

# Hvordan virker aktiveringsindsatsen for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed?

*Thomas Bredgaard & Charlotte Hansen*

Hvad virker i aktiveringsindsatsen? Hvordan virker det? Hvorfor virker det? Og under hvilke omstændigheder? Disse spørgsmål er ikke besvaret systematisk i den foreliggende litteratur om virkningerne af dansk aktiveringspolitik. For at komme tættere på en besvarelse af spørgsmålene anvender vi en evalueringstype, realistisk evaluering, som ikke tidligere er benyttet systematisk på beskæftigelsesområdet. Metoden er velegnet til at undersøge, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder. Vores cases er tre aktiveringsprojekter for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed. Vi identificerer mekanismer i indsatsen, som er virksomme i forhold til at fastholde de unge i beskæftigelse eller uddannelse.

Selvom der de senere år er gennemført en række evalueringer, udredninger og analyser af aktiveringspolitikens effekter og processer, vil vi hævde, at det fortsat ikke er muligt at besvare spørgsmålet om, hvordan aktiveringsindsatser virker, hvorfor og under hvilke omstændigheder. Vi har med andre ord en beskedent systematisk viden om sammenhængen mellem indsats og effekt. Det vil sige, hvilke forhold ved aktiveringsindsatserne som enten får borgerne i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet.

I denne artikel vil vi dels præsentere en evalueringstype (realistisk evaluering), som er velegnet til at undersøge, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder, dels anvende metoden i forhold til udvalgte aktiveringsprojekter for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed.<sup>1</sup>

## Problemstillinger

Der er siden finanskrisens begyndelse i efteråret 2008 sket en markant vækst i antallet

af ledige, som deltager i aktivering. Aktiveringsindsatsen ligger beslag på betragtelige offentlige udgifter, og har været udsat for en ganske omfattende kritik for at være et meningsløst ressourcetilskud. Der er derfor behov for at undersøge nærmere, hvad der virker eller ikke virker i aktiveringsindsatsen.

Der er ellers et markant fokus på at måle resultaterne og effekterne af jobcentrenes indsats. Viden om resultater og effekter er offentligt tilgængelige og anvendes i den løbende monitorering og sammenligning af jobcentrenes præstationer (jf. [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk)). Dette målingssystem bidrager med megen nyttig viden om aktiviteter, præstationer, udgifter og effekter af aktiveringsindsatsen. Vi ved dog ikke med sikkerhed hvilke elementer i indsatsen, der skaber hvilke effekter, og om effekterne i det hele taget skyldes indsatsen.

Der er endvidere gennemført en række kontrollerede forsøg de senere år, navnlig i indsatsen for forsikrede ledige (f.eks. Hurtigt i Gang forsøgene). Studierne viser gennem-

snitlige effekter, og kommer ikke med dybdegående viden om, hvorfor identificerede effekter indtræffer, for hvem indsatserne er effektive, og hvilke omstændigheder der har betydning for, om effekten indtræffer.

Der er også andre kilder til viden om, hvordan aktiveringsindsatser virker. Beskæftigelsesmedarbejdere på aktiveringsområdet har indgående erfaringer med og antagelser om, hvad der virker for de målgrupper, de hver især har ansvar for at aktivere. Det er dog ofte en tavs viden, som ikke ekspliciteres og systematiseres og derved gøres til en fælles delt viden. Gyldigheden af medarbejdernes antagelser er desuden ikke testet systematisk. Det er derfor vigtigt at få ekspliciteret og testet den viden, som beskæftigelsesmedarbejdere har om sammenhænge mellem indsats og effekter. Og i den sammenhæng også at få kvalificeret, hvordan der kan måles på effekter, ud over ordinært job og uddannelse.

Der er således brug for mere detaljerede studier af, hvad der virker for hvem, hvorfor og under hvilke omstændigheder. Dette

er det klassiske evalueringsspørgsmål i den såkaldte realistiske evaluering (Pawson & Tilley 1997). I nærværende artikel vil vi for gruppen af unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed (klassificeret som indsatsklare i matchgruppe 2):

1. Konstruere programteorier for udvalgte aktiveringsprojekter, dvs. antagelser om hvilke mekanismer og moderatører i den givne kontekst, der skaber bestemte udfald for målgruppen.
2. Teste om antagelserne holder stik og dermed generalisere om, hvilke forhold i aktiveringsindsatsen, der virker for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed.

## Realistisk evaluering

Det evalueringsteoretiske udgangspunkt for vores undersøgelse er realistisk evaluering (jf. Pawson & Tilley 1997). En evalueringsmodel som på dansk har fået betegnelsen virkningsevaluering (jf. Dahler-Larsen &

Tabel 1. Eksperimentel, realistisk og konstruktivistisk evaluering

	Eksperimentel evaluering	Realistisk evaluering	Konstruktivistisk evaluering
Undersøgelsesspørgsmål	Virker det?	Hvad virker for hvem, hvorfor, under hvilke omstændigheder?	Hvordan opleves og opfattes virkningerne?
Fokus	Overvejende effektorienteret	Effekt og proces	Overvejende procesorienteret
Metode	Kvantitative metoder: Overvejende randomiserede kontrollerede forsøg og effektvurderinger	Kvantitative og kvalitative metoder	Kvalitative metoder: Overvejende casestudier og procesevalueringer
Teori om forbindelse mellem indsats og effekt	Kausalteori	Generativ teori	Ingen (søger ikke at forklare forholdet ml. årsag og virkning)
Viden	Kontekstafhængig Global viden	Kontekst, mekanisme, outcome	Kontekstafhængig Lokal viden
Beslutningsproces	Antager at beslutningstagere foretager rationelle valg ml. de mest effektive midler til at opnå mål	Evaluator søger at informere praktikere, deltagere og beslutningstagere samt udvikle deres programteorier	Evaluator vægter lydhørhed overfor de berørte interesser og søger at facilitere en deliberativ forhandlingsproces mellem interessenterne

Krogstrup 2003; Krogstrup 2006). Vi beskriver i det følgende grundelementerne i den realistiske evaluering, og hvordan tilgangen adskiller sig fra andre evalueringsformer, som har været anvendt på beskæftigelsesområdet. For en mere detaljeret gennemgang henvises til Bredgaard m.fl. 2011.

Realistisk evaluering er en middelvej i den 'videnskabskrig', der har udspillet sig mellem positivistiske og fænomenologer, og som i evalueringslitteraturen har udspillet sig mellem især den eksperimentelle tilgang og den socialkonstruktivistiske tilgang (jf. Pawson & Tilley 1997). Vi har nedenfor skitseret de væsentligste forskelle mellem de tre evalueringstilgange.

Den eksperimentelle tradition søger 'objektiv viden' gennem kontrollerede forsøg af, hvorvidt en given intervention virker. Eksperimentel evaluering bygger på kausalteori, dvs. forsøg på at ekskludere enhver tænklig kausal agent fra eksperimentet bortset fra interventionen, således at der til sidst blot er en sikker kausal forbindelse mellem indsats og effekt tilbage. Ambitionen er at frembringe kontekstafhængig og global viden om hvorvidt interventioner virker og derefter informere beslutningstagere, som forventes at foretage rationelle til- og fravalg. På beskæftigelsesområdet er metoden bl.a. anvendt til at undersøge om en tidlig og intensiv indsats kan få ledige hurtigere i job (jf. Hurtigt i Gang forsøgene).

På det samfundsvidenskabelige område har resultaterne imidlertid været skuffende, fordi eksperimentelle evalueringer ofte ikke beskæftiger sig med, hvorfor interventioner virker og ofte ikke har produceret konsistente resultater (Pawson & Tilley 1997, kapitel 2). Især på det sociale område er det vanskeligt at foretage kontrollerede forsøg, idet de sociale problemers karakter ofte er 'vilde', dvs. sammenhængen mellem årsag og virkning er uklar, og interventionerne er tilsvarende komplekse og sammensatte

(Krogstrup 2011). Dette gør det vanskeligt at isolere alle andre variable fra interventionen og at påvise, at interventionen er ansvarlig for effekten.

Den konstruktivistiske evaluering adresserer nogle af manglerne ved eksperimentelle evalueringer. Der kan eksempelvis være tale om deltagerevalueringer, procesevalueringer, erfaringsopsamlinger, best-practice undersøgelser mv. Her er formålet at opnå en dybere indlevelse i interventionernes karakter samt deltagernes, praktikerne og beslutningstagernes oplevelser og erfaringer. Hensigten er at forstå, hvordan de mange 'stakeholdere', som omgiver sociale programmer, oplever virkeligheden og at facilitere en proces, hvor alle kommer til orde og bliver myndiggjort (Guba & Lincoln 1989). Der sker således en naturlig forskydning fra det kvantitative studie af effekter til det kvalitative studie af processer. Tilgangen antager, at virkeligheden består af sociale konstruktioner, og at der er ligeså mange konstruktioner, som der er individer (Vedung 2010, 269). Det er imidlertid ofte vanskeligt at generalisere denne form for viden udover den specifikke lokale kontekst.

Realistiske evalueringer søger som nævnt at finde en vej imellem den eksperimentelle og konstruktivistiske evaluering. Målet er at konstruere, teste og forfine programteorier om, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder. Disse programteorier er forestillinger om forbindelser mellem årsag og virkning, som identificeres gennem den såkaldte CMO-konfiguration:

*Context (C) + Mechanism (M) = Outcome (O).*

I det følgende præciserer vi, hvad der forstås ved mekanismer, kontekst og outcomes. Desuden tilføjer vi begrebet moderator.

