

HVAD VIRKER I AKTIVERINGSINDSATSEN OVERFOR UDSATTE UNGE MED PSYKISKE LIDELSER?

Speciale
Afleveret den 1.7.2013
Politik og Administration, Aalborg Universitet

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

(Alle felter skal udfyldes)

Uddannelse: Politik og Administration	Semester: 10
Udarbejdet af (Navn(e))	Modul
Sara Sajadian	Specialemodul
Morten Agerdal	Specialemodul
Anders Eeg	Specialemodul
Opgavens art (seminaropgave, projekt, bachelorprojekt, praktikrapport eller speciale):	
Speciale	
Titel på opgave:	
Hvad virker i aktiveringsindsatsen overfor udsatte unge med psykiske lidelser	
Vejleders navn: Per Kongshøj Madsen	
Afleveringsdato: 1. juli 2013	
Antal normalsider (excl. bilag, indholdsfortegnelse og litteraturliste): 124,4	
Antal anslag (excl. bilag, indholdsfortegnelse og litteraturliste): 298.521	
Tilladte normalsider jf. studieordning/formalia i moodle: 125 normalsider	

OBS!

Hvis du overskrider de tilladte antal normalsider, kan din opgave afvises efter aflevering

ENGLISH SUMMARY

This thesis sets out to answer the question: *'How does active labour market policies in Danish municipalities prevent unemployed with mental diseases under the age of 40 to enter early retirement?*

In order to answer this question we have worked out two program-theories that explain how, and under which circumstances, 'combined active labour market programmes' and 'active labour market programmes in business centres' work in relation to young unemployed with mental diseases. These two types of programmes have proven to be successful towards this group of unemployed.

The development of program-theories is an evaluation-tool that makes it possible to divide a social programme into *contexts*, *mechanisms* and *outcomes*.

Our programme-theories have been developed on the basis of (1) a review of the exiting literature on the effects and important factors in the active labour market policy and (2) on the basis of a qualitative case study in the municipalities of Norddjurs and Billund.

Our cases have been chosen because they have performed well in a benchmark-analysis made in order for us to compare the results of the local employment policies towards disadvantaged unemployed.

Our results show that the local employment agencies have to pursue 11 goals if they want to prevent unemployed with mental diseases under the age of 40 to enter early retirement. These goals are for the unemployed to:

(1) Obtain belief in own abilities; (2) obtain ability to be part of a working community; (3) take responsibility; (4) improve their working skills; (5) get clarification about future job- and education possibilities; (6) be able to cope with the mental disease; (7) be able to trust the employment system; (8) to obtain knowledge about the labour market; (9) cope with the daily round; (10) get motivated; (11) get sober.

The following contexts are necessary when the local employment agencies want a successful combined active labour market programme:

- The unemployed should have weekly conversations with a psychologist in the beginning of the programme and during the job training.
- Young adults under the age of 25 who are not able to cope with the daily round should have a social mentor, especially when they are in job training.
- Group sessions are suitable for unemployed who are not yet ready to enter into job training.
- A positive social worker is necessary for the unemployed to keep his motivation.
- Exercise can set right physical and psychological challenges if it is tailored to the needs of the unemployed.

- In order for the interdisciplinary cooperation to be successful all parties should have an employment-oriented objective.
- The programme has to be flexible so that it can change when the demands of the unemployed change.

The following contexts are necessary when the local employment agencies want a successful active labour market programme in business centres:

- The mentor should have a proper motivation and education.
- Only one job-consultant should be attached to each business centre and this person should have the qualifications to work with the personal development of the unemployed.
- The programmes in business centres can be supplemented with other programmes if necessary.
- A good match between business centre and unemployed is important.
- There should be a gradual increase in the requirements facing the unemployed.
- The business centres should contain a wide range of tasks in order to help clarify those unemployed who don't know in what area they want to work in the future.

01/	INDLEDNING	8
	1.1 EN NY INDSATS RETTET MOD UDSATTE LEDIGE	10
	1.2 IDEGRUNDLAGET BAG DEN NYE INDSATS	10
	1.3 SPECIALETS FORMÅL	11
	1.4 SPECIALETS UDFØRSEL	12
02/	AFGRÆNSNING AF EVALUERINGSOBJEKTET	14
	2.1 AFGRÆNSNING AF EVALUERINGENS MÅLGRUPPE	16
	2.2 KENDETEGN VED EVALUERINGENS MÅLGRUPPE	18
	2.3 LOVBESTEMTE RAMMER FOR AKTIVERINGSINDSATSEN	20
	2.4 AKTIVERINGSOMFANG OG DEN KOMMUNAL ORGANISERING AF INDSATSEN	22
03/	EVALUERINGENS TEORETISKE AFSÆT	24
	3.1 TO RETNINGER INDENFOR DEN EVIDENSBASEREDE BØLGE	26
	3.2 KAN EVIDENSBEVÆGSELSEN OG REALISTISK EVALUERING FORENES?	29
04/	EVALUERINGSDESIGN	32
	4.1 DET TEORETISKE BIDRAG FRA REALISTISK EVALUERING	34
	4.2 EVALUERINGENS PROGRAMTEORETISKE MODEL	36
	4.3 EVALUERINGENS ANALYTISKE FASER	37
05/	META-EVALUERING AF LITTERATUREN OM VIRKNINGER I AKTIVERINGSINDSATSEN	40
	5.1 META-EVALUERINGENS OPBYGNING OG DATAGRUNDLAG	42
	5.2 EFFEKT MÅLINGER AF INDSATSEN OVERFOR UDSATTE UNGE	43
	5.3 KOMPONENTER I EN VIRKSOM AKTIVERINGSINDSATS	49
	5.4 INDLEDENDE PROGRAMTEORI	54
	5.5 KRITIK AF META-EVALUERINGENS DESIGN	58

06/	TILLØB TIL EVALUERINGENS EMPIRISKE ANALYSE	60
	6.1 DET KVALITATIVE CASE-STUDIE SOM FORSKNINGSDESIGN	62
	6.2 STRATEGISK CASE-UDVÆLGELSE	66
	6.3 METODE TIL INDSAMLING AF EMPIRI	72
	6.4 OPSAMLING OG DISKUSSION	75
07/	ANALYSENS FØRSTE DEL: KOMMUNALE NØGLETAL	78
	7.1 KOMMUNALE NØGLETAL FOR BESKÆFTIGELSESMRÅDET	80
	7.2 ØKONOMISK PRIORITERING AF AKTIVERINGSINDSATSEN	82
	7.3 SAMMENFATNING	85
08/	ANALYSE ANDEN DEL: MÅLGRUPPE, INDSATS OG ORGANISERING	86
	8.1 ORGANISERINGEN AF AKTIVERINGSINDSATSEN I JOBCENTER NORDDJURS	88
	8.2 ORGANISERINGEN AF AKTIVERINGSINDSATSEN I JOBCENTER BILLUND	92
	8.3 OPSAMLING OG VALG AF FOKUS FOR ANALYSEN	95
09/	ANALYSE TREDJE DEL: PROGRAMTEORIER FOR PARALLELE FORLØB OG VIRKSOMHEDSCENTRE	96
	9.1 MÅLGRUPPENS UDFORDRINGER	98
	9.2 PARALLELE FORLØB I AKTIVERINGSINDSATSEN	99
	9.3 VIRKSOMHEDSCENTRE I AKTIVERINGSINDSATSEN	109
	9.4 OPSTILLING OG JUSTERING AF PROGRAMTEORIEN	117
10/	KONKLUSION	124
	10.1 RESULTATER	126
	10.2 KRITIK AF PROJEKTETS RESULTATER	127
	10.3 ERFARINGER MED AT BRUGE REALISTISK EVALUERING	129
	LITTERATURLISTE	132

01/

INDLEDNING

Den 30. juni 2012 indgik et bredt flertal i folketinget en aftale om en reform af førtidspensions- og flexjob-ordningen med virkning pr. 1. januar 2013. Et bærende element i reformen var, at *'unge som udgangspunkt ikke skal på førtidspension, men i stedet skal have en individuel og helhedsorienteret indsats i ressourceforløb, der tager udgangspunkt i den enkeltes muligheder og behov'* (Beskæftigelsesministeriet, 2012a).

Med reformen stilles der nye krav til de kommunale jobcentre om at gøre en ekstraordinær indsats for at bringe særligt udsatte unge ledige i uddannelse eller beskæftigelse. De kommunale jobcentre skal fremadrettet tage initiativ til at oprette et tværfagligt 'rehabiliteringsteam' med repræsentation fra forskellige relevante forvaltningsområder herunder beskæftigelsesområdet, socialområdet, undervisningsområdet og sundhedsområdet herunder psykiatrien (Regeringen, 2012). Dette for at sikre, at udsatte ledige under 40 år bliver hjulpet tilbage til arbejdsmarkedet fremfor at blive tildelt førtidspension (Beskæftigelsesministeriet, 2012b).

1.1 EN NY INDSATS RETTET MOD UDSATTE LEDIGE

Udgangspunktet for rehabiliteringsteamet er, at ledige under 40 år ikke længere skal have mulighed for at få tilkendt førtidspension. Rehabiliteringsteamet skal give jobcentrene anbefalinger i forhold til indsatsen overfor borgere, hvor det vurderes som 'overvejende sandsynligt', at et fravær af en specielt tilrettelagt indsats vil betyde en tilkendelse af førtidspension. Når alle ordinære indsatser og muligheder er udtømte i jobcentret, skal de ledige sendes i specielt tilrettelagte ressourceforløb. Et ressourceforløb er et længerevarende og sammenhængende forløb, der er tilrettelagt individuelt med udgangspunkt i den enkelte ledige. Et ressourceforløb kan have en varighed på op til fem år. Det er dog muligt at deltage i flere på hinanden følgende ressourceforløb, og derfor er reformen også blevet kritiseret for blot at være en sparerevelse, der handler om at forhale tidspunktet for, hvornår en ledig kan få tilkendt førtidspension, som er en ydelse der både er permanent, og som samtidig er højere end den kontanthjælp som den ledige ellers ville modtage (eks.: Høringssvar fra Dansk Socialrådgiverforening, 2012).

Der, hvor et ressourceforløb adskiller sig fra den ordinære aktiveringsindsats, er i forhold til den lange varighed og i forhold til den koordinerede tværfaglige indsats. Der åbnes også op for, at der kan tilkendes længerevarende behandlingsforløb, eks. psykologbehandling, som ikke har beskæftigelse som det overordnede formål.

Reformen udstikker på denne måde en overordnet ramme for ressourceforløbene, men der gives ingen konkrete bud på, hvad ressourceforløbene skal indeholde, da de som udgangspunkt skal være skræddersyet den enkelte ledige. Det er derfor meget usikkert, hvad ressourceforløbene skal dække over på indholdssiden, og det bliver ifølge departementschef i Beskæftigelsesministeriet Bo Schmidt i høj grad op til de enkelte kommuner at tilrettelægge dette (KL, 2012).

1.2 IDEGRUNDLAGET BAG DEN NYE INDSATS

Til trods for, at der er usikkerhed om ressourceforløbenes indhold, er formålet med og det overordnede idegrundlag bag ressourceforløbene ikke til diskussion. Der skal føres en aktiv beskæftigelsesindsats overfor disse udsatte unge for at sikre, at de kan påbegynde beskæftigelse eller uddannelse på ordinære eller støttede vilkår.

Ressourceforløbene ligger i den forstand idemæssigt i forlængelse af handlingsplanen 'Flere i arbejde' fra 2002 og reformen 'Ny chance til alle' fra 2005. Her blev kommunerne pålagt at gøre en ekstraordinær indsats for at bringe de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige tilbage i beskæftigelse, med et argument om at dette ville medvirke til at løse udfordringen med et for lavt udbud af arbejdskraft (Regeringen, 2002; Regeringen, 2005; Beskæftigelsesministeriet, 2006). At de kommunale jobcentre skal gøre en ekstraordinær indsats for at bringe de særligt udsatte unge ledige tilbage i beskæftigelse er også et af Beskæftigelsesministerens fire overordnede mål for beskæftigelsesindsatsen i 2013 (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2012).

Juridisk er den aktive beskæftigelsesindsats overfor udsatte ledige forankret i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 15, der fastslår at disse ledige har både ret og pligt til at deltage i et aktivt tilbud. Der skal således oprettes et:

'...individuelt og fleksibelt kontaktforsøg under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse. Såfremt opnåelse af ordinær beskæftigelse ikke umiddelbart er realistisk, tilrettelægges kontaktforsøget med henblik på, at personen bringes tættere på arbejdsmarkedet'.

Formålet med den aktive beskæftigelsesindsats og herunder også ressourceforløbene er altså entydigt - at bringe de ledige så hurtigt som muligt tilbage i beskæftigelse, og hvis dette ikke er muligt på kort sigt, så i stedet at bringe de ledige tættere på arbejdsmarkedet, så de kan blive en del af dette på lang sigt.

1.3 SPECIALETS FORMÅL

Det ovenstående formål med aktiveringsindsatsen har ikke ændret sig i forbindelse med indførelsen af reformen af førtidspensions- og flexjob-ordningen. Kommunerne har derfor allerede gjort sig erfaringer med at føre en aktiv indsats overfor gruppen af udsatte unge ledige. Disse erfaringer vil sandsynligvis blive taget med i overvejelserne, når de nye ressourceforløb skal sammensættes.

Disse erfaringer vil være forskellige fra kommune til kommune, da den aktive indsats er forskellig fra kommune til kommune. Adskillige rapporter har således beskrevet store forskelle i kommunernes aktiveringsindsatser og resultater (se eks.: Beskæftigelsesministeriet, 2006b; Caswell, 2005; Deloitte, 2013; Stiggaard et al., 2006). Disse forskelle kan forklares med interne forklaringsfaktorer, som kommunernes forskellige organisering og kultur, samt deres økonomiske og politiske prioriteringer. Det kan også forklares med eksterne forklaringsfaktorer som forskelle i den lokale demografi og det lokale arbejdsmarked, som Arbejdsmarkedsstyrelsens klyngeinddeling eksempelvis er et udtryk for.

I dette speciale ønsker vi at evaluere kommunernes erfaringer med den aktive indsats overfor udsatte ledige under 40 år. Dette for det første for at bidrage med viden om aktiveringsindsatsen overfor en gruppe af ledige, der med de seneste arbejdsmarkedsreformer er kommet i stigende fokus. For det andet fordi vi mener, at denne viden kan bruges i det pågående arbejde i kommunerne med at sammensætte ressourceforløbenes indhold.

Vores evaluering ligger derfor i forlængelse af Michael Pattons (1997: 23) definition: *'Programevaluering er den systematiske indsamling af information om aktiviteter, karaktere-*

ristika og virkninger af et program med henblik på at bedømme et program, forbedre et programs effektivitet og/eller informere beslutninger om fremtidige programmer. Anvendelsesfokuseret programevalueringer er evaluering udført for og med specifikke påtænkte brugere for specifik påtænkt anvendelse' (oversat i Krogstrup, 2007: 134). Med vores evaluering ønsker vi altså systematisk at indsamle informationer om kommunernes aktiveringsindsats overfor udsatte unge herunder at beskrive aktiveringsindsatsernes indhold og deres virkning på de unge. Dette med henblik på at bidrage med viden og input til kommunerne om sammensætningen af fremtidige indsatser herunder eksempelvis ressourceforløbene.

Med dette i tankerne er problemstillingen for dette speciale:

Hvordan kan kommunernes aktive indsatser bedst modvirke, at særligt udsatte ledige under 40 år får tilkendt førtidspension?

1.4 SPECIALETS UDFØRSEL

Vi vil besvare ovenstående problemformulering ved at opstille programteorier for aktiveringsindsatsen i strategisk udvalgte kommuner. Vi anvender programteorier som et værktøj til systematisk at undersøge hvordan og hvorfor en aktiveringsindsats virker. Dette gøres på to niveauer.

For det første vil vi gennemføre en metaanalyse af litteraturen om virkningerne af aktiveringsindsatsen på beskæftigelsesområdet. Denne analyse vil danne baggrund for indledende programteorier om de aktive indsatser.

For det andet vil vi gennemføre en empirisk kvalitativ case-analyse. Denne analyse vil blive udført i kommune-cases der udvælges efter et 'best-practice' og 'worst-practice' princip. Denne udvælgelse sker på baggrund af en multipel lineær regressionsanalyse, der fungerer som en benchmark af aktiveringsindsatsen i landets kommuner. Den kvalitative case-analyse vil danne baggrund for opstillingen af programteorier der kan sammenlignes med de indledende programteorier.

Alt i alt, vil konstruktionen af programteorier danne baggrund for en besvarelse af projektets problemformulering. Specialets struktur er som følgende:

Kapitel 2 - Afgrænsning af evalueringsobjektet, der handler om hvem der tilkendes førtidspension. Målet med dette afsnit er at definere specialets målgruppe.

Kapitel 3 – Evalueringens teoretiske afsæt, der handler om feltet for evalueringer af et socialt program. Målet med dette afsnit er at forstå, hvor denne evaluering placerer sig i evalueringsfeltet.

Kapitel 4 – Evalueringsdesign, der handler om den realistiske evaluering, som vores evaluering har sit afsæt i. Målet med dette kapitel er at skabe forståelse for den realistiske evaluering og at opstille en model for evalueringsdesignet til dette speciale.

Kapitel 5 - Metaevaluering af litteraturen om virkninger i aktiveringsindsatsen, der handler om den eksisterende forskning på området. Målet med kapitlet er at opstille en indledende programteori om hvad der virker, hvordan og under hvilke omstændigheder.

Kapitel 6 – Tilløb til den empiriske analyse, der handler om metoden og designet af den empiriske analyse. Målet med kapitlet er at lave en strategisk udvælgelse af specialets cases, samt beskrive metoden til indsamling af empiri.

Kapitel 7, kapitel 8 og kapitel 9 danner tilsammen specialets empiriske analyse.

Kapitel 7 – Kommunale nøgletal for beskæftigelsesområdet, der handler om redskabsanvendelsen i aktiveringsindsatsen, samt den kommunale økonomiske prioritering af aktiveringsindsatsen. Målet med kapitlet er at få en bedre forståelse for de udvalgte cases.

Kapitel 8 – Målgruppe og indsats, der handler om den opfattelse man i kommunerne har af målgruppens udfordringer, samt hvilke aktiveringstilbud man har i kommunerne.

Kapitel 9 – Programteorier for parallelle forløb og virksomhedscentre, der handler om virksomhedsrettede forløb og kombinerede forløb. Målet med kapitlet er at opstille programteorier for denne type aktiveringsforløb.

Kapitel 10 – Konklusion.

02/

AFGRÆNSNING AF EVALUERINGSOBJEKTET

Formålet med dette kapitel er at give en afklaring om 1) hvem de unge, som er i risiko for at få tildelt førtidspension, er, 2) hvilke lovgivningsbestemte rammer kommunerne er underlagt, når de skal tilrettelægge aktiveringsindsatsen overfor målgruppen, og 3) i hvor høj grad og hvordan målgruppen i kommunerne aktiveres.

Dette vil vi gøre ved at undersøge, hvilke personer under 40 år, der tildeles førtidspension (afsnit 2.1), og hvilke udfordringer denne målgruppe har (afsnit 2.2). Dernæst vil vi beskrive de lovgivningsmæssige rammer, som aktiveringsindsatsen udføres indenfor og herunder, hvilke overordnede typer af aktivering lovgivningen giver mulighed for (afsnit 2.3). Til sidst vil vi undersøge aktiveringsomfanget i forhold til målgruppen samt den kommunale organisering af indsatsen (afsnit 2.4).

2.1 AFGRÆNSNING AF EVALUERINGENS MÅLGRUPPE

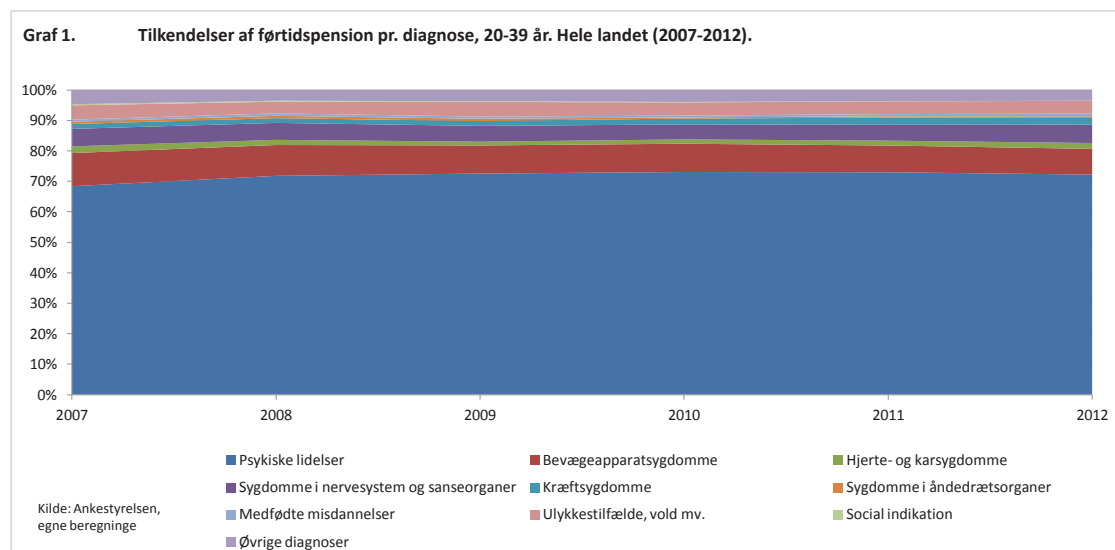
I dette afsnit vil vi undersøge og beskrive en række karakteristika ved den gruppe af borgere, som har været den primære målgruppe for reformen af førtidspensionsområdet. For at få belyst dette, vil vi undersøge, hvad der karakteriserede de personer under 40 år, som fik tilkendt førtidspension efter de gamle regler.

2.1.1 Målgruppe for førtidspensionering

En undersøgelse af Boll Hansen et al. (2010) har vist, at der er stor forskel på, hvordan de enkelte kommuner tilkender førtidspension. Det er især (1) manglende kvalitetskontrol i afgørelsessager, (2) manglende brug af tjeklister i afgørelsessager samt (3) manglende brug af jobkonsulenter og virksomhedskonsulenter til vurdering af arbejdsevne, der påvirker antallet af tilkendelser af førtidspension i en opadgående retning.

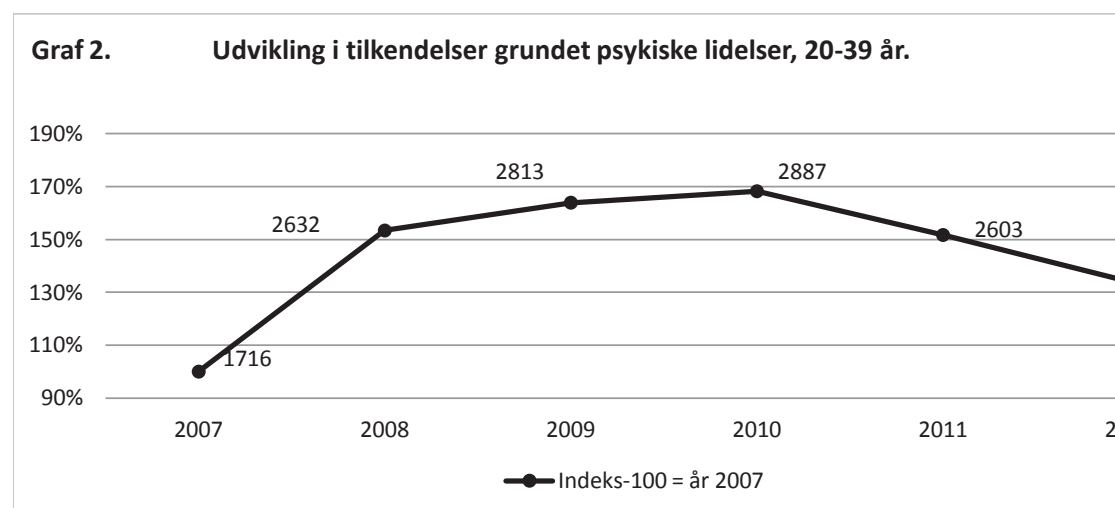
På trods af forskelle i den tilkendelsespraksis, der pågår fra kommune til kommune, vil vi i det følgende fokusere på de tal, der beskriver situationen i hele landet, da målet med dette afsnit er at give en overordnet beskrivelse af målgruppen.

Den nedenstående graf illustrerer udviklingen i tilkendelser af førtidspension i aldersgruppen 20-39 år fra 2007 til 2012 fordelt på diagnose dvs.: hovedårsagen for tilkendelsesgrundlaget. Denne aldersgruppe er valgt af to årsager. For det første vil reformen af førtidspension rette sig imod personer under 40 år. For det andet ønsker vi at frasortere personer, der førtidspensioneres som følge af diagnosen 'mental retardering', der enten er medfødt eller indtræder tidligt i barndommen. Disse personer vil sandsynligvis blive førtidspensioneret så snart lovgivningen tillader det uden forsøg på aktivering mv. (såkaldte 'glat-sager'). En målgruppe begyndende ved det 20. år vil således udelukke disse personer fra statistikken. Nedenstående graf viser tilkendelsesgrundlaget for denne målgruppe.



Tilkendelser af førtidspension grundet psykiske lidelser fylder ca. 70 pct. af alle tilkendelser for personer mellem 20 og 39 år. Man kan dog sige, at førtidspensionering som følge af de øvrige diagnoser eks. livsstilssygdomme som hjertekarsygdomme, kræftsygdomme og sygdomme i åndedrætsorganerne, eller sygdomme relateret til bevægeapparatet, forekommer mindre hyppigt indenfor den unge aldersgruppe 20-39 år, i forhold til en gruppe med en højere gennemsnitsalder. Dette vil påvirke andelen af psykiske lidelser i en opadgående retning for netop gruppen af personer mellem 20 og 39 år.

Tendensen er dog meget klar. Indenfor aldersgruppen 20-39 år sker 7 af 10 tilkendelser til førtidspension på baggrund af en psykisk lidelse. I nedenstående graf 2 ses den procentvise udvikling fra 2007 og frem til i dag for førtidspensionering grundet psykiske lidelser.



Graf 2 viser, at der er sket en voldsom stigning fra 2007 frem til 2010 på 70 %, fra 1716 personer til 2887 personer. Fra 2010 til 2012 falder kurven igen. I 2012 er stigningen således 'kun' ca. 35 %, i forhold til år 2007. Faldet fra 2010 og frem kan skyldes en øget politisk årvågenhed på området. I 2011 var det ét af Beskæftigelsesministerens tre mål at 'nedbringe antallet af

personer på permanente forsørgelsesordninger' (ledighedsydelse, fleksjob og førtidspension). I 2012 blev dette mål indsnævret til alene at gælde tilgangen i antallet af personer på førtidspension (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2010 og 2011).

Graf 1 ovenfor viser, som beskrevet, at andelen af personer, der førtidspensioneres grundet psykiske lidelser, har været nogenlunde stabil i perioden. Dette på trods af de antalsmæssige udsving som graf 2 viser.

Det spørgsmål, man kan stille sig selv i forlængelse af dette, er, om den store andel af personer med psykiske lidelser, der tilkendes en passiv ydelse, er permanent ude af stand til at varetage et arbejde. Denne diskussion ligger udenfor dette speciales faglige felt, men overordnet set kan man sige, at det med større sikkerhed kan undersøges, om en fysisk sygdom permanent forhindrer en person i at indtræde på arbejdsmarkedet. De psykiske lidelser arter sig meget heterogene, og der vil sandsynligvis være en stor andel af de personer med psykiske lidelser, der førtidspensioneres, som er ude af stand til at fungere på arbejdsmarkedet. På den anden side kan mange sandsynligvis have gavn af en bedre indsats, der på lang sigt kan bringe personen tilbage på arbejdsmarkedet. Ovenstående tal indikerer, at det ikke er det sidste, man har gjort for at nedbringe tilkendelserne af førtidspension.

Det tyder i stedet på, at man generelt har skærpet tilgangen til førtidspension i landets kommuner, og har 'blot' anvendt den såkaldte 'grønthøstermetode', hvor man generelt hindrer tilgangen til førtidspension. Det tyder ikke på, at man har gjort en særlig indsats, der skal modvirke, at enkelte grupper førtidspensioneres, hvilket giver anledning til eftertanke.

På baggrund af den store andel af tilkendelser, der begrundes med en psykisk lidelse, vælger vi i første omgang at indsnævre vores målgruppe til at være 'ledige mellem 15 og 39 år med en psykisk lidelse'. For det første fordi denne gruppe udgør den markant største andel af unge, der får tilkendt førtidspension. For det andet fordi det er vores forventning, at det er overfor denne gruppe, at en vellykket aktiveringsindsats vil være mest betydningsfuld, da tidligere forskning på området har vist, at det er en tidlig indsats, der skal til, for at forhindre, at denne gruppe falder ud af arbejdsmarkedet (Caswell et al., 2012; COWI, 2009 & Discus, 2009).

2.2 KENDETEGN VED EVALUERINGENS MÅLGRUPPE

Vi skal nu se nærmere på, hvad der kendetegner gruppen af ledige mellem 15 og 39 år med en psykisk lidelse.

2.2.1 'Veje til førtidspension'

Caswell et al. (2012) beskriver, at unge med psykiske lidelser fylder meget i sagsbehandlernes hverdag. Der er især tale om unge med ADHD eller personlighedsforstyrrelser, og ofte har de dobbeltdiagnoser, som gør det vanskeligt at sammensætte den rigtige indsats. Samtidig har disse unge ofte misbrugsproblemer, og derfor 'behandler de sig selv' med Ritalin, alkohol eller hash (Caswell et al., 2012: 73-75).

Caswell et al. opstiller derudover fem forskellige 'veje til førtidspension', og forsøger dermed at beskrive forløbet op til, at en borger får tilkendt førtidspension. Dette bygger på en sekvensanalyse, der har til formål at konstruere forskellige grupperinger af ledige ud af den

samlede gruppe af ledige, der har fået tilkendt førtidspension. Dette på baggrund af data fra DREAM-registeret.

En sekvens består af en periode, hvor man kan se borgernes forsørgelsesgrundlag indenfor en defineret tidsramme på 5 år forud for tilkendelsen af førtidspension. Ud fra dette konstruerer rapporten fem typiske forløb op til en tilkendelse af førtidspension. Disse er (1) 'den kortvarige kontanthjælpsmodtager', (2) 'den langvarige kontanthjælpsmodtager', (3) 'pendleren', (4) 'lønmodtageren, der blev syg' og (5) 'den fleksjobvisiterede'. To af disse forløb relaterer sig til vores ovenstående indledende afgrænsning af målgruppen, som værende ledige i alderen 15-39 år med en psykisk lidelse. Begge disse forløb har kontanthjælp som hovedydelse.

'Den kortvarige kontanthjælpsmodtager' dækker over en gruppe af borgere, der i 9/20 kvartaler modtager kontanthjælp. De resterende 11 kvartaler består af et blandet forsørgelsesgrundlag. Aldersgruppen er generelt under 46 år, hvoraf en stor gruppe er under 25 år. Tilkendelsesgrundlaget for førtidspensionering er for 60 pct. af denne gruppe en psykisk lidelse. Uddannelsesmæssigt har 65 pct. grundskole som højeste uddannelse.

'Den langvarige kontanthjælpsmodtager' dækker over en gruppe af borgere, der i 17/20 kvartaler modtager kontanthjælp. Størstedelen af denne gruppe er ligeledes under 46 år, dog ikke med samme helt unge gruppe under 25 år som gruppen af kortvarige kontanthjælpsmodtagere. Uddannelsesmæssigt består gruppen af ca. 60 pct. personer med grundskole som højeste uddannelsesniveau.

Samlet svarer de to grupper til 32 pct. af tilkendelserne af førtidspension ud af de godt 1500 personer, der tilkendes førtidspension, og indgår i sekvensanalysen. Unge ledige med psykiske lidelser modtager altså typisk kontanthjælp i perioden før de eventuelt får tildelt førtidspension. Dette bekræftes i øvrigt af en analyse af Skipper (2011), der viser, at hhv. 22 og 30 pct. af de ikke arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4 og 5, var diagnosticeret med en psykisk lidelse.

Vi vælger derfor at lave en yderligere indskrænkning af vores målgruppe til at omhandle 'unge kontanthjælpsmodtagere mellem 15 og 39 år med psykiske lidelser'. Disse vil være placeret i de nuværende matchgrupper 2 og 3, der dækker over henholdsvis indsatsklare- og passive ledige.

2.2.2 Målgruppens beskæftigelsesmæssige udfordringer

Vi vil nu opstille de beskæftigelsesmæssige problemstillinger, som forhindrer ikke-arbejdsmarkedssparate unge ledige med psykiske lidelser i at blive en aktiv del af arbejdsmarkedet.

Unge med psykiske lidelser kan både være unge med en psykiatrisk diagnose og unge, som sagsbehandlerne ud fra den unges adfærd vurderer til at være særligt psykisk sårbare. Målgruppen kan derfor spænde fra de mere permanente lidelser såsom skizofreni, psykose, personlighedsforstyrrelse til unge med mere midlertidige tilstande såsom depression, angst mv. (Marselisborg, 2011). I det følgende har vi kategoriseret nogle af de udfordringer, som de udsatte unge har i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen.

Målgruppens psykiske lidelse kan gøre det vanskeligt for dem at overskue en uddannelse eller et arbejde. Den psykiske lidelse gør det derfor vanskeligt for målgruppen at begå sig socialt. I

en vidensopsamling om 'arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med affektiv lidelse eller angstsygdom' fra 2012 kommer Eplov & Korsbek i frem til, at også jobcentrenes beskæftigelsesrettede indsatser kan virke uoverkommelige for ledige med sindslidelser. Det kan eksempelvis resultere i udfordringer med fremmøde pga. angst, eller fordi de unge har mange kontakter til det offentlige, og derfor svært ved at overskue systemet.

Målgruppen har ofte en lang periode med ledighed bag sig grundet deres sygdom. Derfor har de unge generelt set meget begrænset erhvervserfaring. Som vi så i det ovenstående har mange af de unge en meget begrænset uddannelsesmæssig baggrund. Ca. 60 % har grundskole som højeste uddannelse (Caswell et al., 2012). De unge vil derfor både være langt væk fra arbejdsmarkedet i forhold til deres faglige kompetencer og erfaring men også med hensyn til en afklaring om, hvad de unge finder motiverende på arbejdsmarkedet.

Målgruppen kan også tage for givet og stille store krav om at både sagsbehandlere og kommende arbejdsgivere forstår deres psykiske udfordringer. En sådan indstilling kan skabe misforståelser og dårlig kommunikation samt i sidste ende resultere i, at de unge hurtigt falder ud af et aktiveringsforløb eller et job, idet der på grund af manglende viden ikke er taget højde for de relevante hensyn. Det kan endvidere være en udfordring for de unge at finde balancen mellem at tage for meget ansvar og for lidt ansvar. De unge kan komme til at stille for mange krav til sig selv, så de overskrider deres egne grænser og ender med at få dårlige faglige, psykiske og sociale oplevelser i forbindelse med aktiveringsforløbet. De negative oplevelser kan muligvis ødelægge det videre aktiveringsforløb (Marselisborg, 2011). Relationen til en arbejdsplads eller et aktiveringssted kan også blive ødelagt, fordi de unge kan være dårlige til at samarbejde og overholde aftaler pga. de psykiske problemer og et evt. misbrug. Dette kan forlænge sagsbehandlingen og selve aktiveringen (Caswell, 2012).

Unge med psykiske problemer opfattes af sagsbehandlerne som ledige med komplekse problemstillinger, der kan have flere udfordringer ud over ledighed. Disse udfordringer kan direkte eller indirekte skyldes de unges psykiske lidelser. Selvom udfordringerne ikke direkte er forbundet med de unges arbejdsrelaterede evner, påvirker de de unges overskud og motivation til at tage del i arbejdsmarkedet eller i jobcentrets aktiveringsstilbud. Disse udfordringer kunne være, at de unge har vanskeligt ved at håndtere daglige gøremål, kode sociale spilleregler, kommunikere med nye mennesker, strukturere hverdagen eller at de unge har konflikter i deres private relationer med eksempelvis familiemedlemmer (Eskelinen & Olesen, 2010; Henriksen, 2010; Kristensen 2008; Weibel & Madsen, 2012; Caswell, 2012).

2.3 LOVBESTEMTE RAMMER FOR AKTIVERINGSINDSATSEN

Efter i det ovenstående at have afgrænset evalueringens målgruppe til 'unge kontanthjælpsmodtagere mellem 15 og 39 år med psykiske lidelser', og beskrevet de konkrete udfordringer, som målgruppen har med at komme i beskæftigelse, vil vi nu se nærmere på de lovgivningsmæssige rammer, der er for aktiveringsindsatsen.

Reglerne for aktiveringsindsatsen er beskrevet i 'Lov om aktiv beskæftigelsesindsats' (LBK nr. 415 af 24/04/2013). Denne opdeler aktiveringsindsatsen i tre hovedinddelinger.

Den første 'Vejledning og opkvalificering' er beskrevet i § 32-33. Dette dækker over (1) uddannelser, der udbydes generelt, og som er rettet mod beskæftigelse på arbejdsmarkedet, (2)

kurser eller vejledningsforløb, der har til formål at udvikle eller afdække de lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet og (3) kommunale aktiveringsprojekter, hvor de ledige producere og afsætter egne produkter.

Den anden 'Virksomhedspraktik' er beskrevet i § 42-43. Dette dækker over praktik på en offentlig eller privat virksomhed for ledige, der har behov for afklaring om beskæftigelsesmål, eller som kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår eller med løntilskud. Virksomhedspraktik gives med henblik på afdækning og optræning af faglige, sociale eller sproglige kompetencer samt for at afklare de lediges beskæftigelsesmål.

Den tredje 'Ansættelse med løntilskud' er beskrevet i § 51. Dette dækker over, at en offentlig eller privat virksomhed modtager et tilskud til lønomkostninger ved ansættelsen af en ledig. For at blive ansat i løntilskud hos en privat virksomhed skal man have været ledig i sammenlagt mere end 6 måneder. Forløbene strækker sig typisk i op til et år. Forløbene gives med henblik på (1) oplæring og genoptræning af faglige, sociale eller sproglige kompetencer, (2) fastholdelse af beskæftigelse og (3) indslusning på arbejdsmarkedet.

Det er indenfor ovenstående lovgivningsmæssige rammer, at de kommunale jobcentre skal sammensætte aktiveringsindsatsen overfor de unge kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser. For at sikre at kommunerne aktiverer de ledige, gøres der brug af økonomiske incitament i beskæftigelsesindsatsen. Den refusion, som kommunerne modtager fra staten afhænger således af om- og hvordan, de aktiverer de ledige.

Staten refunderer som udgangspunkt 50 pct. af forsørgelsesudgifterne til en ledig, hvis denne er i et aktivt tilbud men kun 30 pct., hvis den ledige er passiv (BEK nr. 1416 af 23/12/2012). Derudover er der strenge krav om rettidighed. Kontanthjælpsmodtagere under 30 år skal påbegynde et aktivt tilbud senest i den 13. ledighedsuge, hvis ikke kommunen skal miste hele den statslige refusion. Kontanthjælpsmodtagere over 30 år skal påbegynde et aktivt tilbud senest 9 måneder efter den første ydelsesdag. Pr. 1. januar 2011 har refusionens størrelse derudover også været afhængig af, hvordan kommunerne aktiverer de ledige. Kommunerne får således kun de 50 pct. i refusion, hvis de ledige aktiveres i virksomhedspraktik, løntilskud eller ordinær uddannelse. Øvrig vejledning og opkvalificering udløser kun 30 pct. i refusion (LOV nr. 1602 af 22/12/2010).

Kommunerne kan altså som opsamling aktivere de ledige i vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og med ansættelse i løntilskud. Kommunerne har et klart økonomisk incitament til at aktivere de ledige og at aktivere dem hurtigt. Dette gælder især for de helt unge ledige under 30 år. Endelig har kommunerne et økonomisk incitament til at satse på virksomhedsrettet aktivering og på ordinær uddannelse frem for andre typer af aktivering.

Derudover kan uddannelsespålægget for alle unge mellem 18 og 24 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse og uden forsørgelsespligter nævnes som værende relevant for vores målgruppe, da kravet om uddannelse også gælder for ufaglærte ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere (LBK nr. 415 af 24/04/2013).

2.4 AKTIVERINGSOMFANG OG DEN KOMMUNAL ORGANISERING AF INDSATSEN

I dette afsnit skal vi se på antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere mellem 15 og 39 år, og hvilket omfang aktiveringsindsatsen har overfor denne målgruppe. Dernæst beskrives den kommunale organisering af beskæftigelsesindsatsen med særligt fokus på det enstrengede beskæftigelsessystem indført pr. 1. august 2009.

2.4.1 Antal aktiverede og aktiveringens omfang

I nedenstående tabel 1 ses den procentvise fordeling mellem ledige i hhv. matchgruppe 1, 2 og 3. Matchgruppe 1 defineres som 'jobklare' ledige, mens matchgruppe 2 defineres som 'indsatsklare' ledige, og matchgruppe 3 er ledige som er 'midlertidigt passive' (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2009).

Tabel 1. Antal aktiverede kontanthjælpsmodtagere mellem 16 og 39 år. Hele landet, 201

	Match 1	Match 2	Match 3
Antal personer (brutto)	59.664	64.168	20.119
Andel fuldtidspersoner af alle khj. (brutto)	31%	52%	18%
Antal aktiverede (brutto-netto)	2.097	1.629	41
Andel aktiverede fuldtidspersoner	36%	32%	4%

Kilde: www.Jobindsats.dk, egne beregninger

Fordelingen mellem disse tre grupperinger af ledige fuldtidspersoner¹ er hhv. 31 pct. i matchgruppe 1, 52 pct. i matchgruppe 2, og 18 pct. i matchgruppe 3. Antalsmæssigt er der ca. 60.000 personer i matchgruppe 1, ca. 64.000 i matchgruppe 2 og ca. 20.000 personer i matchgruppe 3. Der er således næsten det samme antal ledige grupperet som matchgruppe 1 som i matchgruppe 2 i løbet af et år. Men andelen pr. fuldtidspersoner er markant større for matchgruppe 2, hvilket betyder, at ledige i matchgruppe 2 er ledige i længere tid.

I forhold til aktiveringsomfanget ses det, at der aktiveres ca. 2.100 ledige i matchgruppe 1, svarende til 36 pct. af alle fuldtidspersoner. De samme tal for matchgruppe 2 er hhv. 1.600 personer, og 32 pct. fuldtidspersoner, og for matchgruppe 3 er tallene 41 personer og 4 pct. fuldtidspersoner. Den andel, der aktiveres i matchgruppe 1 og matchgruppe 2, er således cirka den samme - omkring 1/3. For matchgruppe 3 er der næsten ingen ledige, der aktiveres. Dette er ikke overraskende, da definitionen på ledige i matchgruppe 3 netop er, at de ikke er aktiveringsparate. Derfor kan det omvendt umiddelbart virke som et paradoks, at der i det hele taget er ledige i matchgruppe 3, der aktiveres.

Vores målgruppe er alle de ikke-arbejdsmarkedspare ledige, dvs. ledige i matchgruppe 2 og matchgruppe 3. Denne gruppe svarer til 69 pct. af alle kontanthjælpsmodtagere, og ca. 1/4 af denne gruppe aktiveres. Når vi med dette projekt ønsker at undersøge aktiveringsindsatsen overfor ikke-arbejdsmarkedspare ledige, er det mest logisk at undersøge indsatsen overfor matchgruppe 2, da definitionen af matchgruppe 3 er, at de ikke er parate til aktivering. Vi vurderer dog, at det på ingen måde er forstyrrende for evalueringens resultater også at inkludere de få personer, der aktiveres fra matchgruppe 3. Denne gruppe er endda endnu tættere på en førtidspensionering, da de alt andet lige er svagere. Derfor er jobcentrenes erfaringer

¹ En fuldtidsperson er defineret som en person der er aktiveret på fuld tid i et år.
To personer der er aktiveret på fuld tid i et halvt år, udgør én fuldtidsperson.

med disse borgere mindst lige så vigtige, som de erfaringer jobcentrene har med ledige i matchgruppe 2.

2.4.2 Den kommunale organisering af aktiveringsindsatsen

I 2009 blev det kommunerne, der fik ansvaret for aktiveringsindsatsen overfor forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Før dette havde AF haft ansvaret for de forsikrede, og kommunerne havde ansvaret for de ikke-forsikrede under et såkaldt tostrengt beskæftigelsessystem. Da systemet blev gjort enstrengt pr. 1. august 2009 lavede man i samme omgang en organisatorisk opdeling mellem socialdelen, ydelsesdelen og de dengang nyligt oprettede jobcentre. Denne opdeling betyder, at det altoverskyggende formål med jobcentrene er at få ledige borgere bragt i beskæftigelse (jf. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats). Denne betragtning er i overensstemmelse med den holdning, som et flertal af landets jobcenterchefer har. I en spørgeskemaundersøgelse fra 2009 svarer et flertal, at de organisatoriske ændringer har betydet, at indsatsen er blevet mere beskæftigelsesrettet overfor såvel de forsikrede som de ikke-forsikrede ledige (Larsen, 2009). Oprettelsen af de lokale jobcentre har endvidere ifølge landets jobcenterchefer gjort de metoder, man anvender i aktiveringsindsatsen, mere standardiseret. I 2009 svarede ca. 80 pct., at metoderne var blevet mere eller meget mere standardiserede efter oprettelsen af de lokale jobcentre (Larsen, 2009). At de ændringer af organiseringen af aktiveringsindsatsen, der skete i 2009, har haft betydning for selve indsatsen, hersker der næppe tvivl om. Man kan dog sige, at organisatoriske ændringer tager tid, og Larsens undersøgelse er foretaget umiddelbart efter ændringerne trådte i kraft. Dette kan have påvirket jobcenterchefernes svar, da man på det tidspunkt stadig var i gang med implementeringen. På den anden side er jobcentercheferne eksperter på området, og man må derfor forvente, at de har en god fornemmelse for, hvordan beskæftigelsesområdet arter sig fremadrettet.

En anden stor ændring der er foretaget på beskæftigelsesområdet, og som har stor relevans for denne evaluering, er den øgede brug af andre aktører i aktiveringsindsatsen. Dvs. andre aktører end det offentlige. Denne udvikling blev for alvor sat i gang med reformen 'Flere i arbejde' fra 2003. Reformen betød, at anden aktør nu kunne byde ind på hele beskæftigelsesindsatsen fremfor kun at blive anvendt til meget snævert definerede opgaver (Bredgaard & Larsen, 2006). Samarbejdet mellem kommunerne og anden aktør sker først og fremmest ved hjælp af udbudsrunder, hvor andre aktører konkurrerer på pris og kvalitet, og man indgår rammeaftale med de mest effektive. Hvorvidt dette system fungerer efter hensigten, skal vi ikke diskutere her, men blot konstatere, at man efter Flere i Arbejde reformen i høj grad anvendte anden aktør til aktiveringsindsatsen i landets kommuner og Arbejdsformidling. I 2005 blev godt 45 pct. af de aktiverede ledige visiteret til anden aktør. Dette tal er dog senere faldet til i 2010 at være omkring 15 pct. (Bredgaard & Larsen, 2006 og www.jobindsats.dk).

