordan tiden før oprettelsen af jobindsats.dk, og lignende datadrevne redskaber, var præget af misinformation, fordi hverken kommunerne eller Styrelsen havde overblik over indsatsen:

“(...) I og med at der ikke var transparens i målgruppe og indsats, var det jo ikke løgn, at de [kommunerne] syntes det [at de havde en effektiv indsats], men det var fordi de havde taget et lille bitte hjørne, og så havde de lavet et meget fint modelprojekt. Og der var bare ingen, der kunne se det hele og det er jo det data nu gør” (Rasmussen: 5).

Helle Rasmussen forklarer i citatet, hvordan kommunerne ofte ”syntes”, at de havde en god og effektiv beskæftigelsesindsats, men at dette netop skyldtes den manglende data og viden, som kunne give et overblik over kommunernes egen indsats. Hendes pointe er derfor, at den nuværende tilgængelighed af viden om kommunernes beskæftigelsesindsats både gør STAR og den enkelte kommune i stand til at ”se det hele”. Tiden før udviklingen af mere systematiske værktøjer til at overskue kommunernes sagsbehandling problematiseres således ved en beskrivelse af, at man var blind over for det store billede, og

hvad der reelt foregik i kommunerne. Opsamlingen af systematisk viden bliver dermed en måde, hvorpå der skabes overblik, så den bedst mulige indsats kan tilrettelægges ude i de enkelte kommuner.

6.1.1.1 Antagelser om et bedre vidensgrundlag

Ønsket om at skaffe mere viden om selve beskæftigelsesindsatsen er åbenlys og naturlig, men hvilken form for viden, der reelt tilvejebringes, er til gengæld mindre indlysende. I oprettelsen af det digitale redskab jobindsats.dk ekspliciteres det, at formålet er *“at måle resultater og effekter”* (Lov nr. 1482 § 38). Jobindsats.dk giver dermed ikke blot mulighed, for at *“se det hele”* (Rasmussen: 3), som ovenstående citat indikerer, men er med til at give et bestemt blik på de kommunale jobcentre, hvor målbare effekter vægtes højest. Som påpeget i governmentality litteraturen, er indsættelsen af et bestemt blik netop en af måderne, hvorpå styringsteknikker kan indsætte sig i og præge de dominerende problemforståelser (Dean 2010: 33). Dette illustreres af en konsulent i KL, som ikke nødvendigvis ser det øgede vidensgrundlag som en fuld oplysning af beskæftigelsesindsatsen:

“Når du oplyser et rum, så sidder du med en lommelygte og oplyser pletter i det rum, og hvis du så kun fokuserer på nogle af de pletter, er du blind på alt andet” (KL-konsulent: 2).

I citatet påpeges det, at viden kan sætte bestemte aspekter i fokus, om end det ikke er muligt for beskæftigelsesaktørerne at se det hele, netop fordi det specifikke blik medfører, at de forbliver blind på *“alt andet”*. Hvilke synsfelter den øgede viden om kommunernes beskæftigelsesindsats fordrer, og hvilke der overses, indikeres i daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen opremsning af bevæggrundene bag oprettelsen af de kommunale jobcentre:

“For det niende får vi fremover mere viden om, hvad der virker, og hvad der ikke virker. Vi vil måle og veje effekten af de ting, de gør i de nye jobcentre. Det er helt afgørende, at de initiativer, vi sætter i gang for at få de ledige i arbejde, har en effekt, og at jobcentrene kan inspirere hinanden. Hvis en bestemt metode virker i Nordjylland, hvorfor så ikke bruge den i resten af landet?” (Hjort-Frederiksen 2007).

I citatet beskrives viden om indsatsen som noget, der kan måles og vejes for at finde ud af, hvad der virker. Ligesom i bedømmelsen af beskæftigelsespolitikken indrammes også vurderingen af den konkrete indsats og sagsbehandling i en dikotomisk forståelse af *“virker/virker ikke”*. Ved at lægge vægt på det, der kan måles og vejes ses et tydeligt ønske om at gøre kommunernes indsats kvantificerbar, hvor effekten af de enkelte indsatser i højere grad opgøres i tal. Jobindsats.dk giver således kun overblik og gennemsigtighed på parametre, der kan opgøres i tal, hvilket, som vist i foregående kapitel, ofte indebærer simplificeringer og generaliseringer. Eksempelvis kan viden om, at kommune X tilbyder 30 pct. af de ledige aktiveringsindsatsen *“vejledning og opkvalificering”* ikke belyse indholdet af denne aktivering.

Det tyder derfor på, at det overblik, som aggregerede kvantitative data kan give, er særdeles brugbar ud fra en styringsoptik, men i mindre grad anvendelig i den lokale praksis. Jobindsats.dk kan altså siges at være et nødvendigt redskab for centraladministrationen for at holde øje med kommunernes beskæftigelsesindsats. Helle Rasmussen beskriver direkte, hvordan oprettelsen af jobindsats.dk var en helt nødvendig forudsætning for, at man kunne give kommunerne det fulde ansvar for opgavevaretagelsen for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige, i forbindelse med strukturreformen:

“Så hele den organisatoriske proces var meget med, at vi skulle have jobindsats, og vi skulle simpelthen kunne se, hvad der skete” (Rasmussen: 5).

Når det påpeges, at den aggregerede viden, som jobindsats.dk genererer, er mindre brugbar for den lokale praksis, betyder det langt fra, at kommunerne ikke bruger denne viden. Kommunerne skal, qua lovgivningen, bruge jobindsats.dk til at sammenligne egne resultater med andre kommuner. Ud over brugbarheden for centraladministrationen giver jobindsats.dk dermed også redskaber til den kommunale ledelse for at udøve selvovervågning og -optimering. Dette fremgår af interviewet med beskæftigelseschefen i Århus Kommune, når hun forklarer, at *“vi bruger det temmelig meget i vores ledelsesinformation”* under de kvartalsvis møder med driftscheferne i jobcentre, hvor de *“sammenligner hvordan Århus ligger i ft. andre”* (Jensen: 3).

Jobindsats.dk er naturligvis ikke det eneste styringsværktøj, der er udviklet i perioden siden starten af 00'erne. Der er flere eksempler på konkrete redskaber til brug for den enkelte sagsbehandler, f.eks. jobbarometer eller profilafklaringsværktøjet, men det er tydeligt, at også disse redskaber primært søger at indsamle kvantificerbare data. Som det f.eks. beskrives i den seneste beskæftigelsesreform:

“Profilafklaringsværktøjet skal, baseret på objektive kriterier, bruges til at fastslå risiko for langtidsledighed” (Vejen til varig beskæftigelse 2014: 10).

Værktøjet giver dermed et blik på den ledige, hvor dennes unikke situation træder i baggrunden til fordel for et fokus på objektive karakteristika, der kan forbinde den enkelte til en større population og muliggøre en risikovurdering.

Styringsværktøjerne understøtter således, at der genereres kvantificerbar viden til overvågning og benchmarking i de enkelte kommuner og af den enkelte ledige. Som det fremhæves af vicedirektøren i STAR, er denne viden om kommunens beskæftigelsesindsats også en forudsætning for at arbejde evidensbaseret:

“Jeg plejer at sige, at man ikke kan arbejde med evidens og viden uden, at man har data. Så vi startede med data og så har vi så lavet den her [evidensbaserede tilgang], siden 2005” (Rasmussen: 1).

Når viden om kommunernes beskæftigelsesindsats afgrænses til kvantificerbar viden, fremmer det en evidensbaseret tilgang, hvor blikket rettes mod om indsatsen virker/virker ikke. Den øgede datamængde, der er blevet tilgængelig de sidste 10-15 år er således med til at fiksere synsvinklen, hvorfra man anskuer den kommunale beskæftigelsesindsats. Som det beskrives i nedenstående citat, påvirker det også forståelsen af indsatsen, at den synliggøres af kvantitative data:

“Og så når man arbejder med tal, så får man samtidig sådan nogle hypoteser om, at der måske er noget her, der flytter noget mere end andet” (Rasmussen: 2).

En mulig følgevirkning af at efterspørge en bestemt, kvantificerbar viden om den kommunale beskæftigelsesindsats bliver dermed, at der opstilles hypoteser om forskellige indsatsers virkning, som efterfølgende kan efterprøves ved hjælp af evidensbaserede undersøgelser. Dette øger i sidste ende efterspørgselen efter at generere mere evidensbaseret viden på beskæftigelsesområdet.

6.1.2 Der er for mange regler i beskæftigelsesindsatsen

Hvor ovenstående problematisering byggede på en mangel på systematisk viden om kommunernes beskæftigelsesindsats, kan den følgende problematisering siges at adressere en overflod af regler og krav til beskæftigelsesindsatsen. Gennemgående for perioden siden starten af 00'erne er, at de beskæftigelsespolitiske reformer alle har indeholdt officielle intentioner om at forenkle reglerne for at lette tilrettelæggelsen af indsatsen ude i kommunerne. I et debatoplæg til reformen “Flere i Arbejde” fastslås det allerede på første side, at:

”Regelhytteri og bureaukrati har nået et omfang, så det står i vejen for en smidig, fleksibel og målrettet indsats for de ledige” (Flere i Arbejde - Et debatoplæg 2002: 1).

En gentagelse af denne problematisering ses også 12 år senere i oplægget til beskæftigelsesreformen i 2014, hvor det fremgår at:

“Derfor skal hverken den arbejdsløses tid, medarbejdernes ressourcer eller midlerne til beskæftigelsesindsatsen bruges på bureaukrati, meningsløs kontrol og aktivering, der ikke hjælper arbejdsløse tættere på arbejdsmarkedet” (Vejen til varig beskæftigelse 2014: 4).

Næstformanden i Folketingets beskæftigelsesudvalg Bjarne Laustsen (S), som har været folkevalgt politiker siden 1998, påpeger ligefrem, at politikerne altid har problematiseret det bureaukratiske beskæftigelsessystem:

“(...) hver gang man har stillet sig op og ville lave en forandring af arbejdsmarkedssystemet, så har man sagt, at vi skulle have forenklet systemet” (Laustsen: 7).

Der er således ingen tvivl om, at den officielle problemrepræsentation i mange år har været at mindske reglerne på området og give kommunerne større handlefrihed i tilrettelæggelsen af indsatsen. I de senere år er denne intention ofte blevet koblet med et større fokus på resultater. I den seneste beskæftigelsesreform fra 2014 beskrives det således, hvordan en fjernelse af regler og bureaukrati bevirker, at *“der sættes fokus på resultater i stedet for processer”* (Beskæftigelsesreformen 2014: 1). Ligeledes påpeges det i refusionsomlægningen fra sidste år, hvordan den tidligere statslige refusion består af et *“kompliceret regelsæt”*, hvilket *“kan tage fokus fra at tilrettelægge den indsats, der virker bedst”* (Refusionssystemet 2015: 1). Løsningen på problemet om unødigt bureaukrati ligger således klar: Regelstyring af kommunernes beskæftigelsesindsats skal erstattes af resultatstyring, hvor det vigtige ikke er processen omkring sagsbehandlingen, men derimod det efterfølgende outcome.

Det er interessant, at resultatstyringen også beskrives af flere af informanterne som en afgørende drivkraft for udbredelsen af den evidensbaserede viden på beskæftigelsesområdet. Helle Rasmussen forklarer i interviewet, hvad bevæggrundene var bag, at STAR begyndte at arbejde ud fra en evidensbaseret vidensstrategi:

“Jeg tror måske i virkeligheden, at det er fordi vi arbejder med resultatkontrakter, og det bliver let sådan noget med ‘bedre medvind på cykelstierne’. Men vi må da have noget data for, hvordan det går og så begynder vi så at kigge på det” (Rasmussen: 2).

Den evidensbaserede viden kan ifølge Helle Rasmussen give et mere konkret indhold til de resultater man skal styre efter, idet resultaterne ellers kan blive meget løse. Lignende forståelse har chefen fra Beskæftigelsesministeriet, som beskriver, at en *“driver”* bag den evidensbaserede viden generelt er en *“performance management tilgang”* (BM-chef: 2). Betydningen af resultatstyring for udbredelsen af evidensbaseret viden, og beskæftigelsesindsatsen mere generelt, anerkendes også af David Hedegaard fra LO:

“En evidensbaseret tilgang til beskæftigelsesindsatsen er noget, som man lancerede i BM for en årrække siden under overskriften Performance Management, og det er jo noget der gennemsyrrer beskæftigelsen den dag i dag, især i STAR osv.” (Hedegaard: 1).