For at forstå hvordan programmer virker, må vi undersøge de underliggende *mekanis-*

mer, som forbinder indsats og effekt, dvs. de indre forhold, som virker under den observerbare overflade. Det er gennem ideen om disse mekanismer, at vi kan tage skridtet fra at spørge, om et program virker til at forstå, hvad der er ved et program, som får det til at fungere. Mekanismen beskriver, hvorledes det *potentielt* kan lykkes at forbinde aktiviteterne i et program med et succesfuldt resultat. Mekanismen er regulariteten, altså forklaringen eller hypotesen om, hvorfor og hvordan der er forbindelse mellem en indsats (intervention) og et resultat (outcome). En mekanisme er ikke en variabel, men en redegørelse for opbygningen, adfærden og forbindelserne mellem de processer, som er ansvarlige for en regularitet. En mekanisme er ifølge Pawson & Tilley (1997, 68) en teori; en teori som udtrykker potentialet i menneskelige ressourcer og argumentation.

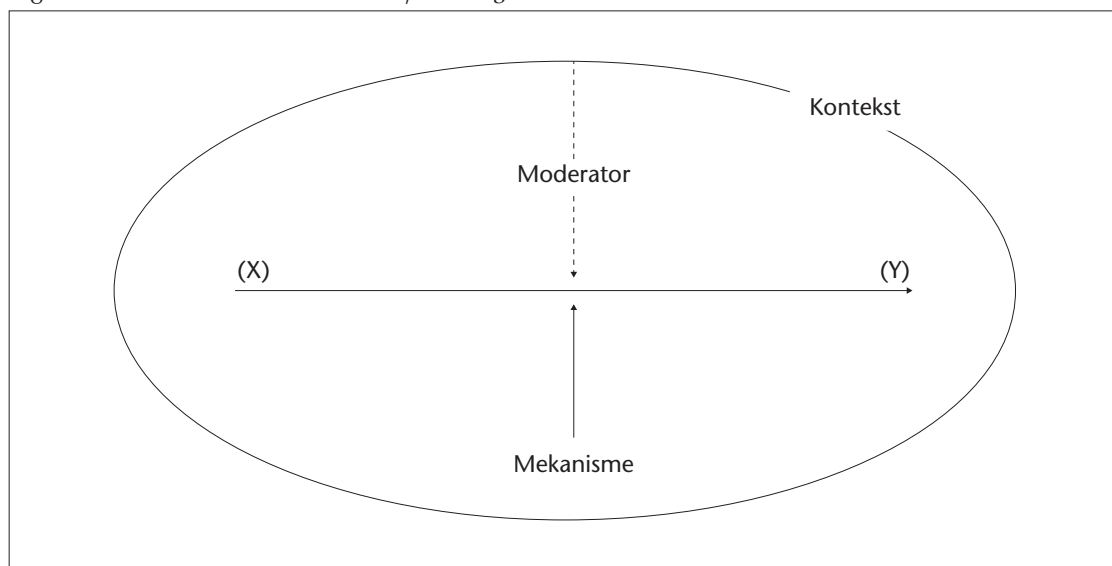
Relationen mellem mekanismer og effekter er ikke fastgjort på forhånd, men kontingent, dvs. afhænger af den pågældende *kontekst*. Om potentialer bliver til effekter afhænger af, hvorvidt den pågældende kontekst formår at aktivere de virksomme

mekanismer. Konteksten er en slags antændingsmekanisme, der bestemmer om mekanismer virker eller ikke. Konteksten er derfor afgørende, når succes eller fiasko skal forklares.

Det er imidlertid ofte vanskeligt i praksis at afgrænse og fokusere hvilke af de mange forhold i konteksten, som øver afgørende indflydelse på mekanismerne. Til det formål har Dahler-Larsen (2003, 102ff) introduceret begrebet *moderator*. Man kan tænke på moderatører som betingelser, der enten aktiverer eller deaktiverer mekanismen mellem årsag og virkning. Det er forhold, som kausalt regulerer et andet kausalforholds styrke og retning (Dahler-Larsen 2003, 103). Moderatorer kan være objektive karakteristika ved målgruppen (f.eks. køn, alder, etnicitet) som får effekten af en indsats til at variere. Eller bestemte egenskaber i konteksten, hvor indsatsen finder sted (f.eks. geografisk lokalisering, personalets kvalifikationsniveau, virksomhedernes efterspørgsel på arbejdskraft).

Kombinationen af mekanismer og kontekst (moderatorer) skaber bestemte udfald

Figur 1. Elementerne i den realistiske forklaring



(*outcomes*). Et outcome er de (intenderede og uintenderede) resultater som skabes, når et program/intervention fører til faktiske forandringer. Det kan eksempelvis være andelen af ledige, som kommer i ordinær beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet. Det er i den sammenhæng væsentligt at udvælge effektvariable, hvor der er en realistisk forventning om, at de kan påvirkes i nævneværdig grad af selve indsatsen (Dahler-Larsen 2003, 64). Vi har derfor i undersøgelsen identificeret de(t) realistiske succesmål, som de givne projekter har mulighed for at indfri. Der kan i den forbindelse med fordel skelnes mellem delmål og slutmål.

Vi har nu alle byggestenene i den realistiske forklaring. Deres sammensætning er illustreret i figur 1 på forrige side.

Den realistiske evaluering søger at forklare interessante, forunderlige, socialt betydningsfulde regulariteter (jf. relationen mellem X og Y ovenfor). Forklaringen tager form af antagelser om underliggende mekanismer, som genererer regulariteten. Mekanismerne er konditionerede og aktiveres kun i bestemte lokale, historiske og institutionelle kontekster (moderatorer) (Pawson & Tilley 1997, 71-72). Når en evaluator således påstår, at et program er en succes, skal vedkommende demonstrere, hvad der er ved mekanismen, som virker for hvem, under hvilke omstændigheder.

## Undersøgellesdesign

Forskningsdesignet i realistisk evaluering er ikke anderledes end i andre videnskabelige undersøgelser, hvor det såkaldte 'forskningshjul' følges. Først formuleres teoretiske *antagelser* omkring regulariteten mellem intervention og outcome; i vores tilfælde mellem forskellige aktiveringsindsatser og deres realistiske succesmål. Til det formål gennemgik vi den eksisterende danske og internationale litteratur om virkningerne

af aktiveringsindsatser (jf. bilag 1 i Bredgaard m.fl. 2011). I forbindelse med de tre unge-projekter som evalueres i denne artikel, gennemgik vi litteraturen om virkningerne af aktiveringsindsatser for unge kontanthjælpsmodtagere og formulerede nogle første antagelser om projekternes virkninger.

Dernæst gik vi i dialog med medarbejdere og ledere på de pågældende unge-projekter for at *konstruere mere specifikke programteorier* for projekterne, altså antagelser om, hvad der forventes at virke for projektets målgruppe i den konkrete sammenhæng. Endelig *testes og specificeres programteorierne* gennem observationer af forskellig art (jf. nedenfor).

Projekterne er bevidst udvalgt, fordi vi havde en antagelse om, at de skabte succesfulde resultater med målgruppen af unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed. Ideen er at tage ved lære af solstrålehistorierne og undersøge, hvorfor og under hvilke omstændigheder de skaber gode resultater. Projekterne blev identificeret i samarbejde med Beskæftigelsesregion Nordjylland og repræsentanter for udvalgte nordjyske jobcentre. Succes blev i den sammenhæng defineret som projekter, der havde en høj sandsynlighed for at medføre ordinært job/uddannelse eller skabte progression i forhold til faglige, sociale, personlige og praktiske kompetencer for deltagerne.

De tre projekter for unge kontanthjælpsmodtagere, som blev udvalgt var:

1. **i-Fokus:** Et beskæftigelsesprojekt for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed i Brønderslev kommune. Projektet drives af et privat firma som anden aktør og har til hensigt at få de unge i ordinær uddannelse eller arbejde.
2. **Unge Coach:** Et kommunalt beskæftigelsesprojekt for unge kontanthjælpsmod-

tagere med problemer udover ledighed i Brønderslev kommune. Formålet er at få de unge i ordinær uddannelse eller arbejde.

3. **Kaffé Fair:** En social-økonomisk virksomhed i Aalborg kommune for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed. Deltagerne og medarbejderne driver i fællesskab en café og kantine på markedsvilkår. Hensigten er at få de unge i ordinær uddannelse eller arbejde.

Efter udvælgelsen blev der taget kontakt til ledere og medarbejdere fra de pågældende aktiveringsprojekter og gennemført fokusgruppeinterviews om projektets målgrupper, indsatser og aktiviteter, opnåede delmål og slutmål. Der blev desuden spurgt ind til hvilke mekanismer og moderatorer, som var afgørende for at skabe resultater for målgruppen. Den indsamlede viden blev derefter fortolket og formaliseret i flow-charts, som beskrev projekternes programteorier (jf. bilag 1-3). Programteorierne blev dernæst præsenteret for projektmedarbejderne for at sikre, at de kunne genkende deres praksis.

Validiteten af programteorierne blev til sidst testet gennem interviews med unge, som havde deltaget på projekterne, hvor fokus var på hvilken forskel de pågældende projekter havde gjort i forhold til de unges arbejdsmarkeds- og uddannelsessituation. Der blev interviewet 3-4 unge på hvert projekt enten som individuelt eller fokusgruppeinterview. De unge blev udvalgt af medarbejderne på projektet, fordi de kunne betragtes som 'succeser' der enten var kommet i ordinær uddannelse/job eller var kommet tættere på arbejdsmarkedet. Denne selektion giver en skævhed i datamaterialet, eftersom der er tale om unge, som har haft glæde af det pågældende projekt. Dette var dog et bevidst valg, idet vores formål var at udtrække erfaringslære fra solstrålehistorierne. Indsigterne fra interviewene blev

kombineret med mere generel statistik omkring projekternes udslningsresultater.

