

Hvordan antages kommunale beskæftigelsesprojekter at virke?

Konstruktion af en programteori

Julia Salado-Rasmussen

Kommunale beskæftigelsesprojekter har i en længere årrække været den primære indsatsstype for ledige, men er blevet kritiseret for manglende beskæftigelseseffekt. Ved brug af virknings-evaluering undersøges det, hvordan kommunale beskæftigelsesprojekter antages at virke og under hvilke omstændigheder. Der konstrueres en programteori på baggrund af eksisterende litteratur og et casestudie af et kommunalt beskæftigelsesprojekt. Programteorien består af seks mekanismer, som antages at være virksomme i forhold til at få borgerne i beskæftigelse, og tre moderatorer, som kan bidrage til at forklare de ofte begrænsede beskæftigelseseffekter¹.

Nøgleord: beskæftigelsesindsatser, kommunale beskæftigelsesprojekter, programteori, virknings-evaluering.

Indledning

Kommunale beskæftigelsesprojekter² er blevet kraftigt kritiseret gennem årene for at være et meningsløst ressourcspild og en lang afklaringsproces, som ikke bringer borgerne tættere på arbejde (Bredgaard, Jørgensen, Madsen, Dahl & Hansen 2011a; Bredgaard & Hansen, 2012; Hansen, 2001; Henriksen, 2010). Målgruppen for kommunale beskæftigelsesprojekter er primært ledige med problemer ud over ledighed, f.eks. sociale problemer, psykiske problemer eller helbredsproblemer. Formålet er typisk at træne de ledige til arbejdsmarkedet eller afklare dem

i forhold til arbejdsevne eller arbejdsområde. Indsatsen er tilrettelagt som vejlednings- og afklaringsløb og kan indeholde træningsforløb, hvor den ledige indgår i produktionen af produkter eller servicearbejde så som vedligeholdelse af parker (Bredgaard et al., 2011a; Bredgaard, Jørgensen, Madsen & Rasmussen, 2011b; Rosdahl, 2006). Gennem politiske stramninger har man gradvist forsøgt at lukke 'aktiveringsfabrikken' ned (Larsen, 2011), ligesom det fremgik tydeligt af Koch-udvalgets³ anbefalinger i 2015, at indsatsen for borgere med begrænsninger i arbejdsevnen i højere grad:

"(...) skal foregå ude på virksomhederne og inde på uddannelsesinstitutionerne frem for i lange afklaringsforløb i lukkede 'projektmiljøer'" (Koch-udvalget, 2015, s. 170).

De politiske vinde har haft den ønskede effekt, og udviklingen går i retning af øget brug af virksomhedsrettede indsatser. Indsatser med øvrig vejledning og opkvalificering (kommunale beskæftigelsesprojekter) er stadig den mest anvendte indsatstype (18.163 fuldtidspersoner i 2019), men tilbage i 2011 var der over dobbelt så mange, som benyttede indsatserne (39.549 fuldtidspersoner) (Jobindsats.dk, 2020).

På trods af at kommunale beskæftigelsesprojekter er et hyppigt anvendt tilbud til ledige, er de kun i begrænset omfang gjort til genstand for selvstændig forskning. De kvantitative studier er begrænset af opdelingerne af indsatserne i de administrative registre, medmindre der er indhentet specifikke data fra de enkelte jobcentre, f.eks. gennem en survey, og der er sjældent detaljerede beskrivelser af indholdet af de indsatser, der evalueres, hverken i de danske eller i de internationale studier (Arendt, 2013). Arendt (2013) peger derfor på et behov for at få beskrevet mere indgående, hvad indsatserne indeholder (Arendt, 2013).

Kun et mindre antal kvalitative studier undersøger beskæftigelsesindsatsen med fokus på de virksomme mekanismer i indsatsen (f.eks. Bredgaard & Hansen, 2012; Bredgaard et al., 2011a; Henriksen, 2010; Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007)⁴. Der er derfor stadig begrænset viden om sammenhængen mellem indsats og effekt (Bredgaard et al., 2012). Virkningsevaluering er et velegnet supplement til effektevaluering, da tilgangen søger at afdække, hvordan og under hvilke omstændigheder indsatser virker (Bredgaard, Salado-Rasmussen & Sieling-Monas, 2016). Formålet med nærværende artikel er at konstruere en programteori som beskriver,

hvordan kommunale beskæftigelsesprojekter antages at virke for herved at bidrage med en anden og mere nuanceret viden til forskningsfeltet end effektevalueringernes binære konklusioner 'virker/virker-ikke'.

Artiklen indledes med en beskrivelse af virkningsevaluering og en litteraturgennemgang. Derefter præsenteres metoden og empirien, som bygger på eksisterende studier, og et casestudie af et kommunalt beskæftigelsesprojekt. Dernæst følger den empiriske analyse, en opsamling samt en konklusion.

Virkningsevaluering

Virkningsevaluering udspringer af Ray Pawson og Nick Tilley's (1997) 'Realistic Evaluation' og er blevet den almindelige betegnelse for evalueringstilgangen herhjemme, siden Peter Dahler-Larsen introducerede termen i 2001 (Bredgaard et al., 2016; Dahler-Larsen, 2013; Dahler-Larsen & Krogstrup, 2003). Formålet med virkningsevaluering af indsatser, såsom beskæftigelsesprojekter, er at konstruere og teste programteorier, og beskrives ofte med sloganet "*Hvad virker for hvem og under hvilke omstændigheder?*"⁵ (Pawson, 2013, s. 15). Antagelsen er, at indsatser virker, hvis de introducerer de rette ideer og muligheder (mekanismer) i den rette kontekst, f.eks. meningsfulde jobtræningsaktiviteter. Pawson og Tilley (1997) beskriver samspillet mellem kontekst, mekanismer og outcomes som såkaldte CMO-konfigurationer (Dahler-Larsen, 2013). En bestemt kontekst (C) giver sammen med en eller flere mekanismer (M) et bestemt outcome (O) – f.eks. er jobtræning ikke nødvendigvis nok i sig selv.

Mekanismer er forandringsagenter, der først påvirker deltagernes tanker og dernæst deres handlinger (Pawson, 2013). I modsætning til mekanismer inden for fysikkens verden, som består af f.eks. en kemisk sammensætning af krudt, består sociale mekanismer af menneskers valg og kapaciteter (Pawson &

Tilley, 1997). Mekanismer kan derved ses som elementer i en kæde af årsager, motiver, overvejelser og valg, som igangsættes af sociale indsatser, og som i sidste ende kan skabe forandring (Blom & Moren, 2010). Mekanismer er altså *ikke* indsatsen per se, men de indre forhold i en indsats, som skaber forandring (Pawson & Tilley, 1997).