6.1.2.1 Antagelser om evidensbaseret resultatstyring

Som det fremgår af ovenstående citat, er det tydeligt for LO-konsulenten, at styringen af beskæftigelsesindsatsen er *“gennemsyret”* af resultatstyring. Der er intet nyt i at beskæftigelsespolitikken, ligesom resten

af den offentlige sektor, i dag er stærkt påvirket af ideen om at styre efter resultater frem for processer. Dette har været mantraet og den officielle intention i de NPM-inspirerede reformer, som siden 1980'erne har søgt at modernisere alle dele af den offentlige sektor. I praksis har målet om resultatstyring dog ofte virket mod denne officielle intentioner, fordi idealet om at styre efter outcome kan være svært at efterleve. Outcome kan defineres på et utal af måder og viser sig ofte først langt ude i fremtiden, hvorfor dets anvendelighed, ift. at foretage prioriteringer fra dag-til-dag, kan være begrænset. Konsekvensen af dette er, at outcome ofte defineres så snævert, at der reelt er tale om output, som siger mere om processen end de reelle konsekvenser af en given indsats.

Den evidensbaserede viden kan siges at føde ind i ideen om mål- og resultatstyring, fordi den leverer viden om effektfulde indsatser, der i en politisk styring kan bruges til at definere målene, resultatstyringen sigter mod. Gennemgangen af KL's anbefalinger til kommunernes beskæftigelsesindsats viser, at også kommunerne ønsker at flytte fokus over mod resultater. Dette ses f.eks. i nedenstående uddrag fra KL's anbefaling "Stærkere politisk styring":

"Kommunalbestyrelsen skal kunne basere politiske prioriteringer på, om indsatsen skaber resultater for borgere og virksomheder, så kommunen får mest muligt for pengene. Viden om effekter og resultater er derfor et afgørende element i at øge kommunalbestyrelsens politiske styring" (Stærkere politisk styring 2014: 18).

I citatet er det tydeligt, at resultater kobles med viden om effekter og økonomiske omkostninger, hvilket foregående kapitel netop viste, som to afgørende aspekter ved evidensbaseret viden. Også i KL's inspirationspjece "Gør som de bedste" beskrives det direkte, hvordan indsatsen over for de forskellige målgrupper skal indrettes ud fra *"en effektbetragtning"* (Gør som de bedste 2013: 11). Det ekspliciteres desuden i fornævnte anbefaling, at resultater bedst opnås ved, at kommunalbestyrelsen *"stiller krav om at få viden om, hvilke indsatser der virker, og hvad de koster"* (Stærkere politisk styring 2014: 18). Her ses altså en tydelig sammenhæng mellem idealet om resultatstyring og efterspørgslen efter mere evidensbaseret viden til at guide indsatsen ude i kommunerne. Ideen om, at regelforenkling og afbureaukratisering kan opnås ved hjælp af resultatstyring bygger altså på en grundlæggende antagelse om, at resultaterne kan måles og defineres ud fra evidensbaseret viden.

6.1.3 Opsamling

De to overordnede problematiseringer i implementeringen af beskæftigelsesindsatsen afviger fra problematiseringerne i første analysedel ved at være modsatrettede frem for komplementære. Efterspørgs-

len efter mere evidensbaseret viden udspringer således både af centraladministrationens ønske om at overvåge de specifikke processer i kommunernes indsats, og et bredt ønske om at sætte kommunerne fri til at tilrettelægge indsatsen som de vil. Det antages altså, at evidensbaseret viden både kan understøtte en kontrol med kommunernes indsats og en mere overordnet resultatstyring. Dette illustrerer endnu engang, hvordan den evidensbaserede viden fungerer som et nøglekoncept, der potentielt kan gives et hvilket som helst meningsindhold, alt efter hvilke mål aktørerne har.

6.2 Konsekvenser for beskæftigelsesindsatsen

Følgende afsnit vil først vise, hvordan den evidensbaserede viden i praksis ikke både understøtter den kommunale frihed og den centraladministrative kontrol. En konstitutiv konsekvens af evidensbaseret politikudvikling er nemlig, at der reelt fordres processtyring frem for resultatstyring. Herpå beskrives de subjektiverende og diskursive konsekvenser, som dette har for sagsbehandlernes skøn og rolle i beskæftigelsesindsatsen.

I interviewet med chefen fra Beskæftigelsesministeriet beskrives det, hvordan ønsket om at give kommunerne mere frie og fleksible rammer til at tilrettelægge indsatsen, er svært at forene med det evidensbaserede rationale om at definere præcist, hvad der virker:

“Men vi kan jo ikke regne på et fleksibelt styringsregime. Vi kan regne på det meget detaljerede og processtyrede. Så på den måde kan man sige, at hensynet til at vi gerne ville ændre på den overordnede styring og lave noget, der er mere baseret på at styre efter resultater og effekter, det clasher så en lille smule med, at vi skal regne på effekterne. Det kan vi ikke, hvis vi ikke gør det meget detaljeret og udmønter det på en relativt detaljeret måde” (BM-chef: 9).

Pointen i ovenstående citat er, at målet om at udregne effekter af beskæftigelsesindsatsen, for at kunne opstille dikotomien virker/virker ikke, kræver høj grad af ensartethed i den kommunale praksis. Muligheden for at evidensbasere indsatsen afhænger således af en forholdsvis detaljeret processtyring. Professor Peter Triantafillou fremsætter et lignende argument i en nyere artikel, hvori han undersøger de dybere liggende rationaler, som hhv. resultatstyring og evidensbaseret politikudvikling hviler på (Triantafillou 2015). Han påpeger, i god tråd med foregående afsnits konklusioner, at de to former for styring officielt beskrives som komplementære. Hans pointe er dog, at de grundlæggende bygger på modsatte og svært forenelige rationaler. Resultatstyring bygger på nogle idealer om offentlige aktørers autonomi og selvforvaltning, som målrettes ved hjælp af bestemte resultater, der skal opnås. Resultatstyring kan dermed ses som en styring, der, ideelt set, beror på de styrede subjekters frihed og autonomi. I

modsatning hertil beror evidensbaseret politikudvikling på en teknokratisk form for styring, som ikke efterlader meget rum til aktørernes handlefrihed, fordi de blot skal gøre det, der beviseligt virker.

Denne modsætning mellem aktørers handlefrihed og den evidensbaserede videns forskrifter ses i den dobbelthed, som specielt kendetegner den seneste beskæftigelsesreform. Eksemplet i nedenstående uddrag omhandler kommunernes valg af aktiveringstilbud og illustrerer, hvordan evidensbaseret viden er en metode til at strukturere og ansvarliggøre aktørers handlefrihed:

“Jobcentret kan frit anvende de tilbud, der vurderes at være mest relevant for den enkelte, men der skal være særlig fokus på virksomhedsrettede tilbud, da de bedste effekter opnås, når arbejdsløse er tilknyttet en arbejdsplads” (Vejen til varig beskæftigelse 2014: 10).

På den ene side opretholdes rationalet om jobcentrenes frie valg, men på den anden side pointeres det, at den mest ansvarlige måde at forvalte denne frihed på, er ved at benytte virksomhedsrettede tilbud, fordi evidensen foreskriver dette.

Foruden denne styring gennem kommunernes selvstyring er der også mange eksempler på, at den evidensbaserede viden indsætter sig i en mere direkte styring af beskæftigelsesindsatsen gennem lovgivningen. F.eks. byggede refusionsomlægningen i 2010 bl.a. på viden om, at virksomhedsrettet aktivering er det mest effektive redskab, hvorfor dette redskab også skulle give den højeste refusionsprocent. Denne ændring må formodes at være medvirkende til, at kommunerne fra 2008 til 2012 firedobler antallet af ledige i virksomhedspraktik eller løntilskud (Jobcentrenes samspil med virksomhederne 2013: 8). På samme måde er det blevet indført ved lov, at intensiteten i samtaler øges kraftigt i kommunernes indsats, hvilket Helle Rasmussen fra STAR beskriver som en direkte konsekvens af resultaterne fra RCT-studier såsom “Hurtigt i gang 1”:

“Altså alle samtaler havde vi ikke før. Det er jo et krav nu, og beskæftigelseslovgivningen er blevet strammet sådan, at der inden for de seks første måneder skal være seks samtaler. Plus, at alle a-kasser gør det mere eller mindre frivilligt” (Rasmussen: 9).

I citatet pointeres det, hvordan lovgivningen er blevet “strammet”, som følge af den evidensbaserede viden, hvilket indikerer, at de iboende rationaler i det evidensbaserede vidensgrundlag fremmer den processuelle styring frem for resultatstyring. I følgende afsnit vil det blive belyst, hvilke konsekvenser denne styring kan have for sagsbehandlingen i kommunerne.

6.2.1 Underkendelse af sagsbehandlers faglige skøn

En konsekvens af at evidensbasere kommunernes beskæftigelsesindsats er, at rummet for de enkelte sagsbehandlers skøn mindskes. Med dette menes der, at sagsbehandlerens frihed til at tilrettelægge indsatsen, som denne finder bedst for den enkelte ledige, søges erstattet af en mere objektiv og vidensbaseret tilrettelæggelse af indsatsen.

Den evidensbaserede videns uforenelighed med metodefrihed og skøn er åbenlys, hvis man ser på beskrivelserne af fejlkilderne i RCT-studierne. I alle forsøgene siden "Hurtigt i gang 1" beskrives kommunernes implementering af forsøgene som en væsentlig problematik, idet den selvstændige tilrettelæggelse af indsatsen kan forhindre et validt sammenligningsgrundlag. I "Hurtigt i gang 1" beskrives det f.eks., at:

"Det må anses for givet, at regionernes metodefrihed omkring beskæftigelsesindsatsen og organiseringen af Hurtigt i gang har påvirket forsøget. Hverken omfang eller retning af påvirkningen på forsøgets beskæftigelsesmæssige resultater kan ud fra denne analyse bestemmes præcist" (Hurtigt i gang-1 2006: 60).

Det er iboende i den evidensbaserede videns metodeforskrifter, at alle andre variable end indsatsen skal holdes konstante, for at den rene effekt kan udledes, hvorfor friheden til at tilrettelægge en individuel indsats i den enkelte kommune anskues som en mulig fejlkilde. Den evidensbaserede viden indsætter således et blik på metodefrihed, individuel tilrettelæggelse og skøn, som værende fejlkilder frem for ønskelige aspekter ved den kommunale beskæftigelsesindsats.

Denne miskreditering af skønnet ses også i ændringerne af refusionssystemet i 2010, hvor man, via økonomiske incitamenter, favoriserede de indsatser, som evidensbaserede undersøgelser havde fundet mest effektfulde. Disse refusionsomlægninger påvirker indirekte sagsbehandlerens handlefrihed, idet kommunernes mulighed for refusion af aktiverings udgifter afhænger af de enkelte sagsbehandlers valg af aktiveringsindsats. De fagprofessionelles ageren gøres dermed eksplicit til et økonomisk anliggende, hvor sagsbehandleren ikke blot skal foretage sin faglige vurdering på baggrund af, hvad der skønnes vil være bedst for den ledige, men også skal være bevidst omkring de omkostninger, der er forbundet med at vælge bestemte beskæftigelsesredskaber frem for andre. Sagsbehandlerens valg har naturligvis også tidligere påvirket den kommunale økonomi, men med refusionsomlægningerne synliggøres de enkelte aktiveringsredskabers økonomiske betydning i højere grad. Dette underbygges også af KL's anbefalinger til kommunernes politiske styring af beskæftigelsesindsatsen:

"Der er mange penge på spil på beskæftigelsesområdet, der typisk udgør 20-25 pct. af kommunens budget. Området spiller derfor en stor rolle for kommunens samlede økonomiske handlefrihed. (...) Kommu-

nerne har i dag et stærkt økonomisk incitament til en effektiv beskæftigelsesindsats. Det vil formentlig blive endnu større fremover” (Stærkere politisk styring 2014: 22).

