

Evidensbaseret Politikudvikling – Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken?

Niklas Andreas Andersen og Anders Gøgsig Randrup

I det seneste årti har intentionen om at evidensbasere politikken vundet stadig større indpas på beskæftigelsesområdet i Danmark. Beskæftigelsesministeriet opererer i dag med et klart defineret evidenshierarki, hvor randomiserede, kontrollerede forsøg og lignende effektmålinger vægtes som den bedste viden at basere politik og indsats på. Men hvilke konsekvenser har det for politikken indhold, hvis politikudviklingen tilrettelægges ud fra et relativt snævert evidenshierarki? Nærværende artikel viser, hvordan den evidensbaserede videns metodiske forskrifter understøtter en ensartet beskæftigelsespolitisk målsætning om selvforsørgelse for alle, en opfattelse af den beskæftigelsespolitiske målgruppe som havende enkle og homogene udfordringer og en fremhævnelse af incitamentsfremmende redskaber, som værende de eneste virksomme midler.

Indledning

Beskæftigelsesområdet har længe været et af de mest intensivt evaluerede offentlige politikområder i Danmark (Albæk & Rieper 2002)¹. Det kan derfor ikke overraske, at der i disse år ses en stigende efterspørgsel efter seneste skud på evalueringstammen, nemlig evidensbaseret viden om, hvad der virker (Krogstrup 2011). Uafhængige overvågningsinstanser som Rigsrevisionen (2010) og Det Økonomiske Råd (Det Økonomiske Råd 2012) har i de senere år påpeget behovet for at "evidenssikre" beskæftigelsesindsatsen (ibid., 19). I samme periode har Finansministeriet i tiltagende grad efterspurgt evidensbaseret viden for at "skønne over adfærdsvirkninger" (Corydon 2015) og

dermed kunne indregne såkaldte 'dynamiske effekter' i finansieringen af beskæftigelsespolitiske reformer. Som følge heraf har først Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) og sidenhen Beskæftigelsesministeriets departement udarbejdet deciderede evidensstrategier. Der er således ingen tvivl om, at der eksisterer klare intentioner om at basere beskæftigelsespolitikken på evidens, men spørgsmålet er, hvad der kan siges at udgøre evidensbaseret viden? Fortalerne for en evidensbaseret politikudvikling har søgt at give en nærmere definition af evidensbegrebet ved at opstille evidenshierarkier, som, med inspiration fra det medicinske fagfelt, rangerer forskellige

videnskabelige metoder ud fra, hvor sikkert de kan påvise en effekt af en given intervention (Bhatti m.fl. 2006). Denne hierarkisering af viden har dog givet afsæt til en international kritik af evidensbegrebet og en diskussion om, hvor bredt eller snævert det bør tolkes. Visse kritikere forkaster idealet om en politik baseret på effektmålinger til fordel for et fokus på fortolkning og forståelse (f.eks. Greenhalg & Russel 2009; Howe 2004; Scriven 2009), mens andre bibeholder målet om at finde effekter og kausale sammenhænge, men kritiserer evidenshierarkiet for at sætte en urealistisk standard i form af randomiserede kontrollerede forsøg (f.eks. Clegg 2005; Sanderson 2002; Ginsburg & Rhett 2003; Pawson 2002a; 2002b; 2011). Ud fra denne kritik har enkelte forskere anført brugbarheden af at arbejde med evidensstypologier, frem for -hierarkier, hvor vurderingen af den rette metode afhænger af, hvad man gerne vil opnå evidens for (Hansen 2014).

Det er altså tydeligt, at evidens er et mangefacetteret begreb, som kan tillægges vidt forskellige betydninger og potentielt inddrage et bredt spektrum af forskningsdesign og -metoder. I denne artikel er fokus dog på den dominerende forståelse af evidens på beskæftigelsesområdet. Denne evidensforståelse er operationaliseret i et evidenshierarki, som kan findes på hjemmesiden jobeffekter.dk, der indsamler eksisterende dansk og international forskning om effekterne af forskellige beskæftigelsesindsatser. Hjemmesiden, som blev oprettet af STAR i 2013, stadfæster et evidenshierarki for beskæftigelsesområdet, hvor viden, fremkommet ved randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) og systematiske reviews, vægtes højest efterfulgt af registerbaserede effektmålinger og slutteligt kvantitative evalueringer². Alle andre typer af viden er udeladt. Dette evidenshierarki konstituerer både, *hvad* man ønsker at op-

lyse via evidensbaseret viden – kausale sammenhænge mellem en intervention og dens effekt - og samtidig *hvordan* man søger at opnå denne viden – nemlig gennem RCT-studier og lignende effektmålinger³. I perioden fra midten af 00'erne og frem til i dag har denne forståelse af evidensbaseret viden fået en stadig mere central rolle i udviklingen og udformningen af beskæftigelsespolitikken. Dette ses ikke mindst ved Arbejdsmarkedsstyrelsens (i dag Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering) systematiske og tilbagevendende udarbejdelse af RCT-studier siden igangsættelsen af forsøget *Hurtigt i gang* i 2005. Denne viden udstikker således i dag linjerne for, hvilken politik der vurderes som hhv. virksom og uvirksom eller rigtig og forkert. Intentionen i nærværende artikel er derfor at undersøge, hvilke sandheder, logikker og forestillinger om 'den rigtige' beskæftigelsespolitik og -indsats der hhv. fremmes og hæmmes, når evidensbaseret viden sætter rammerne for tænkningen. Tesen er, at evidensbaseret viden fungerer som et såkaldt 'sandhedsregime' (Foucault 1980), der udstikker teknikkerne og metoderne for, hvordan sandheden om de ledige produceres, hvilket i høj grad har politiske konsekvenser for den måde, hvorved der handles på de ledige.

Artiklen er opbygget på følgende måde: Først præsenteres det, hvordan artiklen adskiller sig fra den gængse arbejdsmarkedsforskning. Herefter beskrives artiklens teoretiske perspektiv, som trækker på Michel Foucaults forståelse af viden og sandhed. Herpå følger en tredelt analyse, som undersøger, hvordan den evidensbaserede videns iboende logikker understøtter en reduktionistisk forståelse af hhv. de lediges problem, målgruppens heterogenitet og mængden af virkningsfulde midler. I artiklens afsluttende sektion diskuteres den evidensbaserede videns videre konsekvenser

for fastlæggelsen af beskæftigelsespolitiske målsætninger.

