

Kvantitativ evaluering af Opgang til Opgang

Marianne Simonsen og Lars Skipper, AU

Maj 2023

Konklusioner:

- For børn har projektet ledt til et fald i skolefraværet med næsten 2,5 procentpoint relativt til Aarhus Kommunes normale indsatser
- Blandt unge har projektet ledt til en merbeskæftigelse på knap 90 timer ekstra om året men også et fald i sandsynligheden på 23 procentpoint for start på en SU-berettiget uddannelse relativt til Aarhus Kommunes normale indsatser
- Projektet har ikke ledt til nogen merbeskæftigelse men har sænket sandsynligheden for førtidspensionering med 10 procentpoint og øget sandsynligheden for visitering til et fleksjob med 12 procentpoint blandt de voksne relativt til Aarhus Kommunes normale indsatser.
- Projektet har ført til en gennemsnitlig reduktion i udgiftsniveauet for de deltagende familier på omkring en kvart million kroner. Reduktionen er drevet af udgifter på det sociale område.

Indledning:

Projekt *Opgang til Opgang*, herefter *OtO*, er en ambitiøs undersøgelse, der har til formål at afprøve og dokumentere effekterne af relationelt beskæftigelsesarbejde med familiefokus i husstande, hvor mindst ét medlem har modtaget kontanthjælp over en længere periode. Projektet er medfinansieret af Den A.P. Møllerske Støttefond og er udviklet og afprøvet i samarbejde med Socialt Udviklingscenter SUS i Aarhus Kommune siden sommeren 2019.

I dette projekt defineres relationelt beskæftigelsesarbejde med familiefokus som en helhedsorienteret beskæftigelsesindsats, der prioriterer et integreret syn på familiens behov. Det indebærer at kombinere elementer fra JobFirst-tilgangen og den relationelle velfærdstækning. Gennem denne tilgang sigter man mod at skabe optimale betingelser for forældrenes beskæftigelse ved at integrere helhedstækning, relationsarbejde og tværfaglig håndtering af sociale og sundhedsmæssige udfordringer. Samtidig lægges der vægt på en virksomhedsrettet indsats, der sikrer, at forældrene hurtigst muligt opnår ordinære arbejdstimer og modtager den nødvendige støtte til at fastholde og udvikle deres tilknytning til arbejdsmarkedet over tid.

Studiet anvender et lodtrækningsdesign på familieniveau for at evaluere effekterne af *OtO* over en periode på lidt over 3 ½ år. Projektet blev iværksat i Gellerup Parken, og indsatsen forventes at være afsluttet sommeren 2023. Efterfølgende vil familierne blive fulgt på længere sigt med adgang til data fra Danmarks Statistik, hvilket muliggør en endnu mere dybdegående analyse af projektets resultater.

Metode:

Lodtrækningen

Lodtrækningen blev gennemført i juni 2019 blandt husstande, hvor mindst ét medlem havde modtaget en kontanthjælpslignende ydelse¹ uafbrudt i minimum 12 måneder, og hvor der var mindst én borger under 18 år bosiddende på adressen. I resten af notatet omtales disse husstande som familier.

Lodtrækningen blev udført ved hjælp af en simpel computer-generet tilfældighedsfaktor. Lodtrækningen blev udført inden for tre grupper (også kaldet "strata"), se Tabel 1 på næste side. Den første gruppe bestod af 40 familier, der alle boede i enten Gellerup eller Toveshøj. For denne gruppe var der ingen yderligere inklusionskriterier. Af de 40 familier blev 24 tilbudt at deltage i *OtO*, mens 16 familier udgjorde kontrolgruppen. For at udvide rekrutteringsgrundlaget for analysen omfattede de to sidste grupper begge også familier fra Skovgårdsparken. De to sidste grupper blev på hver sin måde udvalgt baseret på varigheden af kontanthjælpsforløbet. Formålet var at sikre, at projektet kunne inkludere deltagere med forskellige grader af udfordringer på beskæftigelsesområdet: Gruppe nr. 2 inkluderede familier, hvor kontanthjælpsforløbet havde varet mellem et og fem år. Blandt 64 familier blev 38 tilbudt deltagelse i *OtO*, mens 26 udgjorde kontrolgruppen. Gruppe nr. 3 havde betragteligt tungere udfordringer på beskæftigessiden og inkluderede familier fra et af de tre boligområder, hvor mindst et familiemedlem havde modtaget kontanthjælp uafbrudt i mindst fem år. Af 119 familier blev 70 tilbudt deltagelse, mens 49 familier indgik i kontrolgruppen. I alt blev 223 familier udvalgt til at deltage i eksperimentet; 132 blev tilbudt deltagelse i *OtO*, og 91 familier udgjorde kontrolgruppen.

¹ Det vil sige kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse.