I citatet kobles kommunernes selvstændige handlerum direkte med de udgifter, der bruges på indsatsen og dermed behovet for at sikre en så effektiv indsats som muligt. Effektivitets- og cost-benefit-tilgangen, som første analysedel viste gennemsyrede den politiske problemforståelse, forventes således også at være centrale parametre i den enkelte sagsbehandlers valg.

I kølvandet på refusionsændringerne i 2010 har STAR, med oprettelsen af effektivindsats.dk i 2011, tilskyndet at give kommunerne et redskab til at foretage *“de økonomiske prioriteringer af den aktive beskæftigelsesindsats”* (Effektivindsats.dk). Værktøjet giver kommunerne mulighed for at udregne udgifter til de enkelte aktiveringsredskaber og opstille scenarier for, hvor meget der kan spares såfremt de ledige blev flyttet over på andre aktiveringstyper. Muligheden for at opstille investeringsmodeller for alternative scenarier kan medvirke til, at kommunen ikke kun anskuer aktiveringsredskaber ud fra deres nytte for den ledige, men også som en måde at forbedre den fremtidige kommunale økonomi. Det skal påpeges, at effektivindsats.dk er afviklet pr. 1/1 2016 grundet den nye refusionsomlægning i 2015. Planen er dog, at effektivindsats.dk erstattes af et nyt værktøj, som stadig *“understøtter det oprindelige formål med Effektiv Indsats”* (Effektivindsats.dk).

Det er ikke kun via økonomiske styringsredskaber, som refusionsordningen og effektivindsats.dk, at kommunernes indsats søges ensrettet. Der er i hele perioden siden 2001 oprettet forskellige redskaber til brug for sagsbehandlerne, som søger at supplere subjektive skøn med objektive data. Det ses f.eks. i KL's anbefaling til den kommunale beskæftigelsesindsats, der beskriver, hvordan de bedste kommuner i stigende grad benytter *“effektbetragtninger”* og statistiske redskaber, hvor effekten af indsatsen *“bør kunne dokumenteres via overlevelseskurver”* (Gør som de bedste 2013: 11). Et andet eksempel er vidensbanken jobeffekter.dk, som syntetiserer eksisterende viden fra RCT-studier, og andre effektstudier, for at synliggøre om en bestemt indsats har positiv, negativ eller ingen effekt. Helle Rasmussen fra STAR påpeger dog, at det er hendes oplevelse, at jobeffekter.dk er for kompliceret et redskab for praktikerne i de enkelte kommuner. Derfor vil STAR gerne lave en *“light-udgave af den meget forskertunge litteratur på jobeffekter”* (Rasmussen: 6), hvor det netop er muligt for praktikerne hurtigt at orientere sig i, hvad der virker. Dette ønske om at gøre evidensbaseret viden til en integreret del af sagsbehandlernes skøn og arbejde med den ledige, guider således STAR's metodeudvikling, hvor de pt. er i gang med at udvikle et redskab til profilafklaring:

“Fordi første bud på redskaber på profiling – altså hvordan man får fordelt folk, der kommer ind i butikken, på objektive og subjektive statistiske data – er ikke færdigt. Det er noget, der kommer til at køre de næste år” (Rasmussen: 15).

Dette redskab skal gøre det muligt for sagsbehandleren at inddele de ledige i grupper ud fra statistisk data omkring deres livssituation og jobchancer. Som vist i første analysedel, betyder udbredelsen af evidensbaseret og kvantificerbar viden dog ikke blot, at der stilles en større vidensmængde til rådighed, men det kan også have den konsekvens, at andre typer af viden udgrænses. Fra WPR-tilgangen ved vi, at en udgrænsning af bestemte former for viden rent diskursivt ofte sker ved opstillingen af binaritet. I tilfældet med socialrådgivernes faglige skøn opstilles en dikotomi mellem redskabernes objektive viden og sagsbehandlerens subjektive viden, som kan give den diskursive konsekvens, at sidstnævnte form for viden underkendes. Der sættes dermed lighedstegn mellem objektivitet og evidens samtidig med, at sagsbehandlerens faglighed anskues som subjektiv.

Beskæftigelseschefen i Aarhus Kommune, Vibeke Jensen, forklarer, hvorfor det kan være problematisk at skubbe sagsbehandlerens faglighed i baggrunden til fordel for evidens:

“man skal passe på med ikke at køre evidens for strengt ift., at der skal være plads til faglig dømmekraft i indsatsen. Ét er, at der sidder en borger over for mig og evidens viser, at det redskab virker bedst, men noget andet er, at fagligheden viser, at vi skal kigge på det på en anden måde. Så det med, at der er fri oversættelse og anvendelse i det kommunale, det skal man passe meget på med. Fordi det er aggregeret viden” (Jensen: 1).

Som citatet indikerer, er mange af de evidensbaserede redskaber udtryk for en gennemsnitlig viden om indsatsens effekter, hvilket ikke altid er forenelig med den kontekstspecifikke sagsbehandling, hvor der skal tages højde for den lediges unikke situation. Chefen i beskæftigelsesministeriet påpeger ligeledes, at man ikke skal *“stirre sig blind på, at bare fordi vi har evidens for, at det virker, så skal det nok komme til at virke ude i virkeligheden* (BM-Chef: 9). Pointen er, ligesom i det foregående citat, at implementeringen af indsatsen ikke kun kan bero på evidens, men også kræver en anden form for fagprofessionel viden. Ved at opstille objektiv/subjektiv dikotomien, er der dog en fare for, at udbredelsen af evidensbaseret viden i den lokale beskæftigelsesindsats sker på bekostning af sagsbehandlerens faglige skøn.

6.2.1.1 Forskydninger i forholdet mellem forskerens og den fagprofessionelles vurdering

I takt med at den evidensbaserede viden spiller en større rolle i tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen, er der også tegn på subjektiverende konsekvenser for sagsbehandlerne. Hermed menes der, at sagsbehandlerens rolle ikke blot erstattes af objektiv viden, men også af en anden faggruppe, nemlig

forskerne bag de evidensbaserede undersøgelser. Når viden fra RCT-studier appliceres på en større population, eller forsøges specificeret til en mere detaljeret målgruppe, opstår der metodiske vanskeligheder, hvor ikke-kontrollerbare forskelle mellem forsøgsgruppe og resten af befolkningen spiller ind. Forsøgenes eksterne validitet i en bredere samfundskontekst afhænger således bl.a. af forskernes antagelser om, hvorvidt effekterne kan bredes ud til andre grupper af ledige.

Et godt eksempel, på at data og effekter i høj grad afhænger af forskerens subjektive vurdering, er to effektmålinger foretaget af professor Michael Svarer, som står bag en stor del af RCT-studierne på beskæftigelsesområdet i Danmark. Disse effektmålinger omhandler sanktioners betydning for lediges overgang til beskæftigelse (Svarer 2007; 2010). I de to undersøgelser bruges det samme datasæt, hvor samplegruppen består af nyledige dagpengemodtagere. Studierne finder, at sanktioner har en positiv effekt på den undersøgte gruppes selvforsørgelsesgrad, hvorfor det interessante spørgsmål bliver: Om disse resultater også gælder for svagere ledige? Her er det påfaldende, at Michael Svarer i studiet fra 2007 konkluderer:

“All in all, the heterogeneous effects suggest that weaker unemployed are also affected by sanctions, and for some characteristics they in fact react stronger than more employable groups” (Svarer 2007: 21).

Hvorimod han i studiet fra 2010, på baggrund af præcis det samme datasæt, vurderer:

“All in all, the analysis of heterogeneous reactions to sanctions does not paint a clear picture of whether weak unemployed are particularly negatively affected by a system of sanctions” (Svarer 2010: 777).

Det samme datasæt giver således anledning til to væsentligt forskellige antagelser: Hvor den første undersøgelse påpeger sanktioners brugbarhed over for en bred gruppe af svage ledige, så modereres dette udsagn i den anden undersøgelse, hvor det påpeges, at der ikke kan gives et klart billede af sanktioners virkning for andre ledighedsgrupper. Det er altså en forsimpning at forstå evidensbaseret viden som fuldstændig objektivt, idet denne videns anvendelighed altid afhænger af antagelser og subjektive vurderinger. Dette er naturligvis ikke kun gældende for evidensbaseret viden, men gælder for alle former for vidensproduktion, hvorfor pointen blot er, at der ligger en stor magt i at ophøje bestemte former for viden til objektiv sandhed.

Man kan diskutere, hvorvidt sådanne antagelser inden for forskningsverdenen kan siges at påvirke den konkrete sagsbehandling ude i kommunerne, idet praktikerne sandsynligvis sjældent læser disse publikationer. Som vist i foregående afsnit, udbredes den evidensbaserede viden dog ikke kun gennem forskningsinterne artikler, men også i stigende grad via de redskaber, som sagsbehandlerne har til rådighed i deres tilrettelæggelse af indsatsen over for de ledige. Et eksempel på dette er vidensbanken jobeffek-

ter.dk, hvis mål er at give klare og letforståelige svar på, hvad der virker/ikke virker. I vidensbanken udmøntes den komplicerede vidensopsamling og -syntetisering i enkle resultater, hvor en beskæftigelsesindsats enten kan have positiv, negativ eller ingen effekt. Hermed indikeres det, at man, ved hjælp af den evidensbaserede viden, kan nå frem til et klart og objektivi resultat. Denne intention ligger også i det officielle formål med vidensbanken, som er at *“stille uafhængig og retvisende forskning til rådighed på en lettilgængelig og transparent måde”* (Jobeffekter.dk).

Ved gennemgang af metoden bag vidensbanken, er det dog tydeligt, at denne tilsyneladende objektivitet beror på nogle subjektive vurderinger. Det fremgår særligt i den centrale logik om, at studier har forskellig kvalitet og relevans, og derfor bør *“vægtes ved aggregering”* (Jobeffekter.dk). Hvert studie vægtes ud fra fire aspekter: 1) forskerens kvalitetsvurdering af studiet, 2) hvilken analysemetode der er brugt, 3) studiets geografiske fokus og 4) om studiet er udgivet i et videnskabeligt tidsskrift. Hvert aspektet indregnes som en værdi fra 0 til 1 og ganges derpå med hinanden, således at et studie maksimalt kan tildeles vægten 1. Dette sker, hvis studiet omhandler Danmark, er udgivet i et videnskabeligt tidsskrift, er et RCT-studie og vurderes som havende god kvalitet af forskeren. Tre af kriterierne kan fastsættes helt objektivt, mens forskerens kvalitetsbedømmelse pr. definition må være en subjektiv vurdering. Det er således interessant, at vægtningen udmøntes i et konkret tal, som udtryk for en retvisende sandhed, når dette tal i høj grad påvirkes af en subjektiv vurdering. Et studie, der rangerer højest på de tre objektive kriterier, kan således alligevel ende med den lave vægtning 0,25, såfremt forskeren vurderer, at studiets kvalitet er *“ikke tilfredsstillende”*.

Efter den individuelle vægtning af hvert studie, aggregeres de enkelte studiers vægtning for at give et samlet billede af, om indsatsen har en effekt for målgruppen. Når den samlede vidensmængde formuleres som et konkret tal, der kan indsættes på en skala fra 0-1, giver det et billede af, at denne viden er sikker og objektiv, hvilket skjuler de bagvedliggende metoder til at regne effekten ud. Den bagvedliggende subjektivitet tilsløres ikke mindst via svært gennemskuelige formler, som vidensbanken lægger til grund for dette tal:

“Den vidensmængde, der støtter en enten positiv, negativ eller ingen effekt af en given indsats, kan opgøres som:”

$$Vidensmængde_{R=T} = \sum_{i=1}^N V_{GEO\ i} * V_{METODE\ i} * V_{KVALITET\ i} * V_{UDGIVELSE\ i} * V_{KOMBI\ i}$$

(Jobeffekter.dk)

Ovenstående eksempel er hentet fra beskrivelsen af udregningsmetoden på jobeffekter.dk og illustrerer netop, hvordan en subjektiv kvalitetsvurdering, ved at blive formuleret som tal, kan indsættes i et større matematisk regnestykke, der bestemmer, *“hvilket evidensniveau der er for, at indsatsen har den estimerede effekt for målgruppen”* (Jobeffekter.dk).