At undersøge vidensgrundlagets politiske betydning

Både dansk og international forskning er rig på undersøgelser af de sidste årtiers udvikling i retning af en mere aktiv og disciplinerende beskæftigelsespolitik. Herhjemme er udviklingen bl.a. tolket ud fra fagbevægelsens magttab og delvise eksklusion fra de beskæftigelsespolitiske beslutningsprocesser (Klitgaard & Nørgaard 2010; Jørgensen & Larsen 2002; Andersen & Pedersen 2007). Andre har taget udgangspunkt i det idemæssige skifte, hvor diskurser omkring arbejdsudbud, strukturproblemer og workfare påvirker de politiske prioriteringer (Torfing 2004; Lind & Møller 2001). Og endeligt er der udviklet en hel gren af dansk og international forskning, som analyserer 00'ernes beskæftigelsespolitiske udvikling ud fra *operationelle* reformeringer af det styringsmæssige og organisatoriske set-up (Van Berkel & Borghi 2007; Larsen 2011; Soss m.fl. 2013; Van Berkel & Larsen 2009). Denne litteratur har leveret flere indsigtfulde bidrag til forståelsen af den beskæftigelsespolitiske udvikling herhjemme. Forskningen har dog ikke hidtil analyseret det evidensbaserede vidensgrundlag som en medvirkende faktor. Dette kan skyldes, at den evidensbaserede viden forstås apolitisk, som en objektiv kvalificering af politikken, hvilket ikke på samme måde er tilfældet med f.eks. eksklusionen af fagbevægelsen og fremkomsten af NPM. Argumentet i nærværende artikel er i modsætning hertil, at bestemte politiske målsætninger og midler er iboende den metode, som ligger til grund for produktionen af evidens. Bidraget til den eksisterende litteratur er derfor at supplere den velkendte historie om be-

skæftigelsespolitikens løbende aktivgørelse med en analyse af vidensgrundlaget bag.

For at fortælle denne historie er der indsamlet et omfattende arkiv af myndighedsdokumenter fra midten af 00'erne og frem til i dag samt foretaget otte kvalitative semistrukturerede enkeltinterview med repræsentanter fra centraladministration og interesseorganisationer. Der er primært udvalgt dokumenter, udarbejdet eller bestilt af Beskæftigelsesministeriets departement og STAR, hvorfor alle politiske aftaler, publikationer og analyser på *bm.dk* og *star.dk* fra 2005 og frem til 1. januar 2016 er gennemgået⁴. Fra samme periode er også folketingsdebatter omkring effekterne af beskæftigelsesindsatsen samt Finansministeriets, Rigsrevisionens og Det Økonomiske Råds publikationer gennemgået. Denne gennemgang udmøntede sig i et omfattende arkiv af i alt 156 forskellige dokumenter, som tæller alt fra evalueringer af RCT-forsøg til korte ordførerbemærkninger. Arkivet af dokumenter er desuden todelt, idet der både er udvalgt dokumenter, som *formidler* evidensbaseret viden (f.eks. RCT-studier, systematiske reviews og kommissionsrapporter) og dokumenter, som *benytter* evidensbaseret viden (politiske aftaler, reformer og folketingsdebatter). I analysen er der dog primært lagt vægt på de dokumenter, der formidler evidensbaseret viden, fordi det særligt er disse, der indeholder overvejelser, afvejsninger og argumenter omkring det beskæftigelsespolitiske genstandsfelts beskaffenhed⁵.

Informanterne er udvalgt strategisk ud fra et mål om at modstille de *officielle argumenter*, for brugen af evidensbaseret viden, med centrale beskæftigelsespolitiske aktørers oplevelse af policyprocessen. Intentionen er dermed at synliggøre det grundlæggende politiske i evidensbaseringsens logikker ved at holde disse op mod de modstridende målsætninger og interesser, der eksisterer

på beskæftigelsesområdet. Af denne årsag blev der i udvælgelsesprocessen fokuseret på informanter, der bestrider flere centrale poster af betydning for beskæftigelsesområdet – f.eks. personer der både sidder i det nationale Beskæftigelsesråd (BER) og er i spidsen for nogle af landets største fagforbund (jf. nedenstående figur 1).

Både interview og dokumenter er blevet meningskodet ved at søge efter problematiserende sandhedsudsagn, forstået som de eksplicite og implicite argumenter og påstande, der gør bestemte forhold til problemer, og foranlediger bestemte løsninger (Dean 2006, 67-69). Artiklen følger således Foucaults nominalistiske anvisning om at tage sandhedsudsagn 'på ordet' og følge argumenterne til deres logiske slutning. På baggrund af de gennemgående sandhedsudsagn fra empirien er der udvalgt særligt illustrative og analytisk potente eksempler på den evidensbaserede videns iboende rationaler, som i artiklens analyse er struktureret ud fra følgende tredeling: 1) Hvilke målsætninger den evidensbaserede viden søger at opnå; 2) hvilke problemer denne viden antager, at de ledige står over for og; 3) hvilke midler denne viden anbefaler til at afhjælpe disse problemer.

Evidens som sandhedsregime

Artiklens forståelse af evidensbaseret viden som et sandhedsregime trækker på et af de væsentligste bidrag fra Michel Foucaults omfattende forfatterskab, nemlig belysningen af dominerende vidensformers strukturering af den menneskelige erkendelse⁸. I gennem forskelligartede studier viste Foucault, hvordan diverse former for viden har været medkonstituerende for samfundet, befolkningen og styringen af denne. Som eksempel kan nævnes det 19. århundredes studier af menneskelig seksualitet, der var af afgørende betydning for at kunne definere og kontrollere de 'perverse' (Foucault 1978). Eller den kliniske videnskabs studier af afvigende subjekter som grundlag for opdagelsen af disciplinering som straffe- og afretningsmetode (Foucault 1977). Argumentet hos Foucault er, at styring – forstået som handlen på eget og andre subjekter – ikke er muligt uden viden om det (den), der handles på. Foucault påpeger, at ethvert samfund benytter bestemte teknikker, processer og diskurser til at skabe denne viden, hvilket tilsammen udgør et såkaldt sandhedsregime (Foucault 1980: 131). Et sandhedsregime udstikker rammerne for, hvordan (videnskabelige) sandheder kan og bør produceres, hvilket i sidste ende er af afgørende betydning for, hvilken viden der ligges til grund for samfundets styring.

Figur 1: Oversigt over informanter

Interviewpersoner	<p><i>Helle Rasmussen</i>, Vicedirektør i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). <i>Vibeke Jensen</i>, Beskæftigelseschef i Aarhus Kommune og tidligere medlem af Koch-udvalget⁶. <i>Bente Sorgenfrey</i>, Formand for FTF og tidligere medlem af Dagpengekommissionen⁷. <i>Jens Frank</i>, Chef for Arbejdsmarkedsafdelingen i Dansk Metal og medlem af Beskæftigelsesrådet (BER). <i>Anonymiseret</i>, Kontorchef, Beskæftigelsesministeriet (BM). <i>Anonymiseret</i>, Arbejdsmarkedskonsulent, Landsorganisationen i Danmark (LO). <i>Anonymiseret</i>, Chefkonsulent, Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og medlem af Beskæftigelsesrådet (BER). <i>Anonymiseret</i>, Chefkonsulent, Center for Vækst og Beskæftigelse, Kommunernes Landsforening (KL).</p>
-------------------	---

Foucault tilbyder således et overliggende begrebsapparat til at forstå, hvordan den evidensbaserede viden, i form af evidenshierarkiet, udstikker nogle retningslinjer for produktionen af sandhedsudsagn om de ledige og beskæftigelsesindsatsen. En viden der således skaber en dikotomisk opdeling af beskæftigelsespolitikken i 'rigtigt/forkert', 'virksomt/uvirksomt' og 'tænkeligt/utænkeligt'.