Konteksten er de sociale og kulturelle rammer for indsatsen, herunder nøglepersoners kapaciteter, interpersonelle relationer, institutionelle rammer og makrostrukturer (Pawson, 2013; Pawson & Tilley, 1997). Disse kontekstuelle forhold, som modererer mekanismernes styrke, kaldes også moderatorer (Dahler-Larsen & Krogstrup, 2003), f.eks. de fysiske rammer for jobtræningsaktiviteterne. Antagelsen er, at indsatser virker for nogle under bestemte omstændigheder, men ikke nødvendigvis for andre eller under andre omstændigheder. Disse forskelle bliver skjult under gennemsnitlige resultater, hvis man alene ser på effekten af en indsats. Selv hvis resultaterne er beregnet for forskellige målgrupper, kan studierne sjældent forklare, hvorfor det virkede bedre for en målgruppe end for en anden (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016).

Som evaluatør er man derfor interesseret i at forklare sammenhængen mellem årsag og virkning – altså at åbne indsatsernes 'sorte boks' (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). Virkningsevaluering er velegnet til at systematisere den viden, som medarbejdere har om sammenhængen mellem indsats og virkninger, og derudover kan tilgangen synliggøre andre virkninger end ordinær beskæftigelse og uddannelse (Bredgaard et al., 2011a), hvis programteorien konstrueres med henblik på også at indfange bi-effekter. Programteorier kan også bruges som et evaluerings- eller planlægningsværktøj til implementering og styring af indsatser (Bredgaard et al., 2016). Virkningsevaluering anvendes derfor som analytisk ramme til at undersøge,

hvordan kommunale beskæftigelsesprojekter antages at virke.

Litteraturgennemgang

Studier af indsatser med vejledning og opkvalificering har generelt hverken vist entydige positive eller negative effekter (Rosholm & Svarer, 2012; STAR, 2017). Det gælder både studier, der har undersøgt effekten af den meget brede vifte af tilbud, som vejledning og opkvalificering dækker over, studier, der har afgrænset sig fra ordinære uddannelser og fokuseret på *øvrige* vejledning- og opkvalificering (kommunale beskæftigelsesprojekter), og studier, som har undersøgt de specifikke indsatser, f.eks. særligt tilrettede projekter og uddannelsesforløb (Arendt, 2013; Rosdahl & Petersen, 2006; Rosholm & Svarer, 2012). De Økonomiske Råd (2012) nuancerer billedet yderligere ved at vise, at vejledning og opkvalificering giver små positive programeffekter under højkonjunktur, men ingen effekt under lavkonjunktur. De internationale studier af indsatser med træning, vejledning og opkvalificering viser ligeledes blandede resultater (Card, Kluge & Weber, 2015; Crépon & van den Berg, 2016; Kluge, 2010). F.eks. finder Crépon et al. (2016) effekt af jobsøgningsindsatser, men begrænset effekt af træningsindsatser. Derimod viser andre studier negative effekter af jobsøgningsindsatser (Bernhard & Kopf, 2014; Cottier, Flückiger Kempeneers & Lalive, 2018). Caliendo, Mahlstedt & Mitnik (2017) finder ingen beskæftigelseseffekt af hverken korte eller lange kurser efter 30 måneder. Udfordringen er, at de ledige i mindre grad søger job, mens indsatserne foregår, hvorved fastholdelseeffekter opvejer de ofte små programeffekter (Arendt, 2013; De Økonomiske Råd, 2012; Rosholm & Svarer, 2012). Der er dog en tendens til, at indsatser, der bygger på en human kapital tilgang med vejledning, træning og opkvalificering, har bedre effekter

på lang sigt, end hvis de evalueres på kort sigt (Card, Kluge & Weber, 2015; Rosholm & Svarer, 2012).

Forskningen i beskæftigelsesindsatser er langt overvejende kvantitative effektstudier, og der mangler generelt kvalitativ forskning, som belyser virkningen af indsatserne og de led, som indsatsen virker igennem (Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007). Bredgaard & Ravn (n.d.) undersøger betydningen af en god samarbejdsrelation (working alliance) mellem sagsbehandlere og borgere inden for beskæftigelsesområdet. De finder, at kontanthjælpsmodtagere, der har en stærk relation til deres sagsbehandler, har højere beskæftigelsesgrad det følgende år, end borgere med en svag relation (Bredgaard & Ravn, n.d.). Begrebet 'working alliance' beskriver partnerskabet mellem borgeren og medarbejderen. Et positivt forhold mellem borgeren og medarbejderen er en nødvendig (men ikke tilstrækkelig) forudsætning for alle effektive indsatser (Blom & Moren, 2010; Hubble, Duncan & Miller, 1999). Gennem en stærk alliance kan sagsbehandleren styrke den lediges tro på at komme i beskæftigelse (Danneris & Caswell, 2019), hvilket også er underbygget af et effektstudie, som viser, at sagsbehandlerens tro på borgerens beskæftigelseschancer har en signifikant positiv effekt på, om de kommer i beskæftigelse (Rosholm, Sørensen & Skipper, 2017).

Eskelinen og Olsen (2010) undersøger beskæftigelsesindsatsens virkninger for kontanthjælpsmodtagere. De finder, at en forudsætning for, at indsatsen virker er, at borgeren gøres til medkonstruktør, samt at måden, hvorved indsatserne udvælges og gennemføres har afgørende betydning, og ikke alene selve indsatstypen. Ydermere kan det have betydning, at sagsbehandleren har tillid til, at indsatsen virker (Eskelinen & Olesen, 2010). Bredgaard og Hansen (2012) har undersøgt tre kommunale beskæftigelsesprojekter for unge kontanthjælpsmodtagere

ved brug af virkningsevaluering. De finder syv mekanismer, som forbinder indsatserne med effekt: (1) Relationsdannelse mellem medarbejdere og de unge, (2) Sikre den rette hjælp, (3) Arbejde med den unges selvrefleksion, (4) Succesoplevelser, (5) Motivation og det rette match, (6) Fastholdelse i indsatsen, og (7) Syn på den unge som medarbejder (Bredgaard & Hansen, 2012). Weibel og Madsen (2012) undersøger, hvilke forhold der er afgørende for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere og konkluderer, at det kræver en helhedsorienteret og individuel indsats at få dem i beskæftigelse grundet målgruppens mange forskelligartede problematikker (Weibel & Madsen, 2012).