I juni bestod de 223 familier samlet set af 1.052 borgere. Disse borgere udgør analysens population, da eventuelle ændringer i familiesammensætninger på grund af fraflytning, skilsmisser og lignende i princippet kan være påvirket af den evaluerede familieindsats. Deltagelse i *OtO* var frivilligt. De 132 familier i deltagergruppen fik alene tilbuddet om deltagelse i projekt *OtO*, men det var op til den enkelte familie at beslutte, om de ønskede at deltage. Familierne mistede ikke retten til fx fortsat at modtage kontanthjælp ved afslag. Af de 132 familier valgte 62 at deltage i projektet, se Tabel 1.

Tabel 1: Antal familier i projekt *Opgang til Opgang*

Stratum	Antal familier	Kontrol-familier	Deltager-familier	... der takkede ja
1	40	16	24	11
2	64	26	38	20
3	119	49	70	31

Note: alle familier indeholdt mindst et medlem på kontanthjælp samt et medlem under 18 år. Familie er baseret på bopæl pr juni 2019. Familierne i Stratum 1 kom alle fra enten Gellerup eller Toveshøj. Mindst et familiemedlem havde her været på en kontanthjælpslign ydelse uafbrudt i minimum 12 måneder. I stratum 2 og 3 er der også inkluderet familier fra Skovgårdsparken. I stratum 2 havde mindst et familiemedlem været på en kontanthjælpslignende ydelse i min et år men maks. 5. I stratum 3 havde mindst et medlem været på en kontanthjælpslignende ydelse i min 5 år.

Udfald

Administrative data er blevet indsamlet for alle 1.052 borgere. Disse oplysninger består af løbende beskæftigelses- og ydelsesforhold fra 2013 til april 2023 fra DREAM-data; trivsels- og fraværsmålinger fra 2019 og frem på skoleområdet; afgangskarakterer fra 9. klasse for skoleårene 18/19, 19/20, 20/21 og 21/22; underretninger fra september 2012 til april 2023; samt udgiftsdata fra regnskabsåret 2018 og til april 2023 på beskæftigelsesområdet og det sociale område.

Statistiske analyse

I vores hovedresultater estimerer vi først effekterne af at blive tilbudt deltagelse i *OtO*, uanset om familierne valgte at deltage eller ej. I den statistiske evalueringslitteratur kaldes sådanne effekter for 'intention-to-treat'.²

Vi bruger en lineær model, hvor vi regresserer den relevante udfaldsvariabel, målt på individniveau, på en indikator for, om borgeren kommer fra en bopæl, der er tilbudt deltagelse i *OtO*. Dette vil fange effekten af tilbuddet om mulig deltagelse i indsatsen. Som i alle andre familier, er der en naturlig til- og afgang fra bopælene over vores fireårige periode. Som nævnt inkluderer vi alle individer på bopælen pr. juni 2019.

Vi kontrollerer for alder, køn, herkomst og historiske værdier af udfaldsvariabler hvor muligt målt året inden lodtrækning (juni-18 – juni-19). Vi kontrollerer også for de tre strata beskrevet ovenfor. Vi gør dels dette for at øge præcisionen af vores estimer og dels for at sikre balance mellem deltager- og kontrolgrupperne. Se Tabel A1 for balance.

Vi rapporterer også resultater af faktisk deltagelse i *OtO* udover effekterne af at blive tilbudt deltagelse. Da deltagelse var frivillig (og derfor potentielt relateret til beskæftigelsespotentialer og lignende), vil en simpel sammenligning mellem de faktiske deltagere og ikke-deltagere risikere at lede til skævvredne resultater. Vi benytter os af en simpel Bloom-korrektion,³ når vi beregner effekterne af faktisk deltagelse. For at tolke disse resultater som kausale (effekter) gør vi os den ekstra antagelse, at sandsynligheden for at takke nej til tilbuddet er identiske i tilbuds- og kontrolgruppen samt at der ikke er nogen effekt af at sige nej-tak. For yderligere uddybning henviser vi til sidste afsnit i notatet.

² DeMets, D.L., T. Cook (2019): "Challenges of Non-Intention-to-Treat Analyses", *JAMA* 321, p. 145-146.

³ Bloom, H. (1984): "Accounting for no-shows in experimental evaluation designs", *Evaluation Review* 82, p. 225-246

Alle effekter er evalueret med simple tosidet t -test med et signifikansniveau på $P = 0,05$. Hvor det giver mening, er standardfejlene *clustered* på familieniveau. Selvom flere af udfaldene rettelig hører under samme domæne, har vi ikke justeret for multipel inferens og den øgende risiko for at lave en type I -fejl.

Resultater:

Tabel 2 indeholder resultaterne af *OtO* opdelt på fire grupper: skolebørn, unge mellem 9 og 18 år, voksne (mellem 19 og 68 år) samt familierne samlet. Alder er målt i 2019. Vi viser både de estimerede effekter af at modtage et tilbud om deltagelse i *OtO* og effekterne af faktisk at deltage.

