

UDLICITERING AF SAGSBEHANDLING

ANDRE AKTØRER I BESKÆFTIGELSESIKTSATSEN



METTE H. SKOU
SØREN C. WINTER
FREDERIKKE BEER

08:20

UDLICITERING AF SAGSBEHANDLING

ANDRE AKTØRER I BESKÆFTIGELSESINDSATSEN

METTE H. SKOU
SØREN C. WINTER
FREDERIKKE BEER

KØBENHAVN 2009
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

UDLICITERING AF SAGSBEHANDLING. ANDRE AKTØRER I
BESKÆFTIGELSE INDSATSEN

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen
Afdelingen for beskæftigelse og integration

Kommenteret af arbejdsgruppe bestående af:
Helle Osmer Clausen, Beskæftigelsesministeriet
Niels Freiberg, Arbejdsmarkedsstyrelsen
Bodil Holt, Arbejdsmarkedsstyrelsen
Jan Hendeliowitz, Beskæftigelsesregion Hovedstaden og Sjælland
Ulrik Petersen, Kommunernes Landsforening
Jørgen Borre Larsen, Jobrådgivernes Brancheforening.

ISSN: 1396-1810
ISBN: 978-87-7487-906-0

Layout: Hedda Bank
Oplag: 600
Tryk: Schultz Grafisk A/S

© 2009 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig
angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til
eller gengiver SFI's publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

	INDHOLD	3
	FORORD	7
	RESUMÉ	11
1	SAMMENFATNING, KONKLUSION OG PERSPEKTIVER	17
	Sammenfatning	17
	Konklusion	30
	Er andre aktører bedre og billigere i dag?	36
	Anbefalinger og perspektivering	40
2	INDLEDNING	47
	Flere i arbejde-reformen og andre aktører	49
	Teoretiske forventninger	56

3	METODE	73
	Udvælgelse af respondenter og dataindsamling	73
	Tilfredsstillende svarprocenter	78
	Repræsentativitet	79
	Vægtning af sagsbehandlerdata	81
	Særlig spørgeteknik i prioriterings spørgsmål	82
	Sammenligning af sagsbehandling hos andre aktører, AF og kommuner	83
	Analysemetoder	83
	Validitet	85
	Register- og omkostningsdata	86
4	MARKEDET FOR ANDRE AKTØRER	89
	AF's og kommuners brug af andre aktører	90
	Udviklingen i markedets størrelse	93
	Incitament og markedsudvikling	95
	Graden af konkurrence	100
	Typer af andre aktører	101
	Præstationsafhængig honorering	103
	Varighed af aftaler	108
	Produktsammensætning	109
	Målgrupper	111
	Delkonklusion: Markedets storhed, fald og tilpasning på et lavere niveau	115
5	ANDRE AKTØRERS SAGSBEHANDLING	117
	Fokus for sagsbehandling	119
	Reaktioner over for udeblivelser	128
	Markarbejderstile	141
	Brug af mestringsstrategier	145
	Delkonklusion: 'Blødere' beskæftigelsesindsats og større kundeorientering hos andre aktører	149

6	OMKOSTNINGER VED BRUG AF ANDRE AKTØRER	153
	Andre aktørers bemanning afviger ikke væsentligt fra kommunernes og AF's	155
	Andre aktører er dyrere end AF	157
	Større udgifter til kontaktførelse end forventet	163
	Men fald i aktiveringsudgifter	165
	Delkonklusion: Sagsbehandling hos andre aktører er dyrere end hos AF	167
7	AF OG KOMMUNERNES VURDERINGER AF ANDRE AKTØRER	171
	Fordele ved brug af andre aktører	173
	Ulemper ved brug af andre aktører	182
	Delkonklusion: Lunkne vurderinger af andre aktører i forhold til mål i 'Flere i arbejde'	191
	APPENDIKS	195
	LITTERATUR	199
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2008	205

FORORD

Anvendelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er emnet for denne rapport. Den fokuserer på statens og kommunernes køb af sagsbehandlingsydelser fra andre aktører, der kan være både private virksomheder, nonprofitorganisationer og andre offentlige institutioner. Rapporten fokuserer på, hvordan sådanne andre aktører varetog kontaktførelser med ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i 2005-2006 umiddelbart før strukturreformen. Det belyses, hvor hyppigt og hvordan andre aktører anvendes, hvordan de varetager deres opgaver i sammenligning med den statslige arbejdsformidling og kommunerne, og hvad dette betyder for implementeringen af flere i arbejde-reformen. Desuden undersøges, om andre aktører er billigere eller dyrere, end når det offentlige selv varetager sagsbehandlingsopgaverne. Endelig belyses, hvordan cheferne for de statslige og kommunale forvaltninger vurderer andre aktører.

Undersøgelsen er baseret på spørgeskemaundersøgelser, der er gennemført umiddelbart før strukturreformen. Rapporten belyser derfor erfaringerne fra de første fire år af flere i arbejde-reformens levetid. Dele af regelgrundlaget og den centrale styring af vilkårene for anvendelsen af andre aktører er siden ændret.

Analysen er foretaget som en del af to uafhængige forskningsprojekter, ”Implementering af beskæftigelsespolitik på markarbejderni-

veau” og ”Betydningen af netværk i beskæftigelsesindsatsen mellem AF, kommunerne og andre aktører.” De er gennemført på initiativ fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd med økonomisk støtte fra Beskæftigelsesministeriet samt SFI. Projekterne ledes af professor Søren C. Winter fra SFI. Desuden medvirker professor Peter J. May, Department of Political Science ved University of Washington i Seattle i USA, ligesom forskningsassistenterne, Ina Risom Bøge, Mads V. Stigaard, Mette Fjord Sørensen, Frederikke Beer, Mette H. Skou, Peter T. Dinesen og Annemette C. Henriksen samt studentermedhjælperne Nina Friisberg, Helle Nygaard Jensen og Louis Havn, alle fra SFI, har medvirket.

Dette er den tredje rapport fra disse to sammenhængende projekter. Den første, *Kommunernes beskæftigelsesindsats* (Stigaard et al., 2006), blev publiceret i efteråret 2006 i forbindelse med Beskæftigelsesministeriets kulegravning af kontanthjælpsområdet. Den anden rapport, *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats* (Beer et al., 2008) blev publiceret i september 2008 og sammenlignede beskæftigelsesindsatsen i arbejdsformidlingen og kommunerne før strukturreformen, ligesom den belyste det daværende samarbejde mellem AF og kommunerne.

Derudover er der publiceret en række særskilte artikler i videnskabelige tidsskrifter og foreløbige arbejdsrapporter fra projekterne med mere uddybende analyser, end det har været muligt at gennemføre i rapporterne, som har et relativt beskrivende sigte. Disse artikler og arbejdsrapporter søger således at belyse og forklare:

- samarbejdet mellem kommunerne og eksterne samarbejdspartnere, herunder AF, andre kommuner, lokale fagforeninger/a-kasser, arbejdsgiverforeninger og andre aktører og oplevede beskæftigelseseffekter af sådanne samarbejder (May & Winter, 2007a)
- forskelle i jobfokus mellem den statslige og kommunale beskæftigelsesindsats (Winter et al., 2008a)
- forskelle i indsatsen mellem kommunernes sagsbehandlere. Herunder belyses ledelsens rolle og gennemslagskraft vedrørende sagsbehandlernes jobfokus (May & Winter, 2007b) og anvendelse af sanktioner, når ledige udebliver fra aktivering uden gyldig grund (Winter et al., 2008b).

Der er desuden udarbejdet to specialeafhandlinger fra projekterne i forbindelse med SFI's specialestipendieordning. De omhandler dels betyd-

ningen af erhvervsuddannelser (og særligt professionsuddannelser) for sagsbehandlerens adfærd i form af deres jobfokus (Beer & Skou, 2007), dels betydningen af offentligt eller privat ejerskab i forbindelse med AF's brug af andre aktører (Birkler & Nielsen, 2008). Endelig er en tredje specialestipendieafhandling om politikernes vanskelige rolle i forhold til indgriben og kontrol, når der udliciteres, og konsekvenserne heraf under udarbejdelse ved Henrik Fiil-Nielsen.

Vi takker ledere og konsulenter hos andre aktører, kommunernes forvaltningschefer, mellemledere og sagsbehandlere samt AF's regionschefer, ledere af lokalkontorer og sagsbehandlere for at have deltaget i undersøgelsen i en tid med stor travlhed på grund af den tilstundende strukturreform. SFI-Survey og UNI-C har bistået ved survey-undersøgelserne, og AKF har bistået med analyser vedrørende kommunernes rammevilkår. Vi takker ligeledes for kommentarer til tidligere versioner af manuskriptet fra en arbejdsgruppe af brugerrepræsentanter, jf. kolofonen. Endelig en tak til lektor Lotte Bøgh Andersen, Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet, der har foretaget et eksternt review af rapporten og givet konstruktive forslag til forbedringer.

København, april 2009

JØRGEN SØNDERGAARD

RESUMÉ

FLERE I ARBEJDE-REFORMEN OG ANDRE AKTØRER

Med flere i arbejde-reformen i 2002 blev der taget endnu et stort skridt mod indførelse af markedsløsninger i den offentlige beskæftigelsesindsats. Tidligere havde AF og kommunerne købt aktiveringsydelse fra private og offentlige leverandører, men nu skulle også sagsbehandlingsydelse udliciteres til andre aktører. Det drejede sig om det såkaldte kontaktførelse, hvor ledige skulle deltage i samtaler mindst hver tredje måned. Samtalerne skulle fokusere på job og den hurtigst mulige vej til beskæftigelse. Andre aktører skulle anvendes til særlige målgrupper, hvor disse aktører havde en særlig ekspertise. Opgaverne skulle udliciteres, og aktørerne skulle honoreres efter deres resultater. Disse rammer var bindende for den statslige arbejdsformidling (AF), men blot vejledende for kommunerne. Regeringen forventede, at markedet og konkurrencen ville skabe en bedre og mere effektiv beskæftigelsesindsats.