Empiri og metode

Der anvendes en abduktiv tilgang til konstruktion af programteorien, hvor der veksles mellem indsamling af viden fra eksisterende litteratur og en case. Med inspiration fra en kvalitativ metode til litteraturgennemgang kaldet virkningssyntese (se Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016), er der søgt bredt efter litteratur, der kan belyse de delelementer, som beskæftigelsesindsatser virker igennem. Intentionen med casestudiet er at bidrage med dybdegående og nuanceret viden om de interaktioner og relationer, som får indsatsen til at virke. Casestudiets styrke er således, at det giver mulighed for at analysere, hvordan et fænomen udfolder sig i praksis (Yin, 1981). De udledte mekanismer og moderatorer fra litteraturen har fokuseret empiriindsamlingen i casen. Sideløbende har empiriske fund i casen givet anledning til at genbesøge litteraturen for at se, om fundene kunne bekræftes. Der er løbende taget stilling til den kvalitative mætning (saturation) for at vurdere, om empiriindsamlingen gav anledning til nye dimensioner i programteorien (se Bryman, 2012).

Casen er et kommunalt beskæftigelsesprojekt, der lå placeret i en nordjysk kommune af gennemsnitlig størrelse med relativ høj arbejdsløshed (KL, 2016; Nøglletal.dk, 2017).⁶ Casen kan beskrives som en kritisk case (se Flyvbjerg, 2015). Hvis et kommunalt beskæftigelsesprojekt virker her, er det sandsynligt, at det også vil virke i en kommune med bedre beskæftigelsesmuligheder. Det kommunale beskæftigelsesprojekt var en tidligere revalideringsinstitution⁷ med ca. 30 ordinært ansatte og havde i flere årtier varetaget opgaver med funktionsafklaring og social færdighedstræning af ledige. Det kommunale beskæftigelsesprojekt havde en stor metal-, træ- og montageproduktion og træningsfaciliteter, og indsatserne bestod af bl.a. samtaler med beskæftigelseskonsulenter, kurser i CV- og ansøgningsskrivning, fysisk træning, værkstedstræning, kostvejledning og forskellige former for undervisning, f.eks. mindfulness. Indsatserne var målrettet alle ydelsesgrupper, og der blev afsluttet i alt 1.402 borgerforløb i perioden 2012 til 2015. Det kommunale beskæftigelsesprojekts egne udslusningsresultater viser, at ud af de 1.402 borgerforløb blev 19,6 % afsluttet til selvforsørgelse (ordinært job, uddannelse og raskmeldte sygedagpengemodtagere), 2,1 % til fleksjob og 21,7 % til virksomhedsrettet aktivering (løntilskud og virksomhedspraktik). Over halvdelen, 55,2 %, blev udsluset til fortsat offentlig forsørgelse (revalidering, rehabiliteringsteam, pension eller tilbagevisitering grundet udeblivelse, sygemelding mv.). Udslusningsresultaterne er nogenlunde tilsvarende det Bredgaard et al. (2011a) finder for andre kommunale beskæftigelsesprojekter. Beregninger på baggrund af registerdata fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM viser, at den gennemsnitlige beskæftigelseseffekt for deltagerne ikke er signifikant (beregningerne kan ses i Salado-Rasmussen, 2018). I tråd med den eksisterende littera-

tur, kan casens resultater heller ikke tolkes entydigt.

Empirien fra casestudiet består af møder med ledelsen, deltagende observation af det daglige arbejde i ni dage, herunder rundvisning på værksteder, deltagelse på CV- og job-søgningskursus, kursus i mindfulness samt i frokoster, observation af en konsultantsamtale med en borger, workshop med fire medarbejdere, tre fokusgruppeinterviews med yderligere ni medarbejdere og 10 individuelle borgerinterviews. Informanterne var udpeget af ledelsen og varierede på køn og alder. Medarbejderne havde forskellige arbejdsfunktioner og bestod af bl.a. beskæftigelseskonsulenter, værkstedsmedarbejdere, køkkenpersonale og trænere. Borgerne varierede på ydelsestyper og beskæftigelsehistorik og deltog i forskellige indsatser. Interviewene er optaget og derefter analyseret og kodet i NVivo ved brug af meningskondensering. Derudover er der anvendt meningskategorisering til at sammenfatte interviews og feltnoter i tabeller med inspiration fra Kvale (1997). Et væsentligt element i casestudiet var at synliggøre medarbejdernes tavse viden. Der blev som metodisk greb afholdt en workshop, hvor fire medarbejdere udarbejdede en programteori for indsatsen, som efterfølgende fungerede som referenceramme for fokusgruppeinterviewene med de øvrige medarbejdere.

Hvilke mekanismer antages at få indsatsen til at virke og under hvilke omstændigheder?

På baggrund af eksisterende litteratur og casestudiet konstrueres en programteori bestående af seks mekanismer og tre moderatorer. De præsenterede mekanismer og moderatorer skal ikke ses som en udtømmende liste, men som et sammendrag af de væsentligste aspekter af indsatsen.

Mekanisme 1: Mening med indsatsen

Medarbejderne beskriver, hvordan de arbejder med at skabe mening med indsatsen for borgerne og understreger vigtigheden af en bred palette af tilbud for, at den enkelte borger kan vælge noget, der passer til dem. En medarbejder fortæller:

"Når motivationen er til stede, så møder de op, og så giver det den struktur, som vi kan se, er så gavnlig. Så motivationsfaktoren har bestemt betydning, og så vil det være meget individuelt, om det er det ene eller det andet. Om det er mindfulness eller kostvejledning, som motiverer dem mest i forhold til deres problemstilling. Og hvad de selv kan se eller tror, ville være godt for dem. Og det tror jeg er rigtig vigtigt, at vi hele tiden har i baghovedet, at folk skal ville det".

Interviewene med borgerne viser i tråd med litteraturen (f.eks. Eskelinen & Olesen, 2010), at én og samme indsats kan opleves som meningsløs for én borger, men meningsfuld for en anden, afhængig af måden indsatsen udvælges og gennemføres. En borger, som er sygemeldt med stress, fortæller:

"Jeg snakkede med [medarbejderen] om, at jeg skal i gang med at lave øvelserne. Men jeg har det egentlig sådan – og det havde jeg allerede efter et par gange – at det her, det er sådan noget, de har lavet, for så har de noget at sætte folk til".

Borgeren har et ønske om at komme til psykolog og ser indsatsen på det kommunale beskæftigelsesprojekt som et ringere alternativ. En anden borger beretter om samme indsats:

"Det er vidt forskelligt, hvilken baggrund man kommer med, og hvad det er for en slags sygemelding, men i forhold til stressen, så var det rart at have noget helt konkret. Tirsdag

formiddag der skal jeg af sted fra klokken halv ti til klokken tolv og så vide, at det er fint. Der er nogen øvelser, jeg skal lave hver dag og få det skemalagt og så vide, nu har jeg faktisk gjort det, jeg skal gøre. Fordi det bare er noget flimmer, når man står i den der situation. (...) Og samtidig med at det var nogle øvelser, som gav noget ro".