Ovenstående viser en dualitet i beskæftigelsesindsatsen. På den ene side har man samlet hele ansvaret for beskæftigelsesindsatsen hos kommunerne. Der er indikationer, der peger på, at indsatsen herved for det første er blevet mere beskæftigelsesrettet med fokus på at få de ledige tilbage i arbejde, og for det andet mere standardiseret i forhold til visitation og de metoder, man anvender på området. På den anden side er der kommet flere aktører på området, hvor man har oprettet et 'quasi-marked' for aktiveringsindsatsen, der kan beskrives som en blanding af hhv. monopolistiske principper fra staten og de frie markeds kræfter (om quasi-markedet se: Bredgaard & Larsen, 2006). Det betyder, at indsatsen i denne henseende er blevet mere kompleks.

03/

EVALUERINGENS TEORETISKE AFSÆT

I valget af et teoretisk udgangspunkt for en evaluering må man være opmærksom på, at evalueringsfeltet er i konstant bevægelse. Vedung (2010) og Krogstrup (2011, kap. 2) har begge beskrevet, hvordan evalueringsfeltet de seneste 50 år har bevæget sig i fire paradigmatiskke bølger. Vedung og Krogstrup identificerer således:

En effektevalueringsbølge (dominerende fra 1960'erne til midten af 1970'erne), hvor der blandt fagprofessionelle og akademikere var en forventning om, at man med systematiske eksperimentelle evalueringer kunne udrydde datidens sociale problemer.

En responsiv evalueringsbølge (dominerende fra 1970'erne til 1980'erne), hvor fokus skiftede fra at være effektorienteret til at blive procesorienteret, og hvor man metodisk gik fra hovedsageligt at anvende kvantitative og eksperimentelle evalueringsdesigns til i stedet at satse på kvalitative case-studier. I denne bølge søgte man ikke at forklare et årsags-virkningsforhold, og det afvist, at der findes en objektiv sandhed. I stedet ønskede man at skabe en lokal og kontekstafhængig viden og sikre, at alle interessenter omkring en politisk beslutning blev hørt og myndiggjort.

En neoliberal/monitoreringsorienteret evalueringsbølge (startende i 1980'erne og stadig udbredt i dag), hvor man i offentlige organisationer indførte et system af præstationsmålinger til kontinuerligt at sikre instrumentel kontrol og læring internt og eksternt i offentlige organisationer.

En evidensbaseret evalueringsbølge (startende i midten af 1990'erne og stadig udbredt i dag). Denne bølge markerede et opbrud med den responsive evalueringsbølges konstruktivistiske virkelighedsforståelse og man begyndte igen at antage, at der rent faktisk er noget, der virker, og at det også er muligt at dokumentere det og dermed skabe evident viden.

Som beskrevet i specialets indledning ønsker vi at kortlægge, hvilke aktive indsatser, der bedst kan modvirke, at ledige under 40 år får tilkendt førtidspension. Vi forudsætter altså, at der er nogle indsatser, der virker bedre end andre, og at det er muligt at belyse at nogle indsatser virker bedre end andre. Vores evalueringsteoretiske ståsted befinder sig altså i evidensbølgen. I det følgende vil vi derfor dykke ned i denne evidensbølge og se nærmere på, hvordan vi kan bruge dennes principper til at besvare vores problemformulering.

3.1 TO RETNINGER INDENFOR DEN EVIDENSBASEREDE BØLGE

Jagten efter evidens er i dag et dominerende tema blandt evalueringsforskere og praktikere (ex. Bhatti et al., 2006; Krogstrup, 2011; Rieper & Foss Hansen, 2007). En minimumsdefinition på, hvad det vil sige, at noget er evidensbaseret, er, at politik, forvaltning og praksis skal tage udgangspunkt i den bedst mulige viden om, hvad der virker. Det er ikke et krav, at man utvetydigt skal kunne bevise, at en indsats virker, for at denne kan betegnes som værende evidensbaseret. I stedet er det et krav, at der er en vis grad af belæg for at indsatsen virker (Bhatti et al., 2006, s. 13; Rieper & Foss Hansen, 2007, s. 13; Marthinsen, 2004, s. 292).

Der er i den evidensbaserede bølge en positiv forventning om, at evalueringer kan og bør anvendes til instrumentel kontrol (man vil sikre, at det der gøres, virker) og til instrumentel læring (man ønsker at opnå viden om, hvad der virker), og der tages i begrænset omfang højde for, *hvordan* indsatserne virker (Dahler-Larsen & Larsen, 2001).

Der er dog internt i den evidensbaserede bølge, uenighed om en nærmere definition af evidens, og hvordan den måles. Der kan i den forbindelse identificeres to forskellige retninger. Den første og mest dominerende retning kaldes i den danske evalueringslitteratur 'evidensbevægelsen' (Bhatti et al., 2006; Rieper & Foss Hansen, 2007). I denne bevægelse er man vendt tilbage til 1960'erne og 1970'erne begejstring for det eksperimentelle design og det randomiserede kontrollerede forsøg. Det forventes, at man gennem evalueringer, der bygger på eksperimentelle designs, kan dokumentere, hvorvidt en indsats virker eller ej.

Overfor evidensbevægelsen kan man opstille Pawson & Tilley's realistiske evaluering. I den realistiske evaluering søger man ligesom i evidensbevægelsen at undersøge, hvad der virker. Man forsøger dog også at forklare, hvorfor det virker, for hvem det virker og under hvilke omstændigheder. Derfor er den realistiske evalueringens evidensbegreb bredere end det, som findes i evidensbevægelsen.

3.1.1 Vilde og tamme problemer

Når man søger efter evidens, kan man betragte de problemer, man ønsker at løse som enten kontekstafhængige eller kontekstfængige. I den forbindelse skelner Krogstrup (2011) mellem tamme og vilde problemer.

Et tamt problem er simpelt, og løsningen på problemet er derfor kontekstafhængig. Krogstrup eksemplificerer dette ved at skrive, at hvis bilen ikke vil starte, fordi den mangler benzin, så er løsningen på problemet nemt. Der skal fyldes mere benzin på bilen. Denne løsning vil gælde for alle benzindrevne køretøjer, forudsat at problemet er, at de mangler benzin, og løsningen vil gælde alle steder på kloden, uanset hvor køretøjet befinder sig (s. 95-96). Et vildt problem findes der derimod ikke en simpel løsning på. Det er normativt hvornår og hvorvidt den bedste løsning er opnået, og det er ikke klart, hvad der præcist virker hvornår og i hvilken sammenhæng. Vilde problemer er med andre ord kontekstfængige (s. 96-97).

Hvis man opfatter de problemer, man ønsker at løse, som værende tamme, bliver det muligt at skabe kontekstafhængig viden. Der kan i så fald opstilles en sikker effekt eller en såkaldt deterministisk effekt. Hvis man derimod opfatter de problemer, man ønsker at løse, som værende vilde, vil man opfatte virkeligheden komplekst, således at det ikke er muligt at skabe kontekstafhængig viden. Der opstilles derfor i stedet en sandsynlig effekt eller en såkaldt probabilistisk effekt. Det vil sige, at viden ikke er en fast størrelse, og at man aldrig kan komme med en fuldstændig forklaring på et vildt problem (Krogstrup, 2011, s. 105-108; DeVaus, 2001, s. 5). Det virker åbenlyst, at samfundsvidenskabelige problemstillinger bør opfattes som værende vilde, og at det derfor ikke er muligt at opnå en fuldstændig deterministisk effekt. DeVaus (2001, s. 5) argumenterer i den forbindelse for at samfundsvidenskabelige problemstillinger, hvor mennesker interagerer, er så komplekse, at det bliver umuligt at nå frem til en konklusion, hvor man med sikkerhed kan sige, at 'hvis X så vil Y nødvendigvis følge'.

Både evidensbevægelsen og tilhængere af den realistiske evaluering model betragter samfundsvidenskabelige problemstillinger som komplekse. De to retninger adskiller sig imidlertid i forhold til deres forståelse af, hvordan man empirisk bedst belyser virkeligheden. Spørgsmålet bliver i den sammenhæng, om man skal holde konteksterne konstante for at kunne sige noget generelt om virkeligheden eller, om man skal belyse konteksterne for at kunne blive bevidst om deres betydning for virkeligheden. Evidensbevægelsen bygger på en empirisk-analytisk viden-

skabsopfattelse, hvor der søges efter lovmæssige årsags-virkningsforhold, som er kontekstuafhængige, og som derfor kan overføres til andre kontekster (Rieper & Foss Hansen, 2007, s. 74). Der tales i den forbindelse om en stræben efter 'global viden' (Bhatti et al., 2006, s. 13). Evidensbevægelsen behandler med andre ord vilde problemer med det samme videnskabsteoretiske udgangspunkt, som man behandler tamme problemer.

I modsætning hertil har man i den realistiske evalueringstradition en videnskabsopfattelse om at, hvis man vil forstå, hvordan noget virker, så må man undersøge de handlingsmønstre, der fører til virkningen. Man må altså se på de interne forklaringsfaktorer (mekanismer), som skaber virkningen, og på de omstændigheder (kontekster), der skal være til stede, for at disse interne forklaringsfaktorer udløses (Pawson & Tilley, 1997, kap. 3; Rieper & Foss Hansen, 2007, s. 74-75). Den realistiske evaluering tager med andre ord udgangspunkt i en procesbaseret empirisk afdækning (Dahler-Larsen & Krogstrup, 2003, s. 101), som af Pawson & Tilley (1997) er blevet beskrevet som en generativ kausalitetsforståelse (s. 32-34). Man har opgivet tanken om at opnå kontekstuafhængighed, og søger i stedet at bruge konteksten aktivt til at forklare, hvorfor noget virker, som det gør.

3.1.2 Metoder til mål af evidens

Forskellen i videnskabsopfattelse medfører, at der er afgørende forskel på de metoder som hhv. evidensbevægelsen og tilhængere af realistisk evaluering fremhæver som valide kilder til evident viden.

I sin søgen efter lovmæssige og kontekstuafhængige årsagsvirkningsforhold er evidensbevægelsen kendt for sine metaevalueringer, hvor man samler viden fra nøje udvalgte rapporter, der skal leve op til en række strenge metodiske krav. Som en hjælp til denne udvælgelse har evidensbevægelsen rangeret alle videnskabelige metoder i et evidenshierarki, hvor metaevalueringer af randomiserede kontrollerede forsøg er ophøjet til en "golden standard" for troværdig viden, og hvor brugerevalueringer er placeret nederst. Typisk bliver denne type af metaevalueringer gennemført i internationale organisationer, der fungerer som videnscentre, og der tales i den forbindelse om et 'Experimental Society'. På det sociale område gennemføres denne type af metaevalueringer af den internationale organisation Campbell Cooperation, som i Danmark har en afdeling, der hører under Socialforskningsinstituttet (Krogstrup, 2011, s. 118-120; Rieper & Foss Hansen, 2007, kap. 5).

Evidensbevægelsens ophøjelse af det randomiserede kontrollerede forsøg som en overlegen videnskabelig metode har ført til en omfattende metodedeбат, som ikke skal gengives her. Der henvises i stedet til Donaldson et al. (2009) og Rieper & Foss Hansen (2007).

I den realistiske evalueringstradition har man, i modsætning til evidensbevægelsen, en videnskabsopfattelse, hvor man antager, at aktører herunder evaluator, politiske beslutningstagere eller praktikere allerede har nogle forestillinger eller såkaldte programteorier om, hvorfor et programs udfald ser ud, som det gør. Det handler med andre ord om at kortlægge de programteorier, som aktørerne har om, hvad der virker for hvem og under hvilke omstændigheder, og derefter undersøge om disse programteorier stemmer overens med virkeligheden for på den måde at nå frem til et mere realistisk og komplekst billede af politiske indsatser virkning. Evaluatoren skal selv vurdere og argumentere for hvilke metoder, der bedst kan give svar på dette spørgsmål.

At søge efter programteorier er også formålet, når man gennemfører metaevalueringer i den realistiske evalueringstradition. Her tales der om 'realistiske syntetiseringer' - et teoretisk begreb der, ligesom det er tilfældet med den realistiske evaluering, er udviklet af Ray Pawson (2002; 2004; 2006; se også Krogstrup, 2011, s. 120-122).

Det metodiske udgangspunkt for en realistisk syntetisering bygger på, at man udtrækker den data, man skal bruge fra de foreliggende rapporter, og gentager dette indtil, man ikke mener, at nye rapporter vil bibringe med ny viden til programteorien. Der er ofte tale om en kompliceret øvelse, der afspejler den realistiske evalueringens generative kausalitetsforståelse og ønske om at forstå problemer som værende vilde og komplekse. Dette udgør også den store udfordring i forhold til denne type af metaevalueringer, da det er vanskeligt at bevare overblikket, når man udtrækker og systematiserer den omfattende viden i en række forskellige rapporter, der hver især kan have et forskelligt metodisk udgangspunkt.

3.2 KAN EVIDENSBEVÆGELSEN OG REALISTISK EVALUERING FORENES?

På beskæftigelsesområdet er der en tro på, at viden frembragt gennem evalueringer kan bidrage til konkret policy-udvikling (Larsen, 2001, s. 224). Området har derfor også været underlagt en lang række evalueringer med det formål at skabe evidens for, hvad der virker i den aktive indsats. De fleste af disse evalueringer har været effektstudier, der følger principperne fra evidensbevægelsen, men der har også været enkelte evalueringer, der har taget et realistisk udgangspunkt (ex: Bredgaard et al., 2011; New Insight, 2013).

I forhold til at besvare vores problemformulering, *"Hvordan kan kommunernes aktive indsatser bedst modvirke, at særligt udsatte ledige under 40 år får tilkendt førtidspension?"*, kan evidensbevægelsens fokus på kvantitative effektstudier i høj grad være anvendeligt. Dette især til at belyse om, en bestemt type af aktiv indsats virker. Grunden til dette er, at man i effektstudier kan måle effekten som den procentvise forskel mellem en deltagergruppe og en kontrolgruppe. Under ideelle forhold, hvor deltagergruppen og kontrolgruppen er tilfældigt udvalgt og derfor statistisk set ens, giver dette således mulighed for at tage højde for det kontra-faktiske problem, ved at man kan dokumentere virkningen af deltagelse i et aktiveringsprogram i forhold til ikke at deltage i programmet.

Effektstudierne kan dog ikke stå alene. Selvom vi kan dokumentere om et aktiveringstilbud virker, siger dette intet om, hvad det er der virker, og hvilke omstændigheder der skal være til stede for, at indsatsen virker. Man undersøger med andre ord ikke, hvad der sker i den såkaldt sorte kasse. Til dette er principperne fra den realistiske evaluering anvendelige. Her forsøger man at kaste lys ind i den sorte kasse ved at undersøge, hvilke virksomme mekanismer de forskellige aktiviteter udløser og hvilke omstændigheder, der skal være til stede for, at dette sker. En realistisk evaluering kan dog heller ikke stå alene. Her er problemet, at man ofte kun undersøger, hvad der virker ved et program under hvilke omstændigheder, men der tages ikke højde for, hvad der ville ske i et fravær af programmet. Man kan derfor ikke dokumentere om programmet reelt virker (Cook, 2000).

Netop denne kritik har Pawson forsøgt at modgå i en artikel fra 2012, hvor han beskriver, at mange forskere og praktikere har misbrugt den realistiske evaluering til kun at se 'hvad der virker, for hvem og under hvilke omstændigheder', men ikke at dokumentere, om der rent faktisk er en effekt. Her skriver han: *'The core realist intention has always been to complement the*

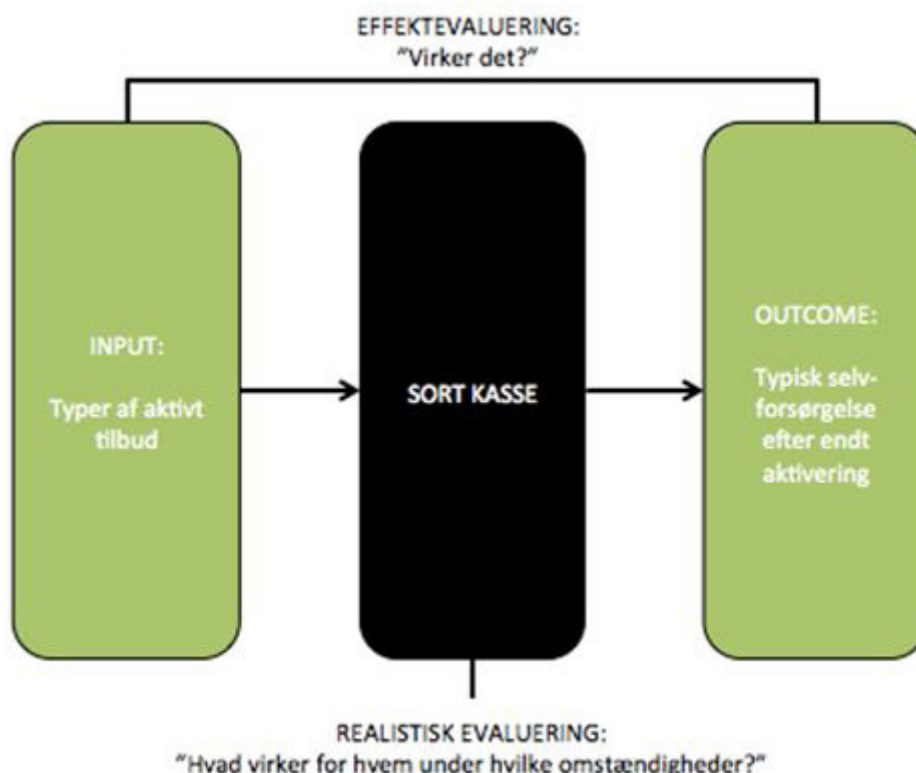
measurement of change by understanding how it is generated' (183). Kritikken er altså, at andre forskere har glemt, at det er en forudsætning, at man skal vide om noget virker, før man undersøger, *hvad der virker, for hvem og under hvilke omstændigheder*.

En mulig forklaring på denne misforståelse kan efter vores opfattelse skyldes, at Pawson og Tilley i deres bog fra 1997 typisk bruger empiriske eksempler, hvor det er meget nemt at måle effekter, eks. videoovervågningskameraers effekt på biltyverier efter det installeres i et parkeringshus. Der bliver derfor ikke brugt meget tid på at diskutere, hvordan effekterne måles, da det er en implicit forudsætning, at disse er synlige og åbenbare.

Effekterne af aktiveringsindsatsen er i modsætning hertil ikke åbenbare. Her er det meget vanskeligt at se, om en given aktiv indsats har en beskæftigelsesrettet effekt. Det betyder, at det bliver ekstra vigtigt at gøre brug af indsigter fra effektstudier til at dokumentere om, der er en effekt, når man ønsker at lave en realistisk evaluering på beskæftigelsesområdet.

Vi ønsker derfor at koble effektstudierne med principperne fra den realistiske evaluering. Dette er illustreret i den nedenstående model:

Model 1.
Kobling af effektstudier og realistisk evaluering (simpel)



At koble effektstudier med principperne fra den realistiske evaluering er tidligere blevet foreslået af Cook (2000) og Bredgaard (2013), foruden af Pawson selv (2012), som argumenterer for, at dette altid har været en del af den realistiske evaluering.

Ingen af disse har dog opstillet et evalueringsdesign for, hvordan man metodisk kan gennemføre denne kombination. Hvordan en sådan kombination kan gennemføres i en analyse af aktiveringsindsatsen, vil vi se nærmere på i det følgende kapitel.

04/

EVALUERINGSDSIGN

I det foregående kapitel beskrev vi, hvorfor det er nødvendigt at koble de metodiske principper fra effektstudier med de metodiske principper fra den realistiske evalueringstradition. Vi introducerede her 'model 1', der illustrerede, hvordan effektstudier kan bidrage til at vise, om en aktiv indsats virker, mens en realistisk evaluering kan bidrage med at kaste lys ind i den sorte kasse og beskrive, hvad der virker, hvordan det virker og under hvilke omstændigheder.

I dette kapitel skal vi som det første gå i dybden med at beskrive, hvordan man kan bruge principperne fra den realistiske evaluering til at kaste lys ind i den sorte kasse (afsnit 4.1). Vi vil herefter præsentere en samlet analytisk model for, hvordan man kan koble indsigter fra effektstudier med indsigter fra en realistisk evaluering (afsnit 4.2). Endelig vil vi beskrive evalueringens forskellige analytiske faser.

4.1 DET TEORETISKE BIDRAG FRA REALISTISK EVALUERING

Omdrejningspunktet for den realistiske evaluering er den såkaldte programteori. En programteori er en systematisk opstilling af, hvordan et socialt program virker. Teoretisk beskriver programteorien sammenhængen mellem *mekanismer*, *kontekster*, og *outcomes*.

Programteorien starter med en forventning hos en opdragsgiver af et socialt program om en given indsats resultater – det vil sige dets outcome. Denne forventning kan enten være udokumenteret og bygge på hypoteser eller være dokumenteret og bygge på observationer af en given indsats effekter. Et outcome kan enten være tilsigtet eller utilsigtet. Hvis outcomet er utilsigtet har opdragsgiveren en interesse i at ændre på dette.

Dette gøres ved at se nærmere på de bagvedliggende mekanismer, der udløser outcomet. Med mekanismebegrebet forsøger man at forklare, hvordan en indsats virker. Det vil sige, de underliggende mekanismer der fører til de eksisterende outcomes. Ved at ændre disse er forventningen, at man også kan ændre outcomet i en positiv retning. Vi vil nu beskrive nærmere, hvad de bagvedliggende mekanismer indeholder.

I den realistiske evaluering tales der om, at deltagerne i et social program eksempelvis en aktiveringsindsats har en række 'problemmekanismer' som fører til uønskede outcomes for den enkelte eller for samfundet som helhed. I kapitel 2 beskrev vi, hvordan unge ledige med psykiske lidelser har en række forskellige udfordringer. Dette vil være eksempler på problemmekanismer, der forhindrer, at de unge kan komme ind på eller vende tilbage til arbejdsmarkedet. De unges problemmekanismer kan således både hænge sammen med deres manglende faglige kompetencer og ressourcer, og med deres kognitive forståelse af dem selv, deres interesser og rolle i det omgivende samfund.

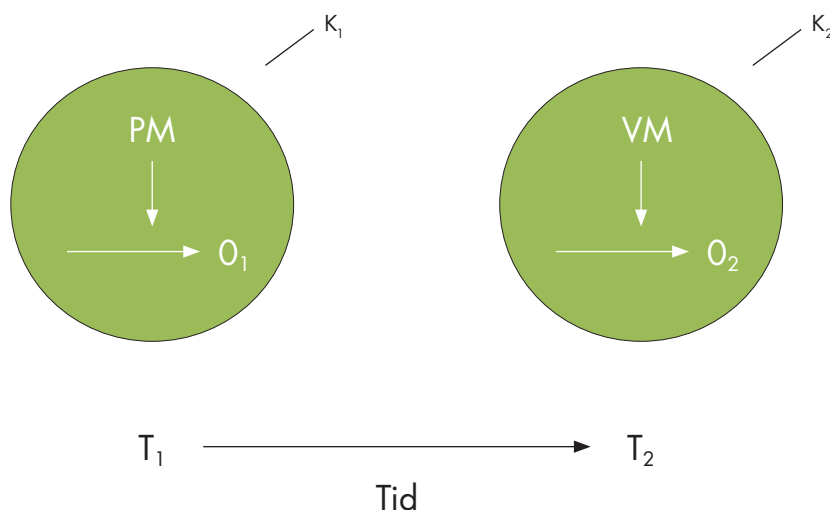
For at underminere disse problemmekanismer, der fører til uønskede outcomes, vil opdragsgiver forsøge at udløse en række 'virksomme mekanismer'. Formålet med de virksomme mekanismer er at ændre den måde, som deltageren i det sociale program agerer på. Dette ved at styrke deltagerens ressourcer eller ved at påvirke deltagerens handlingsrationaler i en positiv retning.

Hvis den lediges problemmekanisme eksempelvis er manglende erhvervserfaring, vil man forsøge at styrke den lediges ressourcer ved at gennemføre aktiviteter, der øger denne. Hvis den lediges problemmekanisme er manglende motivation vil man gennem forskellige aktiviteter forsøge at ændre den lediges handlingsrationale ved at øge motivationen for at finde et arbejde.

For at de virksomme mekanismer kan virke efter hensigten, er det dog afgørende, at den rette kontekst er til stede. Det vil sige, de nødvendige betingelser, der skal være opfyldt for, at den virksomme mekanisme kan føre til det ønskede outcome. Der kan i den forbindelse være tale om to forskellige typer af kontekster. Den ene type skal besvare spørgsmålet om, "for hvem virker aktiveringsindsatsen". I denne kontekst tages der højde for, at udsatte unge på trods af deres overordnede fælles karakteristika er forskellige indbyrdes mht. deres problemmekanismer, og derfor vil en given aktiveringsindsats virke bedre for nogle unge end for andre.

Den anden type kontekst besvarer spørgsmålet "under hvilke omstændigheder virker aktiveringsindsatsen". Dette dækker over, at hvis den virksomme mekanisme skal udløses, så skal de rigtige kontekstuelle rammer være til stede. Et eksempel kunne være, at når man ønsker at indføre en virksom mekanisme, der øger den lediges motivation. Her kunne den nødvendige kontekst være et veluddannet sagsbehandlerkorps, der ved coachingsamtaler kan motivere den ledige. Sammenhængen mellem mekanismer, kontekster og outcomes kan illustreres i den nedenstående model:

Model 2.
Kontekst, mekanisme og outcome

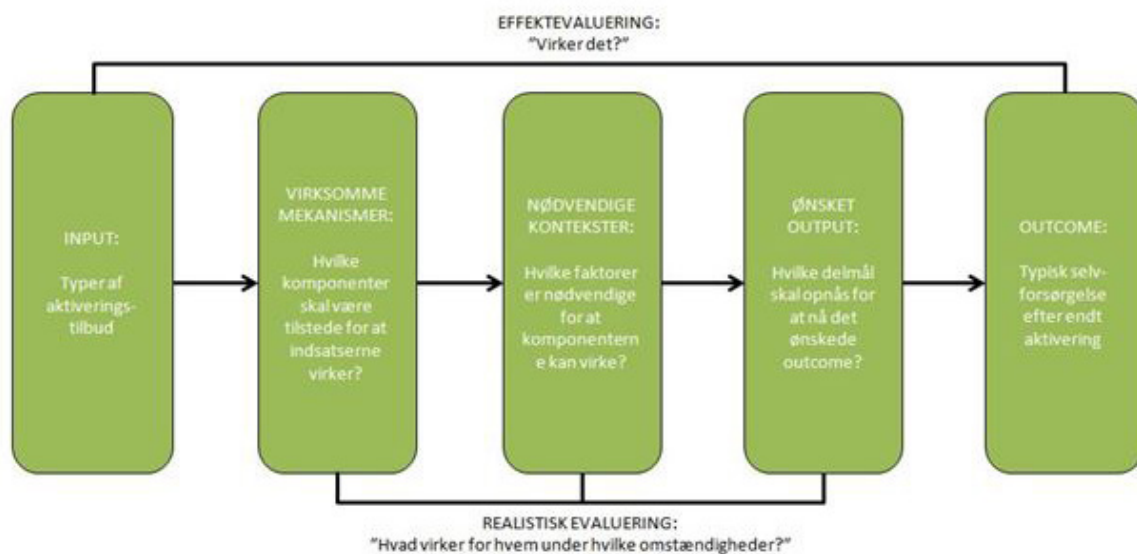


Modellen viser, hvordan der i T_1 under en given kontekst (K_1), er en problemmekanisme (PM) der gør, at der opstår et utilsigtet outcome (O_1). Ved at ændre konteksten (K_2) har man i T_2 erstattet problemmekanismen med en virksom mekanisme (VM). Dette har ført til et nyt og bedre outcome (O_2). Figuren viser med andre ord, at hvis man skaber de rigtige omstændigheder i aktiveringsindsatsen, så udløser aktiveringsindsatsen også de rigtige virksomme mekanismer hos de udsatte unge.

4.2 EVALUERINGENS PROGRAMTEORETISKE MODEL

Efter at have beskrevet, hvordan den realistiske evaluering kan bidrage med at kaste lys ind i den 'sorte kasse', kan vi nu introducere en ny figur, der illustrerer evalueringens samlede teoretiske model.

Model 3.
Kobling af effektstudier og realistisk evaluering



Ovenstående model 3 viser, hvordan vi ønsker at forstå aktiveringsindsatsen teoretisk, og denne forståelse vil udgøre omdrejningspunktet for evalueringens analyse.

Modellen viser en programteori for en given aktiveringsindsats, der gennemføres overfor en gruppe af ledige med det formål at underminere deres problemmekanismer og sikre, at de ledige bliver selvforsørgende. Typen af aktiveringsindsats er placeret i kassen yderst til venstre. I den modsatte ende af modellen viser kassen yderst til højre, hvilken effekt denne type af aktiveringsindsats har overfor målgruppen af ledige. Med effekt menes her, om aktiveringsindsatsen opfylder det overordnede mål om at bringe de ledige i beskæftigelse eller ordinær uddannelse. Denne effekt kan afdækkes ved hjælp af effektstudier af den aktive indsats.

I mellem disse to kasser beskrives det, hvad der sker i rummet mellem indsats og effekt. Her illustreres det, hvordan den givne aktiveringsindsats udløser en eller flere virksomme mekanismer hos de ledige. For at disse virksomme mekanismer kan blive udløst er det dog afgørende, at de nødvendige kontekster er til stede.

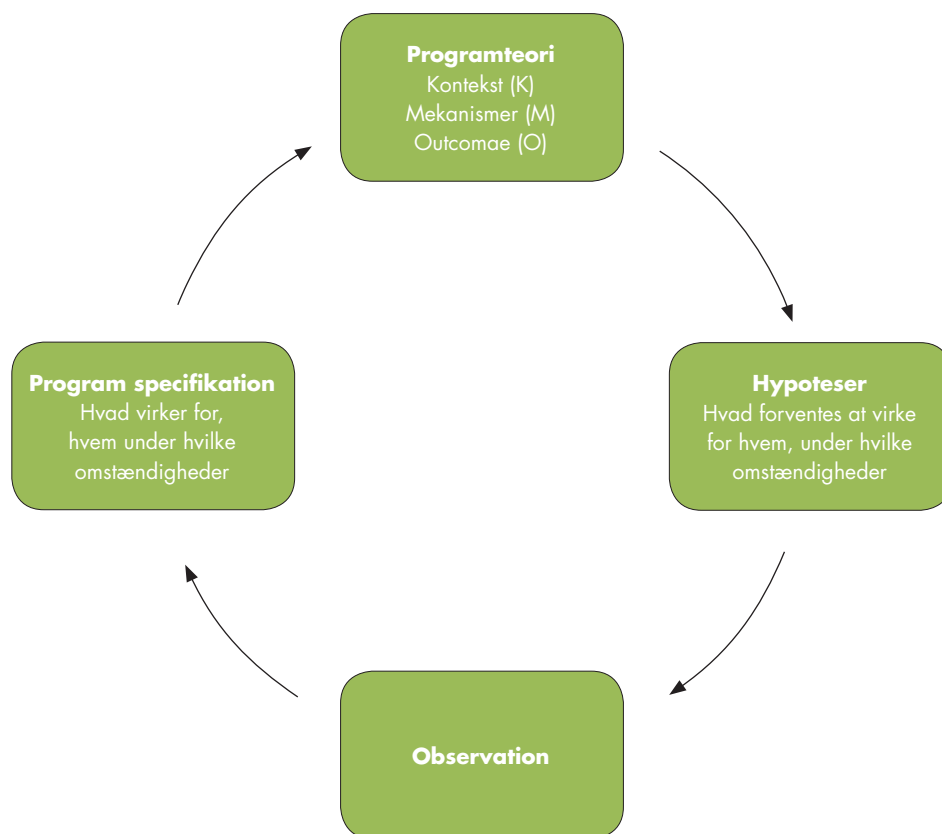
Når man undersøger virkningerne af en aktiveringsindsats, vil man opdage, at indsatserne bidrager med, at den ledige når en række delmål, som bringer den ledige tættere på, men ikke i beskæftigelse eller uddannelse. Delmålet vil være, at man fjerner de problemmekanismer, der ligger til grund for en persons ledighed.

Modellen bygger på en forventning om, at det er ved at opnå et eller flere af disse delmål, at man når det endelige mål om at sikre, at den ledige kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Delmålene skal dog ikke opfattes som et udtryk for, at hvis man blot opnår disse, så vil det med sikkerhed føre til, at den ledige kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Det er vigtigt at understrege, at det er effektstudierne, der bidrager til at vise, om en indsats har en effekt. Den realistiske evaluering bidrager derimod til at vise, hvad det er der virker og under hvilke omstændigheder.

4.3 EVALUERINGENS ANALYTISKE FASER

Vores evaluering vil gennemgå fire forskellige analytiske faser, som vi vil beskrive i dette afsnit. De fire faser er beskrevet i Pawson & Tilley (1997: 85) og illustreret i den nedenstående figur.

Model 4.
Evalueringsens analytiske faser



Kilde: R. Pawson og N. Tilley (1997:85)

Den realistiske evalueringscyklus illustrerer de fire faser, der udgør omdrejningspunktet for den resterende del af vores evaluering. I den første fase skal vi opstille en programteori om aktiveringsindsatsens virkning. Til dette vil vi her anvende den programteoretiske model som vi opstillede i ovenstående afsnit. Denne programteori vil blive sammensat med udgangspunkt i

en metaevaluering af den eksisterende litteratur om virkninger af beskæftigelsesindsatsen over for udsatte unge. Dette vil udgøre temaet for kapitel 5 – 'Metaevaluering af litteraturen om virkninger i aktiveringsindsatsen'.

Den anden fase er opstilling af hypoteser på baggrund af teorien. Vi vil i kapitel 6 – 'Tilløb til den empiriske analyse' – præsentere en benchmarkanalyse, der har til formål at identificere kommuner, der præsterer hhv. godt og dårligt i aktiveringsindsatsen overfor udsatte unge ledige. Således bliver vi i stand til at udvælge case-kommuner, hvor vi på baggrund af programteorien fra metaanalysen kan fremsætte teoretiske forventninger om, hvordan vi forventer, at aktiveringsindsatsen er i netop disse udvalgte kommuner.

I den tredje fase vil undersøge aktiveringsindsatsen i udvalgte case-kommuner der med udgangspunkt i vores benchmarkanalyse har opnået bemærkelsesværdige resultater. Vi vil her undersøge, om de teoretiske forventninger, vi har for aktiveringsindsatsen i disse kommuner, stemmer overens med virkeligheden. Dette vil udgøre temaet for kapitel 7 – 'Analyse'.

I den fjerde fase vil vi justere den programteori vi kom frem til i vores metaevaluering med udgangspunkt i resultaterne fra vores undersøgelse i de udvalgte case-kommuner. Dette vil udgøre temaet for opsummeringen af vores analyse i kapitel 7.

Selve den empiriske indsamling og efterfølgende analyse i kapitel 7 vil således være baseret på tankerne fra den realistiske evaluering, der har til formål at kaste lys ind i den sorte kasse. I dette studie vil effektevalueringerne alene blive inddraget i forbindelse med opbygningen af metaevalueringen i kapitel 5 og ikke i den egentlige analyse af projektets case-kommuner.

05/

METAEVALUERING AF LITTERATUREN OM VIRKNINGER I AKTIVERINGSINDSATSEN

Formålet med dette kapitel er at udarbejde en indledende programteori om virkningerne i aktiveringsindsatsen overfor udsatte unge kontanthjælpsmodtagere. De indledende programteorier vil blive lavet med udgangspunkt i en metaevaluering af den eksisterende litteratur om virkninger i aktiveringsindsatsen.

5.1 METAVALUERINGENS OPBYGNING OG DATAGRUNDLAG

Vores metaevaluering bygger på en kombination af kvantitative effektstudier og kvalitative evalueringer af aktiveringsindsatsen overfor udsatte unge kontanthjælpsmodtagere.

De kvantitative effektstudier har evidensbevægelsens fokus, og de er derfor velegnet at bruge til at undersøge, om aktiveringsindsatsen virker og hvilke typer aktiveringstilbud, der virker (afsnit 5.2). De kvalitative studier vil bidrage med viden om, hvilke elementer der skal være til stede i aktiveringsindsatsen før denne kan anses som virkningsfuld (afsnit 5.3). Vi vil således via en realistisk syntetisering af de kvalitative evalueringstudier komme frem til, hvordan og under hvilke omstændigheder aktiveringsindsatsen virker.

Til sammen vil den viden, der findes i de kvantitative effektstudier og de kvalitative evalueringer, udgøre specialets indledende programteori (afsnit 5.4), som vi senere vil teste i vores empiriske analyse. Til sidst i dette kapitel vil vi diskutere de fordele og ulemper, der har været forbundet med at opstille en indledende programteori med udgangspunkt i en metaevaluering (afsnit 5.5).

5.1.1 Metode for indsamling af data til metaevalueringen

Rapporterne, der udgør metaevalueringens datagrundlag, er fundet som en kombination af backwards-trawling og en strategisk søgning på relevante aktørers hjemmesider.

For at få et overblik over litteraturen tog vi i første omgang udgangspunkt i Bredgaard et al. (2011) og dennes litteraturgennemgang af studier om virkninger af aktiveringsindsatsen. Dette dannede udgangspunktet for vores backwards-trawling af litteratur på området. I disse studier ledte vi efter referencer til studier om virkningerne af aktiveringsindsatsen, som vi endnu ikke havde læst. Sådan fortsatte vi for at sikre, at vores metaevaluering indeholder de væsentligste og hyppigst refererede studier indenfor forskningsfeltet.

For at sikre, at vi havde de nyeste forskningsresultater med, foretog vi sideløbende en søgning efter rapporter på udvalgte relevante aktørers hjemmesider. Det drejer sig om Arbejdsmarkedsstyrelsen, AKF, Discus, KORA, KL, KREVI og SFI.

Ud over ovenstående metode har vi kun anvendt evalueringer, der har haft en ambition om at opnå ekstern validitet enten statistisk eller analytisk på et nationalt niveau. I forhold til de kvantitative effektstudier vil det sige, at studienes resultater har været statistisk signifikante. I forhold til de kvalitative evalueringer har det betydet, at studierne beskriver, hvad der generelt er virkningsfuldt i aktiveringsindsatsen overfor målgruppen.

Vi har endvidere bestræbt os på at sikre at målgruppen for studierne ligger så tæt på vores målgruppe som muligt. Det har dog ikke i alle tilfælde været muligt at finde rapporter, der indsnævrer målgruppen, på samme måde som vi gør. Vi har derfor i nogle tilfælde været nødt til at hente viden fra rapporter med en bredere målgruppe end vores, typisk alle ikke-forsikrede ledige.

Af hensyn til kapitlets læsevenlighed og overskuelighed er anvendte rapporters overordnede formål og datagrundlag nærmere blevet beskrevet i bilag 1, hvor de forskellige målgrupper studierne anvender også er opstillet. Desuden diskuteres udfordringerne og begrænsningerne ved at lave en metaevaluering af studier med forskellige målgrupper i afsnit 5.5.

Vi har altså, som det er kendt fra evidensbevægelse,, ikke opstillet strenge metodiske krav til de studier, der indgår i metaevalueringen. Med hensyn til den kvantitative analyse, vil fordele og ulemper ved metoderne, der er blevet anvendt i effektstudierne imidlertid blive diskuteret nærmere i det følgende afsnit.

5.2 EFFEKTMÅLINGER AF INDSATSEN OVERFOR UDSATTE UNGE

Omdrejningspunktet for dette afsnit er, om det overhovedet har en effekt at føre en aktiv beskæftigelsesindsats overfor udsatte ledige med psykiske lidelser. Vi vil først diskutere de metoder, man anvender til at måle effekter på arbejdsmarkedet (afsnit 5.2.1). Dernæst undersøger vi effekterne af forløb med vejledning og opkvalificering, virksomhedsrettede forløb og parallelle forløb (afsnit 5.2.2),

5.2.1 Metoder til at måle effekter

På arbejdsmarkedsområdet tales der typisk om fire typer af effekter (DØR, 2012). Disse er:

1. **Sorteringseffekten:** Udsigten til samtaler og aktivering afholder beskæftigede fra ledighed.
2. **Motivationseffekten:** Den obligatoriske jobsøgning og deltagelse i aktiveringstilbud motiverer de ledige til beskæftigelse, før aktiveringstilbuddet påbegyndes.
3. **Fastholdelseeffekten:** Deltagere i aktiveringstilbud reducerer deres jobsøgning, hvilket fastholder dem i ledighed.
4. **Programeffekten:** Deltagerne får øget deres kompetencer under aktiveringstilbuddet, og øger dermed sandsynligheden for beskæftigelse efter aktiveringen.

Spørgsmålet bliver så, hvordan man måler de ovenstående effekter. Dette spørgsmål er især vigtigt at beskæftige sig med, når man læser effektstudier, fordi konklusionerne er meget tydelige og enkle, som ovenstående liste viser. Vi vil derfor i det følgende diskutere forskellige metoder til mål af effekt samt de problemstillinger, der kan være forbundet med det.

Den optimale måde at måle effekter på er at gøre brug af det klassiske eksperimentelle design, hvor en deltagergruppe og en kontrolgruppe udvælges ved lodtrækning. Effekten måles derefter som forskellen mellem deltagergruppen og kontrolgruppen efter en given påvirkning af deltagergruppen. Dette gøres for at tage højde for det kontrafaktiske problem. Dvs. hvad effekten ville være for den deltagende gruppe i et fravær af en indsats.

Der er dog en række problemer med at gennemføre sådanne eksperimentelle designs på arbejdsmarkedet, og der skal her nævnes de tre vigtigste (Kongshøj, 2011: 104-105). Det første problem er etisk, og handler om, at typen af aktiveringsindsats der føres vil have store

økonomiske og sociale konsekvenser for det enkelte individ. Derfor kan det i nogle tilfælde være problematisk at opstille kontrollerede forsøg. Dette hænger også sammen med det andet problem, som handler om, at de lovgivningsmæssige rammer kan eliminere muligheden for gennemførelsen af et eksperimentelt design. I 'lov om en aktiv beskæftigelsesindsats' er det et krav, at ledige skal aktiveres efter hhv. 13 uger for ledige under 30 år og inden 9 måneder for ledige over 30 år. Man kan derfor af lovgivningsmæssige hensyn ikke undlade at aktivere én gruppe af ledige, for på den måde at undersøge programeffekten af aktiveringsindsatsen overfor en deltagende gruppe. Det bliver også svært at måle den langsigtede effekt af et bestemt aktiveringstilbud eksempelvis virksomhedspraktik en årrække, efter aktiveringstilbuddets ophør. Man vil f.eks. kunne udvælge to grupper i T1, hvor deltagergruppen bliver aktiveret i virksomhedspraktik, og kontrolgruppen ikke gør det. Problemet opstår når den langsigtede effekt måles i T2. Her kan det ikke garanteres, at kontrolgruppen ikke i mellemtiden har været aktiveret i virksomhedspraktik i højere grad end deltagergruppen, hvilket er sandsynligt, eftersom der er en lav sandsynlighed for at blive sendt i virksomhedspraktik i to på hinanden efterfølgende perioder. Det er derfor behæftet med en hvis usikkerhed, når en programeffekt tilskrives de eventuelle forskelle der måtte være mellem en deltagergruppe og en kontrolgruppe på beskæftigelsesområdet.

Det tredje problem er, at det ikke er muligt at konstruere et design, så det overholder princippet om 'dobbelt blindtest'. Dette er ellers afgørende for at fjerne den subjektive påvirkning af både, den der leverer, og den der modtager en aktiveringsindsats. Det er vigtigt at effekten opstår pga. indholdet i indsatsen og ikke fordi, der bliver skabt en positiv forventning blandt deltagerne, om at indsatsen virker. Det er også vigtigt, at den, der leverer aktiveringsindsatsen, ikke anstrenger sig ekstraordinært for at få indsatsen til at virke.

Det er altså typisk forbundet med store udfordringer at måle effekter på arbejdsmarkedsområdet ved brug af klassiske eksperimentelle designs. I det følgende vil vi gennemgå de metoder, der anvendes i de rapporter, der udgør datagrundlaget for den resterende del af afsnittet. Kun i et enkelt tilfælde anvendes der et egentligt kontrolleret forsøg, som bygger på principperne fra det klassiske eksperimentelle design. Dette gør sig gældende for Rambøll (2011), der i jobcentrene tilfældigt har udvalgt deltagerne til det kombinerede aktiveringsforløbet 'Unge godt i gang', og samtidig tilfældigt har udvalgt en kontrolgruppe. Rambøll overholder altså hovedprincippet bag det eksperimentelle design, men kommer ikke udenom problemet med ikke at overholde princippet om dobbelt blindtest.

De resterende effektstudier bygger alle på alternative metoder, der forsøger at efterligne principperne bag det eksperimentelle design. Den første alternative metode, der benyttes, er 'matching'. Denne metode anvendes af Skipper (2010) og består af, at der statistisk konstrueres en identisk kontrolperson for hver deltagerperson i et aktiveringsforløb. Identisk betyder i denne sammenhæng, to ledige, der ud fra en række statistiske parametre, ligner hinanden. På denne måde kan man som i det klassiske eksperimentelle design opstille en deltagergruppe og en kontrolgruppe og måle programeffekten som forskellen mellem de to grupper efter endt aktivering. Ulempen ved matching i forhold til det klassiske eksperimentelle design er, at man aldrig kan være sikker på, at de parametre man matcher en deltager og en kontrollant med, er fyldestgørende. Denne problematik er man foruden med det klassiske eksperimentelle design. Den anden alternative metode, der benyttes, er en 'varighedsanalyse'. Denne metode blev anvendt af det Økonomiske Råd i en rapport fra efteråret 2012. Med en varighedsanalyse udregner man sandsynligheden for overgang til beskæftigelse på forskellige tidspunkter under og efter et aktiveringsforløb. Dette gøres på baggrund af registerdata som eksempelvis

DREAM-data. I en varighedsanalyse benytter man ikke kontrolgrupper, men sammenligner beskæftigelsesfrekvensen for de ledige, der deltager i et aktiveringsforløb under og efter aktivering med de ledige, der ikke deltager i forløbet. Man kan således ikke direkte sammenligne resultaterne for de forskellige aktiveringsredskaber, da de sandsynligvis vil være møntet på forskellige målgrupper. Derimod kan en sådan analyse bruges til at sammenligne aktiveringsredskabernes virkning over tid. Det betyder også, at fastholdelseeffekten kan dokumenteres med denne metode.