Denne rapport belyser erfaringerne med anvendelse af andre aktører. Det sker på basis af interview med ledere og sagsbehandlere hos AF, kommunerne og andre aktører i 2005-2006 samt register-, regnskabs- og omkostningsanalyser.

LILLE KOMMUNALT MARKED OG STORE UDSVING I DET STATSLIGE

Da undersøgelsen blev gennemført i 2005-2006, havde kun hver fjerde kommune købt eksterne ydelser vedrørende kontaktforløb, og kun få af dem havde benyttet udlicitering. De fleste havde blot placeret en ordre hos en ekstern anden aktør uden nogen konkurrence mellem eksterne udbydere. Desuden blev resultathonorerering af andre aktører kun benyttet i meget få kommuner.

Markedet var derimod langt større og mere konkurrencepræget på det statslige område. Alle AF-regioner benyttede i varierende grad andre aktører. De benyttede alle udlicitering, men enkelte regioner købte dog også kontaktforløbsydelser uden udbud. Der var større konkurrence i tilbudsgivningen på det statslige område. Udviklingen viste, at der på relativt kort sigt kunne opbygges et betydeligt marked, som i 2. kvartal 2005 omfattede knap halvdelen af alle forsikrede ledige.

Private firmaer udgjorde den største gruppe af andre aktører, men også nonprofitorganisationer i form af uddannelsesinstitutioner, fagbevægelsens institutioner (a-kasser, fagforeninger og AOF) samt selvejende institutioner spillede en rolle. Både AF og kommuner brugte andre aktører til ledige, der gennemsnitligt var lidt mindre arbejdsmarkedsparate end deres egne ledige.

Den store vækst i markedet på det statslige område skyldtes, at de centrale beskæftigelsesmyndigheder var interesseret i en sådan udvikling, samtidigt med at man gav AF enestående økonomiske incitament til at bruge andre aktører. AF blev presset af personalereduktion og vækst i ledigheden, men fik til gengæld lov til at bruge aktiveringsmidler til at købe sagsbehandlingsydelser fra andre aktører frem for at skulle betale dem over driften. Derved kunne AF blive aflastet. Det betød til gengæld, at andre aktører i vidt omfang blev anvendt til almindelige ledige og ikke kun til de særlige målgrupper, som det var tilsigtet i reformen.

Efter en evaluering af de foreløbige erfaringer med andre aktører kom regeringen med en handlingsplan medio 2005, som krævede, at brugen af andre aktører blev indskrænket til særlige målgrupper, og at kontaktforløb hos andre aktører ikke måtte stå alene, men skulle kombineres med aktivering. Desuden blev kravene til resultathonorerering og tilsyn med andre aktører indskærpet. På grund af gældende kontrakter kunne en række af disse krav først implementeres gradvist og især efter strukturreformen i 2007.

Vores undersøgelse i 2006 afspejler derfor i vidt omfang den hidtidige praksis, før den nye handlingsplan blev implementeret. Anvendelsen af andre aktører faldt dog straks, så kun ca. 25 pct. af de forsikrede ledige blev henvist til en anden aktør, da vi gennemførte undersøgelsen. Efter strukturreformen var niveauet i en periode på ca. 15 pct., men er faldet yderligere i de sidste to kvartaler af 2008 til knap 11 pct. i sidste kvartal.

ANDRE AKTØRER LEVER MINDRE OP TIL INTENTIONERNE I 'FLERE I ARBEJDE' END DET OFFENTLIGE

Undersøgelsen kan desværre ikke belyse beskæftigelseseffekter. Den belyser derimod, i hvilket omfang andre aktørers sagsbehandling levede op til kravene i flere i arbejde-reformen i 2006, når man sammenligner med AF's og kommunernes egen indsats. Det viser sig, at andre aktører implementerede reformens intentioner i mindre grad end de offentlige myndigheder. Det skyldtes ifølge undersøgelsen, at andre aktører havde sværere ved at leve op til de krav og intentioner, som reformen opstillede om en håndfast indsats over for de ledige. Der skulle således lægges vægt på jobfokus, krav til og kontrol af de ledige samt en høj prioritering af arbejdsmarkedets behov ved tilrettelæggelsen af indsatsen.

De andre aktører var imidlertid 'blødere' i deres tilgang til de ledige end kommunerne og AF. Det skyldtes, at disse aktører havde en langt større kundeorientering, som ikke kun omfattede de rekvirerende myndigheder, men også de ledige. Arbejdsmarkedsstyrelsen tillod dog også andre aktører en lempeligere kontrol end AF og kommunerne.

Til gengæld skummede andre aktører ikke fløden i så høj grad som offentlige sagsbehandlere ved at satse på de mest ressourcestærke ledige ('creaming'). Dette resultat går mod opfattelser i en del tidligere forskning og for så vidt også imod opfattelser blandt cheferne for AF og de kommunale beskæftigelsesforvaltninger. Når andre aktører aktiverede de ledige, brugte de billigere – men til gengæld også mere virksomhedsrettede – tilbud end AF og kommunerne.

ANDRE AKTØRER DYRERE END STATEN

Mens andre aktører således reducerede deres egne omkostninger gennem billigere aktivering end AF og kommunerne, havde de en sagsbehandlerbemanding, der ikke var væsentlig forskellig fra AF og kommunerne.

Alligevel var andre aktører i 2004-2006 langt dyrere end i hvert fald AF, når de afholdt kontaktføreløb og udarbejdede jobplaner. Dermed blev reformforventningerne om en større effektivitet ved anvendelsen af andre aktører og den øgede konkurrence ikke indfriet. Da de større omkostninger pr. ledig tilsyneladende ikke skyldtes et større personaleforbrug til sagsbehandlere, kan de evt. skyldes større lønninger, større driftsudgifter til husleje o.l. eller det overskud, som de fleste andre aktører søger at generere.

Indførelsen af kontaktføreløbet – og inddragelsen af andre aktører heri – medførte en meget stor vækst i de samlede udgifter pr. ledig til drift i AF og køb af kontaktføreløb hos andre aktører. Denne vækst var langt større end forventet ved reformens indførelse, og den har især fundet sted hos andre aktører. Selv om andre aktører honoreres over AF's aktiveringsbevilling, blev de samlede omkostninger pr. ledig til aktivering imidlertid reduceret, bl.a. som følge af nyorienteringen af beskæftigelsespolitikken fra aktivering mod et større fokus på jobsøgning. Der foreligger desværre ikke omkostningsdata, som tillader en tilsvarende sammenligning af enhedsomkostninger mellem andre aktører og kommunerne eller en sammenligning af udviklingen i omkostninger til sagsbehandling over tid.

SKEPSIS OVER FOR ANDRE AKTØRER HOS CHEFER I AF OG KOMMUNER

AF's regionschefer og de kommunale forvaltningschefer, der havde brugt andre aktører, forholdt sig relativt kritisk til disse andre aktører i vores survey i 2005-2006. Da AF har brugt andre aktører i så stort omfang, virker det paradoksalt, at de fleste regionschefer vurderede, at AF kun havde opnået fordele i form af øget fleksibilitet, mens de ikke fandt, at en række af reformens mere centrale forventninger til andre aktører var blevet indfriet.

De fleste chefer fandt derimod, at der var en række ulemper, i form af, at den administrative belastning ved at udarbejde udbudsmateriale var voldsom, at andre aktører var for dyre, og at de opprioriterede stærke klienter i forhold til de svage. Denne opprioritering modsiges dog som nævnt af oplysninger fra sagsbehandlere i de tre systemer!

De fleste af de kommunale forvaltningschefer, der havde anvendt andre aktører, var lidt mere positive i deres vurderinger af dem, men også her savnede man en indfrielse af flere reformforventninger.

Denne skepsis var imidlertid langt større i de kommuner, der ikke havde brugt andre aktører, hvilket kan hæmme den fremtidige markedsudvikling i den kommunale sektor, også efter at kommunerne har overtaget jobcentrene. Udsagnene fra de offentlige chefer bør dog vurderes i lyset af, at andre aktører også var konkurrenter.

Sammenfattende havde anvendelsen af andre aktører ikke opfyldt centrale forventninger i 'Flere i arbejde' på undersøgelsestidspunktet i 2006. Det var ganske vist hurtigt lykkedes at opbygge et stort marked, men AF havde benyttet andre aktører for meget, men var på undersøgelsestidspunktet på vej mod at reducere brugen, så den i højere grad rettede sig mod ledige med særlige behov som foreskrevet. De fleste kommuner benyttede slet ikke andre aktører. Sagsbehandlingen hos andre aktører opfyldte i mindre grad flere i arbejde-reformens krav og intentioner, end når AF og kommunerne selv løste opgaverne, samtidigt med at andre aktører var langt dyrere end i hvert fald AF.

FUNGERER BRUGEN AF ANDRE AKTØRER MEGET BEDRE I DAG?

Undersøgelsen giver som nævnt et øjebliksbillede af anvendelsen af andre aktører i 2005-2006 og kan derfor ikke belyse, hvorledes forholdene er i dag. Her har konsulentfirmaet Deloitte (2008) for Arbejdsmarkedsstyrelsen i december 2008 evalueret de landsdækkende rammeudbud på serviceområdet og området for forsikrede ledige med lange videregående uddannelser (LVU). Evalueringen konkluderer, at disse udbud fungerer tilfredsstillende, at konkurrencen er øget og har sænket priserne, uden at jobcentrene har oplevet en faldende kvalitet, og at andre aktører efter jobcentrenes opfattelse generelt set lever op til deres forpligtelser.