Skoleoplysninger

Effekterne af *OtO* på skoleudfaldene blandt børnene i projektet er rapporteret i øverste panel af Tabel 2. Skolefravær er målt for 447 børn i alt og angiver den procentdel af året, et barn har været fraværende. Fraværet blandt børn fra familier, der fik tilbud om deltagelse, har over perioden været et procentpoint lavere end fraværet blandt børnene fra kontrolfamilierne. Set relativt til både niveauet af fravær blandt skolebørnene i kontrolgruppen på knap ti procent samt i forhold til variationen i fraværet i kontrolgruppen (8,5%)⁴ er det en ganske betydelig reduktion svarende til en standardiseret effektstørrelse på -13%.⁴ Effekten af, at familien deltog i *OtO* er omkring to procentpoint. Med en *P*-værdi på 0,13 er effekterne dog ikke statistisk signifikante.

Effekten på karaktergennemsnit ved 9. klasses afgangseksamen er ganske lille og ikke statistisk signifikant. Resultaterne for karaktergennemsnittet ved afgangseksamen skal tolkes med det store forbehold, at disse er baseret på 98 elever og tre årgange i alt. Med en samlet forsøgspopulation på 223 familier er det ikke overraskende, at der er så relativt få børn, der i den hidtidige måleperiode når at forlade folkeskolen. Hertil kommer, at for en tredjedel af disse elever (nemlig de børn med afgangseksamen i sommeren 2020), har *OtO* kun kørt i

⁴ Den standardiserede effektstørrelse her og i det efterfølgende er taget ved at sammenligne effekttestimatet relativt til standardafvigelsen i kontrolgruppen.

Tabel 2: Gennemsnit og effekter af *Opgang til Opgang (OtO)* blandt børn og unge

	Gennemsnit (Stdafv)				Effekten af tilbud			Effekten af deltagelse	
	Tilbud		Kontrol		Effekt	(95% KI)	<i>P</i> -værdi	Effekt	(95% KI)
Skoleoplysninger, 0. - 9. klasse									
Skolefravær, aug 2019 - april 2023 ^{a)}	8,1	(6,1)	9,6	(8,5)	-1,1	(-2,5 til 0,3)	0,13	-2,3	(-5,3 til 0,7)
Afgangseksamen, 2020, 2021 og 2022 ^{b)}	4,8	(2,5)	5,3	(2,0)	-0,6	(-1,5 til 0,3)	0,19	-1,3	(-3,2 til 0,7)
Trivsel (0-10), forår 2020, 2021 og 2022 ^{c)}	7,8	(2,0)	7,9	(1,8)	-0,1	(-0,5 til 0,4)	0,76	-0,2	(-1,2 til 0,8)
Unge (9 til 18 i 2019)									
Timers beskæftigelse aug 2019 - feb 2023 ^{d)}	623	(993)	475	(731)	148	(7 til 290)	0,04	315	(15 til 617)
Uddannelse aug 2019 - apr 2023, ^{e)} %	68	(47)	77	(42)	-11	(-23 til 2)	0,09	-23	(-49 til 4)

Denne tabel rapporterer effekterne på børn med bopæl hos voksne, der blev tilbudt *OtO* (såkaldt intent-to-treat) og effekten på børnene af deltagelse i *OtO*. a) 258 tilbudsbørn og 189 kontrolbørn. b) 59 tilbudsbørn og 39 kontrolbørn. c) 128 tilbudsbørn og 99 kontrolbørn. d) 208 tilbudsbørn og 166 kontrolbørn. e) 104 tilbudsbørn og 84 kontrolbørn. Alle effekter er regressions-baseret på relevante population. Regressionerne inkluderer følgende variabler: køn, alder, herkomst samt historiske værdier af udfaldsvariablerne hvor muligt. Regressionerne inkluderer strata baseret på de tre forsøgsprotokoller og er 'clustered' på familie-niveau. Effekten af *OtO* er fundet ved at korrigere effekten af tilbudet med en simpel korrektion som i Bloom (1984).

allerhøjest et år ud af de samlede 10 år børnene har gået i skole. Det er derfor heller ikke overraskende, at resultatet her er behæftet med en vis statistisk usikkerhed.

Vi finder heller ingen effekter på børnenes trivsel. Estimatet er tæt på nul og ikke statistisk signifikant. For fortolkningen af de årlige trivselsmålinger i folkeskolen er der det vigtige forbehold, at svarprocenterne her er meget lave: Kun en tredjedel af alle trivselsmålingerne er blevet udfyldt. To tredjedele af eleverne har enten ikke udfyldt evalueringerne eller har svaret i evalueringerne, at de ikke ønsker at deltage. Denne meget lave svarprocent skal holdes op mod en svarprocent for den generelle baggrundspopulation af elever på omkring 90% og en svarprocent blandt børn af kontanthjælpsmodtagere på omkring 60-70%. Selvom der ikke er nogen systematisk forskel i andelen, der har svaret mellem deltager- og kontrolgrupperne er svarprocenten alligevel så lav, at der næppe kan fæstes meget lid til effekt-estimatet.