Den tredje metode der anvendes er litteratur-reviews. Udgangspunktet er her, at man ønsker at styrke eksperimentelle designs eller statistiske undersøgelser eksterne validitet ved at sammenfatte en række af disse studier i såkaldte systematiske forskningsoversigter. Der opstilles strenge metodiske krav i forhold til hvilke studier, der må indgå i litteratur-reviews for at sikre så høj en grad af kvalitet som muligt (Krogstrup, 2011, s. 118-120; Rieper & Foss Hansen, 2007, kap. 5).

For at sikre en så høj grad af kvalitet som muligt har Arbejdsmarkedsstyrelsen opstillet et evidenshierarki, der opdeler viden i kategorierne hypotese, moderat evidens og stærk evidens. Det betyder, at hvis en overvægt på tre eller flere studier peger i samme retning, så er der tale om stærk evidens, hvis der er en overvægt på to studier i samme retning, er der tale om moderat evidens, og hvis en konklusion bakkes op med en overvægt af et studie, er den at betragte som en hypotese.

5.2.2 Effekter af aktiveringsindsatsen

Som tidligere beskrevet opdeles aktiveringsindsatsen i kategorierne 'Vejledning og opkvalificering', 'Virksomhedspraktik' og 'Ansættelse med løntilskud' (se kap: 2.3). I det følgende skal vi se nærmere på hvilke effekter, der er blevet målt i forhold til disse aktiveringstyper. Vi skal derudover se nærmere på effekterne af forløb, hvor man har kombineret vejledning og opkvalificering med et virksomhedsrettet forløb. Dette med udgangspunkt i (1) to litteratur-reviews af internationale effektstudier (Pilegaard Jensen & Lindegaard Andersen, 2012; Graversen, 2012), (2) et kontrolleret forsøg af effekten af projektet 'unge godt i gang' (Rambøll, 2011) og (3) et litteratur-review af effektstudierne om det kombinerede aktiveringsforløb IPS (Christensen & Nordentoft, 2011).

Effekter af 'vejledning og opkvalificering'

Vejledning og opkvalificering kan både dække over vejledning af ledige i forhold til jobsøgning og hverdagsmestring gennem mentorforløb men også over kurser, der har til formål at opkvalificere de lediges kvalifikationer.

Pilegaard Jensen og Lindegaard Andersen udgav i 2012 et litteratur-review på baggrund af studier gennemført fra 1997 til 2011. Med denne gennemgang ønsker man at undersøge effekten af forskellige aktiveringsindsatser overfor ikke-forsikrede ledige. Man fandt moderat evidens for at jobsøgningskurser og vejledning har en positiv beskæftigelseseffekt. Konklusionen er lavet med 9 studier fra fire lande. Der er dog flere indvendinger. For det første er der tale om en kortsigtet effekt. På lang sigt har deltagergruppen den samme beskæftigelsesfrekvens som kontrolgruppen. For det andet er effekten større under højkonjunktur end under lavkonjunktur. Dette kan formentligt forklares med, at effekten af vejledning og jobsøgningskurser afhænger af hvor mange ledige job, der findes på arbejdsmarkedet.

På baggrund af 11 studier fra seks forskellige lande konkluderer Pilegaard og Lindegaard endvidere, at der er moderat evidens for, og at opkvalificering i beskæftigelsessystemet ingen effekt har. Denne type aktivering består af kortere beskæftigelsesrettede kurser mv., som er specielt rettet mod unge ledige. Studier fra Finland og Sverige peger på, at disse indsatser har en fastholdelseeffekt og generelt ingen langsigtet beskæftigelseeffekt.

Man har ligeledes fundet fastholdelseeffekter ved særlige tilrettelagte projekter og korte afklaringsforløb overfor ledige i matchgruppe 4 og 5 indenfor det første 1½ år efter aktiveringen. Efter denne periode er der ingen signifikant effekt af aktiveringen (Skipper, 2010). Det betyder, at denne type aktivering alt andet lige har en negativ effekt på selvforsørgelsesgraden, mens forløbet pågår.

Effekter af 'virksomhedsrettede forløb'

Virksomhedsrettede forløb dækker både over virksomhedspraktikker, ansættelse i løntilskud og de virksomhedscentre, man har oprettet i samarbejde mellem jobcenteret og lokale virksomheder.

På baggrund af ti studier fra fem forskellige lande findes der moderat evidens for, at løntilskud af et halvt års varighed har en positiv beskæftigelseeffekt. Den langsigtede positive effekt på beskæftigelsesfrekvensen (effekten op til 4 år) er 1-9 procentpoint højere end gruppen, der ikke har været i løntilskud (Pilegaard Jensen & Lindegaard Andersen, 2012). Det skal dog bemærkes, at de personer, der kommer i løntilskudsordningen, ofte er langtidsledige, men derudover ikke har problemer udover ledighed. Det betyder, at der ikke er evidens for, om den samme positive effekt gør sig gældende overfor personer, der har problemer udover ledighed eksempelvis unge med psykiske lidelser.

Fra et andet litteratur-review (Krog Graversen, 2012) findes der også positive effekter af den virksomhedsrettede aktivering. Her undersøges både løntilskud og virksomhedspraktik overfor alle ikke-forsikrede ledige. Såvel de danske som de internationale studier viser overordnet set, at de virksomhedsrettede forløb har en positiv effekt. Den virksomhedsrettede indsats er dog mere virkningsfuld i den private sektor sammenlignet med den offentlige sektor.

Det kan man umiddelbart undre sig over, da den samlede virksomhedsrettede indsats i den private sektor består af 25 pct. løntilskud og 75 pct. virksomhedspraktik. I det offentlige er der en mere ligelig fordeling, her er der ca. 45 pct. i løntilskud og 54 pct. i virksomhedspraktik.² Såfremt løntilskudsjobs er den mest virkningsfulde aktivering, som flere undersøgelser peger på, burde den samlede virksomhedsrettede aktivering være mere effektiv i det offentlige frem for i det private. Dette er som nævnt ikke tilfældet, og forklaringen er muligvis, at der er kvoter på hvor mange løntilskudsstillinger, der skal oprettes i det offentlige, hvilket der ikke er i den private sektor. Det betyder, at incitamentet for at oprette en løntilskudsstilling i hhv. den offentlige og den private sektor er forskellige. I det private vil ansættelsen i højere grad ske, fordi der er brug for en arbejdskraft, eller fordi man ønsker at styrke virksomhedens sociale profil. Dette kan være en forklaring på at flere private løntilskudsjobs resulterer i et ordinært arbejde.

En anden type virksomhedsrettede forløb er de såkaldte virksomhedscentre. Et virksomhedscenter er en privat eller offentlig virksomhed, hvor der efter aftale med jobcenteret oprettes mindst 4 faste pladser til særligt svage ledige. Jobcenteret står for visitation opfølgning og støtte til

² Jobindsats.dk: I 2012 var der i alt 8.777 fuldtidspersoner i privat virksomhedsrettet aktivering og 5.069 fuldtidspersoner i offentlig virksomhedsrettet aktivering, når man udelukkende ser på kontanthjælpsmodtagere.

mentorer. Virksomhedscentrene blev oprindeligt indført i beskæftigelsesindsatsen som et led i et forsøg i udvalgte jobcentre fra 2006-2009, igangsat af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Forsøget blev efterfølgende evalueret af konsulenthuset Discus i 2009. Evalueringen sammenlignede kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2+3, der havde afsluttet et forløb på et virksomhedscenter i en af de udvalgte forsøgskommuner (deltagergruppe) med kontanthjælpsmodtagere, der havde afsluttet en anden type aktiveringsforløb i alle landets kommuner (kontrolgruppen). Deltagergruppen og kontrolgruppen ligner stort set hinanden på områderne alder, køn, etnicitet og ydelsesanciennitet. Deltagergruppen har dog en lidt længere passiv periode op til aktivering. 76 pct. af deltagergruppen har været passive i 6 uger op til aktivering, hvilket kun gælder for ca. 52 pct. af kontrolgruppen.

Discus præsenterede følgende effekter af anvendelsen af virksomhedscentre i beskæftigelsesindsatsen:

- 12,5 pct. af deltagerne kom direkte i ordinær beskæftigelse efter endt aktivering. Herudover 2,5 pct. i flexjob, 4 pct. i uddannelse og 7 pct. i ansættelse med løntilskud.
- Selvforsørgelsesgraden efter endt aktivering i et virksomhedscenter er højere end ved alle andre typer af aktivering. For matchgruppe 3; 32 pct. overfor 28 pct. og for matchgruppe 4; 20 pct. overfor 13 pct..
- Andelen af ansættelser med løntilskud er højere efter endt aktivering i et virksomhedscenter i forhold til alle andre typer af aktivering.

Efter offentliggørelsen af disse positive resultater, er anvendelsen af virksomhedscentre blevet anbefalet til alle landets kommuner.

De positive konklusioner om virksomhedsrettet aktivering modsiges dog af Skippers undersøgelse fra 2010. Han konkluderer, at effekten ved brug af virksomhedspraktik overfor ledige i matchgruppe 4 alene fører til en fastholdelseeffekt. En direkte sammenligning med de to litteraturreviews, vi gennemgik ovenfor, er dog ikke anbefalelsesværdig, da målgruppen her er alle ikke-forsikrede ledige, mens Skipper alene undersøger ledige i matchgruppe 4. Det ser dog ud til at brugen af virksomhedscentre er effektive overfor svagere ledige, mens virksomhedspraktik ifølge Skipper ikke er.

Effekter af 'parallelle forløb'

Rambøll lavede i 2011 et kontrolleret forsøg kaldet "Unge godt i gang" i 14 danske jobcentre på vegne af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Målgruppen for forsøget var unge kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere under 30 år. Denne gruppe af unge blev opdelt i hhv. unge med uddannelse og unge uden uddannelse. Deltagergruppen blev påvirket med intensiverede samtaleforløb, tidlig aktiv indsats, øget brug af uddannelse og virksomhedsrettede tilbud samt øget brug af mentorer. Det skal bemærkes, at brugen af virksomhedsrettede tilbud ikke blev brugt i det planlagte omfang. Resultatet blev, at der for gruppen af unge ledige med en uddannelse var en beskæftigelseseffekt på én uge, dvs. at deltagergruppen kom i beskæftigelse en uge før kontrolgruppen. En cost-benefit analyse viste endvidere, at kommunerne sparede 4.000 kr. pr. ledig ved at indføre en intensiveret og tidlig indsats.

For den gruppe af unge ledige, der mangler en uddannelse, var der en negativ beskæftigelseseffekt. Det vil sige, at kontrolgruppen var hurtigere i beskæftigelse i forhold til deltagergruppen. Der var til gengæld en positiv uddannelseseffekt for deltagergruppen. Resultatet for deltager-

gruppen er samfundsøkonomisk negativ på kort sigt, da flere personer kommer i beskæftigelse i kontrolgruppen. Men på længere sigt kan effekten være positiv, idet arbejdsstyrken bliver mere veluddannet som følge af indsatsen.

Christensen og Nordentoft (2011) beskriver en lignende strategi, der i stil med "Unge godt i gang" anvender en tidlig og kombineret indsats. Denne strategi har dog en svagere målgruppe. Strategien er baseret på en metode fra Nordamerika udviklet specielt til personer med svære psykiske problemer. Metoden hedder Individual Placement Support (IPS), og hviler på syv principper: (1) Mål og middel er ordinær beskæftigelse, (2) inklusion og frivillighed - alle former for psykisk syge kan deltage, eneste krav er vilje til beskæftigelse, (3) hurtigt i arbejde - deltagerne skal som det første led i behandlingen finde et ordinært arbejde, (4) tværfaglighed - den psykiatriske behandling foregår i et tæt samarbejde med jobcoachen og den ledige, (5) motivation - indsatsen er baseret på den lediges egne præferencer, (6) jobcoach - støtten skal vare så længe, der er behov for det og (7) vejledning om sociale ydelser - frygten for at miste social ydelse ved beskæftigelse kan afholde mange fra at forsøge.

Flere amerikanske studier har påvist en meget positiv effekt med brugen af IPS. Der vil givetvis være problemer med at overføre metoden direkte til en dansk kontekst, hvor der er en anden økonomisk incitamentsstruktur for ledige og et andet arbejdsmarked. Men en aktiveringsindsats, der er inspireret af de grundlæggende tanker, der ligger bag IPS, vil muligvis være anvendelig også i en dansk kontekst.

Pilegaard & Lindegaard (2012) skriver, at der er indikationer på, at et kombineret forløb bestående af opkvalificering i beskæftigelsessystemet efterfulgt af løntilskud eller praktik kan have en positiv effekt for ikke-forsikrede ledige.

Sammenfatning af resultater

Vi vil nu give et overblik over resultaterne vi er kommet frem til fra effektstudierne på forskningsområdet om, hvad der virker i aktiveringsindsatsen.

Indenfor kategorien 'vejledning og opkvalificering' fandt vi følgende konklusioner:

Pilegaard Jensen og Lindegaard Andersen (2012) fandt moderat evidens for, at jobsøgningskurser og vejledning har en positiv kortsigtet beskæftigelseseffekt overfor ikke-forsikrede ledige. Endvidere fandt de moderat evidens for, at opkvalificering i beskæftigelsessystemet ingen effekt har, derimod er der tale om en fastholdende effekt for de deltagende ledige.

Skipper (2010) har ligeledes fundet fastholdelseeffekter ved særlige tilrettelagte projekter og korte afklaringsforløb rettet mod ledige i matchgruppe 4 og 5.

Indenfor kategorien 'virksomhedsrettede forløb' fandt vi følgende konklusioner:

Moderat evidens for at løntilskud af et halvt års varighed har en positiv beskæftigelseseffekt. Den langsigtede (efter 4 år) beskæftigelseseffekt er 1-9 procentpoint højere for deltagergruppen, sammenlignet med kontrolgruppen (Pilegaard Jensen & Lindegaard Andersen, 2012).

Krog Graversen (2012) finder ligeledes positive effekter af den virksomhedsrettede aktivering overfor ikke-forsikrede ledige. Aktiveringen er dog mere virkningsfuld i den private sektor sammenlignet med den offentlige sektor.

Højere selvforsørgelsesgrad efter virksomhedscentre sammenlignet med selvforsørgelsesgraden ved andre typer af aktivering (Discus, 2009).

Skipper (2010) konkluderer, at aktivering med virksomhedspraktik overfor ledige i matchgruppe 4 alene har en fastholdelseeffekt.

Indenfor kategorien 'de kombinerede forløb' fandt vi følgende konklusioner:

Forsøget 'Unge godt i gang' blev evalueret af Rambøll i 2011. Forsøget anvendte intensiverede samtaleforløb, tidlig aktiv indsats, øget brug af uddannelse og virksomhedsrettede tilbud samt øget brug af mentorer. For unge ledige med en uddannelse var der en beskæftigelseeffekt på én uge. For unge ledige uden en uddannelse, var der en negativ beskæftigelseeffekt. Der var til gengæld en positiv uddannelseseffekt.

Christensen og Nordentoft (2011) undersøgte den amerikanske metode Individual Placement Support (IPS). Denne metode er specielt rettet mod ledige med psykiske lidelser, og har meget positive resultater.

5.3 KOMPONENTER I EN VIRKSOM AKTIVERINGSINDSATS

I dette afsnit vil vi undersøge hvilke processer, der ligger bag en virkningsfuld indsats. I forhold til model 3 om koblingen mellem effektstudier og den realistiske evaluering bevæger vi os nu ind i den realistiske evaluering eller den sorte kasse for at undersøge, hvordan og under hvilke omstændigheder et aktiveringsredskab virker.

Det overordnede mål med aktiveringsindsatsen er, at den ledige kommer i arbejde eller ordinær uddannelse. Det gælder også, selvom den ledige er meget langt fra arbejdsmarkedet. Før det endelige mål om beskæftigelse eller ordinær uddannelse kan opfyldes, er det vigtigt at fokusere på andre nære og for den ledige mere overkommelige delmål. I det følgende vil vi ud fra den eksisterende viden på forskningsområdet analysere, hvilke delmål der gør sig gældende i en virksom aktiveringsindsats, og hvilke kontekster, der skal til, for at udløse de virksomme mekanismer, der fører til delmålene.

5.3.1 Virksomhedsrettede forløb

Ifølge Henriksen (2010, s. 34) kan det være gavnligt for svage kontanthjælpsmodtagere at komme i virksomhedspraktik, da det kan styrke den ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtager i form af kendskab til de normer og regler der er på en arbejdsplads. Forløbet kan desuden give den ledige den rette erhvervs erfaring og arbejdsidentitet mv. – områder som unge med psykiske lidelser især har problemer med jf. afsnit 5.3.2. Hvis det lykkedes for den ledige at tilegne sig de relevante kompetencer og erfaringer gennem en virksomhedspraktik, kan dette føre til en løntilskudsstilling, hvorigennem chancen for efterfølgende ordinært arbejde er markant højere.

Det ovenstående understøttes af New Insight (2013), der skriver, at formålet med at sende unge ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik kan være forskelligt alt afhængig af den enkeltes ressourcer.

For det første kan de unge få afklaring i forhold til job eller uddannelsesønsker via en virksom-

hedspraktik. Her har virksomhedspraktikken til formål at realitetsteste de lediges ressourcer og ønsker og at skabe en succesoplevelse i mødet med arbejdsmarkedet. Det er vigtigt, at der er mulighed for at afprøve flere forskellige jobfunktioner på arbejdspladsen, og at der skabes klarhed om målet med praktikken. Dette gælder både for virksomheden og for de ledige.

For det andet beskriver New Insight, at målet med et virksomhedspraktikforløb kan være jobtræning, hvor formålet er at udvikle de lediges kompetencer indenfor et særligt fagområde, som de unge finder interessant. Det kræver, at de ledige allerede er afklaret om eventuelle job eller uddannelsesønsker. Her kan de unge desuden opnå mødestabilitet, tage ansvar, forstå instruktioner mv..

For at virksomhedspraktikken skal være succesfuldt kræver det, at virksomheden er i stand til at integrere og støtte de unge, hvis der opstår problemer i løbet af virksomhedspraktikken. Hvorvidt dette kan lade sig gøre afhænger af arbejdsgivernes og de ansattes evner til at håndtere ledige med sociale problemer (New Insight 2013; Kristensen, 2008). Derfor er det også vigtigt at matche de ledige med den rette virksomhed. I denne forbindelse er der eksempler på, at de involverede virksomheder kommer på et 2-dages-mentorkursus, hvor de lærer om at håndtere udsatte unge (New Insight, 2013).

Det er endvidere vigtigt, at man fra jobcenterets side foretager en løbende opfølgning af forløbet, og ikke bare "parkerer" den ledige i tilbuddet. Møderne skal være planlagte og strukturerede på forhånd. I det hele taget er et flersidet forløb med eksempelvis sociale mentorer afgørende for, at den virksomhedsrettede indsats virker overfor svagere kontanthjælpsmodtagere (Weibel & Madsen, 2012, s. 18). Betydningen af brugen af mentorer som virksom mekanisme i aktiveringsindsatsen bliver yderligere uddybet i afsnit 5.3.7.

5.3.2 Sagsbehandlernes kompetencer

En række evalueringer understreger vigtigheden af, at sagsbehandlerne har en socialfaglig baggrund og indgående viden om de unges behov og begrænsninger. Dette skyldes, at der er tale om ledige med så komplekse problemer, at det kræver en grundlæggende teoretisk viden for at kunne sammensætte det rette forløb overfor den enkelte ledige (Henriksen, 2010; Kristensen, 2008; New Insight, 2013).

Weibel & Madsen (2012) beskriver i forhold til dette, at sagsbehandlerne kan være udsat for så stort et arbejdspress, at de ikke har ressourcer nok til at sætte sig ind i den enkelte lediges situation. Dette forhold skriver sig ind i den organisationsteoretiske tradition om frontlinjemedarbejderes arbejdspress og dertilhørende afværgemekanismer (Lipsky, 1980).

Det beskrives også, at sagsbehandlerne på nuværende tidspunkt ikke har tilstrækkelig viden om de lediges særlige behov og diagnoser. Det foreslås i den forbindelse, at kompetenceudvikle sagsbehandlerne og uddanne dem i de unges psykiske problemstillinger, så de bliver bedre til at foretage deres vurderinger af, hvad der er bedst for den ledige (Marselisborg, 2011). En anden måde at imødekomme problemet på er via en tværfaglig indsats, som vi vil komme ind på i nedenstående afsnit.

5.3.3 Afklaringssamtaler

Afklaringssamtaler med de ledige står som et helt centralt element i en virksom beskæftigelses-

indsats, da den bl.a. udløser en virksom mekanisme om medejerskab af sit eget forløb hos den enkelte unge (Eskelinen & Olesen, 2010; Rambøll, 2011).

Hvis afklaringssamtalerne skal være succesfulde skal sagsbehandleren for det første tale med de unge om dennes progression. Der skal opstilles tydelige delmål, så den ledige ved, hvad der arbejdes hen imod, og når disse delmål opnås, skal det 'fejres' for at give de unge en succesoplevelse. Samtidig skal der gribes ind, hvis den unges resultater afviger fra det forventede (New Insight, 2013).

For det andet er det vigtigt, at man under afklaringssamtalerne lærer de unge at kommunikere sine egne begrænsninger og behov. At de unge lærer at kommunikere på denne måde er for det første vigtigt for at sikre, at det er det rette forløb, der bliver sammensat. For det andet er det vigtigt, da disse informationer giver en kommende arbejdsplads mulighed for at vise den unge de relevante hensyn (Marselisborg, 2011).

Der er endvidere tre andre kontekster, der er nødvendige for at afklaringssamtalerne kan være succesfulde. For det første har det en betydning, at sagsbehandlerne tror på, at indsatsen virker (Eskelinen & Olesen, 2010). En stor del af de kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 3, som kommer i uddannelse eller beskæftigelse, beskriver, at de har oplevet, at sagsbehandlerne troede på dem (Slotsholm, 2012). Der er i forskningen ikke enighed om, hvorvidt sagsbehandlerne tror på, at de ikke-arbejdsmarkedsparate lediges fremtidsudsigter er positive.

For det andet skal sagsbehandlerne have viden om de forløb som de kan sende de ledige ud i. I den forbindelse anbefales det, at der oprettes en oversigt over de interne og eksterne aktiviteter, som jobcenteret kan tilbyde de unge (Marselisborg, 2011). Det er samtidig vigtigt, at sagsbehandlerne også har viden om disse aktiviteters indhold og virkninger (Weibel & Madsen, 2012). Endelig er det for det tredje en forudsætning, at der i jobcenteret er faste mål for indsatsen, og at sagsbehandlerne kender og anerkender disse mål (Kristensen, 2008).

5.3.4 Én fast kontakt person

En række evalueringer af beskæftigelsesindsatsen overfor udsatte unge kontanthjælpsmodtagere understreger vigtigheden af, at denne type af borgere har tilknyttet en fast kontaktperson i jobcenteret. Det beskrives, at der opnås gode resultater i jobcentre, hvor sagsbehandleren påtager sig en tæt og vejledende kontakt med de unge (Rambøll, 2011). Dette skyldes, at sagsbehandleren udløser tre vigtige virksomme mekanismer hos den unge. For det første kan systemet som vi kom ind på i afsnit 5.3.1 let virke uoverskueligt og demotiverende på de unge. At der kun er én kontaktperson i jobcenteret modvirker dette, og mindsker sandsynligheden for at de unge 'opgiver' og ikke lever op til de forventede aftaler, og på den måde opnår man delmålet om at fastholde dem på sporet mod beskæftigelse eller uddannelse (Eplov & Korsbek, 2012).

For det andet er én fast kontaktperson medvirkende til at skabe forpligtelse. Den tætte kontakt mellem de unge og sagsbehandleren medvirker til en større ansvarsfølelse. Dette kan føre til en virksom mekanisme om større mødestabilitet, hvilket især er afgørende for unge med psykiske lidelser, der jf. afsnit 5.3.4 har svært ved at styre, hvor meget ansvar de skal påtage sig. På den måde er jobcentret med til at sikre et delmål om, at de unge hurtigt 'falder til' på arbejdsmarkedet (Henriksen, 2010). Samtidig medvirker ansvarsfølelsen, at de unge i højere grad kan regne med at de aftaler der bliver indgået, også bliver overholdt af systemet. (New Insight, 2013).

Endelig er én fast kontaktperson for det tredje medvirkende til at skabe tillid og forståelse mellem den unge og sagsbehandleren. Denne tillid og forståelse er afgørende for at det bliver muligt at give de unge den rette vejledning, og at kunne tilbyde de unge et individuelt tilrettet forløb, der på mest effektiv vis sikrer progression i forløbet. Der er altså behov for at sagsbehandleren viser nærvær, tilstedeværelse og har tid til dialog. Dette sikres bedst med én fast kontaktperson (New Insight, 2013). At de unge oplever tillid fra sagsbehandleren, er også vigtigt for at styrke motivationen til at tage en uddannelse (Marselisborg, 2011).

Til trods for at det altså er vigtigt at have én fast kontaktperson i jobcenteret, bliver dette truet af at man i jobcentrene ofte kun har tid til korte og sjældne samtaler med de ledige ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere (Weibel & Madsen, 2010). Der er altså i jobcentrene en udfordring med at have ressourcer nok til indfri fordelene ved at have én fast kontaktperson overfor de unge.

5.3.5 Tværfaglig indsats

Unge med psykiske lidelser er ofte i kontakt med andre forvaltninger og behandlingsinstitutioner, mens de gennemgår aktiveringsforløbet på jobcentret. De unge vil derfor møde flere forskellige faglige personer på deres vej mod beskæftigelse eller førtidspension. Mødet med de forskellige faglige personer kan imidlertid virke forvirrende, især hvis der stilles modstridende krav og mål til de unge (Marselisborg, 2011). Som vi kom frem til i afsnit 5.3.1 er det en blokerende mekanisme for unge med psykiske lidelser, at det er vanskeligt at overskue de krav jobcentret stiller dem. De modstridende mål kan skyldes en konflikt mellem fagprofessionelle positioner, hvor læger og psykiatere kan have svært ved at forstå den regelstyrede logik på beskæftigelsesområdet (Caswell et al., 2012). Det kunne eksempelvis være en kamp om den faglige jurisdiktion, hvor alle implicerede faggrupper forsøger at udvide deres jurisdiktion til også at omhandle netop deres område. Dette forskningsfelt er bl.a. udviklet af Andrew Abbott (1988). Denne type problemer i de interprofessionelle relationer vil sandsynligvis også opstå på beskæftigelsesområdet. Vi vil ikke undersøge dette nærmere, men blot have i tankerne at disse dynamikker kan påvirke aktiveringsindsatsen, især når der er tale om det tværfaglige samarbejde.

Hvis den tværfaglige indsats skal virke, er det vigtigt, at der opstilles en fælles handlingsplan med klare rolle- og ansvarsfordelinger mellem medarbejderne. Det vil sige, at handlingsplanen skal tydeliggøre, hvordan den beskæftigelsesrettede indsats hænger sammen med den sociale indsats, og den skal understøtte tanken om, at de forskellige faggrupper skal have respekt for hinandens faglige vurderinger. Med et tværfagligt samarbejde skal de forskellige fagligheder således komplimenterer hinanden mod et fælles beskæftigelsesrettet mål (Rambøll, 2011; Henriksen, 2010; Weibel & Madsen, 2012). Til handlingsplanen skal der endvidere også være en tovholder, som har ansvaret for at følge op på den koordinerede indsats, og dermed sikre at medarbejderne tager del i det tværfaglige samarbejde. Ud over dette er der ikke ét svar på, hvordan man bør organisere et tværfagligt samarbejde. Mens nogle jobcentre laver en koordineret indsats direkte med Socialforvaltningen, laver andre et tværfagligt samarbejde ved at ansætte deres egen psykiater eller læge. Hvordan man vælger at opstille det tværfaglige samarbejde afhænger bl.a. af kommunens størrelse og dens organisatoriske opbygning (Epløv & Korsbek, 2012; New Insight, 2013).

Med disse kontekster på plads vil de unge opleve det samlede forløb som mere overskuelig og sammenhængende, hvor både ventetiden og antallet af personer, den unge skal forholde sig

til minimeres. Dette kan være med til at fastholde de unge i aktiveringsindsatsen (New Insight, 2013).

Endvidere er det tværfaglige samarbejde bedre egnet til at håndtere borgere med komplekse problemstillinger. Som vi så det i afsnit 5.3.1, er det ikke sikkert, at unge med psykiske lidelser selv er i stand til at kommunikere, hvilke faglige og sociale udfordringer de har. Enten fordi de unge tager for givet, at sagsbehandlerne og arbejdsgiverne allerede er bekendte med disse udfordringer, eller fordi at de unge ikke selv er afklaret med, hvor meget ansvar de kan bære. Med et tæt tværfagligt samarbejde vil sagsbehandleren få overleveret sundhedsfaglig viden og dermed få et bedre vurderingsgrundlag om, hvilken betydning den psykiske lidelse har på de enkelte unges evner til at indgå i forskellige aktiveringstilbud. (New Insight, 2013; Marselisborg, 2011; Kristensen, 2008).

5.3.6 Timing og fleksibilitet

Som beskrevet i afsnit 5.3.5. kan unge med psykiske lidelser have flere forskellige problemer ud over ledighed, som påvirker de unges overskud og motivation til at ville være en aktiv del af arbejdsmarkedet. En beskæftigelsesrettet indsats kan således i nogle tilfælde virke gavnlig, mens den i andre tilfælde kan virke demotiverende. Det er derfor vigtigt, at jobcentret træder varsomt, når de udsatte ledige aktiveres. Jobcentret skal således hurtigt og fleksibelt kunne skifte strategi, når de unges motivation ændrer sig - både i forbindelse med progression og tilbagefald. Det afgørende for indsatsen er de unges motivation, og derfor skal der eksempelvis ikke være administrative barrierer, som forhindrer jobcentret i at øge arbejdstimerne og opgaverne på det tidspunkt, hvis er klar til dette (New Insight, 2013; Eplov & Korsbek, 2012; Kristensen, 2008).

Afhængig af, hvor ressourcestærk de unge er, vil forløbene variere i tid. Unge med permanente diagnoser, såsom skizofreni og psykoser, har i højere grad behov for at få løst de ikke-arbejdsrelaterede problemer forud for den egentlige beskæftigelsesrettede indsats. Derfor kan det tage over et års arbejde med socialtræning og lægelig behandling før disse unge er klar til virksomhedspraktik eller lignende. De mere ressourcestærke unge med midlertidige lidelser såsom depression og angst, skal imidlertid ikke have en sådan indsats. En langtrukken aktiveringsindsats kan endda virke direkte demotiverende for denne gruppe unge, og man kan derfor med fordel kombinere den sociale og lægelige behandling med uddannelse eller arbejde (Beskæftigelsesministeriet, 2006; Caswell, 2005; Eplov & Korsbek, 2012; Kristensen, 2008; Marselisborg, 2011).

Ofte skal jobcentret lave flere forskellige indsatser, som er målrettet hvert eneste af de unges ikke-arbejdsrelaterede problemer i en trinvis rigtig rækkefølge, hvis jobcentret vil bringe de unge tættere på arbejdsmarkedet. I takt med, at de unge får løst de ikke arbejdsrelaterede problemer og får en forbedret livskvalitet, vil de unge opnå den nødvendige motivation, selvtillid og tillid til systemet, der skal til, for at forbedre og udvikle de arbejdsrelaterede kompetencer (Eskelinen & Olesen, 2010; Henriksen, 2010; New Insight, 2013).

Den ovenstående strategi kan placeres imellem to ekstreme praksislogikker, der er blevet opstillet i forhold til, hvilken strategi sagsbehandlere kan have overfor ledige borgere (Caswell, 2005; Henriksen, 2010; Hohnen et al., 2007). På den ene side står en sanktionerende strategi, hvor sagsbehandlerne forventer, at de ledige vil og kan komme i beskæftigelse ved en disciplinerende indsats. På den anden side står en patologiserende strategi, hvor man er meget

fokuseret på de lediges svagheder, og hvor afklaring og diagnostisk behandling er målet for indsatsen. Sagsbehandlerstrategien over for udsatte unge kontanthjælpsmodtagere skal imidlertid stå et sted imellem de to retninger - Sagsbehandlerstrategien over for udsatte unge kontanthjælpsmodtagere skal således på den ene side ikke være så hård, at den ikke viser et særligt hensyn til de unge og derfor virker demotiverende. På den anden side stilles der krav til de unge om, at deres sociale og lægelige problemer skal behandles med en forventning om, at dette kan hjælpe dem i uddannelse eller beskæftigelse.

5.3.7 Sociale mentorer

Som det sidste komponent i en virksom aktiveringsindsats skal vi her se nærmere på kommunens brug af mentorordningen overfor unge ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser.

Mentorforløb er blevet stigende anvendt siden 2003. De anvendes oftest overfor unge ledige i matchgruppe 2, der er i kontakt med virksomheder i forbindelse med eksempelvis praktikforløb (Mploy, 2011).

Formålet med et mentorforløb er at tilbyde de unge en ekstraordinær støtte i forhold til eksempelvis (1) at støtte de unge i at opnå og fastholde et aktiveringstilbud, et job på ordinære eller støttede vilkår eller en ordinær uddannelse på ordinære eller støttede vilkår (2) at vejlede de unge om arbejdsopgaver og afklare de unges ressourcer i forhold til beskæftigelse eller uddannelse (3) at støtte de unge i forhold til personlige eller sociale problemer i forhold til behandling og, hvis det er nødvendigt i forhold til sprog og kultur.

Ud over de tre ovenstående opgaver er en af mentorens afgørende opgaver at hjælpe de unge med at mestre deres hverdag. Unge med psykiske lidelser som har været ledige og passive i længere tid kan have svært ved at tilpasse sig de mange daglige gøremål, der kommer som følge af at blive en aktiv del af arbejdsmarkedet. De små hverdagsudfordringer som forhindrer, at den unge kommer i beskæftigelse skal således ryddes af vejen, hvis de unge skal have de rette forudsætninger til at kunne klare en ny livsstil med fast arbejde. De praktiske udfordringer kan være, at de unge skal have hjælp med at stå tidligt op om morgenen, klæde sig på til arbejde, håndtere rusmidler, lære at man skal gå regelmæssigt i bad, få styr på sin personlige økonomi eller have hjælp med at finde bolig. Dette hjælper den sociale mentor de unge med. Når disse ting er kommet på plads, har de unge ro til at koncentrere sig om at udvikle sine faglige og sociale kompetencer (Eskelinen & Olesen, 2010; Henriksen, 2010; Weibel & Madsen, 2012). Mentorerne har altså både til formål at hjælpe med de faglige-, afklarende-, psykiske- og praktiske udfordringer (Mploy, 2011).

5.4 INDLEDENDE PROGRAMTEORI

I dette afsnit vil vi opstille resultaterne fra ovenstående metaevaluering, med udgangspunkt i den model vi opstillede i kapitel 4 om evalueringens design.

I det nedenstående ses de programteorier som vi i dette vil undersøge med den empiriske analyse. Dette er derfor vores 'indledende programteorier'. Vi opstiller i det nedenstående tre indledende programteorier. En teori for hhv. virksomhedsrettede-, jobsøgningskurser og vejlednings- og parallelle forløb. Disse tre aktiveringsredskaber er valgt da vi med baggrund i

metaevalueringen kan sige, at det netop er disse tre redskaber, der skaber positive resultater. Det er ikke ensbetydende med, at der ikke findes andre redskaber, der er effektive, men det betyder, at den litteratur, vi har anvendt i metaevalueringen, peger i retning af at disse tre redskaber er virksomme.

Under hver af de tre indledende programteorier er der skrevet en kritik i forbindelse med opstillingen af teorien.

Tabel 2. Indledende programteori for virksomhedsrettede forløb

Input (effektstudier)	Virksomme mekanismer	Nødvendig kontekst	Delmål	Output (effektstudier)
Positiv effekt af den virksomhedsrettede aktivering overfor ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.	Virksomhedsrettede forløb (Afsnit 5.3.1)	Virksomhedspraktik: - Mentor der kan støtte den ledige - Rette match mellem virksomhed og ledig - God kontakt mellem jobcenter og virksomhed - Struktureret opfølgning - Mulighed for forskellige arbejdsfunktioner - Virksomhedens evne til integration og støtte af de ledige - Klart mål med virksomhedspraktikken - Hvis unge er afklaret, så virksomhedspraktik indenfor interessefelt.	- Opnå kvalifikationer til at komme i løntilskud - Opnå kendskab til normer og regler på arbejdsmarkedet - Opnå afklaring - Opnå erhvervs erfaring - Sikre arbejdsidentitet - Sikre succesoplevelser - Mødestabilitet - Ansvar	Øget selvforsørgelsesfrekvens (Krog Graversen, 2012; Pilegaard og Lindegaard, 2012). Højere selvforsørgelsesgrad for virksomhedscentre, sammenlignet med andre former for aktivering (Discus, 2009)
		Løntilskud: - Den ledige skal være afklaret omkring job og uddannelsesønsker - Virksomhedens evne til integration og støtte af den ledige	- Opnå erhvervs erfaring og udvikle kompetencer - Opnå Ordinært arbejde - Opnå afklaring om fremtidige arbejdsmuligheder	

Kritik: Effektstudierne undersøger alle ikke-forsikrede ledige. Derfor vil spørgsmålet være om virksomhedsrettede forløb også har en gavnlig effekt på vores målgruppe. Skippers analyse af ledige i matchgruppe 4 og 5 viste at de virksomhedsrettede forløb ikke har den samme positive effekt på selvforsørgelsesgraden. Der er dog noget som tyder på at virksomhedsrettede forløb er effektive i kombination med andre indsatser, i de såkaldte virksomhedscentre.

Tabel 3. Indledende programteori for jobsøgningskurser og vejledning (IP-JV)

Input (effektstudier)	Virksom mekanisme	Nødvendig kontekst	Delmål	Output (effektstudier)
Jobsøgning og vejledning til ikke-arbejdsmarkedspare ledige.	Afklaringssamtaler (Afsnit 5.3.3)	- Oprigtig tro på at indsatsen virker - Opstil liste med mulige aktiveringstilbud - Enighed om målene for indsatsen - Opstille mål for den lediges progression og fejre succeser - Skride ind overfor manglende resultater - Skride ind når unge kommer ud for udfordringer	- Får håb og tiltro til at kunne flytte sine grænser - Lære den unge at kommunikere behov og begrænsninger - Afklaring om skånehensyn på arbejdsplads	Moderat evidens for en kortsigtet positiv beskæftigelses-effekt (Pilegaard og Lindegaard, 2012)
	En fast kontaktperson (Afsnit 5.3.4)	- Tilstrækkelige ressourcer i jobcenteret til at have én fast kontaktperson - Tilstrækkelig tid til dialog med den unge	- Fastholdelse i indsatsen - Øget forpligtelse og ansvarsfølelse - Øget tillid der skaber motivation til progression - Øget forståelse for den lediges behov, hvilket sikre den bedst mulige indsats	
	Nødvendige overordnede kontekster			
Sagsbehandlerens kompetencer (Afsnit 5.3.2): Viden om den unges problemstillinger og behov, med det formål at kunne tilbyde individuelle og tilpassede forløb. Dette kræver tilstrækkelige ressourcer for at undgå arbejdspress.				

Kritik: Der foreligger ingen egentlig programteori for hvordan jobsøgningskurser virker, her er der alene effektevalueringen der beskriver positive resultater. Ovenstående viser hvordan sagsbehandlerens rolle kan være virksomt i en vejledningssituation, og ikke i forhold til jobsøgningskurser. Effektstudiet gælder alle ikke-arbejdsmarkedspare ledige, målgruppen er således bredere end den endelige målgruppe for dette projekt.

Tabel 4. Indledende programteori for parallelle forløb

Input (effektstudier)	Virksom mekanisme	Nødvendig kontekst	Delmål	Output (effektstudier)
De parallelle forløb.	Virksomhedsrettede forløb			
	Jobsøgningskurser og vejledning			
	Sociale mentorer (5.3.7)	- Tilbud særlig egnet udsatte unge med behov for ekstra social støtte - Mentor skal vejlede unge om arbejdsopgaver - Yde støtte ift. personlige og sociale udfordringer - Hjælpe med sprog og kulturelle vanskeligheder - Minerydning	- Den unge lære at skabe struktur og overskud i hverdag - Den unge opnår ro til at udvikle sig i det parallelle forløb - Den unge bliver motiveret til at afslutte det parallelle forløb.	
	Nødvendige overordnede kontekster			Øget uddannelsesfrekvens (Rambøll, 2011).
	Tværfaglig indsats (Afsnit 5.3.5): Indsatsen skal opleves som overskuelig og sammenhængene. Et godt tværfagligt samarbejde vil gøre indsatsen helhedsorienteret så der både tages højde for den unges faglige, helbreds- og sundhedsmæssige behov. Minimere samtidig antallet af personer eller administrative enheder de unge skal forholde sig til. Kræver (1) at kommunen har en fast handlingsplan for fælles mål og for hvem der gør hvad, (2) at der er en tovholder og (3) at der er respekt mellem de forskellige fagprofessioner. Timing og fleksibilitet (Afsnit 5.3.6): Indsatsen skal sammensættes så de unge får øget deres selvtillid og samtidig får ro til at øge deres faglige og sociale kompetencer. Det vigtigste er at øge motivationen for at deltage på arbejdsmarkedet. Kræver (1) at kommunerne har tid til at sikre progression hos de enkelte unge, (2) har et godt tværfagligt samarbejde, (3) har fleksibilitet til at sammensætte indsats ad-hoc, og at der er få administrative barriere. Timingen har forskellig effekt afhængig af, hvor ressourcestærk den unge er.			Øget beskæftigelsesfrekvens (Christensen og Nordentoft, 2011).
Disse mekanismer er beskrevet ovenfor: Virksomhedsrettede forløb og mentor / jobcoach. De resterende mekanismer er der ingen information om: Intensiverede samtaleforløb, tidlig aktiveringsindsats, inklusion og frivillighed, hurtigt i arbejde, motivation og vejledning om sociale ydelser.				

Note: De parallelle forløb vil i sagens natur være meget heterogene. Forsøget på at opstille en egentlig programteori herfor kan derfor virke paradoksalt, da et kombineret forløb efter alt at dømme vil se meget forskellig ud i landets kommuner. Desuden kan man argumentere for at de fleste ledige indgår i en eller anden form for kombineret forløb lige så snart at de har deltaget i mere end et forløb. På den anden side er det netop ved disse kombinerede forløb at effektstudierne viser de mest lovende og positive resultater overfor meget svage kontanthjælpsmodtagere, hvorfor det er interessant at undersøge fænomenet nærmere.

De tre ovenstående programteorier fungerer første det første som en opsamling af den viden, som forskningen har bragt på området, og for det andet vil de tre programteorier have en rolle som rettesnor for resten af dette projekt. Med dette menes, at det er med inspiration fra de indledende programteorier, at vi laver den empiriske analyse, og det er målet med den empiriske analyse at justere eller udbygge disse tre indledende programteorier.

5.5 KRITIK AF METAEVALUERINGENS DESIGN

Som det sidste i dette kapitel vil vi diskutere de problemstillinger, vi er stødt på i forbindelse med udarbejdelsen af metaevalueringen.

Den første problemstilling er, at vi har været nødt til at inddrage rapporter med en bredere målgruppe end vores egen, især for at kunne sige noget om effekterne af de forskellige aktiveringstilbud. Det betyder, at de indledende programteorier ikke passer fuldstændig til vores målgruppe. Dette afspejler det videnshul, der er på området. Til trods for, at dette er en klar ulempe, vil vi gennem vores empiriske analyse få mulighed for at justere vores indledende programteorier i forhold til vores afgrænsede målgruppe. Det skal i den forbindelse igen gøres opmærksom på, at vores indledende programteori netop er indledende og ikke et udtryk for specialets endelige programteori. Denne opstiller vi efter den empiriske analyse - her vil vi dog alene undersøge den sorte kasse, og ikke undersøge egentlige effekter af indsatserne.

Den anden problemstilling er, at vi har været nødt til at inddrage rapporter, der rækker relativt mange år tilbage i tiden. De anvendte studier er gennemført fra 2007 og frem, men de litteratur-reviews, der indgår i metaevalueringen trækker i enkelte tilfælde på studier, der går 15 år tilbage. Et problem med, at de anvendte studier er gennemført på forskellige tidspunkter, er, at de økonomiske konjunkturer kan påvirke aktiveringsindsatsens evne til at bringe ledige i beskæftigelse. Dette undersøger en varighedsanalyse, som Det Økonomiske Råd udgav i 2012. Varighedsanalysens styrke er som tidligere beskrevet, at man kan sammenligne effekten af aktiveringsindsatsen over tid i dette tilfælde effekten i hhv. høj- og lavkonjunktur.

DØR's analyse viste, at mens der for den samlede gruppe af ledige kan registreres positive effekter ved aktivering under højkonjunktur og negative effekter under lavkonjunktur,³ kan der for ledige i matchgruppe 2 og 3 registreres positive effekter under såvel høj som lavkonjunktur.

De økonomiske konjunkturer kan derfor påvirke studier, der undersøger alle kontanthjælpsmodtagere, som også Pilegaard og Lindegaard (2012) bemærkede. Derimod vil det ikke være væsentligt at tage højde for de økonomiske konjunkturer, når man ser på de studier, der alene undersøger de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige. Dette er desuden positivt i forhold til holdbarheden af vores empiriske resultater, da vi altså ikke behøver at tage højde for at aktiveringsindsatsen virker på en særlig måde under den nuværende lavkonjunktur.

Den tredje og sidste problemstilling er, at det er meget vanskeligt at måle succeskriterier for vores målgruppe. Overordnet kan man sige, at det endelige mål er at sikre, at målgruppen kommer i ordinær uddannelse eller beskæftigelse jf. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Problemet er, at de tal der oftest bruges på beskæftigelsesområdet herunder eksempelvis Jobindsats.dk bygger på DREAM-registeret, som kun registrer, om en borger modtager offentlig forsørgelse og i så fald hvilken, eller om borgeren er selvforsørgende. Derfor bliver succesen også ofte opgjort i, hvorvidt borgeren går fra offentlig forsørgelse til selvforsørgelse. Succeskriteriet for især de kvantitative effektstudier opgøres typisk som selvforsørgelsesgraden X antal måneder efter endt aktivering. Dette er dog ikke et direkte mål for, om borgeren er kommet i beskæftigelse.

³ Dette gælder dog ikke offentlig-løntilskud der har en negativ effekt på beskæftigelsen under såvel høj – som lavkonjunktur.