Det der er på spil, når beskæftigelsespolitikken og –indsatsen tilrettelægges efter en specifik type af evidensbaseret viden om, 'hvad der virker', er derfor selve forståelsen af, hvordan man definerer problemet og finder frem til løsningen. Denne kendsgerning kan synes banal for alle, der har foretaget evalueringer eller andre systematiske målinger, men pointen er netop, at konsekvenserne går ud over den enkelte evaluering og potentielt rammesætter succeskriterier, strategier og tilgange på et helt politisk felt. Med dette teoretiske udgangspunkt kan evidensbaseret viden metaforisk forstås som en lyskegle, der glider hen over beskæftigelsespolitikken og sætter visse målsætninger, målgrupper og midler i et krystalklart lys, mens problemstillinger og løsninger uden for lyskeglens sigte forbliver hensat i mørket. Der er således en dobbelthed i denne oplysning, idet den får en lille del af beskæftigelsespolitikken til at stå meget klart, men samtidig udgrænses alt uden for synsfeltet som utænkeligt og uvirksomt. Ved at udforske denne videns 'lyse' og 'mørke' pletter bliver det muligt at vise, at tilsyneladende 'objektiv viden produceres ved hjælp af markante indskrænkninger af det beskæftigelsespolitiske synsfelt. I en foucauldiansk optik handler det derfor om at tydeliggøre, at den evidensbaserede synsvinkel ikke er naturgiven, men netop kunne være anderledes.

Evidensbaseret beskæftigelsespolitik som reduktionisme

I følgende analyse gennemgås de typer af målsætninger, målgrupper og midler, den evidensbaserede viden på beskæftigelsesområdet hhv. fremmer og hæmmer. Hermed udfoldes argumentet om, at den evidensbaserede videns iboende logikker fordrer en reduktionistisk forståelse af de ledige og deres problemer.

Evidensbaserede målsætninger

Det er gennemgående for RCT-studierne og lignede effektmålinger fra STAR, at der opereres med to klare indikatorer på beskæftigelsespolitiske virkninger: 1) Øget selvforsørgelsesgrad og i forlængelse heraf; 2) en reduktion i omkostningerne til forsørgelsesydelse. Pointen i det følgende er, at disse indikatorer ikke kun bruges til at gøre beskæftigelsespolitikken målbar, men også indsætter sig som overliggende politiske målsætninger på området

Det er givet, at disse forholdsvis simple virkningsindikatorer opfylder nogle krav om målbarhed, som mere overordnede politiske målsætninger ikke altid efterkommer. Som eksempel på denne forskel mellem politisk målsætning og effektindikator kan nævnes udarbejdelsen af det første RCT-studie på beskæftigelsesområdet i Danmark (Langager 1996). Dette studie undersøgte effekten af AMU-kurser ved at måle, hvorvidt disse førte til efterfølgende beskæftigelse. Det interessante er dog, at målet om beskæftigelse faktisk ikke fremgik direkte af det lovgivningsbestemte formål med kurserne om: at øge, vedligeholde og forbedre arbejdssøgendes erhvervskvalifikationer (ibid., 43-44). At sætte beskæftigelse som indikator gør dog målopfyldelsen lettere at operationalisere og væsentligt nemmere at kvantificere end f.eks. forøget

erhvervs kvalifikation eller motivation. I de senere RCT-studier er effektindikatoren endda yderligere simplificeret, idet det ikke længere undersøges, hvorvidt de ledige kommer i beskæftigelse, men blot om de er på offentlig forsørgelse:

“For at bestemme om de ledige, der deltager i forsøget, finder beskæftigelse, ses der på, om de modtager offentlige forsørgelsesydelser. Hvis personerne ikke (længere) modtager offentlig forsørgelse, kategoriseres de som beskæftigede” (Graversen m.fl. 2007, 7).

I ovenstående og efterfølgende RCT-forsøg reduceres den ønskede virkning dermed til en simpel forsørgt/selvforsørgt dikotomi, hvor opnåelsen af reel beskæftigelse, samt kvaliteten og varigheden af denne, fortøner sig i mørket, som mindre relevante succeskriterier. Ud over målingen af selvforsørgelseseffekter indeholder alle STAR's RCT-forsøg siden 2005 desuden en cost-benefit analyse af indsatsens økonomiske konsekvenser. Der er dog tale om forsimplede økonomiske konsekvensberegninger, idet omkostninger og fordele reduceres til *“den offentlige kasses synsvinkel”* (ibid, 68), hvilket i forsøget *Hurtigt i gang 1* defineres som spørgsmålet om, hvorvidt *“ (...) den merudgift, som afholdes af det offentlige i forbindelse med (mer-)indsatsen over for deltagergruppen, via indsatsens beskæftigelseseffekt, resulterer i mindre passive forsørgelsesudgifter end ellers”* (ibid.).

Begreberne 'omkostninger' og 'fordele' reduceres dermed til hhv. udgiften af den aktive indsats kontra besparelsen på overførselsindkomsterne som følge af øget selvforsørgelsesgrad. Omkostninger og fordele for den enkelte ledige eller andre dele af velfærdsstaten som følge af øget/mindsket livskvalitet, forbedret/forværret helbred eller privatøkonomi, er dermed ikke inkluderet i den økonomiske analyse. De evi-

densbaserede undersøgelser afgrænser sig således til udelukkende at anskue udgifter til beskæftigelsesindsatser og forsørgelsesydelser som relevante omkostninger og besparelser. Denne afgrænsede cost-benefit logik bevirker, ifølge FTF-formanden, at *“evidens jo tit bliver brugt politisk på at skære ned”*, fordi hovedmålet bliver at skære aktiviteter og tilbud uden tilstrækkelig stor (selvforsørgelses)effekt væk. Når beskæftigelsespolitikken observeres gennem disse effektstudiers linse, understøttes således en snæver forståelse af, hvad der udgør virkninger, omkostninger og fordele. RCT- eller registerbaserede studier kunne naturligvis udformes med andre effektindikatorer. Sådanne indikatorer ville dog stadig skulle operationaliseres til en kvantitativ og statistisk observerbar størrelse på individniveau for at kunne måles ved hjælp af studiernes metode. Dette sætter alt andet lige nogle væsentlige begrænsninger for de mulige indikatorer, der kan opstilles, og for de eventuelle afledte effekter, der kan indfanges.