Det vil naturligvis være glædeligt, hvis det er tilfældet, men desværre har konsulentfirmaet ikke dokumenteret disse påstande. Faldet i udgifterne til andre aktører er ikke dokumenteret, og Arbejdsmarkedsstyrelsens egen publicerede opgørelse viser stigende enhedsomkostninger. Desuden fejlfortolkes de foretagne interview med jobcentrene. De fleste jobcentre har nemlig ikke oplevet ændringer i forholdet mellem pris og kvalitet, og kun et mindretal er enige i, at aktørerne lever op til deres forpligtelser.

ANBEFALINGER

Vores undersøgelse af brugen af andre aktører i 2005-2006 giver baggrund for bl.a. følgende anbefalinger:

- Der bør gennemføres en undersøgelse af de beskæftigelseseffekter, der opnås af andre aktører, i sammenligning med kommunerne og staten, når der kontrolleres for forskellig sammensætning af klientel. Herunder bør det undersøges, om den blødere sagsbehandlingsstil hos de fleste andre aktører medfører bedre beskæftigelseseffekter, end når aktører eller jobcentre overholder flere i arbejde-reformens krav om en hårdere linje. Hvis det er tilfældet, bør det føre til overvejelser af, om en blødere linje også vil være mere effektiv i det offentlige.
- Anvendelsen af andre aktører bør i højere grad baseres på dokumenteret viden om enhedsomkostninger, overholdelse af lovgivningens krav til sagsbehandlingen og effekt. Arbejdsmarkedsstyrelsen og jobcentrene bør undlade at subsidiere markedet.
- Honoreringen af andre aktører til kontaktførelsesopgaver bør derfor afholdes over de kommunale og statslige driftsbevillinger – og ikke over aktiveringsbevillingen.
- Under forudsætning heraf og af konkurrencedygtige priser bør andre aktører kunne anvendes som en buffer til betjening af almindelige ledige ved spidsbelastninger af jobcentrene, da det er nemmere at reducere brugen af andre aktører end det offentliges eget personaleforbrug, når behovet ændres igen.
- Det bør sikres, at andre aktører i deres sagsbehandling lever op til samme krav som det offentlige gennem et fælles regelsæt og et tilsyn med andre aktører, som dog også siden er etableret.
- Holdbarheden i beskæftigelsesmyndighedernes frygt for, at andre aktører skummer fløden, bør undersøges nærmere i lyset af resultaterne af denne undersøgelse. Det bør således sikres, at der ikke gribes ind baseret på myter. I givet fald bør der anvendes andre midler over for skumning af fløden end det krav, der er opstillet i Service- og LVU-udbuddene om, at de ledige skal aktiveres i mindst 40 pct. af tiden hos andre aktører. Dette krav kan friste aktørerne til at aktivere ledige, som kunne sendes direkte i job. Eventuelt kan aktiveringskravet reduceres til kun at omfatte afgrænsede grupper af særligt svage ledige eller aktivering i en mindre del af tiden.

SAMMENFATNING, KONKLUSION OG PERSPEKTIVER

SAMMENFATNING

Inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er en interessant nydannelse. Hidtil har offentlige myndigheder i overvejende grad selv stået for produktionen af offentlige velfærdsydelser, når man ser bort fra udlicitering af en mindre gruppe af relativt teknisk prægede ydelser, som fx vejanlæg og -vedligeholdelse, kollektiv transport, rengøring, kantine-drift og brandslukning. Men med flere i arbejde-reformen inddrages både private og konkurrerende offentlige myndigheder i opgaveløsningen af opgaver, der er nærmere på velfærdsstatens maskinrum, idet reformen tilsigter udlicitering af sagsbehandlings- og vejledningsopgaver på det beskæftigelsespolitiske område.

Således skulle andre aktører nu inddrages i kontaktforløbet for de ledige forsikrede og kontanthjælpsmodtagere. Ifølge reformen skulle brugen af andre aktører afgrænses til særlige målgrupper, hvor andre aktører har en særlig sagkundskab. Det forventedes, at inddragelsen af andre aktører gennem udbud, konkurrence og resultatbaseret honorering på et marked for disse ydelser ville sikre en bedre og mere effektiv indsats over for disse målgrupper.

Inddragelsen af andre aktører er også interessant ud fra en teoretisk-forskningsmæssig synsvinkel. Mens de fleste analyser af udlicitering på relativt tekniske områder viser effektivitetsfordele ved udlicitering, foreligger der kun få undersøgelser og beskeden dokumentation, når det

gælder effekter af udlicitering af mere centrale velfærdsydelser og sagsbehandling (Blom-Hansen, 2002; Andersen & Blegvad, 2004; 2006).

Teoretisk bliver der også argumenteret for, at offentlige opgaver, hvor kravene til udførelsen er lette at specificere og kontrollere, egner sig godt til udlicitering, mens dette er mere tvivlsomt, når det drejer sig om relativt specialiserede opgaver, hvor kravene til udførelsen er vanskeligere at specificere på forhånd, og hvor udførelsen er relativt vanskelig at kontrollere (Williamson, 1975; 1999; Bertelsen, 2000).

Det er dog blevet påpeget, at udlicitering kan være en fordel, når resultaterne af indsatsen er lette at iagttage, også selv om produktionsprocessen ikke nødvendigvis er det. Man kan på den måde omgå en række klassiske kontrolproblemer i offentlige bureaukratiske organisationer, når man kan nøjes med at kontrollere den private producents resultater. Imidlertid stilles der ved offentlige opgaver også ofte krav til produktionsprocessens karakter, bl.a. gennem såkaldt procesregulering.

Udliciteringen af kontaktforløb for ledige synes på flere måder at indtage en mellemposition med hensyn til specialisering samt specifications- og kontrolmuligheder mellem relativt tekniske opgaver og tungere velfærdsydelser. Opstilling af krav til resultater og måling af dem er ligesom ved tekniske opgaver forholdsvis lette at foretage på baggrund af statistik om lediges forsørgelse og/eller beskæftigelse. Dele af produktionsprocessen, herunder overholdelse af tidsfrister og afgivelse af tilbud og arten heraf, er relativt lette at kontrollere, mens meget af det, der foregår i mødet mellem sagsbehandler og den ledige, kan være vanskeligt at kontrollere. Det gælder bl.a. graden af jobfokus i samtalerne.

På baggrund af disse politiske reformforventninger og den teoretisk-forskningsmæssige interesse søger denne rapport at besvare følgende spørgsmål:

1. Er det lykkedes at skabe det forventede marked for andre aktører i Danmark?
2. Udfører andre aktører en anden beskæftigelsesindsats end de offentlige myndigheder i kommuner og den statslige arbejdsformidling, og betyder dette i givet fald en bedre eller dårligere implementering af beskæftigelsespolitikken, herunder især flere i arbejde-reformen?
3. Medfører inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen en større produktivitet?

4. Hvordan vurderes andre aktører og deres indsats af deres rekvirenter i AF og kommuner – samt af de kommuner, der ikke anvender andre aktører?

Det skal understreges, at rapporten ikke omhandler egentlige beskæftigelseseffekter af indsatsen hos andre aktører eller sammenligner effekten af andre aktørers indsats med effekter af den statslige og kommunale indsats. Det har ikke været muligt at inddrage data, der belyser beskæftigelseseffekter i denne analyse. Derfor belyser rapporten i stedet, om lovgivningens krav til sagsbehandlingens og beskæftigelsesindsatsens karakter opfyldes bedre eller dårligere af andre aktører sammenlignet med offentlig udførelse af tilsvarende opgaver.

MARKEDSUDVIKLINGEN

Flere i arbejde-reformen sigtede mod at skabe et marked præget af konkurrence for andre aktører vedrørende typiske sagsbehandlingsydelser i forbindelse med kontaktførelse for forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere. Den faktiske markedsudvikling har været vidt forskellig i den kommunale og statslige beskæftigelsesindsats. Kun hver fjerde kommune har købt eksterne ydelser i forbindelse med kontaktførelse, og heraf har meget få benyttet udbud. De fleste kommuner har blot placeret en ordre hos en ekstern anden aktør uden nogen konkurrence mellem eksterne udbydere. Desuden spiller resultathonorering af andre aktører kun en rolle i meget få kommuner.

Markedet har været langt større og mere konkurrencepræget på det statslige område. Alle AF-regioner har benyttet andre aktører, om end i meget forskelligt omfang. Udbud blev benyttet i langt større omfang af AF og resulterede i fremsendelse af flere tilbud pr. udbud. AF's samspil med andre aktører viste, at der på relativt kort sigt kunne opbygges et betydeligt marked, som i 2. kvartal 2005 omfattede hele 45 pct. af alle forsikrede ledige, og i nogle regioner var markedet endnu større.

Private firmaer udgjorde den største gruppe af andre aktører, men også andre offentlige institutioner, fx uddannelsesinstitutioner og nonprofitorganisationer i form af fagbevægelsens institutioner (a-kasser, fagforeninger og AOF) samt selvejende institutioner, spillede en rolle. Både AF og kommuner brugte andre aktører til ledige, der gennemsnitligt var lidt længere fra arbejdsmarkedet end dem, de selv tog sig af.

Alligevel var der flere problemer i implementeringen af flere i arbejde-reformens intentioner også i AF. For det første blev andre aktører i vidt omfang benyttet til at betjene almindelige ledige, hvor reformen ellers havde krævet, at indsatsen skulle målrettes mod målgrupper med særlige behov, hvor andre aktører måtte forudses at have en særlig sagskundskab.

Den faktiske udvikling skyldes formentligt, at AF blev presset af personaleindskrænkning, samtidigt med at man modtog flere opgaver og flere ledige. Desuden tillod man AF at benytte aktiveringsmidler til at købe sagsbehandlingsydelser eksternt, hvor en sådan overførsel af midler til AF's egen drift ikke var mulig. Der skabtes derfor et meget kraftigt incitament til en omfattende markedsekspansion.