Ovenstående beskrivelse skal ikke ses som en kritik af, at jobeffekter.dk bygger på subjektive vurderinger, men er en illustration af, at forskerens subjektive vurdering tilsløres. Forskellen mellem evidensbaserede redskaber, som f.eks. jobeffekter.dk, og fagprofessionelles skøn er således ikke, at førstnævnte er udtryk for fuldstændig objektiv viden og sidstnævnte er subjektiv. Forskellen er nærmere, at den subjektive vurdering hos forskeren er mindre synlig, fordi den formuleres som en objektiv matematisk formel. Den evidensbaserede videns ophøjelse til sandhed kan dermed have den subjektiverende konsekvens, at sagsbehandlerne som faggruppe presses ud i en mere perifer rolle i udmøntningen af beskæftigelsesindsatsen, idet forskernes vurderinger findes mere retvisende. Det ligger ud over denne undersøgelses sigte at vurdere, hvorvidt forskernes skøn er mere nyttige og brugbare end sagsbehandlerne, men det er vigtigt at være bevidst om, at ønsket om at evidensbasere beskæftigelsesindsatsen forskyder vurderingsmagten i retning af forskerne frem for sagsbehandlerne.

6.3 Delkonklusion

Analysen har vist, hvordan behovet for mere evidensbaseret viden, i kommunernes beskæftigelsesindsats, er skubbet frem af to meget forskelligartede problematiseringer. For det første er der siden starten af 00'erne italesat et behov for at opnå mere viden om kommunernes beskæftigelsesindsats og de redskaber, der benyttes over for de ledige. Dette behov for viden udspringer ofte ud fra et centraladministrativt ønske om kontrol med indsatsen, hvor det specifikt er kvantitativ data, der efterspørges. Tilgangen af disse kvantitative data har i stigende grad givet anledning til hypoteser om, hvad der kan siges at udgøre en effektiv indsats, og har dermed indirekte øget muligheden for at foretage evidensbaserede undersøgelser. For det andet har der, i hele perioden siden 2001, været officielle intentioner om at forenkle regler og bureaukrati ved at styre beskæftigelsesindsatsen ud fra resultater frem for processer. I den forbindelse er evidensbaseret viden blevet set som en måde at definere, hvilke resultater indsatsen skal styres ud fra.

I de to problematiseringer ses der således en splittelse mellem ønsket om en tæt overvågning af kommunernes processer og en mere løs resultatstyring. Analysen af den evidensbaserede videns konsekven-

ser viste dog, at udbredelsen af denne viden har haft en tendens til at understøtte stram processtyring frem for resultatstyring. Dette bevirker, at kommunernes metodefrihed og sagsbehandlernes skøn er blevet mindsket ved en opstilling af en subjektiv/objektiv dikotomi. Den evidensbaserede viden præsenteres diskursivt som modsætningen til sagsbehandlernes stærkt subjektive, og dermed ikke-videnskabelige, vurderinger. Som analysen viste, er denne modsætning dog problematisk, idet de evidensbaserede redskaber, som sagsbehandlerne stilles til rådighed, også bygger på subjektive vurderinger og ikke-empirisk funderede antagelser. Kravet om at evidensbasere den lokale beskæftigelsesindsats kan dermed have den subjektiverende konsekvens, at sagsbehandlerne underlægges forskernes skøn og vurderinger.

Kapitel 7

Diskussion

De foregående analyser har vist, hvordan efterspørgslen efter evidensbaseret viden er blevet fremmet af bestemte problematiseringer i det politiske og administrative system, og hvordan den stigende brug af evidensbaseret viden har struktureret og sat rammer for både den beskæftigelsespolitiske problemforståelse, beslutningsproces og implementeringen ude i kommunerne. Evidensbaseret viden kan således ikke kun forstås ud fra et oplysende etos, hvor politikken baseres på sikker viden frem for holdninger og ideologier. I forlængelse af denne konklusion, må de videre perspektiver derfor være at undersøge: Hvilke holdninger og ideologiske standpunkter, der fremmes? Hvilke der indskrænkes? Og i sidste ende, hvordan evidensbaseret politikudvikling mere overordnet kan ændre styringen af forskellige ressortområder i den offentlige sektor? Følgende diskussion vil netop tage udgangspunkt i disse spørgsmål for at vise de umiddelbare forskydninger i magt, der følger af evidensbaseret politikudvikling.

7.1 Teknokratisk styring

I analyserne er evidensbaseret viden hovedsageligt blevet behandlet som en teknisk og systematisk form for styring, hvor forskellige redskaber, metoder og vejledninger, via deres iboende rationaler og logikker, indsætter bestemte rammer og dispositioner for tilrettelæggelsen af beskæftigelsespolitikken. I denne forståelse af styring fylder klassiske policybegreber som aktører og interesser mindre, idet den primære interesse er, *hvordan* der styres (Dean 2010: 37). Ved at følge Carol Bacchis sidste spørgsmål (*Hvordan og hvor er denne problemrepræsentation blevet produceret, spredt og forsvaret?*) i WPR-tilgangen, adskiller nærværende diskussion sig fra analysen ved også at fokusere på de aktører, der fremmer evidenstilgangen.

Herved bevæger diskussionen sig i retning af en mere klassisk policyanalyse af magtspillet mellem forskellige aktører og interesser i policyprocessen. Der er dog to afgørende punkter, hvor nærværende diskussion adskiller sig fra sådan en analyse: For det første skal konsekvenserne forstås som konstitutive frem for intentionelle. Bestemte aktørers spredning af evidensbaseret viden skyldes ikke nødvendigvis et bevidst sigte om at styrke egne interesser, men er mere en konsekvens af det overlap, der er mel-

lem den evidensbaserede videns rationaler og bestemte politiske prioriteringer. For det andet finder nærværende undersøgelse ikke politiske aktører, såsom interesseorganisationer eller partier, som værende de afgørende drivkræfter bag fremkomsten af en evidensbaseret beskæftigelsespolitik. Det tyder derimod på, at embedsværket i Beskæftigelsesministeriet, og specifikt STAR, har været en afgørende spiller i udbredelsen af evidensbaseret viden i både den politiske problemforståelse og indsatsen ude i kommunerne. Dette udstiller begrænsningerne ved den traditionelle beskrivelse af policyprocessen, hvor politikken udspringer fra politiske interesser og afsluttes i det implementerende led (Parson 1995: 24). Her overses det, hvordan politikken også udvikles i implementeringsfasen. Denne pointe er central i forskerne Susan Barretts (Barrett) og Colin Fudges (Fudge) kritik af traditionelle, statiske policytilgange. Fudge og Barret argumenterer for, at opdelingen mellem politikkens tilblivelse og implementering er problematisk, da politikken også udvikles i mødet med implementeringsaktører (Barrett & Fudge 1981: 251). I denne optik kan STAR derfor ikke kun anskues som en organisation, der viderefører og -formidler politiske intentioner, således at de implementeres efter hensigten ude i kommunerne. STAR er derimod selv en politisk aktør, der på forskellig vis former og udvikler politikken. Analysens todeling i hhv. politikudvikling og implementering er derfor en forsimpning, fordi en klar distinktion mellem niveauer, hvor politik udtænkes og niveauer hvor den trofast udmøntes, ikke stemmer overens med den virkelige policyproces. Denne erkendelse er central for hele alle dele af nærværende undersøgelse, hvorfor den klare opdeling i analysen udelukkende blev opretholdt for overskuelighedens skyld. I den afsluttende diskussion ekspliciteres den dynamisk tilgang for at forstå, hvordan udformningen og implementeringen af politikken gensidigt påvirker hinanden.

7.1.1 Embedsværket som katalysator

Det er gennemgående i interviewene, at STAR anses for drivkraften bag ideen om den evidensbaserede politikudvikling på beskæftigelsesområdet. Informanterne anskuer det randomiserede kontrollerede forsøg "Hurtigt i gang" fra 2005, som et slags springbræt for udbredelsen af evidensbaseret viden. Jens Frank fra Dansk Metal beskriver udviklingen på følgende måde:

"Jeg vil sige, at noget af det første man så, hvor man operationaliserede det [evidensstrategien], det var jo i "Hurtigt i gang" forsøget. Der startede man i praktikken, altså konkrete forsøg, og så bagefter byggede man ligesom alt det der evidens halloj op omkring det" (Frank: 2).

Jens Frank påpeger, at evidensstrategien er vokset ud fra RCT-studiet "Hurtigt i gang". Netop dette forsøg kunne endvidere vise markante effekter, hvilket må formodes at have skabt en stor tiltro til den evidensbaserede vidensproduktion. Dette ses også ved, at de følgende forsøg, såsom "Alle i gang" og

“Aktive - hurtigere tilbage”, er udformet ud fra samme skabelon, hvor det blot er målgruppen, der varierer. Styrelsens rolle i udbredelsen af evidensbaseret viden fremhæves også af chefen i Beskæftigelsesministeriet, som kalder STAR for *“frontløber”* og *“fremsynede”* (BM-chef: 2). Helle Rasmussen beskriver direkte, hvordan inspirationen til RCT-studier ikke opstod ud fra et politisk krav, men derimod fra en *“tur til USA”*, hvor det gik op for STAR, at *“det [RCT] kan vi sku da også lave”*, fordi Styrelsen netop havde en masse data på de ledige (Rasmussen: 1). Helle Rasmussen beskriver, hvordan det først efterfølgende er blevet *“helt almindeligt”*, at politikerne efterspørger evidensbaseret viden om, hvad der virker (Rasmussen: 3). Denne beskrivelse illustrerer meget fint, hvordan tankerne om at evidensbasere beskæftigelsespolitikken opstår i nogle interne processer i Styrelsen og først sidenhen indfinder sig hos dele af det politiske niveau. Embedsværket i STAR har siden “Hurtigt i gang” løbende støttet udviklingen og udbredelsen af evidensstilgangen, bl.a. igennem formuleringen af en vidensstrategi, med fokus på at opsamle og generere evidensbaseret viden (STAR 2015: 6). En vidensstrategi som også er blevet adopteret i Beskæftigelsesministeriets departement, og som i disse år forsøges udbredt til *“alle dele af ministeriets ressortområder”* (BM-chef: 2).

STAR kan således anskues som en katalysator bag fremkomsten og spredningen af den evidensbaserede beskæftigelsespolitik, om end andre organisationer også har spillet en væsentlig rolle. Som beskrevet i analysen, plæderede Rigsrevisionen for en mere evidensbaseret tilgang i beskæftigelsesindsatsen i deres beretning fra 2010 (Rigsrevisionen 2010). Og som det ligeledes fremgår i analysen, er Finansministeriet også en afgørende aktør i udbredelsen af evidensbaseret viden, fordi ministeriet først udregner de økonomiske konsekvenser af et politisk forslag, når der foreligger evidensbaseret viden om dets beskæftigelseseffekter.

Fælles for de nævnte aktører er, at de ikke entydigt kan karakteriseres som politiske interessenter eller implementerende organisationer, men derimod fungerer i samspillet mellem det politiske beslutningssystem og kommunernes udformning af indsatsen. Det er ikke nødvendigvis kontroversielt, at STAR både fremmer brugen af evidensbaseret viden hos Beskæftigelsesministeriet og ude i de enkelte kommuner, fordi det jo netop er embedsværkets rolle at understøtte politikere og praktikere ved hjælp af viden, redskaber, vejledninger osv. Den evidensbaserede videns iboende værdier og rationaler bevirker dog, at embedsværket og Rigsrevisionen ikke udelukkende kan ses som hhv. teknisk implementator og overvåger af den førte politik, men tillige må anskues som centrale medspillere i udviklingen af politikken. Denne rolle som politikudvikler er ikke mindst tydelig ved, at disse aktører på egen foranledning har spredt og forsvaret brugen af evidensbaseret viden. Et klart eksempel ses da Rigsrevisionen i 2010

kritiserer selve grundlaget for politikken over for de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige. En chef i Beskæftigelsesministeriet beskriver denne kritik som atypisk, idet Rigsrevisionen tidligere kun fokuserede på efterlevelsen af de politiske intentioner, men nu decideret kritiserer, at *“de valg der var blevet truffet politisk ikke var baseret på evidens”* (BM-chef: 12). Disse aktørers rolle i udformningen af en evidensbaseret beskæftigelsespolitik underbygger således Barretts og Fugdes pointe om, at aktører uden for den traditionelle politiske beslutningsproces også påvirker politikken udformning og indhold.