Samtidig tyder meget på, at dette forholdsvist snævre udsyn er konstituerende for de politiske målsætninger på beskæftigelsesområdet. Det kommer bl.a. til udtryk i interviewet med en kontorchef i Beskæftigelsesministeriet, der beskriver den evidensbaserede videns betydning for politikken indhold på følgende måde: *“det man kan regne på og måle effekter af, er det, der så kommer til at determinere indsatsen”*. En arbejdsmarkedspolitisk konsulent fra DA tegner et lignende billede, når han forklarer, at den evidensbaserede viden *“har påvirket politikdannelsen meget markant”* ved at *“disciplinere”* interessenterne til ikke at komme med forslag uden dokumenteret effekt. Begge informanter udtrykker således en oplevelse af, at når først selvforsørgelsesindikatoren er indsat som den gængse, vil andre mindre målbare prioriteter træde i baggrunden. Når brugen

af RCT-studier ydermere promoveres af betydningsfulde instanser som STAR, Rigsrevisionen, Det Økonomiske Råd og Finansministeriet, er der stor sandsynlighed for, at den simple effektindikator og den overordnede beskæftigelsespolitiske målsætning flyder sammen. Indikatoren 'forsørget/selvforsørget' bliver dermed ikke blot et middel til at måle beskæftigelsespolitikken, men udsiger også den gængse sandhed om, hvad der bør være det eneste overordnede beskæftigelsespolitiske mål. Hermed undviger andre målsætninger som f.eks. at styrke den lediges sociale situation, eller at understøtte et fleksibelt arbejdsmarked, beskæftigelsespolitikens synsfelt og sigte. Disse målsætninger er nemlig komplicerede at kvantificere og afdække i en interventions-effekt, hvorfor de forbliver hensat i mørket, uden mulighed for at blive opfattet som en potentiel virkning af beskæftigelsespolitikken. Som det forklares af vicedirektøren i STAR:

"Vi synes, det er vigtigt at fastholde, at vi inden for det her ministerium måler på, om folk kommer i job eller uddannelse, for ellers så kan det på en eller anden måde være lige meget" (...) Man skal have noget beskæftigelse oveni, ellers hjælper det ikke. Altså, du kan komme dig over en depression, men du kommer ikke i arbejde. Piller får dig ikke i arbejde".

Ud fra interviewet med vicedirektøren er det således tydeligt, at selvforsørgelses-effektens primat fylder meget i hendes forståelse af, hvilken målsætning politikken og indsatsen tilrettelægges efter. Det betyder så samtidig, at øget trivsel og sundhed højest kan udgøre en sidegevinst, som alligevel ikke rigtig nytter noget, medmindre den ledige samtidig kommer i beskæftigelse. Den evidensbaserede viden gør således brug af bestemte effektindikatorer til at producere

sandheden om beskæftigelsesindsatsens mål og virkning, hvilket vanskeliggør opstillingen af politiske målsætninger, der ligger ud over disse.

Evidensbaserede målgrupper

Det er forholdsvis velbelyst, at indskrænkningen af de lediges visitationskategorier i de sidste 10-15 år har bevirket, at en stadig større del af ledighedsgruppen ansues som "kunnende individer", der enten allerede er arbejdsmarkedsparate eller hurtigt kan blive det ved en aktiv indsats (Nielsen 2015). Denne forståelse af ledige som en relativt velfungerende og homogen gruppe er ikke kun udtrykt i ændringerne af "kategoriseringsmaskineriet" (ibid.), men er også iboende de evidensbaserede undersøgelsesmetodiske grundlag.

Effektstudier i toppen af evidenshierarkiet lovpriser ofte for deres stærke interne validitet, idet en tilfældig udvalgt opdeling i kontrol- og deltagergruppe sikrer, at en given effekt med stor sandsynlighed kan tilskrives indsatsen og ikke andre variable. Brugbarheden af denne viden afhænger dog bl.a. af muligheden for at overføre disse effekter til en bredere kontekst, hvilket afhænger af indsatsgruppens (stikprøvens) repræsentativitet i forhold til hele populationen af ledige. Beskæftigelseschefen i Aarhus Kommune og tidligere medlem af Carsten Koch-udvalget beskriver dette spørgsmål om repræsentativitet som en af de evidensbaserede undersøgelses afgørende begrænsninger:

"Det man kommer frem til er gennemsnitsbetragtninger på en population. Det betyder jo ikke, at en eller anden [virkningsfuld] indsats også er god for andre. Så inden for beskæftigelse skal man passe på med at afsondre sig fra udkanten af populationen, fordi dem virker det ikke for"

Ovenstående citat beskriver, hvordan forskellige typer af effektmålinger, inklusiv RCT-studier, udelukkende finder gennemsnitseffekter. Beskæftigelseschefen mener derfor ikke, at disse effekter nødvendigvis gælder for udkanten af populationen, som på beskæftigelsesområdet ofte udgøres af de mest udsatte ledige med komplekse og særegne problemer. Uanset om beskæftigelseschefen har ret eller ej, illustrerer citatet tydeligt, at antagelser om ledighedsgruppens homogenitet, alt andet lige, påvirker den fundne gennemsnitseffekts gyldighedsområde. I den forbindelse tyder det på, at RCT- og andre effektstudier hviler på nogle implicite antagelser om, at der er en væsentlig grad af homogenitet i den samlede population af ledige.

Et eksempel er de senere års udvikling i brugen af samtaler og en intensiv tidlig indsats, som forsøgene *Hurtigt i gang 1 og 2* viste øgede selvforsørgelsen. Selvom forsøgene udelukkende viste, at samtaler virker for arbejdsmarkedsparete nyledige, har disse resultater siden dannet grundlag for udbredelsen af en tidligere og mere intensiv samtalekadence for stort set alle ledighedsgrupper. Som vicedirektøren i STAR påpeger: *"Altså, alle samtaler havde vi ikke før. Det er jo et krav nu, og beskæftigelseslovgivningen er blevet strammet sådan, at der inden for de seks første måneder skal være flere samtaler"*.

I forlængelse heraf bliver det forklaret i interviewet, at der tidligere var en skeptisk holdning over for det, som folk kaldte for *"samtalefabrikken"*, men at den holdning nu har ændret sig markant. Dette bekræftes af kontorchefen i Beskæftigelsesministeriet, som beskriver, hvordan den positive effekt af samtaler, såvel som sanktioner, er så veldokumenteret, at der politisk ikke bruges *"ekstremt meget tid på at diskutere dette"*. Det tyder derfor på, at de evidensbaserede undersøgelser udstikker linjen for, at samtalers positive effekter generelt accepteres

som gældende sandhed, der ikke anfægtes. Dette til trods for at RCT-studierne *Alle i gang* og *Aktive – hurtigere tilbage*, som forsøgte at genfinde effekterne af samtaler og en tidlig intensiv indsats hos hhv. langtidsledige og sygedagpengemodtagere, ikke fandt positive effekter på selvforsørgelsesgraden. Som det fremgår i nedenstående uddrag fra evalueringen af forsøget *Aktive – Hurtigere tilbage* ses de manglende effekter dog som en konsekvens af nogle ganske særlige forhold:

"Sammenholder man den negative sammenhæng mellem effekt og brugertilfredshed med sagsbehandlerens og borgerens oplevelse af indsatsen, er der indikationer på, at et klart jobrettet sigte og klare krav til den sygemeldte fremmer tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Dette bør indtænkes i sagsbehandlerens samtaleteknik, således at samtalerne bliver jobrettet frem for sygdomsorienteret" (Rosholm m.fl. 2010, 23).

Ovenstående uddrag kan ses som et eksempel på, at de fundne effekter (eller mangel på samme) kræver fortolkning for at blive overført til politiske beslutninger med konsekvenser for en bred gruppe af ledige. I uddraget overvejes det således ikke, at den manglende effekt af samtaler kunne skyldes, at gruppen af sygemeldte borgere står over for nogle væsentligt anderledes udfordringer end deltagergruppen fra *Hurtigt i gang 1 og 2*. Ræsonnementet er derimod, at samtalerne ikke var jobrettede nok, og at de ledige ikke blev presset nok. Dette vidner om en implicit og eksplicit antagelse om, at ledighedsgruppen udgøres af en relativt homogen population, der alle kan bringes til selvforsørgelse ved en jobrettet og intensiv indsats. For et lignende eksempel kan nævnes en registerbaseret effektmåling af sanktioners virkning på nyledige dagpengemodtagere (Svarer 2007; 2010).