Selv om de fleste AF-regioner udelukkende brugte andre aktører efter forudgående udbud som krævet i reformen, købte en mindre del af regionerne af og til kontaktførelsesydelser uden noget udbud. Desuden anvendte AF ikke i tilstrækkeligt omfang resultatbaseret honorering af andre aktører. De centrale beskæftigelsesmyndigheder greb først ind over for en række af disse forhold midt i 2005 med regeringens firpunkts-handlingsplan for brug af andre aktører.

Da de centrale beskæftigelsesmyndigheder indtil da havde accepteret, at andre aktører ikke kun anvendtes til særlige målgrupper, men til omkring – og i nogle regioner over – halvdelen af de ledige, får man indtryk af, at en markedsopbygning og volumen havde haft større prioritet end den foreskrevne målretning af indsatsen hos disse myndigheder i de første 2½ år af reformens implementering.

På grund af indgåede kontrakter kunne denne handlingsplan kun implementeres gradvist, men den synes dog relativt hurtigt at have fået dramatiske virkninger på volumen for markedet for andre aktører i den statslige beskæftigelsesindsats, som blev reduceret, så det sidst i 2006 2008 kun omfattede knap 25 pct. af de forsikrede ledige, mens det i 2007 og første halvår af 2008 kun omfattede omkring 15 pct. af de forsikrede ledige. Siden er niveauet faldet yderligere til knap 11 pct. i sidste kvartal af 2008.

MINDRE IMPLEMENTERING OG STØRRE KUNDEORIENTERING HOS ANDRE AKTØRER

Efter at have sammenlignet AF's og kommunernes egen opgaveløsning med andre aktørers er vores samlede vurdering, at andre aktører i deres

adfærd i forhold til de ledige implementerer flere i arbejde-reformen i mindre grad, end når det offentlige selv varetager disse opgaver i statsligt eller kommunalt regi.

Når vi sammenligner AF og andre aktører, der arbejder for AF, fokuserer konsulenterne hos andre aktører i mindre grad på, at de ledige hurtigst muligt får et eller andet job og på at stille krav til de ledige. Desuden lægger disse konsulenter i mindre grad end sagsbehandlerne i AF vægt på at indrette indsatsen efter arbejdsmarkedets behov end på de lediges ønsker og forudsætninger. Dog er der også områder, hvor der ikke er nogen forskel på AF's og andre aktørers prioriteringer i sagsbehandlingen. Konsulenter og AF-sagsbehandlere fokuserer i lige høj grad på konkrete job i samtalerne med de ledige, på vejledning i jobsøgning og på kontrol af den ledige.

Sammenligner vi indsatsen hos kommunernes sagsbehandlere og de konsulenter hos andre aktører, der varetager opgaver for kommunerne, er der lidt færre forskelle. Men disse forskelle trækker igen i retning af en lidt mindre implementering af flere i arbejde-reformen. Også i dette tilfælde fokuserer andre aktørers konsulenter mindre på, at den ledige hurtigt skal have et eller andet job, end kommunernes egne sagsbehandlere. Desuden lægger konsulenterne større vægt på at rådgive end på at kontrollere den ledige sammenlignet med sagsbehandlerkollegerne i kommunerne. Der er dog ingen forskel på kommuners og andre aktørers sagsbehandling, når det handler om fokus på konkrete job, på arbejdsmarkedets behov, på at stille krav til de ledige og på at vejlede i jobsøgning.

I forlængelse heraf griber andre aktører i langt mindre omfang – eller med større langmodighed – ind over for ledige, som udebliver fra samtaler eller aktivering uden nogen gyldig grund. I sammenligning med sagsbehandlere fra AF og kommuner er konsulenterne fra andre aktører klart mindre tilbøjelige til at indberette disse forhold med henblik på en rådighedsvurdering. Dette hænger dog formentligt sammen med, at Arbejdsmarkedstyrelsen i en vejledning havde givet andre aktører lempelige vilkår for indberetning end de, der gjaldt for AF og kommuner. Først fra 2008 gælder der samme regler for alle de tre typer af myndigheder og organisationer, der varetager beskæftigelsesopgaver.

Desuden er andre aktører i deres sagsbehandlerstile mindre formelle, mindre tvangsorienterede og mindre professionelt distancerede end sagsbehandlerne i AF og kommunerne. Andre aktører er derimod

relativt mere fokuserede på resultater, på at lade de ledige være medbestemmende og på at undlade at bruge trusler om sanktioner. De er desuden mere personlige og fortrolige med de ledige.

Endvidere tyder vores analyser på, at konsulenter hos andre aktører i mindre omfang end deres kolleger i AF og kommunerne anvender mestringsstrategier og 'skummer fløden' (creaming). Dette indebærer, at konsulenter hos andre aktører i *mindre* omfang springer over, hvor gærdet er lavest, ligesom de i højere grad hævder, at de ikke opprioriterer de stærke ledige på bekostning af de svage ledige. Tilmed anvender konsulenterne i de private virksomheder i endnu mindre omfang mestrings- og skumme fløde-strategier end konsulenterne i nonprofitorganisationerne. Disse resultater går i modsat retning af mange af de forventninger, der stilles til effekter af udlicitering i litteraturen (bl.a. Bredgaard & Larsen, 2006). Resultaterne går også mod de kommunale og statslige lederes opfattelser, jf. nedenfor.

Når andre aktører tilsyneladende skummer fløden i mindre grad end det offentlige, kan det bl.a. skyldes, at andre aktører ofte har indgået aftaler om betjening af specifikke mål- og matchgrupper, så de ikke har samme mulighed som de offentlige producenters sagsbehandlere for at skumme fløden ved at op- eller nedprioritere bestemte målgrupper. Sådanne mekanismer er udbredte hos alle typer af frontmedarbejdere, der bruger dem til at rationere arbejdet ved oplevet arbejdspress og til at opnå en lettere vej til succes (Lipsky, 1980; Winter, 2002).

OMKOSTNINGSMINIMERING VED AKTIVERING

Hvad angår udgifter i forbindelse med aktive tilbud, er konsulenterne hos andre aktører mere tilbageholdende end både sagsbehandlerne i AF og kommunerne. Konsulenterne giver i højere grad end sagsbehandlerne i de organisationer, de arbejder for, tilbud, der medfører så få udgifter som muligt. Dermed har andre aktører større fokus på at holde deres egne udgifter nede. Det gælder i særlig stor grad de private virksomheder, som varetager opgaver for AF.

Når vi sammenligner brugen af forskellige aktiveringsinstrumenter, anvender andre aktører vejlednings-, afklarings- og jobsøgningsforløb i mindre omfang end sagsbehandlere i AF og kommuner. Desuden anvender konsulenter hos andre aktører mere virksomhedspraktik i private virksomheder end deres kolleger i såvel AF som kommuner. Dette gælder især de andre aktører, som er private virksomheder. Desuden

gælder det på tværs af organisationerne, at virksomhedspraktik i kommuner kun anvendes i et begrænset omfang – uanset hvor konsulenten eller sagsbehandleren arbejder.

Derudover er der nogle modsatrettede tendenser AF og kommunerne imellem. Konsulenter hos andre aktører, der varetager opgaver for kommuner, bruger oftere løntilskud i kommuner og private virksomheder samt uddannelsestilbud end de kommunale sagsbehandlere. Derimod bruger de konsulenter hos andre aktører, der arbejder for AF, i mindre grad løntilskud i kommuner og uddannelsestilbud, når konsulenterne sammenlignes med AF's egne sagsbehandlere. Til gengæld er der ingen forskel på andre aktørers og AF's brug af private løntilskud.

Samlet viser analyserne af andre aktørers sagsbehandling, at andre aktører ofte søger at minimere deres omkostninger til aktivering, samtidigt med at aktiveringen er mere virksomhedsrettet, og at de fokuserer på at opretholde et godt forhold til deres kunder, hvortil de regner de ledige. Det kommer bl.a. til udtryk ved det blødere, mindre håndfaste fokus, som andre aktørers konsulenter har i samtalerne med de ledige, i disse konsulents manglende kontrolorientering, deres langmodighed med hensyn til indberetning, når ledige udebliver fra møder eller aktivering uden nogen gyldig grund, og i deres relativt bløde sagsbehandlerstile. Dette har imidlertid den konsekvens, at de i mindre udstrækning end sagsbehandlerne i AF og kommunerne implementerer flere i arbejdsreformen, som på flere punkter lægger op til en mere håndfast regulering, kontrol og sanktionering af de ledige. Dog havde Arbejdsmarkedsstyrelsen givet andre aktører mere lempelige vilkår end de offentlige myndigheder for indberetning af udeblivelser fra aktivering og samtaler.

Mere generelt indikerer disse analyseresultater, at det på grund af denne kundeorientering hos eksterne leverandører kan være vanskeligere at udlicitere offentlige opgaver, der har et betydeligt regulerende sigte, til private og nonprofitorganisationer, end når det drejer sig om rene serviceydelser, da målgrupperne naturligvis bryder sig mindre om adfældsregulering end om serviceydelser.

Konsulenterne hos andre aktører fokuserer dog også på at tilfredsstille AF og kommunerne, som bestiller opgaver hos dem. Det ses bl.a. af, at andre aktører i mange tilfælde har forskellig sagsbehandling, når de betjener kommuner og AF, idet de i et vist omfang tilpasser sig den typiske adfærd, som henholdsvis kommuner og AF udviser. Men det sker som nævnt kun i et vist omfang, og vi formoder, at andre aktører

ofte må opleve dilemmaer med hensyn til, om de skal opfylde ønsker hos deres opdragsgivere eller hos deres ledige kunder. Det er noget af en balancegang.

ANDRE AKTØRER ER IKKE BILLIGERE, MEN DYRERE END AF

Mens mange undersøgelser har vist, at der er penge at spare ved udlicitering af offentlige opgaver på relativt tekniske områder, er erfaringsmateriale og den forskningsmæssige dokumentation som nævnt svage, når det gælder udlicitering af klassiske velfærdsopgaver, herunder offentlig sagsbehandling. Regeringen havde forventet, at andre aktører ville gøre beskæftigelsesindsatsen mere effektiv.