Mange kontanthjælpsmodtagere, der overgår til selvforsørgelse, klarer sig på forskellige måder uden en indkomst fra beskæftigelse. Dette forhold blev dokumenteret af Michael Svare i 2012, der undersøgte de personer, der forlod matchgruppe 3 i Beskæftigelsesregion Syddanmark og ikke vendte tilbage indenfor 8 uger. Af de personer der forlod matchgruppe 3 overgik 14 pct. til beskæftigelse, 26 pct. til uddannelse og hele 60 pct. til ingen indtægt. Selvforsørgelsesgraden er således kun en indikation på, at en høj andel er overgået til beskæftigelse, og det er derfor ikke et sikkert mål for beskæftigelseseffekten.

Med dette i tankerne kan man diskutere om målet med den offentlige aktiveringsindsats er rent økonomisk, eller om der også ligger et ønske om et socialt hensyn til grunde for indsatsen. Denne problematik kan ligeledes forstås i en lokal kontekst. En succesfuld aktiveringsindsats i én kommune kan være at skabe tilstrækkelige sorterings- og motivationseffekter eller 'skræmmeeffekter', hvilket kan resultere i at ledige fraflytter kommunen. Dette kan være lukrativt for den enkelte kommunes økonomi, men i et nationalt arbejdsmarkedsperspektiv er dette naturligvis ikke et besnærende udfald.

06/

TILLØB TIL
EVALUERINGENS
EMPIRISKE ANALYSE

Efter i det ovenstående at have opstillet evalueringens indledende programteorier, vil vi nu vende os mod den empiriske analyse. Formålet med den empiriske analyse er, som tidligere beskrevet, at teste og udbygge den indledende programteori, som bygger på den eksisterende viden om, hvordan og under hvilke omstændigheder aktiveringsindsatsen overfor udsatte unge med psykiske lidelser virker.

Formålet med dette kapitel er at beskrive de designmæssige og metodiske valg og fravalg, der er blevet truffet i forbindelse med den empiriske analyse. Vi vil først argumentere for vores valg af et kvalitativt og komparativt case-design som et værktøj til at besvare specialelets problemformulering (afsnit 6.1). Vi vil derefter præsentere, hvordan vi strategisk har udvalgt vores cases (afsnit 6.2). Herefter vil vi beskrive de metoder, vi vil bruge til at komme i dybden med de enkelte cases (afsnit 6.3). Endelig vil vi opstille et skema, der illustrerer de mulige udfald, som analysen kan tilvejebringe, samt diskutere fordele og ulemper i forbindelse med dette (afsnit 6.4).

6.1 DET KVALITATIVE CASE-STUDIE SOM FORSKNINGSDESIGN

I dette afsnit vil vi først argumentere for vores valg af et kvalitativt case-design (afsnit 6.1.1). Dernæst vil vi diskutere fordelene ved at anvende komparative cases (afsnit 6.1.2).

6.1.1 Argumentation for valget af et kvalitativt casestudie

For at kunne bidrage med ny viden til den eksisterende litteratur samt teste den indledende programteori skal vi undersøge, hvorvidt de komponenter, som den indledende programteori fremhæver som værende virkningsfulde, stemmer overens med nogle udvalgte kommuners programteori.

For at kunne kortlægge kommunernes forskellige programteorier om og implementering af aktiveringsindsatsen overfor udsatte unge kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser er en dybdegående analyse nødvendig. Dybdegående, fordi det kræver en høj grad af detaljerighed at undersøge, hvilke programteorier der er i de enkelte kommuner.

Netop i forhold til en sådan dybdegående analyse er det kvalitative case-studie velegnet. En case er en repræsentation af en større sammenhæng, og det er netop i denne analyses tilfælde nødvendigt at se på en repræsentation af, hvordan aktiveringsindsatsen virker (Antoft & Salomonsen, 2007: 31). Det er imidlertid ikke muligt for os at lave en dybdegående analyse af, hvordan aktiveringsindsatsen fungerer i alle landets 98 kommuner. Vi vælger derfor i stedet at undersøge aktiveringsindsatsen i få strategisk udvalgte case-kommuner.

Et kvalitativt case-studie er baseret på et målrettet prøveudtag af få cases, hvilket står i modsætning til kvantitative studier, der bygger på tilfældige stikprøver (Patton, 1990). Når cases udvælges med udgangspunkt i tilfældige stikprøver, er målet at have tilstrækkelig mange cases til, at der kan generaliseres til en større population. Med et målrettet prøveudtag søger man i stedet den høje grad af detaljerighed, som bliver mulig, når man kun undersøger få udvalgte cases. Man kan altså sige, at der er et trade-off mellem muligheden for at opnå statistiske generaliseringer på den ene side og muligheden for at opnå høj detaljerighed på den anden side. Dette trade-off har ført til en i samfundsvidenskaben vedvarende kappestrid mellem tilhængere af hhv. kvantitative og kvalitative forskningsmetoder. Kvalitative case-studier bliver således ofte kritiseret for at have en lav grad af ekstern validitet, netop fordi de ikke kan generaliseres sta-

tistisk (Bryman, 2008: 391; Flyvbjerg, 2006). Dette har Yin (2008: 38-39) dog argumenteret imod ved at introducere begrebet analytiske generaliseringer som et alternativ til statistiske generaliseringer. Formålet med analytiske generaliseringer er at bruge sine resultater til at sige noget generelt om den teori, der undersøges. Dette er i høj grad muligt i et kvalitativt case-studie, hvor resultaterne fra en enkelt case på grund af den høje grad af detaljerigdom kan bruges til at falsificere en teori eller demonstrere, at den skal justeres, forbedres eller konkretiseres (Flyvbjerg, 2006).

Det er netop den analytiske generalisering, vi ønsker at opnå med den empiriske analyse, da dens formål er at sige noget om den indledende programteori. Dette gør det kvalitative case-studie til et fordelagtigt valg i forbindelse med denne analyse.

Et andet centralt argument for at vælge det kvalitative case-studie som design er, at vi i vores evaluering ønsker at se ind i den 'sorte kasse'. I forhold til dette er case-studiet et fordelagtigt design, da det er et design, der er meget velegnet til at undersøge de teoretiske perspektiver i en empirisk kontekst (Yin, 2003: 4).

Når vi undersøger aktiveringsindsatsen i udvalgte cases, bliver det muligt at rette opmærksomhed mod de kontekstuelle forholds betydning for, om aktiveringsindsatsen er virkningsfuld eller ej. Samtidig synliggøres det, hvordan vores indledende programteori, som er vores forsøg på at opstille en teoretisk grænse mellem virksomme mekanismer i aktiveringsindsatsen og de kontekster som disse udfoldes i, er en konstruktion, der er til stadig forhandling (Antoft & Salomonsen, 2007: 52). Det vil sige, at vi i vores cases kan få et dybdegående indblik i, hvordan skaberne af og deltagerne i aktiveringsindsatsen opfatter denne og derigennem undersøge, om deres 'praktiske virkelighed' svarer til vores 'teoretiske virkelighed'. Vi kan på den måde teste og videreudvikle den indledende programteori. Det kvalitative case-studie er altså fordelagtigt, fordi det gør det muligt for os at få indsigt i den praktiske og kontekstafhængige viden, som findes i de kommunale jobcentre.

At kvalitative case-studier genererer praktisk kontekstafhængig viden, er blevet kritiseret af forskere, der mener, at teoretisk og kontekstuafhængig viden har en større værdi (Flyvbjerg, 2006). Man kan dog diskutere, om det er muligt at skabe kontekstuafhængig viden indenfor beskæftigelsesområdet, da eksempelvis et kriterium om dobbelt blindtest er meget svært at overholde. Vi ønsker derfor i stedet at bruge konteksten aktivt for netop at beskrive under hvilke omstændigheder, de virksomme mekanismer bliver udløst.

6.1.2 Fordelene ved anvendelsen af komparative cases

I forbindelse med vores empiriske analyse har vi valgt at gøre brug af et komparativt case-design. Komparative case-studier er ofte mere dragende end single-case studier til trods for, at de naturligvis er mere ressourcekrævende at gennemføre (Yin, 2008: 53). En komparation kan ofte blotlægge forskelle og ligheder mellem cases i forhold til undersøgelsesområdet men også i forhold til den kontekst, som casen indgår i. Med de rigtige cases kan man således gøre undersøgelsen mere robust. Både ved at styrke den eksterne validitet, da man med flere cases får et bedre grundlag for at generalisere analytisk i forhold til den indledende programteori, og også ved at styrke den interne validitet, da en sammenligning af forskellige cases gør det nemmere at spotte, hvilke unikke kontekstuelle forhold ved de enkelte cases, der har betydning for udfaldet af den lokale praksis.

For at kunne generalisere analysens resultater analytisk, er det først og fremmest afgørende, at casene udvælges strategisk, så der kan siges mest muligt om vores indledende programteorier. Valget af type af case er afgørende, fordi det er typen af case, der bestemmer, hvad der siges om teorien. Robert Yin (2008) har opstillet fem forskellige typer af cases, som følger tre forskellige logikker for udvælgelsen af cases.

Den første logik, der kan følges i forbindelse med en strategisk case-udvælgelse, er at vælge sin case ud fra et praktisk hensyn. Denne logik bruge f.eks., når man vælger en case med et argument om, at man kan få adgang til at undersøge et fænomen i en empirisk kontekst. Et andet eksempel er, når man ønsker at foretage et longitudinalt studie. Dvs. at man kan undersøge casen flere gange på forskellige tidspunkter for eksempelvis at undersøge en mulig forandring i casen. Det longitudinale case-valg bruges imidlertid ofte i kombination med en af de andre udvælgelseslogikker. Vi ønsker ikke at forfølge den praktiske udvælgelseslogik, da vi har været i stand til at skabe kontakt til de ønskede case-kommuner. Derudover er det hverken nødvendigt eller muligt for os at undersøge, hvordan aktiveringsindsatsen har udviklet sig i en kommune over tid for kunne at besvare vores problemformulering.

Den anden logik, der kan følges i forbindelse med en strategisk case-udvælgelse, er at vælge en case, der er så repræsentativ som muligt. Man ønsker således at undersøge normen eller de almindelige handlemønstre på et bestemt område. En repræsentativ udvælgelsesstrategi kan virke paradoksal, da man med casestudiet ønsker en høj grad af detaljerighed på trods af en lavere grad af ekstern validitet. Denne metode kan dog bruges til at undersøge forholdene på et område, hvor man ikke forventer divergerende udfald. Man kunne også forestille sig, at man vælger en repræsentativ case indenfor en klynge af cases. På arbejdsmarkedsområdet kunne det være efter Arbejdsmarkedsstyrelsens klyngeopdeling. Vi ønsker heller ikke at forfølge denne udvælgelseslogik, da kommunernes aktiveringsindsats sandsynligvis er så divergerende, at det ikke giver mening at se på cases, der på den måde er repræsentative.

Den tredje og sidste logik, der kan følges i forbindelse med en strategisk case-udvælgelse, er at vælge en case, der repræsenterer et ekstraordinært tilfælde. Under denne logik kan fremhæves den kritiske, den ekstreme case og den afslørende case. Kongstanken er her, at den mest informationsrige case sjældent er den mest repræsentative case (Flyvbjerg, 1991: 149 & 2006: 229). I stedet kan 'kritiske cases' eller 'ekstreme cases' være de cases, der indeholder de mest interessante informationer, især når det drejer sig om at teste en teoretisk sammenhæng (Yin, 2008: 47).

Den kritiske case vælges, når man ønsker at teste sin teori ud fra en logik om, at hvis teorien gælder i den udvalgte case, så vil den logisk også gælde i alle andre cases og omvendt. En kritisk case kunne være en kommune med meget svære rammebetingelser, som alligevel lykkes med en bestemt type af aktiveringsindsats. Man vil med udgangspunkt i dette kunne konkludere, at hvis aktiveringstilbuddet virker i denne kommune, så er der også stor sandsynlighed for at det vil virke i en kommune med gode rammebetingelser.

Den ekstreme case er unik, og tanken er at undersøge det afvigende. Der vil således være mulighed for at undersøge fænomener under helt specielle forhold. Den afslørende case er specielt på den måde, at det aldrig tidligere har været muligt at undersøge objektet for analysen. Det handler altså om, at der opstår en case, som gør det muligt at undersøge noget, der aldrig tidligere er blevet undersøgt.

I forbindelse med vores empiriske analyse gør vi brug af denne sidste udvælgelseslogik, når vi skal teste, hvorvidt de principper, der ligger til grund for vores indledende programteorier gør sig gældende i aktiveringsindsatsen i landets jobcentre. For at teste denne har vi valgt at undersøge aktiveringsindsatsen overfor unge kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser i tre kommuner, der har opnået ekstraordinære resultater. Vi ønsker således at undersøge aktiveringsindsatsen i to kommuner, der har opnået ekstraordinært gode resultater, og i én kommune, der har opnået ekstraordinært dårlige resultater. Vi har derfor lavet en benchmarking analyse af kommunernes resultater i aktiveringsindsatsen overfor borgere i matchgruppe 2 og 3. Denne vil blive beskrevet i afsnit 6.3.

Fordelen ved at se på to kommuner, der har opnået ekstraordinært gode resultater, og dermed repræsenterer en såkaldt 'best-case', er, at vi på den måde kan se om disse kommuner opnår deres gode resultater, fordi de gør brug af de principper, der ligger til grund for de indledende programteorier. Ved at se på to kommuners aktiveringsindsats bliver det muligt at se, hvordan kommuner opnår gode resultater under forskellige lokale kontekster, og at se om deres lokale programteorier bygger på de samme principper eller derimod er forskellige. Dette vil i høj grad gøre det muligt at nuancere vores indledende programteorier, så vi får et bedre grundlag for at sige, hvad der virker under hvilke omstændigheder.

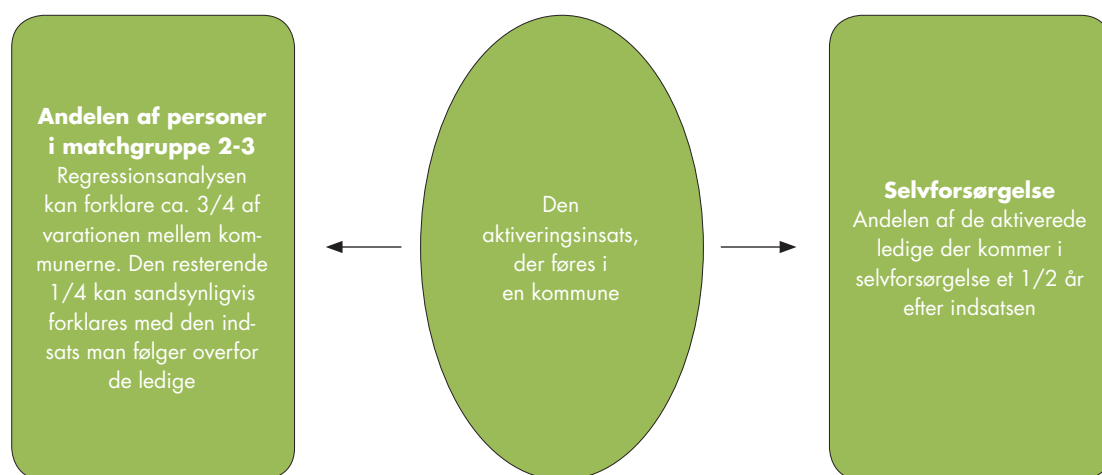
Vi ønsker også se på en enkelt kommune, der har opnået ekstraordinært dårlige resultater i aktiveringsindsatsen overfor borgere i matchgruppe 2 og 3. Det vil altså sige en 'worst-case'. Fordelen ved at se på sådan en case er, at vi her kan se, hvilken lokal programteori, der findes i en kommune, der opnår mindre gode resultater. Hvis denne kommunes lokale programteori ligger langt fra principperne i vores indledende programteori vil det styrke vores teori om, hvilke delkomponenter der er virkningsfulde i aktiveringsindsatsen overfor unge kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser. Hvis den lokale programteori i den kommune, der har opnået dårlige resultater, derimod er fuldstændig magen til den indledende programteori bliver vores indledende programteori derimod kraftigt udfordret. Dette vil enten indikere, at aktiveringsindsatsen ikke har nævneværdig betydning for kommunens resultater, eller at der findes en uafhængig variabel der forklarer kommunen resultater, som vi ikke i vores indledende programteorier har været opmærksomme på. Men det kan også være et tegn på en implementeringsfejl i kommunen.

Vi skal nu i det følgende afsnit se nærmere på, hvordan vi strategisk har udvalgt vores cases. Først skal vi se på, hvilke indikatorer i aktiveringsindsatsen vi har udvalgt til at benchmarke de enkelte kommuner i forhold til hinanden. Dernæst udvælger vi de cases, vi vil bruge i vores empiriske analyse.

6.2 STRATEGISK CASE-UDVÆLGELSE

Formålet med dette afsnit er at lave en strategisk kvantitativ case-udvælgelse på baggrund af den aktiveringsindsats, der føres i landets kommuner. Analysen bygger på en forventning om, at der føres forskellige aktiveringsindsatser i landets kommuner, og at nogle af disse indsatser er mere succesfulde end andre. Vi har valgt to indikatorer for kvaliteten af en kommunes aktiveringsindsats. Nedenstående model viser forholdet mellem disse.

Model 5.
Sammenhæng mellem de to indikationer på aktiveringsindsatsen
der anvendes til caseudvælgelsen



Modellen viser, at man kan forstå andelen af borgere i matchgruppe 2 og 3 og andelen af personer, der bliver selvforsørgende 6 måneder efter endt aktiveringsforløb, som to indikatorer for kvaliteten af den aktiveringsindsats, der bliver ført i landets kommuner.

Hvis der føres en effektiv aktiveringsindsats i en kommune, vil det for det første betyde, at andelen af borgere i matchgruppe 2 og 3 falder. Det kan der i sig selv være mange forklaringer på. I den følgende afsnit laver vi derfor en regressionsanalyse med det formål at frasortere effekten af en række signifikante forklarende variable. Herved får vi et mere realistisk tal for andelen i matchgruppe 2 og 3, som et resultat af kvaliteten af den førte aktiveringsindsats.

Den anden indikator, vi anvender til caseudvælgelsen, er den andel af ledige der 6 måneder efter et aktiveringsforløb bliver uafhængige af offentlige ydelser, dvs. selvforsørgelsesgraden. Selvforsørgelsesgraden er et udtryk for, at en borger er selvforsørgende, og ikke et udtryk for om en borger eksempelvis er i beskæftigelse eller i ordinær uddannelse. Der kan således være andre årsager til, at en person bliver selvforsørgende eks. udlandsrejser eller familien forsørger den ledige. Tallet er dog interessant, idet man kun måler selvforsørgelsesgraden for den del af ledige, der har været i et aktiveringsforløb, hvilket selvsagt er de eneste ledige man kan påvirke med et aktiveringsforløb. Derfor er dette mål mere præcist end den overordnede andel af borgere i matchgruppe 2 og 3.

I selve caseudvælgelsen vil vi benytte begge ovenstående indikatorer til at måle kvaliteten af aktiveringsindsatsen i landets kommuner.

6.2.1 Første indikation; andelen af borger i M2 og M3

Formålet med dette afsnit er at lave en multipel regressionsanalyse, som skal danne grundlag for den første indikator for kvaliteten af den førte aktiveringsindsats i landets kommuner.

For at måle dette bruger vi andelen af arbejdsstyrken, der er i matchgruppe 2 og matchgruppe 3. Denne andel varierer fra ca. 2 % til ca. 10 % af arbejdsstyrken i landets kommuner (Jobindsats, Statistikbanken og egne beregninger). Det ville være forkert at antage, at denne forskel mellem landets kommuner alene skyldes den aktiveringsindsats, der føres overfor de ledige borgere. I en kommune med høj ledighed er det således naturligt, at den andel af arbejdsstyrken, der er i matchgruppe 2 og 3, er højere, end i kommuner med en lavere ledighed. Man kan også forvente, at andelen af borgere i matchgruppe 2 og 3 vil være højere i kommuner, hvor den generelle helbredstilstand er lav sammenlignet med kommuner, hvor borgerne generelt har et bedre helbred.

Målet for vores regressionsanalyse er at opstille en række variable dvs. strukturelle forklaringsfaktorer, der kan forklare forskellen mellem landets kommuner i forhold til, hvor stor en andel af arbejdsstyrken der er placeret i matchgruppe 2 og 3. Den del af variationen mellem landets kommuner, som ikke kan forklares med udgangspunkt i de strukturelle forklaringsfaktorer, må i stedet kunne forklares med beskæftigelsesindsatsen internt i kommunen. Vi vil således med regressionsanalysen blive i stand til at udvælge de kommuner, der har en relativt lav andel af arbejdsstyrken i matchgruppe 2 og 3 efter, at der er kontrolleret for strukturelle forklaringsfaktorer.

En beskrivelse af metoden bag den lineære multiple regressionsanalyse samt en kritik heraf kan ses i bilag 2. I det nedenstående afsnit om regressionskvotienterne vil vi beskrive selve resultatet af analysen.

Regressionskvotienterne

I nedenstående tabel ses resultatet af regressionsanalysen.⁴ Analysen er lavet på baggrund af 20 variable, der dækker en lang række faktorer, som det kan tænkes vil påvirke antallet af borgere i matchgruppe 2 og 3. Som det ses af tabel 5 nedenfor er der brugt fem variable i den endelige regressionsligning til at forklare variationen i andelen af arbejdsstyrken, der er i matchgruppe 2 og 3. En samlet oversigt over samtlige 20 variable med beskrivende statistik, og en argumentation for valg og fravalg af variable kan ses i bilag 3.

Analysen er lavet ved hjælp af funktionen stepwise i SPSS. Ved at benytte denne funktion sikres det, at kun de mest potente af de i alt 20 forklarende variable medtages i den endelige analyse. Potent betyder for det første, at H_0 kan afvises med et signifikansniveau der er 95 % (A. Agresti og B. Finlay, 2009; 156). Når man tester H_0 opstilles en hypotese om at regressionskvotienten er lig med 0, hvilket betyder, at variablen (x) ikke påvirker responsvariablen (y).

⁴ Dokumentation for udregningerne kan findes under "Regressionsanalyse" i syntax-filen på vedlagte USB-stick. Filen kan åbnes med programmet SPSS.

Man skal således kunne afvise, at regressionskvotienten er lig nul med 95 % sikkerhed.⁵ For det andet medtages variablene enkeltvis (stepwise). Den variabel, der giver den største positive ændring i R², medtages først, og så fremdeles. Dette illustreres i tabel 5 ved, at der i alt er fem modeller - hver med en ekstra tilføjet variabel. Det endelige resultat af regressionsanalysen ses under 'model 5'.

Tabel 5. Multipel lineær regressionsanalyse (stepwise)

Andel af arbejdsstyrken i match 2 og match 3 ($\bar{y}$).						
Variabel (x)	Statistisk mål	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Rygere (pct.)	Reg. kvotient (b)	0,384***	0,253***	0,190***	0,120*	0,113*
	Standardfejl	0,033	0,048	0,044	0,050	0,048
Kronikere (pr. 1000)	Reg. kvotient (b)		0,020**	0,026***	0,023***	0,023***
	Standardfejl		0,005	0,005	0,005	0,005
Ordinært børnetilskud (pct.)	Reg. kvotient (b)			0,159***	0,237***	0,192***
	Standardfejl			0,031	0,042	0,042
Bef. andel i bymæssig bebyggelse (pct.)	Reg. kvotient (b)				-0,033**	-0,046***
	Standardfejl				0,012	0,012
Almennyttige boliger LN (pct.)	Reg. kvotient (b)					0,545**
	Standardfejl					0,171
Konstant	Reg. kvotient (b)	-3,005***	-6,299***	-9,275***	-5,532**	-4,927**
	Standardfejl	0,718	1,140	1,173	1,770	1,698
	Cases (n)	96	96	96	96	96
	R ² (justeret)	0,582***	0,629***	0,706***	0,726***	0,751***

* = $p < 0,05$ ved T-test

** = $p < 0,01$ ved T-test

*** = $p < 0,001$ ved T-test

Af modellen fremgår det, at variablerne andel rygere, andel kronikere, andel børn af enlige forældre, andel indbyggere i bymæssig bebyggelse og andelen af almenlystige boliger, kan forklare 75,1 % ($R^2 = 0,751$) af den samlede varians, der er mellem landets kommuner på responsvariablen, dvs. andel af arbejdsstyrken, der er indplaceret i matchgruppe 2 og 3.

Den første variabel der medtages i modellen er andelen af rygere i en kommune. Af model 5 ses det, at en stigning på 1 % i andel rygere i en kommune vil resultere i en stigning på 0,113 % i andelen af personer indplaceret i matchgruppe 2 og 3. I den forbindelse skal det nævnes, at vi under de indledende øvelser til regressionsanalysen, frasorterede to variabler på bekostning af variablen andel af rygere. De to variable er andelen af personer med grundskole som højeste uddannelsesniveau og andelen af personer med en lang videregående uddannelse.

Forholdet mellem disse to variable er multi-kolineært, hvilket betyder, at den parvise indbyrdes korrelation er meget høj. Bryman & Cramer (2009) skriver at Pearsons r kendetegner et

⁵ Da variablene er normalfordelt betyder det at regressionskvotienterne også er normalfordelte.

Man kan derfor beregne at 95 % af alle udfald sker indenfor $\mu \pm 1,96 \sigma$. Ved en test af nul-hypotesen (H_0) kontrollerer man for at intervallet $\mu \pm 1,96 \sigma$ ikke overskrider 0, hvilket betyder at variablen må frasorteres.

multi-kolineært forhold.⁶ Problemet med multi-kolineære forklarende variable er, at det bliver umuligt at sige hvilken variabel, der skal medtages, fordi de "dækker over" den samme varians. Der er også et parvist multi-kolineært forhold mellem andel rygere og hver af de to uddannelsesvariable⁷. Løsningen er at frasortere to af de tre variable.

Den næste variabel er andelen af kronikere i kommunen. Variablen måler niveauet for en række kroniske sygdomme i landets kommuner. Da matchgruppe 2 og 3 består af personer, der har problemer udover ledighed, er denne variabel medtaget. Af model 5 ses det, at en stigning i kronikere på 1 promille, giver en stigning på 0,023 % i andelen af arbejdsstyrken, der er i matchgruppe 2 og 3 i landets kommuner.

Den tredje forklarende variabel er andelen af børn under 18 år, hvis forældre modtager ordinært børnetilskud (dvs. er børn af enlige forældre)⁸. Her ses det, at hvis andelen af børn af enlige forældre stiger med 1 % vil dette resultere i en stigning på 0,192 % i andelen af arbejdsstyrken, der er i matchgruppe 2 og 3.

Den fjerde forklarende variabel er andelen af personer, som bor i bymæssig bebyggelse. Bymæssig bebyggelse dækker over en samling af huse med mindre end 200 m imellem og mere end 200 indbyggere. Sammenhængen er negativ, hvilket betyder, at en stigning på 1 % i andel borgere, der bor i bymæssig bebyggelse giver et fald på 0,046 % personer i arbejdsstyrken i matchgruppe 2 og 3. Her ses altså en tendens til, at kommuner med en høj andel indbyggere i landdistrikter har flere personer i matchgruppe 2 og 3. Dette kan skyldes en social slagside på grund af høje huspriser i byerne og lave huspriser på landet. Det kan også skyldes arbejdsstedernes art i hhv. by og land måske i sammenhæng en højere uddannet befolkning i byerne og en lavere uddannet befolkning på landet.

Den femte og sidste forklarende variabel, som er medtaget i modellen, er andelen af indbyggere, der bor i almennyttige boligbyggerier. Des højere andel borgere i almennyttige boliger des højere andel borgere i matchgruppe 2 og 3. Dette giver god mening i den forstand, at kommunen kan henvise borgere til almennyttige boliger, hvis borgerne mangler økonomiske eller sociale ressourcer. En fortolkning af denne regressionskvotient er dog lidt speciel, da variabelen i udgangspunktet ikke var normalfordelt⁹. Det betyder, at en 1 % stigning i andelen af indbyggere i almennyttige boliger er lig med en 0,00542 % stigning i andelen af arbejdsstyrken i matchgruppe 2 og 3.

Ud fra disse fem forklarende variable kan vi beregne hvor mange personer, der 'burde' være i matchgruppe 2 og 3 i hver af landets kommuner. Dette tal kan vi sammenligne med det faktiske niveau af andelen af arbejdsstyrken i matchgruppe 2 og 3. Et udtryk for dette kaldes en kommunes residual, se bilag 2 for en yderligere uddybning af begrebet.

⁶ Se endvidere syntax under punktet parvis korrelationsmatrice.

⁷ Det skal bemærkes at det indbyrdes parvise forhold mellem de forklarende variable skal have en korrelation på $<0,8$. Dette skyldes at de ellers kan dække over samme varians i responsvariablen, hvilket forstyrrer analysen. I dette eksempel er der en stærk positiv sammenhæng mellem andelen af rygere og andelen af personer med grundskole som højeste uddannelsesniveau. Og omvendt en stærk negativ korrelation mellem rygere og andel med videregående uddannelse.

⁸ Man kan ansøge om børnetilskud, hvis man er enlig forsørger og samtidig har særlige behov, eller er under uddannelse (Social- og integrationsministeriet).

⁹ Man kan omskrive sine variable hvis de ikke er normalfordelt. Denne variabel er omskrevet vha. den naturlige logaritmefunktion $\ln(x)$. En stigning på 1 % i andel almennyttige boliger er ikke lig med en stigning på 0,545 % i matchgruppe 2 og 3, som man umiddelbart skulle tro. Regressionskvotienten skal i stedet ganges med en faktor $\ln(101/100)$.

6.2.2 Anden indikation; selvforsørgelsesgraden

Den anden indikation på aktiveringsindsatsen i landets kommuner er selvforsørgelsesgraden målt på aktiverede ledige et ½ år efter aktiveringens afslutning. Dette tal er hentet fra www.jobindsats.dk. Ligesom andelen af borgere i matchgruppe 2 og 3 kan man forestille sig, at selvforsørgelsesgraden i en kommune afhænger af en række strukturelle faktorer. Som i afsnittet ovenfor har vi forsøgt at opstille en regressionsligning til at forklare selvforsørgelsesgraden. Det viste sig dog, at der ikke var nogen signifikante forklarende variable. Dette kan skyldes flere forhold.

For det første kan det skyldes, at selvforsørgelsesgraden er et langt mere direkte mål for aktiveringsindsatsen i en kommune, hvorfor selve aktiveringsindsatsen kan forklare meget af den variation, man ser mellem landets kommuner.

For det andet er det faktiske antal borgere, der er i aktivering i matchgruppe 2 og 3 for derefter at blive selvforsørgende meget lavt set i forhold til antallet af personer generelt i matchgruppe 2 og 3. Effekterne af eksempelvis lav arbejdsløshed vil derfor ramme relativt få personer, og det kan derfor være svært at indfange i en statistisk analyse. Som vi har nævnt tidligere kan der være andre årsager til, at ledige bliver selvforsørgende, end at de netop kommer i arbejde (eksempelvis at familien forsørger dem). Denne effekt er ligeledes svær at opstille et mål for. Til den endelige caseudvælgelse benytter vi derfor de rå data for selvforsørgelsesgraden i landets kommuner.

6.2.3 Udvalgelse af cases

Her præsenteres tabellen, som skal danne grundlag for case-udvælgelsen.

For det første viser tabellen de residualer man kan beregne på baggrund af regressionsanalysen (afsnit 6.2.1). Det vil sige forskellen mellem estimatet og det faktiske niveau. I den grønne kolonne i venstre side ses de kommuner med en lavere andel i M2+M3 end forventet, når man tager højde for de fem forklarende variable i regressionsanalysen. Den midterste gule kolonne viser de kommuner, hvor andelen af arbejdsstyrken i M2+M3 nogenlunde svarer til estimatet. I den røde kolonne yderst til højre vises de kommuner, der har flere i M2+M3 end forventet på baggrund af regressionsanalysen.

For det andet vises kommunernes faktiske niveau for andelen af arbejdsstyrken i M2+M3. Dette tal siger helt overordnet noget om, hvor udfordret en kommune er med hensyn til de svageste kontanthjælpsmodtagere.

Tabellen er lavet ved at opdele residualerne i tre lige store grupper. Det samme er gjort med kommunernes faktiske andel af borgere i matchgruppe 2 og 3. Herved kan man konstruere en tabel med ni celler. Dette er den første indikation på kvaliteten af aktiveringsindsatsen.

Tabel 6

Opdeling af landets kommuner efter residualer og faktisk niveau

		Residual		
		Lavere niveau i m2+3 end forventet (laveste 1/3 residualer)	Middel niveau (midterste 1/3)	Højere niveau i m2+3 end forventet (højeste 1/3 residualer)
Faktisk niveau match 2+3	Lavt faktisk niveau (lavest 1/3)	Billund, Egedal, Fanø, Favrskov, Frederiksberg, Frederikssund, Gribskov, Halsnæs, Hedensted, Ikast-Brande, Lemvig, Lyngby-Taarbæk, Ringkøbing-Skjern, Tårnby	Dragør, Fredensborg, Greve, Holstebro, København, Rebild, Solrød, Vallensbæk	Allerød, Furesø, Gentofte, Herning, Hillerød, Hørsholm, Lejre, Roskilde, Rudersdal, Skanderborg
	Middel faktisk niveau (midterste 1/3)	Ballerup, Frederikshavn, Faaborg-Midtfyn, Glostrup, Helsingør, Herlev, Middelfart, Nyborg, Næstved, Odder, Sønderborg, Varde, Vejen, Aabenraa	Faxe, Gladsaxe, Hjørring, Horsens, Hvidovre, Høje-Taastrup, Kolding, Køge, Mariagerfjord, Rødovre, Stevn, Thisted, Vesthimmerlands	Jammerbugt, Silkeborg, Vejle, Aalborg, Aarhus
	Højt faktisk niveau (højeste 1/3)	Guldborgsund, Norddjurs, Slagelse, Tønder	Assens, Bornholm, Brøndby, Esbjerg, Morsø, Nordfyns, Ringsted, Skive, Sorø, Syddjurs, Vordingborg	Albertslund, Brønderslev, Fredericia, Haderslev, Holbæk, Ishøj, Kalundborg, Kerteminde, Langeland, Lolland, Odense, Odsherred, Randers, Struer, Svendborg, Viborg, Årø

Den anden indikation på aktiveringsindsatsen er selvforsørgelsesgraden (afsnit 6.2.2). Denne indikator er vist ved at markere kommunerne med fed skrift. I den grønne kolonne betyder en markering, at kommunen tilhører den bedste 1/3 af landets kommuner, når man ser på selvforsørgelsesgraden. De markerede kommuner i den grønne kolonne er således kommuner, der klarer sig godt på begge de opstillede indikatorer for kvaliteten af aktiveringsindsatsen.

I den gule midterste kolonne har vi undladt at markere kommunerne i forhold til selvforsørgelsesgraden.

I den røde kolonne til højre betyder en markering, at en kommune tilhører den laveste 1/3 af kommuner målt på selvforsørgelsesgraden et halvt år efter endt aktivering. En markeret kommune i den røde kolonne er altså en kommune, der klarer sig mindre godt i forhold til begge indikatorer for kvaliteten af aktiveringsindsatsen.

I henhold til afsnit 6.1.2 der behandlede spørgsmålet om et komparativt case-design har vi udvalgt to kommuner, der klarer sig godt på begge de opstillede indikatorer for kvaliteten af aktiveringsindsatsen. Vi har desuden valgt en kommune, der har opnået mindre gode resultater i forhold til de to indikatorer.

Den første case er Norddjurs Kommune. Denne case har en generelt høj andel af arbejdsstyrken i M2+M3. På trods af dette har kommunen en af landets bedste selvforsørgelsesgrader målt

på aktiverede i M2+M3. Desuden har kommunen en lavere andel i M2+M3 end forventet, når der tages højde for de fem forklarende variable.

Den anden case vi har valgt er Billund Kommune. I modsætning til Norddjurs, har Billund en meget lav andel af arbejdsstyrken i M2+M3. Derudover har casen ligeledes en høj selvforsørgelsesgrad og en lavere andel i M2+M3 end forventet på baggrund af regressionsanalysen.

Den tredje case vi har valgt er Silkeborg kommune. Denne kommune adskiller sig på den måde, at andelen af arbejdsstyrken i M2+M3 er højere end forventet på baggrund af regressionsanalysen. Desuden er der i kommunen en meget lav selvforsørgelsesgrad, når man sammenligner med de resterende af landets kommuner. Silkeborg kommune har desuden et middel niveau af personer i matchgruppe 2 og 3. Dette gør den fordelagtig til at teste de resultater, vi kommer frem til i analysen af de to gode kommuner, fordi kommunen hverken er meget eller lidt belastet af en høj/lav andel i matchgruppe 2 og 3. Desuden ligger Silkeborg kommune i Beskæftigelsesregion Midtjylland, som de to øvrige cases også gør, hvorfor kommunen er et oplagt valg.

På grund af travlhed i Silkeborg kommune har de desværre ikke indvilliget i at deltage i undersøgelsen. De danske jobcentre er under konstant forandring og arbejdspresset er højt, især pga. den nuværende høje arbejdsløshed, hvorfor vi har fuld forståelse for beslutningen i Silkeborg.

Vi ender således med at udvælge to "best practice" case-kommuner. Disse er Norddjurs Kommune og Billund Kommune.

6.3 METODE TIL INDSAMLING AF EMPIRI

Vi indsamler vores data ved hjælp af kvalitative interviews med udvalgte nøglepersoner fra de to jobcentre, som har indvilliget i at deltage i specialets empiriske analyse. Interviewet er velegnet som metode, fordi det med Steinar Kvaales ord; *"... egner sig til at undersøge menneskers forståelse af betydningerne i deres livsverden, beskrive oplevelser og selvforståelse og afklare og uddybe deres eget perspektiv på deres livsverden"* (Kvale, 2009: 111). Vi ønsker at undersøge, de oplevelser og forestillinger om, hvad der virker i aktiveringsindsatsen i jobcentret, hos de personer i jobcentret, som er ansvarlige for aktiveringsindsatsen for unge kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser i matchgruppe 2 og 3.

6.3.1 Valg af interviewpersoner

I det nedenstående har vi opstillet de forskellige typer af interviewpersoner, vi har brugt i vores indsamling af empiri med en beskrivelse af, hvorfor vi har valgt at inddrage netop disse interviewpersoner i analysen.

Teamleder for udsatte unge kontanthjælpsmodtagere har et godt overblik over, hvordan der arbejdes med målgruppen og derfor vil vi med denne interviewperson få et indblik i, hvilke idéer og forestillinger der ligger bag den måde, jobcentret fordeler sine arbejdsopgaver og ressourcer på i forbindelse med aktiveringsindsatsen af udsatte unge kontanthjælpsmodtagere.

Ud over at bruge ledelsen til at opstille den lokale programteori med, så bruger vi også sagsbehandlerne til dette. Det skyldes, at sagsbehandlerne også spiller en vigtig rolle i strategifast-

sættelsen af aktiveringsindsatsen i jobcentrene. Det er således sagsbehandlerne, der har ansvaret for hvilke konkrete valg og fravalg, der skal tages, når den enkelte borger skal sendes i forskellige aktiveringstilbud. Ud over at bruge sagsbehandlerne til opstilling af den kommunale programteori, bruger vi dem også til at teste, om deres beskrivelse af, hvordan aktiveringsindsatsen udmøntes, stemmer overens med deres egen og ledelsens programteori.

Jobkonsulenten kan ligesom sagsbehandlerne også bidrage i opstilling af programteori, da det er jobkonsulenten, der udmønter den virksomhedsrettede del af aktiveringsindsatsen. Det vil sige, at jobkonsulenten bestemmer, hvordan samarbejdet med og opfølgningen på den enkelte virksomhed skal foregå. Endvidere kan han være med til at vurdere, hvorvidt en borger skal fortsætte på en virksomhed. Ud over opstilling af programteori, bruger vi også jobkonsulenten til at undersøge, om hans beskrivelse af aktiveringsindsatsen er i tråd med hans kollegaers programteori.

I aktiveringsindsatsen overfor udsatte unge kan kommunerne også anvende andre aktør. I sådanne betyder det, at anden aktør får stor indflydelse på, hvordan aktiveringsindsatsen i sidste ende skal udmøntes. I tilfælde, hvor anden aktør bruges til udmøntning af en afgørende del af aktiveringsindsatsen, skal vi også bruge anden aktør til opstilling af programteori. Samtidig bruger vi anden aktør til at teste, om deres beskrivelse af aktiveringsindsatsen stemmer overens med jobcentrets programteorier.

Den sidste type respondent vi bruger er borgerne. Borgerne vil tale ud fra, hvordan aktiveringsindsatsen har virket på dem selv, hvilket ikke nødvendigvis gælder for andre borgere. Men de kan være gode eksempler på, hvordan på, hvordan programteorien implementeres, og hvilken virkning det netop har haft for deres specifikke problemmekanismer.

I case-kommune Billund har vi interviewet følgende respondenter: Faglig koordinator, to sagsbehandlere, leder i JobCare, en virksomhedsmentor og to borgere der har afsluttet et aktiveringsforløb.

I case-kommune Norddjurs har vi interviewet følgende respondenter: En afdelingsleder for kon-tanthjælpsområdet, en faglig koordinator, en jobkonsulent og en virksomhedsmentor.

Selvom vi med det kvalitative casestudie ikke inddrager alle medarbejdere fra jobcentret i undersøgelsen, vil udvælgelsen af flere forskellige typer af aktører give os et mere nuanceret billede af aktiveringsindsatsen, og dermed skaber det et godt grundlag for at teste de kommunale programteorier. Ud fra den ovenstående gennemgang af interviewpersoner kan det endvidere ses, at vores udvælgelse af respondenter har været særligt betinget af, hvor indflydelsesrige interviewpersonerne er på aktiveringsindsatsen. Aktiveringsstrategien i de to jobcentre har ikke været ens, og dette afspejler vores valg af interviewpersoner.

Det har ikke været muligt at få et interview med en sagsbehandler og en borger i Jobcenter Norddjurs. Vi har i stedet fået en ekstra leder med i undersøgelsen, som er afdelingsleder og dermed leder af teamlederen for ungeindsatsen i Norddjurs Kommune. Fordelen ved at have afdelingslederen er, at vi får et større indblik på den overordnede programteori i jobcentret. Ulempen er dog, at vi sammenlignet med interviewpersonerne fra Jobcenter Billund får lavere grundlag for at teste og få uddybet den overordnede programteori i forhold til det konkrete arbejde i jobcentret.

6.3.2 Valg af interviewteknik

Indenfor kvalitative interview er der to overordnede interviewteknikker; det ustrukturerede og det strukturerede interview. Det ustrukturerede interview opbygges som en form for samtale med få spørgsmål planlagt på forhånd. I det strukturerede interview er der på forhånd fastlagt en interviewguide, som interviewpersonen følger systematisk (Bryman, 2008, s. 438-439). Disse to interviewformer er hinandens modpoler. Interviewteknikken i denne undersøgelse kan beskrives som et semi-struktureret interview, der placerer sig imellem disse to poler. Det betyder, at vi på den ene side har mulighed for at styre interviewet i retning af bestemte aktiveringsredskaber eller målgrupper. På den anden side skal vi være åbne overfor interviewpersonernes egen programteori. Når programteorien testes er det vigtigt, at interviewpersonerne selv får mulighed for at opstille deres egen forståelse af, hvilke virksomme mekanismer, kontekster og delmål, der har været på spil under aktiveringsindsatsen.

I vores første interviews med jobcentrene har vi ikke haft nogen idé om, hvilken aktiveringsindsats jobcentret fører. Derfor har formålet med vores første interviews med jobcentrenes ledelse været at få afklaret, hvilke indsatser jobcentret bruger overfor udsatte unge. Vi har i den forbindelse givet teamlederen frihed til selv at bestemme, hvilken del af aktiveringsindsatsen, der skal være fokus på under interviewet. På den måde har vi kunne spore, hvad der har fyldt mest i interviewpersonens bevidsthed, og hvad interviewpersonen selv anser som mest nævneværdige elementer af aktiveringsindsatsen. Ud fra de indsatser lederen selv nævner har vi forsøgt at komme mere struktureret ind på, hvordan de opstillede indsatser virker, hvilke delmål der opnås med dem, hvilke udsatte unge, der opnår disse delmål og under hvilke omstændigheder disse opnås. Selvom vi har givet lederen frihed til at snakke om de tiltag i aktiveringsindsatsen, lederen har været mest begejstret for at fortælle, har vi også forsøgt at få lederen til at nævne alle andre aktiveringstiltag jobcentret bruger overfor målgruppen. På den måde er vi blevet i stand til at se, hvordan aktiveringstiltagene hænger sammen som helhed, hvilket har gjort det lettere for os at forstå, hvilke tiltag der er af høj prioritet i jobcentrets aktiveringsindsats.

Efter det første interview med jobcentret har vi et udkast til en kommunal programteori, som vi med de næste interviews skal have uddybet og udbygget samt testet. Interviewteknikken bliver derfor mere struktureret, hvor vi med udgangspunkt i det allerede indsamlede data udvikler interviewguides, der skal indhente data, som skal fylde de huller ud i programteorien, hvor vi mangler information. Fordelen ved at bruge flere forskellige aktører som interviewpersoner er, at de hver især kan bidrage med specialiseret viden forskellige steder i programteorien. De forskellige interviewguides vil derfor variere fra interviewperson til interviewperson afhængig af, hvilke arbejdsopgaver og viden vedkommende har. Interviewpersonernes viden kan imidlertid også være overlappende, derfor har vi struktureret det således, at vi løbende udvikler vores interviewguides. På den måde vil vores interviewguides altid være baseret på opdateret viden om jobcentrets programteori, hvilket medfører, at vi med hvert nyt interview får indsamlet ny nødvendig viden til udvikling af den endelige kommunale programteori. De interviewguides vi har anvendt i Jobcenter Billund og Jobcenter Norddjurs kan findes i den vedlagte USB-nøgle. På USB-nøglen kan endvidere findes de transskriberede interviews, samt en beskrivelse af hvordan vi har fortolket og kodet disse. Dette er vedlagt for at højne projektets reliabilitet. Med de transskriberede interviews kan andre personer således kontrollere og undersøge dette projekts resultater.

6.4 OPSAMLING OG DISKUSSION

I dette sidste afsnit vil vi først opstille en tabel, der giver et overblik over de mulige udfald som dette projekts forskningsdesign og metode kan afstedkomme (tabel 7). Dette efterfølges af den diskussion om styrker og svagheder ved selvsamme design og metode.

Specialet har tre analyseniveauer. Det første niveau har vi allerede undersøgt i form af den indledende programteori (IPT). Med det kvalitative case-design kan vi i hver kommune efterfølgende analysere to niveauer. For det første gennemfører vi en interviewrunde med relevante aktører i jobcenteret, der kan opstille den kommunale programteori (KPT), og for det andet undersøger vi den faktiske implementering. Dette giver en række udfald som nedenstående tabel illustrerer.