Denne måling er præsenteret i to studier fra hhv. 2007 og 2010, hvor det i begge tilfælde findes, at sanktioner har en positiv effekt på nylediges selvforsørgelsesgrad. I forhold til den potentielle effekt af sanktioner på svagere ledige er det dog interessant, at det samme datasæt giver anledning til to væsentligt forskellige konklusioner: Hvor studiet fra 2007 påpeger sanktioners brugbarhed over for en bred gruppe af svagere ledige, modereres denne antagelse i det senere studie, hvor det understreges, at der ikke kan gives et klart billede af sanktioners virkning for andre ledighedsgrupper. Eksemplet illustrerer, hvordan metoderne i toppen af evidenshierarkiet, grundet deres fokus på stærk intern validitet og deres tendens til at finde gennemsnitseffekter, dårligt kan appliceres på en bredere ledighedspopulation uden at støtte sig til antagelser om homogenitet. Officielt præsenteres den evidensbaserede viden således som en måde at opnå empirisk baseret viden på, f.eks. om samtaler og sanktioners virkning for alle grupper af ledige. Reelt lader de 'mørke pletter' i yderkanten af ledighedspopulationen sig dog kun svagt oplyse ved hjælp af de strenge metodiske anvisninger i toppen af evidenshierarkiet.

Evidensbaserede midler

Lige siden det første RCT-studie af AMU-kurserne (Langager 1996) har en af de evidensbaserede undersøgelers tydeligste resultater været, at uddannelse og anden opkvalificerende aktivering sjældent virker, hvorimod forøgelse af lediges incitamenter til at tage et arbejde har de bedste effekter. Et hurtigt blik på jobeffekter.dk bekræfter umiddelbart fornuften i at satse på incitamentsfremmende beskæftigelsesindsatser. Her fremgår det, at sanktioner, ydelsesreduktioner og generelt en tidligere og mere intensiv aktiverings- og samtaleindsats er de midler, der typisk har positive effekter

for de lediges selvforsørgelsesgrad. Fælles for disse tiltag er, at de hovedsagligt sigter mod at øge den lediges motivation til at forlade ledighedssystemet (Motivationseffekten)⁹. Samtidig viser jobeffekter.dk, at tiltag såsom ordinær uddannelse, vejledningsforløb eller socialfaglig støtte giver negative eller modstridende effekter. Tiltag som alle på den ene eller anden måde har et opkvalificerende sigte. Frem for at gennemgå de enkelte beskæftigelsesindsatser hver for sig, vil det følgende afsnit pege på tre iboende metodiske årsager til, at den tilgængelige evidensbaserede viden nærmest entydigt vurderer incitamentsfremmende tiltag som virksomme og opkvalificerende tiltag som uvirksomme.

For det første er indholdet i en indsats, der søger at frembringe en motivationseffekt, ofte enklere at definere og holde ensartet på tværs af forsøgskommuner og -personer, end indholdet i opkvalificerende indsatser. Et eksempel fra et RCT-forsøg med øget samtaleindsats kan illustrere denne pointe:

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

Ovenstående beskrivelse fra evalueringen af forsøget *Aktive – Hurtigere tilbage* viser, at forsøgskommunerne fandt det vanskeligt at udfylde de mange samtaler med værdifuldt indhold. Dette vidner om, at der i tilrettelæggelsen af forsøget har været mere fokus på at definere antallet og intervallet mellem samtalerne, end på at definere et meningsfuldt indhold af disse samtaler. En sådan vi-

den er nemlig ikke nødvendig for at fastslå, at en øget afgang fra ledighed umiddelbart inden samtaleforløbets påbegyndelse skyldes indsatsens motivationseffekt. Så længe den ledige forlader beskæftigelsessystemet inden afholdelsen af samtalen, kan man således være sikker på, at indsatsen har været den samme for alle: nemlig advarslen om flere samtaler. Når den ledige derimod deltager i samtalerne, er det ikke sikkert, at de forskellige samtaler er sammenlignelige i indhold, og dermed kan siges at udgøre den samme indsats. Et eksempel på samme problematik kan findes i en nylig registerbaseret effektevaluering af mentorordningen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der ikke fandt nogen positiv (selvforsørgelses)effekt af ordningen (Albæk m.fl. 2015). I studiet beskrives mentorordningen som en meget forskelligartet indsats, idet den på tværs af kommuner, målgrupper, mentortyper og de ledige varierer meget i mål, indhold, varighed, timetal mv. Alligevel rubriceres alle disse forskellige indsats-typer under kategorien 'mentor' i studiets afsluttende effektmåling, der sammenligner den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad for hhv. gruppen af ledige med mentorforløb og uden mentorforløb. Spørgsmålet er dog, om forskelligheden i de enkelte mentorordninger for indsatsgruppen er for stor til, at den beregnede gennemsnitseffekt er retvisende for alle former for mentorindsats? Sammenlignet med mentorindsatsen må f.eks. sanktioner og ydelsesreduktioner siges at være en væsentligt mere ensartet og simpel 'indsats' at definere og måle, hvilket tillige kan forklare overvægten af studier af sanktioners virkning på jobeffekter.dk.

En anden årsag til, at de evidensbaserede undersøgelser bedre indfanger motivations- end opkvalificeringseffekt, skal findes i den simple effektindikator *selvforsørgelse*. Motivationseffekten indtræffer, når den enkelte lediges lyst til at forlade

beskæftigelsessystemet bliver større end lysten til at blive. Denne effekt afhænger således primært af den enkeltes egne *valg* og kan derfor relativt simpelt aflæses i, hvorvidt den ledige er offentligt forsørget eller selvforsørget. Som det påpeges af arbejdsmarkedetschefen i Dansk Metal, har brugen af evidensbaseret viden derfor ofte den konsekvens, at man "*kommer til at argumentere meget i forhold til, hvad den enkelte har incitament til at gøre, og hvad har den enkelte ikke incitament til at gøre*".

I tilfældet med sanktioner kan der endda argumenteres for, at selve indsatsen (sanktionen) er lig effekten, idet visse sanktioner fratager den ledige ydelsen i en given periode og dermed de facto gør dem selvforsørgende. I modsætning hertil kan opkvalificeringseffektens målbare udslag i selvforsørgelse siges at afhænge af konjunkturer, arbejdsmarkedets sammensætning mv. Den ledige kan således have opnået nye kvalifikationer eller forbedret sin jobparathed uden at opnå en *målbar* opkvalificeringseffekt efter endt aktivering¹⁰. Her ligger også en del af forklaringen på, at effektstudierne på jobeffekter.dk hovedsagligt finder positive effekter, når aktivering og samtaler bruges afskrækkende. Allerede ved forsøget *Hurtigt i gang 1* ses sådanne tendenser, idet de klart stærkeste selvforsørgelseeffekter måles fra det tidspunkt, hvor deltagerne får brev om, at de er udvalgt til en særlig intensiv aktiverings- og samtaleindsats, og indtil opstarten af denne. Jo længere tid i aktiveringsforløbet de ledige kommer, desto mindre forskel i selvforsørgelseeffekten findes i mellem deltager- og kontrolgruppe, selvom det netop burde være her, at opkvalificeringseffekten skulle vise sig.