7.1.2 Hvem er evidensbaseret viden til gavn for?

Det kan diskuteres, hvorvidt embedsværkets rolle som medspiller i politikudviklingen oplyser og kvalificerer politikken eller ej, men desuagtet denne diskussion, stiller det nogle afgørende spørgsmål ved politikken demokratiske grundlag. Når embedsværket promoverer en videnskabeligt funderet tilgang, der afpolitiserer den politiske beslutningsproces, er de potentielt medvirkende til at mindske beslutningsmagten hos interesseorganisationer og politikere. Som Helle Rasmussen beskriver, er nutidens beslutningsproces i mindre grad præget af at efterkomme særinteresser hos bestemte organisationer. I stedet er evidensbaseret viden med til at guide beslutningerne og indsætte nogle *“hovedlandeveje i beskæftigelsespolitikken”*, som de fleste er enige om (Rasmussen: 4). Hun beskriver efterfølgende dette skifte, som værende *“super godt for alle”* (Rasmussen: 4), hvilket er et godt eksempel på, at evidensbaseret viden opfattes som faktuel og grundlæggende apolitisk. Som det påpeges i WPR-tilgangen, er viden dog altid medvirkende til, at bestemte aktører disponeres til at udøve indflydelse og andre gøres *“tavs”* (Bacchi 2009: 236-237). Hvis den evidensbaserede viden i stigende grad erstatter interesser, kan der således argumenteres for, at interesseorganisationers rolle i beslutningsprocessen også i stigende grad erstattes af vidensproducerende organisationer. Frem for at føre til en mere objektiv og værdifri politikudvikling, er der således risiko for, at efterspørgslen efter evidensbaseret viden indsætter embedsværket i interesseorganisationernes og politikernes sted. Dette har betydning for politikken demokratiske legitimitet, fordi embedsværket, i modsætning til politikere og interesseorganisationer, hverken er folke- eller medlemsvalgte.

Udviklingen i retning af stigende indflydelse til embedsværket kan således beskrives som teknokratisk, fordi personer der er udvalgt på baggrund af deres kvalifikationer, frem for deres holdninger, får større indflydelse. Udviklingen skal dog ikke forstås teknokratisk i den forstand, at holdninger forsvinder fra politikken. Som analysen viste, bygger den evidensbaserede viden på bestemte problemforståelser og teorier om den ledige, målet med beskæftigelsespolitikken osv. Bacchi beskriver netop, hvordan teoreti-

seringen, som ligger til grund for alle former for vidensgenerering, også er en form for magtudøvelse (ibid.: 249). Hermed menes der, at teorier ofte bygger på antagelser om f.eks. menneskets natur, samfundets indretning osv., hvorfor anlæggelsen af en teori kan have nogle subjektiverende konsekvenser for teoriens undersøgelsesobjekt. Når evidensbaserede undersøgelser sætter afgang fra ledighedssystemet, og ikke nødvendigvis beskæftigelse, som målsætning, er det således udtryk for en udbudsorienteret økonomisk forståelse, hvor udbuddet af arbejdskraft forventes at skabe sin egen efterspørgsel. Og når evidensbaseret viden primært finder effekter ved rådighedskrav og sanktioner frem for opkvalificering, bygger dette på en behavioristisk forståelse af mennesket som styret af egennytte. Evidensbaseret viden er dermed ikke i sig selv apolitisk, men styrker interessevaretagelsen hos de aktører, der finder opretholdelsen af et stort arbejdsudbud vigtigere end den enkelte lediges mulighed for at opretholde egen levestandard. Førstnævnte målsætninger beskrives netop som vigtige af Jørgen Bang-Petersen fra DA:

“For os handler det om, at virksomhederne skal have så let adgang til arbejdskraft som mulig. Det er sådan en meget overordnet strategi. Så kan vi nede på detaljerne have nogle holdninger om, at vi er modstander af at give individuelle rettigheder til ledige, men vi har en meget en endimensionel interesse i det her på et overordnet plan” (Bang-Petersen: 5).

I citatet beskrives DA's interesse som meget endimensionel og overordnet ift. at bibeholde et stort arbejdsudbud, for at lette virksomhedernes mulighed for at rekruttere arbejdskraft. I modsætning hertil må fagforeningernes interesser forventes at skulle tage højde for den enkelte lediges vilkår og situation, idet de ledige udgør en vis andel af deres medlemmer. Det er i den forbindelse gennemgående for interviewene med fagforeningsrepræsentanterne, at de finder det udfordrende at forsvare arbejdstagernes individuelle interesser, fordi den evidensbaserede viden måler de aggregerede effekter og anlægger en makroøkonomisk synsvinkel. Det er dog påfaldende, at repræsentanten fra arbejdsgiverorganisationen anskuer den evidensbaserede viden som understøttende for deres mål og direkte påpeger, at DA har *“sammenfaldende interesser med Styrelsen [STAR]”* (Bang-Petersen: 5). Han uddyber denne pointe på følgende måde:

“Vi har kunne bruge evidens og det analytiske fundament til at sige, at det skal handle om den ene ting [øge arbejdsudbuddet], og der har vi opbakning. Altså der har Styrelsen fælles interesse i at bruge ressourcerne, så vi får mest beskæftigelse for pengene” (Bang-Petersen: 5).

De tilsyneladende værdineutrale evidensbaserede undersøgelser og det apolitiske embedsværk i STAR, beskrives dermed som at have samme interesser som Danmarks største arbejdsgiverorganisation. Dette tydeliggør Bacchis argument om, at når viden i nutidens samfund hele tiden indsættes i en anvendelsesdiskurs, hvor den skal være nyttig, er det ikke ligegyldigt, *hvem* vidensproduktionen skal være nyttig for

(Bacchi 2009: 241)? Her er det tydeligt, at den evidensbaserede viden kommer arbejdsgiverne til gode via sit fokus på incitamenter og aggregerede effekter. Derudover kan der også argumenteres for, at embedsværket har en interesse i den konsensuskabende effekt, som evidensbaseret viden medfører, idet beskæftigelsespolitikken og driften heraf ikke fuldstændig skal nytænkes, hver gang de politiske vinde vender. Det aggregerede vidensniveau flugter også med embedsværkets succeskriterier, som, i modsætning til den kommunale beskæftigelsesindsats, skal stå på mål for de nationale, samfundsøkonomiske konsekvenser af beskæftigelsesindsatsen. Dermed må det forventes, at embedsværket i centraladministrationen, ligesom arbejdsgiverne, er mere interesseret i den samlede selvforsørgelseseffekt, end behovet hos den enkelte ledige.

Det er dog ikke kun hos interessenterne i beskæftigelsespolitikken, at den evidensbaserede politikudvikling fremmer bestemte gruppers interesser frem for andre. Der er også risiko for, at brugen af evidensbaseret kan medvirke til at forfordele bestemte typer af ledige. I flere af kommissionsrapporterne og interviewene gives der udtryk for en mangel på evidensbaseret viden om, hvad der virker for de svageste ledige. Denne mangel på viden skyldes netop denne ledighedsgruppes heterogenitet, som gør den evidensbaserede videns gennemsnitlige betragtninger mindre brugbare. Dette har dog ikke afholdt politikkerne fra at udbrede erfaringer fra evidensbaserede undersøgelser af dagpengemodtagere, og andre stærke ledige, til også at gælde segmenterne længere væk fra arbejdsmarkedet. Dette ses f.eks. ved de øgede sanktionsmuligheder i seneste kontanthjælpsreform eller den nylige ydelsesreduktion i forbindelse med fastlæggelsen af kontanthjælpsloftet. Hermed er der risiko for, at der bruges mange ressourcer på at udbrede bestemte evidensbaserede redskaber til alle typer af ledige, selvom der reelt kun opnås en beskæftigelseseffekt hos en lille gruppe af de stærkeste ledige. Denne risiko er ikke mindst sandsynlig, når man ser de succeskriterier, som de evidensbaserede undersøgelser benytter. Som eksempel kan nævnes jobeffekter.dk, hvor størrelsen på selvforsørgelseseffekten ikke fremgår, men blot om den er positiv eller negativ. Enhver forøgelse af selvforsørgelsesgraden, uanset hvor lille den måtte være, regnes således for en positiv effekt. Man kan dog diskutere om en ydelsesreduktion, der gør 10 pct. flere selvforsørgede, kan forsvare, at 90 pct. skal leve med et forringet levegrundlag? Forsimplingen i at anskue enhver selvforsørgelseseffekt som positiv, kan dermed tilsløre og besværliggøre en diskussion af de mulige bieffekter, som evidensbaserede politikforslag kan medføre for de ledige, der ikke umiddelbart finder job. Ovenstående er naturligvis et tænkt eksempel, men flere studier påpeger, hvordan ydelsesreduktioner og andre incitamentsorienterede tiltag kan have problematiske bieffekter for specielt svagere ledige, uden samtidig at forøge beskæftigelsen nævneværdigt (Jørgensen 2013; Caswell et al. 2011).

En konsulent i KL beskriver ligeledes det problematiske i at antage, at evidensbaserede virkemidler med dokumenteret effekt kan udbredes til alle ledighedsgrupper:

“Sagen er bare, at one size fits all-modellerne koster frygtelig mange ressourcer. Og de fanger kun nogle segmenter, f.eks. forsikrede ledige, hvor man med statistisk sikkerhed kan sige, at det vil forkorte deres ledighed. Men nogle af de grupper, som volumenmæssigt fylder allermest i beskæftigelsesindsatsen, som har udfordringer ved at komme på arbejdsmarkedet, er meget mere vanskelige at lave det her [evidensbaseret viden] for” (KL-konsulent: 2).

I citatet påpeges det direkte, at størstedelen af de ledige ikke forøger deres beskæftigelseschancer igennem de nuværende evidensbaserede redskaber. Sat på spidsen kan man derfor argumentere for, at den evidensbaserede viden ikke hjælper de svageste ledige tættere på arbejdsmarkedet, men derimod, grundet de oversete bieffekter, blot forringer deres levevilkår.

Blikket, for hvilke interesser der forfordes af den evidensbaserede viden, er netop muligt ved at supplere governmentalityanalysen med et aktørfokus. Governmentalityanalysen giver et godt indblik i de overordnede rationaler og styringsregimer, som præger og disponerer individer og organisationers handlinger. For at udstille det politiske i tilsyneladende objektive videns- og styringsformer, kan det dog være nyttigt med et blik for de aktører, der, i højere end andre, disponeres til at handle og øve indflydelse. Når de aktører, der disponeres til at udøve indflydelse, samtidig ikke er folkevalgte, kan den demokratiske legitimitet mindskes. Det betyder dog ikke, at konsekvenserne ved at evidensbasere beskæftigelsespolitikken er tilsigtet af aktører såsom DA, STAR og Rigsrevisionen. Den evidensbaserede politikudvikling har, ligesom alle styringsformer, sine egne logikker og rationaler, hvis betydning på længere sigt ikke kan kontrolleres og styres. Denne pointe er særlig tydelig i følgende afsnit, hvor de mere overordnede konsekvenser ved en evidensbaseret politikudvikling diskuteres.

7.2 Fragmenteret styring

Igennem analysen og den ovenstående diskussion er den evidensbaserede beskæftigelsespolitik blevet undersøgt ud fra dens egne rationaler og logikker, hvilket har medført et snævert blik på konsekvenserne for ledighedsproblematikken. Nærværende undersøgelse har dog også en overordnet interesse for, hvordan evidensbaseret viden påvirker politikudviklingen, selvom de empiriske fund ikke direkte kan generaliseres ud til andre politikområder. Afslutningsvis vil diskussionen derfor anlægge et mere over-

ordnet blik på, hvordan den iboende reduktionisme i evidensbaseret politikudvikling kan påvirke samspillet mellem forskellige ressortområder i den offentlige sektor.