Resultaterne skal derfor tages med det forbehold, at det er en relativt begrænset test af programteorierne, der foretages. Det kan således ikke bevises, hvad der virker i aktiveringsindsatsen for unge kontanthjælpsmodtagere. Der kan ikke gives anbefalinger om nogen automatik i beskæftigelsesindsatsen, hvor borgere med bestemte karakteristika med sikkerhed vil opnå et bestemt resultat, hvis blot de udsættes for de samme påvirkninger og betingelser, som vi har identificeret. Menneskelig adfærd er ikke programmerbar i den forstand. Men vi mener, at sandsynligheden for et succesfuldt resultat vil øges, hvis de programteorier vi har identificeret anvendes overfor en tilsvarende målgruppe et andet sted. Vi giver således et kvalificeret bud på hvilke elementer og betingelser, der skal være til stede for at øge sandsynligheden for et succesfuldt udfald. Målet har altså ikke været at lave universelle generaliseringer om den gennemsnitlige effekt af aktiveringstilbud. Den realistiske evaluering søger i stedet at specificere programteorier og fokusere tænkningen hos beslutningstagere, praktikere og deltagere.

Før vi går på jagt efter de virksomme mekanismer, vil vi kort gennemgå den eksisterende litteratur med henblik på at undersøge, hvad der virker i aktiveringsindsatser for unge ledige og med henblik på at få et mere solidt sammenligningsgrundlag for resultaterne af vores evaluering.

## Litteraturgennemgang

Internationale undersøgelser af aktiveringsprogrammer målrettet unge ledige har generelt påvist skuffende resultater næsten uanset, hvilke aktiviteter de unge deltager i. Dette gælder både for jobtræningsprogrammer, løntilskudsordninger og jobskabelses-

ordninger (jf. Den Europæiske Kommission 2006; Martin & Grubb 2001). Evalueringer i både Europa og Nordamerika, der har anvendt eksperimentelle såvel som mere observerende data, har generelt fundet, at aktive tilbud til unge ikke har forbedret deres udsigter på arbejdsmarkedsmarkedet.

Resultater fra Nordamerika viser, at de bedste resultater opnås ved tidlige og vedholdende interventioner, der går helt tilbage til førskoleperioden og involverer den sociale baggrund. Aktiveringsprogrammer er derfor langt fra den første og bedste løsning. Der er betydeligt bedre effekter af førskole-interventioner, tiltag til at reducere uddannelsesfrafald og interventioner, der øger basale færdigheder og relevansen af de kompetencer, som skolesystemet tilbyder. Ringe holdninger til arbejde blandt udsatte unge fremhæves som en væsentlig forklaring på de dårlige resultater (jf. Den Europæiske Kommission 2006). Martin & Grubb (2001, 20) peger dog på at mentorordninger, der tilbyder løbende kontakt med en voksen over en længere periode og monitorerer den unges adfærd kan være en måde at overvinde manglende arbejdsmotivation blandt unge.

På grundlag af de få succesfulde uddannelses- og jobtræningsprogrammer for udsatte unge, der er implementeret i USA, har Grubb (1999) trods alt fundet fem faktorer, som øger deres effektivitet:

(1) En forståelse for lokale arbejdsmarkeder og aktiviteter, som er målrettet job med relativt høje lønninger, vækst i beskæftigelsen og muligheder for individuelt advancement. Interventioner, som ikke formår at inddrage kvaliteten af de job, for hvilke de udbyder træning, vil givetvis placere unge i udsigtsløse og lavt betalte job.

(2) En passende blanding af uddannelse, erhvervs kvalifikationer og arbejdspladsbaseret læring. Interventioner, som alene udbyder en enkelt komponent, f.eks. grund-

uddannelse eller jobtræning, har generelt været fejlslagne.

(3) En hensigtsmæssig blanding af støttende servicetilbud, som er målrettet målgruppens behov (f.eks. børnepasning, vejledning, jobformidling).

(4) Stier eller stiger til videre uddannelse, således at deltagerne kan fortsætte deres uddannelse, når de er i stand til det.

(5) Tilstrækkelig information om resultater af interventioner og anvendelse af denne viden til at forbedre interventionernes kvalitet (f.eks. præstationsmålinger).

Der er kun foretaget enkelte danske effektvalueringer af beskæftigelsesindsatsen for unge ledige (jf. Rosholm & Svarer 2011). En af disse er evalueringen af den særlige 'ungeindsats' fra 1996, som betød, at langtidsledige dagpengemodtagere under 25 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse fik halveret dagpengene, imens de deltog i 18 måneders særligt tilrettelagt uddannelse eller fik stoppet dagpengene, hvis de nægtede at deltage. Jensen m.fl. (1999) fandt, at ungeindsatsen øgede afgangsraten fra arbejdsløshed til ordinær uddannelse. Resultatet gjaldt især for arbejdsmarkedsparede unge og i en situation, hvor ledigheden var faldende. Senere blev indsatsen udvidet til også at gælde unge under 25 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Der er desuden for nyligt gennemført et kontrolleret forsøg (Unge godt i gang) for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere under 30 år, hvor 14 jobcentre deltog i perioden november 2009 til december 2010. Forsøget bestod af en intensiveret samtaleindsats, tidlig aktiv indsats, øget brug af uddannelses- og virksomhedsrettede tilbud samt øget brug af mentorer. Til trods for implementeringsproblemer og vanskeligheder ved at dokumentere hvilke elementer i indsatsen der er årsag til observerede effekter, så konkluderes det alligevel, at forsøget havde en positiv beskæftigelseseffekt for

unge uden uddannelse. Deltagergruppen var i gennemsnit en uge mere i beskæftigelse end kontrolgruppen. Dette gav et samfundsøkonomisk overskud på 4.000 kr. per ledig. For unge uden uddannelse kan der ikke findes en tilsvarende beskæftigelseseffekt men derimod en afgang til uddannelse, hvilket indikerer en substitution, som antages at være samfundsøkonomisk gavnlige, såfremt de unge fuldfører de påbegyndte uddannelser (Rambøll 2011).

Hvad angår mere kvalitative undersøgelser af interventioner målrettet unge ledige har Marselisborg praksisvidencentret (2011) lavet et review af den eksisterende viden omkring, hvad der virker for unge ledige. De unge ledige under 30 år opdeles i 9 forskel-

lige undergrupper. Den virksomme indsats afhænger af ungegruppens specifikke udfordringer. Tværgående anbefales det, at (1) alle indsatser har fokus på uddannelse og subsidiært beskæftigelse, (2) at der formuleres konkrete mål og delmål, (3) at der anvendes virksomhedspraktik, (4) at der udpeges én gennemgående kontaktperson, som er tilgængelig også på 'skæve' tidspunkter, (5) at der gennemføres et tværfagligt koordineret samarbejde med relevante eksterne parter, (6) at der sker overdragelse af viden fra andre myndigheder til jobcenteret samt (7) foretages en tidlig og hurtig indsats. Der er her tale om kvalificerede hypoteser, som bygger på eksisterende viden og erfaring. Der er kun i begrænset udstrækning foreta-

Tabel 2. Udslusning umiddelbart efter afslutning i procent (2009-2010)

	i-Fokus	Unge Coach*	Kaffé Fair
Ordinært arbejde	3 %	6 %	0 %
Ordinær uddannelse	26 %	41 %	14 %
Særligt tilrettelagt uddannelse (STU)	8 %	0 %	0 %
Afventer uddannelsesopstart	0 %	3 %	0 %
Forrevalidering/revalidering	8 %	0 %	10 %
Løntilskudsjob	3 %	3 %	0 %
Virksomhedspraktik	0 %	0 %	2 %
Indstilling til førtidspension	3 %	0 %	5 %
Overgår til anden aktivering	5 %	13 %	14 %
Overgår til passiv forsørgelse	0 %	10 %	31 %
Udskrevet fra projektet pga. fravær, sygdom, graviditet, fængsel, misbrugsbehandling, behov for yderligere afklaring og udredning eller psykiske problemer/ depression m.v.	34 %	19 %	19 %
Ikke berettiget til kontanthjælp	0 %	0 %	2 %
Flytter fra kommunen	11 %	6 %	2 %
I alt (antal deltagere)	100 % (38 personer)	100 % (105 personer)	100 % (42 personer)

\* Bemærk at opfølgning for Unge Coach dækker perioden fra oktober 2007-2010.



get kontrollerede forsøg og effektevalueringer af aktiveringsindsatsen for unge ledige.

## Hvad virker i aktiveringsindsatsen?

Vi vil nu præsentere resultaterne af virkningsevalueringen af de tre ungeprojekter. De tre projekter vi evaluerer handler alle om at få unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed i ordinær uddannelse eller arbejde. Der er i alle tre tilfælde tale om vejlednings- og afklaringsforløb, hvor kommunen hjemtager den lave statslige refusion på 30 % for udgifterne til deltagerens forsørgelse og 50 % af driftsudgifterne. I tabel 2 på forrige side er en opgørelse af de umiddelbare udslusningsresultater for de tre projekter i perioden 2009-2010.

Det realistiske succesmål for alle tre projekter er at udsluse målgruppen til uddan-

nelse eller beskæftigelse. Dette lykkedes for 37 % af deltagerne på i-Fokus, 50 % af deltagerne hos Unge Coachen og 14 % af deltagerne på Kaffé Fair. Bortset fra Kaffé Fair forekommer dette at være ganske højt.<sup>2</sup>

Da der er tale om en målgruppe med betydelige problemer udover ledighed, vil det også være rimeligt at medtage personer, som er i forrevalidering/revalidering og løntilskud som en succesfuld udslusning. Dermed stiger succesraten til 48 % for i-Fokus, 53 % for Unge Coach og 24 % for Kaffé Fair.