Dette bringer os frem til den tredje og sidste årsag til, at evidensbaserede undersøgelser bedre indfanger motivations- end opkvalificeringseffekter, nemlig det korte tidsperspektiv. Studier i toppen af evidens-

hierarkiet, hvad end det er RCT-, registerbaserede- eller mere simple effektstudier, søger alle at opstille en kausal sammenhæng mellem indsats og effekt. Disse effektstudier forsøger derfor på forskellig vis at holde alle andre variable konstante, for at indsatsen kan defineres som den virksomme variabel. Udfordringen er, at dette bliver sværere desto længere observationsperioden varer, hvorfor alle RCT-studierne udført i regi af STAR anlægger en observationsperiode på højest et år. Evaluatorene påpeger selv, at muligheden for at indfange opkvalificerende effekter dermed hæmmes (Graversen m.fl. 2007, 8). I interviewet med arbejdsmarkedskonsulenten fra LO beskriver han også denne udfordring, idet han forklarer, at *"uddannelse er et vanskeligt emne, fordi man opererer med et kort beskæftigelsessigte"*. Hermed mener han, at beskæftigelseseffekten af opkvalificering først viser sig på langt sigt i form af bedre og mere varig beskæftigelse, hvilket de evidensbaserede undersøgelser ikke indfanger. Det er dog metodisk muligt for specielt registerbaserede effektstudier at anlægge et væsentligt mere langvarigt tidsperspektiv, hvor der muligvis kunne dokumenteres andre effekter. Sådanne metodiske valg har imidlertid den konsekvens, at sikkerheden, hvormed en eventuel effekt kan tilskrives den specifikke indsats og ikke andre faktorer, mindskes. Denne stærke interne validitet er netop så afgørende for disse metoders placering i toppen af evidenshierarkiet og dermed deres funktion som sandhedsregime, at også de registerbaserede effektstudier sjældent anlægger en længere observationsperiode end ét år (se f.eks. Albæk m.fl. 2015). Fagbevægelsen oplever derfor, at en politisk prioritering af opkvalificerende aktiveringsforanstaltninger har svært ved at vinde opbakning, når de evidensbaserede undersøgelser ikke dokumenterer selvforsørgelseseffekter på den korte bane. I denne optik bliver det dermed

politisk lettere at prioritere indsatser, der stimulerer den enkeltes incitament frem for mere opkvalificerende eller livsforbedrende indsatser. Arbejdsmarkedschefen i Dansk Metal oplever tydeligt en sådan bias i de evidensbaserede undersøgelser, idet han direkte kalder dem *"incitamentsanalyser"*. Et andet eksempel på, at den enkeltes incitament til at forlade beskæftigelsessystemet bliver eneste fokuspunkt i evidensbaserede undersøgelser, ses også i Rigsrevisionens registerbaserede effektmåling af korte afklaringsforløb for kontanthjælpsmodtagere, som på daværende tidspunkt i 2010 var kategoriseret som enten 'matchgruppe fire' eller 'matchgruppe fem' (Rigsrevisionen 2010). Målingen viser, at flere af de ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere (kontrolgruppen) opnåede selvforsørgelse i målingsperioden sammenlignet med de kontanthjælpsmodtagere, der deltog i aktiveringstilbuddet (deltagergruppen). Dette skyldes, at de aktiverede kontanthjælpsmodtagere oplevede en lille fastholdelseeffekt, hvilket førte til, at Rigsrevisionen definerede korte afklaringsforløb som uvirksomme og uhensigtsmæssige (ibid., 33-34). Ud fra denne logik regnes det implicit for en succes, at de svageste ledige holdes så passive, at de motiveres til at forlade beskæftigelsessystemet, desuagtet at ledige i matchgruppe fire sjældent er i stand til at påtage sig et ordinært arbejde. Samtidig regnes det som negativt, at de allersvageste ledige deltager i og færdiggør en aktiveringsforanstaltning, der muligvis kan gøre dem mere afklarede omkring deres situation. De sandhedsproducerende teknikker og metoder, som er iboende de evidensbaserede effektmålinger, skaber således et entydigt blik på den enkeltes motivation for at blive selvforsørgt. Dette entydige blik medvirker til at konstituere nogle særegne normer på beskæftigelsesområdet, som afviger væsentligt fra andre samfundssfærer.

Bredt anerkendte normer, om at færdiggøre, hvad man påbegynder, eller om at blive mere afklaret, bliver igennem det evidensbaserede sandhedsregime omkalfatret til at udgøre uhensigtsmæssige forhindringer på vejen mod den ønskede motivationseffekt.

Konkluderende bemærkninger – Viden som interessekamp

Der er igennem artiklen blevet rettet et kritisk blik på idealet om at evidensbasere beskæftigelsespolitikken ud fra RCT- og andre effektstudier i toppen af evidenshierarkiet. Hovedambitionen med artiklen har været at beskrive, hvilke tænke- og handlemåder den evidensbaserede viden fordrer, for dermed at tegne konturerne af et sandhedsregime på beskæftigelsesområdet. Hvis spørgsmålet, der stilles i artiklens titel, afslutningsvis skal besvares, må det derfor konkluderes, at evidensbaseret viden både virker oplysende og indskrænkende for beskæftigelsespolitikken. Hermed forstås, at de sandhedsproducerende metoder i toppen af evidenshierarkiet retter spotlyset mod kortsigtede gennemsnitlige selvforsørgelseseffekter og incitamentsfremmende indsatser. Aspekter uden for synsfeltet afjebes herved som irrelevante, uvirksomme og utænelige. Grundet den evidensbaserede videns iboende krav om målbar kausalitet, antagelser om ledighedsgruppens homogenitet og fokus på incitament, har denne viden derfor en klar politisk bias¹¹. De metodiske krav i toppen af evidenshierarkiet understøtter således nogle bestemte målsætninger for beskæftigelsespolitikken, hvor kortsigtethed, en simpel forståelse af beskæftigelsesproblematikken og en marginalisering af de svageste lediges særegne problemer er potentielle konsekvenser. Den politiske målsætning om at øge de lediges incitament til at blive selvforsørgede fandtes naturligvis også inden udbredelsen

af evidensbaseret viden på beskæftigelsesområdet. I artiklens empiriske materiale er der dog flere indikationer på, at sådanne målsætninger vinder øget tilslutning og udbredelse som konsekvens af den evidensbaserede videns konsolidering som et sandhedsregime på beskæftigelsesområdet. Nedenstående afsnit vil illustrere disse tentative resultater igennem en afsluttende diskussion om, hvilke interesser der fremmes ved en evidensbaseret beskæftigelsespolitik. Vicedirektøren i STAR giver i nedenstående citat en beskrivelse af udviklingen i de politiske beslutningsprocesser på beskæftigelsesområdet:

“Før i tiden – altså omkring 2002, da Flere i arbejde blev lavet – så foregik det på den måde, at politikerne satte sig rundt om et bord og snakkede lidt med DA og LO, og så spurgte man om: ‘Hvad synes I?’ Og så har de hørt noget, de gerne vil have, f.eks. feriepenge til uddannelse, og de synes, at det og det er vigtigt. Så skrev man det ned på en liste, og når der var forhandlinger, så satte man nogle penge af til det. Men sådan foregår det ikke mere. Altså nu er det jo langt mere datadrevet, og politikerne efterspørger, om vi ved, at de ting virker”.