For borgeren gav indsatsen mening, og vedkommende vurderede selv, at det gav et udbytte. Mekanismen om mening er næsten selvindlysende, men ikke desto mindre væsentlig, hvis man skal gøre sig forhåbninger om et succesrigt resultat, hvilket er illustreret i flere undersøgelser (Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Horvath & Greenberg, 1994; Weibel & Madsen, 2012). Mening og relevans skabes gennem "en tydeliggørelse, konkretisering og forhandling frem for adfærdsregulering" (Eskelinen & Olesen, 2010, s. 14) samt gennem fokus på indre motivation og den lediges ønsker til sin fremtidige arbejdsituation (Bredgaard & Hansen, 2012; Munk, 2017).

Mekanisme 2: God relation mellem borger og medarbejder

I casestudiet beskriver både medarbejdere og borgere, hvordan relationen mellem dem har stor betydning for udbyttet af indsatsen. En borger fortæller:

"De gør meget ud af at forstå en og tale med på ens sprog. (...) Det er som om, at de faktisk gør noget for at nå en. For at sige det helt rent ud. Og det er jo fine sager. Og det virker rent faktisk".

Borgeren er håndværker og drømmer om at komme til Afrika og starte et udviklingsprojekt, hvor han skal køre rundt i bus og oplære folk i sit håndværk. Medarbejderne har i samarbejde med borgeren opsat en plan, hvor første trin er,

at borgeren skal lære at køre bus. Når borgeren er blevet mere mødestabil, skal vedkommende kontakte en lokal buschauffør. Medarbejderen har således formået at lave en plan, der giver mening i et beskæftigelsesrettet perspektiv, og som samtidig understøtter borgerens fremtidsønsker, selvom de er meget langsigtede.

I interviewene udtrykker borgerne behov for at blive respekteret og fortrolighed. En af måderne, de kan beskytte sig selv, er ved ikke at dele deres problemer med for mange, hvilket samtidig kan være en hindring for at sikre dem den rette hjælp. Medarbejderne oplever, at det styrker relationen til borgeren, at de ser dem forholdsvis ofte og gennem længere tid. En værkstedsmedarbejder beskriver, hvordan det at arbejde sammen med borgerne på værkstedet giver mulighed for at skabe en bedre relation, end hvis de sad foran et skrivebord. Interviewene peger på den centrale betydning af alliancen mellem medarbejderne og borgerne i form af et interpersonelt bånd, enighed om målet og samarbejde herom. Nødvendigheden af en god relation mellem sagsbehandler og ledig kan genfindes i flere studier (f.eks. Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Horvath & Greenberg, 1994; Munk, 2017).

Mekanisme 3: Medkonstruktør

Et tredje tema, som fremkommer i interviewene med medarbejderne, er arbejdet med at få borgerne til gradvist at tage ansvar for deres eget liv. En del af borgerne har været i beskæftigelsessystemet i lang tid, og medarbejderne oplever, at de udviser begrænset initiativ i forhold til at forbedre deres beskæftigelsessituation. En konsulent forklarer:

"Det handler om at komme i gang. Hvad vil jeg? I stedet for, hvad har jobcenteret bestemt, at jeg skal (...). Det handler om at begynde at tage ansvar for sit eget liv. Det, tænker jeg, betyder rigtig meget".

Nogle borgere fortæller, at det er godt, at medarbejderne på beskæftigelsesprojektet motiverer dem til f.eks. at kontakte potentielle praktikvirksomheder, da det er mere forpligtende, når de selv har kontaktet en arbejdsgiver. Ved kontinuerligt at blive stillet større opgaver oplever borgerne, at de får mere ansvar for indsatsen. Men det er et tveægget sværd. En borger fortæller, hvordan vedkommende gennem længere tid har været glad for at komme på det kommunale beskæftigelsesprojekt, men på det seneste har oplevet, at medarbejderne har stillet for høje forventninger og krav og tolker det som, at medarbejderne ikke længere vil borgerens bedste. Flere studier peger også på behovet for, at den ledige gøres til medkonstruktør. Gennem inddragelse sikres det, at indsatserne er relevante, samt at borgerne tager ejerskab og ansvar (Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Henriksen, 2010; Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007; Munk, 2017; Weibel & Madsen, 2012). Inden for socialt arbejde og psykoterapi er det et velkendt tema, at indsatsen skal forbedre borgernes muligheder for at hjælpe sig selv. Indsatsen skal få borgeren til at gøre noget anderledes, end de plejer, dvs. få dem til at ændre tanke- og handlemønstre til det ønskværdige (Blom & Moren, 2010; Hubble, Duncan & Miller, 1999). Empirien peger på, at indsatserne virker, når medarbejderne gør borgerne til medkonstruktører, men at der er en hårfin balance mellem at stille krav og udvise forståelse.

Mekanisme 4: Afhjælpe problemer

En anden væsentlig mekanisme handler om at afhjælpe barrierer, som hindrer borgerne i at komme i beskæftigelse. Det kan være barrierer som stor gæld, dårlige tænder eller andre udfordringer, som borgerne ikke selv har ressourcer til at håndtere. Det handler derfor ifølge medarbejderne om f.eks. at få

borgerne henvist til en økonomisk mentor, undersøge mulighederne for tandbehandling eller at agere bindeled med jobcenteret eller andre forvaltninger. I interviewene kom der flere eksempler på, at medarbejderne havde hjulpet borgerne med at få løst konkrete problemer. En borger fortæller:

”Der er rigtig mange ting, som er gået meget skævt pga. at vi er gået fra hinanden, og det går mig selvfølgelig på. Så det er det, jeg får en masse hjælp til heroppe. (...) Men også det der med at få hjælp til alle mulige mærkelige ting. Med familieafdelingen eller økonomisk rådgivning. De har deres forbindelser heroppe. (...) En økonomisk mentor tror jeg, han hedder. Så kan han gå ind og kigge på min økonomi og hjælpe mig med at få styr på den igen og undersøge, hvad jeg evt. kan gøre for at få lidt flere penge i måneden”.

Når udfordringerne er håndteret, oplever medarbejderne, at borgerne får ro og overskud til at fokusere på beskæftigelse. Samtidig forventer medarbejderne, at problemhåndteringen styrker borgernes tro på, at der kan ske forandring i deres livssituation. Det handler om at sikre den rette hjælp, f.eks. tandpleje eller psykiater (Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Henriksen, 2010; Weibel & Madsen, 2012). Det kan også handle om afhjælpning af problemer, som opstår undervejs og hindrer deltagelse i indsatsen, f.eks. trussel om lukning af vand (Munk, 2017). For gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparete borgere kan selv små problemer opleves som store barrierer, og det er derfor vigtigt, at disse adresseres (Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007).