Tabel 7. Mulige udfald af den empiriske analyse

	IPT:		KPT:		≠ IPT eller KPT	
KPT = IPT	Gode resultater	Dårlige resultater	Gode resultater	Dårlige resultater	Gode resultater	Dårlige resultater
KPT ≠ IPT	Gode resultater	Dårlige resultater	Gode resultater	Dårlige resultater	Gode resultater	Dårlige resultater

Tabellen viser for det første de tre niveauer vi analyserer i dette speciale. (1) den indledende programteori (IPT) som vi sammensatte med forrige afsnit i metaanalysen. (2) Den kommunale programteori (KPT), som vi undersøger i hver case-kommune. (3) Og til sidst den faktiske implementering, som vi ligeledes undersøger i hver case-kommune.

Tabellen illustrerer således de tre niveauer og muligheder for sammenligning, som vi får med specialet. For det første bliver vi i stand til at teste den indledende programteori (IPT), der handler om, hvilken viden man har på området netop nu ved at sammenligne den med den med KPT. Dette analyseniveau kan bidrage til den eksisterende litteratur på området, da vi kan undersøge KPT i særligt gode eller dårlige kommuner, og på den måde undersøge om resultatet stemmer overens med de forventninger man kan have i henhold til IPT. Når vi i undersøgelsen skriver, at en kommune fører en god aktiveringsindsats er det i henhold til afsnittet om den strategiske caseudvælgelse. Den kvalitative empiri indsamling i de enkelte cases giver ingen mulighed for at teste en bestemt aktiveringsindsats for det kontrafaktiske problem. Det betyder, at vi alene beror resultaterne fra den kvalitative undersøgelse på respondenternes udsagn om aktiveringsindsatsen. Som et forsvar til dette skal det understreges, at respondenterne er professionelle, der har en stor viden på området. De to analyseniveauer i de enkelte cases er således ikke en test af aktiveringsindsatsens kvalitet men i højere grad en test af implementeringen af KPT.

De grønne felter markerer et udfald som er forventeligt i forhold til IPT. Hvis resultaterne af den empiriske analyse derfor svarer til et af udfaldene i de grønne felter, kan det konstateres, at teorien om, hvad der virker (IPT), svarer til vores undersøgte empiriske virkelighed. Resultaterne kan således anvendes til at bekræfte den eksisterende viden på området og til evt. at justere den med ny kontekstuel viden. Det skal bemærkes, at de grønne felter, hvor kommunen opnår dårlige resultater ikke direkte bekræfter IPT om, hvad der virker i aktiveringsindsatsen, men de giver indikation på, at IPT er korrekt.

Røde felter illustrerer udfald, som ikke burde forventes i forhold til IPT. Hvis resultaterne af den empiriske analyse derfor svarer til et af udfaldene i de røde felter, kan vi ikke bekræfte IPT, eller IPT skal justeres kraftigt. Det er samtidig her, at der er mulighed for at komme med afgørende ny viden på området.

Denne opfattelse af mulige udfald er naturligvis meget mekanisk, men den kan samtidig skabe et overblik over de resultater vi kan forvente med vores undersøgelse.

07/

ANALYSENS FØRSTE DEL: KOMMUNALE NØGLETAL

I denne første del af analysen vil vi gå i dybden med vores to udvalgte case-kommuner ved at beskrive otte udvalgte nøgletal for at vise, om disse kommuners aktiveringsindsats adskiller sig fra hinanden, og hvorvidt de adskiller sig fra den aktiveringsindsats, der føres i landets øvrige kommuner. Først vil vi analysere de to kommuners aktiveringsindsats ved hjælp af tal fra Jobindsats (afsnit 7.1). Dernæst skal vi se på den økonomiske prioritering af aktiveringsindsatsen, der sker i kommunerne (afsnit 7.2).

7.1 KOMMUNALE NØGLETAL FOR BESKÆFTIGELSESMRÅDET

Vi skal som det første se på en række overordnede nøgletal for aktiveringsindsatsen. Disse er opstillet i den nedenstående tabel.

Tabel 8: Nøgletal for aktiveringsindsatsen 2012 (pct.)

		Match 2	Match 3
Andel aktiveringsberørte	Hele landet	74,8	21,9
	Billund	80,6	22,5
	Norrdjurs	78,9	14,6
Aktiveringsgrad	Hele landet	27,8	3,6
	Billund	41	5,1
	Norrdjurs	28,6	2,4
Andel sanktionerede	Hele landet	18	6
	Billund	28	11
	Norrdjurs	18	7
Selvforsørgelse 6 mdr. efter aktivering (2011)	Hele landet	17,5	7,5
	Billund	25,2	0
	Norrdjurs	22,9	12,5

Kilde: www.Jobindsats.dk og egne beregninger.

Ovenstående tabel viser for det første andelen af ledige i matchgruppe 2 og 3, der er aktiveringsberørte. Her ser vi, at andelen af aktiveringsberørte i Billund Kommune er højere end landsgennemsnittet både i forhold til borgere i matchgruppe 2 og 3. I Norrdjurs Kommune er andelen af aktiveringsberørte højere end landsgennemsnittet i forhold til ledige i matchgruppe 2. Til gengæld er andelen af aktiveringsberørte 7,3 pct. point lavere i Norrdjurs Kommune i forhold til landsgennemsnittet i matchgruppe 3. Dette kunne indikere at det ikke er en høj prioritet at aktivere ledige i matchgruppe 3 i Norrdjurs Kommune. Det kunne dog også indikere, at inddelingen af borgere i de to matchgrupper er forskellig fra kommune til kommune, og at man som borger i Norrdjurs Kommune skal være svagere end i andre kommuner for at blive placeret i matchgruppe 3.

Tabellen viser også nøgletallet for aktiveringsgraden. Dette er et mål for hvor stor en andel af

tiden borgere i hhv. matchgruppe 2 og 3 er aktive i deres ledighedsforløb eller med andre ord, hvor mange timer om ugen de er aktiverede. Tabellen viser her, at Norddjurs Kommune ligger under 1 pct. point fra landsgennemsnittet både overfor borgere i matchgruppe 2 og 3. Aktiveringsgraden er til gengæld markant højere i Billund Kommune i forhold til landsgennemsnittet. Det er især aktiveringsgraden for borgere i matchgruppe 2, der er bemærkelsesværdig i Billund Kommune. Disse borgere er i Billund Kommune i gennemsnit aktiverede i 41 pct. af en normal arbejdsuge, mens det tilsvarende tal udtrykt som landsgennemsnittet er 27,8 pct..

Tabellen viser herefter i pct., hvor stor en andel af de ledige i hhv. matchgruppe 2 og 3 der bliver udsat for en økonomisk sanktion. Også her ser vi, at Norddjurs Kommune følger landsgennemsnittet. Til gengæld gør man i langt højere grad brug af økonomiske sanktioner i Billund Kommune i forhold til landsgennemsnittet. Andelen af borgere i matchgruppe 2, der oplever en økonomisk sanktion er således 10 pct. point højere i Billund kommune i forhold til landsgennemsnittet, mens andelen er 5 pct. point højere for borgere i matchgruppe 3. Billund Kommune skiller sig altså markant ud på dette parameter. Dette kan muligvis forklares med den høje aktiveringsgrad i Billund Kommune. Da borgerne i Billund Kommune bliver aktiverede i markant flere timer end landsgennemsnittet, er der alt andet lige også større sandsynlighed for at de ikke møde op til aktiveringen, hvilket er den primære årsag til at ledige bliver udsat for økonomiske sanktioner.

Til sidst viser tabellen selvforsørgelsesgraden 6 måneder efter endt aktivering. Her ser vi, at selvforsørgelsesgraden er ca. 5 pct. point højere i Norddjurs Kommune i forhold til landsgennemsnittet. I Billund Kommune er selvforsørgelsesgraden 6 måneder efter endt aktivering meget høj (25,2 pct.) for ledige i matchgruppe 2. Til gengæld er selvforsørgelsesgraden ikke eksisterende for ledige i matchgruppe 3.

Det skal dog siges, at de faktiske tal for antal aktiverede borgere i matchgruppe 3 generelt er så lave, at eksempelvis succes for én enkelt borger vil få procenttallet til at stige markant. I Norddjurs og Billund kommune drejer det sig om hhv. 35 og 8 aktiverede ledige i matchgruppe 3 i 2012 (www.jobindsats.dk). Derudover kan man sige, at der er en stor sandsynlighed for, at en borger i matchgruppe 3 vil blive flyttet til matchgruppe 2, inden han/hun kommer i selvforsørgelse. At borgerne på den måde bliver flyttet fra den ene matchgruppe til den anden, kan således være et skridt på vejen mod fremtidig selvforsørgelse.

Vi skal nu se på, hvordan aktiveringsindsatsen er sammensat i de udvalgte case-kommuner, og hvordan dette forholder sig til landsgennemsnittet. Som vi tidligere har beskrevet, kan aktiveringsindsatsen opdeles i de tre kategorier; 'Vejledning og opkvalificering', 'Virksomhedspraktik' og 'Ansættelse med løntilskud'. Hvordan kommunernes aktiveringsindsats er sammensat i forhold til disse kategorier, er opstillet i den nedenstående tabel:

Tabel 9: Fordeling af aktiveringsredskaber 2012 (pct.)

		Match 2	Match 3
Vejledning og opkvalificering	Hele landet	66	86
	Billund	60	100
	Norddjurs	46	100
Virksomhedspraktik	Hele landet	28	12
	Billund	36	0
	Norddjurs	48	0
Ansættelse med løntilskud	Hele landet	6	2
	Billund	4	0
	Norddjurs	6	0

Kilde: www.Jobindsats.dk, egne beregninger.

I den ovenstående tabel kan vi for det første se, at al aktivering af borgere i matchgruppe 3 i både Billund- og Norddjurs Kommune kan placeres under kategorien 'vejledning og opkvalificering'. Sammenlignes dette med landsgennemsnittet kan man se, at ledige i matchgruppe 3 her i 86 pct. af alle tilfælde bliver aktiveret i vejledning og opkvalificering, og 14 pct. i virksomhedsrettede forløb.

I forhold til ledige i matchgruppe 2 kan vi se, at vores udvalgte kommuner bruger virksomhedsrettede forløb i højere grad end landets øvrige kommuner. Det er primært brugen af virksomhedspraktik, der skiller sig ud, når vores udvalgte case-kommuner sammenlignes med landsgennemsnittet. Det kan samtidig konstateres, at Norddjurs Kommune skiller sig markant ud i forhold til brugen af dette aktiveringsredskab. Hele 48 pct. af de aktiverede ledige i matchgruppe 2 bliver i Norddjurs Kommune sendt i virksomhedspraktik, hvilket skal sammenlignes med 36 pct. i Billund Kommune og 'blot' 28 pct. på landsplan.

7.2 ØKONOMISK PRIORITERING AF AKTIVERINGSINDSATSEN

Som det andet skal vi se på, hvor mange udgifter kommunerne afholder i forbindelse med aktiveringsindsatsen. På landsplan brugte man i 2011 knap 8 mia. kr. på den samlede aktiveringsindsats overfor forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Men der er store forskelle, mellem landets kommuner på, hvor mange ressourcer der anvendes (KL, 2012).

Når landets kommuner vælger, hvilken type aktivering de vil anvende overfor ledige, kan det være af hensyn til, hvad, man i kommunen mener, er mest virkningsfuldt, men det kan også være en økonomisk kalkule i forhold til prisen på de enkelte typer af aktivering. Kommunale aktiveringsprojekter og brugen af uddannelse kan eksempelvis være meget dyre at anvende i forhold til virksomhedspraktik. Fra Beskæftigelsesministeriets side forsøger man at påvirke dette ved at lave regler om refusion af penge anvendt i aktiveringsindsatsen. Den seneste ændring af refusionsreglerne skete 1. januar 2011, hvor man indførte høj refusion (50 %) på virksomhedsrettet aktivering og ordinær uddannelse, mens de resterende former for aktivering udløser lav refusion (30 %) (LOV nr. 1602 af 22/12/2010). Anvendelsen af virksomhedsrettet aktivering

steg markant som følge af disse ændringer. Fra 2007-2010 anvendte man virksomhedsrettet aktivering overfor ca. 15 % af de aktiverede, mens man i 2011-2012 anvendte ca. 25 % virksomhedsrettet aktivering (Jobindsats). Der vil altså i kommunerne være en afvejning mellem pris og kvalitet, når de forskellige aktiveringsredskaber udvælges.

Kommunernes Landsforening udgav i 2012 papiret 'KL's kommunebenchmark – Kommunale udgifter til aktivering', der omhandlede netop dette emne. Her præsenterede KL en benchmarkanalyse af de kommunale udgifter til aktivering opgjort som bruttoudgifter pr. bruttoledig. Undersøgelsens resultater afspejler de samlede udgifter i forbindelse med såvel aktivering af dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, før den statslige refusion er indregnet. Der er mellem landets kommuner stor forskel på de årlige udgifter til aktivering pr. ledig. Udgifterne pr. bruttoledig spænder fra 19.664 kr. i Dragør Kommune, til 42.781 kr. i Skanderborg Kommune¹⁰. Der bruges således over dobbelt så mange penge på aktiveringsindsatsen i Skanderborg Kommune set i forhold til Dragør kommune.

KL har opdelt kommunerne efter Arbejdsmarkedsstyrelsens klyngeinddeling, men selv indenfor klyngerne ses meget store forskelle kommunerne imellem. Der er således ikke en direkte sammenhæng mellem de rammevilkår, som aktiveringsindsatsen udføres indenfor, og hvor mange penge, der overordnet set bruges på aktiveringsindsatsen.

Vores to udvalgte case-kommuner bruger flere penge på aktiveringsindsatsen set i forhold til gennemsnittet af de kommuner, de er i klynge med. I Norddjurs Kommune brugte man 35.228 kr. på aktivering pr. bruttoledig i 2011. Dette er ca. 10 pct. højere end gennemsnittet i den klynge som Norddjurs Kommune er placeret i. I Billund Kommune brugte man 38.834 kr. på aktivering pr. bruttoledig i 2011, hvilket er ca. 26 pct. højere end gennemsnittet i den klynge som Billund Kommune er placeret i.

En kritik af KL's benchmarkanalyse er, at målet er opgjort pr. bruttoledig. Det betyder, at målet ikke siger noget om, hvor dyr aktiveringsindsatsen er pr. aktiveret ledig. Dette ville man i stedet kunne se ved eksempelvis at udregne prisen pr. fuldtidsaktiveret. Hvis en kommune f.eks. har en meget høj aktiveringsgrad, dvs. den andel af tiden, der bruges på reel aktivering, fremstår det som om, de anvender en meget dyr indsats, mens en kommune med en lav aktiveringsgrad kan fremstå som en kommune, der anvender en meget billig aktiveringsindsats. Om bruttoprisen pr. bruttoledig er hhv. høj eller lav kan altså blot dække over kvantiteten og ikke nødvendigvis en dyrere type aktiveringsindsats.

Et andet eksempel på samme kritik er, at der ikke tages højde for andel aktiveringsberørte. Denne andel kan være høj eller lav, og vil også påvirke de samlede omkostninger til aktivering, men igen fortæller bruttoprisen pr. bruttoledig ikke direkte om, man anvender en hhv. dyr eller billig aktivering overfor de ledige.

KL's benchmarkanalyse skal derfor opfattes som et meget overordnet mål for en kommunes økonomiske prioritering af aktiveringsindsatsen, da man ikke kan slutte, at en kommune nødvendigvis fører en dyr eller billig aktiveringsindsats overfor den enkelte borger, på baggrund af KL's analyse.

Vi har forsøgt at tage højde for denne kritik ved at beregne, hvor mange kr. der bruges pr. fuldtidsaktiveret for at få et mere præcist billede af, hvad aktiveringsindsatsen koster i de en-

¹⁰ Pga. et relativt lavt indbyggertal er Fanø, Læsø og Samsø Kommune ikke medtaget.

kelte kommuner. Dette er gjort ved hjælp af ledighedstal fra Jobindsats.dk samt KL's papir om udgifter til aktivering.

Tabel 10. Udgifter pr. fuldtidsaktiverede, DP og KHJ, 2011

	Billund	Norrdjurs	Hele landet
Udgifter pr. fuldtidsaktiveret 2011	130.490 kr.	113.442 kr.	105.066 kr.

Kilde: www.Jobindsats.dk, KL og egne beregninger.

Vi har beregnet, at Billund Kommune brugte 130.490 kr. pr fuldtidsaktiveret i 2011. Mens Norddjurs Kommune brugte 113.442. Dette skal ses i forhold til et landsgennemsnit på 105.066 kr. pr. fuldtidsaktiveret. Dette tal tager højde for såvel aktiveringsgrad som andel aktiverede, og er derfor i denne sammenhæng mere anvendelig. De to case-kommuner, vi har udvalgt pga. ekstraordinære gode resultater på aktiveringsområdet, bruger begge flere penge end landsgennemsnittet på aktivering. Dette kunne tyde på, at des flere penge der anvendes pr. fuldtidsaktiverede des bedre resultater. Vi beregnede derfor en korrelationskvotient for samtlige af landets kommuner, mellem residualerne fra vores strategisk caseudvælgelse, der repræsenterer kvaliteten i aktiveringsindsatsen, og prisen pr. fuldtidsaktiveret. Vi fandt dog ingen sammenhæng mellem pris og kvalitet med en korrelationskvotient på kun -0,08.

I denne forbindelse skal det kort nævnes, at den kommune der anvender færrest penge pr. fuldtidsaktiveret i 2011, var Rebild Kommune, med ca. 70.000 kr. I forbindelse med caseudvælgelsen kan vi se at Rebild kommune klarer sig middel, på andelen af personer i matchgruppe 2 og 3 når der tages højde for de strukturelle forhold, men at de klarer sig godt i forhold til selvforsørgelsesgraden 6 måneder efter endt aktivering. Her ligger Rebild på niveau med Billund, og har en selvforsørgelsesgrad på godt 24 pct., hvilket er den 6. bedste på landsplan. Der kan således være mange andre faktorer, der spiller en rolle i forhold til prisen på aktiveringsindsatsen.

7.3 SAMMENFATNING

Nedenfor ses en tabel der sammenfatter de tal der er brugt i det ovenstående.

Tabel 11. Sammenfatning af nøgletal for Billund kommune, Norddjurs kommune og hele landet (2012).

Nøgletal for match 2	Billund kommune	Norddjurs kommune	Hele landet
Andel aktiveringsberørte	80,6	78,9	74,8
Aktiveringsgrad	41	28,6	27,8
Andel sanktionerede	28	18	18
Selvforsørgelse 6 mdr. efter aktivering (2011)	25,2	22,9	17,5
Vejledning og opkvalificering	60	46	66
Virksomhedspraktik	36	48	28
Ansættelse med løntilskud	4	6	6
Udgifter (DP og KHJ) pr. fuldtidsaktiverede, 2011	130.490 kr.	113.442 kr.	105.066 kr.

Kilde: Jobindsats, KL, egne beregninger.

Det er værd at bemærke, at såvel Billund- som Norddjurs Kommune ligger over landsgennemsnittet for andel aktiveringsberørte, aktiveringsgrad, andel sanktionerede og selvforsørgelsesgraden efter 6 måneder. I forhold til fordelingen af aktiveringsredskaber er der en klar tendens til, at man i de to udvalgte case-kommuner anvender virksomhedspraktik i udpræget grad på bekostning af især vejledning og opkvalificering. I forhold til udgifter afholdt i forbindelse med aktiveringen pr. fuldtidsaktiverede, anvendes der flest kr. i Billund Kommune. Begge case-kommuner ligger dog en del over landsgennemsnittet.

08/

ANALYSE ANDEN DEL: MÅLGRUPPE, INDSATS OG ORGANISERING

I denne del af analysen vil vi beskrive og sammenligne, hvordan man i de to case-kommuner organiserer aktiveringsindsatsen (afsnit 8.1 og 8.2). Med udgangspunkt i denne sammenligning udvælges to konkrete aktiveringsredskaber, som vi vil se nærmere på i den resterende del af analysen.

8.1 ORGANISERINGEN AF AKTIVERINGSINDSATSEN I JOBCENTER NORDDJURS

Vi vil i det følgende gennemgå den organisatoriske opbygning af aktiveringsindsatsen i Jobcenter Norddjurs (Afsnit 8.1.1) samt de enkelte elementer, der tilbydes de unge i aktiveringsindsatsen (Afsnit 8.1.2 – 8.1.5).

Aktiveringsindsatsen blev ændret markant i forbindelse med overgangen til det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem i 2008. Her besluttede man fra politisk side at nedlægge alle de kommunale aktiveringsprojekter, man tidligere havde benyttet sig af. I dag har man valgt primært at satse på virksomhedsrettede forløb, hvor de ledige bliver en del af dagligdagen i en virksomhed, da man mener, at dette giver de bedste resultater (Afdelingsleder, NDJ: 2-4).

8.1.1 Organisatorisk opbygning

Jobcenteret er opdelt i afdelinger for hhv. de forsikrede, de ikke-forsikrede ledige og sygedagpengemodtagere, som hver især har en afdelingsleder. I forhold til denne evaluering er det afdeling for kontanthjælps- og integrationsområdet, der er interessant at dykke ned i.

Kontanthjælps- og integrationsområdet består af fire teams. I de første tre måneder af ledighedsperioden er den ledige tilknyttet teamet 'Tidlig Indsats'. Målgruppen herfor er alle aldersgrupper fra matchgruppe 1 og 2. Det vil sige, at en stor del af målgruppen for dette projekt bliver kanaliseret gennem denne afdeling, før der påbegyndes en decideret aktivering i teamet 'Ungeindsats'. Målgruppen for team 'Ungeindsats' er ledige mellem 15 og 39 år fra matchgruppe 1-3. Derudover er der et team 'Voksenindsats' og et team 'Integrationsindsats', som vi ikke skal beskæftige os yderligere med i denne evaluering.

I det følgende vil vi beskrive indsatsen overfor unge med psykiske lidelser. De første måneder er denne gruppe tilknyttet team 'Tidlig Indsats'. Her er der eks. CV-samtaler, og det overordnede formål er, at man med en tidlig indsats skal forsøge at bringe dem tilbage til selvforsørgelse. Ideen er, at man ved hjælp af en tidlig og hyppig kontakt kan 'vende mange ledige i døren'. Denne indsats virker bedst for ledige i matchgruppe 1. De ledige, der har mere komplekse problemer, har brug for en større indsats i Team 'Ungeindsats', mens de allermest udsatte borgere bliver henvist til behandlingssystemet – eksempelvis indlæggelser på et psykiatrisk hospital (Teamleder, NDJ: 14-16; Afdelingsleder, NDJ: 48).

Det vil naturligvis være et fåtal af de ledige, der indlægges og således ryger ud af beskæftigelsessystemet. Gruppen der bliver i beskæftigelsessystemet, kan dog stadig have behov for behandling eller lægelig kontakt. For at sagsbehandlere skal få en bedre indsigt i sundhedsfaglige spørgsmål vedrørende de unge har jobcentret ansat egen lægekonsulent, erhvervspsykolog og en terapeut fra et rusmiddelscenter, som kommer nogle gange om måneden og sparer med sagsbehandlere, om hvorvidt de synes, de unge skal tilknyttes ekstern behandling. Sådanne in-house samarbejdsaftaler er noget, jobcentret har gode erfaringer med og gerne vil gøre

mere brug af, idet afgørelserne både træffes i fællesskab og hurtigere. Et alternativt ville være et formelt samarbejde på tværs af forvaltninger. Dette har dog ikke været hensigtsmæssigt. Her er der lange ventetider i forhold til at få svar, om de unge kan komme i behandling eller ej, og her har det været svært at finde løsninger på tværs af forvaltninger på grund af økonomiske og ledelsesmæssige stridigheder men også på grund af, at de fagprofessionelle i socialforvaltningen kan have en mere traditionel holdning til, at mange af de udsatte unge først skal i behandling, før de skal i beskæftigelsesrettet aktivering, - også unge som jobcentret mener ville kunne klare en parallel indsats (Teamleder, NDJ: 28-30 og 34-46). Hvorvidt der foregår et samarbejde mellem læger og jobcenter afhænger derfor meget af lægens samarbejdsvillighed, og denne kan variere meget. Man forsøger dog at udbedre dette problem ved fra 1. juli at ansætte en sundhedskoordinator.

I Team Ungeindsats er der tilknyttet 11 medarbejdere. Der er en faglig koordinator, som har til opgave at sparre med sagsbehandlere, sørge for at dagligdagen kører og implementere nye tiltag fra ledelsen eks. nye arbejdsmetoder eller arbejdsgange. De resterende 10 medarbejdere består af sagsbehandlere og jobkonsulenter. Jobkonsulenterne tager sig af kontakten med virksomheder udadtil, og er tovholder på virksomhedscentrene og enkeltmandspraktikker, i forhold til de unge, virksomheden og jobcenteret (Afdelingsleder, NDJ: 24; Teamleder, NDJ: 2). Sagsbehandlere og jobkonsulenter indgår i et samarbejde omkring de unge, hvor sagsbehandleren står for den indledende afklaring eller henvisning til jobkonsulenten, hvorefter jobkonsulenten visiterer borgeren til en virksomhed.

8.1.2 Krav om uddannelse

Afdelingslederen i Jobcenter Norddjurs beskriver, at man har en offensiv tilgang til uddannelsespålægget – kravet om, at alle unge under 25 skal i gang med en erhvervskompetencegivende uddannelse, hvis de ikke har en sådan (Afdelingsleder, NDJ: 20).

Man vil dog fra efteråret 2013 forfølge dette krav endnu mere intensivt. Der vil således blive oprettet et samarbejde mellem tre store uddannelsesinstitutioner i området, og meningen er, at alle ufaglærte ledige i matchgruppe 1 og 2 under 30 år fremover skal påbegynde en erhvervskompetencegivende uddannelse på én af disse uddannelsesinstitutioner. Dette for at imødekomme den nye kontanthjælpsreform der udvider uddannelsespålægget til at gælde alle uuddannede ledige under 30 år (Afdelingsleder, NDJ: 26).

Dette må siges at være en bemærkelsesværdig strategi, særligt overfor de ledige i matchgruppe 2, da en analyse fra Deloitte (2012) har vist, at kommunerne på landsplan kun pålægger 6 pct. af ledige i denne matchgruppe at tage en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Det store sats på uddannelse forklares af afdelingslederen med, at den nye finanslov flytter en stor del af pengene til aktiveringsindsatsen over på uddannelsesområdet. Han forudser i den forbindelse, at det vil blive en stor udfordring at sikre de unges fremmøde på uddannelsesinstitutionerne. Særligt fordi der er tale om et stort antal unge, der skal i gang på samme tid (Afdelingsleder, NDJ: 26-28).

8.1.3 Virksomhedsrettede forløb

I 2008 deltog Jobcenter Norddjurs i et forsøg nedsat af Arbejdsmarkedsstyrelsen om anvendelse af virksomhedscentre i aktiveringsindsatsen. Man har efter forsøgets afslutning implemente-

ret virksomhedscentre som en fast del af kommunens aktiveringstilbud.

Norddjurs Kommune har i dag et samarbejde med 30 virksomheder, som hver især råder over 4-8 pladser. Langt hovedparten af disse er private virksomhedscentre, men der er også et enkelt offentligt (Afdelingsleder, NDJ: 2-4 & 54).

Jobcenterets jobkonsulenter besøger virksomhedscentre hver uge eller hver 14. dag. Mentorerne mødes med mentorer fra andre virksomhedscentre en gang i kvartalet og deler erfaringer (Afdelingsleder, NDJ: 54-56).

Det understreges gentagende gange af afdelingslederen, at arbejdsfunktionerne i virksomhedscentre er så forskellige, at det ikke giver mening at betragte virksomhedscentre som ét aktiveringstilbud. I stedet bør man tænke, at der er ligeså mange aktiveringstilbud, som der er pladser på virksomhedscentre. På denne måde understreger han, at kommunens tilbud er mere mangfoldige, end det kunne se ud til ved første øjekast (Afdelingsleder, NDJ: 36 & 54). Jobkonsulenten i Norddjurs Kommune beskriver virksomhedscentre som en stor succes i forhold til at få de unge videre. Han fortæller, at ca. 90 pct. kommer videre efter at de har været i et forløb på et virksomhedscenter. Det vil typisk sige i kraft af påbegyndelsen af et uddannelsesforløb eller en ansættelse med løntilskud (Jobkonsulent, NDJ: 47-53). Han beskriver også, at de sidste 10 pct. har så store psykiske eller adfærdsmæssige problemer, at jobcenteret ikke kan gøre noget for dem, og at det derfor er spild af ressourcer at bruge tid på dem (Jobkonsulent, NDJ: 51). Endelig beskriver han, at det er sandsynligt at 1/3 af de ledige, der er kommet videre, vil falde tilbage i systemet efter kort tid. Dette især under en lavkonjunktur, hvor der ikke er mange ufaglærte stillinger til rådighed (Jobkonsulent, NDJ: 51 & 77).

Udover virksomhedscentre har Jobcenteret også almindelige praktikker og løntilskudsstillinger. Disse vil typisk blive anvendt, efter at den ledige først har været på virksomhedscenteret for at give den ledige noget erfaring indenfor et område, hvor der muligvis er fremtidige job eller uddannelsesmuligheder. Individuel virksomhedspraktik vil også typisk blive givet, hvis den ledige selv har fundet en praktikplads. På denne måde ønsker man at belønne den lediges eget initiativ (Afdelingsleder, NDJ: 56 & 60).

8.1.4 Parallelle indsatser

Jobcenter Norddjurs har haft to projekter som de har fået penge til af hhv. Arbejdsmarkedsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen. Begge projekter har haft ledige borgere i matchgruppe 2 og 3 med psykiske lidelser som deres primære målgruppe.

Fra 2011-2013 havde jobcenteret et projekt der hed 'Jobperronen', som var en del af Arbejdsmarkedsstyrelsens KVIK-projekter. Fra 2013-2015 deltager jobcenteret i et nyt projekt under Sundhedsstyrelsen kaldet 'På sporet – sund vej ud af ledighed', hvor man forsøger at bevare de gode erfaringer fra det tidligere jobperronen. I det nye projekt forsøger man ved hjælp af en screeningsprocedure at identificere ledige med tegn på psykisk mistrivsel så hurtigt som muligt. Her har man altså fokus på en tidlig indsats.

Som projekternes navne indikerer, bygger disse projekter på det samme idegrundlag. Metaforen er således, at den ledige står på en perron og derefter følger en række forskellige spor ud af ledigheden. Der gøres op med tanker om, at indsatsen skal være trinvis i den forstand, at den ledige først skal i behandling, dernæst afklaring og til sidst i virksomhedspraktik. I stedet

skal indsatsen være parallel, således at den ledige modtager behandling, afklaring og virksomhedspraktik på samme tid (Teamleder, NDJ: 46).

De to forløb indeholder også mange af de samme elementer. Der er mulighed for (1) at sende den ledige i praktik, (2) et forløb med holdundervisning og med fokus på kost og motion, (3) at deltage i et forløb med en jobcoach, (4) en psykolog og (5) en rusmiddelkonsulent.

Der kan dog også identificeres to væsentlige forskelle mellem projekterne 'Jobperron' og 'På sporet – sund vej ud af ledighed'. Den første forskel er i projekternes volumen. På Jobperronen havde man 100 ledige i forløbet af gangen. Det betød, at man da projektet blev afsluttet, havde haft 260 borgere igennem det. På det nye projekt har man kun kapacitet til at have 20 ledige ad gangen. Disse forløb varer 3 måneder, men kan derefter forlænges, hvis det vurderes, at dette vil være virkningsfuldt (Teamleder, NDJ: 58-60 & 106).

Den anden forskel er, at man på 'Jobperronen' arbejder meget med hyppig kontakt med de ledige. Her var de ledige i kontakt med en sagsbehandler minimum en gang om ugen. Det har ikke været muligt at fastholde dette element i det nye projekt, da man ikke har ressourcerne til det (Teamleder, NDJ: 20 & 100).

Jobcenter Norddjurs beskriver de kombinerede forløb med en parallel indsats som en stor succes. På 'Jobperronen' oplevede man således, at 27-28 pct. af de ledige kom i selvforsørgelse. Det beskrives dog som en udfordring, at disse resultater er opstået på baggrund af eksterne projektmidler. Det kan således af ressourcemæssige årsager være vanskeligt at fastholde de virkningsfulde aktiviteter. At Jobcenteret søger og får projektmidler, beskrives dog også som noget positivt, da det giver Jobcenteret mulighed for at afprøve nye tiltag, og tvinger Jobcenteret til at gennemtænke de aktiviteter, som der søges om projektmidler til (Afdelingsleder, NDJ: 44; Teamleder, NDJ: 60 & 90-96).

8.1.5 Understøttende tilbud

Foruden de ovenstående aktiviteter kan Jobcenteret også gøre brug af en række tilbud til at understøtte deres primære aktiveringstilbud.

Hvis der pludselig er mange unge, der kæmper med den samme problemstilling, kan der oprettes 'ad hoc grupper', hvor disse unge mødes til samtaler og aktiviteter, sideløbende med at de er i et aktivt tilbud (Afdelingsleder, NDJ: 8 & 74-78; Teamleder, NDJ: 54 & 118). Man forsøger således at være meget fleksibel i forhold til hvilken understøttende indsats man fører overfor borgeren. Ulempen er at det bliver for ressourcekrævende at oprette ad hoc forløb til enkeltpersoner. Forudsætningen er derfor at der er flere borgere med samme type problem.

Et andet vigtigt element til at supplere de primære aktiveringstilbud er jobcenterets mulighed for at bevillige en social mentor, som skal hjælpe de ledige med at få deres hverdag til at hænge sammen (Teamleder, NDJ: 52). Det kan være hjælp til mange forskellige ting. Eksempelvis hjælp til at stå op, få styr på hjemmet, samtaler, hjælp til navigation i det offentlige system mv..

Som noget nyt har jobcenteret netop indført en ordning, hvor man kan tilbyde de ledige et fitnesskort som et frivilligt tilbud. Dette kan også bruges til at holde den ledige i gang, hvis der eksempelvis er en pause mellem to aktiveringsforløb (Afdelingsleder, NDJ: 42; Teamleder, NDJ: 110). Det beskrives som meget vigtigt at de ledige holdes til ilden, når de først har været i gang,

for ellers kan de falde tilbage i en passiv rolle. Det er tanken at et fitnesskort kan hjælpe med at undgå dette.

Som det sidste har jobcenteret netop indført muligheden for at de ledige kan få individuelle samtaler med en psykolog sideløbende med at de er i virksomhedspraktik (Teamleder, NDJ: 110).

8.2 ORGANISERINGEN AF AKTIVERINGSINDSATSEN I JOBCENTER BILLUND

Vi vil nu se nærmere på organiseringen i Billund Kommune (afsnit 8.2.1) og hvilke aktiveringsstrategier, der føres i kommunen (afsnit 8.2.2 – 8.2.5).

8.2.1 Organisatorisk opbygning

Jobcenter Billund er delt op i tre afdelinger; sygedagpengeafdelingen, ledighedsteamet og 'udfører-afdelingen'. Det er de to sidstnævnte afdelinger, der bl.a. har ansvaret for udsatte unge kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 og 3. Ledighedsteamet består af 17 medarbejdere, hvoraf ca. 9 ud af de 17 ansatte beskæftiger sig med kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 og 3. Nogle af disse sagsbehandlere beskæftiger sig alene med unge kontanthjælpsmodtagere under 25. Ingen af sagsbehandlerne beskæftiger sig alene med kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser, men den faglige koordinator for ledighedsteamet estimerer, at cirka halvdelen af de kontanthjælpsmodtagere, som kommer i teamet, har en psykisk lidelse. I den udførende afdeling sidder jobcentrets jobkonsulenter, som finder virksomhedspraktikker til de ledige. Dette gør de, når de unges sagsbehandlere har vurderet, at de er klar til at komme i praktik (Faglig Koordinator, BIL: 2-6).

Sagsbehandlerne i Jobcenter Billund har stor frihed til at bruge deres faglig viden til at sammensætte og skræddersy et aktiveringsforløb ud fra de enkelte unges behov. Det skyldes, at Jobcenter Billund ud over etablerede virksomhedscentre har et stort udvalg af aktiveringstilbud, som de kan bruge i det omfang de ønsker (Faglig Koordinator, BIL: 8-10, 13-14 & 88). Vi vil i det afsnit give et overblik over indholdet i de forskellige aktiveringstilbud jobcentret bruger. Selvom det er meget individuelt, hvilken sammensætning af aktiveringstilbud jobcentret tilbyder den enkelte, vil vi også beskrive, hvilke type unge de forskellige tilbud er særligt beregnet til.

8.2.2 Et uformelt tværfagligt samarbejde

Et særligt kendetegn ved Jobcenter Billund er deres tætte men uformelle tværfaglige samarbejde med de enkeltes læger, psykiater eller psykologer. Dette samarbejde er gavnligt, når der arbejdes med unge, som er sygemeldte og endnu ikke indsatsklare. Samarbejdet foregår typisk telefonisk, men sagsbehandlerne får også nogle gange behandlere med til sagsbehandlerens møder med borgeren. Dette er hurtigere og mere effektivt end at hente skriftlig status, da der også sker en udveksling af informationer mellem parterne. En del af det uformelle samarbejde går i øvrigt ud på, at de unges psykiatere, psykologer og læger får en større indsigt i jobcentrets aktiveringstilbud før de vurderer, hvorvidt de unge er i stand til at deltage i dem. Dette gør det lettere for de sundhedsfaglige samarbejdspartnere at se meningen i, at de unge kan starte på et aktiveringstilbud i jobcentret tidligere, end man umiddelbart ville have troet. Med det uformelle samarbejde kan sagsbehandlerne også finde på at ringe til de unges behandlingssted inden en jobsamtale med de unge starter for at høre, hvorvidt de unge er klar

til at komme i et af jobcentrets aktiveringstilbud. På den måde er sagsbehandlerne hele tiden opdateret i forhold til de unges problemstillinger, og de kan derfor stille krav til de unge ligeså snart dette findes sundhedsfagligt forsvarligt. Med det sundhedsfaglige skøn kan sagsbehandlerne i øvrigt også lettere legitimere eventuelle sanktioner, hvilket i sådanne tilfælde vurderes som et effektivt aktiveringsværktøj.

Med et uformelt samarbejde er der dog ingen forpligtelser, og det kan medføre, at samarbejdsvilligheden vil variere afhængig af, hvilken psykolog, psykiater eller læge sagsbehandleren støder på. Jobcenter Billund har imidlertid ikke haft nogle problemer i den henseende, tværtimod oplever de en generel positiv og samarbejdsvillig indstilling blandt de sundhedsfaglige aktører (Sagsbehandler 2 BIL: 36-40 og 48-62 og Faglig Koordinator, BIL: 28, 32, 47-56 & 58-59). I Jobcenter Norddjurs mener man imidlertid, at det opsøgende arbejde i det uformelle samarbejde med lokale læger, psykiatere og behandlingssteder er både tids- og ressourcekrævende for sagsbehandlerne. Jobcenter Billund er enig i, at det uformelle samarbejde kræver tid og planlægning fra jobcentrets side, men at dette bestemt er givet godt ud på længere sigt (Teamleder NDJ: 34-46).

8.2.3 Virksomhedsrettede forløb

I Jobcenter Billund har man haft tradition for at bruge virksomheder som en aktiv del af aktiveringsindsatsen. Derfor har man igennem tiden oparbejdet et tæt samarbejde med erhvervslivet, der har medført, at jobcentret i dag sammenlignet med andre jobcentre har let ved at finde en virksomhedspraktik for de mere ressourcekrævende ledige (JobCare, BIL: 172). Udover enkeltmandspraktikkerne har Jobcenter Billund også oprettet en række virksomhedscentre. I Jobcenter Billund er der tilknyttet 12 virksomhedscentre med en til to pladser i hvert center. Hvert virksomhedscenter har tilknyttet én virksomhedskonsulent i Jobcenter Billund, som arbejdsgiverne kan sparre med (Sagsbehandler 1, BIL: 120; Sagsbehandler 2, BIL: 208).

8.2.4 Sociale træningsforløb

I Billund Kommune har man flere forskellige aktiveringstilbud. Vi vil nu gennemgå de tilbud, der gælder for de svageste udsatte unge med psykiske lidelser.

Det første aktiveringstilbud hedder "HUSET", som er et 8 ugers opkvalificeringsforløb. Dette tilbud er beregnet til unge, der allerede er i behandling for deres diagnose, men som alligevel vil have gavn af at komme på et aktiveringstilbud, hvor de får social hjælp sideløbende med deres behandling (Faglig Koordinator, BIL: 28 & 60). Det vil typisk dreje sig om depressive borgere, hvilket er en udbredt diagnose i kommunen. Aktiveringstilbuddet skal dog understøtte behandlingen. Derfor er kurset oprettet i samarbejde med lokalpsykiatrien. På kurset tages der højde for, at der skal være få unge pr. hold (max. 8 kursister), at holdet er ensartet i forhold til de unges diagnose, at man kun skal møde 3 gange om ugen, og at undervisningen kun må vare tre timer pr. gang. På kurset får de unge undervisning i, hvad det vil sige at have en depression. De bliver undervist i mindfulness, kost og sundhed, samt hvordan man gebærder sig på en arbejdsplads. Sideløbende med undervisningen lærer de at omgås andre mennesker, og får mulighed for at opbygge sociale relationer med andre, der sidder i samme situation som dem selv. I Jobcenter Billund er man endvidere opmærksom på at de unge føler sig trygge, når de skal starte på tilbuddet. Derfor får de unge mulighed for at se stedet, og evt. være med i undervisningen en enkelt gang før de bliver tilmeldt (Faglig Koordinator, BIL: 42 & 108-114). Unge som har haft et succesfuldt forløb på HUSET, kan komme videre på en virksomhedspraktik

eller et virksomhedscenter, hvor de evt. kan få tilknyttet en social mentor fra "Husets Horisont", der kan følge op på den sociale træning (Faglig Koordinator, BIL: 82).

Hvis de unges misbrug er af større omfang, kan de unge blive tilmeldt Café Jydepotten under den kristne børne- og ungdomsorganisation KFUM. Café Jydepotten er et socialt værested for misbrugere, alkoholikere og psykisk syge, men også en reel café, hvor der kommer rigtige kunder. Her kan de unge møde op, få noget at spise og være sammen med andre ligesindede. De unge får i den forbindelse mulighed for at komme i praktik som medhjælper på selve caféen eller på caféens tilhørende genbrugsbutik. Endvidere har caféen en alkoholkonsulent og en leder, der kender en del til psykiatri og om at arbejde med misbrugere (Sagsbehandler 1, BIL: 128-136; Sagsbehandler 2, BIL: 179-192).

8.2.5 Parallelle indsatser

I Jobcenter Billund har man flest unge med mildere udgaver af depression, angst og ADHD, som kan klare at komme på et parallelt forløb frem for et behandlingstilbud. Derfor tilbyder jobcentret to typer af parallelle forløb til denne gruppe (Faglig Koordinator, BIL: 43-46).

Det første hyppigt anvendte parallelle forløb er et 12 ugers afklaringsforløb hos anden aktør Jobcare. Jobcentret har ca. 16 pladser på JobCare's 'Basis-forløb'. Unge der bliver sendt til JobCare har typisk angst, depression eller ADHD. JobCare modtager dog ikke, som hos Husets Horisont, unge i et aktivt misbrug. Det kunne til gengæld let forestilles, at unge som har været i aktiveringstilbuddet Huset kan tage videre på JobCare, hvis de endnu ikke er klar til en virksomhedspraktik (Sagsbehandler 2, BIL: 6).

Som sagt henvender basis-forløbet sig til unge, som er tættere på arbejdsmarkedet end de hidtil nævnte aktiveringstilbud. Det vil sige unge, som er i stand til at sidde i holdundervisning med 12-20 andre unge med andre problemstillinger end deres egen, og som kan møde op fem dage om ugen (Faglig Koordinator, BIL: 119-128). Ud over at få undervisning i bl.a. arbejdsmarkedet, sundhed og kost, skal unge på basis forløbet lave individuelle projekter, der er relevante i forhold til at opnå en øget forståelse af deres diagnose, kompetencer og karrieredrømme. Hos JobCare har man også mulighed for coachsamtaler, psykoterapeutiske samtaler, neuro-pædagogisk test, individuel afspænding, motion, madlavningskurser og ikke mindst en praktikplads på en virksomhed med efterfølgende opfølgning.

JobCares basisforløb er et fast parallelt forløb, hvor de unge skal møde 4-5 gange om ugen op til 25 timer om ugen. Basisforløbet passer til mange af de udsatte unge, men et alternativ kan også være det individuelle forløb på JobCare, der henvender sig til unge som er for skrøbelige til at kunne opfylde kravene på basis-forløbet. Derfor stykker man et forløb sammen, hvor de unge kommer på udvalgte aktiviteter fra basis-forløbet afhængig af deres behov. De unge kan enten komme direkte i praktik efter det individuelle forløb, eller komme på basisforløbet (Sagsbehandler 2, BIL: 43-52; Faglig Koordinator, BIL: 82). Hvorvidt de unge skal starte på basis-forløbet eller det individuelle forløb, bliver afklaret under en visitationssamtale, hvor både de unge, sagsbehandleren og lederen fra JobCare er til stede (Sagsbehandler 2, BIL: 54).

Ud over at have mange unge med depression har Jobcenter Billund også mange unge med dobbelt diagnoser. Det vil sige, at de unge udover at være sindslidende også er i misbrug eller er socialt udsatte. JobCare har ikke kompetence til at tage sig af unge med misbrug, derfor tilbyder jobcentret et andet forløb til disse unge, som kaldes 'Huset Horisont'. Huset Horisont

hører under det Socialfaglige Center i Billund Kommune. Karakteristika for unge, som begynder på Huset Horisont, er, at de er mellem 18-25 år, og at de ofte mangler struktur i hverdagen. Dette er især gældende for unge med ADHD. Tilbuddet går ud på, at de enkelte unge får tilknyttet en socialt fagligt uddannet mentor, som de unge har god kemi med. Denne mentor følger intensivt op på de unge en til to gange om ugen enten på tilbudsstedet eller hjemme hos de unge selv. Mentoren tager ikke alene udgangspunkt i de unges arbejds- og uddannelsessituation, men har en holistisk tilgang til de unge. Det vil sige et fokus på det sociale, private, fritid og netværk mv. (Faglig Koordinator, BIL: 98-104 & 185-190; Sagsbehandler 2, BIL: 203 & 223). Mentoren lærer eksempelvis de unge at bo selv, handle ind, vaske tøj, møde stabilt osv. (Faglig Koordinator, BIL: 102; Sagsbehandler 2, BIL: 203). Man kan sige, at de sociale mentorer får en forælderrolle overfor de unge, hvor de lærer de unge, hvordan man mestrer et voksent liv, erkender egne problemer og skifte sine handlingsmønstre. Huset Horisont kan desuden tilbyde motion og akupunktur. Aktiveringstilbuddets meget personligt støttende karakter medfører dog, at de unge tit skal tilkobles på andre aktiveringstilbud, hvor de kan få jobtræning og afklaring om deres arbejdssevner. Derfor kommer unge fra Huset Horisont hurtigst muligt i virksomhedspraktik efter at have været på tilbuddet i en så kort periode som muligt. På den måde er hensigten med tilbuddet, at det skal køre parallelt med en virksomhedspraktik. Selvom den sociale mentor bliver ved med at støtte de unge mens de går på virksomhedspraktikken, er det meningen, at den sociale mentor ligeså langsomt trappes ud, i takt med at de unge bliver mere selvhjulpne (Sagsbehandler 2, BIL: 223-227).