Unge (9- til 18-årige i 2019)

Effekterne af *OtO* for de unge er vist i det nederste panel af Tabel 2. Vi fokuserer på to udfald. Antal timers beskæftigelse og om den unge i perioden fra august 2020 til udgangen af april 2023 har været registreret af SU-styrelsen som værende indskrevet på en SU-berettiget uddannelse. Antal timers beskæftigelse er både her og nedenfor baseret på beskæftigelsesoplysninger fra SKATs eIndkomst-register. Herfra er det muligt at opgøre timeantallet baseret på den indbetalte arbejdsmarkedsbidragspligtige lønindtægt. For beskæftigelsesmålet består populationen af 208 unge fra familier, der blev tilbudt deltagelse samt 166 unge fra familier i kontrolgruppen. For uddannelse er de tilsvarende antal 104 og 84. De lavere tal for uddannelsesoplysningerne skyldes, at man først som 18-årig er berettiget til SU og først derfra kan vi måle deltagelse i ungdomsuddannelser for nuværende.

Set over den 3 $\frac{3}{4}$ -årige periode, hvorover effekterne er målt, øges beskæftigelse blandt unge i familier, der er blevet tilbudt deltagelse med 148 timer, eller omkring 40 timer årligt. Dette tal skal som ovenfor ses relativt til en baseline blandt de unge i kontrolgruppen på 475 timer. Der er altså tale om en stigning på næsten en tredjedel. Omvendt så falder andelen af de unge, der på et tidspunkt i evalueringsperiode har været registreret i SU-Styrelsen som værende i gang med en uddannelse med 11 procentpoint fra en base-line på 77%. Begge disse effekter er både økonomisk meningsfulde og statistisk signifikante på et 10-procentsniveau. Ser vi på effekterne på børnene af forældres faktiske deltagelse i projektet, så er merbeskæftigelsen på 315 timer, mens andelen, der på et tidspunkt i evalueringsperioden har været indskrevet på en SU-berettiget uddannelse, er faldet med 23 procentpoint.

De voksne (19- til 68-årige i 2019)

Resultaterne for de voksne er præsenteret i øverste del af Tabel 3. Vi viser både de estimerede effekter af at modtage et tilbud om deltagelse i *OtO* og effekterne af faktisk at deltage. Stikprøvestørrelsen er 253 voksne i tilbudsgruppen og 173 i kontrolgruppen for antal timers beskæftigelse og en smule lavere for analyserne for førtidspension og fleksjob.

Det samlede antal lønnede timer i kontrolgruppen var 1.116 timer over de 3 $\frac{3}{4}$ år vs. 857 timer i tilbudsgruppen. Det svarer til 300 timer om året for kontrolgruppen og 230 timer om året i tilbudsgruppen. Effektstørrelsen på -22 timer (og -46 timer for deltagelse) er hverken økonomisk eller statistisk signifikant. På samme måde er der heller ikke nogen forskelle at spore i andelen af tiden, som borgerne i de to grupper har været i aktive tilbud.

Endelig er der ingen forskelle at spore i andelen af de voksne, der er blevet afklaret over perioden fra en midlertidig kontanthjælpstilignende ydelse til en permanent ydelse som førtidspension eller fleksjob/ledighedsydelse. Denne andel ligger for begge grupper på

omkring 30% samlet set. Der er dog en forskel i sammensætningen af denne afklaring. I tilbudsgruppen bliver fem procentpoint færre borgere afklaret til førtidspension ved udgangen af april 2023, mens seks procentpoint flere er afklaret til enten et fleksjob eller venter på et sådant, mens de modtager ledighedsydelse. Faktisk deltagelse i projekt *OtO* har nedsat sandsynligheden i perioden at ende på førtidspension med 10 procentpoint men øget sandsynligheden for at være afklaret til et fleksjob med 12. For de voksne er der samlet set kun en statistisk signifikant effekt på afklaring til fleksjob og kun på et 10%-niveau.

Familierne

Den nederste del af Tabel 3 indeholder resultater, der er opgjort på familieniveau. Stikprøvestørrelserne er 132 familier i tilbudsgruppen og 91 kontrol-familier.

I både tilbuds- og kontrolgruppen er der i gennemsnit omkring fire underretninger over perioden, svarende til omkring én underretning om året. Selvom vores effektskøn er på 0,7 ekstra i tilbudsfamilierne, så er usikkerheden på skønnet og dermed *P*-værdien så stor, at denne forskel i hvert fald ikke er af statistisk signifikant betydning.

De nederste resultater i Tabel 3 indeholder niveauet for og effekter på de gennemsnitlige kommunale udgifter på familieniveau. Disse kommer dels fra det sociale område⁵ og fra beskæftigelsesområdet.⁶ Udgifterne er alle målt i 2022-priser og tilbagediskonteret til

⁵ Udgiftsdata på det sociale område dækker udgifter til aflastning, aktivitets- og samværstilbud, anbringelser udenfor hjemmet, behandling af stofmisbrugere, botilbud, børnefaglige undersøgelser, efterværn, familiebehandlinger, kontaktpersoner og konsulentbistand, merudgifter til børn, pleje og praktisk hjælp, praktikophold, praktisk pædagogisk eller anden støtte i hjemmet, specialundervisning, tabt arbejdsfortjeneste og økonomisk støtte.