Ifølge vores surveyundersøgelser af konsulenter og sagsbehandlere er der ikke nogen væsentlige forskelle på, hvor meget personale andre aktører har til rådighed i sammenligning med AF og kommunerne til at betjene en given mængde klienter. De små forskelle er ikke statistisk sikre og bliver det heller ikke, når vi kontrollerer for, hvor langt den enkelte sagsbehandlers klienter er fra arbejdsmarkedet. Faktisk påvirker klienternes grad af arbejdsmarkedsparathed ikke bemanningen. Andre aktørers bemanning påvirkes tilsyneladende heller ikke af, at nogle af dem varetager vejlednings- og afklaringsforløb eller anden aktivering ved siden af kontaktfølsopgaven.

For AF, men desværre ikke for kommunerne, findes der udgiftsoplysninger, som muliggør en sammenligning af enhedsomkostninger. Denne indikerer, at varetagelse af kontaktføls hos andre aktører er langt dyrere, end når AF selv har taget sig af opgaven. Enhedsomkostningerne pr. ledig er mere end tre gange så store, når opgaven løses hos andre aktører som hos AF selv. De ledige, der henvises til andre aktører, er ganske vist gennemsnitligt lidt længere fra arbejdsmarkedet end AF's egne klienter, men AF har i vidt omfang benyttet andre aktører til aflastning for opgaver, som AF lige så godt selv kunne have løst. AF har således i så stort omfang brugt andre aktører til almindelige ledige, at det næppe kan forklare, at andre aktører har kostet så meget mere end AF. Desuden er der som nævnt ingen sikker sammenhæng mellem, hvor arbejdsmarkedsparate sagsbehandlernes klienter er, og sagsbehandlerbemanningen.

Når der kontrolleres for, at ledige hos andre aktører har længere ledighedsforløb end ledige hos AF (og ligeledes indregnes 'kolde' omkostninger til husleje, inventar m.m.), kostede et helårs kontaktføls i

2006 hos andre aktører mere end dobbelt så meget som hos AF selv. Vi må således konkludere, at anvendelsen af andre aktører har medført større enhedsomkostninger, end når de tilsvarende opgaver udføres af AF. Som nævnt har vi desværre ikke omkostningsdata, som kan bruges til at sammenligne andre aktørers enhedsomkostninger med kommunernes.

Som det fremgår nedenfor, forholder såvel AF's regionschefer som de kommunale forvaltningschefer, der har erfaringer med andre aktører, sig meget kritisk til andre aktørers omkostningsniveau. Således fandt de færreste chefer på undersøgelsestidspunktet, at andre aktører er mere produktive, end når deres egne forvaltninger selv varetager opgaven. Tilsvarende er 82 pct. af regionscheferne enige i, at det er en ulempe ved at bruge andre aktører, at de er for dyre. Denne vurdering deles af knap halvdelen af de kommunale forvaltningschefer, og kun få er decideret uenige heri.

Hvorfor vælger AF og måske også kommunerne så at købe ydelser eksternt, der er dyrere, end de selv kan – eller mener, de kan – levere dem? Incitamenterne kan meget vel være delvist forskellige i AF og kommunerne. Vi formoder, at den store forskel i enhedsomkostninger hos andre aktører i forhold til AF's egen opgavevaretagelse enten skyldes manglende konkurrence eller manglende omkostningsbevidsthed i AF's brug af andre aktører. AF kunne have incitament til at se stort på prisniveauet, da AF selv var presset ressourcemæssigt af nye opgaver i form af kontaktførelser, af personalereduktion og vækst i antallet af ledige, der skulle betjenes. Samtidigt kunne AF blive aflastet ved hjælp af andre aktører, der ikke skulle betales af AF's almindelige driftsbevilling, men over aktiveringsmidlerne. Disse midler var relativt rigelige – især efter indførelsen af flere i arbejde-reformen. Reformen betonedede således, at fokus i kontaktførelsessamtalerne skulle rettes mod at få de ledige hurtigst muligt i arbejde, bl.a. gennem jobsøgning, i stedet for, som tidligere, at rettes mod aktivering.

Kommunerne har formentligt ligesom AF oplevet et stigende arbejdspress som følge af de nye opgaver med flere i arbejde-reformens krav om kontaktførelser med de ledige samtidig med den stigende ledighed efter reformen. Kommunerne har dog næppe haft samme incitament til at benytte andre aktører som AF, fordi kommunerne i princippet kunne have løst opgaven billigere ved at forøge deres eget personale til at varetage opgaven.

Nogle steder kunne incitamenterne dog være mere ens, hvis det politisk blev besluttet at finansiere andre aktører af andre bevillinger end dem, der er afsat til kommunens egen sagsbehandlernormering. Når kommunerne alligevel har valgt en ekstern opgaveløsning, som deres chefer åbenbart synes er for dyr, kan det være på grund af manglende konkurrence, der jo er betydeligt mindre på det kommunale end det statslige marked for andre aktører. Eller det kan skyldes, at der lokalt politisk er givet grønt lys for at anvende andre aktører, selv om det evt. skulle være dyrere, end når kommunen selv varetager opgaven. Det kunne bl.a. være af ideologiske årsager. Det kunne naturligvis også skyldes en forventning om, at andre aktører vil være langt bedre til at få de ledige i arbejde, så de større omkostninger eventuelt tjener sig ind igen i sparede forsørgelsesudgifter. Endelig kunne en årsag til anvendelse af andre aktører være et internt rekrutteringsproblem, idet flere kommuner oplevede problemer med at få kvalificerede ansøgninger til sagsbehandlerstillinger vedrørende beskæftigelsesopgaver i undersøgelsesperioden.

På det statslige område har vi desuden mulighed for at belyse de økonomiske konsekvenser af indførelsen af kontaktforløbet og involveringen af andre aktører heri. Da AF har benyttet andre aktører i langt større omfang end forudset – og til langt større enhedsomkostninger, end når AF selv løser opgaven – synes indførelsen af kontaktforløbet og involveringen af andre aktører heri at have medført langt større omkostninger end forventet ved vedtagelsen af flere i arbejde-reformen. Det gælder hos AF selv, men især med hensyn til inddragelsen af andre aktører. Inddragelsen af andre aktører i kontaktforløbet erstatter i høj grad AF's løsning af sine egne driftsopgaver. På denne baggrund var AF's samlede udgifter pr. ledig til drift og honorering af kontaktforløb hos andre aktører reelt steget med henholdsvis 41 og 81 pct. i 2005 og 2006 i forhold til AF's driftsudgifter i 2002. Indførelsen af kontaktforløbet og inddragelsen af andre aktører heri har således reelt medført en langt større administration end tidligere, men væksten heri har i altovervejende grad fundet sted hos eksterne andre aktører, der var langt dyrere end offentlig opgavevaretagelse gennem AF i den undersøgte periode.

Selv om andre aktører honoreres over aktiveringsbevillingen, er de samlede aktiveringsomkostninger efter flere i arbejde-reformen alligevel faldet betydeligt. En del af dette fald var forventet, idet kravet om 75 pct. aktivering blev afskaffet med reformen, og man overgik til et større fokus på den mest direkte vej til job for de ledige. Men faldet i aktiverin-

gen synes kraftigere end forventet og planlagt, og Arbejdsmarkedsstyrelsen har i nogen grad tilskrevet denne udvikling, at AF havde så stort fokus på at involvere andre aktører i kontaktførelsen indtil især 2005.

LUNKEN VURDERING AF ANDRE AKTØRER HOS AF OG KOMMUNER

Som nævnt har alle AF-regioner anvendt andre aktører i større eller mindre omfang, mens det er tilfældet for langt færre kommuner. Vi har sammenlignet vurderingerne dels hos de statslige og kommunale brugermyndigheder, dels hos kommuner med og uden erfaringer med inddragelse af andre aktører. Vurderingerne hos ikke-brugerkommunerne synes ikke at antyde, at mange flere kommuner vil anvende andre aktører. Cheferne fra disse kommuner er i næsten alle tilfælde mere *skeptiske* over for at opnå fordele ved brug af andre aktører end cheferne fra brugerkommunerne, ligesom ikke-brugerkommunerne i langt højere grad vurderer, at der ville være ulemper ved at anvende andre aktører.

En tolkning heraf er, at de forvaltningschefer, som ikke har erfaring med brug af andre aktører, muligvis undervurderer de fordele, de ville kunne opnå, hvis de brugte andre aktører, ligesom de måske overvurderer de eventuelle ulemper. Når vi undersøger, om forskelle i vurderinger hos bruger- og ikke-brugerkommuner er statistisk sikre, kontrollerer vi for kommunernes problemtyngde. Forskellene mellem bruger- og ikke-brugerkommuner skyldes derfor ikke, at de to grupper står over for opgaver af en forskellig sværhedsgrad. En anden tolkning er, at andre aktører især er blevet anvendt i kommuner, hvor forvaltningscheferne på forhånd var relativt positive over for andre aktører, og at de fortsat er mere positive end chefer i andre kommuner efter at have prøvet det. Resultaterne viser dog også, at de forvaltningschefer, der bruger andre aktører, trods alt ikke har haft så dårlige erfaringer, at de er blevet mere negative end forvaltningscheferne fra ikke-brugerkommunerne.