8.3 OPSAMLING OG VALG AF FOKUS FOR ANALYSEN

Som det sidste i dette kapitel vil vi sammenligne aktiveringsindsatsen i Norddjurs- og Billund Kommune og se på forskelle og ligheder. I begge jobcentre beskriver man, at det er de virksomhedsrettede indsats, der er virksom overfor unge med psykiske lidelser, der er indsatsklare. Der peges i den forbindelse begge steder på, at parallelle indsatser og forløb i virksomhedscentre er effektive overfor udsatte unge. På de parallelle forløb modtager de unge en social støtte ved siden af et praktikforløb i en virksomhed. De parallelle forløb er i Norddjurs Kommune implementeret 'Jobperronen' og 'På sporet – sund vej ud af ledighed', og i Billund Kommune foregår den parallelle indsats hos anden aktør JobCare. Den anden aktør JobCare vil dog ikke tage imod ledige, der er misbrugere, og jobcenteret har derfor været nødt til at oprette et selvstændigt parallelt forløb for disse ledige. Dette gør de ved at bruge Huset Horisont og sammensætte et forløb her med virksomhedspraktikker.

Da de to Jobcentre som begge har opnået gode resultater i vores benchmark-analyse, fremhæver begge disse to indsatser som særligt virksomme overfor målgruppen, vil vi fokusere på disse i den resterende del af analysen. Vi vil således i det følgende kapitel opstille en programteori for hhv. parallelle forløb og virksomhedscentre og på den måde beskrive (1) hvilke virksomme mekanismer disse indsatser udløser, (2) hvilke nødvendige kontekster, der skal være til stede for at de virksomme mekanismer udløses og (3) hvilke delmål, man ønsker at opnå med de parallelle indsatser og forløbene i virksomhedscentrene.

09/

ANALYSE TREDJE DEL:
PROGRAMTEORIER FOR
PARALLELLE FORLØB OG
VIRKSOMHEDSCENTRE

Kapitlet indeholder fire afsnit. I afsnit 9.1 vil vi undersøge, hvilke målgrupper der kommer på hhv. parallelle forløb og på virksomhedscentre. I afsnit 9.2 og 9.3 samler vi den viden vi har fra de to cases til at opstille én samlet programteori for hvordan hhv. parallelle forløb og forløb i virksomhedscentre virker i aktiveringsindsatsen. Det har vi kunnet gøre, fordi den empiri vi har indsamlet i de to cases supplerer hinanden fremfor at modsige hinanden. Endelig vil vi i afsnit 9.4 sammenligne og justere vores resultater fra den empiriske analyse, med resultaterne fra metaevalueringen i kapitel 5.

9.1 MÅLGRUPPENS UDFORDRINGER

I kapitel 2 beskrev og indsnævrede vi målgruppen for evalueringen. Målgruppen er 'ledige i matchgruppe 2 og 3 med psykiske lidelser mellem 15 og 39 år'. I kapitel 8 udvalgte vi de to aktiveringsindsatser 'parallelle forløb' og 'virksomhedscentre' som de forløb vi vil opstille programteorier for. I dette afsnit vil vi derfor kort undersøge hvilke unge, der kommer i hhv. parallelle forløb og virksomhedscentre.

9.1.1 De stærkeste af de svage

I de to jobcentre beskrives målgruppen af ledige i matchgruppe 2 og 3 som meget heterogene i forhold til, hvilke udfordringer de har. Det er en meget tung gruppe, der har problemer udover ledighed og det anslås, at ca. halvdelen af denne gruppe har psykiske lidelser (Faglig Koordinator, BIL: 23). Det kan f.eks. være depression, stress, skizofreni, personlighedsforstyrrelser eller mani-depressiv sygdom. Mere simpelt kan der også være tale om problemer i forhold til intelligens, socialt samvær, selvværd eller familien (Faglig Koordinator, BIL; Sagsbehandler 1, BIL: 28; Teamleder, NDJ). Mange ledige har desuden dobbeltdiagnoser eller flere forskellige problemer, hvilket kan gøre det vanskeligt at arbejde med målgruppen.

Når der tages stilling til aktiveringsindsatsen i jobcentrene, forsøger man at vurdere tyngden af de unges problemer. Der kan eksempelvis være meget stor forskel på, hvor ødelæggende en depression er i forbindelse med arbejdslivet, og man kan derfor ikke mekanisk udføre én type indsats overfor alle depressive. Ikke alle ledige med psykiske lidelser aktiveres indenfor beskæftigelsessystemet. I forhold til personer med svære psykiske lidelser såsom mani-depressive og unge med svær skizofreni eller personlighedsforstyrrelse vil der typisk pågå en behandling i lokalpsykiatrien og altså udenfor selve beskæftigelsessystemet.

I forhold til målgruppen for vores evaluering betyder det, at selvom vi i udgangspunktet gerne vil undersøge aktiveringsindsatsen overfor alle ledige med psykiske lidelser, vil der ske en naturlig afgrænsning til de personer, der rent faktisk aktiveres indenfor beskæftigelsessystemet. Det vil altså sige, de ledige der af jobcenteret vurderes som klare til en eller anden form for beskæftigelsesrettet indsats. Typisk for disse unge er, at deres psykiske tilstand ikke er medfødt, men snarere skyldes, at de har været udsat for omsorgsvigt, mobning eller anden miljørelateret social belastning igennem deres opvækst. Derfor er det for disse udsatte unge sammenlignet med unge med medfødte psykiske lidelser større mulighed for at skabe forandring ved at give dem nogle nye positive sociale oplevelser (JobCare, BIL: 108-110 & 118-128; Teamleder, NDJ: 46 & 73-77).

Overfor de unge med psykiske lidelser, der får en beskæftigelsesrettet indsats, er vi stødt på den holdning, at det ikke nødvendigvis er en fordel at arbejde med de unges diagnoser, da

det let kan blive en sovepude eller en undskyldning for de unge. Derfor er det vigtigt at opstille en programteori med de konkrete udfordringer, som medarbejderne og de unge oplever. Alle disse kan indtræde hver for sig eller i kombination med hinanden, og det er disse problemmekanismer man forsøger at løse i hhv. de parallelle forløb (se afsnit 9.2) og i virksomhedscentre (se afsnit 9.3).

9.1.2 Distinktion mellem målgruppen til parallelle forløb og virksomhedscentre

Om de unge kommer i et parallelt forløb eller på et virksomhedscenter afhænger af deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Hvis det vurderes, at de unge kan møde nogenlunde stabilt og kender til de generelle spilleregler på en arbejdsplads kan et forløb på et virksomhedscenter være en mulighed. Forløbene i virksomhedscentrene kan understøttes af forskellige former for social støtte til de unge, hvis det viser sig, at de får behov for dette i løbet af praktikforløbet. Dette medfører, at forløbene i virksomhedscentrene kan komme til at minde lidt om de parallelle indsatser.

I den parallelle aktiveringsindsats er målet, at de unge skal blive i stand til at komme på et virksomhedsrettet aktiveringsforløb - typisk en virksomhedspraktik. Derfor henvender indsatsen sig til udsatte unge, der har brug for social træning og opkvalificering forud for eller sideløbende med virksomhedspraktikken.

Begge forløb indeholder altså elementer af virksomhedsrettet aktivering, hvilket i nogle tilfælde kan gøre det svært at bestemme, om de unge skal på et virksomhedscenter eller i en parallel indsats.

9.2 PARALLELE FORLØB I AKTIVERINGSINDSATSEN

Som vi så det i forrige kapitel blev den parallelle indsats gennemført i Jobcenter Norddjurs via projekt 'Jobperronen' og 'På sporet – sund vej ud af ledighed', mens den i Jobcenter Billund implementeres hos den anden aktør JobCare, og for udsatte unge med misbrug implementeres den med en kombination af tilbuddet Huset Horisont og en virksomhedspraktik.

Som sagt kan den parallelle indsats indeholde flere forskellige tilbud, der kører parallelt med hinanden på forskellige dage i løbet af en uge. Vi er kommet frem til følgende tilbud, som værende de vigtigste forløb i en parallel indsats; virksomhedspraktik, psykolog/psykoterapeutiske samtaler, holdundervisning, sociale mentorer, motion og misbrugsbehandling (Teamleder, NDJ: 61 & 87; Teamleder, NDJ: 67 & 78; Sagsbehandler 1, BIL: 44-46). Alle disse tilbud udløser deres egne virksomme mekanismer, og derfor vælger vi at gennemgå tilbuddene i den parallelle indsats hver for sig. Virksomhedspraktikken vil vi dog ikke gennemgå i dette afsnit, da indholdet og de virksomme mekanismer, der udløses her, er de samme som i virksomhedscentrene, som vi gennemgår i afsnit 9.3.

Til sidst i dette afsnit vil vi opstille de overordnede kontekster, som skal være til stede for at de parallelle forløb kan være succesfulde (afsnit 9.2.2).

9.2.1 Hvordan virker parallelle forløb i beskæftigelsesindsatsen?

Her skal vi se på, hvordan psykolog/psykoterapeut, holdundervisning, motivationssamtaler, sociale mentorer, motion og misbrugsbehandling virker i de parallelle forløb.

Psykolog/psykoterapeut

Psykologen bidrager til det parallelle forløb med viden om de unges psykiske lidelse, og har kompetencerne til at arbejde med de unge, så de bedre forstår og kan håndtere deres psykiske lidelse. Dette foregår typisk igennem individuelle samtaler, men under nogle omstændigheder kan det være virkningsfuldt, at psykologen/psykoterapeuten opretter såkaldte mestringsgrupper, hvor flere unge sættes sammen, og taler om de udfordringer, de oplever i forbindelse med deres psykiske lidelse. I det nedenstående gennemgås problemmekanismer, virksomme mekanismer og delmål som udløses via psykologen/psykoterapeuten. I denne og de følgende tabeller har vi overstreget problemmekanismerne for at illustrere, at det er disse, der skal fjernes med den virksomme mekanisme, for derigennem at opnå det ønskede delmål.

Tabel 12 Mekanismer og delmål for psykolog/psykoterapeut

Problemmekanisme:	Virksom mekanisme:	Delmål:
Uvidenhed om begrænsninger som følge af psykisk lidelse	Afklaring af psykiske begrænsninger →	Øget selvforståelse ift. muligheder/begrænsninger og tryghed ift. indsatsen
Udfordringer med at håndtere psykisk lidelse	Tilegne sig redskaber til at kunne håndtere psykisk lidelse →	Opnå evnen til at have et job til trods for psyk. lidelse
Ensomhed og manglende sociale evner	Øvelse af sociale kompetencer i en gruppe →	Opnå evnen til at kunne indgå i fagligt fællesskab

Psykologen/psykoterapeuten opnår tre forskellige delmål hos de unge. For det første giver psykologen/psykoterapeuten via individuelle samtaler de unge afklaring, i forhold til de begrænsninger de har som følge af deres psykiske lidelse, men også en afklaring i forhold til de muligheder de har for at komme i beskæftigelse. Dette giver de unge en bedre selvforståelse, men giver også beskæftigelsesmedarbejderne en viden om de unges ressourcer. En viden som kan bruges til at sammensætte det helt rigtige forløb overfor den enkelte unge. At det parallelle forløb sammensættes ud fra en forståelse for de unges psykiske begrænsninger, giver også de unge større tryghed, da de i højere grad føler, at der tages højde for deres psykiske begrænsninger (JobCare, BIL.: 24 & 324 og Teamleder NDJ.: 32 & 40)

For det andet kan psykologen/psykoterapeuten give de unge redskaber, så de bedre kan håndtere deres psykiske lidelse. Her er det særligt virkningsfuldt, når psykologen/psykoterapeuten snakker med de unge løbende, så samtalen hele tiden tager udgangspunkt i de unges aktuelle udfordringer. Med de løbende samtaler vil samtalen fokus ikke handle om, hvordan de unge generelt oplever deres psykiske lidelse, men i stedet om, hvordan deres psykiske lidelse giver problemer i konkrete beskæftigelsesmæssige sammenhænge, og hvordan dette kan undgås (JobCare BIL. 324).

For det tredje kan psykologen/psykoterapeuten oprette mestringsgrupper, hvis man har en stor gruppe unge med samme psykiske diagnose. I mestringsgruppen kan de unge snakke med hinanden, om hvordan de oplever deres diagnose i aktiveringsindsatsen, og på den måde få øget selvværd, når de oplever, at de ikke er alene med deres udfordringer. Samtidig vil de unge give

hinanden råd om, hvordan man bedst håndtere deres diagnose. Psykologen/psykoterapeuten skal styre samtaleemnet og dialogen i gruppen, så den bliver så konstruktiv som mulig. En anden virksom mekanisme og sidegevinst ved mestringsgrupperne er, at de unge får mulighed for at træne deres sociale evner, når de taler med hinanden om deres problemer. Nogle vil måske endda med det sammenhold, der dannes i gruppen, få nogle nye sociale relationer. Dette vil for mange af de udsatte unge være en succesoplevelse, idet de fleste ifølge vores interviewpersoner har et snævert socialt netværk (Teamleder NDJ.: 54 & 71)

Selvom psykologen/psykoterapeuten har løbende opfølgning med de unge, er psykologen/psykoterapeuten særlig virkningsfuld på bestemte tidspunkter under den parallelle indsats. Vi har i den forbindelse identificeret to kontekster:

1. Psykologsamtalerne er særlige virkningsfulde i opstarten af aktiveringsindsatsen, og kan være en god måde at introducere det parallelle forløb på overfor unge, som har et stort behov for at arbejde med deres diagnose, før de kan starte på de øvrige tilbud i det parallelle forløb såsom holdundervisning, motion eller virksomhedspraktik. Unge med angst vil eksempelvis have stor gavn af psykologen/psykoterapeuten, da de især kan være bange for at komme ud af døren og møde op til aktiveringen, hvor de skal møde fremmede mennesker (JobCare BIL.: 142 & 328, Sagsbehandler 1 56, Teamleder NDJ.: 83).

2. Psykologen/psykoterapeuten er endvidere særlig god at bruge til opfølgning, når de unge kommer i virksomhedspraktik, da det er her, de unge for alvor får erfaringer med, hvordan deres psykiske lidelse påvirker dem (Teamleder NDJ.: 71).

Holdundervisning

Et andet element i den parallelle indsats er holdundervisning, hvor de udsatte unge får undervisning i eksempelvis personlig udvikling, kommunikation, kost eller arbejdsmarkedsforhold. I det nedensående gennemgås problemmekanismer, virksomme mekanismer og delmål som udløses via holdundervisningen.

Tabel 13 Mekanismer og delmål for holdundervisning

Problemmekanisme:	Virksom mekanisme:	Delmål:
Manglende erhvervs erfaring	Undervisning i arbejdsmarkedsforhold →	Viden om arbejdsmarkedet
Ingen drømme for fremtiden	Refleksion om fremtiden →	Afklaring om udd. eller job
Ustruktureret hverdag	Minerydning →	Fjerne de praktiske udfordringer der forhindrer beskæftigelse
Ensomhed og manglende sociale evner	Øvelse af sociale kompetencer i en gruppe →	Opnå selvtillid til og evnen til at kunne indgå i fagligt fællesskab
Uansvarlighed	Krav om mødedeltagelse →	Tager ansvar og bliver stabil

For det første har udsatte unge ofte en meget lille eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet. Derfor kan et af holdundervisningens delmål være at tydeliggøre overfor de unge, hvilke spille-regler der gælder på en arbejdsplads eller på en videregående uddannelsesinstitution. På den måde afmystificeres systemet, og de unge bliver mere afklaret om, hvordan man bør opføre sig i et professionelt fællesskab med andre.

For det andet har mange af de unge få eller ingen langsigtede mål i livet. Holdundervisningen skal derfor inspirere de unge til at skabe fremtidsdrømme herunder uddannelses- og karrieredrømme. De unge kan også blive inspireret til at opstille mål om, hvordan de vil arbejde med deres diagnose eller andre personlige udfordringer, der fylder meget i deres hverdag såsom overvægt. At opstille en plan for, hvordan de mere personlige udfordringer skal løses, vil give de unge overskud til at tænke i mere beskæftigelsesrettede baner. Alt dette er med til at understøtte aktiveringsindsatsen, idet man får de unge til at reflektere over, hvordan beskæftigelsesindsatsen bedst kan indrettes i forhold til deres behov, således at indsatsen bliver så meningsfuld og effektiv som mulig. Holdundervisningen kan imidlertid let gå hen over hovedet på de enkelte unge, når de sidder i en klasse med mange andre unge. Hvis holdundervisningen skal være virkningsfuld, er det derfor vigtigt at supplere denne med individuelle projekter, hvor man sætter tid af, til at de enkelte unge kan sætte en plan for deres personlige interesser og udfordringer, som man så følger op på (JobCare, BIL: 29-30, 67-68, 77-84 & 230-234; Teamleder, NDJ: 48).

For det tredje kan holdundervisningen hjælpe de unge med hverdagsmestring. Dette kan eksempelvis ske via undervisning om hygiejne osv. (JobCare, BIL: 32).

Det fjerde delmål ved holdundervisningen er, at de unge får mulighed for at få sociale succesoplevelser. Det sker ved, at de unge får ytret deres meninger i positive og konstruktive diskussioner i klassen. Disse diskussioner udvikler for det første de unges sociale evner og for det andet giver det dem en følelse af sammenhold, inklusion og indbyrdes anerkendelse, og måske endda nye venskaber. Underviseren skal i den forbindelse italesætte og tydeliggøre de unges udvikling og succesoplevelser. Med disse succesoplevelser vil de unge turde tage flere og flere skridt f.eks. holde oplæg for de andre i klassen, og før eller siden bliver de klar til at møde nye mennesker i arbejdsrelaterede sammenhænge. Underviseren kan i den forbindelse fremprovokere sammenholdet i klassen ved at sætte aktiviteter i gang, hvor de unge skal arbejde sammen om at løse forskellige opgaver.

Et sidste delmål ved holdundervisningen er, at de unge bliver mødestabile, idet holdundervisningen kører 4-5 gange om ugen. På den måde bliver de bedre rustet til at kunne have et succesfuldt virksomhedsforløb (JobCare, BIL: 22-34 & 232).

Vi har identificeret tre kontekster der skal være til stede, for at holdundervisningen bliver virkningsfuld:

1. Holdundervisningen henvender sig til unge, som endnu ikke har sociale evner og selvtillid nok til at komme i virksomhedspraktik. Mange af de unge har problemer med at fungere i grupper enten direkte på grund af deres diagnose eller på grund af dårlige sociale oplevelser i deres opvækst. Via de trygge rammer i holdundervisning får de unge ikke alene opbygget modet til at ville arbejde med mennesker, men det bliver også muligt for underviseren at se, om de unge rent faktisk er klar til at komme i en virksomhedspraktik uden at gå psykisk ned, fordi de ikke kan leve op til de sociale forventninger.
2. Det er dog ikke alle unge, som er i stand til at deltage i holdundervisningen. For det første kræver det, at de unge kan møde op flere gange om ugen, hvis følelsen af sammenhold i klassen skal kunne opbygges. For det andet skal de unge kunne sidde i en klasse med 15-20 andre unge med andre diagnoser end dem selv. Dette kan være en udfordring for unge med meget angst, der måske bør nøjes med de individuelle opgaver og sigte efter at få en

virksomhedspraktik, hvor de ikke møder for mange mennesker.

3. Underviseren skal have evnerne til at få de unge til at komme med deres meninger, samtidig med at der bevares en positiv og konstruktiv dynamik i klassen eleverne imellem. Underviseren skal i den forbindelse gøre de unge opmærksom på, at de har et ansvar om løbende at gøre opmærksom på eventuelle problemer i undervisningen. Underviseren har ligeledes en forpligtelse til at bringe dette op i slutningen af ugen, hvor eleverne skal evaluere og diskutere ugens undervisning og hinandens adfærd. På den måde reflekterer de unge løbende over deres egen og hinandens adfærd. Hvis der imidlertid er nogle unge, som prøver at dominere underviseren og de andre i klassen, skal disse fjernes fra klassen for at beskytte de resterende unge på holdet. I den forbindelse kan det være en god idé ikke at sætte unge med et aktivt misbrug sammen med øvrige unge med eks. angst, ADHD og depression (JobCare, BIL: 35-36, 65-66, 70 & 267-74).

Motivationssamtaler

Under det parallelle forløb skal der løbende holdes samtaler med de unge, hvor der følges op på, om tilbuddene i det parallelle forløb skaber en progression hos de unge, om de når deres delmål og om de unge er stødt på nogle udfordringer. Når de unge støder på udfordringer i løbet af deres læringsproces, kan det være svært for dem at bevare motivationen. Motivationssamtalerne er derfor nødvendige, hvis de unge skal kunne fuldføre det parallelle forløb. Derfor kan motivationssamtalerne betragtes, som en nødvendig kontekst i det parallelle forløb. Motivationssamtalerne udløser imidlertid også sine egne virksomme mekanismer og har sine egne nødvendige kontekster. Derfor vælger vi at gennemgå dem her.

I den nedenstående tabel kan delmålene og de virksomme mekanismer ses som motivations-samtalerne udløser for at blokere nogle af de unges problemmekanismer.

Tabel 14 Mekanismer og delmål for motivationssamtaler

Problemmekanisme:	Virksom mekanisme:	Delmål:
Uengageret	Motivation og engagement →	Fortsætter udviklingen aktiveringsforløbet
Ingen tiltro eller håb til sig selv	Håb og tiltro →	Fortsætter udviklingen aktiveringsforløbet

For at de unge kan bevare motivationen under aktiveringsforløbet, er det vigtigt, at de er engagerede i at deltage i aktiveringen, og at de har håb og tiltro til, at de kan klare aktiveringsindsatsen. Dette kan være en udfordring, da udsatte unge ofte er skeptiske overfor, at der er nogen, som vil engagere sig i dem. Motivationssamtalen udføres oftest af en kontaktperson i det parallelle forløb.

For at engagere de unge, skal kontaktpersonen selv vise sit eget engagement til arbejdet med de unge. Dette gøres bedst ved for det første, at kontaktpersonen tydeligt italesætter sit engagement ved at give udtryk for glæde, nysgerrighed eller bekymring på de unges vegne. For det

andet, ved at kontaktpersonen viser handlekraft i forhold til at forholde sig til de unges præferencer og problemstillinger samt forsøger at løse disse ved at få tilpasset aktiveringsindsatsen. På den måde vil de unge bemærke, at der er nogle som ser, lytter og forsøger at hjælpe dem. En sådan anerkendelse af de unge skaber tillid og samarbejdsvillighed hos de unge, således at kontaktpersonens engagement vil smitte af på de unge.(JobCare, BIL: 12, 37-38 & 100; & 106; Teamleder, NDJ: 18-20 & 69;).

Under motivationssamtalerne er det også vigtigt, at kontaktpersonen hele tiden italesætter, at han/hun har håb og tiltro til de unge, og stiller krav til at de unge flytter deres grænser. Når dette gøres, vil denne overbevisning også udløses hos de unge (JobCare, BIL: 14; Teamleder, NDJ: 20). Her det vigtigt, at kontaktpersonen ikke viser medlidenhed med de unge, fordi man derved bekræfter de unge i deres destruktive opfattelse af, at de befinder sig i en håbløs situation, og er ude af stand til at have et arbejdsliv. Flere af vores interviewpersoner mener, at denne medlidenhed overfor borgeren er udbredt blandt mange kontaktpersoner i beskæftigelsessystemet, hvilket de mener, er en misforstået tilgang (FK ND, JobCare, BIL: 6 & 126; Jobkonsulent, NDJ: 54-58; Rasmus, BIL: 80; Mentor, BIL: 18 & 23-26).

I stedet skal kontaktpersonen give de unge håb ved 'at holde på dem og blive med at tro på dem, samtidig med at du giver dem et lille puf, så de overskrider deres grænser og får succesoplevelser' (Teamleder, NDJ: 20).

Denne form for samtaleteknik, hvor man også stiller krav til de unge, kan virke konfronterende, og der er en risiko for, at de unge vil gøre modstand. Men det er i netop disse situationer med størst kaos og modstand, at kontaktpersonen skal være vedholdende, insisterende og blive ved med at tro på, at de unge kan opfylde kravene, fordi det er her de store forandringer finder sted. De unge kan godt føle, at de bliver presset ud i noget de ikke kan magte f.eks. at tage to timer ekstra på deres praktikplads. Men når de formår at flytte deres grænse og opfylde kravet, så får de en succesoplevelse, som er altafgørende for deres videre udvikling (JobCare, BIL: 10, 34 & 58).

Vi har identificeret fem kontekster, som skal være til stede, for at motivationssamtalerne kan være virksomme:

1. Kontaktpersonen skal vise tiltro og opstille krav, når de unge støder på konkrete udfordringer i aktiveringsindsatsen, som de ikke selv har tiltro eller håb til, at de kan løse, samt når de unges læringsproces er gået i stå, og der derfor skal ske en optrapning af krav.
2. Kontaktpersonens engagement og tiltro til de unge skal være ægte. Også i perioder hvor der er modstand fra de unges side. Kontaktpersonen skal ville de unge og være i stand til at give meget energi uden at forvente at få noget igen. Dette kræver en stærk psyke og en positiv tilgang til de unge, hvor de ikke føler, at deres arbejde har været spildt, selvom de unge bliver til tider bliver demotiverede (Jobkonsulent, NDJ: 69-75). Når de unge støder på udfordringer og bliver modvillige, skal man ikke opfatte det som et håbløst tilbageskud, men snarere som en mulighed for at hjælpe de unge til at bevise overfor sig selv, at de kan klare de krav, der stilles dem (Mentor, NDJ: 104-106; Mentor, BIL: 38, 66-68 & 82; JobCare, BIL: 100; Teamleder, NDJ: 135).
3. Motivationssamtalerne bliver som sagt holdt af de unges kontaktperson. Hvem de unges kontaktperson er, kan variere fra situation til situation. Typisk vil de unge have én kon-

taktperson (typisk en sagsbehandler), mens de er i gang med at træne op til at komme i virksomhedspraktik, og få tildelt en anden kontaktperson (typisk en jobkonsulent), når de er klar til at komme i virksomhedspraktik. Sideløbende med disse kan de unge endvidere få motivationssamtaler med andre ansatte i det parallelle forløb. Hvis de unge har udfordringer under holdundervisningen, vil det typisk være underviseren, som kommer til at motivere de unge. Hvis de unge får tilknyttet en social mentor, vil den sociale mentor have en del motivationssamtaler med dem. De unge har således ikke altid én kontaktperson som fører motivationssamtalerne med dem. Det skyldes, at der fra situation til situation kan være forskel på, hvilken ansat der mest velegnet til at føre motivationssamtalen. Det kan godt virke forvirrende for den unge, men det er også nødvendigt, hvis man skal drage fordel af de forskellige fagpersoners specialiserede viden (JobCare, BIL: 59, 94 & 294; Teamleder, NDJ: 101-105).

4. Opfølgning skal foregå hyppigt, helst ugentligt. På den måde signaleres engagement og kontaktpersonen kan hurtigere opspore, hvis de unge kommer ud for udfordringer (Teamleder, NDJ: 8, 18-20 & 101).
5. En sidste kontekst er et tæt og koordineret samarbejde med de mennesker, som udfører selve aktiveringsindsatsen. Hvis kontaktpersonen efter en samtale med de unge skal kunne vise handlekraft og vinde de unges tillid, skal kontaktpersonen kunne tilpasse det parallelle forløb i samarbejde med sine kollegaer, så den stemmer overens med de unges behov. Hvis kontaktpersonen skal være i stand til at opstille krav uden at overskride de unges grænser er det endvidere vigtigt, at kontaktpersonen løbende informeres om, hvordan de andre ansatte i det parallelle forløb opfatter de unges behov og kompetencer (Teamleder, NDJ: 121 & 133-35).

Sociale mentorer

Sociale mentorer er ikke nødvendige for alle udsatte unge, men kan indgå som led i det parallelle forløb. I det nedenstående gennemgås problemmekanismer, virksomme mekanismer og delmål som udløses af den sociale mentor.

Tabel 15 Mekanismer og delmål for sociale mentorer

Problemmekanisme:	Virksom mekanisme:	Delmål:
Ustruktureret hverdag	Minerydning →	Fjerne de praktiske udfordringer der forhindrer beskæftigelse
Ensomhed og manglende sociale evner	Øvelse af sociale kompetencer →	Opnå evnen til at kunne indgå i fagligt fællesskab

Den sociale mentor skal yde hjælp til selvhjælp overfor unge, som har svært ved at mestre og skabe struktur i deres hverdag. Den sociale mentor hjælper de unge med at få styr på de daglige udfordringer såsom at lave privatbudget, finde bolig, lave sund mad, hygiejne og hvad de unge ellers måtte have af udfordringer. Den sociale mentor giver således de unge nogle basale men nødvendige kompetencer til at få deres privatliv til at fungere. Når de unge har ro og styr på deres hverdag, får de det overskud, der skal til, for at kunne udvikle deres sociale og faglige kompetencer under aktiveringsindsatsen.

Den sociale mentors arbejdsopgave er at have en form for forælderrolle overfor de unge. Dette samt en hyppig kontakt (1-3 gange om ugen) gør, at der hurtigt kan skabes et særligt tillidsbånd mellem de to parter. Et sådant tillidsbånd medfører, at den sociale mentor bliver god til også at føre motivationssamtaler med de unge, som de har ansvaret for, og på den måde understøtte kontaktpersonens arbejde. En social mentor kan til forskel for de andre type kontaktpersoner tage hjem til de unge, hvis de unge ikke har de psykiske evner til at komme ud af døren. (Teamleder, NDJ: 8 & 48-52; Sagsbehandler 1, BIL: 103-4, 226-229 & 234-35; JobCare, BIL: 246).

Vi har identificeret fire kontekster, der skal være til stede, for at den sociale mentor kan være virkningsfuld i aktiveringsindsatsen:

1. Den sociale mentor er mest nødvendig for de helt unge under 25 år, da det typisk er dem som mangler struktur i hverdagen.
2. Den sociale mentor skal have en pædagogisk eller socialpsykiatrisk baggrund. Dette er især vigtigt, hvis mentoren skal vejlede og yde motivationssamtaler hjemme hos unge med angst eller unge med misbrug. Derfor skal der være et godt match mellem den sociale mentors kompetencer og de unges psykiske behov.
3. Der skal være en god kemi mellem den sociale mentor og de unge, hvis der skal kunne etableres et tillidsbånd mellem parterne. Derfor er det en fordel at jobcentret har et hold af sociale mentorer, som de kan matche med de unge.
4. Den sociale mentor er særlig virkningsfuld at bruge som støtte under virksomhedspraktikken, hvor de unge skal kunne passe et arbejde ved siden af deres private gøremål. (JobCare, BIL: 86; Sagsbehandler 1, BIL: 209-221).

Motion

Motion er også et vigtigt element i det parallelle forløb. Tilbuddet om motion skal imidlertid føre til forskellige delmål afhængig af, hvilke problemmekanismer de unge har. Dette er illustreret i den nedenstående tabel.

Tabel 16 Mekanismer og delmål for motion

Problemmekanisme:	Virksom mekanisme:	Delmål:
Fysiske problemer	Lindring af smerter →	Opnår overskud til aktivering, udd. eller job
Uansvarlighed	Træner mødestabilt →	Tager ansvar og bliver stabil
Psykiske udfordringer	Får kontrol over psykiske udfordring via træning →	Opnår overskud til aktivering, udd. eller job

For det første kan udsatte unge med psykiske lidelser også have fysiske problemer. Det kunne være deciderede smerter, som skal udbedres, fordi de forhindrer de unge i at kunne deltage i aktiviteterne i beskæftigelsesindsatsen. De unge kan eksempelvis få smerter ved at sidde på en stol i flere timer af gangen, eller de kan have svært ved at løfte tunge ting. Her er det vigtigt, at motionen har fokus på genoptræning og afspænding, hvor der eventuelt er tilknyttet en fysi-

oterapeut eller en anden form for træner til at rådgive de unge (JobCare, BIL: 241-42 & 324; Teamleder, NDJ: 22).

En anden måde at bruge motion på i aktiveringsindsatsen er ved at bruge det til at træne mødestabiliteten hos de unge. Dette er særlig virkningsfuldt, hvis de unge ikke er i stand til at deltage på de andre tilbud, hvor der sideløbende med andre virksomme mekanismer trænes mødestabilitet. Hvis de unge eksempelvis kun kan klare at komme i virksomhedspraktik to gang om ugen, så kan man prøve at se, om de unge kan komme til motion de andre dage i ugen (Afdelingsleder, NDJ: 41-42; Sagsbehandler 1, 69-72).

Som det sidste kan den fysiske træning direkte medføre, at de unge får arbejdet med deres psykiske udfordringer. Her kan udfordringerne variere fra ung til ung, og derfor skal typen af motion også variere. Dette vil vi gennemgå i det nedenstående, om hvordan motion er særlig virkningsfuld i forskellige kontekster:

1. For at motionen kan være virkningsfuld, må den ikke være for blid. De unge skal således have muligheden for at flytte deres grænser via træningen, så de kan få succesoplevelser over deres præstationer (Teamleder, NDJ: 125-27).
2. Unge med overvægt og hvor overvægten påvirker deres psykiske tilstand har gavn af motion, hvor der er fokus på, at de skal tabe sig.
3. Unge med ADHD har gavn af hårdere former for træning såsom crossfit eller boksning, hvor de kan komme af med den overskydende energi, der forhindrer dem i at koncentrere sig om aktiveringsindsatsen. Tit har disse unge problemer med at sove om natten og dermed stå tidligt op om morgnen. Dette kan motionen være en løsning på, således at de unge kan passe en almindelig arbejdsdag, hvor de skal møde stabilt og måske endda skal sidde stille i nogle timer (Teamleder, NDJ: 119 & 129; Mentor, BIL: 116 ; Rasmus, BIL: 68).

Misbrugsbehandling

Nogle af de udsatte unge kan have misbrug ved siden af deres psykiske lidelse. Derfor vil det være virkningsfuldt for disse unge, hvis de kommer i misbrugsbehandling under det parallelle forløb. Virkningen af misbrugsbehandlingen kan ses i nedenstående tabel.

Tabel 17 Mekanismer og delmål for misbrugsbehandling

Problemmekanisme:	Virksom mekanisme:	Delmål:
Misbrugsproblemer	Behandling →	Fjerne det misbrug der forhindrer beskæftigelse

Misbrugsbehandlingen hjælper udsatte unge med at komme over deres misbrug. At få kontrol over misbruget vil give de unge en følelse af håb for fremtiden, og overskud til at tage nogle mere beskæftigelsesrettede skridt.

Under en parallel indsats foregår den understøttende hjælp til unge med misbrug, ved at de unge et eller to gange om ugen kommer går et eksternt rusmiddelcenter parallelt med, at de er med i nogle af det parallelle forløbs andre tilbud. Det er imidlertid ikke tydeligt hos de to cases, hvilken type unge misbrugere, som kan nøjes med at få understøttende hjælp med sit misbrug

parallelt med de øvrige aktiveringstilbud, og hvilke unge, som alene har behov for at være i misbrugsbehandling. Dette må formodentligt hænge sammen med graden af afhængighed (Sagsbehandler 1, BIL: 223; Sagsbehandler 2, BIL: 26 & 112 & Teamleder NDJ.: 30 & 36-38).

Vi har identificeret to kontekster, som skal være til stedet, for at unge som kommer i behandling, kan have et succesfuldt aktiveringsforløb:

1. Mange unge misbrugere kan være utrygge ved at møde op på et rusmiddelcenter (Teamleder, NDJ: 38). Derfor er det en nødvendig kontekst, at der sker en glidende og tryk overgang fra jobcentret til rusmiddelscentret. Det har man i Jobcenter Norddjurs løst ved at man et par gange om måneden får besøg af en terapeut fra rusmiddelscentret, som sagsbehandleren kan bringe de unge hos for at få den første snak om den unges behov, og hvad det vil sige at komme på rusmiddelscentret. Derefter kan terapeuten aftale, at det næste møde kan foregå på selve behandlingsstedet (Teamleder, NDJ: 36-38).
1. Endvidere nævner en af de unge fra vores interviews at en vigtig omstændighed for, at han ikke fik et tilbagefald til sit misbrug var, at der var opfølgning med terapitimer en gang om ugen på behandlingsstedet efter han havde påbegyndt sin virksomhedspraktik og skulle til at stå på egne ben. Besøget tilbage til behandlingsstedet gav ham en følelse af tryk, hvor de fagfolk, som havde arbejdet med ham før, kunne give ham et ekstra skub til at fortsætte den positive udvikling ude på virksomhedspraktikken (Rasmus, BIL: 62-66).

9.2.2 Overordnede kontekster for parallelle indsatser

I det følgende vil vi opstille de overordnede kontekster, som skal være til stede for at det parallelle forløb kan være succesfuldt.

Tværfagligt samarbejde med fælles beskæftigelsesrettet mål:

I et parallelt forløb kan de unge møde flere forskellige fagpersoner såsom socialrådgivere, pædagoger, fysioterapeuter, psykoterapeuter, psykiatere og læger. De forskellige fagpersoner har hver deres specialiserede viden, og de bidrager derfor hver især til den parallelle indsats.

For at den parallelle indsats kan være velfungerende kræver det, at alle fagprofessionelle ansatte arbejder mod det samme beskæftigelsesrettede mål. Den parallelle indsats adskiller sig derfor fra behandlingsforløb, hvor målet med indsatsen er den unges diagnose frem for den unges manglende arbejdsevne. I det parallelle forløb bruger man i stedet behandlernes viden til at understøtte den beskæftigelsesrettede indsats, således at alle sociale træningsforløb sigter efter det samme beskæftigelsesrettede mål. Det fælles beskæftigelsesrettede mål skal derfor sikre, at de forskellige fagpersoner ikke arbejder imod hinanden, men snarere understøtter hinandens arbejde mod en helhedsorienteret og sammenhængende indsats. Det tværfaglige samarbejde kan styrkes ved at sende teamet på kurser, hvor de kan få et fælles vidensgrundlag om, hvordan man skal arbejde med udsatte unge og forstå deres udfordringer. Sådanne workshops og kurser kan give medarbejderne en øget fællesskabsfølelse samt respekt og forståelse for, hvordan man kan bruge hinandens faglige viden til at skabe en bedre helhedsorienteret indsats. Endvidere kan der skabes fælles mål og idéer med indsatsen ved at teamets arbejde bliver evalueret udefra eksempelvis af brugerne selv eller af evalueringskonsulenter. (JobCare BIL.: 299-306, Teamleder NDJ.: 6 & 135)

Tæt koordineret samarbejde mellem sagsbehandlere:

Ud over det tværfaglige samarbejde er et vigtigt kendetegn ved det parallelle forløb, at indsatsen kan tilpasses til de enkeltes behov. Dette kræver fleksibilitet både i forhold til koordinering af indsatsen overfor den enkelte unge, men også i forhold til justeringer i det indholdsmæssige i indsatserne, hvis man eksempelvis står med et stort antal unge med ADHD.

Denne fleksibilitet kan sikres ved, at man har ansat en tovholder i indsatsen. Tovholderen kan være de unges kontaktperson, som sikrer at det parallelle forløb for netop den unge de har ansvaret for tilpasses løbende med at man bliver mere afklaret om de unges behov og kompetencer.

Fleksibiliteten kan også sikres ved ugentlige fælles medarbejdermøder, hvor de ansatte kan diskutere, hvordan de føler det går med de enkelte unge. På den måde får medarbejderne et mere nuanceret indblik i de unges udfordringer. Fordelen ved disse fællesmøder er, at de forskellige fagprofessioner på grund af deres forskellige viden opfanger forskellige sider af de unges behov og personlighed. Det kan også vise sig, at de unge får et særligt bånd til en af de ansatte, der medfører, at netop denne medarbejder får en større indsigt i den unge end de andre. De fælles møder giver således medarbejderne større afklaring om de unge, som de arbejder med, og med udgangspunkt i disse møder, kan de bedre koordinere, hvordan det parallelle forløb bedst skrues sammen både generelt og i forhold til den enkelte unge (JobCare BIL.: 264-270 & 331-342, Teamleder NDJ.: 113 & 119-24)

9.3 VIRKSOMHEDSCENTRE I AKTIVERINGSINDSATSEN

Jobcentrene i Billund og Norddjurs bruger i dag begge virksomhedscentre som en del af deres aktiveringsindsats overfor unge ledige med psykiske lidelser. Vi skal nu se på, hvordan indsatsen i virksomhedscentrene virker. Dvs., hvilke virksomme mekanismer der bliver udløst, hvilke delmål man ønsker at opnå, og hvilke kontekster der skal være til stede, for at dette kan ske. Den nedenstående tabel giver et overblik over, hvordan indsatsen i virksomhedscentrene virker.

9.3.1 Hvordan virker virksomhedscentre i beskæftigelsesindsatsen?

Vi har identificeret fem virksomme mekanismer, der hører til hhv. fem problemmekanismer og fem ønskede delmål.

Tabel 18 Mekanismer og delmål ved anvendelsen af virksomhedscentre

Problemmekanisme:	Virksom mekanisme:	Delmål:
Lavt selvværd	Øget selvværd →	Tro på egne evner
Begrænsede sociale evner	Socialisering i job →	Indgår i fagligt fællesskab
Uansvarlighed	Myndiggørelse →	Tager ansvar og bliver stabil
Manglende erhvervs erfaring	Erhvervs erfaring →	Øgede faglige kompetencer
Ingen drømme for fremtiden	Refleksion om fremtiden →	Afklaring om udd. eller job

I de følgende fem afsnit vil vi behandle disse. Vi vil samtidig beskrive, hvilke kontekster der skal være til stede for at udløse de virksomme mekanismer.

Opbygge selvværd for at øge troen på egne evner:

Som det første skal vi se nærmere på, hvordan man i virksomhedscentrene arbejder med at øge de unges selvværd for at få dem til i højere grad at tro på deres egne evner.

Daniel, en af de unge vi har talt med, som har været i et virksomhedscenter, giver et eksempel på hvordan hans selvtillid er vokset, ved at der er blevet vist tillid til ham: *'Det var mega fedt at få det her ansvar – det var et kæmpe kæmpe (stort) ansvar. Sådan noget som salgsansvar, det havde jeg aldrig nogensinde drømt om at jeg skulle få'* (Daniel, BIL: 58).

De unges selvtillid er ofte blevet nedbrudt gennem mange års personlige nederlag. Derfor opstiller de ofte en masse begrænsninger, i forhold til hvad de kan, og ikke kan, og disse begrænsninger skal nedbrydes, før de kan komme videre. Dette skal gøres ved at give de unge troen tilbage på, at systemet kan hjælpe dem, og ved at give dem viden om deres muligheder indenfor dette system (Afdelingsleder NDJ: 24; Jobkonsulent, NDJ: 8, 41-43, 73).

Mentorerne i Billund og Norddjurs er enige om, at man i starten af forløbet skal opbygge de unges selvværd ved at være anerkendende og vise at man respekterer og accepterer dem til trods for deres mangler. Det er især unge der kæmper med et lavt selvværd der skal roses meget i starten af forløbet. Der skal i det hele taget ikke være meget pres på de unge i starten af forløbet. Succeskriteriet er, at de unge skal falde til, blive en del af fællesskabet og have lyst til at komme. Derfor er det også vigtigt at give en grundig introduktion til arbejdet i virksomhedscenteret. Det er også vigtigt, at man til visitationssamtalen har en åben snak om de unges problemer og udfordringer. Dette for at sikre at der bliver taget de rette skånehensyn (Mentor, BIL: 16 & 80, Mentor, NDJ: 2, 10, 76 & 80; Jobkonsulent, NDJ: 4).

Hvordan opbygges dette selvværd så? En sagsbehandler fra Jobcenter Billund beskriver, at de unge opbygges ved at opleve, at der er nogen, der vil dem, og det bekræftes af en af de unge, der har været på et virksomhedscenter, at det er godt at man kan snakke med mentoren om de ting der fylder i dagligdagen (Rasmus, BIL: 42, Sagsbehandler 1, BIL: 98).

De unge opbygges også, ved at mentorerne viser de unge, at de er til at stole på, og at de tager de unge alvorligt. Derfor er det vigtigt, at mentoren lytter til de unge, når de kommer til dem, og hjælpe dem når de beder om hjælp. Hvis mentoren gør dette kan man hurtigt løse de problemer der opstår i forløbet. Hvis mentoren ikke gør det, kan det derimod betyde, at de unge ikke igen vil spørge om hjælp og vejledning (Mentor, NDJ: 42 & 48).

Vi har identificeret fem nødvendige kontekster, der skal være til stede, for at de unges selvværd kan opbygges:

1. Mentorerne og jobkonsulenterne skal tage individuelle hensyn til de unge. For at kunne gøre dette, er det en fordel at have viden om de unges psykiske problemstillinger (Jobkonsulent, NDJ: 2; Mentor, NDJ: 74).
2. Mentorerne skal have tid til at snakke med de unge når behovet opstår. Nogle unge har behov for personlig samtale hver dag (Mentor, BIL: 68; Mentor, NDJ: 52).
3. Mentoren skal ikke se på fortidens fejl så som misbrug, kriminalitet og lignende (Rasmus, BIL: 78).

4. Den ledige skal kun være tilknyttet én jobkonsulent, så de unge ved hvem de skal henvende sig til, hvis der opstår problemer (Rasmus, BIL: 30-36).
5. Der skal være en god kemi mellem de unge og jobkonsulenten, så de unge føler, at det er trygt at fortælle om eventuelle problemer eller udfordringer. Kan løses ved, at sagsbehandlerne vælger den jobkonsulent, de mener passer bedst til borgeren, eller ved at jobkonsulenterne selv har indflydelse på hvilke unge, de skal arbejde sammen med (Rasmus, BIL: 38; Jobkonsulent, NDJ: 12).

Socialisering i job for at kunne indgå i et fagligt fællesskab:

Som det andet skal vi se på, hvordan de unge bliver socialiserede i virksomhedscentrene, så de bliver i stand til, at kunne begå sig på en arbejdsplads.