⁶ Udgiftsdata på beskæftigelsesområdet dækker udgifter til forsørgelse, aktiv beskæftigelse, samt administration, enkelttydelser og personlige tillæg, repatriering af flygtninge samt udgifter til børn og unge med særlige behov.

projektstart med en diskonteringsfaktor på 3,5%.⁷ Effektestimaterne vender her hver sin vej. På det sociale område er der en gennemsnitlig besparelse på omkring 200.000 kr. pr. familie over de 3 ¼ år, der er data for. Dette svarer til en gennemsnitlig besparelse på omkring 65.000 kr. pr. familie årligt af tilbuddet om deltagelse i *OtO* og 135.000 kr. pr. år for de deltagende familier. Omvendt er der en merudgift på 78.000 kr. pr familie på beskæftigelsesområdet, hvilket svarer til en gennemsnitlig årlig merudgift på 24.000 kr. pr. tilbudsfamilie, eller 50.000 kr. pr. deltagerfamilie. Netto giver det en samlet gennemsnitlig besparelse på 120.000 kr. pr. familie i tilbudsgruppen. Sammenholdt med gennemsnitsudgifterne i kontrolfamilierne på 1,16 mio. kr., er besparelsen på lidt over 10%. Selvom effekterne på de to forskellige udgiftstyper er begge forholdsvist præcist estimeret, så gør det, at de peger i hver sin retning, at den samlede besparelse er upræcist estimeret.

⁷ De 3,5% følger Finansministeriets anbefalinger for den samfundsøkonomiske diskonteringsrente. Finansministeriet, januar 2021.

Tabel 3: Gennemsnit og effekter af *Opgang til Opgang (OtO)* blandt de voksne samt på familieniveau

	Gennemsnit (Stdafv)				Effekten af tilbud			Effekten af deltagelse	
	Tilbud		Kontrol		Effekt	(95% KI)	P-værdi	Effekt	(95% KI)
Voksne (19 til 68 i 2019)									
Timers beskæftigelse aug 2019 - feb 2023									
... Samlet	857	(1.472)	1.116	(1.896)	-22	(-270 til 226)	0,86	-46	(-574 til 482)
... Ordinære	738	(1.446)	1.028	(1.862)	-55	(-298 til 188)	0,45	-118	(-635 til 399)
Aktiveringsgrad aug 2019 - apr 2023									
... Andel af tid på kontanthjælp-svign ydelse	0,29	(0,27)	0,31	(0,27)	-0,01	(-0,08 til 0,06)	0,71	-0,03	(-0,17 til 0,12)
Førtidspension									
... Andel på ydelse, apr 2023, %	14	(35)	18	(38)	-5	(-11 til 2)	0,19	-10	(-25 til 5)
Fleksjob og ledighedsydelse									
... Andel på ydelse, apr 2023, %	16	(37)	10	(30)	6	(-1 til 12)	0,09	12	(-2 til 25)
Familier									
Antal underretninger, aug 2019 - apr 2023	3,7	(8,8)	4,0	(11,8)	0,7	(-0,9 til 2,3)	0,42	1,4	(-2,0 til 4,8)
Kommunaløkonomisk business case (jan 2020 - mar 2023), 1.000 kr									
... Udgifter på det sociale område	165	(602)	406	(1.363)	-207	(-476 til 62)	0,13	-441	(-1.014 til 132)
... Udgifter på beskæftigelsesområdet	766	(319)	754	(375)	78	(11 til 144)	0,02	165	(24 til 306)
Samlet	931	(644)	1.159	(1.426)	-119	(-408 til 170)	0,42	-252	(-867 til 362)

Denne tabel rapporterer effekter af at blive tilbudt *OtO* (såkaldt intent-to-treat) og effekten af at deltage i *OtO* blandt de voksne (253 i tilbudsgruppen og 173 i kontrolgruppen) samt på familieniveau (132 familier, der fik tilbud om deltagelse samt 91 kontrolfamilier). Alle effekter er regressions-baseret på relevante population. Ordinære timer er eksklusiv timer i løntilskud eller fleksjob. Førtidspension samt fleksjob og ledighedsydelse er målt ved starten af april 2023. Regressionerne inkluderer følgende variabler: køn, alder, herkomst samt historiske værdier af udfaldsvariablerne hvor muligt. Regressionerne inkluderer strata baseret på de tre forsøgsprotokoller og er 'clustered' på familie-niveau. Regressionen for førtidspension er eksklusiv borgere, der allerede var på ydelsen ved forsøgets start. Regressionen for fleksjob og ledighedsydelse er eksklusiv borgere, der var i fleksjob, ledighedsydelse eller på førtidspension ved forsøgets start. Priserne i cost-benefit analysen er justeret til 2022-priser. Der er brugt en diskonteringsfaktor på 3,5% (Finansministeriet, 2021). Effekten af *OtO* er fundet ved at korrigerer effekten af tilbudet med en simpel korrektion som i Bloom (1984).