Mekanisme 5: Hverdagsmestring

Medarbejderne beskriver mødestabilitet og struktur på hverdagen som afgørende elementer i indsatsen. En borger fortæller:

”I hvert fald angående mødestabilitet, så er det et godt sted at starte. I stedet for at komme i noget fleksjob til at starte med. Så er det bedre at have noget at starte op med. Få mødestabilitet, komme op om morgenen, få nogle daglige rutiner og sådan noget”.

Borgeren er i misbrugsbehandling sideløbende med det kommunale beskæftigelsesprojekt og er bekymret for at ødelægge sine chancer for ansættelse, hvis vedkommende kommer ud på en virksomhed med det samme. Borgeren synes det går i den rigtige retning og beskriver nye sunde rutiner, f.eks. ordentlig aftensmad. En anden borger beskriver ligeledes, hvordan indsatsen skaber struktur i vedkommendes hverdag:

”Det hjælper også på, at jeg kan holde styr på hverdagene, fordi jeg ved de og de dage skal jeg være her. For ellers så var alle dage jo bare ens for mig. Jeg vidste jo ikke hvad dato eller dag det var – jeg havde jo ingen ide”.

Borgeren er glad for at komme på det kommunale beskæftigelsesprojekt og fortæller, hvordan det giver vedkommende overskud til flere gøremål, f.eks. at besøge ældre familimedlemmer. En række studier peger også på, at hverdagsmestring er en afgørende faktor for, at borgerne kan blive opkvalificeret til arbejdsmarkedet (Bredgaard & Hansen, 2012; Hohnen et al., 2007). Ved gradvis at øge de lediges sociale evner og livskvalitet antages borgerne at rykke tættere på arbejdsmarkedet (Bredgaard et al., 2011b).

Mekanisme 6: Arbejdsidentitet

Arbejdsidentitet er et gennemgående element i indsatserne på det kommunale beskæftigelsesprojekt. I nogle indsatser arbejdes der eksplicit med at afklare den lediges fremtidsønsker, f.eks. i dialog med en konsulent eller gennem erfaringsudveksling med andre

ledige. På værkstederne arbejdes der implicit med borgernes arbejdsidentitet gennem en klar strategi om, at det skal minde om rigtige arbejdspladser. En værkstedsmedarbejder fortæller:

"Det vi kan gøre på værkstedet, er at prøve at finde en gnist. Ved for det første at finde en opgave til dem. Vi har selvfølgelig nogle begrænsninger inden for montage. Give dem ros. Udebliver de en dag, så skal de nok ikke have en skideballe, så skal de vide, at vi manglede dem. Det virker, når folk oplever at 'hov de manglede mig'".

Derudover opfodres de erfarne til at hjælpe til med oplæringen, når der kommer nye borgere på værkstederne. Erfaringsudvekslinger er med til at ryste borgerne sammen og styrke samarbejdet. En borger laver sjov med, at de i pauserne spørger de nye: *"Hvad er du indlagt med?"*. Samtidig kan det have en negativ smittende effekt, hvis fællesskabet dannes omkring borgernes problemer. En værkstedsmedarbejder fortæller, at de derfor forsøger at få borgerne til at tale om andre ting:

"Vi prøver ikke at dyrke det nede hos os. Vi vil hellere tale om heste og sport. Alt andet end 'årh-nej nu kan jeg heller ikke dit og dat og puha det er hårdt'. Og det er direkte sagt 'kære piger lad det nu lige ligge, skal vi ikke tale om noget andet'".

Værkstedsmedarbejderne sætter sig kun ind i det nødvendige i borgernes sager, f.eks. særlige skånehensyn, da borgerne skal have mulighed for at starte på en frisk. Praksissen skyldes formentlig også, at arbejdsdelingen mellem konsulenter og værkstedsmedarbejdere gør det mindre nødvendigt. Flere studier peger også på behovet for at understøtte udviklingen af en arbejdsidentitet i form af afklaring omkring beskæftigelsesmål eller ud-

dannelse (Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Munk, 2017). Munk (2017) beskriver, hvordan deltagerne gennem værkstedstræning og vejledning udvikler en spirende arbejdsidentitet i takt med, at de begynder at kunne forestille sig selv på arbejdsmarkedet (Munk, 2017).

Mekanismerne kan tolkes som et udtryk for en socialiseringsstrategi (Bredgaard et al., 2011) eller en human kapital tilgang (Torfing, 2004). Det handler om empowerment og myndiggørelse af borgeren gennem opbygning af handlingskapaciteter hos den enkelte (Skytte, 2017). Om mekanismer aktiveres eller deaktiveres afhænger imidlertid af kontekstforhold, de såkaldte moderatorer.

Moderator 1: Behov og motivation

Målgruppen for det kommunale beskæftigelsesprojekt var meget bred, f.eks. sygedagpengemodtagere med flere års erhvervs erfaring og kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Borgerne fortæller om gode og dårlige perioder, og interviewene viser, hvordan borgernes agency påvirkes af forskellige livsomstændigheder. Borgernes sociale netværk og grad af agency eller egen målbevidsthed er afgørende for, om de kommer i arbejde eller nærmere arbejdsmarkedet (Eskelinen & Olesen, 2010). Borgernes agency er ikke en konstant størrelse, men varierer over tid (Danneris, 2016). En borger, som gennem en længerevarende periode har været friholdt for indsatser på grund af store udfordringer i privatlivet, har på tidspunktet for interviewet et stærkt ønske om at komme i beskæftigelse.

Interviewer: *Hvorfor ville du gerne herud?*

Borger: *"Fordi jeg bliver sindssyg af at sidde i min lejlighed og glo døgnets 24-7. Til sidst må de finde på noget. Og når ikke de kan finde på noget, så må jeg selv. Så skal de bare lystre, og det har de gjort for en gang skyld".*

Citatet viser en høj grad af målbevidsthed, og at borgerne kan opleve et pludseligt overskud til at gøre noget ved deres livssituation. Det er derfor vigtigt, at beskæftigelsesmedarbejderne formår at gribe motivationen, når den er til stede (Bredgaard & Hansen, 2012). Tingen kan imidlertid være svær, da systemets sagsbehandlingstid kan variere og være præget af sagsbehandlerskift. Chancerne for at komme i beskæftigelse eller uddannelse reduceres således med 22 % ved skift af sagsbehandler (Rosholm, Sørensen & Skipper, 2017). Indsatsens virkning afhænger desuden af, om den matcher deltagerens behov, og interviewene vidnede om, at dette ikke altid var tilfældet. En borger beretter f.eks. om et positivt forløb med kostvejledning, som ledte til et mindre vægttab. Borgeren var tilfreds med den ugentlige opfølgning og den gode relation til kostvejlederen, men mente derimod ikke, at forløbet havde hjulpet i forhold til beskæftigelse, da hans vægt ikke var et problem. En og samme indsats, f.eks. forlængelse i et kommunalt beskæftigelsesprojekt, kan således være virksom i én sammenhæng, men kritisabelt i en anden (Eskelinen & Olesen, 2010). Det er derfor en indlejret udfordring i beskæftigelsesindsatsen, at borgerne har ret og pligt til aktive tilbud. På den ene side skal indsatsen bruges som attraktive tilbud, som kan skabe forandring og fremdrift i borgernes liv, men samtidig bruges de til borgere, som jobcentre har pligt til at aktivere. Kommunernes egne aktiveringstilbud kommer således til at fungere som 'bagstopper' i aktiveringsindsatsen (Larsen Abildgaard, Bredgaard & Dalsgaard, 2001).