7.2.1 Samspillet mellem ressortområder

Man kan argumentere for, at analysens specifikke fokus på ledighedsbekæmpelse overser, at beskæftigelsessystemet ikke kun har betydning for de ledige, men også spiller en rolle i samspillet med andre ressortområder i den offentlige sektor. Et eksempel på dette er sammenhængen mellem sundhedssystemet og beskæftigelsessystemet, hvor en stor gruppe af ledige er i tæt kontakt med begge systemer. I implementeringen af forsøget “Hurtigt i gang 2” var der tegn på, at en øget intensiv indsats over for de ledige øgede afgang til sygedagpenge sammenlignet med kontrolgruppen (Hurtigt i gang-2 2009: 70). Der kan naturligvis være mange årsager til dette, men en del af forklaringen må ligge i den tidlige intensive aktivering. Beskæftigelsesindsatsen, der giver en dokumenteret beskæftigelseseffekt, kan altså medvirke til at gøre en gruppe af de ledige mere syge og dermed potentielt øge deres afhængighed af sundhedssystemet. Eksemplet illustrerer sammenhængen mellem forskellige ressortområder som følge af, at den ledige ofte bevæger sig mellem forskellige sektorer i løbet af sin ledighedsperiode. Denne gensidige afhængighed mellem sektorer er velkendt og netop nødvendig at være sig bevidst om, hvis den ledige skal gives en helhedsorienteret indsats, der på sigt rykker denne tættere på arbejdsmarkedet. Som vist i analysen, har evidensbaserede undersøgelser dog en tendens til at sætte selvforsørgelse som det centrale succeskriterium. Dette betyder i praksis, at beskæftigelsesindsatsen evalueres ud fra afgang fra ledighed, hvad end den ledige overgår til beskæftigelse, uddannelse eller står uden nogen former for forsørgelse. Der kan således argumenteres for, at et fastlåst fokus på evidens fordrer en fragmenteret tilgang til den ledige, hvor et beskæftigelsesredskab kan vurderes som effektivt, hvis det sender den ledige over i en anden sektor, selvom det ikke nødvendigvis forbedrer den lediges situation: En aktivitetsparat kon-tanthjælpsmodtager kan således afgang fra ledighed uden at komme i beskæftigelse eller uddannelse. Her ved er det sandsynligt, at personen overgår til socialområdet, såfremt denne f.eks. bliver hjemløs, eller flyttes til sundhedssystemet, såfremt det manglende levegrundlag påvirker personens helbredstilstand. I andre tilfælde kan personen forsørge sig selv ved sort arbejde eller anden kriminalitet, og derved blive tilknyttet kriminalforsorgen. Og selv i tilfælde, hvor den ledige overgår til uddannelse, er det muligt, at personen ikke er i stand til at opfylde de krav, der stilles i uddannelsessystemet, hvilket kan betyde højere fravær og dårligere resultater på den uddannelsesinstitution, som den ledige tilknyttes.

Disse eksempler er naturligvis stillet skarpt op, men kan netop være mulige konsekvenser ved at indrette beskæftigelsessystemets målsætninger for snævert ud fra, hvad der kan måles gennem evidensbaserede undersøgelser. Ved at evidensbasere beskæftigelsesindsatsen kan man dermed overse alle de elementer af indsatsen, som måske ikke umiddelbart kan måles, men som alligevel er nødvendige for at hjælpe gruppen af ledige, der er længst væk fra arbejdsmarkedet. Som konsulenten fra KL påpeger, så "*handler [beskæftigelsesindsatsen] også om sundhedsindsats, socialindsats og en masse andre ting*" (KL-konsulent: 1).

Som analysen viste, indgår sådanne sammenhænge i opgaveløsningen dog ikke som en del af undersøgelsesobjektet i det evidensbaserede vidensgrundlag. Tværtimod fikseres blikket på, hvilke midler (f.eks. motivation eller kvalifikation), der giver størst selvforsørgelseseffekt for pengene. Der kan således være en risiko for, at brugen af evidensbaseret viden fikserer blikket på de mest effektive midler, og dermed gør beskæftigelsesaktørerne blinde for de bredere konsekvenser af at benytte dette middel. Denne risiko udtrykkes også af Jens Frank fra Dansk Metal:

"Jeg synes helt overordnet, så er incitamentanalyserne i høj grad drivende for politikudviklingen. De har en tendens til hele tiden at trække den forkerte vej (...) de kommer hele tiden væk fra den balance, der må være mellem overenskomstsystemet, dagpenge-systemet og beskæftigelsesaktivering, hvis vi synes det er en trekant, der fungerer. Og på et eller andet tidspunkt vil balancen mellem, hvad der skal løses i dagpenge-systemet og beskæftigelsessystemet, og hvad der skal løses i overenskomstsystemet, den vil jo blive rykket for meget" (Frank: 8).

I citatet påpeges det, hvordan den evidensbaserede viden fremmer et incitamentsfokus, som hele tiden rykker politikken i retning af at gøre det mindre attraktivt at være ledig på offentlige forsørgelsesydelser, enten via kortere dagpengeperiode, ydelsesreduktion, sanktioner eller strammere rådighedskrav. Dette finder Jens Frank problematisk, fordi alle disse ændringer reducerer indkomstsikkerheden i Flexicurity-systemet. På sigt kan dette få lønmodtagerne til at kræve højere ansættelsessikkerhed gennem overenskomstsystemet og derved mindske virksomhedernes fleksibilitet til at hyre og fyre. Jørgen Bang-Petersen, fra DA, mener ikke, at vi er tæt på en sådan skævvridning af Flexicurity-systemet, men han anerkender, at hvis man fulgte den evidensbaserede videns anbefalinger i sin yderste konsekvens, "*så skulle man afskaffe dagpengene, for så har man skaffet sig incitamenterne*" (Bang-Petersen: 7). Disse citater illustrerer således de mulige konsekvenser ved at forstå ledighedsbekæmpelsen som et lukket system, hvor man entydigt følger den evidensbaserede videns anbefalinger. Pointen er netop, at den evidensbaserede videns indbyggede reduktionisme ikke tager højde for komplekse forbindelseslinjer i et sammenhængende system, såsom Flexicurity.

Hvis tendensen til at reducere kompleksiteten i mål og midler ikke kun er et aspekt ved den evidensbaserede beskæftigelsespolitik, men derimod er en iboende tendens ved at evidensbasere politikken mere generelt, må lignende konsekvenser formodes at kunne findes på andre ressortområder. Hvis alle sektorer indretter deres målsætning ud fra enkle og kvantificerbare effekter, er der risiko for, at der opstår tunnelsyn, hvor opgaveløsningen defineres ud fra snævre logikker, der ikke tager højde for den bredere samfundskontekst, som borgerne skal indgå i. Uddannelsessystemet kan f.eks. indrettes så det kun handler om højst mulige karaktergennemsnit og hurtigst mulig gennemførsel, uden overvejelser om, hvilke borgere og former for viden, samfundet har behov for. Dette kan ligeledes medføre, at det bliver en målsætning i sig selv at skubbe de studerende, der ikke kan leve op til disse krav, ud af uddannelsessystemet. En sådan logik minder på mange måder om de rationaler, som dominerer beskæftigelsessystemet, hvor eneste mål er hurtigst muligt i beskæftigelse eller hurtigst mulig afgang fra systemet, hvis beskæftigelse ikke er mulig. Hvis tilsvarende logikker også i stigende grad bliver gældende for f.eks. sundheds- eller socialområdet, kan det øge fragmenteringen og silotænkningen i den offentlige sektor, idet målsætninger om at flytte borgerne og dermed udgifterne fra egen sektor over i andre, bliver vigtigere end at gøre, hvad der er bedst for borgeren. Hermed konstitueres en simpel indikator (f.eks. indlagt/udskrevet, normeret/unormeret tid, forsørget/selvforsørget) som den overordnede målsætning i politikken, hvilket på sigt kan have den konstitutive konsekvens, at opfattelsen af hvad der udgør en succesfuld sundheds-, social-, beskæftigelsesindsats forrykker sig.

Sådanne mulige konsekvenser kan selvfølgelig ikke udelukkende tilskrives evidensbaseret politikudvikling, da andre forhold, såsom udbredelsen af New Public Management, også har afgørende betydning for fragmenteringen i den offentlige sektor. Tendensen til at styre ud fra snævre output-indikatorer er således en velkendt risiko ved omfattende resultatstyring. Samtidig er det, grundet nærværende undersøgelses empiriske fokus, ikke muligt at vurdere, hvorvidt brugen af evidensbaseret viden i andre sektorer følger samme mønster som på beskæftigelsesområdet. Man kan forstå evidensbaseret politikudvikling mere eller mindre rigtigt, hvorfor der kan argumenteres for, at konsekvenserne vil være væsentligt anderledes på politikområder, hvor evidensbaseret viden forstås bredere end ud fra evidenshierarkiet. Alligevel er det nødvendigt, at politikere, embedsmænd og andre interessenter er bevidste om de mulige risici og konstitutive konsekvenser, der kan følge af at evidensbasere politikken. Særligt i dag, hvor vi ser en stigende efterspørgsel efter evidensbaseret viden inden for stadig flere sektorer i Danmark. For at parafrasere Foucaults citat: *“My point is not that everything is bad, but that everything is dangerous”* (Foucault 1983), kan det konkluderes, at evidensbaseret politikudvikling ikke nødvendigvis er dårligt, men som alle former for styring, er forbundet med visse fare.

Kapitel 8

Konklusion

Dette speciale udspringer af en interesse for relationen mellem viden og magt i det politiske system, som er aktualiseret ved den stigende efterspørgsel efter evidensbaseret viden i den offentlige sektor. Det overordnede formål med specialet er derfor at belyse, hvordan evidensbaseret politikudvikling fungerer som en særlig måde at styre på, der strukturer og indsætter rammer for politikken udformning og implementering. Denne problemstilling fordrer en bestemt forståelse af styring, hvor de iboende rationaler, logikker og diskurser i det evidensbaserede vidensgrundlag er centrale. Hermed er det muligt at belyse, hvilke problematiseringer og grundlæggende antagelser efterspørgslen efter evidensbaseret viden beror på, og hvilke konstitutive konsekvenser brugen af denne viden har for politikudviklingen. For empirisk at studere de faktiske konsekvenser af at evidensbasere politikken, blev beskæftigelsesområdet valgt som case: Dels fordi den evidensbaserede viden i disse år er blevet en institutionaliseret del af området, og dels fordi det evidensbaserede vidensgrundlag ikke tidligere er benyttet som forklaringsmodel for den beskæftigelsespolitiske udvikling.

Analysen viste, hvordan den øgede brug af evidensbaseret viden, i både tilrettelæggelsen og implementeringen af de politiske beslutninger, er blevet understøttet af nogle overordnede problematiseringer, hvor evidensbaseret politikudvikling indsættes som løsningen på nogle specifikke udfordringer. I tilrettelæggelsen af politikken efterspørges således mere evidensbaseret viden for hhv. at øge beskæftigelsespolitikken effektivitet, mindske omkostningerne og kvalificere vidensgrundlaget. I implementeringen af beskæftigelsesindsatsen efterspørges der ligeledes mere evidensbaseret viden, for at give overblik over kommunernes indsats og mindske processuelle krav og regler. Når disse problematiseringer diskuteres kritisk, er det tydeligt, at de beror på antagelser, der fremmer bestemte problemforståelser og ekskluderer andre i udviklingen af beskæftigelsespolitikken.

Fælles for problematiseringerne og de bagvedliggende antagelser er, at de beror på nogle klare indskrænkninger af, hvordan komplekse begreber såsom effekter, omkostninger og resultater kan forstås. Analysen af konsekvenserne tydeliggjorde den reduktionisme, som er iboende i det evidensbaserede vidensgrundlags metoder og rationaler. For det første medvirker den evidensbaserede viden til at redu-

cere kompleksiteten i den *politiske problemforståelse* ved at fiksere den politiske målsætning i simple målbarre termer, reducere forskelle mellem ledighedsgrupper og forenkle virkemidlerne. For det andet reducerer det evidensbaserede vidensgrundlag også kompleksiteten i den *politiske beslutningsproces*, ved at interessemodsætninger, holdninger og værdier i stigende grad nedtones. Den evidensbaserede viden søger således at indsætte en fælles retning for beskæftigelsespolitikken, der kun vanskeligt kan udfordres, hvilket i sidste ende kan mindske den demokratiske deliberation. Slutteligt kan den evidensbaserede viden også siges at reducere sagsbehandlernes skøn i *implementeringen* af kommunernes beskæftigelsesindsat. Dette sker bl.a. ved opstillingen af en subjektiv/objektiv dikotomi, hvor den evidensbaserede viden diskursivt præsenteres som modsætningen til sagsbehandlernes stærkt subjektive vurderinger. Det evidensbaserede vidensgrundlag bygger dog også på subjektive vurderinger, hvorfor sagsbehandlernes faglige skøn underlægges forskernes.