Der er ikke særlig stor forskel på vurderinger fra de statslige og kommunale brugere i form af AF-regionscheferne og forvaltningscheferne fra brugerkommunerne. Når der er forskel på vurderingerne af mulige *fordele*, er de kommunale forvaltningschefer mest positive. Det gælder vurderingen af eventuelle fordele i forhold til bedre kontakt med private virksomheder, aflastning af de ansatte og øgning af produktiviteten. Men når der er forskel på vurderingerne af mulige *ulemper*, er tendensen ikke helt entydig. AF-regionscheferne er mest skeptiske. De mener

således i højere grad end forvaltningscheferne fra brugerkommunerne, at udarbejdelse af udbudsmateriale indebærer en voldsom administrativ belastning, og at det er for dyrt at bruge andre aktører. Derimod mener de kommunale forvaltningschefer i højere grad end AF-regionscheferne, at der er for lidt konkurrence mellem andre aktører. Det kan både hænge sammen med, at det kommunale marked er mindre end det regionale og – måske i forlængelse heraf – at kommunerne ikke så ofte benytter udbud.

På denne baggrund er det mest bemærkelsesværdige resultat, at den eneste af de oplyste fordele ved at bruge andre aktører, som et flertal af AF-regionschefer tilslutter sig, er øget fleksibilitet. Det virker paradoksalt, at der, efter at AF i en del af 2005 havde anvendt andre aktører til knap halvdelen af deres ledige, i 2006 ikke var enighed blandt AF's regionschefer om eller blot et flertal for, at der var opnået flere fordele herved. Bortset fra den nævnte fordel med hensyn til større fleksibilitet er langt de fleste regionschefer enige om, at der er en række ulemper i form af en voldsom administrativ belastning ved at udarbejde udbudsmateriale, at det er for dyrt at bruge andre aktører, og at andre aktører opprioriterer stærke i forhold til svage klienter. Denne større opprioritering af stærke ledige hos andre aktører modsiges dog som nævnt af udsagn fra sagsbehandlere i de tre organisationstyper.

Det er således interessant, at de fleste regionschefer ikke ubetinget tilslutter sig, at AF har opnået en række af de fordele ved benyttelsen af andre aktører, som flere i arbejde-reformen tilsigtede, herunder indførelse af innovative metoder, større ekspertise i håndteringen af forskellige målgrupper, bedre kvalitet, bedre virksomhedskontakt, bedre beskæftigelseseffekter samt øget produktivitet. Derfor kan vi ikke få andet indtryk af regionschefernes vurderinger af erfaringerne med andre aktører, end at de er særdeles lunkne eller temmelig skeptiske over for anvendelsen af andre aktører, selv om AF faktisk i perioder har brugt dem særdeles meget.

Mens alle AF-regioner har brugt andre aktører, gælder det som nævnt for en langt mindre andel af kommunerne, men et flertal af forvaltningscheferne hos disse brugerkommuner lægger for det første – ligesom i AF – vægt på den fleksibilitet, der er opnået. For det andet betoner de fleste forvaltningschefer, at andre aktører aflaster kommunerne, mens lige akkurat halvdelen finder, at inddragelsen af andre aktører har medført en større ekspertise i håndteringen af særlige målgrupper.

Den eneste ulempe, som påpeges af de fleste kommunale forvaltningschefer i brugerkommunerne, er, at andre aktører opprioriterer stærke frem for svage ledige.¹

Igen ser vi, at anvendelsen af andre aktører vurderes mere positivt i kommunerne, men vi ser også, at de fleste kommunale chefer heller ikke finder, at man har opnået en række af de hovedformål, som regeringen forventede indfriet med flere i arbejde-reformens indførelse af andre aktører. Desuden er de fordele, som de fleste chefer mener, der er opnået, i form af øget fleksibilitet og – især i kommunerne – aflastning, næppe primære politiske mål i reformen.

Vi har i denne gennemgang af brugermyndighedernes vurderinger af andre aktører lagt vægt på, hvilke vurderinger der er konsensus om, eller som i det mindste deles af et flertal af cheferne. Det bør dog også anføres, at der er nogle fordele, som der trods alt er flere chefer, der tilslutter sig, end der er chefer, der er uenige i. Det hænger sammen med, at en del chefer forholder sig neutralt i vurderingerne. I AF er der således flere regionschefer, der er helt eller delvist enige i, at andre aktører giver aflastning, en større ekspertise og en bedre beskæftigelseseffekt, end der er regionschefer, der er uenige heri. Tilsvarende finder flere chefer for brugerkommunerne, at andre aktører giver nye metoder, en større kvalitet og bedre beskæftigelseseffekt, end der er chefer, der er uenige heri.

Som et generelt forbehold ved brugermyndighedernes vurderinger af andre aktører skal endelig anføres, at andre aktører ikke kun assisterer AF og kommunerne, men også er konkurrenter. Det kan derfor ikke udelukkes, at flere AF-regionschefer og kommunale forvaltningschefer hos såvel bruger- som ikke-brugerkommuner kan have foretaget mere negative vurderinger af andre aktører, end der er objektivt belæg for, fordi respondenterne kan opleve andre aktører og udlicitering som en trussel mod såvel de statslige som kommunale beskæftigelsesmyndigheders overlevelse og vækst. Derfor er det vigtigt at sammenholde disse vurderinger i kapitel 7 med analyserne i kapitel 4, 5 og 6, som i vidt omfang hviler på andre datakilder.

1. Også for kommunernes vedkommende modsiges denne opfattelse af, at andre aktører 'skummer fløden' mere end det offentlige, af udsagn fra sagsbehandlere fra kommuner og andre aktører.

KONKLUSION

LILLE KOMMUNALT MARKED MED RINGE KONKURRENCE

Denne undersøgelse af inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i 2006 viser, at udviklingen på flere måder er forløbet anderledes end forventet og tilsigtet med flere i arbejde-reformen. Kun omkring hver fjerde kommune havde inddraget andre aktører, og det var i de fleste tilfælde sket uden licitation i form af udbud, og uden at honoreringen af aktørerne havde været resultatbaseret. Vurderingerne hos forvaltningscheferne i de øvrige kommuner tyder ikke på nogen stor lyst til at komme med på vognen, idet der er en betydelig skepsis hos dem over for andre aktører.

OPBYGNINGEN AF ET STORT STATSLIGT MARKED

Til gengæld blev der hurtigt opbygget et omfattende marked for andre aktører på det statslige område, hvor knap halvdelen af de forsikrede ledige var henvist til andre aktører i 2. kvartal af 2005. Denne udvikling viste, at et marked af betydelig størrelse hurtigt kunne opbygges. De fleste andre aktører var private firmaer, men der deltog også både offentlige institutioner, bl.a. uddannelsesinstitutioner og nonprofitorganisationer, herunder bl.a. organisationer, der var tilknyttet fagbevægelsen så som a-kasser, fagforeninger og AOF.

INCITAMENTER TIL MARKEDSEKSPANSION I AF

Imidlertid indebar den store vækst i markedet, at AF ikke som tilsigtet afgrænsede anvendelsen af andre aktører til særlige målgrupper, hvor andre aktører havde en særlig sagkundskab, men brugte dem som en mere generel aflastning af AF. AF fik med reformen betydelige økonomiske incitamenter til en omfattende anvendelse af andre aktører. Således blev AF på den ene side presset af faldende driftsbevillinger i en situation, hvor ledigheden steg, og på den anden side fik AF lov til at købe sagsbehandlingsydelser fra andre aktører ved hjælp af en relativ rigelig aktiveringsbevilling. Der var ikke tilsvarende muligheder for at udvide AF's egen driftsbevilling. Markedseksansionen godkendtes af Arbejdsmarkedsstyrelsen gennem aftaler med de regionale arbejdsmar-

kedsråd og årsrapporter for arbejdsformidlingen, idet anvendelsen af andre aktører dog varierede meget mellem regionerne.

SOM REGEL UDBUD, MEN FOR LIDT RESULTATHONORERING

Selv om de fleste regioner som krævet kun benyttede andre aktører efter forudgående udbud, har en mindre gruppe også købt ydelser uden udbud. Desuden levede en del aftaler ikke op til reformens krav om, at andre aktører skulle honoreres efter deres resultater med hensyn til beskæftigelseeffekter.

Efter at Arbejdsmarkedstyrelsen havde fået foretaget en erfaringsopsamling vedrørende anvendelse af andre aktører i 2004 (Rambøll Management, 2004), skiftede regeringen kurs med en firpunktshandlingsplan for anvendelsen af andre aktører midt i 2005. Hermed indskærpedes det, at andre aktører ikke må anvendes til generel aflastning, men kun til særlige målgrupper. Og andre aktører måtte ikke længere anvendes til minimumskontaktforløb, men kun til længere, intensive forløb i kombination med aktivering. Der indførtes også en ny betalingsmodel, hvorefter andre aktører skulle honoreres efter deres resultater. På grund af indgåede aftaler kunne den nye handlingsplan først gradvist implementeres i perioden 2005 til 2007.

LANGSOMME KURSSKIFT VED UDLICITERING

Dette viser, at muligheden for et hurtigt kursskifte i indsatsen er begrænset ved brug af andre aktører, idet de indgåede aftaler kun kan ændres på længere sigt, end hvis opgaverne løses i offentligt regi inden for et hierarki. På den anden side blev volumen i indsatsen hurtigt påvirket i nedadgående retning, så brugen af andre aktører var næsten halveret i slutningen af 2006, hvor vi har undersøgt markedet og andre aktørers indsats. Efter strukturreformens gennemførelse og afholdelsen af nye rammeudbud henvistes kun omkring 15 pct. af de forsikrede ledige til andre aktører indtil medio 2008, hvorefter niveauet er faldet yderligere til ca. 11 pct. i 4. kvartal af 2008. Dermed er den relative anvendelse af andre aktører faldet til en fjerdedel af topriveauet i 2005.