Diskussion:

Dette notat indeholder de kvantitative resultater af et randomiseret kontrolleret forsøg af en ny helhedsorienteret og relationel beskæftigelsesindsats rettet mod nogle af de mest udsatte borgere og deres familier. Indsatsen er stadig pågående og har foreløbigt kørt i knap fire år. Indsatsen har ikke for nuværende ført til, at de voksne familiemedlemmer været flere timer i beskæftigelse relativt til kontrolgruppen. Flere voksne er dog blevet afklaret til fleksjob og færre til førtidspension. Skolefraværet er faldet blandt børnene i familierne som følge af *OtO*, lige som flere unge i tilbudsfamilierne også har fået flere timers beskæftigelse. Samlet set er der en besparelse på 10% på de kommunale udgifter til familierne over årene som følge af *OtO*.

At indsatsen påvirkede børnene og de unge, men ikke de voksne, kan tolkes på flere måder. For det første er beskæftigelsespotentialiet i den voksne population formentlig beskedent. Fx er voksne i kontrolgruppen i gennemsnit kun i beskæftigelse i omkring to måneder om året. En anden, og måske endnu vigtigere grund er, at indsatsen i lige præcis denne dimension – at hjælpe kontanthjælpsmodtagere tilbage på arbejdsmarkedet – ikke er væsensforskellig fra den indsats, som de samme borgere i kontrolgruppen blev mødt med i kommunen. Borgerne i *OtO* var ikke fritaget fra de almindelige regler og krav, som stilles til borgere på kontanthjælpslignende ydelser (som fx kontanthjælpsloftet, 225-timers reglen, ret-og-pligt omkring rådighed, jobsøgning og aktivering). Og endnu vigtigere, så havde kontrolgruppens medlemmer stadig adgang til den vifte af services, som kommunen stiller til rådighed i form af jobkonsulenter og lign. At det er tilfældet kan fx ses i Tabel 3, hvor aktiveringsgraden for både tilbuds- og kontrolgruppen havde en aktiveringsgrad på omkring 30% af tiden. Et 'fair' test af en socialpolitisk intervention som *OtO* kræver, at der er en meningsfuld forskel i indsatserne. Med det mener vi en forskel i den service, som modtages af deltagerne

sammenlignet med kontrolgruppen).⁸ Og i lige præcis denne dimension af den evaluerede indsats er den socialpolitiske innovation mindst, hvorfor ovenstående nul-resultater ikke er overraskende. Ikke fordi *OtO* ikke 'virkede' i den forstand at borgerne ikke blev bragt tættere på arbejdsmarkedet, men i den forstand, men i den forstand, at indsatsen ikke virkede bedre end de tilbud, som borgerne normalt får fra kommunen.

Hvor indsatsen adskilte sig mest fra kontrolgruppens, var netop i arbejdet med familiefokusset. Blandt både børn og unge i familierne er der evidens for forbedringer på skolefraværet og i brugen af fritidsjob. Om disse positive resultater får betydning på længere sigt, og om de positive fund af projektet kan findes i andre sammenhæng (med fx mindre politisk bevågenhed og med andre medarbejdere) håber vi, at fremtidige studier kan kaste lys over.

⁸ Dette argument har to dele 1) at indsatsen skal være velimplementeret og 2) den kommunale service, som kontrolgruppens medlemmer modtog, kan ikke være for tæt på deltagergruppens. Vi er ikke i tvivl om rigtigheden af den første del af argumentet.

Fra effekten af tilbuddet til effekten af deltagelse:

Dette sidste afsnit indeholder en matematisk gennemgang af tilgangen til evalueringen i *OtO* inklusiv de antagelser, som vi gør os. For at forstå gennemgangen er det nødvendigt med en minimal forståelse af matematisk notation. Vi introducerer ikke dette for at skræmme notations-forskrækkede læsere væk, men for at sikre en præcision i vores argumentation.

Et simpelt socialt eksperiment, hvor alle siger ja til at deltage

Udgangspunktet for vores eksempel er en generisk evaluering (som *OtO*), hvor evaluator (os) har adgang til et socialt eksperiment. Med et socialt eksperiment tænker vi her på en situation, hvor vi gennem lodtrækning har haft mulighed for at styre, *hvem* der fik tilbud om deltagelse (tilbudsgruppen, t), og *hvem* der blev holdt udenfor (kontrolgruppen k).

Hvis vi først antager, at alle i tilbudsgruppen vælger at deltage, så er den forventede effekt af deltagelse på et udfald Y (antal timers beskæftigelse, om man bliver førtidspensioneret, skolefravær osv.) givet ved

$$\Delta = E(Y_t) - E(Y_k),$$

hvor Δ er den forventede effekt, E er den matematiske forventning, $E(Y_t)$ er middelværdien af udfaldet i tilbudsgruppen og $E(Y_k)$ er middelværdien af udfaldet i kontrolgruppen. Et forventningsret (eller på engelsk *unbiased*) skøn eller estimat på Δ er

$$\bar{\Delta} = \bar{Y}_t - \bar{Y}_k,$$

hvor stregerne over de enkelte udtryk i ligningen angiver, at vi her taler om stikprøvegennemsnit. Estimerer baseret på denne ligning kan laves ved at tage forskellen i gennemsnittene i de to grupper for de relevante udfald observeret efter den tilfældige udvælgelse.