Et afgørende element i indsatsen i virksomhedscentrene er, at de unge skal deltage i opgaveløsningen sammen med de almindelige medarbejdere, og ligne dem mest muligt. Der er for det første en forventning om, at de unges adfærd vil blive påvirket i en positiv retning ved at være sammen med 'normale' mennesker. For det andet opleves det, at det kollegiale fællesskab øger de unges motivation for at have et arbejde (Sagsbehandler 1, BIL: 100; Mentor, BIL:22; Afdelingsleder, NDJ: 4; Mentor, NDJ: 16, 38 & 144-146; Jobkonsulent, NDJ: 24, Rasmus, BIL: 90)

Der nævnes fire ting, som socialiseringen på arbejdspladsen gerne skulle føre til. For det første skal de unge lære, hvordan man begår sig på en arbejdsplads. De unge har ofte ikke været vant til at være i beskæftigelse, og har derfor ikke oparbejdet en stabil arbejdsrytme. Det beskrives som et tilbagevendende problem, at de unge starter alt for hårdt ud for at gøre et godt indtryk, for så at brænde ud efter 14 dage. For at undgå dette er det vigtigt for mentoren at 'holde de unges ben på jorden' og sammen med de unge at prøve at finde en realistisk arbejdsrytme (Teamleder, NDJ: 48; Jobkonsulent, NDJ: 20; Mentor, NDJ: 14 & 62-68).

For det andet er det vigtigt, at de unge lærer at håndtere pressede situationer på en arbejdsplads. Rasmus som lider af ADHD beskriver hvordan han på forløbet i virksomhedscenteret har lært at styre sit temperament, når der opstår konflikter i dagligdagen. Han fortæller, at han har lært at 'tænke før han eksploderer', og efterfølgende at tage snakken med dem der irriterer ham (Mentor, BIL: 76, Rasmus, BIL: 74-76, 82 & 94).

For det tredje skal de unge blive i stand til at efterlade deres personlige problemstillinger derhjemme. Dette kan man dog først begynde at stille krav om efter ca. et halvt år i virksomhedscenteret, når der er oparbejdet et tillidsbånd mellem mentoren og den unge (Mentor, BIL: 72).

For det fjerde skal de unge lære hvordan man opfører sig høfligt og hvordan man ser velsoigneret ud (Mentor, NDJ: 45). Alt sammen med det formål at de unge lærer hvordan de skal begå sig på en fremtidig arbejdsplads.

Vi har identificeret tre forskellige kontekster, der skal være til stede, for at socialiseringen af de unge kan blive velfungerende:

1. De medarbejdere som er tættest på de unge, skal kunne rumme dem og få dem til at blive en del af det sociale fællesskab. Det kræver, at der er et godt match og en god kemi mellem de unge og deres kolleger. At kunne rumme de unge, er ofte et naturtalent, som ikke kan

tillæres (Mentor, NDJ: 6,138-142 & 166).

2. Der skal tages hensyn til de unges skånehensyn, og skabes rammer der gør at de unge kan være på virksomheden. De unges skånehensyn skal afklares gennem visitationssamtalen, og det skal løbende vurderes om de unge er placeret på 'den rette hylde' (Afdelingsleder, NDJ: 2; Jobkonsulent, NDJ: 18; Mentor, NDJ: 42-50).
3. Unge der meget svært ved at omgås mennesker kan være bedre placeret i enkeltmand-spraktikker i små virksomheder, hvor der ikke er mange ansatte, de skal forholde sig til. (Jobkonsulent, NDJ: 24).

Myndiggørelse for at få den unge til at tage ansvar og bliver stabil:

Som det tredje skal vi se på, hvordan man i virksomhedscentrene forsøger at få de unge til at tage ansvar for deres eget liv og blive stabile medarbejdere. Mange af de unge er 'gået i stå' i deres liv, og for dem er det vigtigt bare at komme i gang med noget. Selv hvis man kun kan holde til at være i praktik i en enkelt time om ugen (Afdelingsleder, NDJ: 24 & 52).

Det går igen blandt vores respondenter, at et af de vigtigste mål ved at være i forløbet på virksomhedscenteret er at holde fremmødet i gang, og at sikre at de unge bliver i stand til at møde stabilt. Dette er en stor udfordring, men en nødvendighed hvis de i fremtiden skal kunne passe et arbejde (Afdelingsleder, NDJ: 62; Teamleder, NDJ: 48; Mentor, NDJ: 10).

De to mentorer vi har interviewet, fortæller begge, at det at gøre de unge mødestabile er noget, der tager rigtig lang tid. I de ekstreme tilfælde kan det tage op til et år at få de meget traumatiserede unge til at møde til tiden. De er samtidig enige om, at det er vigtigt at behandle de unge som alle andre medarbejdere og stille de samme krav - dog under hensyn til de unges manglende erfaringer med at være på en arbejdsplads (Mentor, BIL: 20, 28 & 36; Mentor, NDJ: 118, 130 & 166).

Det beskrives, at man på en og samme tid skal være hård og kontant over for de unge, og samtidig vise at man respekterer dem som voksne mennesker.

Rasmus, en af de unge der har været på et virksomhedscenter, beskriver, at noget af bedste var, at mentoren turde sige sin mening, og ikke var bange for at tage de konfrontationer, der måtte opstå. Han er overbevist om, at hvis mentorerne ikke er hårde og kontante, så vil de unge løbe om hjørner med dem (Rasmus, BIL: 78-80).

Man stiller krav til de unge i både virksomhedscenteret i Billund og Norddjurs. De lediges skal holdes fast på det de siger, selvom det kan irritere dem på kort sigt. De unge skal ikke pakkes ind i vat, for gør man det, gør man dem en bjørnetjeneste ved ikke at gøre dem klar til et rigtigt arbejdsliv. De skal have at vide, at det går ud over de andre ansattes tid, når de ikke møder til tiden. På den måde lærer de, at deres tilstedeværelse betyder noget, og på den måde kan de se, at det har en værdi at møde op (Mentor, BIL: 18 & 24-28; Jobkonsulent, NDJ: 8 & 61).

Man skal dog også vise, at man tager de unge alvorligt. Dette bliver primært understreget af Jobkonsulenten i Jobcenter Norddjurs. Han fortæller, at man ikke skal diktere overfor de unge, hvad de skal gøre, men i stedet tage deres ønsker alvorligt. Det skal gøres, ved at spørge de unge om hvad de ønsker, ved at informere og inddrage dem i de beslutninger der træffes i

forbindelse med deres aktiveringsforløb. Dette kan gøres, ved at oversætte lovgivningen så de forstår den og ved at motivere dem til selv at afsøge nye muligheder, hvis de ikke længere ønsker at være på virksomhedscenteret. Kongstanken er her, at man skal få de unge til at føle, at det er dem selv der har roret i hånden, og flytter sig selv. De skal føle, at det er dem selv og ikke systemet, der er skyld i at de får succes (Jobkonsulent, NDJ: 8, 18, 41, 53-55, 57 & 61).

For at sikre balancen mellem at stille krav og vise respekt er mentorrollen helt afgørende. Det er dem der står med udfordringen med at motivere de ledige til at møde til tiden og at fastholde dem i forløbet. Mentoren skal tage kontakt til de unge så hurtigt som muligt, i tilfælde af at de ikke møder op. Her skal mentoren afklare den underliggende forklaring på hvorfor de unge ikke mødte som aftalt. Ofte skyldes det ikke sygdom, men en uheldig oplevelse på arbejdspladsen. Hvis ikke mentoren tager kontakten med det samme, kan der let opstå en ond cirkel, hvor de unge skammer sig over ikke at være mødt, og derfor bliver ved med at udeblive (Sagsbehandler 2, BIL: 146; Mentor, NDJ: 54-60 & 168).

Det beskrives også at mentoren ikke skal komme for tæt på de unge og blive deres ven. Mentoren skal opfattes som en arbejdsgiver, for at blive respekteret af de unge (Mentor, NDJ: 170). Vi har identificeret fire forskellige kontekster, der skal være til stede, for at sikre at forløbet i virksomhedscenteret får de unge til at tage ansvar og blive stabile medarbejdere:

1. Kravene til de unge skal optrappes trinvist. Man skal lære de unge og deres grænser at kende, før man kan begynde at stille krav til dem. Man skal især være påpasselig med krav af personlig karakter som personlig hygiejne eller at kunne styre sit temperament, da man i forhold til disse ting let kan komme til at overskride de unges grænser (Mentor, BIL: 76; Mentor, NDJ: 132-134).
2. Kravene skal være individuelle. Man skal i den forbindelse ikke tage højde for de unges diagnoser, men i stedet til de unges personlighed, da mennesker ikke nødvendigvis er ens, selvom de har den samme diagnose (Mentor, NDJ: 12 & 72).
3. Mentoren skal kunne komme hurtigt i kontakt med jobkonsulenten, hvis der opstår problemer, eksempelvis hvis den ledige ikke møder op (Mentor, NDJ: 102).
4. Hvis den ledige ikke møder op kan man fratage dem deres kontanthjælp for at øge motivationen. Ifølge jobkonsulenten i Norddjurs Kommune kan dette dog også have en demotiverende effekt. Det er sagsbehandlerne der med udgangspunkt i et fagligt skøn, skal vurdere, om de unge skal fratages deres kontanthjælp. At dette faglige skøn varierer fra sagsbehandler til sagsbehandler, beskrives af afdelingslederen i Jobcenter Norddjurs som værende problematisk i forhold til borgernes retssikkerhed. I Jobcenter Norddjurs sikrer den administrative afdeling, at de regler der skal følges for at beskytte borgernes retssikkerhed, overholdes (Afdelingsleder, NDJ: 42 & 68-72; Jobkonsulent, NDJ: 43).

Erhvervserfaring for at øge den unges faglige kompetencer:

Som det fjerde skal vi se på, hvordan de unge skal øge deres faglige kompetencer ved at være i et virksomhedscenter. I både Billund- og Norddjurs Kommune beskrives det som et mål for forløbene i virksomhedscentrene, at de unge skal blive så fagligt dygtige, at de efterfølgende har kompetencerne, til at kunne få et arbejde (Sagsbehandler 1, BIL: 98; Mentor, NDJ: 10 & 14). Der er så mange forskellige typer af arbejdsopgaver på virksomhedscentrene, at der er mulighed for, at de unge kan få lært en bred vifte af kompetencer. Samtidig kan forløbene skræd-

dersyes så de unge kan blive opkvalificeret indenfor de områder de interesserer sig for (Jobkonsulent, NDJ: 24).

Rasmus, som har været i et forløb på et virksomhedscenter, valgte selv at komme ud i dette forløb, fordi han følte at han manglede erhvervserfaring. Han beskriver, hvordan han har lært at holde styr på et lager, og at han nu er i stand til selv at tage initiativ til at løse de opgaver, der opstår i løbet af en arbejdsdag (Rasmus, BIL: 68, 72 & 82).

Vi har identificeret tre forskellige kontekster, der skal være til stede, for at de unge bedst muligt får øget deres faglige kompetencer:

1. Hvis virksomheden er meget stor, er det vigtigt, at mentoren har et overblik over hele virksomheden, så de unge kan blive placeret det rigtige sted (Mentor, NDJ: 172).
2. Forløbet skal være så fleksibelt, at man straks kan flytte de unge til en anden afdeling, hvis de passer bedre ind der (Mentor, NDJ: 78).
3. Man skal variere arbejdsopgaverne i forhold til de unges kompetencer og diagnose. Som eksempel skal en person, der lider af ADHD ikke have for mange arbejdsopgaver på samme tid for at undgå forvirring (Mentor, BIL: 8-14).

Refleksion for at skabe afklaring om fremtidig uddannelse eller job:

Som det femte og sidste skal vi se på, hvordan man i virksomhedscentrene forsøger at få de unge til at reflektere over deres fremtid for derigennem at skabe en afklaring om fremtidig uddannelse eller job (Sagsbehandler 1, BIL: 96).

At få de unge til at reflektere over fremtiden beskrives som meget vigtigt. Det handler om at få dem til at drømme om, hvordan fremtiden kunne se ud. Jobkonsulenten i Norddjurs Kommune fortæller at de unge skal 'reflektere over fortiden for at kunne komme videre i nutiden'. De må gerne sige fra overfor de forslag han kommer med, men de skal kunne forklare hvorfor (Mentor, BIL: 80 & 84, Jobkonsulent, NDJ: 47 & 73-75).

Han beskriver også, at refleksionen typisk opstår efter en periode med kaos for de unge. Under kaosset flytter de unge sig mentalt, og der skal man som jobkonsulent have 'is i maven' og holde sig lidt på afstand selvom det kan være svært. Når de unge så selv kommer til en, skal man løfte dem ved anerkende dem, og få dem til at reflektere over hvor meget de har flyttet sig (Jobkonsulent, NDJ: 51).

I både Billund og Norddjurs beskrives forløbene i virksomhedscentrene som fordelagtige, når de unge ikke ved hvad de vil. Fordi der er så mange forskellige arbejdsopgaver på et virksomhedscenter, bliver det muligt at finde ud af hvad de unge interesserer sig for, og hvad de er dygtige til. Det skaber også afklaring for beskæftigelsessystemet i forhold til de unges kompetencer, da de ikke kan 'gemme sig' ude på virksomheden. I det daglige arbejde med andre mennesker kommer de unges styrker og svagheder frem på en anden måde end under samtalerne med en sagsbehandler. Den viden man får om de unges kompetencer og interesser, skal bruges, når de unge skal udsluses fra virksomhedscenteret. Her kan man bruge den viden til at finde et job eller en uddannelse, som passer til de unges interesser og nyligt opnåede kompetencer (Sagsbehandler 1, BIL: 94; Mentor, BIL: 46-48; Jobkonsulent, NDJ: 22 & 45)

I forhold til udslusningen kan mentoren spille en vigtig rolle, hvis han eller hun får mulighed

for det. Mentoren fra virksomhedscenteret i Billund fortæller at hun i den sidste tid hjælper de unge med at skrive ansøgninger, og også taler med jobkonsulenten om de unges udvikling og fremtidige muligheder. Hun beskriver at hun i løbet af forløbet på virksomhedscenteret, har fået et godt indblik i, hvad de unge kan, og ikke kan (Mentor, BIL: 2 & 78).

Vi har identificeret to kontekster, der skal være til stede, for at de unge kan opnå afklaring i forhold til fremtidig uddannelse eller job:

1. Hvis de unge allerede har en ide om hvad de ønsker sig i forhold til uddannelse eller beskæftigelse skal de placeres i virksomhedscentre indenfor et brancheområde, hvor de kan se sig selv komme videre (Jobkonsulent, NDJ: 47).
2. Hvis de unge slet ikke har en ide om, hvad de ønsker sig i forhold til uddannelse eller job, skal virksomhedscentrene være så store, at de indeholder mange forskelligartede arbejdsopgaver. Det gør det muligt at få de unge til at arbejde med de ting, som de ser et perspektiv i (Afdelingsleder, NDJ: 24 & 36; Jobkonsulent, NDJ: 22).

9.3.2 Nødvendige overordnede kontekster for virksomhedscentrene

Vi skal nu se på de kontekster, som er nødvendige for at jobcentrenes samarbejde med virksomhedscentre kan fungere så godt som muligt. Vi skal her se på (1) kontekster for mentoren, (2) kontekster for Jobkonsulenten og (3) hvorvidt der er behov for en indsats der supplerer virksomhedscentrene.

Mentors engagement og uddannelse:

Vores respondenter understreger, at mentorerne skal have den rigtige motivation, for at forløbet kan blive succesfuldt. Man skal ikke gøre det for blot at få ekstra gratis arbejdskraft, for det kræver mange ekstra ressourcer i hverdagen at have de unge ansat i virksomheden. Mentorerne skal i stedet gøre det pga. et personligt socialt engagement. De skal derudover selv tro på, at deres indsats kan gøre en forskel for de unge (Sagsbehandler 1, BIL: 90; Mentor, BIL: 82 & 104-106).

Mentorerne er blevet uddannet til opgaven med at tage sig af de unge. Det er Jobcenteret, der har ansvaret for denne uddannelse, og den beskrives som værende vigtig for at klæde mentorerne godt på til opgaven. Begge mentorer beskriver dog, at de ikke har fået noget ud af mentorkurset, fordi de vidste det hele i forvejen. Mentoren i Norddjurs ville ønske, at uddannelsen var på et højere niveau, så de tog højde for det niveau, som mentoren var på i forvejen, og også handlede om de unges forskellige diagnoser. Hun siger, at jo mere man ved, jo bedre kan man forstå de unge og hjælpe dem. Mentoren i Billund mener, at det at kunne arbejde med de unge, er et medfødt talent. Man kan derfor ikke lære det på et kursus (Mentor, BIL: 30-32; Afdelingsleder, NDJ: 84; Mentor, NDJ: 100, 154 & 160-162).

Et godt samarbejde med jobkonsulenten:

For det første er det vigtigt, at der er et godt samarbejde mellem mentoren på virksomhedscenteret og jobkonsulenten. Hvis ikke mentoren kan lide jobkonsulenten slutter samarbejdet hurtigt (Afdelingsleder, NDJ: 56; Jobkonsulent, NDJ: 2).

Det er forskelligt, hvor ofte mentoren skal være i kontakt med jobkonsulenten. I både Billund og

Norddjurs beskriver mentorerne, at de altid kan få fat på jobkonsulenten, hvis der er behov for det. Dette vurderes som en fordel (Mentor, BIL: 54; Mentor, NDJ: 94-96).

Mentoren fra virksomhedscenteret i Norddjurs beskriver, hvordan tillid er meget vigtigt i samarbejdet. Det er vigtigt for hende, at hun føler, at jobkonsulenten respekterer hende. Hvis ikke mentoren bliver behandlet som en ligeværdig, kan der ifølge hende let opstå konflikter. Mentoren i virksomhedscenteret i Norddjurs fortæller, at hun altid har følt, at jobkonsulenten fra Jobcenter Norddjurs respekterer hende. Hun har oplevet at jobkonsulenter der kommer fra andre kommuner, kun er interesserede i hurtige resultater og ikke, som jobkonsulenten fra Jobcenter Norddjurs, interesserede i de unges udvikling. Ifølge mentoren i Norddjurs er det vigtigste at udvikle de unge, og man skal ikke bare aktivere for aktiveringens skyld. Det er vigtigt at Jobkonsulenten signalerer dette, så mentoren føler, at arbejdet gør en forskel (Jobkonsulent, NDJ: 4 & 30; Mentor, NDJ: 106 & 120-124).

For det andet er det vigtigt, at Jobkonsulenten også har et godt samarbejde med jobcenterets sagsbehandlere. Også her er det vigtigt at der tillid, og at man hurtigt kan få fat i hinanden. Et godt samarbejde er vigtigt for at sikre, at der trækkes i den samme retning, og for at man kan få løst problemerne så hurtigt som muligt (Afdelingsleder, NDJ: 24; Jobkonsulent, NDJ: 12-14 & 36).

For det tredje beskrives det som meget vigtigt at der kun er tilknyttet én jobkonsulent til virksomhedscenteret for at gøre det så nemt som virksomheden som muligt. Mentoren i Billund fortæller, at hvis der var mere end en jobkonsulent, vil der være for meget administration i forhold til hvad man fik ud af at være virksomhedscenter. Mentoren i Norddjurs mener også, at det er vigtigt, at der kun er én jobkonsulent. Fordelen ved dette er at det letter kommunikationen, sikrer at der er en klar forventningsafstemning og at alle de unge som er i virksomhedscenteret, kan mødes med jobkonsulenten den samme dag. Det sidste mindsker mødeaktiviteten (Sagsbehandler 1, BIL: 70, Mentor, BIL: 42-44, Mentor, NDJ: 82-90).

For det fjerde er det vigtigt, at Jobkonsulenten har de rette kompetencer, og det er der ifølge mentoren fra Norddjurs, mange der ikke har. Ifølge jobkonsulenten i Norddjurs Kommune er det hans uddannelsesmæssige baggrund og omfattende erfaring med at arbejde med udsatte unge, der gør ham i stand til at flytte de unge mentalt. Hvis ikke han havde denne baggrund, ville det hele handle om, hvor mange timer de unge var aktiveret, og om hvorvidt de mødte til tiden. Han beskriver det dog også som en fordel, at jobkonsulenterne har en forskellig uddannelsesmæssig baggrund, fordi det øger sandsynlighed for, at kunne få et godt match mellem de unge og jobkonsulenterne. Endelig beskriver han, at det som jobkonsulent er vigtigt at have et stort netværk, og et dybdegående kendskab til lokalområdet (Jobkonsulent, NDJ: 2 & 28, Mentor, NDJ: 104).

Supplerende indsats:

Der er blandt vores interviewpersoner uenighed om, hvorvidt der skal være en supplerende indsats sideløbende med forløbet i virksomhedscenteret.

I Billund er holdningen at man skal have den sociale træning overstået inden de unge kommer ud i virksomhedscenteret, hvis en sådan er nødvendig. Det er jobcenterets sagsbehandlere der vurderer nødvendigheden af et socialt træningsforløb. De vil gerne kunne 'stå inde for' de unge, når de sender dem ud på virksomhedscenteret, fordi de er afhængige af samarbejdet

med virksomhederne. Rasmus, som var på virksomhedscenteret i Billund, var dog en gang om ugen i terapitimer på et behandlingssted for borgere med misbrugsproblemer, og beskriver dette som værende meget positivt (Sagsbehandler 1, BIL: 76 & 122; Mentor, BIL: 80-84 & 98, Rasmus, BIL: 62-66).

I Norddjurs er man mere positive overfor ideen om at have sociale træningsforløb sideløbende med indsatsen i virksomhedscenteret som led i et parallelt forløb. Mentoren beskriver således at der er nogle af de psykiske problemer som de unge kæmper med, som de ikke har kompetencerne til at løse på virksomhedscenteret. Hun oplever ofte at de unge efterspørger en hjælp som virksomhedscenteret ikke kan give dem, og hun mener derfor at en sideløbende indsats er en meget god ide. Teamlederen fra Norddjurs er enig i dette, men supplerer dog med at sige, at der også er en del unge, som det 'hænger ud af halsen' at lære nyt om deres sygdom (Teamleder, NDJ: 54; Mentor, NDJ: 34-36, 112 & 116).

Mentoren i Norddjurs fortæller at hun gerne vil inddrages i et parallelt forløb, hvis et sådant bliver indført, da hun kan se en række fordele, ved den vidensdeling der kunne opstå i forbindelse med sådanne forløb. Hun har ingen erfaringer med dette, til trods for Jobcenterets ambitioner om netop at føre en parallel indsats overfor de unge med psykiske lidelser. Mentoren i Billund har frabedt sig at have kontakt med andre end jobkonsulenten. Hun mener, i modsætning til mentoren i Norddjurs, at parallelle forløb kun vil føre til øget forvirring hos den unge (Mentor, BIL: 90-92; Mentor, NDJ: 152).

En måde at understøtte forløbet i virksomhedscenteret på er at tilknytte en social mentor til de unge. Den sociale mentor skal hjælpe de unge med at få de praktiske ting i hverdagen til at hænge sammen (Teamleder, NDJ: 52; Jobkonsulent, NDJ: 34; Mentor, NDJ: 164; Sagsbehandler 1, BIL: 98).

I Billund understreger man dog, at den sociale mentor under ingen omstændigheder skal blande sig i den virksomhedsrettede indsats (Sagsbehandler 1: 100-102). Som mentoren beskriver: *'... jeg har heller ikke min bankmand til at løbe rundt herude og lave aftaler med. Det gør man i sin fritid!'* (Mentor, BIL: 104).

9.4 OPSTILLING OG JUSTERING AF PROGRAMTEORIEN

I dette afsnit vil vi med udgangspunkt i de to ovenstående afsnit opstille programteoriene for hhv. parallelle forløb og forløb i virksomhedscentre. Vi vil derefter sammenligne disse programteorier med de indledende programteorier, som vi opstillede som en afslutning på vores metaevaluering, og diskutere ligheder og forskelle. Det interessante bliver i den forbindelse, om de nye programteorier stemmer overens med de indledende programteorier, sådan som vi forventede det med udgangspunkt i vores strategiske case-udvælgelse.

9.4.1 Programteori for parallelle forløb

Da vi opstillede den indledende programteori for de parallelle forløb havde vi ikke meget information om, hvad de reelt indeholdt. Vi opstillede dem derfor som en kombination af virksomhedsrettede forløb, jobsøgningskurser og vejledning samt mentorordninger/minerydning, dette til trods for, at vi fra effektstudierne vidste, at de parallelle forløb indeholdte flere aktiviteter end de ovenstående. Efter at have gennemført vores empiriske analyse, har vi nu fået en mere

detaljeret viden om, hvad de parallelle forløb kan indeholde, og hvordan de virker. Vi er derfor nu i stand til at opstille en mere nuanceret og udbygget programteori om de parallelle forløb. Der skal gøres opmærksom på, at virksomhedsrettede indsatser også er en del af de parallelle forløb. De indgår dog ikke i denne programteori, da vi har opstillet en programteori særskilt for virksomhedscentrene.

Vi skal først se på de overordnede kontekster, der er nødvendige for at de parallelle forløb fungerer hensigtsmæssigt og derefter på den egentlige programteori.

Tabel 19 De overordnede kontekster for parallelle indsatser:

Overordnede kontekster	
Tværfagligt samarbejde	a. Fælles mål om beskæftigelsesrettede indsatser
	b. Fælles forståelse af den unges problemer
	c. Fælles viden ex. gennem workshops eller brugerevalueringer
Tæt koordineret samarbejde mellem sagsbehandlere	a. Informationsudveksling gennem medarbejdermøder

Ovenstående tabel viser de overordnede kontekster, der skal være til stede, for at de parallelle forløb kan virke efter hensigten. Den første af disse er, at det skal være et godt samarbejde mellem medarbejderne, der er tilknyttet det parallelle forløb. Dette er især vigtigt, fordi disse medarbejdere kan være tilknyttet forskellige faglige professioner, og i nogle tilfælde være købt eksternt af jobcenteret til at være en del af forløbet. I den indledende programteori er det også en overordnet kontekst, at der skal være et godt tværfagligt samarbejde, og i begge programteorier understreges det, at det er vigtigt med en god informationsudveksling. Den indledende programteori beskriver, hvordan det tværfaglige samarbejde gør indsatsen mere helhedsorienteret. Med udgangspunkt i vores empiriske analyse kan vi bekræfte dette, da der på de parallelle forløb er tilknyttet flere forskellige fagprofessioner, der har ekspertviden om forskellige dele af de unges problemstillinger. Vi kan også bekræfte, at det er vigtigt, at alle disse fagprofessionelle har det samme beskæftigelsesrettede fokus. I den indledende programteori beskrev vi, hvordan det er vigtigt med faste handlingsplaner, for hvem der gør hvad, for at det tværfaglige samarbejde kan fungere. Vi er i den empiriske analyse i modsætning til dette kommet frem til at samarbejdet bedst styres gennem medarbejdermøder, hvor de forskellige parter, der har ansvaret for de unge, løbende mødes og taler om, hvordan man bedst tackler de udfordringer, der måtte opstå. Dette øger respekten og forståelsen mellem de forskellige fagprofessioner, og øger samtidig fleksibiliteten i opgaveløsningen. Som det sidste kom beskrev vi i den indledende programteori, hvordan det er vigtigt med en tovholder i indsatsen. I den empiriske analyse har vi fundet ud af, at tovholderfunktionen er særlig vigtig for, at indsatsen løbende kan tilpasses de enkelte unges behov.

Tabel 20 **Programteori for parallelle forløb (empirisk analyse)**

Virksom mekanisme	Nødvendig kontekst	Delmål
Psykolog/psykoterapeut:		
Afklaring af psykiske begrænsninger	a. Psykologsamtalerne er særlige virkningsfulde i opstarten og som introduktion til aktiveringsindsatsen. Særligt for unge med angst.	Øget selvforståelse ift. muligheder/begrænsninger og tryghed ift. forståelse
Tilegne sig redskaber til at kunne håndtere psykisk lidelse	b. Psykologsamtalerne er særlige virkningsfulde til opfølgning under virksomhedspraktikken.	Opnå evnen til at have et job til trods for psyk. lidelse
Øvelse af sociale kompetencer i en gruppe		Opnå evnen til at kunne indgå i fagligt fællesskab
Holdundervisning:		
Undervisning i arbejdsmarkedsforhold	a. Holdundervisningen henvender sig til unge, som endnu ikke har sociale evner og selvtillid nok til at komme i virksomhedspraktik.	Viden om arbejdsmarkedet
Refleksion om fremtiden	b. Unge som kommer i holdundervisning, skal psykisk klare at møde op flere gange om ugen.	Afklaring om udd. eller job
Minerødning	c. Unge som kommer i holdundervisning skal kunne sidde i en klasse med 15-20 andre unge med andre diagnoser end dem selv.	Fjerne de praktiske udfordringer der forhindrer beskæftigelse
Øvelse af sociale kompetencer i en gruppe	d. Underviseren til holdundervisningen skal have evnerne til at kunne skabe en positiv dynamik imellem eleverne og sikre, at de unge har det godt i hinandens selskab.	Opnå evnen til at kunne indgå i fagligt fællesskab
Krav om mødedeltagelse		Tager ansvar og bliver stabil
Motivationssamtaler:		
Engagement i den unge	a. Motivationssamtalerne skal foregå, når de unge støder på konkrete udfordringer i aktiveringsindsatsen.	Motivation og engagement
Tiltro til den unge	b. Motivationssamtalerne skal foregå, når de unge har behov for optrapning af krav.	Får håb og tiltro til at kunne flytte grænser
	c. Opfølgning skal foregå hyppigt, helst ugentligt.	
	d. Kontaktpersonen engagement og tiltro til de unge skal være ægte også i perioder, hvor der er nedgang og modstand fra de unges side.	
	e. Kontaktpersonen skal have en stærk psyke og en positiv tilgang til de unge.	
	f. Hvis kontaktpersonen identificere, at elementer i den parallelle indsats ikke er virksomt overfor den unge, skal jobkonsulenten kunne koordinere indsatsen, så den passer til den unges behov.	
	g. Kontaktpersonen skal løbende udveksle informationer med sine kollegaer, særlig psykolog/psykiater, om den unges kompetencer og psykiske grænser.	
	h. Kontaktpersonen skal hurtigt informeres af sine kollegaer, hvis de mener, den unge har behov for motivationssamtale.	
Sociale mentorer:		
Minerødning	a. Den sociale mentor er særlig virksom overfor udsatte unge under 25 år.	Fjerne de praktiske udfordringer der forhindrer beskæftigelse
Øvelse af sociale kompetencer	b. Den sociale mentor skal have en pædagogisk eller socialpsykiatrisk baggrund.	Opnå evnen til at kunne indgå i fagligt fællesskab
	c. Den sociale mentor og den unge skal have en god kemi med hinanden.	
	d. Jobcentret skal kunne have flere sociale mentorer at vælge imellem.	
	e. Den sociale mentor er særlig virkningsfuld til opfølgning under virksomhedspraktikken.	
Motion:		
Lindring af smerter	a. Motionstilbuddet skal presse og rykke de unge, og må ikke være for blid og omsorgsfuld.	Opnår overskud til aktivering, udd. eller job
Træner mødestabil	b. Unge med overvægt har gavn af motion, hvor de kan tabe sig.	Tager ansvar og bliver stabil
Får kontrol over den psykiske udfordring via træning	c. Unge med ADHD har gavn af hårdere former for træning såsom crossfit eller boksning.	Opnår overskud til aktivering, udd. eller job
Misbrugsbehandling:		
Behandling	a. Der skal være en glidende overgang fra jobcenter til rusmiddelscenteret.	Fjerne det misbrug der forhindrer beskæftigelse
	b. Hvis de unge kommer på virksomhedspraktik efter endt forløb hos rusmiddelscenter, skal der foregå ugentlig opfølgning på behandlingsstedet.	

Når vi sammenligner den ovenstående programteori med vores indledende programteori om parallelle forløb kan vi identificere en række ligheder, men den ovenstående programteori indeholder også ny viden.

I den indledende programteori beskrev vi for det første, at målet med afklaringsamtaler er at give de unge håb og tiltro til at kunne flytte deres grænser og at lære de unge at kommunikere deres behov og begrænsninger. I den nye programteori kan vi se, at de unge både får afklaring gennem samtaler med (1) en psykolog/psykoterapeut, (2) en kontaktperson, (3) en social mentor samt (4) gennem holdundervisning med ligesindede unge. Disse fire aktiviteter udløser hver for sig forskellige virksomme mekanismer, som giver de unge forskellige typer af afklaring, eks. forståelse for psykisk lidelse, viden om arbejdsmarkedet og afklaring om fremtidigt job eller uddannelse, under en række givne kontekster. Vi har derfor nuanceret, hvordan afklaring virker i de parallelle forløb.

De fire ovenstående aktiviteter giver dog også de unge mere end afklaring. Her kan eks. nævnes social træning der gør det muligt for de unge, at kunne indgå i et fagligt fællesskab, øget motivation og engagement, og at de unge i højere grad tager ansvar og bliver mødestabile. I den indledende programteori beskrev vi som det andet, at det er vigtigt at sagsbehandlerne har de rette kompetencer. Dette gør sig også gældende i den ovenstående programteori, men det er ikke længere specifikt gældende for sagsbehandlerne. I stedet beskrives det om kontekster at kontaktpersonerne, den sociale mentor og de personer der har ansvaret for holdundervisningen skal have de rette kompetencer til at kunne samtale med og motivere de unge. Dette betyder ikke kun den rette viden/uddannelse, men i høj grad også den rette indstilling og personlighed. I den indledende programteori beskrev vi, i forlængelse af dette, at der bør være én kontaktperson, som fører afklarings- og motivationssamtalerne med de unge. I den empiriske analyse viser det sig, at hvis man skal drage fordel af de forskellige fagligheder i den parallelle indsats skal man gå på kompromis med dette. I nogle tilfælde vil det være fornuftigt, at sagsbehandleren holder de opfølgende motivationssamtaler, mens det i andre tilfælde bør være den sociale mentor eller holdunderviseren.

I den indledende programteori beskrev vi som det tredje, hvordan man kan bruge mentorer som en del af et parallelt forløb. Dette går igen i den nye programteori. Vi har dog her tilføjet, at mentoren udover minerydning, også bidrager med en social indsats, som træner at den unge kan indgå i et fagligt fællesskab.

Som det sidste opstillede vi i den indledende programteori, hvordan den rette timing og fleksibilitet er afgørende for at de parallelle forløb bliver virkningsfulde. I den nye programteori optræder timing og fleksibilitet, som kontekster der skal være til stede, for at enkelte af de virksomme mekanismer bliver udløst.

Som noget nyt i den ovenstående programteori beskriver vi, hvordan motion og misbrugsbehandling kan være vigtige elementer i et parallelt forløb, og hvordan disse aktiviteter virker under de rette kontekster.

9.4.2 Virksomhedscentre

Det skal her bemærkes, at den indledende programteori vi opstillede som en konklusion på vores metaevaluering både omhandler virksomhedspraktik, virksomhedscentre og løntilskud. Den programteori vi har opstillet i den nedenstående tabel omhandler kun aktive forløb i virksom-

hedscentre, da disse i vores to case-kommuner blev beskrevet som særligt anvendelige overfor målgruppen, netop fordi de har en særligt støttende funktion. Programteorien om virksomhedscentre er derfor mere specifik i forhold til vores målgruppe. I det følgende vil vi sammenligne den indledende programteori med den nye programteori.

Vi skal først se på de overordnede kontekster der er nødvendige for at virksomhedscentrene fungerer hensigtsmæssigt, og derefter på den egentlige programteori.

Tabel 21 De overordnede kontekster for virksomhedscenter:

Overordnede kontekster	
Mentorens rolle:	a. Den rette motivation til at arbejde med de unge. b. Uddannelse eller medfødt talent til at arbejde med de unge.
Jobkonsulentens rolle:	a. Godt samarbejde mellem Jobkonsulent og virksomhedscenter. b. Godt samarbejde mellem Jobkonsulent og sagsbehandlere. c. Der skal kun være tilknyttet én Jobkonsulent til hvert virksomhedscenter. d. Jobkonsulenten skal have kompetencer til at arbejde med de unges personlige udvikling.
Supplerende indsats:	a. Indsatsen i Virksomhedscenteret kan hvis det er nødvendigt suppleres med en tilknyttet social mentor. Denne mentor må dog ikke blande sig i forløbet på virksomhedscenteret.
Typer af ledige:	a. Der skal være det rette match mellem de unge og virksomhedscenteret. Sandsynligheden for dette øges, hvis virksomheden er stor, og der derfor er flere afdelinger de unge kan arbejde i og mange forskellige arbejdsopgaver.

Hvis vi sammenligner disse overordnede kontekster, med de nødvendige kontekster vi opstillede i den indledende programteori, kan vi se at disse i høj grad afspejler hinanden, men at den nye programteori udbygger den eksisterende viden på området.

I den indledende programteori beskrev vi for det første, hvordan det kan være en nødvendig kontekst, at der er en mentor tilknyttet den ledige til at understøtte forløbet i en virksomhed. På et virksomhedscenter er mentorrollen en fast integreret del af forløbet. Vi kan i den nye programteori supplere med viden om hvilke krav denne mentor skal opfylde, for at forløbet bliver virkningsfuldt. I nogle tilfælde kan det derudover være nødvendigt at supplere indsatsen i virksomhedscenteret med en social mentor, der kan hjælpe de unge med problemer af en mere praktisk karakter. Hvis man gør dette, er det dog vigtigt at denne sociale mentor, ikke møder op på virksomhedscenteret, og dermed forstyrrer de unge i deres arbejdsdag.

I den indledende programteori beskrev vi for det andet, hvordan et godt samarbejde mellem jobcenteret og virksomheden er afgørende for, at forløbet kan blive succesfuldt. I forhold til virksomhedscentrene er det jobkonsulenten der har ansvaret for dette samarbejde, og vi kan bekræfte at et godt samarbejde er en afgørende kontekst. Jobkonsulenten skal have et godt samarbejde med mentoren på virksomhedscenteret, og det er i den forbindelse vigtigt, at der kun er tilknyttet én jobkonsulent til hvert virksomhedscenter. Jobkonsulenten skal derudover have et godt samarbejde med sagsbehandlerne i jobcenteret, og have kompetencer der gør det muligt at arbejde med de unges personlige udvikling.

I den indledende programteori beskrev vi for det tredje, at der skal være et godt match mellem virksomhed og ledig, og at der skal være mulighed for forskellige arbejdsfunktioner i virksomheden. Vi kan bekræfte, at dette også er en nødvendig kontekst, for at et virksomhedscenter kan virke efter hensigten.

Endelig beskrev vi i den indledende programteori, at det er vigtigt at de virksomheder som de unge sendes ud i, har ressourcerne og evnerne til at integrere de unge på arbejdspladsen. I virksomhedscentrene er man vant til at arbejde med udsatte unge, og derfor ligger denne kontekst implicit i selve konstruktionen af virksomhedscentrene.

Tabel 22 Programteori for virksomhedscenter

Virksom mekanisme	Nødvendig kontekst	Delmål
Øget selvværd	a. Der skal tages individuelt hensyn til den unge. Dette kræver viden om de unges problemstillinger. b. Mentoren skal have tid til at snakke med den unge når behovet opstår c. Mentoren skal se bort fra fortidens fejl (misbrug, kriminalitet mv.) d. Kun én jobkonsulent tilknyttet den unge e. Rette match mellem den unge og jobkonsulenten	Tro på egne evner
Socialisering i job	a. De medarbejdere der arbejder sammen med den unge skal have en forståelse for de unges problemstillinger. b. Den unges skånehensyn skal respekteres. Løbende vurdering om den unge er på 'den rette hylde'. c. Unge kan have en type af problemer der gør enkeltmandspraktikker mere fordelagtige.	Indgår i fagligt fællesskab
Myndiggørelse	a. Trinvis optrapning af krav til den unge. b. Kravene skal tilpasses individuelt under hensyn til personlighed og ikke diagnose. c. Hurtig og effektiv kontakt mellem mentor og jobkonsulent. d. Sanktionering hvis den unge ikke møder på, efter et fagligt skøn. Kan virke demotiverende.	Tage ansvar og blive stabil
Erhvervserfaring	a. Mentoren skal have overblik over alle arbejdsopgaver i virksomheden så det sikres at den unge placeres det rigtige sted med de rigtige arbejdsopgaver og kolleger. b. Fleksibilitet der sikrer at man hurtigt kan flytte den unge til andre opgaver/afdelinger. c. Det rette flow af arbejdsopgaver. Eksempelvis kan en person med ADHD ikke strukturere en hel arbejdsdag på egen hånd.	Øgede faglige kompetencer
Refleksion om fremtiden	a. De unge skal placeres i virksomhedscentre indenfor et brancheområde, hvor de kan se sig selv komme videre. b. Højt volumen af forskellige arbejdsopgaver på virksomhedscenteret.	Afklaring om udd. eller job

I forhold til den indledende programteori kan vi se, at de delmål vi opstillede der, stemmer overens med de delmål vi har identificeret i den empiriske analyse. Vi kan således bekræfte, at de delmål man ønsker at opfylde, hvad enten der er tale om et virksomhedscenter eller en enkeltmandspraktik, er, øget tro på egne evner, at kunne indgå i et fagligt fællesskab, at de unge tager ansvar og bliver stabil, øgede faglige kompetencer, og afklaring i forhold til uddannelse og job.

Det nye vi har fundet frem til med den endelige programteori, er for det første en detaljeret viden om, hvilke virksomme mekanismer der udløser delmålene. I den indledende programteori skrev vi, at virksomhedsrettede forløb var den virksomme mekanisme, der udløste delmålene. Vi kan nu nuancere dette, ved at sige, hvilke elementer ved den virksomhedsrettede indsats, der udløser delmålene. Vi kan med andre ord sige mere specifikt, hvad de virksomme mekanismer er. For det andet har vi fundet frem til, hvilke kontekster, der skal være til stede for at disse virksomme mekanismer kan udløse delmålene.

10/

KONKLUSION

Formålet med dette speciale har været at besvare problemformuleringen: 'Hvordan kan kommunernes aktive indsatser bedst modvirke, at særligt udsatte ledige under 40 år får tilkendt førtidspension?'

Udgangspunktet for besvarelsen af dette spørgsmål har været at udarbejde programteorier for, hvad der virker under hvilke omstændigheder i aktiveringsindsatsen overfor udsatte unge med psykiske lidelser. Programteorien er et teoretisk værktøj, der fordrer at opsplutte indsatsen i virksomme mekanismer, nødvendige kontekster og delmål. Det endelige mål med aktiveringsindsatsen er at få de unge ud af kontanthjælpssystemet og ind i beskæftigelse eller ordinær uddannelse. For at opnå dette er det vigtigt, at kommunernes aktiveringsindsatser fører til en række delmål. Disse delmål opnås ved, at der udløses en række virksomme mekanismer. Det vil sige, at de unge gennemgår en positiv indre udvikling. Denne positive udvikling kan dog kun ske, hvis de rigtige kontekster er til stede.

Programteoriene er for det første udviklet på baggrund af en metaevaluering af effektstudier om og procesevalueringer af aktiveringsindsatsen overfor udsatte ledige, og for det andet med udgangspunkt i en empirisk analyse gennemført i Jobcenter Billund og Jobcenter Norddjurs. To case-kommuner, som begge har opnået særligt gode resultater i en benchmark-analyse, som vi har gennemført for at kunne sammenligne resultaterne af kommunernes beskæftigelsesindsats overfor ledige placeret i matchgruppe 2 og 3.

10.1 RESULTATER

Vores metaevaluering af effektstudierne viste indikationer på, at aktiveringsindsatser, der overordnet set kan indplaceres under kategorierne (1) jobsøgningskurser og vejledning, (2) parallelle forløb, og (3) virksomhedsrettede forløb, har en positiv effekt på selvforsørgelsesgraden efter endt aktivering. Med udgangspunkt i metaevalueringen af processtudierne opstillede vi programteorier for disse indsatser. Disse programteorier repræsenterer den viden man har om, hvordan en succesfuld aktiveringsindsats skal sammensættes.

I den empiriske analyse testede vi disse indledende programteorier ud fra en forventning om, at man i kommuner, der opnår gode resultater, følger principperne bag programteoriene fra vores metaevaluering. I den empiriske analyse opstillede vi programteorier for to forløb, der i de to case-kommuner uafhængigt af hinanden blev fremhævet som særlige virksomme i aktiveringsindsatsen rettet mod udsatte unge med psykiske lidelser. Der var her tale om (1) parallelle forløb og (2) forløb på virksomhedscentre.

Vi har fundet ud af, at det er mest virkningsfuldt at sende udsatte unge ud på en rigtig virksomhed så hurtigt som muligt. Hvor hurtigt og hvordan dette skal ske, afhænger imidlertid af de unges tilknytning til arbejdsmarkedet og graden af deres psykiske udfordringer.

Hvis de unge kan møde nogenlunde stabilt og forstå de overordnede sociale spilleregler på en arbejdsplads er det ofte mest virkningsfuldt at sende de unge ud på et virksomhedscenter, hvor arbejdsgivere og ansatte ved, hvordan man skal integrere og arbejde med unge, der har en psykisk lidelse. Kan de unge ikke det, er en parallel indsats nødvendig. Her bliver de unge i stand til at gennemføre en virksomhedspraktik ved at komme på understøttende sociale træningsforløb forud for eller sideløbende med selve virksomhedspraktikken.

Vi kan nu sige, hvilke delmål jobcentrene skal være opmærksomme på at opnå, når de aktiverer unge med psykiske lidelser med det formål at bringe dem i ordinær beskæftigelse eller uddannelse.

De delmål vi har identificeret er: Tro på egne evner, indgå i fagligt fællesskab, tage ansvar og blive mødestabile, øget faglig kompetence og erfaring, afklaring om uddannelse og job, evne til at håndtere den psykiske lidelse, tillid til beskæftigelsessystemet, viden om arbejdsmarkedet, hverdagsmestring, motivation og engagement, og afrusning.

For at opnå disse delmål skal følgende kontekster være til stede i forbindelse med de parallelle forløb:

- De unge skal have ugentlige samtaler med en psykolog/psykoterapeut. Dette er særligt virksomt i opstarten af forløbet og under opfølgningen på virksomhedspraktikken.
- Unge der endnu ikke går på virksomhedspraktik sideløbende med det sociale træningsforløb kan have gavn af at komme på holdundervisning, hvor de bl.a. får trænet deres mødestabilitet samt faglige og sociale kompetencer.
- Kontaktperson er nødvendig for at kunne bevare motivationen for alle udsatte unge på det parallelle forløb. Her er det særligt nødvendigt at have en positiv indstilling til de unges evner.
- Motion kan hjælpe med både fysiske og psykiske udfordringer. Den skal dog tilpasses i forhold til den enkeltes behov.
- Den sociale mentor skal særligt anvendes overfor unge under 25 år, som har behov for personlig støtte og struktur i hverdagen. Den sociale mentor er særlig virkningsfuld under virksomhedspraktikken.
- Hvis det tværfaglige samarbejde skal være succesfuldt skal alle faggrupper arbejde mod et fælles beskæftigelsesrettede mål.
- Et parallelt forløb kræver som det sidste, at dette hurtigt og fleksibelt kan tilpasses i takt med at de unges behov ændrer sig.