BLØDERE SAGSBEHANDLING OG STØRRE KUNDEORIENTERING

Andre aktører gør en forskel i forhold til beskæftigelsesindsatsen, men på en anden måde, end man havde forventet. De har en 'blødere' tilgang til de ledige end den mere håndfaste regulering, der er intentionen i flere i arbejde-reformen, og som i højere grad praktiseres af AF og kommunerne. Andre aktører anvender også mere bløde sagsbehandlerstile i samspillet med de ledige end AF og kommunerne i forhold til graden af formalisme, tvangsorientering og professionel distance. Vi vurderer, at denne blødere indsats hænger sammen med, at andre aktører opfatter både de bestillende myndigheder og de ledige som kunder, og at det derfor kan være vanskeligt at udvikle et godt kundeforhold til ledige, samtidigt med at man regulerer og kontrollerer dem indgående.

SKUMMES FLØDEN MINDRE HOS ANDRE AKTØRER?

Til gengæld synes andre aktører at benytte sig mindre af mestringsstrategier, end det er tilfældet i staten og kommunerne. Det er strategier, hvor frontpersonalet 'skyder genvej' i forhold til kravene for at udligne en oplevet kløft mellem krav til dem og de tilstedeværende ressourcer. Således synes andre aktører i mindre grad at skumme fløden blandt de ledige end de offentlige sagsbehandlere, når man sammenligner disse forskellige sagsbehandlergruppers beskrivelse af deres adfærd. Det indebærer, at front-personalet hos andre aktører ikke i så høj grad opprioriterer de stærke ledige i forhold til de svage, som det er tilfældet for de offentlige sagsbehandlere. Dette analyseresultat går i modsat retning af en del forventninger i udliciteringslitteraturen både generelt og i relation til udlicitering af beskæftigelsesydelse (Bredgaard & Larsen, 2006), ligesom det går imod opfattelserne hos AF's regionschefer og kommunernes forvaltningschefer.

Vi vurderer imidlertid, at en anvendelse af andre aktører til særlige målgrupper med specielle behov, som forudsat i 'Flere i arbejde' og i regeringens senere firpunktshandlingsplan, alt andet lige vil reducere mulighederne for, at andre aktører kan skumme fløden, sammenlignet med en situation, hvor AF og kommunerne anvender andre aktører mere generelt til meget brede kategorier af ledige for at blive aflastet.

BILLIGERE AKTIVERINGSTILBUD HOS ANDRE AKTØRER

I valget mellem forskellige aktive tilbud til de ledige synes andre aktører, at være mere omkostningsbevidste og vælge billigere tilbud end AF og kommunerne. Til gengæld bruger andre aktører mere virksomhedsrette- de tilbud end kommuner og AF.

... MEN ANDRE AKTØRER ER DYRERE

Selv om andre aktører ved at vælge billig aktivering kan reducere deres egne omkostninger (i det omfang de selv skal betale for aktiveringen), ser brugen af andre aktører ud til at forøge det offentliges omkostninger. Dette er klart dokumenteret vedrørende AF's brug af andre aktører. Mens regeringen – ligesom en stor del af udliciteringslitteraturen – havde forventet en mere effektiv opgaveløsning ved udlicitering af opgaver til andre aktører, synes disse aktører i virkeligheden at have været langt dyrere end staten pr. betjent ledig. Bemandingen hos andre aktører var ganske vist ikke væsentligt forskellig fra kommunernes og AF pr. ledig. Alligevel var enhedsomkostningerne pr. ledig hos andre aktører langt større end hos AF selv. De fleste af AF's regionschefer og de kommunale forvaltningschefer, der har erfaringer med inddragelse af andre aktører, vurderede ligeledes, at anvendelsen af andre aktører var for dyr.

LANGT STØRRE OMKOSTNINGER TIL SAGSBEHANDLING END FØR

AF's samlede udgifter pr. ledig til drift og honorering af kontaktføreløb hos andre aktører steg med henholdsvis 41 og 81 pct. i 2005 og 2006 i forhold til AF's driftsudgifter i 2002. Derfor har indførelsen af kontaktføreløbet og inddragelsen af andre aktører heri reelt medført en langt større administration end tidligere, og væksten fandt i overvejende grad sted hos andre aktører.

Selv om andre aktører honoreres over AF's aktiveringsbevilling, er de samlede aktiveringsomkostninger ikke steget, men faldet efter flere i arbejde-reformen. Faldet er større, end man havde forventet og planlagt som følge af reformens mindre fokus på aktivering.

KRITISKE VURDERINGER AF ANDRE AKTØRER HOS KOMMUNER OG ISÆR AF

AF's regionschefer og de kommunale forvaltningschefer, der havde erfaringer med at anvende andre aktører, forholdt sig relativt kritisk til andre aktører i vores survey i 2006. I betragtning af den omfattende brug AF har gjort af andre aktører, virker det paradoksalt, at de fleste regionschefer vurderer, at den eneste fordel, AF har opnået derved, er øget fleksibilitet, mens de ikke finder, at der er opnået fordele med hensyn til en række andre mere centrale mål bag reformen. De fleste synes derimod, at der har været en række ulemper, i form af at den administrative belastning ved at udarbejde udbudsmateriale er voldsom, at andre aktører er for dyre, og at de opprioriterer stærke klienter i forhold til de svage.

De fleste af de kommunale forvaltningschefer, der har anvendt andre aktører, er lidt mere positive i deres vurderinger af andre aktører end AF's regionschefer, men også blandt de kommunale chefer synes de færreste at have oplevet flere af de fordele ved andre aktører, der var forventet med reformen.

Nu er cheferne for disse brugermyndigheder næppe uvildige i deres vurdering af andre aktører, som jo ikke kun er hjælpere, men også konkurrenter, der kan udgøre en alvorlig trussel mod chefernes egne forvaltninger. Men cheferne opfatter ikke inddragelsen af andre aktører som en ubetinget succeshistorie, og der er næppe grund til at forvente, at de vil arbejde for en øget anvendelse, medmindre de gives ekstraordinære incitamenter. Der er endnu større skepsis blandt de kommunale forvaltningschefer, der endnu ikke har haft erfaringer med andre aktører. Derfor er der næppe grund til at forvente, at disse vil virke som en dynamo for en mere omfattende udlicitering af beskæftigelsesydelse i kommunerne.

DÅRLIGERE OG DYRERE IMPLEMENTERING HOS ANDRE AKTØRER

Ud fra vores analyse på basis af dataindsamling i 2005-2006 synes anvendelsen af andre aktører til kontaktførelse samlet ikke at have levet op til de politiske forventninger i flere i arbejdsreformen om en bedre og mere effektiv beskæftigelsesindsats. Vi har desværre ikke haft adgang til data, der kan vise, om andre aktører skaffer bedre beskæftigelseseffekter end staten og kommunerne. Det er bemærkelsesværdigt, at der endnu ikke er offentliggjort analyser, der sammenligner beskæftigelseseffekter af

brug af andre aktører sammenlignet med offentlig opgavevaretagelse, selv om reformen nu har virket i 6 år.

Vi kan derimod sammenligne sagsbehandlingen hos andre aktører, AF og kommunerne og må konstatere, at andre aktører i mindre omfang levede op til kravene i flere i arbejde-reformen end AF og kommunerne. De var mere 'bløde' i gennemførelsen af reformens regulerende elementer i forhold til de ledige, formentligt fordi det er en del andre aktørers strategi, at de ledige skal behandles som kunder. Det kan være ud fra et forskelligt udgangspunkt, fx en decideret kundeorientering hos private virksomheder og en medlemsorientering hos andre aktører, der er tilknyttet fagbevægelsen.

Nogle vil måske mene, at det er mindre væsentligt, om andre aktørers sagsbehandling er blødere end statens og kommunernes, hvis blot andre aktører opnår bedre beskæftigelseseffekter. Men for det første er det endnu ikke dokumenteret, at andre aktører faktisk opnår bedre beskæftigelseseffekter, når man kontrollerer for forskelligt klientel. For det andet er andre aktører også bundet af lovgivningens krav til sagsbehandlingens karakter, selv om regeringen lagde vægt på, at andre aktører skulle have store frihedsgrader i tilrettelæggelsen af deres indsats. For det tredje ville eventuelt bedre beskæftigelseseffekter hos andre aktører med anvendelse af andre og blødere metoder end foreskrevet i flere i arbejde-reformen undergrave rationalet i flere i arbejde-reformen. Reformen forudsætter jo, at der opnås bedre beskæftigelseseffekter ved hjælp af en mere håndfast regulering af de lediges adfærd i form af klarere fokus på job, jobsøgning, kontrol og sanktioner. Hvis andre aktører har kunnet opnå bedre beskæftigelseseffekter med blødere metoder, hvorfor skal kommunerne og AF så tvinges til en så håndfast linje over for de ledige?

Derfor er det vigtigt, at der stilles samme retlige krav til andre aktørers sagsbehandling, som der stilles til statslig og kommunal beskæftigelsesindsats. Først fra 2008 er andre aktører blevet pålagt samme indberetningspligt, når ledige udebliver fra aktivering uden nogen gyldig grund, som gælder for staten og kommunerne.

Det er også vigtigt, at der føres tilsyn med, at andre aktører overholder lovgivningens krav til sagsbehandlingens karakter. Et sådant tilsyn med visse dele af sagsbehandlingen, herunder rettidighed, aktiveringsgrader, redskabssammensætning og bonusudbetalinger, blev da også påbudt med regeringens handlingsplan i 2005 (Rigsrevisionen, 2008). Endeligt er

det vigtigt, at beskæftigelseseffekterne af andre aktørers indsats snarest undersøges og sammenlignes med effekter af den offentlige indsats.

Andre aktører implementerer ikke kun lovgivningens krav dårligere i deres sagsbehandling. De er også betydeligt dyrere, end når i hvert fald staten selv afholder kontaktføreløb. Tilsvarende vurderer langt de fleste regionschefer for AF og en stor del af de kommunale forvaltningschefer, der har brugt andre aktører, at de andre aktører har været for dyre.