Et socialt eksperiment, hvor kun nogle takker ja

Effekten af tilbuddet

Hvis vi i stedet er i en situation som i *OtO*, hvor ikke alle i vores eksperimentelle tilbudsgruppe rent faktisk deltager, er situationen lidt en anden. Vi kan definere d som en indikator for deltagelse. Så er $d = 1$ for medlemmer af tilbudsgruppen, der vælger at deltage og $d = 0$ for medlemmer af tilbudsgruppen, der vælger ikke at deltage. Vi kan nu matematisk skrive den forventede værdi af udfaldet for deltagere i tilbudsgruppen som $E(Y_t | d = 1)$ samt $E(Y_t | d = 0)$ som den forventede værdi af udfaldet for borgerne i tilbudsgruppen, der valgte at sige nej til tilbuddet. Som sidste element skal vi bruge a_t som her angiver sandsynligheden for, at en borger i tilbudsgruppen t vælger at acceptere tilbuddet. Med denne notation kan vi matematisk skrive den forventede værdi af et vilkårligt udfald i deltagergruppen op som

$$E(Y_t) = a_t E(Y_t | d = 1) + (1 - a_t) E(Y_t | d = 0).$$

Hypotetisk set kan vi også definere variabelen d for medlemmerne af vores kontrolgruppe, så $d = 0$, hvis en borger i kontrolgruppen ville have takket nej til tilbuddet om deltagelse, hvis denne havde været et medlem af tilbudsgruppen. Vi kan derfor skrive den forventede værdi af vores udfald i kontrolgruppen op som

$$E(Y_k) = a_k E(Y_k | d = 1) + (1 - a_k) E(Y_k | d = 0), \quad (1)$$

Hvor $E(Y_k | d = 1)$ nu angiver den forventede værdi af vores udfald Y blandt de kontrolgruppemedlemmer, der ville have accepteret tilbuddet om deltagelse, hvis de havde været medlemmer af tilbudsgruppen, og a_k angiver sandsynligheden for, at et medlem af kontrolgruppen havde accepteret tilbuddet. Her er det vigtigt at bemærke, at vi for første gang ikke kan konstruere åbenbare estimater i data på elementerne i ovenstående, da vi i et eksperiment som *OtO* ikke observerer d for borgerne i kontrolgruppe (husk at d angiver, om man ville have deltaget eller ej).

Effekten af at deltage

Når vi i et eksperiment som *OtO* har borgere, der takker nej til et tilbud, så giver $\bar{\Delta}$ os et skøn på den forventede værdi af *tilbuddet* om deltagelse (på engelsk kaldet *intention-to-treat*) og ikke effekten af deltagelse. Effekten af faktisk at deltage blandt dem, der vælger at deltage, kan med vores matematiske notation udtrykkes som

$$\Delta_d = E(Y_t | d = 1) - E(Y_k | d = 1). \quad (2)$$

Meget ofte er Δ_d af mindst lige så stor interesse som den forventede værdi af at blive tilbudt deltagelse. Δ_d fortæller os, hvad forskellen er mellem deltagelse eller ej blandt de borgere, som rent faktisk valgte at deltage.

Det er *ikke* det samme som effekten af deltagelse blandt *alle* borgerne, med mindre at det at takke nej til deltagelse er tilfældigt eller uafhængigt af gevinsten ved deltagelse. (Matematisk er dette det samme, som at Δ_d *kun* svarer til den forventede gevinst ved en indsats som *OtO*, hvis (Y_t, Y_k) er stokastisk uafhængige af d).

Det er vigtigt for os at bemærk, at i forbindelse med en evaluering som *OtO* er oplysninger alene på borgere i deltager- og kontrolgruppen ikke er nok til empirisk at estimere Δ_d ovenfor, da $E(Y_k | d = 1)$ hverken er kendt eller kan observeres i data. Oplysninger om observerede valg (deltagelse eller ej) og udfald (antal lønnede timer osv.) hjælper os ikke med at opdele kontrolgruppen i de borgere, der ville have accepteret et eventuelt tilbud og de borgere, der havde takket nej. Så den eneste mulige empiriske strategi er at gøre os nogle yderligere antagelser.