På baggrund af disse konsekvenser, og den overordnede interesse for relationen mellem viden og magt, blev det afslutningsvis diskuteret, hvilke interesser, der fremmes af evidensbaseret viden, og hvordan evidensbaseret politikudvikling mere overordnet kan siges at fragmentere styringen i den offentlige sektor. I den forbindelse kan evidensbaseret viden ikke siges at være apolitisk, idet den styrker interessevaretagelsen hos de aktører, der finder aggregerede selvforsørgelseseffekter og sikringen af et stort arbejdsudbud vigtigere end den enkelte lediges mulighed for at opretholde levestandarden og blive opkvalificeret. Af samme grund forfordes de ledige, for hvem det er vanskeligt at udbyde deres arbejdskraft og opnå en selvforsørgelseseffekt.

Den evidensbaserede videns indbyggede reduktionisme kan desuden medføre, at komplekse forbindelseslinjer mellem beskæftigelsessystemet og andre ressortområder overses. Hvis tilsvarende reduktionisme også er gældende for andre evidensbaserede politikområder, kan dette potentielt øge fragmenteringen og silotænkningen i den offentlige sektor, hvor målsætninger om at flytte borgerne fra egen sektor over i andre, bliver vigtigere end at gøre, hvad der er bedst for borgeren. Der kan således argumenteres for, at evidensbaseret viden ikke kun kan forstås som oplysende for politikudviklingen, men tillige må betragtes som en form for magtudøvelse, der er forbundet med visse risici.

Litteraturliste

- Albæk, E. (2009), "Policyanalyse", Kaspersen, L.B og Loftager, J. (Red), *Klassisk og moderne politisk teori*, Hans Reitzel Forlag, s. 1035-1049.
- Albæk, E. & Rieper, O. (2002), "Evaluation in Danish Governance", Furebo, J. et al. (Red.): *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, s. 27-46.
- Andersen, J.G. et al. (2003), *Marginalisering og velfærdspolitik – Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*, Frydenlund, 1. udgave, 1. oplag.
- Antoft, R. & Salomonsen, H.H. (2007), "Det kvalitative casestudium" – Introduktion til en forskningsstrategi", Antoft, R. et al. (Red.), *Håndværk og Horisonter – Tradition og Nytænkning i kvalitativ metode*, Syddansk Universitetsforlag, s. 29-57.
- Armstrong, D. (2004), "A Risky Business? Research, Policy, Governmentality and Youth Offending", *Youth Justice*, Vol. 4, Nr. 2, s. 100-116.
- Bacchi, C.L. (1999), *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: Sage Publication
- Bacchi C. L. (2009), *Analysing Policy: What's the Problem Represented to be?*, Pearson.
- Bacchi, C.L (2012), "Strategic interventions and ontological politics: Research as political practice", Bletsas, A. & Beasley, C. (red.), *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges*, University of Adelaide Press, s. 141-156.
- Barrett, S. & Fudge, C. (1981), *Policy and action : essays on the implementation of public policy*, Methuen, London.
- Beskæftigelsesministeriet (2013), "Ny vidensbank om beskæftigelsesindsatsen", 1. juli 2013:
<http://bm.dk/da/Aktuelt/Nyheder/Arkiv/2013/07/Ny-vidensbank-om-beskaeftigelsesindsatsen.aspx>
- Berkel, R.V. & Larsen, F. (2009), *The new governance and implementation of labour market policies*, DJØF Publishing, København.
- Bhatti, Y. et al. (2006), *Evidensbevægelsens udvikling, organisering og arbejdsform - En kortlægningsrapport*, AKF forlaget.
- Biesta, G. J. J. (2007), "Why "What works" won't work: Evidence-based practice and the Democratic Deficit in Educational Research", *Educational Theory*, Vol. 57, Nr. 1, s. 1-22.
- Biesta, G.J.J (2010), "Why 'What Works' Still Won't Work: From Evidence-Based Education to Value-Based Education", *Studies in Philosophy and Education*, Vol. 29, Nr. 5, s. 491-503.

- Bloch, M. (2004), "A Discourse That Disciplines, Governs, and Regulates: The National Research Council's Report on Scientific Research in Education", *Qualitative Inquiry*, Vol. 10, Nr. 1, s. 96-110.
- Bredgaard, T. & Larsen, F. (2009), "Redesigning the governance of employment policies: Decentralised centralisation in municipal jobcentres", Larsen, F. & van Berkel, R. (red.): *The new governance and implementation of labour market policies*, DJØF Publishing, København.
- Bredgaard, T. et al. (2015), "Beskæftigelsessikkerhed", Bredgaard, T. & Kongshøj Madsen, P. (red): *Dansk Flexicurity – flexibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet*, Hans Reitzels Forlag, s. 157-185.
- Bryman, A. (2008), *Social Research Methods*, Oxford University Press, 3. udgave.
- Campbell, D.T (1998), "The Experimenting Society", i Dunn, W.M. (Red.): *The Experimenting Society – Essays in honour of Donald T. Campbell*, Policy Studies Review Annual, Vol. 11., s. 35-68.
- Campbell, D.T. & Stanley, J.C. (1963), *Experimental and Quasi-Experimental designs for Research*, Houghton Mifflin Company.
- Caswell, D. et al. (2011), *Når kassen smækkes i: Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*. København, AKF
- Christensen, S. & Krejsler, J.B.(2015), *Evidenskampen om viden der virker*, FOA.
- Chalmers, I. (2003), "Trying to do more good than harm in policy and practice: the role of rigorous, transparent, up-to-date evaluations", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 589, s. 22-40.
- Cleeg, S. (2005), "Evidence-based practice in educational research: a critical realist critique of systematic reviews", *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 26, Nr. 3, s.415-428.
- Dahler-Larsen, P. (2012), *The Evaluation Society*, Stanford University Press, 1. udgave, 1. oplag.
- Dahler-Larsen, P. (2014), "Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting beyond unintended consequences", *Public Management Review*, Vol. 16, Nr. 7, a. 969-986.
- Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H.K (2001), "Evalueringsens konstitutive virkninger", i Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H.K (Red.): *Tendenser i evaluering*, Syddansk Universitetsforlag, 4. oplag, s. 232-246.
- Davies, B. (2010), "Death to Critique and Dissent? The Policies and Practices of New Managerialism and of 'Evidence-based Practice', *Gender and Education*, Vol. 15, Nr. 1, s. 91-103.
- Dean, M. (1998), "Administering Asceticism: Reworking the Ethical Life of the Unemployed Citizen", i Dean, M. & Hindess, B. (Red.) *Governing Australia – Studies in Contemporary Rationalities of Government*, Cambridge University Press, s. 87-107.
- Dean, M. (2006), *Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund*, Sociologi, Frederiksberg.
- Dean, M. (2010), *Governmentality – Power and Rule in Modern Society*, SAGE, London, 2. Udgave

- Dean, M. (2015), "The art of not being governed so much", i Hansson, S. et al. (red.): *Studying the Agency of Being Governed*, Routledge, s. 191-196.
- Dery, D. (1984), *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Fischer, F. (1995), *Evaluating Public Policy*, Nelson-Hall Publishers, Chicago.
- Foucault, M. (1977), *Discipline and Punish – The Birth of The Prison*, Penguin Books.
- Foucault, M. (1978), *The Will to Knowledge – The History of Sexuality: 1*, Penguin Books, London.
- Foucault, M. (1983), "On the Genealogy of Ethics: An Overview of Work in Progress", Dreyfus, H.L. & Rabinow, P. (Red.), *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, University of Massachusetts Press, Chicago, 2. Udgave.
- Foucault, M. (1994), "Questions of Method", i Faubion, J.D. (red.): *Power*, The New Press, New York, s. 223-238.
- Foucault, M. (2003), *Society Must Be Defended – Lectures at College de France 1975-1976*, Picador, New York.
- Foucault, M. (2008a), *Sikkerhed, territorium, befolkning – Forelæsninger på Collège de France 1977-1978*, Hans Reitzels forlag, 1. udgave, 1. oplag.
- Foucault, M. (2008b), *The Birth of Biopolitics – Lectures at the College de France 1978-1979*, Palgrave Macmillan.
- Foucault, M. (2013), "Hvad er oplysning?", *Slagmark – Tidsskrift for idéhistorie*, Nr. 66, s. 147-165.
- Furebo, J. et al. (2015), "The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later", *Evaluation*, Vol. 21, Nr. 1, s. 6–31.
- Goldschmidt, L. (2008): Interview med Lars Goldschmidt i indslaget: "Den statslige beskæftigelsesindsats nedlægges", Tynell, J. (Red.), *Orientering*, P1 d. 13.11.08 kl. 17:10.
- Greene, J. C. (2007), *Mixed methods in social inquiry*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Greenhalgh, T. & Russell, J. (2009), "Evidence-Based Policymaking: A critique", *Perspectives in Biology and Medicine*, Vol. 52, Nr. 2, s. 304-318.
- Hammersley, M. (2005), "Is the evidence-based practice movement doing more good than harm? Reflections on Iain Chalmers' case for research-based policymaking and practice", *Evidence & Policy*, Vol. 1, Nr. 1, s. 85-100.
- Hansen, H.F. (2007), "Evidensbevægelsens ide og globale spredning", i *Forskningspolitik - Fagbladet for forskning, høgere uddanning og innovasjon*, 2007, Nr. 2, s. 8-9.
- Hansen, H.F. (2013), "Systemic evaluation governance. New logics in the development of organisational field", i *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 16, Nr. 3, s. 47-64.

- Hansen, H.F. (2014), "Organisation of evidence-based knowledge production: Evidence hierarchies and evidence typologies", i *Scandinavian Journal of Public Health*, Vol. 42, s. 11–17.
- Hansen, H.F & Rieper, O. (2009), "The Evidence Movement - The Development and Consequences of Methodologies in Review Practices", *Evaluation*, Vol. 15, Nr. 2, s. 141-163.
- Hansen, H.F. & Rieper, O (2010), "The politics of evidence-based policy-making: the case of Denmark", i *German Policy Studies*, Vol. 6, Nr. 2.
- Henry, G.T (2009), "When getting it right matters: The Case for High-Quality Policy and Program impact Evaluations", i *What counts as credible Evidence in applied Research and Evaluation Practice?*, Ed. Donaldson, S.I. et al., SAGE, s. 32-50.
- Holmes, D. et al. (2006), "Deconstructing the evidence-based discourse in health sciences: truth, power and fascism", *International Journal of Evidence-based Healthcare*, Vol. 4, s. 180-186.
- Howe, K.R. (2004), "A Critique of Experimentalism", *Qualitative Inquiry*, Vol. 10, Nr. 1, s. 42-61.
- Høgsbro, K. (2012), "Evidensbegrebet i styringsteknologisk perspektiv", i Wadskjær, H. (Red.): *Metermålsamfundet*, Aalborg Universitetsforlag, 1. udgave, 1. oplag, s. 69-88.
- Julnes, G. & Rog, D. (2009), Evaluation Methods for producing Actionable Evidence: Contextual Influences on Adequacy and Appropriateness of Method Choice "i *What counts as credible Evidence in applied Research and Evaluation Practice?*, Ed. Donaldson, S.I. et al., SAGE, s. 96-131.
- Jørgensen, H. (2006), Arbejdsmarkedspolitikken fornyelse – innovation eller trussel mod dansk "Flexicurity", LO & FTF, Bruxelles og Aalborg
- Jørgensen, H. (2013), "Incitament der går forkert – "fattigdomsydelser", effekter og erosion af universalismen", *Danske Sociologi*, Vol. 24, Nr. 1, s. 123-136.
- Jørgensen, H. & Larsen, F. (2002), "Labour Market Policies", Jørgensen, H. (red.), *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 167-189
- Klitgaard, M. & Nørgaard A. (2010), Afmagts mekanismer. Den danske fagbevægelse og arbejdsmarkedspolitikken siden 1960'erne, *Politica*, Vol. 42, Nr. 1, s. 5-24.
- Krejsler, J.B. (2011), "What Works in Education and Social Welfare? A Mapping of the Evidence Discourse and Reflections upon Consequences for Professionals", *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 57, Nr. 1, s. 16-32.
- Krogstrup, H.K. (2011), *Kampen om evidens – Resultatmåling, Effektevaluering og Evidens*, Hans Reitzels forlag, 1. udgave, 1. oplag.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2011), *Interview – Introduktion til et håndværk*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 4. oplag.
- Langager, K. (1996), *Ledige på kursus: Effekter af Specialarbejderkurser vurderet ved et eksperiment*, SFI, 96:9, København.