Moderator 2: Evalueringskultur og sammenhængende indsats

Samarbejdet mellem det kommunale beskæftigelsesprojekt og jobcenteret foregik primært ved brug af formaliserede kommunikationskanaler, herunder visitationsskemaer og sags-

beskrivelser. Casestudiet viser imidlertid, i tråd med andre studier (f.eks. Weibel & Madsen, 2012), at denne type viden ikke altid var tilstrækkelig til at give jobcenteret et klart billede af, hvad der kom ud af indsatserne på det kommunale beskæftigelsesprojekt, og tilsvarende havde medarbejderne begrænset viden om, hvordan det gik borgerne, når de blev tilbagevisiteret til jobcenteret. Casestudiet peger således på en risiko for, at der sker et slip i borgernes forløb, når de tilbagevisiteres, i modsætning til andre kommunale beskæftigelsesprojekter, hvor der arbejdes aktivt med at sikre en vellykket transition (se eksempelvis Bredgaard & Hansen, 2012). En borger beskriver f.eks., hvordan usikkerheden omkring det videre forløb påvirkede ham:

"Jeg havde en enkel snak med [medarbejderen] bagefter, fordi [medarbejderen] godt kunne fornemme på mig, at jeg havde det som en korkprop der flød rundt, ikke. Fordi da kurset var ved at være slut, begyndte jeg at få nogen af de samme [stress] symptomer. Jeg anede simpelthen ikke, hvad jeg skulle orientere mig imod".

I interviewene med medarbejderne fremkommer der også fortællinger om borgere, der resignerer mod afslutningen af aktiveringen, fordi det er uklart, hvad de skal efterfølgende. Weibel og Madsen (2012) finder en generel manglende videndeling og erfaringsopsamling i overgangen mellem aktiveringssteder og jobcentre og undervejs, mens aktiveringen foregår. Den manglende videndeling er en hindring for, at der skabes en sammenhængende indsats (Weibel & Madsen, 2012). Bredgaard og Hansen (2012) beskriver ligeledes, hvordan overgangen fra et kommunalt beskæftigelsesprojekt til uddannelse eller arbejde er kritisk med risiko for, at deltagerne lider nederlag. Derfor er opfølgning og fastholdelse vigtig under overgangen (Bredgaard & Hansen, 2012).

Moderator 3: Trygge fysiske rammer og projektværksteder

De fysiske rammer antages også at være afgørende for indsatsers virkning (Pawson, 2013; Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016; Weibel & Madsen, 2012). For nogle borgere havde det stor betydning, at indsatsen foregik et andet sted end jobcenteret. En borger beskriver, hvordan de symbolske tegn på jobcenteret opleves som umyndiggørende og lægger en distance til sagsbehandleren. F.eks. at melde sin ankomst ved at køre sygesikringskortet igennem en maskine, vente i receptionen, blive lukket ind med nøgle og modtage envejskommunikation gennem e-Boks. Derimod kunne borgeren gå direkte ind og tale med medarbejderne på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Medarbejderne oplever, at den uformelle kontakt giver mulighed for at skabe en god relation til borgerne og finde ud af, hvad der motiverer dem. En medarbejder beretter:

”Der [på jobcenteret] indkalder man til et møde, og så sidder man omkring bordet. Her er det ikke så formelt. Mine borgere går forbi min dør hele tiden, når de skal ind til træning. Ofte får jeg de bedste snakke, når de går forbi min dør og lige har behov for at snakke med mig, og de kan se at min dør er åben. Det sørger jeg for, at den altid er, sådan at det ikke får den der formelle karakter”.

Intentionen med de kommunale beskæftigelsesprojekter med produktion er, at de skal simulere ’rigtige’ arbejdspladser, så deltagerne kan træne deres personlige og sociale kompetencer og lære at gebærde sig på en arbejdsplads (Bredgaard et al., 2011 b). Case-studiet indikerer imidlertid, at der kan være vanskeligheder ved at skabe en virkelighedsnær oplevelse af at være på en arbejdsplads på værkstederne. En borger fortæller:

”Det er ikke så striks som på en almindelig arbejdsplads. Hvis du har ondt i ryggen, kan du gå ud og lægge dig. Det er ikke sådan, at de kræver det helt store af dig”. Interviewer: ”Er det okay?”. Borger: ”Både og. Det kan også godt være lidt træls en gang i mellem. Men sådan er det derovre [på værkstedet], og det må man så leve med. Vi har jo ikke alle sammen de samme problemer”.

Borgernes forskelligartede problemer gør, at der må tages særlige hensyn på værkstederne. Rummeligheden gør det muligt at favne de ikke-arbejdsmarkedssparate borgere, men er samtidig en hindring for at stille virkelighedsnære krav. Ses der på litteraturen om virksomhedsrettede indsats, er det kendetegnede, at de antages at virke, fordi de foregår på ’rigtige’ virksomheder, frem for i ’projektmiljøer’ (Koch-udvalget, 2015; Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). Munk (2017) peger på, at en spirende arbejdsidentitet kan formes i en indsats, men først bliver integreret som en del af personens kerneidentitet på en arbejdsplads (Munk, 2017).

Opsamling

Programteorien kan sammenfattes grafisk i en CMO-konfiguration, figur 1. Styrken ved CMO-konfigurationer er, at de præciserer indsatsernes væsentligste kerneelementer (Pawson & Tilley, 1997). Konstruktionen af programteorien er baseret på kvalitativ mætning. Det må antages, at der er flere mekanismer og kontekstforhold som potentielt kan have betydning for indsatsens virkning, f.eks. ledelsens og medarbejdernes kapaciteter, de kommunale beskæftigelsesprojekters økonomi og beskæftigelsen på landsplan. I programteorien fremhæves imidlertid de elementer, som tillægges størst betydning i litteraturen og casen. Det skyldes, at programteorier skal være specifikke og konkrete for at kunne bruges til teoritestning og udvikling.

Hvis CMO-konfigurationer opremser alle de multiple mekanismer, kontekster og outcomes, som findes, bliver de til 'CMO-kataloger' i stedet for specifikke testbare hypoteser

(Pawson, 2013). Det kan dog ikke udelukkes, at andre CMO-konfigurationer kunne have stået stærkere frem i empirien, hvis casen havde være en anden.