Det er omvendt omkring en tredjedel til halvdelen af deltagerne, som enten er overgået til passiv forsørgelse eller udskrevet af projektet af forskellige grunde. Vi har i undersøgelsen fokuseret på de tilfælde, hvor projekterne har haft succes med at udsluse deltagerne til uddannelse og arbejde og undersøgt, hvilke elementer i indsatsen, der har gjort en forskel for deltagerne. Det er således vanskeligt at afgøre, om der er nogle

Tabel 3. Tre projekter for unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere

	i-Fokus (Brønderslev)	Unge Coach (Brønderslev)	Kaffé Fair (Aalborg)
Ejerforhold og etablerings-tidspunkt	Privat leverandør. Etableret i 2003.	Kommunalt projekt. Etableret i 2007.	Socialøkonomisk virksomhed, der ejes af FOKUS folkeoplysning. Etableret i 2006.
Målgruppe	Unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere (18-30 år): Primært unge med sociale og psykiske udfordringer og sekundært unge med misbrugsproblemer.	Unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere (18-25 år): Unge med personlige, sociale, psykiske, fysiske og faglige udfordringer.	Unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere (18-30 år): Utilpassede og sårbare unge med sociale, personlige og psykiske udfordringer.
	Der deltager maksimalt 15 unge på forløbet af gangen i 25 timer ugentligt. Den gennemsnitlige forløbslængde er ¾ år.	De unge deltager i udgangspunktet i projektet i 12 uger og 25 timer ugentligt. Der er ca. 12 deltagere af gangen.	Normeret til 36 deltagere, aktuelt ca. 20 unge deltagere. Den gennemsnitlige forløbslængde er ca. ¾ år og 25 timer ugentligt.
Medarbejdere	Tre fastansatte medarbejdere (lederen er uddannet cand. merc. med speciale i organisation, den ene medarbejder er håndværker og tidligere officer og den anden er uddannet pædagog og psykolog)	Én fastansat medarbejder (uddannet som pædagog og misbrugsvejleder)	Tre faste medarbejdere (daglig leder er uddannet gastronom og voksenvejleder samt to faguddannede kokke).

Tabel 4. *Indsatser og aktiviteter i tre projekter for unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere*

Aktivitetstype:	I-Fokus (Brønderslev)	Unge Coach (Brønderslev)	Kaffé Fair (Aalborg)
Italesættelse og adressering af problemer udover ledighed	Afklare, udrede og adressere de udfordringer der står i vejen for uddannelse og job (f.eks. gæld, bolig, misbrug, psykiske og fysiske barrierer).  Afhentning på bopæl, social-psykiatrisk udredning, henvisning til misbrugsrådgiver  Individuelle samtaler omkring nuværende situation, ønsker til fremtidig situation og hvilke barrierer der skal håndteres for at nå dertil.	Førsamtale mhp. gensidig forventningsafstemning og med fokus på at deltagelse i udgangspunktet er frivillig.  Individuel coaching og hjælp i forhold til den enkeltes udfordringer og i forhold til jobsøgning og uddannelsesvejledning.  Hjælp og sparring til samtaler med f.eks. studievejledere, sagsbehandlere, lægebesøg m.v.	Individuelle samtaler mhp. udredning af barrierer og udfordringer (f.eks. økonomi, bolig, misbrug) og henvisning til specialiseret hjælp.
Afklaring af job- og uddannelsesønsker	Besøg på virksomheder og uddannelses-institutioner samt afklarings-, trænings- og rekrutteringspraktik Rolle spil om f.eks. jobsamtaler.	Besøg på uddannelsessteder og arbejdspladser samt hjælp til etablering af virksomhedspraktik	Drift af café og kantine som er placeret i forbindelse med kommunens hovedbibliotek.  Der arbejdes i selvstyrende teams med kaptajner som har ansvar for de pågældende arbejdsopgaver og sidemandsoplæringen.  Vejledning og afklaring i forhold til job- og uddannelsesønsker.
Undervisningsform	Alternativ undervisningsstil mhp. at gennemføre folkeskolens afgangseksamen.	Fælles undervisning med udgangspunkt i de unges egne ønsker og behov.	Fælles undervisning hver dag i kost og ernæring samt forbedrende voksenundervisning (FVU i Dansk og Matematik).
Motionstilbud og sociale arrangementer	Motion og fitness samt sociale arrangementer for at skabe succesoplevelser, social relationsdannelse og opnå bedre indsigt i den unges reelle kompetencer.	Obligatorisk motion hver dag og sociale arrangementer en gang månedligt for at give de unge øget selvværd, succesoplevelser og skabe sociale relationer.	Tilbud om motion og fitness, som er gratis.
Opfølgning efter projektafslutning	Opfølgende indsats når den unge er udsluset til uddannelse eller arbejde.	Opfølgende indsats, når den unge er udsluset til uddannelse eller arbejde.	Løbende opfølgning og mentorer, når den unge udsluses til uddannelse eller job.

fælles kendetegn ved den del af målgruppen, som tilsyneladende ikke har opnået et succesfuldt forløb. Der er imidlertid intet til hinder for at anvende den realistiske evalueringsmetode som kontrafaktisk reference til at undersøge, hvad der ikke virker ved at

fokuserer på de tilfælde, hvor der ikke kan konstateres en positiv effekt.

Vi beskriver i det følgende kort de tre projekters målgrupper, medarbejdersammensætning og væsentligste indsatser og aktiviteter (tabel 3 og 4).

Det er nogenlunde den samme målgruppe af unge kontanthjælpsmodtagere, som deltager på projekterne. Indsats og aktiviteter adskiller sig ikke væsentligt på projekterne i-Fokus og Unge Coach, imens den primære aktivitet på Kaffé Fair er drift af café og kantine. Projekterne adskiller sig fra hinanden ved ejerforholdet (kommunalt, privat, selvejende forening). Der er desuden en lavere medarbejdernormering på det kommunalt forankrede projekt (Unge Coach). Der er således både ligheder og forskelle mellem de tre projekter, hvilket skaber gode betingelser for at identificere forskellige typer af virksomme mekanismer.

Hvad er det så, som får projektet til at virke? Det skal bemærkes, at mekanismer er de begreber, ideer eller teorier, som forbinder en given indsats med en given effekt. I dette tilfælde de forhold omkring indsatsen for unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere, som, vi vurderer, har medvirket til at fastholde de unge i et realistisk valg af uddannelse eller beskæftigelse. Mekanismer aktiveres af moderatorer, som styrer retningen og styrken i forholdet mellem indsats og effekt. En moderator er altså en betingelse, som skal være til stede for at få mekanismen til at virke. Vi har, som det fremgår nedenfor, fundet syv mekanismer, som forbinder indsats og målgruppe med et succesfuldt resultat. De moderatorer, som antænder mekanismerne, fremgår med kursiv skrift.

### **(1) Relationsdannelse**

Alle tre projekter arbejder helhedsorienteret i deres bestræbelser på at identificere, italesætte og adressere de udfordringer af personlig, social, psykisk og fysisk karakter, som stiller sig i vejen for de unges integration på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet. Dette er ikke ensbetydende med, at alle problemer skal være løst inden den unge kan udsluses til uddannelse eller

arbejde. Men der skal iværksættes en sideløbende indsats, hvor udfordringerne italesættes og adresseres for at få den unge til at fokusere på uddannelse eller arbejde. Det er ifølge medarbejderne på projekterne ofte vanskeligt for de unge at fokusere på fremtiden, hvis de står uden bolig, har uoverskuelig gæld, problemer med kriminalitet eller et aktivt misbrug. En forudsætning for at få den helhedsorienterede indsats til at fungere er, at der skabes trygge og tillidsfulde relationer mellem medarbejderne og de unge.

På i-Fokus betegnes denne relationsdannelse som 'dieselpædagogik'. Den unge afhentes ofte på egen bopæl ved projektets opstart, der udpeges en fast kontaktperson og de unge bliver kørt til besøg på uddannelsessteder og praktiksteder. Derved skabes tætte sociale relationer og et bedre indblik i den unges reelle udfordringer. Mekanismen aktiveres af medarbejdere, som er villige til at påtage sig en *værgerolle og stå til rådighed døgnet rundt* for de unge. I den forstand fungerer medarbejderne på projektet som rollemodeller for de unge og som billeder på en fremtidig ønsket situation. En mandlig deltager på i-Fokus beskriver relationen mellem ham selv og en af medarbejderne på projektet således: *"Vi fandt ud af, at vi lignede hinanden meget. I nogle personlighedstest viste det sig, at han [medarbejderen] tidligere havde fået det samme resultat. Det resultat jeg fik, ligner slet ikke hans i dag, men det er fordi, han har arbejdet med det. Han fortæller hvordan, og at jeg også kan gøre det. Han får det til at lyde legende let"*. De unge har ofte været igennem en problematisk opvækst med svigt og har derfor vanskeligt ved at fæstne tillid til voksne. Det blev ofte på projekterne beskrevet, hvordan de unge for første gang oplevede autentiske voksne med et oprigtigt ønske om at hjælpe de unge i tilværelsen. Unge Coachen beskriver, hvordan relationsdannelsen særligt opstår i den individuelle kontakt med den unge. Cen-