- Langager, K. (1997), *Indsatsen overfor de forsikrede ledige*, SFI, 97:20, København.
- Larsen, F. (2001), "Evaluerings faktiske anvendelse – Arbejdsmarkedspolitikken som case", Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H.K. (red.): *Tendenser i evaluering*, Syddansk Universitetsforlag, side 221-231.
- Larsen F. (2002), "Labour market policies", I Jørgensen, H., *Consensus, cooperation and conflict – The policy-making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Larsen, F. (2011), Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, Vol. 13, Nr. 4, s. 39-55.
- Larsen, F. (2013), "Active Labor Market Reform in Denmark: The Role of Governance in Policy", Brodtkin, E.Z. & Marston, G. (red.), *Work and the welfare state - Street-level organizations and workfare politics*, Georgetown University Press, s. 103-124.
- Larsen, F. & Lassen, M. (2001): "Evalueringen set i et policy-perspektiv", kapitel 3, side 46-60 I Dahler-Larsen, P. og Krogstrup, H.K (red.) *Tendenser i evaluering*, Syddansk Universitetsforlag.
- Larsen, F. et al. (2001), *Kommunal aktivering - Mellem disciplinering og integration*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.
- Larsen, M. & Langager, K. (1998), *Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet*, SFI, 98:13, København.
- Lasswell, H.D. (1951), "The Policy Orientation" I Lerner, D. & Lasswell, H.D. (red.): *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press.
- Lasswell, H. D. (1971), *A Pre-View of Policy Science*. New York, American Elsevier.
- Learmonth, M. & Harding, N. (2006), "Evidence-based Management – The very Idea", *Public Administration*, Vol. 84, Nr. 2, s. 245-266.
- Lind, J. & Møller, I. H. (2001), "Arbejdsmarkedspolitikken og aktivering af arbejdsløse", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, Vol. 3, Nr. 1, s. 11-27.
- Lindblom, C. E. (1959), "The science of muddling through", *Public Administration Review*, Vol. 19, s. 78-88.
- Lykkeberg, R. (2015), *Hvil I fred, du økonomiske menneske*, Politiken d. 21.10.15.
- Lyotard, J.F. (1984), *The Postmodern Condition: A report on Knowledge*, Manchester University Press.
- Mailand, M. & Due, J. (2003), "Partsstyring i arbejdsmarkedspolitikken – perspektiver og alternativer", Madsen, P. K., og Pedersen, K. (red.): *Drivkræfterne bag arbejdsmarkedspolitikken*, Socialforskningsinstituttet, 03:13, København, S. 202-259.
- Marston, G. & Watts, R. (2003), "Tampering with the evidence: A critical Appraisal of Evidence-based Policy-making", *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, Vol. 3, Nr. 3, s. 143-163.

- Naughton, M. (2005), "Evidence-based policy' and the government of the criminal justice system – only if the evidence fits!", *Critical Social Policy*, Vol. 25, Nr. 1, s. 47–69.
- Nielsen, M.H. (2015), "Det aktive menneskes triumf?: En analyse af de omfattende forandringer af kategorisering af kontanthjælpsmodtagere", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, Vol. 17, Nr. 1, s. 44-60.
- Nolan, K. (2014), "Neoliberal common sense and raceneutral discourses: a critique of "evidence-based" policy-making in school policing", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*.
- Parson, W. (1995), *Public policy – an introduction to the Theory and Practice of Policy Analyse*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing Inc.
- Parsons, W. (2002), "From Muddling Through to Muddling Up - Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government", *Public Policy and Administration*, Vol. 17, Nr. 3, s. 43-60.
- Power, M. (1997), *The Audit Society – Rituals of Verification*, Oxford University Press.
- Sanderson, I. (2002), "Making Sense of 'What Works': Evidence Based Policy Making as Instrumental Rationality?", *Public Policy and Administration*, Vol. 17, Nr. 3, s. 61-75.
- SFI (2015), *Måling af effekter*, 11. Januar 2016: http://www.sfi.dk/m%C3%A5ling_af_effekter-8142.aspx
- ST. Pierre, E.A. (2006), "Scientifically based Research in Education: Epistemology and Ethics", *Adult Education Quarterly*, Vol. 56, Nr. 4, s. 239-266.
- Stanhope, V. & Dunn, K. (2011), "The curious case of Housing First: The limits of evidence based policy", *International Journal of Law and Psychiatry*, Vol. 34, s. 275–282.
- Svarer, M. (2007), *The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark*. University of Aarhus, CAM and IZA.
- Svarer, M. (2010), "The effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark". *Economica*, Vol. 78, Nr. 312, s. 751-778.
- Torring, J. (2004), *Det stille sporskifte i velfærdsstaten – En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse, Magtudredningen*, Aarhus Universitetsforlag.
- Triantafillou, P. (2015), "The Political Implications of Performance Management and Evidence-Based Policymaking", *American Review of Public Administration*, Vol. 45, Nr. 2, S.167 –181.
- Vedung, E. (2009), *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, 4. Oplag.
- Vedung, E. (2010), "Four Waves of Evaluation Diffusion", i *Evaluation*, Vol. 16, Nr. 3, s. 263-277.
- Villadsen, K. (2006), "Genealogi som metode – Fornuftens tilblivelseshistorier", Bjerg, O. & Villadsen, K. (red.), *Sociologiske metoder – Fra teori til analyse i kvantitative og kvalitative studier*, Forlaget samfundslitteratur, s. 87-109.

Vohnsen, N. (2013), "Evidence-based Policy: Some pitfalls in the meeting of scientific Research and Politics", *Anthropology today*, Vol. 29, Nr. 5, s. 3-5.

Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick & London, Transaction Publishers.

Zeuthen-udvalget (1992), *Rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer Del 1*, Finansministeriet, København.

Henvisning til empiri

Aktive – Hurtigere tilbage (2010), *Evaluering af Aktive – Hurtigere tilbage*, Rosholm, M. et al.

Arbejdsevne metoden (2001), *Arbejdsevne metode - Metode til beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne*, SM.

Bang-Petersen, J., *Bilag 16.*, Interview med Jørgen Bang-Petersen, DA.

Beskæftigelsesreformen (2014), *Aftale om reform af beskæftigelsesindsatsen*, Beskæftigelsesministeriet.

BM-Chef, *Bilag 19*, Interview med Kontorchef i Beskæftigelsesministeriet.

Dagpengekommissionen (2015), *Dagpengekommissionens samlede anbefalinger*.

DØR (2002), *Dansk Økonomi - Efterår 2002*.

DØR (2012), *Dansk Økonomi - efterår 2012*.

Effekter af ordinær uddannelse for ledige (2013), *Effekter af ordinær uddannelse for ledige*, Arendt, J.N. & Pozzoli, D.

Effektivindsats.dk, www.aktivindsats.dk.

Evaluering af Mentorordningen (2015), *Evaluering af Mentorordningen*, Albæk, K. et al.

Flere i arbejde – Et debatoplæg (2002), *Flere i arbejde – Et debatoplæg*, Regeringen.

Frank, J., *Bilag 15*, Interview med Jens Frank, Dansk Metal.

Frederiksen, M. (2011), *L 36 Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik*.

Frederiksen, M. (2012), *Bedre Hjælp*, Sjællandske Næstved.

Fremtidens Velfærd (2006), *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden*, FM.

Gør som de bedste (2013), *Gør som de bedste! Tag styringen på beskæftigelsesområdet*, KL.

Hedegaard, D., *Bilag 13*, Interview med David Hedegaard Andersen, LO.

- Hjort Frederiksen, C. (2003), *Ledige skal hurtigt i arbejde*, Politiken.
- Hjort Frederiksen, C. (2007), *Ti bud på de nye jobcentre*, Politiken.
- Hjort Frederiksen, C. (2009), *Åbent samråd om sygedagpengeforsøg*, Arbejdsmarkedsudvalget 2008-09, Alm. del Bilag 185.
- Hjort Frederiksen, C. (2015), *Claus Hjort vil svinge sparekniv over lediges mentorer*, Information.
- Hurtigt i gang-1 (2006), *Hurtigt i gang 1 - Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*, Graversen, B. et al.
- Hurtigt i gang-2 (2009), *Kvantitativ evaluering af Hurtigt i Gang 2*, Rosholm, M. & Svarer, M.
- Hygum, O. (1999), *Aktivering er langt bedre end passiv forsørgelse*, Politiken.
- Jensen, V., *Bilag 17*, Interview med Vibeke Jensen, Beskæftigelseschef i Århus Kommune.
- Jespersen, K. (1999), *Aktivering er skam den rigtige vej*, Information.
- Jobcentrenes samspil med virksomhederne (2013), *Jobcentrenes samspil med virksomhederne – fakta om den virksomhedsrettede indsats*, KL.
- Jobeffekter.dk, www.jobeffekter.dk.
- Jobindsats.dk, www.jobindsats.dk.
- Kirkegaard, K.E. (1991), *Tilbud til ledige skal gøres bedre*, Berlingske.
- KL-Konsulent, *Bilag 18*, Interview med Konsulent i Kommunernes Landsforening (KL).
- Koch-udvalget (2014), *Veje til job - en arbejdsindsats med mening*.
- Koch-udvalget (2015), *Nye veje til job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*.
- Kontanthjælpsreformen (2013), *Aftale om reform af kontanthjælpsystemet*, BM.
- Laustsen, B., *Bilag 12*, Interview med Bjarne Laustsen (S), MF.
- Lov nr. 1482 § 38, *Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v.*
- Rasmussen, H., *Bilag 14*, Interview med Helle Rasmussen, STAR.
- Refusionssystemet 2015, *Aftale om reform af refusionssystemet og udligningssystemet*, BM.
- Rigsrevisionen (2010), *Beretning om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere*.
- Rigsrevisionen (2013), *Notat til Statsrevisorerne om beretning om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere*.

Serviceeftersyn (2005), *Serviceeftersyn af Flere i Arbejde*, BM.

Sorgenfrey, B., *Bilag 11*, Interview med Bente Sorgenfrey, FTF.

STAR (2015), *Strategi for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering 2015 – 2018*, <http://star.dk/da/Om-STAR/STARs-strategi.aspx>.

Stærkere politisk styring (2014), *Stærkere politisk styring – anbefalinger fra KL's politiske partnerskab om beskæftigelse*, KL.

Støjberg, I. (2010), *Slut med pipfuglekurser*, Dagbladet Køge/Ringsted/Roskilde.

Vejen til varig beskæftigelse (2014), *Vejen til varig beskæftigelse – den enkelte i centrum*, Regeringen.

Bilagsliste

Alle bilag er vedlagt på USB-stik

Bilag 1: Første arkiv af dokumenter

Bilag 2: Interviewguide for Bente Sorgenfrey

Bilag 3: Interviewguide for Bjarne Laustsen

Bilag 4: Interviewguide for David Hedegaard Andersen

Bilag 5: Interviewguide for Helle Rasmussen

Bilag 6: Interviewguide for Jens Frank

Bilag 7: Interviewguide for Jørgen Bang-Petersen

Bilag 8: Interviewguide for Vibeke Jensen

Bilag 9: Interviewguide for KL-konsulent

Bilag 10: Interviewguide for Chef i Beskæftigelsesministeriet

Bilag 11: Transskribering af interview med Bente Sorgenfrey

Bilag 12: Transskribering af interview med Bjarne Laustsen

Bilag 13: Transskribering af interview med David Hedegaard Andersen

Bilag 14: Transskribering af interview med Helle Rasmussen

Bilag 15: Transskribering af interview med Jens Frank

Bilag 16: Transskribering af interview med Jørgen Bang-Petersen

Bilag 17: Transskribering af interview med Vibeke Jensen

Bilag 18: Transskribering af interview med Konsulent i Kommunernes Landsforening (KL)

Bilag 19: Transskribering af interview med Kontorchef i Beskæftigelsesministeriet