Figur 1. Programteori for kommunale beskæftigelsesprojekter

Kontekst/moderatorer (C)		Mekanisme (M)		Outcome (O)
1) Borgere som har behov for træning og afklaring og er motiverede		1) Mening med indsatsen		= Beskæftigelse
2) Evalueringskultur og sammenhængende indsats	+	2) God relation mellem borger og medarbejder		
3) Trykke fysiske rammer og projektværksteder		3) Medkonstruktør		
		4) Afhjælpe problemer		
		5) Hverdagsmestring		
		6) Arbejdsidentitet		

Konklusion

Kommunale beskæftigelsesprojekter har gennem en lang årrække været den mest anvendte beskæftigelsesindsats i Danmark. De kommunale beskæftigelsesprojekter har været kendetegnet ved en socialiseringsstrategi, hvor den lediges humane kapital øges gennem træning, vejledning og ikke-ordinær uddannelse med henblik på at kunne imødekomme arbejdsmarkedets krav og har typisk været målrettet ikke-arbejdsmarkedsparede ledige. Flere studier viser imidlertid moderate beskæftigelseseffekter af indsatsen. Der er derfor god grund til at undersøge, hvordan de kommunale beskæftigelsesprojekter antages at virke og under hvilke omstændigheder, for derigennem at kunne bevare det, som virker, og få idéer til, hvad der bør styrkes.

Artiklen beskriver en programteori bestående af seks mekanismer og tre moderatorer. De generative mekanismer er, at der skabes: (1) mening med indsatsen, (2) en god relation mellem borger og medarbejder, (3) at borgeren gøres til medkonstruktør, (4) problemhåndtering (både problemer, der hindrer

deltagelse i indsatsen, og mere grundlæggende problemer som gældssanering), (5) at borgeren opnår hverdagsmestring og (6) en arbejdsidentitet. Derudover peges der på tre moderatorer, som kan aktivere eller deaktivere mekanismerne og derved være med til at forklare de ofte begrænsede effekter af kommunale beskæftigelsesprojekter. De tre moderatorer er: (1) Borgernes behov og motivation; her peger undersøgelsen på, at nogle deltagere ikke har et reelt behov for de indsatser, som bliver tilbudt på kommunale beskæftigelsesprojekter. (2) Evalueringskultur og sammenhæng; her indikerer undersøgelsen, at sparsom viden om virkningen af indsatsen kan være en udfordring i forhold til at skabe en sammenhængende indsats. (3) De fysiske rammer; her viser undersøgelsen, at det for nogle borgere kan være en fordel, at aktiveringen foregår ude af jobcenterets regi, samt at der kan være udfordringer med at skabe en arbejdsidentitet i et projektmiljø. Mekanismerne og moderatorerne i den konstruerede programteori begrundes på baggrund af både eksisterende litteratur og

et casestudie, hvilket understøtter programteoriens analytiske generaliserbarhed til lignende cases.

Undersøgelsen har demonstreret, hvordan programteorier kan åbne den 'sorte boks' og give indsigt i, hvordan kommunale beskæftigelsesprojekter antages at forbedre deltagerens beskæftigelsesgrad. Vi er dermed kommet et skridt tættere på at forstå ikke bare, *om* indsatsen virker, men *hvordan* den virker og under hvilke omstændigheder. Artiklen understreger således, at fordelene ved programteorier er, at de kan flytte fokus fra enkelte indsatser til generelle teorier og herved kan vise, at til trods for, at indsatser ser forskellige ud på overfladen, kan de indeholde de samme virksomme mekanismer (Astbury & Leeuw, 2010). Analysen af den eksisterende litteratur og casen viser, at dette i høj grad gør sig gældende, da de virksomme mekanismer

går igen på tværs af de forskelligartede indsatser, som kommunale beskæftigelsesprojekter kan bestå af. Den konstruerede programteori bidrager dermed praktisk empirisk, ved at demonstrere, hvordan man kan lære af mange års erfaringer med kommunale beskæftigelsesprojekter. Den bidrager også teoretisk, ved at levere et kvalificeret bud på en mere nuanceret forståelse af beskæftigelsesindsatsen. Gyldigheden af programteorien bør evalueres og kvalificeres yderligere i takt med, der kommer ny viden på området, f.eks. gennem en systematisk testning af programteorien på flere cases. Udviklingen af programteorier kan således bidrage til nuanceret viden om, hvordan forskelle i implementering, målgrupper og kontekstforhold har betydning for, hvordan beskæftigelsesindsatser virker samt bidrage til teoriudviklingen på feltet.

REFERENCER

- Arendt, J. N. (2013). *Effekter af kurser med vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering for ledige – En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*. København K: KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Astbury, B. & Leeuw, F. L. (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363–381. <https://doi.org/10.1177/1098214010371972>
- Bernhard, S. & Kopf, E. (2014). Courses or individual counselling: does job search assistance work? *Applied Economics*, 46(27), 3261–3273. <https://doi.org/10.1080/00036846.2014.927567>
- Beskæftigelsesministeriet (2019). Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, Lovbekendtgørelse nr. 548 af 7. maj 2019.
- Blom, B. & Moren, S. (2010). Explaining Social Work Practice -- The CAIMeR Theory. *Journal of Social Work*, 10(1), 98–119. <https://doi.org/10.1177/1468017309350661>
- Bredgaard, T., Salado-Rasmussen, J. & Sieling-Monas, S. M. (2016). Virkningsevaluering. I T. Bredgaard (red.), *Evaluering af offentlig politik og administration* (s. 331–366). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bredgaard, T. & Hansen, C. (2012). Hvordan virker aktiveringsindsatsen for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(1), 73–94.
- Bredgaard, T., & Ravn, R. L. (n.d.). Relationships matter – The impact of working alliances in employment services. Manuskript afsendt til publicering.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H. H., Madsen, R., Dahl, M. R. & Hansen, C. (2011a). *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* Udarbejdet for Beskæftigelsesregion Nordjylland: ForskningsCenter for Evaluering og NewInsight.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P. K. & Rasmussen, S. (2011b). *Dansk arbejdsmarkedspoli-*