I citatet opstilles en modsætning mellem tidligere *holdningsdrevne* og nuværende *datadrevne* politiske forhandlinger. Vicedirektøren finder tydeligt sidstnævnte forhandlingsform mest hensigtsmæssig, idet hun efterfølgende forklarer, at det har skabt nogle *“hovedlandeveje i beskæftigelsespolitikken”*, som alle er enige om at følge. Som nærværende artikel har illustreret, er det dog illusorisk at opstille et så skarpt skel mellem holdninger og viden. Dette underbygges ligeledes af de interviewede repræsentanter fra fagbevægelse og arbejdsgiverorganisationer, som finder, at den evidensbaserede viden hhv. hæmmer og fremmer deres sær-

interesser. Arbejdsmarkedskonsulenten i DA beskriver f.eks. at:

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

I citatet betegnes DA's hovedinteresse forholdsvis endimensionel i forhold til at øge arbejdsudbuddet, hvilket arbejdsmarkedskonsulenten mener, at den evidensbaserede viden understøtter. Denne tolkning ligger i forlængelse af nærværende artikels analyse, hvor de evidensbaserede studiers fokus på selvforsørgelseeffekt kan siges implicit at antage, at udbuddet af arbejdskraft skaber sin egen efterspørgsel. Sat på spidsen kan der således argumenteres for, at snævre metodiske forskrifter fremmer varetagelsen af enkle og endimensionelle interesser, hvad end disse interesser promoveres af embedsværket eller arbejdsgiverne.

I modsætning hertil har fagbevægelsens interesser mere pluralistisk karakter, idet de både forventes at kæmpe for flere jobmuligheder og bedre vilkår for deres ledige medlemmer, men også for at opretholde et omfattende sikkerhedsnet, der kan give tryghed til beskæftigede medlemmer. Alle de interviewede arbejdstagerrepræsentanter beskriver en oplevelse af, at man ikke kan undlade at argumentere ud fra evidensbaserede undersøgelser, hvis man ønsker at opnå indflydelse på de beskæftigelsespolitiske mål og midler. Men samtidig anerkendes det, at fagbevægelsens brug af evidensbaseret viden kan have negative konsekvenser for deres interessevaretagelse:

“Der er helt klart en fare for, at man kommer til at spille for meget på en banehalvdel, hvor man værdimæssigt i virkeligheden ikke ligger (...) Evidensbaserede undersøgelser har en tendens til hele tiden at trække den forkerte vej (...) De kommer hele tiden væk fra den balance, der må være mellem overenskomstsyste­met, dagpengesyste­met og beskæftigelsesaktivering, hvis vi synes, det er en trekant, der fungerer”

I citatet påpeger arbejdsmarkedschefen i Dansk Metal, hvordan den evidensbaserede viden fremmer et incitamentsfokus, som kontinuerligt svækker sikkerheds­elementet i flexicurity-systemet. DA-konsulenten mener ikke, at man er tæt på en sådan skævvridning, men han anerkender, at hvis man fulgte den evidensbaserede videns anbefalinger til deres yderste konsekvens, *“så skulle man afskaffe dagpengene, for så har man skaffet sig incitamenterne”*.

Disse eksempler illustrerer, at den evidensbaserede viden konsoliderer og styrker varetagelsen af interesser og målsætninger om at øge arbejdsudbuddet. Dette sker ved, at aktører, der traditionelt har arbejdet for andre beskæftigelsespolitiske målsætninger, forventes at argumentere ud fra denne viden. Konsekvenserne for den politiske interessekamp må dog fortsat anskues som tentative resultater af nærværende undersøgelse, idet en yderligere (empirisk) validering, der går tæt på central- og lokalpolitiske beslutningsprocesser, er nødvendig for at indfange konsekvenserne ved den konkrete brug af evidensbaseret viden.

Der er således righoldige perspektiver i at udvikle forståelsen af et fænomen som evidensbaseret beskæftigelsespolitik. Første skridt er taget i denne artikel ved at vise, hvordan viden, der fremstilles objektiv og naturgiven, ofte er politisk og kontingent. Forhåbningen er, at dette kan anspore beslutningstagere, forskere og praktikere til

større bevidsthed om de politiske muligheder, begrænsninger og risici, der følger

ved at lægge et snævert evidenshierarki til grund for politiske valg.

NOTER

- 1 Artiklen er udarbejdet på baggrund af empiri fra forfatterens eget speciale *Evidensbaseret Politikudvikling* - Aalborg Universitet 2016.
- 2 Evidenshierarkiet opdeler forskellige indsatsers virkning (eller mangel på samme) ud fra, om der er hhv. stærk evidens, moderat evidens, indikation eller modstridende resultater. Vurderingen afhænger dels af typen af studie (RCT, registerbaseret osv.), og om mængden af studier, der finder lignende effekter (<https://www.jobeffekter.dk/om-jobeffekterdk/hvordan-regner-jobeffekter.aspx>)
- 3 Når artiklen bruger begreberne evidensbaseret viden, -undersøgelser eller -studier, er det altså viden omkring beskæftigelsesindsatsens effekter frembragt ved RCT- eller registerbaserede studier, der henvises til.
- 4 Tidsafgrænsningen fra 2005 og frem til i dag er valgt, fordi det var her, at STAR påbegyndte den systematiske udarbejdelse af RCT-studier, hvilket af alle informanterne beskrives som startskuddet til udviklingen af en decideret evidensbaseret beskæftigelsespolitik.
- 5 Dette 'andet' arkiv til brug i analysen tæller ca. en fjerdedel af det samlede antal dokumenter (38 dokumenter).
- 6 Det såkaldte Carsten Koch-udvalg var en ekspertgruppe, nedsat af Regeringen mellem 2013 og 2015. Ekspertgruppen havde til opgave at gennemgå den hidtidige politik og indsats over for forsikrede og ikke-forsikrede ledige, for derpå at komme med anbefalinger til, hvordan man kunne sikre en indsats, der bringer de ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse. Foruden Vibeke Jensen bestod ekspertgruppen af tidligere skatte- og sundhedsminister Carsten Koch, Professor Michael Rosholm og Professor Per Kongshøj Madsen.
- 7 Dagpengekommissionen var nedsat af Rege-
- ringen mellem 2014 og 2015 og havde til opgave at komme med anbefalinger til en fremtidssikring af dagpengesystemet. Foruden Bente Sorgenfrey bestod kommissionen af otte andre medlemmer, heriblandt Professor Nina Smith (Formand), Direktør i Dansk Arbejdsgiverforening Henrik Back Mortensen og Professor Michael Rosholm. Kommissionens forslag blev i vid udstrækning vedtaget i den efterfølgende dagpengereform fra 2015.
- 8 Foucaults begrebsapparat præsenteres her som en overordnet forståelsesramme frem for en konkret metode til at analysere empirien. Afsnittet vil derfor ikke præsentere og operationalisere begreber til brug i analysen, men vil derimod præsentere det specifikke blik, som former analysen af den evidensbaserede politikudvikling.
- 9 Der er dog ét tilfælde af en mere opkvalificerende aktiveringsforanstaltning, som vurderes effektiv på jobeffekter.dk: nemlig støttet beskæftigelse på private arbejdspladser (støttet beskæftigelse på offentlige arbejdspladser vurderes dog samtidig at have en direkte negativ effekt).
- 10 Det skal indvendes, at der metodisk kan udvikles effektindikatorer for opkvalificering, som kan måles ved hjælp af gængse effektstudier (f.eks. observation af en anderledes jobsøgningsaktivitet eller højere løn og længere varighed i efterfølgende beskæftigelse). Afgrænsningen til karakteristika, der kan observeres i registerdata og den korte observationsperiode gør dog, at sådanne effektindikatorer ikke benyttes i de evidensbaserede undersøgelser på beskæftigelsesområdet.
- 11 Vores fund ligger dermed i forlængelse af Evelyn Brodskins analyser af resultatbaseret styring i amerikanske jobcentre, hvor hun ligeledes konkluderer, at valget af, hvad der måles og tælles, har grundlæggende politiske konsekvenser (Brodkin 2011).