tralt er her, at der laves *klare aftaler*, som forpligter den unge, samtidig med at coachen står mest muligt til rådighed, når den unge har brug for det. *“De har altid adgang til mig – min telefon er døgnåben”*, fortæller Unge Coachen. En ung deltager støtter op om, at det er vigtigt, at coachen står så meget til rådighed: *“Det der klart gjorde den største forskel for mig, det var, at man vidste, hvor man havde ham. Han var der hele tiden.”* Også en grundlæggende *gensidig tillid og respekt i relationen* fra begge sider, er essentiel. *“Jeg viser den unge, at jeg tror på, at de har det i sig – jeg skal bare hive det frem i dem”*, forklarer Unge Coachen. De unge udtrykker det samme: *“Man føler en form for ansvar over for ham, tror jeg. Ikke på nogen dårlig måde [...] Man kan ikke tillade sig at skide på ham.”* Unge Coachen møder den unge, hvor hun/han er og opfattes som en *autentisk rollemodel*, der bruger samme sprog og har evnen til at ‘gå ind i de unges verden’. Som en ung deltager i projektet forklarer det: *“Han taler vores sprog, føler vores smerter og glæder. Fordi han selv har gennemgået dem”*. En anden ung supplerer: *“Jeg tror, det er fordi, vi alle sammen ser ham som en form for på lige fod. Han opfører sig som en af os. Han lader os være os, han giver os tiden til... en følelse af, at han altid vil være der for os.”* De unge oplever at blive støttet i egne miljøer, hvor der er en, som tager sig af dem, og som de kan kontakte morgen og aften. At blive mødt i de unges egne miljøer er indgangen for mange af de unge til at begynde at tænke på uddannelse. Som en ledig forklarer det:

*“Jeg startede hernede sammen med min bror, så begyndte han at komme ud og hente os i weekenderne. Tage os med i Actionhouse og bare spille noget pool. Slappe lidt af på den måde. Hvor vi så laver en eller anden form for privat relation. Vi begynder at snakke om uddannelse. Om hvad vi godt kunne tænke os.”*

## (2) Sikre den rette hjælp

Når medarbejderne har fået indsigt i den unges personlige, sociale eller psykiske udfordringer, er det afgørende, at der igangsættes eller visiteres til den rette specialiserede hjælp. En ung enlig mor med fødselsdepression beskriver, hvordan hun i gennem i-Fokus blev visiteret til en psykiater, der diagnosticerede hende med ADHD, hvorefter hun kommer i medicinbehandling: *“Så begyndte mit liv ligesom at starte igen. På i-Fokus var der ikke noget pres, de tog det stille og roligt. Jeg fik det temmelig meget bedre, og det hele vendte bare rundt for mig”*. Hun har nu gennemført teknisk skole som dyrepasser og er i revalidering på et stutteri. Mekanismen aktiveres, ved at medarbejderne påtager sig en *tovholderfunktion* i, hvad der for den unge fremstår som et kaotisk offentligt system, som mange af dem har haft dårlige erfaringer med tidligere. At målgruppens personlige, sociale og psykiske udfordringer bliver italesat, adresseret og håndteret medvirker til, at den unge kan fokusere på uddannelse og job.

Unge Coachen tilføjer, at et godt redskab til at sikre den rette hjælp kan være at udarbejde en individuel handlingsplan i samarbejde med den unge, som følger den unges ønsker samt kort- og langsigtede mål. En ledig siger herom: *“Så han har givet mig en masse mål, som vil være nemme for mig at nå. I det at jeg når flere mål, så laver han lidt større afstand mellem målene”*. At støtte den unge i hendes/hans egne miljøer øger også chancerne for, at den unge får den rette hjælp, som hun/han har brug for.

## (3) Selvrefleksion

På i-Fokus arbejdes der systematisk med den unges evne til selvrefleksion med udgangspunkt i en forandringsmodel, der udrøder den unges aktuelle situation, ønsker om fremtidig situation og hvilke barrierer, der skal overvindes for at nå dertil. En ung

mandlig deltager, der nu er i gang med en særligt tilrettelagt uddannelse med henblik på opstart på pædagogstudiet, beskriver det således: *"Jeg vil det her, jeg vil uddannes. Jeg vil have et liv nu, jeg vil ud og opleve noget. Jeg vil have et arbejde, så jeg faktisk kan leve"*. Der samtales om hvilke skridt, der er nødvendige for at nå til en situation, hvor den unge kan få realiseret sine ønsker og drømme (arbejde, uddannelse, højere livskvalitet). Mekanismen aktiveres ved at skabe *trygge rammer og udfordre de unge i de rette doser*.

Undervisningen og vejledningen på de tre projekter medvirker også til at give de unge et bredere perspektiv og en større indsigt i muligheder, frem for kun begrænsninger i forhold til uddannelse og arbejde. Samtidig giver det en erkendelse af, at andre er i samme båd som dem selv, og at andre tidligere har været der, men er lykkedes med job og uddannelse. For at denne indsigt og erkendelse opnås, skal der være refleksion og læring til stede. Men en del af de unge har tidligere haft problemer med at kunne engagere sig og koncentrere sig om at blive undervist. For at opnå den større indsigt og dermed få et positivt udbytte af undervisningen, er det væsentligt, at de unge oplever *medbestemmelse* omkring, hvilke emner der diskuteres i undervisningen. Derfor vælges der emner, som fokuserer på de unges behov og ønsker, og der snakkes om relevante problematikker i de unges liv. Dette giver den grundlæggende interesse for undervisningen, og dermed et godt basis for refleksion og læring. Det er endvidere vigtigt, at de unge får *feedback og anerkendelse*, når de deltager i undervisningen og debatterer emnerne. Unge Coachen bruger i den sammenhæng spørgeteknikken *'Den sokratiske metode'*, dvs. at coachen spørger ind på en måde, så ingen kan være usynlige, og så de unge selv skal finde svarene. Derigennem bliver de unge bevidste om deres handlemuligheder, og at verden

ikke altid er sort/hvid. Som en ung forklarer det: *"Han [coachen] lader en selv indse det. Det er ikke sådan, at han siger, nu skal vi være sådan her. Han siger bare: Kunne du f.eks. tænke dig at komme i den her form for praktik? Og hvis man gerne vil prøve, så tager man derud, og så siger han hans holdninger og meninger. Og nogen af dem, de sætter sig sgu bare fast. Så bygger de ligesom bare videre."* En anden ung supplerer: *"Han [coachen] vil gerne have, at man selv træffer beslutningen. Så det ikke er ham, der har truffet den for en. Så kan man også bedre vende tilbage til den og sige: Ja, jeg kan godt se, jeg selv sagde ja til det her"*. Mekanismen medvirker til at give de unge en større selvindsigt i egne kompetencer, og en mere positiv selvopfattelse.

#### **(4) Succesoplevelser**

På alle tre projekter arbejdes der med den anerkendende metode. Det beskrives som væsentligt gradvist at opbygge den unges tro på egne evner og den unges selvværd for at opnå succes med at udsluse de unge til et job eller uddannelse, som de er i stand til at gennemføre. Der arbejdes derfor med små succesoplevelser i hverdagen, som gradvist skal opbygge den unges selvtillid og selvværd. Dette sker gennem den daglige kontakt med de unge og særligt i forbindelse med undervisningen samt motion og fitness.

Succesoplevelse i forhold til læring: Hovedparten af de unge har oplevet nederlag i det ordinære uddannelsessystem og har ofte ikke fuldført folkeskolens afgangseksamen. Den faglige undervisning på projektet (f.eks. dansk og matematik) skal derfor give de unge succesoplevelser i forhold til indlæring. Mekanismen aktiveres ved at benytte *alternative læringsstile* (praksisnær undervisning, sidemandsoplæring, rollespil mv.). Som en 23-årig mandlig deltager fra i-Fokus udtrykker det: *"De har meget med at rose, men ikke overrose. Du får ros på de rigtige tidspunkter"*.

Succesoplevelse i forhold til at forfølge mål: Den metode, som benyttes i undervisningen, kommer også til udtryk i tilbuddet om at deltage i motion og fitness. Her opstilles små mål, som den unge anerkendes for at indfri. Desuden deltager medarbejderne i motionen, hvilket skaber en oplevelse af ligeværd. Motionen medvirker til at skabe overskud i hverdagen og dermed bedre selvtillid og selvværd. Som en tidligere overvægtig mandlig deltager fra i-Fokus udtrykker det: *“Hvis du ikke er glad for dit udseende, så kan du heller ikke være glad blandt andre mennesker”*. På Unge Coach løbet muliggør de *faste rammer og mødepligten*, at den unge overhovedet kommer op og dyrker motion, mens *individuelle tilrettelagte motionsprogrammer*, som sætter små mål for hver enkelt ung, giver alle deltagerne mulighed for at få små succeser med motionen. En ung deltager beskriver det således: *“Da jeg først startede med at styrketræne, der var mit mål, at jeg godt ville i bedre kondition, så jeg kunne begynde at spille fodbold igen. [...] Så opsatte han [coachen] det, at jeg f.eks. skulle løbe en vis tid på løbebåndet eller cykle et bestemt stykke tid. Sådan nogen små mål, som man altid vil føle en form for succes med at komme igennem”*. Igennem de små succeser bliver den unge i stand til at fortælle en ny historie om dem selv – en med succeser – og får selvtillid og en oplevelse af sammenhæng i livet, forklarer coachen. Også iværksættelse af fælles sociale aktiviteter, hvor de unge får tildelt *ansvarsområder*, kan medvirke til at give de unge succesoplevelser. Som en ung udtrykker det: *“Det er fedt, at han prøver at give os ansvar. Det er vi jo ikke vant til at tage. Vi er ikke vant til at have en form for ansvar for andre mennesker på den måde [...] Så det er også bare en tillids erklæring. At få lov til at tage ansvar for holdet”*. Endvidere kan succesoplevelser i forbindelse med arbejds muligheder være centralt. Dette kan skabes, ved at coachen tager de unge med

ud til virksomheder, så snart de har motivation for det. I den forbindelse er udvælgelsen af virksomheden væsentlig, for at få skabt en succesoplevelse for den unge. Her er coachens matchning mellem virksomheden og den unge central, og at der lægges vægt på at spørge ind til fremtidige jobmuligheder, når coachen etablerer kontakten til virksomheden.