For at indsatsen i virksomhedscentrene kan være virksom skal følgende kontekster være til stede:

- Virksomhedsmentoren skal have den rette motivation og uddannelse.
- Der skal kun være tilknyttet én jobkonsulent pr. virksomhedscenter og denne skal være god til at samarbejde og arbejde med de unges udvikling.
- Forløbet i virksomhedscenteret kan hvis det er nødvendigt suppleres med støttende tilbud.
- Der skal være det rette match mellem den unge og virksomhedscenteret.
- Der skal stilles krav til de unge, og disse skal optrappes trinvist så der løbende sker en udvikling.
- Der skal være en bred vifte af arbejdsopgaver i virksomhedscenteret, så uafklarede unge kan afprøve forskellige jobmuligheder, med mindre den unge allerede er afklaret om fremtidige jobønsker.

En detaljeret gennemgang af specialets resultater kan ses i afsnit 9.4.

10.2 KRITIK AF PROJEKTETS RESULTATER

Efter i det ovenstående at have præsenteret vores vigtigste resultater, skal vi nu tage de kritiske briller på og diskutere, hvordan vi med et alternativt evalueringsdesign kunne have styrket vores resultater.

En åbenlys kritik af vores resultater er, at vi ikke måler, om de indsatser vi opstiller programteori-er for rent faktisk har en positiv beskæftigelseseffekt. Vi tager det så at sige for gode varer, at

vores respondenter i vores udvalgte case-kommuner ved, hvad de taler om, når de beskriver de indsatser, som er virkningsfulde overfor unge kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser. Vi har i vores evaluering argumenteret for, at man bør koble den realistiske evaluering med effektstudier, så man både ser om en given aktiveringsindsats virker, men også hvorfor den virker og under hvilke omstændigheder.

I vores metaevaluering af den eksisterende viden på området gennemførte vi denne kobling, men dette var af praktiske hensyn ikke muligt i forbindelse med vores empiriske analyse. Vi kommer derfor ikke uden om, at vi ikke med sikkerhed kan konstatere, at der er evidens for, at de programteorier vi har opstillet for parallelle forløb og for virksomhedscentre, repræsenterer en virkningsfuld aktiveringsindsats overfor unge kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser. Man kan altså med andre ord kritisere evalueringens interne validitet i den forstand, at vi siger, at vi måler 'den gode aktiveringsindsats' uden i virkeligheden at være fuldstændig sikre på, at vi rent faktisk også gør det. Vi vil dog her pege på to argumenter, der taler for, at vores opstillede programteorier rent faktisk repræsenterer en virksom aktiveringsindsats.

For det første har vores respondenter i den empiriske analyse stor erfaring med at føre en beskæftigelsesrettede indsats overfor udsatte unge med psykiske lidelser. Igennem deres arbejde har de således gjort sig en række erfaringer med, hvilke indsatser der virker og, hvilke indsatser der ikke virker. Det samme kan siges om beskæftigelsesmedarbejderne i landets øvrige kommuner, men her har man ikke nødvendigvis opnået gode resultater i indsatsen. Det har man, jf. vores case-udvælgelse, i Norddjurs- og Billund Kommune, og det betyder, at de erfaringer, som beskæftigelsesmedarbejderne har gjort sig her, hænger sammen med en indsats, som har givet gode resultater.

For det andet bekræfter vores resultater den tidligere forskning på området, som også har beskrevet, at parallelle forløb og forløb i virksomhedscentre er virkningsfulde overfor unge ledige med psykiske lidelser. At vores resultater ikke afviger fra den tidligere forskning, understøtter, at det er en virksom indsats, vi har opstillet programteorier for.

Man kan dog diskutere, om vi i vores empiriske analyse i tilfredsstillende grad tester den eksisterende forskning på området. Det vil altså med andre ord sige, om den eksterne validitet, som vi med inspiration fra Yin (2008) og Flyvbjerg (2006) definerer som analytisk-frem for statistisk, er tilfredsstillende.

Vi kunne uden tvivl have lavet en bedre test af den eksisterende forskning på området, hvis vores case-studie også havde indeholdt en case-kommune, der havde opnået dårlige resultater i aktiveringsindsatsen overfor unge ledige med psykiske lidelser. Da vi ikke har en sådan case med, ved vi ikke, om man fører den nøjagtig samme aktiveringsindsats i kommuner, der opnår dårlige resultater – et resultat, der i høj grad ville udfordre vores teori om hvilke indsatser, der fører til gode resultater.

Det har desværre ikke været muligt at inddrage en case-kommune, der har opnået dårlige resultater, da ingen af disse havde tid til at deltage i vores analyse. At det er lettere at skabe kontakt til kommuner, som har opnået gode resultater, kommer i den forbindelse ikke som nogen overraskelse.

Der er dog to fordele ved den måde som vores case-studie er sammensat på, som styrker den eksterne validitet. For det første er det afgørende, at vi tester den eksisterende forskning på

området med udgangspunkt i programteorier, der rent faktisk fører til en virksom indsats, og det har derfor været en fordel at se på to best-cases.. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at programteorierne netop er teorier om, hvordan den succesfulde aktiveringsindsats virker. Disse teorier kan enten være gode eller mindre gode, og det er derfor en udfordring at finde en programteori, der rent faktisk fører til en virksom indsats. Der er størst sandsynlighed for at finde en sådan i kommuner, der har opnået gode resultater i aktiveringsindsatsen. I kommuner, der har opnået dårlige resultater, vil der også være en programteori, men denne vil enten være forkert, da den ikke fører til gode resultater, eller der vil alternativt være ydre faktorer der har gjort, at selvom programteorien er sand, så har kommunen opnået dårlige resultater.

Derudover har det, at vi kun ser på to cases, også været en fordel, da det rent ressourcemæssigt har gjort os i stand til at opstille en mere detaljeret og nuanceret programteori i de to udvalgte cases. Dette er en åbenbar fordel i forhold til den eksterne validitet.

Opstilling af indikatorer for delmålene

En anden måde at sikre den interne validitet på er at opstille indikatorer for de delmål man finder frem til i programteorierne. Delmålene er ofte svære at måle direkte for sig selv, og derfor kan man i stedet opstille en række indikatorer for dem. Et undersøgelsesdesign kunne derfor være at fokusere undersøgelsen på én aktiveringsindsats i én kommune, som man eksempelvis har en forventning eller viden om er særlig virksom. For at måle om en aktiveringsindsats fører til en opnåelse af et delmål, eksempelvis øget selvtillid, kræver det, at man arbejder med et longitudinalt design. Man kan således måle selvtillid ud fra en række indikationer før og efter en aktiv indsats. Man vil først nu kunne måle, om indsatsen har ført til en øget selvtillid hos de ledige. En måling af beskæftigelsesgraden efter endt aktivering kan derefter påvise, om dem der oplevede øget selvtillid også er de personer, der kommer i job eller uddannelse. Dette ville styrke den interne validitet, fordi man således kan påvise, at de opstillede delmål resulterer i en succesfuld aktiveringsindsats. Bredgaard (2011) foreslår i sin håndbog om virkningsevaluering ligeledes at opstille målbare indikatorer for aktiveringsindsatsen.

10.3 ERFARINGER MED AT BRUGE REALISTISK EVALUERING

Som en afslutning på specialet vil vi beskrive de erfaringer, vi har gjort os ved at arbejde med realistisk evaluering på beskæftigelsesområdet.

Hvordan sammensættes programteorien?

Et spørgsmål, vi ofte har stillet os selv i arbejdet med realistisk evaluering, er, om der findes én sand programteori, og i givet fald, hvem der har denne. Ifølge Pawson & Tilley (2004: 3) skal programteorierne betragtes som opfattelser hos de centrale aktører om, hvilke problemer der findes, og hvad der skal til for at løse dem. Man kan i den forbindelse godt forestille sig, at de ansatte i et jobcenter vil have forskellige programteorier, der er i konflikt med hinanden.

Da vi påbegyndte arbejdet med den realistiske evaluering, havde vi en forventning om, at vi kunne opstille én programteori for hver respondent, og vi forventede at have en ekstra dimension med i analysen i form af et implementeringsperspektiv.

Vi fandt dog hurtigt ud af, at dette er meget vanskeligt at gennemføre i praksis, da det er meget ressourcekrævende at opstille en programteori. I de første interviews fik vi viden om, hvordan indsatsen overordnet set er sammensat, men dette var ikke tilstrækkelig information til at lave en egentlig programteori, og vi fandt efterfølgende ud af, at der var en del huller i vores forståelse af aktiveringsindsatsen. Vi har derfor fundet ud af, at hvis man skal opstille en programteori for hver enkelt interviewperson, så kræver det meget lange interviews og formegentlig også flere på hinanden følgende interviews med den samme person.

Vi valgte derfor at lægge vores strategi om, så vi lod de resterende interviews være drevet af den viden, som vi har indsamlet undervejs i interviewprocessen. Interviewene supplerer således hinanden, og danner til sammen én samlet programteori. Man kan derfor sige, at også vores empiriske analyse er inspireret af Pawsons tanker om den realistiske syntetisering, som vi gjorde brug af i forbindelse med vores metaevaluering af den eksisterende litteratur på området.

At vi har opstillet programteorien på denne måde, har ikke haft betydning for besvarelsen af vores problemformulering, da denne ikke har et implementeringsperspektiv.

De praktiske erfaringer

I arbejdet med at opstille programteorien har vi erfaret, at der kan være udfordringer forbundet med at begreberne virksom mekanisme, nødvendig kontekst og delmål, hentet fra teorien om den realistiske evaluering. Problemet er, at disse begreber ofte flyder sammen, og derfor kan være svære at adskille fra hinanden.

Vi har i vores speciale opstillet mekanismerne, konteksterne og delmålene på en måde, som vi synes er meningsfuld. Andre ville måske have gjort det på en anden måde. Dette ser vi dog ikke som et stort problem, da vi mener, at pointen med de tre nævnte begreber netop er, at de er redskaber til at systematisere den indsamlede empiri. I arbejdet med en realistisk evaluering er det afgørende derfor efter vores mening, at resultaterne bliver præsenteret på en overskuelig og intuitiv måde.

Efter at have læst litteraturen om realistisk evaluering brugte vi meget tid på ud fra tænkte eksempler at diskutere de teoretiske begreber med en intention om at få dem defineret, inden vi påbegynde analysearbejdet. I bagklogskabens lys kan vi se, at det først giver mening at bruge ressourcer på denne type diskussioner, når man har indsamlet empirien og kan bruge konkrete eksempler derfra som udgangspunkt for diskussionerne.

Især to ting har vist sig som værende positive ved at arbejde med realistisk evaluering som et værktøj til at analysere den aktive arbejdsmarkedspolitik.

For det første er det et godt redskab til at systematisere den indsamlede empiri på og dermed sikre, at man får en nuanceret og dybdegående viden om virkningerne af en aktiv indsats på beskæftigelsesområdet.

For det andet har den realistiske evaluering den klare styrke, at den kan hjælpe med at besvare spørgsmålet hvad der virker, hvordan og under hvilke omstændigheder. I klassiske effektstudier besvares spørgsmålet, om en indsats virker. Om indsatsen virker er selvsagt et meget vigtigt undersøgelsesspørgsmål, men hvordan og under hvilke omstændigheder en indsats virker kan være mere relevante spørgsmål at kende svaret på, hvis man som praktiker ønsker at konstruere

en virkningsfuld aktiveringsindsats. I dette tilfælde er det ikke nok at have en viden om, at eksempelvis virksomhedscentre har en positiv effekt. I oprettelsen af disse er en viden, om hvilke dele af indsatsen, der er virksomme og under hvilke omstændigheder, at en række delmål bedst kan opnås, meget centrale emner at være bevidste om.

LITTERATURLISTE

LITTERATURLISTE

- Abbott, A. (1988): *The System of Professions. An Essay of the Division of Expert Labour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Agresti, A. & Finlay, B. (2009): *Statistical methods for the social science*. Prentice Hall.
- AKF (Anvendt Kommunal Forskning): www.kora.dk.
- Ankestyrelsen. Tal fra Ankestyrelsen: www.ast.dk
- Antoft, R. & Salomonsen, H.H (2007): 'Det kvalitative casestudium – introduktion til en forskningsstrategi' i Antoft, R., Jacobsen, M.H., Jørgensen, A. & Kristiansen, S. (red.): *Håndværk & Horisonter – Tradition og nytænkning i kvalitativ metode*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen: www.ams.dk.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen 2010. Notat – Beskæftigelsesministerens mål 2011.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011. Notat – Beskæftigelsesministerens mål 2012.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009). *Ny matchmodel – sådan og derfor*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- BEK nr. 1416 af 23/12/2012 – 'Bekendtgørelse om kommunernes ret til refusion af udgifterne til kontanthjælp, revalideringsydelse, sygedagpenge, ledighedsydelse og ressourceforløbsydelse til personer, der deltager i tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller til sygedagpengemodtagere, der gradvist vender tilbage i arbejde'.
- Beskæftigelsesministeriet (2006a): 'Ny chance til alle. Toårig indsats skydes i gang – flere langvarigt ledige skal i arbejde'. Pressemeddelelse. Den 03.07.06. URL: <http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2006/0703%20NY%20CHANCE%20TIL%20ALLE.aspx>
- Beskæftigelsesministeriet (2006b): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen. (Kap. 7-8).
- Beskæftigelsesministeriet (2012a): *Aftale om reform af førtidspension og fleksjob*. URL: <http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Reform%20af%20foertidspension%20og%20fleksjob.aspx>
- Beskæftigelsesministeriet (2012b): 'Bredt forlig om førtidspension og fleksjob: Flere skal være en del af arbejdsfællesskabet'. Pressemeddelelse. Den 30.06.12. URL: <http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2012/06/Bredt%20forlig%20om%20foertidspension%20og%20fleksjob.aspx>
- Bhatti, Y, Foss Hansen, H & Rieper, O. (2006): *Evidensbevægelsens udvikling, organisering og arbejdsform. En kortlægningsrapport*. København: AKF Forlaget.

Boll Hansen, E., Frimodt Hansen, L. & Fritjof Krassel, K. (2010): Kommunernes tilrettelæggelse af sagsforløb ved afgørelse af førtidspension og fleksjob. AKF: København K.

Bredgaard, T. (2013): 'Evaluating Active Labour Market Policies: What Works'. Udgivet.

Bredgaard, T. (2011): 'Håndbog i virkningsevaluering – Indenfor beskæftigelsesområdet'. Beskæftigelsesregion Nordjylland

Bredgaard, T., Jørgensen, H.H., Madsen, R., Rye Dahl, M. & Hansen, C. (2011): Hvad virker i aktiveringsindsatsen? Beskæftigelsesregion Nordjylland.

Bredgaard, T., & Larsen, F. (2006). Udlicitering af beskæftigelsespolitikken: Australien, Holland og Danmark - Markedets usynlige eller statens synlige hånd? København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Bryman, A & Cramer, D. (2009): Quantitative data analysis with SPSS – a guide for social scientists. Routhledge.

Bryman, A. (2008): Social Research Methods – 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press.

Caswell, D. (2005): Handlemuligheder i socialt arbejde – Et casestudie af kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet. København K: AKF-forlaget.

Caswell, D., Kleif, H.B., Thuesen, S.L. & Dall, T. (2012): Veje til førtidspension – En undersøgelse af fire kommuner i Region Midt. København K: AKF-forlaget.

Christenssens, T. & Nordentoft, M. (2011): Review om effekter af beskæftigelsesindsatser til personer med svær psykisk sygdom.

Cook, T.D. (2000): 'The False Choice Between Theory-Based Evaluation and Experimentation' i New Directions for Evaluation. No. 87.

COWI (2009): Unge på offentlig forsørgelse i Midtjylland – barriere i forhold til uddannelse og job. COWI.

Dahler-Larsen, P. & Larsen, F. (2001): 'Anvendelse af evaluering – Historien om et begreb, der udvider sig' i Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H. K. (red.), Tendenser i evaluering (s. 211-220). Odense: Odense Universitetsforlag.

Dansk Socialrådgiverforening (2012): 'Høringssvar vedr. fleksjob og førtidspension'. URL: <http://www.socialrdg.dk/Default.aspx?ID=6286>

Deloitte (2012): Analyse af uddannelsespålæg – Anvendelse og effekter af redskabet. Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Deloitte (2013): Gør som de bedste! Tag styringen på beskæftigelsesområdet. København: Deloitte.

DeVaus, D. (2001): Research Design in Social Research. London: SAGE.

Discus (2009): Forsøg med Virksomhedscenter – Slutevaluering af hovedforsøget. Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Discus (2009): Pilotundersøgelse. De unge førtidspensionister – før og efter pension. Discus.

Donaldson, S.I., Christie, C.A. & Mark, M.M red. (2009): What Count As Credible Evidence in Applied Research and Evaluations Practice?. Thousand Oaks: SAGE.

DØR - Det økonomiske råd (2012): 'Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur' i DØR – Det økonomiske råd, Dansk Økonomi, efterår 2012.

Eskelinen, L. & Olesen, S.P. (2010): Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv. AKF – Working paper.

Eplov, F.L. & Korsbek, L. (2012): Indsatser for personer med affektive sindslidelser eller angstsygdomme: Prædiktorer, prognostiske faktorer og effekt af konkrete interventioner - Et systematisk litteraturstudie. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Flyvbjerg, B. (2006): 'Five Misunderstandings About Case-Study Research' i Social Inquiry. 12(12).

Flyvbjerg, B. (1991): Rationalitet og magt, bind 1. København: Akademisk Forlag.

Graversen, B.K. (2012): Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige – en litteraturoversigt. København: SFI.

Henriksen, A.C. (2010): Veje til beskæftigelse – En kvalitativ undersøgelse af indsatser overfor ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. København: SFI.

Hohnen, P., Mortensen, M.D. & Klitgaard, C. (2007): Den korteste vej til arbejdsmarkedet – En kvalitativ undersøgelse af indsatsen overfor ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. København: SFI.

Jobindsats – Arbejdsmarkedsstyrelsen – www.jobindsats.dk

KL (Kommunernes Landsforening): www.kl.dk.

KL (Kommunernes Landsforening), (2012a): 'Kommuner får stor indflydelse på ressourceforløb'. Set på KL's hjemmeside d. 22.09.12. URL: <http://www.kl.dk/Beskaftigelse-og-integration1/Kommuner-far-stor-indflydelse-pa-fortidspensionsreformens-ressourceforlob1-id98709/>.

KL (Kommunernes Landsforening), (2012b): KL's kommune-benchmark – Kommunale udgifter til aktivering. URL: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_57492/scope_0/ImageVaultHandler.aspx.

KREVI (Det kommunale og regionale evalueringsinstitut): www.kora.dk.

Kongshøj Madsen, P. (2011): 'Kapitel 5. Evaluering af arbejdsmarkedspolitik' i Kongshøj Madsen, P., Bredgaard, T., Rasmussen, S. & Jørgensen, H., Dansk Arbejdsmarkedspolitik. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kristensen, C.J. (2008): 'Vellykket aktivering for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige' i Nordisk Socialt Arbeid. Nr. 3-4, vol. 28, s. 169-181.

Krogstrup, H.K. (2011): Kampen om evidens. Resultatmålinger, effektevaluering og evidens. København: Hans Reitzels forlag.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009): InterView – Introduktion til et håndværk. København: Hans Reitzels Forlag.

Larsen, Flemming (2001): 'Evaluerings faktiske anvendelse – Arbejdsmarkedspolitikken som case' i Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H. K. (red.), Tendenser i evaluering (s. 211-220). Odense: Odense Universitetsforlag.

Larsen, Flemming (2009). Kommunal beskæftigelsespolitik – kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi. Frederiksberg: Frydenlund Academic.

LBK nr. 415 af 24/04/2013 – 'Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats': URL: <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=146382>

Lipsky, M. (1980): Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. New York: Russel Sage Foundation.

LOV nr. 1602 af 22/12/2010 – 'Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., lov om aktiv socialpolitik og lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner'.

Marselisborg Praksisvidenscenter (2011): Vidensopsamling – eksisterende viden om ledige unge under 30 år. Beskæftigelsesregionerne: Hovedstaden & Sjælland, Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark.

Marthinsen, E. (2004). 'Evidensbaseret – praksis og ideologi' i Nordisk Socialt Arbeid. 24(4), pp. 290-302.

Mploy (2011): Mentorere i beskæftigelsesindsatsen – En analyse af kommunernes anvendelse af mentorordningen i beskæftigelsesindsatsen. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

New Insight (2013): En effektiv beskæftigelsesindsats for udsatte borgere. København: Kommunernes Landsforening.

Patton, M.Q. (1990): Qualitative evaluation and research methods. Beverly Hills: SAGE Publications.

Patton, M.Q. (1997): Utilization Focused Evaluation – The New Century Text. Beverly Hills: SAGE Publications.

- Pawson, R. (2006): Evidence-based policy. A realist perspective. London: SAGE Publications.
- Pawson, R. (2002): 'Evidence-based Policy: 'The Promise of 'Realist Synthesis'' i Evaluation. 8(3).
- Pawson, R. & Santaella, A.M. (2012): 'A realist diagnostic workshop' i Evaluation. 18(176).
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997): Realistic Evaluation. London: SAGE Publications.
- Pawson, R.; Greenhalgh, T.; Harvey, G. & Walshe K. (2004). Realist synthesis: An introduction. Working Paper: Submitted to the ESRC Research Methods Programme – August 2004
- Pilegaard Jensen, T. & Lindegaard Andersen, H. (2012): Virker aktivering for udsatte unge? – En vidensopsamling om beskæftigelsesindsatser rettet mod udsatte unge. København: KORA.
- Rambøll (2011): Evaluering af 'Unge - Godt i gang'. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Regeringen (2005): En aftale om en ny chance til alle. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Regeringen (2012): En aftale om reform af førtidspension og fleksjob. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Regeringen (2002): Regeringen: Flere i arbejde. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Rieper, O & Foss Hansen, H. (2007): Metodedebatten om evidens. København: AKF-Forlaget. SFI (Den nationale forskningscenter for velfærd): www.sfi.dk.
- Skipper, L. (2010): En mikroøkonomisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats. København: AKF-forlaget.
- Skipper, L. (2011): Systematisk registerbaseret kortlægning af sundhedsproblemerne blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere. København: AKF-forlaget.
- Slotsholm (2012): Analyse af kontanthjælpsmodtagere i match 3 der finder job eller uddannelse. Beskæftigelsesregion Syddanmark.
- Statistikbanken – Danmarks Statistik: www.statistikbanken.dk.
- Stiggaard, M.V., Sørensen, M.F., Winter, S.C., Friberg, N & Henriksen, A.C. (2006): Kommunernes beskæftigelsesindsats. København: SFI.
- Svarer, M. (2012): Analyse af kontanthjælpsmodtagere i match 3, der finder job eller uddannelse. Udarbejdet for Beskæftigelsesregion Syddanmark for Slotsholm.
- Vedung, E. (2010): 'Four Waves of Evaluation Defussion' i Evaluation. 16(3).
- Weibel, K. & Madsen, M.B. (2012): Delt viden: Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige. København: SFI.

Yin, R.K. (2003): Applications of Case Study Research – Second Edition. London: SAGE Publications.

Yin, R.K. (2008): Case Study Research: Design and Methods. London: SAGE Publications.

BILAG

BILAG 1. GENNEMGANG AF DE PRIMÆRE KILDER I META-ANALYSEN OG
DERES DATAGRUNDLAG

Mploy (2012): 'Mentorer i beskæftigelsesindsatsen – en analyse af kommunernes anvendelse af mentorordningen i beskæftigelsesindsatsen'

Formål:	Beskriver hvordan kommunerne anvender mentorordninger i beskæftigelsesindsatsen. Mentorordningen bliver særligt anvendt overfor ledige med problemer udover ledighed.
Metode:	Analysen er baseret på en kombination af resultater fra (1) en registerbaseret analyse (DREAM og det centrale CVR-register), (2) en gennemgang af sager i kommunernes sagsbehandlersystemer (591 sager i KMD Opera og Medialogics Workbase), (3) en spørgeskemaundersøgelse (udsendt til 91 jobcenterchefer – svarprocent på 56), (4) dataindsamling fra kommunerne og (5) en række interviews med repræsentanter fra kommuner og uddannelsesinstitutioner samt fra mentorer og deltagere i mentorordningen.

Eskelinen, L. & Olesen, S.P. (2010): 'Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv'

Formål:	Beskriver hvordan kontanthjælpsmodtagere oplever virkningerne af beskæftigelsesindsatsen, og giver ud fra dette anbefalinger om forbedringer af indsatsen.
Metode:	Analysen er en forløbsundersøgelse hvor forskerne har fulgt den samme gruppe på 19 kontanthjælpsmodtagere i løbet af et år fra efteråret 2007 til efteråret 2008. Undersøgelsen blev foretaget i Køge og Århus kommune og var afgrænset til kontanthjælpsmodtagere placeret i Matchgruppe 2 og 3. Rapporten undersøger hvordan kontanthjælpsmodtagernes fortællinger, eller narrativer, udvikler sig over tid, og dette udgør effektmålet. Dette suppleres med interviews med sagsbehandlerne om hvordan de vurderer kontanthjælpsmodtagernes fremtidsudsigter, og af observationsstudier af kontanthjælpsmodtagernes samtaler med sagsbehandlerne.

New Insight (2013): 'En effektiv beskæftigelsesindsats for udsatte borgere'

Formål:	Opstiller programteorier for tre kommuner der har opnået gode resultater overfor udsatte borgere. Gode resultater defineres som (1) en høj aktiveringsgrad, (2) omfattende brug af virksomhedsrettet aktivering, (3) selvforsørgelsesgraden 6 måneder efter endt aktivering for matchgruppe 2, (4) andelen af borgere mellem 15 og 24 år der ikke vender tilbage til kontanthjælp efter at være blevet selvforsørgende, (5) fald i tilkendelsen af førtidspensioner, (6) gode resultater i forhold til at 'opmatche' borgere fra matchgruppe 3 til matchgruppe 2 og (7) lav andel af borgere placeret i matchgruppe 3. De tre kommuner klarer sig ikke nødvendigvis godt på alle parametrene. Det er vores opfattelse at ovenstående indikatorer, foruden målet om selvforsørgelsesgraden 6 måneder efter endt aktivering siger meget lidt om kvaliteten af aktiveringsindsatsen i landets kommuner. New Insight opstiller programteorier for hvad der virker i aktiveringsindsatsen for hhv. udsatte unge, her 15-30 årige, og for udsatte borgere over 30 år.
Metode:	Case-udvælgelsen bygger på tal fra jobindsats.dk. Programteorierne er udviklet med udgangspunkt i kvalitative interviews i de tre case-kommuner.

Kristensen, C. J. (2008a): 'Vellykket aktivering for ledige i matchgruppe 4 – Tværgående erfaringer undersøgelsens cases – og en tjekliste til inspiration i det videre udviklingsarbejde' & (2008b): 'Vellykket aktivering for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige'

Formål:	Et kvalitativ case-studie af aktiveringstilbud i ni kommuner der har opnået gode resultater i aktiveringsindsatsen overfor kontanthjælpsmodtagere i den daværende matchgruppe 4. Det beskrives hvilke elementer der har ført til at disse kommuner har opnået gode resultater. Casene blev undersøgt fra oktober 2007 til januar 2008.
Metode:	Forskerne har spurgt bredt og opfordret landets kommuner til at deltage i projektet. Man har i alt været i kontakt med 25 jobcentre. Kommuner har derefter skulle vise at de har opnået gode resultater overfor ledige i matchgruppe 4. Den endelige udvælgelse af cases har taget udgangspunkt i at få så bredt et datagrundlag som muligt. Det drejer sig om tilbuddenes konkrete målgrupper, arbejdsformer, størrelse, geografisk placering og organisatoriske opbygning. Undersøgelsen i casene bygger primært på kvalitative interviews.

Weibel K. & Madsen M. B. (2012): 'Delt viden: Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere'

Formål:	Formålet med rapporten er at belyse, hvad indsatsen overfor ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere består af, hvilke forhold der påvirker udformningen af indsatsen, og hvilke muligheder sagsbehandlere i de kommunale jobcentre har for at tilrettelægge indsatsen i samarbejde med borgere og aktiveringssteder.
Metode:	Datagrundlaget bygger på interviews med 13 jobcenterchefer eller teamledere. 30 interviews med sagsbehandlere i de kommunale jobcentre. 15 interviews med ledere eller medarbejdere på et aktiveringsprojekt.

Hohnen, P., Mortensen, M. D. & Klitgaard, C. (2007): 'Den korteste vej til arbejdsmarkedet – En kvalitativ undersøgelse af indsatsen overfor ikke-arbejdsmarkedssparate ledige'

Formål:	Eksplorativt studie af hvorfor indsatsen ser ud som den gør i kommunerne for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Teoretisk udgangspunkt i litteratur om sagsbehandlers holdningers indflydelse på implementeringen, og mere kvantitative effektstudier. Undersøges i seks case-kommuner og suppleres med telefoninterviews i 25 kommuner.
Metode:	Først foretog man 25 telefoninterviews i udvalgte kommuner. Disse kommuner blev valgt på baggrund af erfaringer fra tidligere analyser. Af disse 25 kommuner udvalgte man 6 case-kommuner. Disse blev valgt ud fra kriterierne; (1) variation i indsatsen mellem kommunerne, (2) forholdsvis stort antal af ikke-arbejdsmarkedssparate ledige i de enkelte kommuner og (3) en hvis kommunestørrelse. I case-kommunerne blev der foretaget kvalitative interviews.

Marselisborg Praksisvidenscenter. (2011): 'Vidensopsamling – eksisterende viden om ledige unge under 30 år'

Formål:	En metaevaluering af, hvad der virker i aktiveringsindsatsen overfor udsatte unge herunder også unge med psykiske lidelser. Nogle studier beskriver målgruppen generelt og nogle kommer mere detaljeret ind på konkrete udfordringer ved en specifik type udsat ung f.eks. unge med psykiske lidelser. Metaevalueringen beskriver udfordringerne hos i alt otte typer udsatte unge – man får således en indsigt om virksomme mekanismer. Til afsnittene kommer de også med anbefalinger dvs. nødvendige kontekster for, at aktiveringsindsatsen skal være succesfuldt.
Metode:	Man indsamler viden fra studier fra 2005 og frem til i dag for at holde det aktuelt. Man finder i alt frem til 48 studier. "Der er tale om publikationer udgivet primært af anerkendte forskningsinstitutioner samt offentlige myndigheder, eksempelvis AKF, AMS, Servicestyrelsen og SFI."

Graversen, Brian Krogh. (2012): 'Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte unge'

Formål:	En metaevaluering af, hvad der virker i virksomhedsrettede aktivering for udsatte unge. Formålet er at komme med nogle resultater om denne aktiveringstilbuds' resultater – i den forbindelse kommer han også ind på nogle nødvendige kontekster. Han ville gerne definere målgruppen som matchgruppe 2 og 3 – men det var ikke muligt grundet studierne ikke har gjort dette. Han definerer dem derfor, som unge med problemer ud over ledighed. I den forbindelse ser han bl.a. på misbrugsproblemer, psykisk sygdom, helbredsrigtig sygdom, fængsel, enlig forsørger, dårlige sprogkundskaber, langtidsledige (over 1 år), kontanthjælpsmodtagere og kategoriseret som ikke-arbejdsmarkedspart (dvs. unge som ikke normalt kategoriseres som udsatte kan også være med).
Metode:	Viden er indsamlet fra januar 2000 – starten af 2012. Der er i alt 35 studier. I metaevaluering er der brugt europæiske studier + studier fra USA, Canada, New Zealand og Australien. Kravet har været, at de helst skulle være eksperimentelle - men mange fra USA er ikke, så derfor har han i sådanne tilfælde stillet krav til, at de anvendte metoder, at udvælgelsen af ledige har været tilfældige. Studiet viser i detaljer, hvilke søgeord de brugte for at finde frem til studierne.

Rambøll (2011): 'Evaluering – unge godt i gang'

Formål:	At finde ud af om en særligt tilrettelagt parallel indsats virker via et kontrolleret forsøg.
Metode:	Et kontrolofforsøg hvor nogle jobcentre skal føre en bestemt aktiveringsindsats, men en anden ikke skal. Indsatsen går ud på: En kombination af intensiveret 1) samtaleindsats, 2) tidlig aktiv indsats, 3) øget brug af uddannelses- og virksomhedsrettede tilbud, 4) samt øget brug af mentorer. Kontrolofforsøget er foretaget i 14 jobcentre i perioden fra nov. 2009 – dec. 2010.

Eplov L. og Korsbek L. (2012): 'Arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med affektive sindslidelser eller angstsygdomme'

Formål:	Formålet for undersøgelsen er at se på foreliggende litteratur og lave en metaanalyse om, hvad effekten(outcomet) har været med aktiveringsindsatser overfor ledige med affektiv sindslidelser og angstsygdomme. Men også at undersøge hvilke faktorer(kontekst el mekanisme?) der står bag effekten.
Metode:	Til effekt studiet har de 27 reviews, hvor 5 af dem selv er metaanalyser. De opstiller resultaterne på, hvilke indsatser der har haft effekt i en tabel, så man kan se på hvilke indsatser der virker overfor hvilke type sygdomme, tilknytning i arbejdsmarkedet(se de tre typer under kontekst), eller type indsats(personorienteret eller tostrengt indsats). På baggrund af tabellerne laver han selv en opsummering af resultaterne - hvilket er det data vi skal bruge, hvis vi skal have resultaterne med i vores metaanalyse. Til faktorer bag har de 44 artikler, hvoraf tre af dem selv var metaundersøgelser og de resterende handlede om enkelte undersøgelser. De opstiller en inklusions og eksklusionskriterier for valg af artikler, som skal passe til deres målgruppe – men også krav om kvalitet, som de vurderer artiklerne ud fra(svag, moderat eller stærk kvalitet). Den viden som man kommer frem til er om ledige, som har haft en sindslidelse i et stykke tid. Der er ikke viden om, hvad der virker for ledige, der lige er blevet diagnosticeret en sygdom(anden type kontekst!) Målgruppe: har primært tre σ ledige med depression, angst og bipolar sygdom

Henriksen, A.C. (2010): Veje til beskæftigelse – En kvalitativ undersøgelse af indsatser overfor ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. København: SFI.

Formål:	Undersøger sagsbehandleres opfattelse af hvordan ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere kommer tættere på arbejdsmarkedet.
Metode:	30 interviews med sagsbehandlere og ledere i landets jobcentre.

Slotsholm (2012): Analyse af kontanthjælpsmodtagere i match 3 der finder job eller uddannelse. Beskæftigelsesregion Syddanmark.

Formål:	En undersøgelse af hvad der sker med ledige der forlader matchgruppe 3 i hele landet, med særligt fokus på Beskæftigelsesregion Syddanmark.
Metode:	Kvantitativ analyse hvor der anvendes registerdata til at beskrive status som hhv. selvforsørgende, i job eller i uddannelse efter en person har forladt matchgruppe 3. Desuden en kvalitativ interviewundersøgelse med 66 borgere der har forladt matchgruppe 3.

Skipper, L. (2010): En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats. København: AKF-forlaget.

Formål:	En effektevaluering af aktiveringsindsatsen overfor ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i vinteren 2005-2006.
Metode:	Kvantitativ metode. Metoden matching er anvendt til at konstruere en deltagergruppe og en kontrolgruppe. Med denne metode konstrueres der ikke kontrolgrupper med tilfældigt prøveudtag, men ud fra en lang række statistiske variable, der har til formål at lave to ensartede grupper.

BILAG 2. METODEN BAG REGRESSIONSANALYSEN

En multipel regressionsanalyse er en metode, der giver informationer om sammenhæng mellem en responsvariabel (y), og en række forklarende variable (x). Matematisk kan en regressionsanalyse udtrykkes ved følgende formel (Bryman og Cramer, 2009; 298)

$$y = a + b_1x_1 + b_2x_2 \dots b_nx_n + e$$

hvor,

Y = responsvariablen

x = de forklarende variable

a = konstanten

b = regressionskvotient

e = residual

n = antal forklarende variable

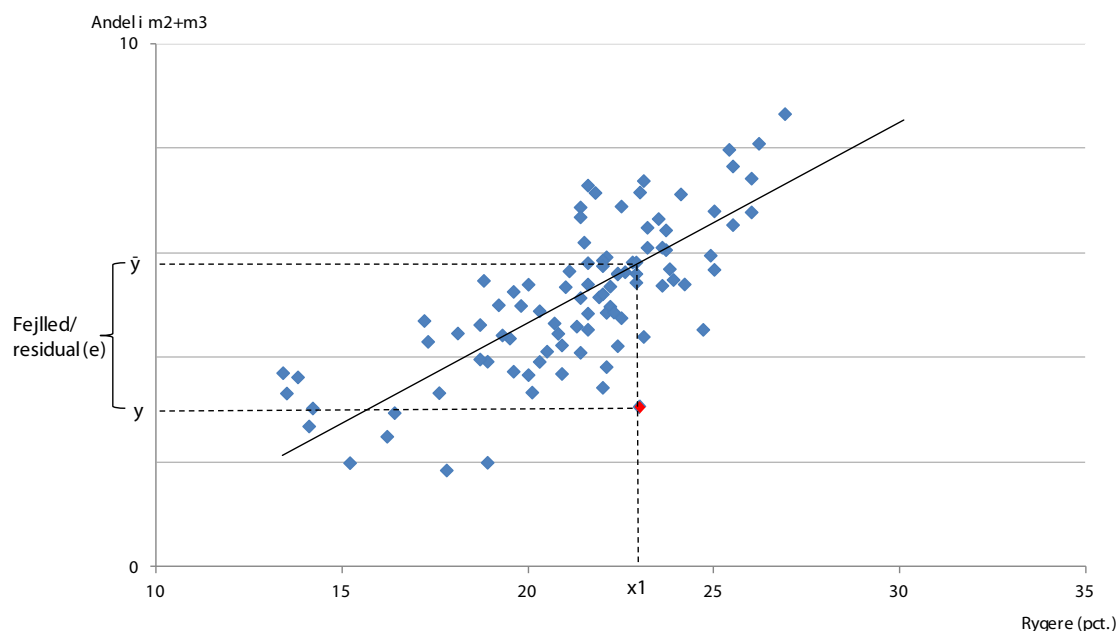
En responsvariabel (y), er den variabel som man ønsker at forklare eller forudsige. Det vil i dette tilfælde sige hver enkelt kommunes andel af arbejdsstyrken i match 2+3. Logikken i en regressionsligning er, at en responsvariabel kan forklares, med udviklingen i en eller flere forklarende variable (x). Det vil sige at der er en række strukturelle forklaringsfaktorer der kan forklare forskellen mellem kommunerne. Udviklingen er ikke nødvendigvis én til én, og derfor skal hver enkelt forklarende variabel (x) ganges med en faktor i ligningen. Denne faktor kaldes regressionskvotienten (b). Regressionskvotienten fortæller hvor meget responsvariablen (y) stiger med, når den forklarende variabel (x) stiger med én.

Ligningen har derudover en konstant (a) som repræsenterer det niveau, som responsvariablen ville antage, hvis alle de forklarende variable var lig 0, og dermed ikke havde nogen forklaringskraft. Tilbage står et residual (e) som repræsenterer den variation i responsvariablen som regressionsligningen ikke kan forklare.

Det man reelt beregner i en regressionsanalyse er et estimat, der udtrykkes med samme ligning som ovenfor, dog uden residualen (e). Det vil sige:

Det bliver således muligt at beregne værdien af for hver enkelt af landets kommuner. Denne værdi kan sammenholdes med den faktiske værdi af responsvariablen (y). Differencen mellem y og , udgør residualen og udtrykker niveauet for en enkelt kommunes responsvariabel, sammenholdt med andre kommuners niveau, når der tages hensyn til de forklarende variable. Nedenfor ses et forsimplet eksempel på dette, hvor der kun ses på en enkelt forklarende variabel (x).

Graf Den parvise sammenhæng mellem rygere og andel i M2+M3.



Kilde: Statistikbanken, Jobindsats og egne beregninger.

Koordinatsystemet viser det parvise forhold mellem andelen af rygere (x-aksen), og andelen af arbejdsstyrken i match 2+3 (y-aksen).

Eksemplet tager udgangspunkt i den kommune der er markeret med rødt, med koordinaterne (x_1, y) . Tendensen blandt alle landets kommuner er, at en andel på x_1 rygere, ca. svarende til 23,5 %, resulterer i en andel i match 2+3 på , svarende til ca. 5,9 %. Den markerede kommune har som nævnt en andel svarende til y , hvilket ca. er lig med 3 % af arbejdsstyrken. Kommunen har således færre personer i match 2+3 sammenlignet med andre kommuner med samme andel rygere. Denne kommune klarer sig således relativt godt, når man kontrollerer for andelen af rygere i kommunen, idet y er lavere end .

I en multipel regressionsanalyse beregner man ikke kun residualen mellem to variable, som ovenfor, men man beregner i stedet residualen mellem responsvariablen og en række forklarende variable. Dette gøres med mindste kvadraters metode (A. Agresti & B. Finlay, 2009; 387). Det betyder at placeringen af den tendenslinje der er illustreret ovenfor, fastsættes som den korteste kvadrerede lodrette afstand mellem y og . Dette beregnes for samtlige punkter, i dette tilfælde kommuner, og den mest gennemsnitlige rette linje findes.

Kritik af metoden

En kritik af regressionsanalysen som metode er, at det ikke er muligt at forklare hele variansen i andelen af borgere i match 2+3, blot ved at undersøge en række forklarende variable. Det er kort sagt ikke muligt at medtage alle relevante variable i denne type undersøgelse. Der kan i den forbindelse henvises til diskussionen i kapitel 3 om vilde versus tamme problemer, og kontekstafhængig versus kontekstuaafhængig viden, hvor vi argumenterede for at sociale problemer er vilde og derfor ikke kan forstås kontekstuaafhængigt. I lyset af denne diskussion kan det virke

ironisk at vi med regressionsanalysen netop forsøger at udligne variationen mellem landets kommuner, for dermed at forstå variationen kontekstafhængigt.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på at vores mål med regressionsanalysen ikke er at forklare hvorfor der er variation mellem landets kommuner. I stedet er målet at skabe basis for et mere kvalificeret grundlag for vores caseudvælgelse, i forhold til hvis vi kun havde set på de rå data. Man kan eksempelvis forestille sig at de medtagede signifikante variable påvirker aktiveringsindsatsen i hovedparten af landets kommuner, men ikke alle. Eller at enkelte variable påvirker aktiveringsindsatsen i et fåtal af landets kommuner, men derfor ikke er signifikante på landsplan og derfor undlades af analysen.

Vi mener ikke at residualerne skal læses som et isoleret mål for den lokale beskæftigelsesindsats i en kommune. Forskellen i kommunernes residualer vil også kunne forklares med andre faktorer end lige netop den lokale beskæftigelsesindsats. Til trods for at regressionsanalysen ikke giver os et endegyldigt svar på variansen mellem kommunerne mener vi at det giver os mulighed for at tage højde for nogle grundlæggende kontekstuelle forhold. Efter at vi har taget højde for de grundlæggende kontekstuelle forhold, har vi et godt udgangspunkt, som kan bruges når vi i vores realistiske evaluering skal se på den specifikke kontekst.

En anden kritik af at bruge en regressionsanalyse til caseudvælgelsen er, at den er baseret på en benchmarkanalyse. Det betyder at alle resultaterne for én kommune er relative, og således afhænger af forholdene i samtlige af landets kommuner. En benchmarkanalyse er et nulsumspil, og der vil derfor altid være nogle kommuner, der klarer sig bedre end andre. Det betyder at de kommuner der klarer sig dårligt, kun klarer sig dårligt, relativt, i forhold til de kommuner der klarer sig godt. I virkeligheden kan der være meget lille forskel på de kommuner der klarer sig hhv. godt og dårligt. Hvorvidt denne forskel er væsentlig er en subjektiv fortolkning. Man må derfor ikke fejlfortolke resultaterne, sådan at de viser hvordan kommunerne klare sig i forhold til nogle faste standarder, eksempelvis lovgivningen. I stedet er analysen en måde hvorpå man kan rangordne landets kommuner med baggrund i en række variable.

Bilag 3

Respons variabel (Y)						
			Gennemsnit	St. afv.	Kilde	
			År			
Match 2+3 som andel af arbejdsstyrken (16-39 år)			5,203	1,524	Jobindsats + Statistikbanken	
			2012			
Forklarende variable (X)						
Koncept	Nr.	Indikator	Gennemsnit	St. afv.	Kilde	År
Geografi	(1)	Bef. andel i bymæssig bebyggelse (pct.)	83,875	11,731	Kommunale nøgletal	2012
	(2)	Befolkningstæthed (indb./km2)	572,667	1400,5	Kommunale nøgletal	2012
Arbejdsmarkedet	(3)	Indpendlere (pct.)	40,046	20,440	Kommunale nøgletal	2011
	(4)	Udpendlere (pct.)	45,611	19,839	Kommunale nøgletal	2011
	(5)	Ledige 17-64 år (pct.)	4,476	0,976	Kommunale nøgletal	2011
	(6)	Andre lønmodtagere (pct.)	9,486	1,913	RASA11 Statistikbanken	2012
	(7)	Ordinært børnetilskud (pct.)	15,552	2,812	Kommunale nøgletal	2011
	(8)	Ikke-vestlige indvander (pr. 10.000) LN	5,533	0,495	Kommunale nøgletal	2012
Sociale forhold	(9)	Tyverier/indbrud (pr. 1000 indb.) SQRT	7,342	1,231	Kommunale nøgletal	2011
	(10)	Violtsforbrydelser (pr. 1000 indb.)	1,627	0,583	Kommunale nøgletal	2011
	(11)	Almennyttige boliger (pct.) LN	2,700	0,614	Kommunale nøgletal	2012
	(12)	Ejerboliger (pct.)	57,532	9,492	Kommunale nøgletal	2012
Uddannelse	(13)	Grundskole som højeste uddannelsesniveau	22,092	5,094	Kommunale nøgletal	2012
	(14)	Videregående uddannelse	23,846	8,603	Kommunale nøgletal	2012
Helbred	(15)	Kronikere (pr. 1.000 indb.)	310,502	26,725	SUK12 Statistikbanken	2010
	(16)	Alkohol behandling (pr. 1000 indb.)	2,551	1,081	SUK42 Statistikbanken	2010
	(17)	Stofmisbrug behandling (pr. 1000 indb.)	2,185	1,276	SUK51 Statistikbanken	2010
	(18)	Sengedage (pr. indbygger)	0,523	0,082	UD33A Statistikbanken	2011
	(19)	Psysiske sygdomme (pr. 1000 indb.)	104,622	13,482	SUK12 Statistikbanken	2010
	(20)	Rygere (pct.)	21,393	3,042	SUK11 Statistikbanken	2010