REFERENCER

- Albæk, Erik & Olaf Rieper (2002): Evaluation in Danish Governance, i Jan-Eric Furebo, Ray Rist & Rolf Sandahl (red.): *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, 27-46.
- Albæk, Karsten m.fl. (2015): *Evaluering af Mentorordningen*, SFI, 15:10, København.
- Andersen, Jørgen Goul & Jacob Pedersen (2007): *Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990-2007: The battlefield between activation and workfare*, Aalborg Universitet.
- Bhatti, Yosef, Hanne Foss Hansen & Olaf Rieper (2006): *Evidensbevægelsens udvikling, organisering og arbejdsform – En kortlægningsrapport*, AKF Forlaget.
- Brodtkin, Evelyn (2011): Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 2, 253-277.
- Cleeg, Sue (2005): Evidence-based practice in educational research: a critical realist critique of systematic reviews, *British Journal of Sociology of Education*, 26, 3, 415-428.
- Corydon, Bjarne (2015): Ministerens spørgetid – 59. møde onsdag den 25 februar 2015, *Folketingstidende*
- Dean, Mitchell (2006): *Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund*, Frederiksberg, Sociologi.
- Det Økonomiske Råd (2012): *Dansk Økonomi – efterår 2012*, Det Økonomiske Råd.
- Foucault, Michel (1977): *Discipline and Punish – The Birth of The Prison*, London, Penguin Books.
- Foucault, Michel (1978): *The Will to Knowledge – The History of Sexuality: 1*, London, Penguin Books.
- Foucault, Michel (1980): Truth and Power, Gordon, Collin (red.): *Power/Knowledge - Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, Pantheon Books, New York, 109-133.
- Ginsburg, Alan & Nancy Rhet (2003): Building a Better Body of Evidence: New Opportunities to Strengthen Evaluation Utilization, *The American Journal of Evaluation*, 24, 4, 489-498
- Graversen, Brian Krogh, Bodil Damgaard & Anders Rosdahl (2007): *Hurtigt i gang 1 - Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*, Beskæftigelsesministeriet.
- Greenhalgh, Trisha & Jill Russel (2009): Evidence-Based Policymaking: A critique, *Perspectives in Biology and Medicine*, 52, 2, 304-318.
- Hansen, Hanne Foss (2014): Organisation of evidence-based knowledge production: Evidence hierarchies and evidence typologies, *Scandinavian Journal of Public Health*, 42, 11-17.
- Howe, Kenneth R. (2004): A Critique of Experimentalism, *Qualitative Inquiry*, 10, 1, 42-61.
- Jørgensen, Henning & Flemming Larsen (2002): Labour Market Policies, i Jørgensen, Henning (red.): *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark*, Cheltenham, Edward Elgar, 167-189.
- Klitgaard, Michael Baggesen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2010): Afmagtens mekanismer. Den danske fagbevægelse og arbejdsmarkedspolitikken siden 1960'erne, *Politica*, 42, 1, 5-24.
- Krogstrup, Hanne Katrine (2011): *Kampen om evidens – Resultatmåling, Effektevaluering og Evidens*, Hans Reitzels forlag.
- Langager, Klaus (1996): *Ledige på kursus: Effekter af Specialarbejderkurser vurderet ved et eksperiment*, SFI, 96:9, København.
- Larsen, Flemming (2011): Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13, 4, 39-55.
- Lind, Jens & Iver Hornemann Møller (2001): Arbejdsmarkedspolitikken og aktivering af arbejdsløse, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 3, 1, 11-27.
- Nielsen, Mathias Herup (2015): Det aktive menneskes triumf?: En analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtagere, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17, 1, 44-60.
- Pawson, Ray (2002a): Evidence-based Policy: In Search of a Method, *Evaluation*, 8, 2, 157-181.

- Pawson, Ray (2002b): Evidence-based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis', *Evaluation*, 8, 3, 340-358.
- Pawson, Ray (2011): Known Knowns, Known Unknowns, Unknown Unknowns: The Predicament of Evidence-Based Policy, *American Journal of Evaluation*, 32, 4, 518-546.
- Rigsrevisionen (2010): *Beretning om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*, Rigsrevisionen.
- Rosholm, Michael m.fl. (2010): *Evaluering: Aktive – Hurtigere tilbage*, Beskæftigelsesministeriet
- Sanderson, Ian (2002): Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making, *Public Administration*, 80, 1, 1-22.
- Scriven, Michael (2009): Demythologizing Causation and Evidence, Donaldson, Stewart I., Christina A. Christie & Melvin M. Mark (red.): *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?*, Sage Publications, 134-152.
- Soss, Joe, Sanford Schram & Richard Fording (2013): Performance Management as a Disciplinary Regime: Street-Level Organizations in a Neoliberal Era of Poverty Governance, i Brodtkin, Evelyn & Greg Marston (red.): *Work and the welfare state - Street-level organizations and workfare politics*, Georgetown University Press, 125-140.
- Svarer, Michael (2007): *The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark*. University of Aarhus, CAM and IZA.
- Svarer, Michael (2010): The effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark, *Economica*, 78, 312, 751-778.
- Torring, Jakob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten - En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Århus Universitetsforlag.
- Van Berkel, Rik. & Vando Borghi (2007): New modes of governance in activation policies, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27, 7/8, 277-286.
- Van Berkel, Rik. & Flemming Larsen (2009): *The new governance and implementation of labour market policies*, København, DJØF Publishing.

Niklas Andreas Andersen, Cand.scient.adm, Ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
e-mail: Nia@dps.aau.dk

Anders Gøgsig Randrup, Cand.scient.adm, Analytiker, Oxford Research
e-mail: andersgrandrup@gmail.com