På Kaffé Fair opstår succesoplevelserne i den daglige kontakt med kunderne i caféen og kantinen. Tilfredse kunder giver ifølge projektmedarbejderne *‘ægte anerkendelse’* for den faglige præstation, som de unge leverer. Dette styrker den unges tro på egne evner og selvtillid. Der arbejdes omvendt bevidst på at afskærme de unge fra utilfredse kunder, som henvises til den daglige leder. Tildeling af kaptajnsroller er også en måde at anerkende den unge og give dem ansvar for arbejdstilrettelæggelsen.

## **(5) Motivation og det rette match**

Når de unge starter på projekterne, er de ofte kendetegnet ved manglende motivation og uafklarethed omkring arbejdsmarked og uddannelse. Det er derfor væsentligt på projekterne at arbejde med de unges motivation for en fremtid på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet. Motivationen kan skabes ved besøg på uddannelsessteder og virksomheder og dialog omkring, hvilke fordele der er ved en fremtid i uddannelse eller arbejde. Det er afgørende at *gribe motivationen, når den er til stede* hos den enkelte unge. Der handles umiddelbart med besøg på uddannelser og virksomheder, når den unge giver udtryk for konkrete uddannelses- eller beskæftigelsesmål. Det rette match etableres ved at anvende forskellige praktikformer afhængigt af den unges motivation og kapacitet: Afklaringspraktik, når den unge skal få en fornemmelse af, hvorvidt vedkommende kunne tænke sig et arbejde inden for et bestemt fagområde;

træningspraktik, hvis den unge er afklaret, men mangler specifikke faglige og sociale kompetencer; rekrutteringspraktik, hvis den unge har de nødvendige kompetencer, men mangler et konkret praktiksted. Det rette match aktiveres, ved at den unge så vidt muligt *selv vælger praktiksted*, hvilket øger motivationen, og ved at medarbejderne har indgående kendskab til mulige praktik- og uddannelsessteder.

Som Unge Coachen beskriver det: *“Når de unge får mere motivation, efterspørger de selv at komme videre i deres liv i forhold til job og uddannelse”*. Motivationen kan frembringes ved at *fokuserer på styrker og muligheder* frem for problemer og ved at anvende en tilgang, som lægger vægt på at være *løsningsfokuseret* frem for problemfokuseret. Også det at coachen sætter *små mål med den unge* er centralt: *“Jeg synes, at han er god til at opstille små mål, og han sætter dem hele tiden. Og hjælper os med selv at sætte nogen. Han giver os lysten til at sætte vores egne mål igen”*, forklarer en ung. Særlig centralt er det, at coachen kan handle hurtigt, så snart den unge har motivation for forandring. Eksempelvis køre med den unge ud og besøge uddannelsessteder og praktiksteder, så snart den unge har motivation til det.

## (6) Fastholdelse

Når den unge har foretaget et kvalificeret og realistisk valg af uddannelse eller job, så hjælper medarbejderne med at forberede og planlægge opstart (f.eks. søge om SU, planlægge transport, indkøbe arbejdsbeklædning). Hovedparten af de unge er tidligere droppet ud af uddannelse eller har haft kortvarig beskæftigelse; det er derfor afgørende at fastholde den unges valg. Derfor står medarbejderne på projektet til rådighed efter projektets afslutning og er løbende i dialog med de tidligere deltagere (på i-Fokus og Unge Coach formelt set indtil 3 måneder efter afslutning). Mekanismen aktiveres,

ved at medarbejderne *ikke giver slip* før den unge er påbegyndt i uddannelse eller arbejde og har klaret overgangen fra projektet. En ung mandlig deltager fra i-Fokus, der er i gang med en særligt tilrettelagt uddannelse med henblik på opstart på pædagoguddannelsen, beskriver det således: *“Jeg snakker stadig med dem. De ringer også til mig og spørger hvordan det går. Selvom jeg ikke har noget at gøre med dem længere, så gør de det indtil de føler, at nu har de gjort, hvad de kan, nu kan de ikke mere”*. Som en ung deltager fra Unge Coach forløbet forklarer det, da han beskriver, at han var lige ved at blive smidt ud af den skole han var startet på: *“Så får han lige skaffet dig en chance mere. Så får du lov til at starte forfra. Eller hvor du nu er kommet til. Det er han sgu god til. Han giver ikke op første gang. Det er fedt. Han er sgu ligeglad med hvor mange gange, hvis han kan se, der er et potentiale, skal han nok få kørt det igennem”*.

Også på Kaffé Fair er overgangen fra projektet til uddannelse eller beskæftigelse en kritisk transition, hvor der er risiko for, at den unge lider nederlag. Derfor fastholdes kontakten med de unge efter den formelle afslutning af projektet, indtil der er sikkerhed for, at de har klaret overgangen. Der kan etableres *mentorordninger*, hvor en medarbejder fra Kaffé Fair eller uddannelsesstedet frikøbes til at assistere den unge. Der er desuden mulighed for, at tidligere deltagere kan fortsætte som frivillige i cafeen eller få ansættelse med løn som studiejob. På projektet arbejdes der bevidst med at træne de unge i at fastholde beslutninger og fuldføre arbejdsopgaver. Som en ung mandlig deltager med ADHD beskriver det: *“Det handler om at fastholde de ting, du laver, at tage det sure med det søde og det søde med det sure. Jeg er tit gået i gang med skoleforløb uden at fuldføre. Hvis du hernede på Kaffé Fair skal hakke en hel kasse persille, så er det jo ikke sjovt efter de første tre bundter, men man fortsætter indtil det er omme”*. Kaffé Fair bliver på den måde

et fast holdepunkt i tilværelsen for de unge, der netop har oplevet mange afbrudte forløb, svigt og ustabilitet.

Kaffé Fair opnår ikke samme høje udlusningsresultater til ordinær uddannelse som de to øvrige ungeprojekter (i-Fokus og Unge Coach), jf. tabel 2. Dette kan antyde, at der er en fejl i programteorien for Kaffé Fair. Projektet er hovedsageligt fokuseret på at træne og afprøve de unges erhvervs-kompetencer i forhold til driften af caféen og kantinen. Der er således en risiko for, at deltagerne fastholdes i forløbet, og at der ikke sikres en tilstrækkelig smidig overgang til uddannelsesforløb. Projektet har, for at adressere denne risiko, for nylig etableret Kaffé Fair College i lokalerne på hovedbiblioteket. Forudsætningen for at deltage er, at de unge er mødestabile, kan koncentrere sig om teoretisk undervisning i længere tid ad gangen og har en afklaret indstilling til de krav, der stilles i det ordinære uddannelsessystem. Varigheden er maksimalt 26 uger med undervisning og aktiviteter op til 37 timer per uge (FVU dansk, matematik, vejledning, samtaler, besøg på uddannelsessteder, praktisk træning i projektets køkkener, lektielæsning og hjemmearbejde mv.). Formålet er uddannelsesforberedelse og brobygning til erhvervsuddannelserne, nærmere bestemt at halvdelen af deltagerne efter afslutningen er i gang med en erhvervsuddannelse ved førstkommende optag i efteråret, samt at alle har en relevant og gennearbejdet uddannelsesplan. Idet denne del af projektet var under opstart på undersøgelsestidspunktet, har det ikke været muligt at evaluere virkningerne heraf. Det antyder dog en bevidsthed omkring udfordringen med at udsluse og fastholde deltagerne på ordinære uddannelsesforløb.

### **(7) Den unge som medarbejder**

På Kaffé Fair har vi desuden identificeret en mekanisme, som er væsentlig i forhold til

netop dette projekt. De unge betragtes som ansatte i en virksomhed, ikke som deltagere i et kommunalt beskæftigelsesprojekt. Der skiltes ikke med, at Kaffé Fair er et aktiveringsprojekt. Det er en central ide, at cafeen skal opfattes af kunderne som en almindelig (alkoholfri) café. Dette udtrykkes af en ung mandlig deltager: *“Vi får ikke sådan en dragt på, hvor der står Aalborg kommune. Vi ser mere professionelle ud. Det kan jeg godt lide, det er jo et lille tabu at være på kontanthjælp”*. Mekanismen (den unge som medarbejder) aktiveres gennem den *daglige kundekontakt* (kunder i cafeen eller biblioteksmedarbejdere i kantinen) og den *reelle produktion* af menuer til kundegruppen. Arbejdet opfattes derfor som meningsfyldt af deltagerne. Som en deltager siger: *“Den anerkendelse og ros, man får fra kunderne, den giver en del. Når man serverer for dem og siger velbekomme, så siger de tak med et smil på læben, det sætter sit præg på hverdagen. Jeg bad også om at komme i aktivering i noget der minder mest muligt om rigtigt arbejde. Der må man sige de [Kaffé Fair] har ramt rimeligt godt”*. Det hævdes ligefrem, at det giver status i ungdomsmiljøet at være ‘ansat’ på Kaffé Fair, og at mange unge melder sig frivilligt til at deltage i projektet. Cafeen drives af uddannede kokke, som er i stand til at anerkende de unge for deres faglige præstationer. Sammen med anerkendelse fra tilfredse kunder skaber dette ‘ægte anerkendelse’ i modsætning til anerkendelse som en tillært pædagogisk metode. Arbejdsopgaverne på projektet skal løses for kundens skyld. Kunden beskrives i den sammenhæng som det ‘tredje fælles’ der binder deltagere og medarbejdere på projektet sammen. Kundekontakten sætter samtidig rammer op for god opførsel og personlig hygiejne, hvilket gør det nemmere for medarbejderne at adressere denne type problemstillinger. Det betyder, at kundekontakten virker sammen med indsatsen for at opnå hverdagsmestring. Der arbejdes