- tik. København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R. & Mitnik, O. A. (2017). Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies. *Labour Economics*, 46, 14–25. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2017.02.001>
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2015). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *IZA Discussion Paper No. 9236*. <https://doi.org/10.3386/w21431>
- Cottier, L., Flüchiger, Y., Kempeneers, P. & Lalive, R. (2018). Does Job Search Assistance Really Raise Employment? *IZA Discussion Paper No. 11766*. <http://hdl.handle.net/10419/185226>
- Crépon, B. & van den Berg, J. (2016). Active Labor Market Policies. *IZA Discussion Paper No. 10321*. <http://ftp.iza.org/dp10321.pdf>
- Dahler-Larsen, P. (2013). *Evaluering af projekter – og andre ting, som ikke er ting*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H. K. (2003). *Nye veje i evaluering – håndbog i tre evalueringsmodeller*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Danneris, S. (2016). *Er du klar til at arbejde? Et kvalitativt forløbsstudie af forandringer i arbejdsmarkedspartneden blandt kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet. Ph.d.-afhandling*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Danneris, S. & Caswell, D. (2019). Exploring the ingredients of success: Studying trajectories of the vulnerable unemployed who have entered work or education in Denmark. *Social Policy and Society*, 18(4), 615–629. <https://doi.org/10.1017/S1474746419000198>
- De Økonomiske Råd. (2012). *Dansk Økonomi, Efterår 2012, Konjunkturvurdering, Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur*. <https://www.dors.dk/vismandsrapporter/dansk-okonomi-efterar-2012>
- Eskelinen, L. & Olesen, S. P. (2010). *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*. København V: AKF, Anvendt Kommunal Forskning.
- Flyvbjerg, B. (2015). Fem misforståelser om case-studiet. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.), *Kvalitative Metoder – En grundbog* (2. udgave, s. 497–520). København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, H. (2001). Aktivering i Danmark – effektmålinger. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 3(1), 29–39.
- Henriksen, A. C. (2010). *Veje til beskæftigelse – En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedspartnede kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Hohnen, P., Mortensøn, M. D. & Klitgaard, C. (2007). *Den korteste vej til arbejdsmarkedet – En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedspartnede ledige*. <https://en.sfi.dk/publications/the-shortest-route-to-the-labour-market-5406/>
- Horvath, A. O. & Greenberg, L. S. (1994). *The Working Alliance: Theory, Research and Practice*. New York: Wiley.
- Hubble, M. A., Duncan, B. L. & Miller, S. D. (1999). *The heart and soul of change – What works in therapy*. London: American Psychological Association.
- Jobindsats.dk. (2020). Jobindsats – Data om arbejdsmarkedet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Hentet januar 29. 2020, www.jobindsats.dk
- KL. (2016). *Brug nøgletal i styringen – kend din kommune*. http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_71609/cf_202/Brug_n-gletal_i_styringen_-_Kend_din_kommune_2015.PDF
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904–918. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>
- Koch-udvalget. (2015). *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. [http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2015/03/Regeringen har modtaget Kochudvalgets anbefalinger.aspx](http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2015/03/Regeringen%20har%20modtaget%20Kochudvalgets%20anbefalinger.aspx)
- Kvale, S. (1997). *Interview – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København K: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, F. (2011). Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4), 40–55.

- Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T. & Dalsgaard, L. (2001). *Kommunal aktivering – Mellem disciplin og integration*. Aalborg: Center for arbejdsmarkedsforskning og Aalborg Universitetsforlag.
- Munk, V. S. (2017). Rammer for socialt arbejde på arbejdsmarkedsområdet – et eksempel. I J. Guldager & M. Skytte (red.), *Socialt arbejde – teorier og perspektiver* (2. udgave, s. 276–287). København: Akademisk Forlag.
- Nøgleletal.dk. (2017). Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgleletal. Hentet december 29, 2017, <http://www.noegletal.dk>
- Pawson, R. (2013). *The Science of Evaluation, A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd.
- Rosdahl, A. (2006). *Kommunale aktiveringsprojekter med produktion*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Rosdahl, A. & Petersen, K. N. (2006). *Modtagere af kontanthjælp – En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Rosholm, M., Sørensen, K. L. & Skipper, L. (2017). *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer – Beskæftigelsesindikatorprojektet marts 2017*. http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2017/03/Rapport_BIP_Sagsbehandlerens-betydning.pdf
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2012). *Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik*. København: Arbejdsmarkedstyrelsen.
- Salado-Rasmussen, J. (2018). *De virksomme mekanismer i beskæftigelsesindsatsen – En analyse af beskæftigelsesindsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ved brug af virkningsevaluering, Ph.d.-afhandling*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Salado-Rasmussen, J. & Bredgaard, T. (2016). Virkningssyntese – en alternativ tilgang til metaanalyse. *Økonomi og Politik*, 89(3), 68–82.
- Skytte, M. (2017). Socialt arbejde. I J. Guldager & M. Skytte (red.), *Socialt arbejde – teorier og perspektiver* (2. udgave, s. 12–51). København: Akademisk Forlag.
- STAR, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. (2017). *Analysenotat om vejledning og opkvalificering*. <https://bm.dk/media/6080/analysenotat-om-vejledning-og-opkvalificering.pdf>
- Torfiing, J. (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten – En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse (Magtudredningen)*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Weibel, K. & Madsen, M. B. (2012). *Delt viden – Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Yin, R. K. (1981). The Case Study as a Serious Research Strategy. *Knowledge*, 3(1), 97–114. <https://doi.org/10.1177/107554708100300106>

NOTER

1. Tak til reviewerne for gode, grundige og konstruktive kommentarer.
2. Betegnelsen kommunale beskæftigelsesprojekter anvendes i forskningslitteraturen til at beskrive indsatser med 'øvrig vejledning og opkvalificering' (eksempelvis i Bredgaard et al., 2011a). Øvrige vejledning og opkvalificering er en bred indsatskategori som dækker ikke-ordinære uddannelser og kurser, særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, herunder praktik under uddannelsesforløbet, danskundervisning og korte vejlednings- og afklaringsforløb (LAB-loven, 2019: §32).
3. Regeringen, bestående af Socialdemokratiet, det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti, nedsatte i 2013 en ekspertgruppe, som skulle komme med anbefalinger til en ny omkostningseffektiv beskæftigelsesindsats.

Formanden for ekspertgruppen var den tidligere skatte- og sundhedsminister Carsten Koch, deraf navnet 'Koch-udvalget' (Koch-udvalget, 2015).

4. Derudover undersøger en række studier ud fra et interaktionistisk og institutionelt perspektiv, hvordan borgerens problemidentitet formes og de klientgøres. Andre studier undersøger beskæftigelsesmedarbejdernes kultur, mens en tredje gruppe af studier undersøger kontekstuelle forhold og praksislo-
5. Egen oversættelse af "what works for whom in what circumstances" (Pawson, 2013, s. 15).
6. Casestudiet er gennemført i 2015.
7. Revalideringsinstitutioner er beskyttede værksteder og revalideringscentre, hvor der foretages en vurdering af den invaliderede borgers arbejdsevne, optræning eller omskoling.

Julia Salado-Rasmussen, adjunkt, cand.scient.adm., ph.d.

Institut for Socialrådgiveruddannelse

Det Pædagogiske og Samfundsfaglige Institut, Københavns Professionshøjskole

e-mail: jusr@kp.dk