Den antagelse, som vi har gjort os i vores evaluering af *OtO* er, at den forventede værdi af udfaldsvariablen Y i tilbudsgruppen blandt de borgere, der takkede nej, er den samme som den forventede værdi af udfaldsvariablen blandt borgere i kontrolgruppen, der ville have takket nej, hvis de havde tilhørt tilbudsgruppen. Matematisk kan dette udtrykkes som en antagelse, at

$$E(Y_t | d = 0) = E(Y_k | d = 0).$$

At denne antagelse er nok til at identificere Δ_d , effekten af deltagelse, kan nemt vises matematisk. Bemærk først at på grund af den tilfældige opdeling i tilbuds- og kontrolgruppe må

$$a_t = a_k = a.$$

Hvis vi kombinerer denne indsigt med vores nye antagelse, så får vi ved at isolere for $E(Y_k | d = 0)$ i ligning (1) ovenfor, at

$$E(Y_k | d = 0) = \frac{1}{a} E(Y_k) - \frac{(1-a)}{a} E(Y_t | d = 0).$$

Bemærk, at hver enkelt af komponenterne i ligningens højreside kan observeres i data. Flytter vi lidt rundt på denne ligning og indsætter i (2), får vi at

$$\Delta_d = \frac{E(Y_t) - E(Y_k)}{a} = \frac{\Delta}{a}.$$

Den nemmeste måde at estimere dette udtryk på er ved at erstatte de matematiske elementer i ligningen ovenfor med deres empiriske værdier:

$$\bar{\Delta}_d = \frac{\bar{Y}_d - \bar{Y}_k}{\hat{a}_d} = \frac{\bar{\Delta}}{\hat{a}_d},$$

hvor \hat{a}_d er den observerede andel af borgerne i tilbudsgruppen d , der accepterer tilbuddet om deltagelse. Når vi skriver estimatoren op på denne måde er det også tydeligt, at effekten af at deltage blot er en opjustering af estimatet for tilbuddet om deltagelse.

Tabel A1: Målopfyldelse, februar 2023

Forsørgelsesgrundlag	Antal			Antal over
	mar.21	feb.22	feb.23	indsatsperioden (højst)
Fuldtidsbeskæftigede	5	6	6	14
Fleksjob	8	9	23	24
Deltid (15-25 timer)	<3	5	3	3
Småjob (< 15 timer)	7	6	6	7
Ordinær uddannelse	<3	<3	<3	3
Førtidspension	3	6	14	14
Ressourceforløb	<3	5	5	7
I alt	23-29	37-39	57-59	72

Denne tabel viser udvalgte typer af forsørgelse for *OtO*- borgere og familiemedlemmer. Antal er øjebliksbillede baseret på DREAM-data i februar 2023. I alt angives enkelte steder som interval på grund af persondataloven. Antal over indsatsperioden angiver en minimumsopnåelse fra juni 2019 og frem til og med februar 2023

Tabel A2: Baggrundskarakteristika på familierne i *Opgang til Opgang*

	Tilbud	Kontrol	Accept	Nej-tak
Antal borgere	617	435	300	317
Alder, gennemsnit (std afv)	26,3 (17,5)	25,8 (16,1)	26,9 (25,7)	25,7 (17,2)
Kvinde, %	54,0	55,9	57,0	54,9
Herkomst, %				
... dansk	9,7	7,5	7,7	7,3
... efterkommer	55,9	55,1	52,0	58,0
... indvandrere	34,5	37,4	40,3	34,7
Familiestørrelse, gennemsnit (std afv)	4,7 (1,6)	4,8 (1,6)	4,8 (1,6)	4,5 (1,6)
Antal børn ≤ 18, gennemsnit (std afv)	2,7 (1,5)	2,8 (1,5)	2,8 (1,4)	2,6 (1,5)
Antal underretninger, juni 2018-juni 2019	1,0 (2,7)	1,3 (3,6)	0,6 (1,9)	1,2 (3,2)
Kommunale udgifter, 2018, gns. (std afv), 1.000 kr				
Sociale område	21 (93)	29 (101)	5 (22)	35 (124)
Beskæftigelsesområdet	242 (98)	270 (106)	252 (98)	234 (99)
Samlet	264 (126)	299 (132)	257 (100)	269 (146)
Børn og unge:				
Skolefravær, foråret 2019 gns (std afv)	7,7 (8,1)	8,9 (9,2)	8,4 (9,7)	7,0 (6,2)
... antal børn	209	158	105	104
Skolekarakter, sommer 2019, gns (std afv)	4,3 (2,3)	5,3 (2,5)	4,5 (2,9)	3,7 (0,7)
... antal børn	9	11	6	3
Trivsel, forår 2019, gns (std afv)	7,6 (2,2)	7,2 (2,3)	7,5 (2,1)	7,8 (2,4)
... antal børn	56	44	30	26
Unge				
Antal timers beskæftigelse, juni 2018-juni 2019, gns (std. afv)	53 (182)	53 (151)	54 (192)	53 (172)
... antal unge	208	166	107	101
Uddannelse i juni 2019, %	11	11	11	10
... antal unge	104	84	53	51
Voksne, antal				
timer jun 2018- jun 2019	148 (386)	248 (560)	128 (369)	164 (401)
Aktiveringsgrad 2018-2019	0,33 (0,41)	0,37 (0,44)	0,34 (0,41)	0,32 (0,42)
Førtidspension inden 2019, %	12	12	11	13
Fleksjob inden 2019, %	7	4	4	9

Denne tabel indeholde oplysninger om familier fra *OtO*, som de så ud ved tidspunktet for lodtrækningen.