med anerkendelse og små succesoplevelser i kantinen og cafeen. Det tilstræbes derfor, at eventuelle klager fra kunder håndteres af de faste medarbejdere på projektet, så de unge ikke får oplevelsen af nederlag. Den stolthed som de unge har som "medarbejdere" på projektet kan illustreres med et eksempel. Cafeen har en grøn smiley fra Levnedsmiddelkontrollen, hvilket betyder meget for medarbejderne og deltagerne: *"Vi skal blive ved med at have den smiley. Vi stiler efter at få en elite-smiley næste gang. Sidste gang de kom fra Levnedsmiddelkontrollen, da tænkte jeg: De andre ved ikke, at de kommer. Så jeg [en deltager på projektet] tonsede af sted, jeg skulle bare komme før dem. Jeg skyndte mig at tage en kost og sige til alle: De kommer nu, de kommer nu"*. Efterfølgende har Kaffé Fair fået den omtalte elite-smiley.

## Konklusioner

Der har siden finanskrisens start i efteråret 2008 været et markant politisk fokus på at håndtere den stigende ungdomsledighed. Et af midlerne er ret og pligt til deltagelse i aktiveringstilbud. Der har således været en vækst i antallet af unge kontanthjælpsmodtagere, som deltager i aktiveringsforløb i kommunerne. Dette er sket uden en systematisk forskningsbaseret viden omkring, hvilke forhold i aktiveringsindsatsen, der skal være til stede for at få de unge i beskæftigelse eller uddannelse.

Der er ikke megen hjælp at hente i den eksisterende internationale og danske forskningslitteratur. Denne viser forholdsvis nedslående resultater af aktiveringsprogrammer for unge ledige. Aktiveringstilbud er sjældent den første og bedste løsning, navnlig ikke for personer med problemer udover ledighed.

I litteraturen peges dog på nogle faktorer, som kan øge effektiviteten af aktiveringsindsatser overfor unge ledige. Nogle af disse

faktorer går faktisk igen i de unge-projekter, vi har evalueret, hvilket bestyrker troen på, at der er tale om generaliserbare faktorer. Det drejer sig eksempelvis om forløb, hvor uddannelse, erhvervs kvalifikationer og arbejdspladsbaseret læring kombineres samt forløb, hvor den unge tilbydes støttende servicetilbud, der er målrettet den enkeltes udfordringer. Mentorordninger og gennemgående kontaktpersoner, hvor der er løbende kontakt med en voksen, og monitorering af den unge over en længere periode er også blevet fremhævet som virksomme redskaber. Vores undersøgelse kan desuden tilføje en væsentlig mekanisme, nemlig betydningen af at der fastholdes en kontakt med den unge i forbindelse med uddannelses- eller jobstart, og indtil den unge har "klaret" overgangsfasen, som netop er en kritisk fase for sårbare unge.

Vores evaluering af tre projekter for unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere giver nogle bud på, hvilke faktorer der bør være til stede for at opnå succes med denne målgruppe. Vi skal ikke gentage hver enkelt her, men blot fremhæve nogle generelle pointer omkring vores resultater.

Det er et komplekst samspil mellem forskellige mekanismer og moderatorer, som skaber resultater med gruppen af unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere. Det illustrerer, at vi har at gøre med en målgruppe med komplekse barrierer for integration på arbejdsmarkedet. Det afgørende er ikke, at alle mekanismer og moderatorer er til stede på samme tid, men at den enkeltes barrierer og udfordringer adresseres. Forskellige typer af aktiviteter og indsatser kan ligeledes indeholde den samme mekanisme og aktivere de samme moderatorer. Det er eksempelvis ikke så afgørende, hvor ofte der dyrkes motion eller undervises i dansk og matematik, men mere at deltagerens faglige kompetencer eller selvtillid og selvværd styrkes gennem små succesoplevelser. Det

synes heller ikke at være afgørende, om det pågældende projekt er privat eller kommunalt forankret, det afgørende er, at medarbejderne står til rådighed for de unge og opfattes som autentiske rollemodeller. Projekterne illustrerer at en længerevarende helhedsorienteret indsats, der udreder og adresserer personlige, sociale og psykiske udfordringer, er nødvendigt sammen med den mere beskæftigelsesrettede indsats.

Vi har søgt at vise, hvordan, der kan opnås en bedre indsigt i virkningerne af forskellige aktiveringsindsatser ved at anvende evalueringsmetoden realistisk evaluering (virkningsevaluering). Metoden er velegnet til at kortlægge og dokumentere de mekanismer, som forbinder indsatser og målgrupper med bestemte resultater. Metoden er desuden velegnet til at tydeliggøre og evaluere de delmål, som er forudsætninger for at nå resultater, særligt for gruppen af borgere med problemer udover ledighed.

Der er os bekendt ikke tidligere foretaget systematiske realistiske evalueringer af aktiveringsindsatsens virkninger. Den realistiske evaluering søger at finde svar på, hvorfor og hvordan en given indsats virker. Dermed åbnes den 'sorte boks', som består af den konkrete kontekst, som indsatserne virker indenfor og forbinder dette med de mekanismer, der skaber resultater.

Gyldigheden og rækkevidden af de identificerede mekanismer og moderatorer kan fremadrettet testes mere systematisk gennem tre typer af metoder. For det første kan

kontrollerede forsøg og effektevalueringer af udvalgte og afgrænsede mekanismer og moderatorer benyttes som supplement til realistiske evalueringer. En deltagergruppe kan udvælges tilfældigt, og effekten af et specifikt enkeltelement i indsatsen kan sammenlignes med effekten for en kontrolgruppe, som ikke udsættes for den pågældende indsats. Jo mere kompleks indsatsen og målgruppens udfordringer er, desto sværere er det imidlertid at foretage kontrollerede forsøg. For det andet kan der gennemføres undersøgelser af teorifejl og implementeringsfejl. Projekter og forløb der arbejder med tilsvarende mekanismer og moderatorer kan foretage selvevalueringer eller få foretaget eksterne evalueringer, der sigter mod at undersøge, om implementeringen er korrekt i forhold til programteorien, eller om der er fejl i programteorien (jf. Dahler-Larsen 2003). Den tredje mulighed er at udarbejde et indikatorsystem, som måler progression i indsatsen for borgere, hvor selvforsørgelse ikke er realistisk på kort sigt. Et sådant system kan gennem vurderinger fra sagsbehandlere, arbejdsgivere og/eller borgere anvendes til at vurdere, om indsatsen bidrager til at øge borgernes arbejdsmarkedsparathed og bringe dem tættere på arbejdsmarkedet.

Der er under alle omstændigheder behov for at styrke evalueringskulturen på beskæftigelsesområdet, så vi får en mere systematisk viden om, hvad der virker eller ikke virker for hvem, hvorfor og hvordan.

## NOTER

1 Artiklen bygger på et forskningsprojekt, som er finansieret af Beskæftigelsesregionen i Nordjylland, om hvad der virker i aktiveringsindsatsen. I projektet er der desuden foretaget realistiske evalueringer af aktiveringsforløb for kontanthjælpsmodtagere

med problemer udover ledighed, jobrotationsprojekter, virksomhedspraktik og løntilskudsordninger (se: [www.brnordjylland.dk](http://www.brnordjylland.dk)).

2 Vi ved, at der er en afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse fra afslutningen af et forløb og indtil 6 mdr. efter. Derfor vil de tilsvaren-

de selvforsørgelsesgrader efter 6 mdr. for de tre projekter faktisk være højere end angivet i tabel 2. På landsplan viser udtræk fra jobindsats.dk, at selvforsørgelsesgraden 6 mdr. efter aktivering for indsatsklare kontanthjælpsmodtagere, der har deltaget i øvrige vejled-

nings- og afklaringsforløb over 4 uger er hhv. 15,3 % for unge mellem 20-24 år og 7,2 % for unge mellem 25-29 år (2009-tal). I Aalborg kommune er de tilsvarende selvforsørgelsesgrader 24,8 % og 9,3 %. I Brønderslev er selvforsørgelsesgraden 30 % og 10,3 %.

## REFERENCER

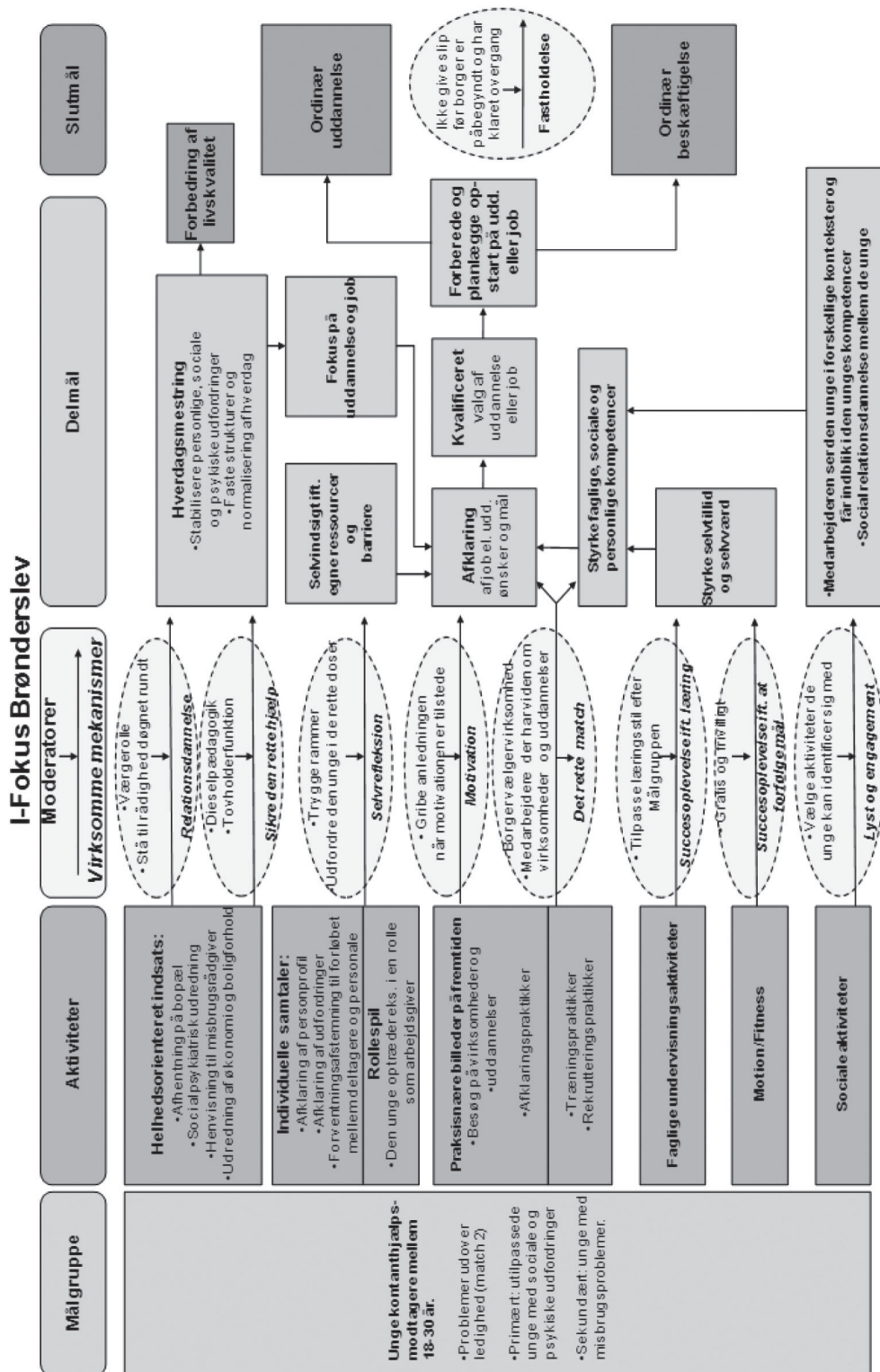
- Bredgaard, Thomas m.fl.(2011): *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?*, Beskæftigelsesregion Nordjylland (www.brnordjylland.dk).
- Dahler-Larsen, Peter (2003): Idegrundlaget bag virkningsevaluering, i *Nye veje i evaluering*, Århus, Systime Academica.
- Dahler-Larsen, Peter & Hanne Kathrine Krogstrup (2003): *Nye veje i evaluering. Håndbog i tre evalueringsmodeller*, Århus, Systime Academica.
- Den Europæiske Kommission (2006): *Employment in Europe 2006*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, October 2006, Bruxelles.
- Grubb, W. Norton (1999): Lessons from education and training for youth: Five precepts, OECD, i *Preparing youth for the 21st century: The transition from education to the labour market*, OECD, Paris.
- Guba, E.G. & Y.S. Lincoln (1989): *Fourth Generation Evaluation*, London, Sage.
- Jensen, Peter, Michael Svarer & Michael Rosholm (1999): *The effects of benefits, incentives and sanction on youth unemployment*, CLS Centre for Labour Market and social Research, working paper 99:005.
- Krogstrup, Hanne Katrine (2006): *Evaluering-modeller*, København, Academica.
- Krogstrup, Hanne Katrine (2011): *Kampen om evidens. Resultatmålinger, effektevaluering og evidens*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Marselisborg praksisvidencenter (2011): *Vidensopsamling – eksisterende viden om ledige under 30 år*.
- Martin, John P. & David Grubb (2001): *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, IFAU Working Paper 2001, 14.
- Pawson, Ray & Nick Tilley (1997): *Realistic Evaluation*, London, SAGA Publications.
- Rambøll (2011): *Evaluering – Unge – Godt I gang*, Udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen af Lars Høeberg m.fl. , juni 2011.
- Rosholm, M. & Michael Svarer (2011): *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*, udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen, dateret 23.05 2011.
- Vedung, Evert (2010): Four Waves of Evaluation Diffusion, *Evaluation*, 16(3), 263-277.

**Thomas Bredgaard**, cand.scient.adm., ph.d., lektor ved Center for Arbejdsmarkedsforskning og Forskningscenter for Evaluering, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet  
e-mail: thomas@dps.aau.dk

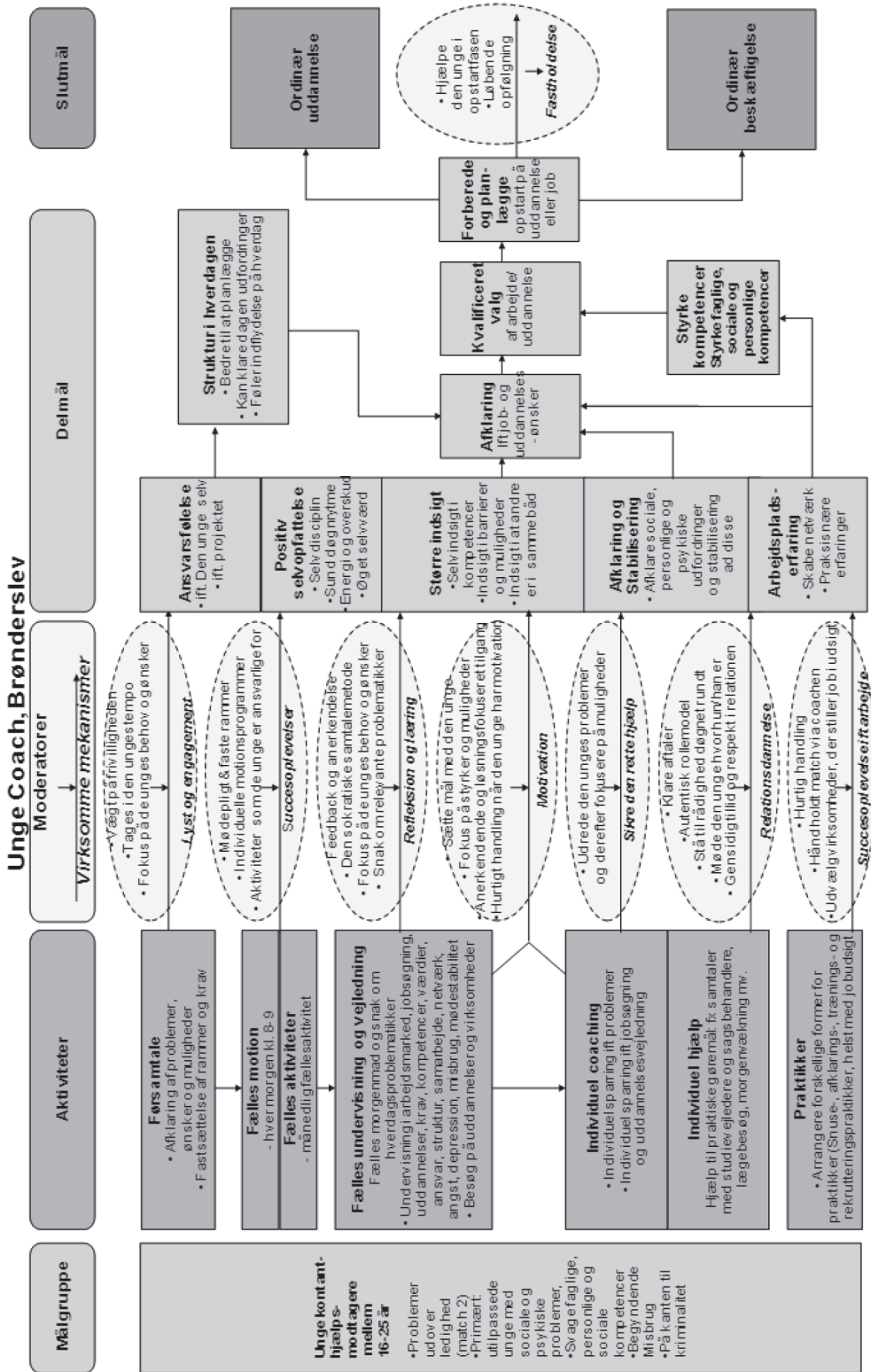
**Charlotte Hansen**, cand.scient.adm., ph.d., chefanalytiker hos New Insight  
e-mail: ch@newsight.dk

- Bilag 1. Programteori for i-Fokus, Brønderslev  
Bilag 2. Programteori for Unge Coach (Brønderslev)  
Bilag 3. Programteori for Kaffé Fair (Aalborg)

# Bilag 1. Programteori for i-Fokus, Brønderslev



## Bilag 2. Programteori for Unge Coach (Brønderslev)



# Bilag 3. Programteori for Kaffé Fair (Aalborg)