Det kan derfor umiddelbart undre, at andre aktører i en periode er blevet anvendt i så stort omfang – især hos AF. Det skyldes formentlig en betydelig interesse i en markedseksponering hos de centrale beskæftigelsesmyndigheder. Denne ekspansion blev stærkt understøttet af en anvendelse af helt særlige økonomiske incitamenter i forhold til AF, som kan minde om en subsidiering af AF's anvendelse af andre aktører. Det skete ved, at udgifterne til andre aktørers kontaktføreløb skulle afholdes af relativt rigelige aktiveringsmidler, så anvendelsen ikke gik ud over AF's egen drift. Det fik imidlertid den konsekvens, at andre aktører for at aflaste AF blev anvendt til mere almindelige grupper af ledige end tilsigtet med reformen. Regeringen har da også siden medio 2005 taget skridt til en mere begrænset anvendelse af andre aktører og en målretning af anvendelsen i forhold til målgrupper med specielle behov.

ER ANDRE AKTØRER BEDRE OG BILLIGERE I DAG?

Analyserne i denne rapport er et øjebliksbillede, som viser, hvordan inddragelsen af andre aktører fungerede i 2005-2006 umiddelbart før strukturreformen. Regeringen og de centrale beskæftigelsesmyndigheder søgte imidlertid fra medio 2005 at ændre på en del af de forhold, hvor det havde knebet med at inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen på en måde, som indfrie krav og intentioner i flere i arbejdsreformen. Med regeringens handlingsplan fra medio 2005 indskærpedes, at andre aktører:

- kun skulle anvendes til målgrupper med særlige behov
- ikke måtte bruges til at afholde minimumskontaktføreløb, idet der skulle være tale om sammenhængende forløb

- skulle honoreres efter en fælles betalingsmodel, som altid indebar resultathonorering
- skulle udsættes for et systematisk tilsyn med overholdelsen af lovgivningens krav og effekter.

Som det er fremgået af rapporten, gennemførtes der relativt hurtigt en reduktion i anvendelsen af andre aktører i AF, mens implementeringen af de øvrige tiltag kun kunne implementeres gradvist på grund af gældende aftaler. Først i forbindelse med strukturreformen blev der afholdt nye rammeudbud. Derfor afspejler analyserne i denne rapport en situation, hvor en række af de nye tiltag kun var implementeret i relativt lille grad.

Siden er reglerne for inddragelsen af andre aktører ændret yderligere på et par centrale punkter:

- Landsdækkende udbudsrunder har afløst de tidligere regionale udbud bl.a. for at reducere det administrative besvær ved udbudsudarbejdelse.
- Andre aktører har fra 2008 fået mulighed for myndighedsoverdragelse, så de bl.a. selv kan færdiggøre jobplaner, ligesom andre aktører nu er omfattet af samme regler vedrørende indberetning af lediges udeblivelse fra aktivering uden gyldig grund.
- I de gennemførte Service- og LVU-udbud krævedes desuden, at de henviste ledige i gennemsnit skal være aktiverede i minimum 40 pct. af tiden hos anden aktør, samt at de lediges minimumsrettigheder overholdes.

Tilsyneladende indførtes aktiveringskravet for at modvirke, at andre aktører skummer fløden og lader de svageste ledige i stikken. Aktiveringskravet skal sikre disse klienter en vis opmærksomhed.

Da vores dataindsamling afsluttedes umiddelbart før strukturreformen, kan vi naturligvis ikke vurdere, i hvilket omfang alle disse regelrevisorer har medført ændringer i indsatsen og produktiviteten. Deloitte Business Consulting A/S har imidlertid i december 2008 for Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemført en evaluering af brugen af anden aktør under Service- og LVU-udbuddene i perioden 1. januar 2007 til 1. juli 2008 (Deloitte, 2008). Det er konsulentfirmaets vurdering, at de to landsdækkende udbud fungerer tilfredsstillende, at konkurrencen er skærpet

og har: ”lagt et ekstra pres på priserne, som er faldet betydeligt i forhold til tidligere – uden at jobcentrene generelt set har oplevet en forringet kvalitet. Det er således firmaets konklusion, at jobcentrene generelt set har fået den samme kvalitet til færre penge” (Deloitte, 2008: 4), og at andre aktører generelt set lever op til deres forpligtelser. Dog ligger aktiveringsgraden stadig en del under de krævede 40 pct., men den er stignende.

Desværre kniber det imidlertid med dokumentationen for en del af disse påstande. Om kvalitetsudviklingen har konsulentfirmaet spurgt jobcentrene således: ”Oplever du, at anvendelsen af Serviceudbuddet i forhold til tidligere udbud har ført til en ændret kvalitet i ydelserne fra andre aktører til en given pris?”, og der er spurgt tilsvarende til LVU-udbuddet. For de to udbud svarer imidlertid kun henholdsvis 7 og 11 pct. af jobcentrene, at kvaliteten af ydelserne til en given pris er blevet bedre (mens godt halvdelen finder den uændret, og 16 og 11 pct. finder den forringet). Alligevel konkluderer Deloitte, at jobcentrene gennem rammeudbuddene har fået samme kvalitet til en lavere pris end tidligere. Rent logisk indebærer dette, at jobcentrene skulle have opnået et mere gunstigt forhold mellem pris og kvalitet, hvilket svarer til en bedre kvalitet til en given pris.

Deloitte vurderer skyldes tilsyneladende, at firmaet vurderer, at priserne for anden aktørs ydelser er faldet markant under begge udbud i forhold til tidligere runder. Der henvises til firmaets interviewundersøgelser blandt jobcentre og andre aktører og en bekræftelse af det oplyste prisfald fra Arbejdsmarkedsstyrelsen og Jobrådgivernes Brancheforening, men denne oplysning er ikke nærmere dokumenteret, fx med svarfordelinger eller prissammenligninger over tid. Selv om oplysningen måtte være korrekt, kan det imidlertid ikke konkluderes, at jobcentrene oplever uændret kvalitet til lavere priser, da de jo eksplicit er blevet spurgt ”om ændringer i kvaliteten *til en given pris*” (vores fremhævning). Som nævnt har jo kun omkring en tiendedel af jobcentrene fundet, at de har fået mere kvalitet til en given pris.

Arbejdsmarkedsstyrelsen offentliggør hvert år andre aktørers effektive enhedsomkostninger pr. person pr. helårskontaktforløb. Fra 2004 har disse enhedsomkostninger ifølge styrelsen udviklet sig som i tabel 1.1. (Årsrapport 2007). Det skal bemærkes, at denne opgørelse omfatter alle forløb under andre aktører og således flere forløb end dem, der hører under Service- og LVU-udbuddene, som Deloitte har evalueret.

Som det ses, er enhedsomkostningerne ikke faldet, men steget efter strukturreformen fra 2007. Det kan dog muligvis afspejle, at indsatsen er blevet mere koncentreret omkring målgrupper, som har så særlige behov, at der er behov for en mere intensiv indsats i en given deltageruge end tidligere. Vi må blot fastholde, at markante prisfald med de nye rammeudbud ikke er dokumenteret.

TABEL 1.1

Andre aktørers effektive enhedsomkostninger i kr. pr. person ved helårskontaktforløb.

År	Enhedsomkostninger i kroner
2004	10.734
2005	8.227
2006	18.239
2007	20.090 ¹

1. Beløbet omfatter kun omkostninger for den statslige del af jobcentrene. Beløbet for pilot-jobcentre er anslået til 20.333, men er omfattet af en betydelig usikkerhed.

Kilde: *Årsrapport 2007. Jobcenter. Beskæftigelsesindsats i statslige jobcentre*, Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2008.

Deloitte (2008) dokumentation af, at andre aktører generelt set lever op til deres forpligtelser, er også svag. Firmaets vurdering bygger på, at 39 pct. af de adspurgte jobcentre erklærer sig enige i følgende udsagn: ”Andre aktører lever generelt op til deres forpligtelser”. 36 pct. er hverken enige eller uenige, mens 26 pct. er meget uenige eller uenige. Slet ingen er meget enige eller svarer ’ved ikke’.

En anden og mere rimelig udlægning af tabeloplysningerne er, at slet ingen jobcentre er meget enige i, at andre aktører generelt lever op til deres forpligtelser, og at kun et mindretal er enige i, at de lever op til deres forpligtelser. Alle jobcentre har jo erfaringer med andre aktører og er vel i stand til at vurdere, om de lever op til deres forpligtelser, når jobcentrene køber ydelser af dem og fører tilsyn med dem. Ingen svarer ’ved ikke’. For os at se, viser analysen, at jobcentrene har en relativ lunken vurdering af andre aktørers adfærd også på dette område og tidspunkt.

Deloitte anfører desuden på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse af jobcentrene, at langt den hyppigste baggrund for, at jobcentrene henviser ledige til en anden aktør, er, at det giver øget fleksibilitet i

forhold til ressourcestyring. Dette anføres af 47 pct. af jobcentrene. Som fremhævet tidligere i denne rapport er det betænkeligt i forhold til intentionerne i flere i arbejde-reformen og regeringens senere handlingsplan fra 2005, at øget fleksibilitet er det hyppigste formål med at inddrage andre aktører. Dette formål indikerer nemlig, at jobcentret i princippet lige så godt selv kunne have varetaget denne indsats, men at det på det givne sted og tidspunkt er mere praktisk at lade en anden aktør gøre det. Først som den næsthøypigste vigtigste bevæggrund til at inddrage andre aktører angiver 21 pct. af jobcentrene, at andre aktører vurderes at kunne levere en specialiseret indsats over for konkrete målgrupper i udbuddet.

Det er muligt, at andre aktører nu fungerer bedre og/eller er billigere end før strukturreformen, men vi finder ikke dette tilstrækkeligt dokumenteret af Deloitte's evaluering eller Arbejdsmarkedsstyrelsens opgørelse af udviklingen i enhedsomkostninger for andre aktørers kontaktforløb.

ANBEFALINGER OG PERSPEKTIVERING

Vore undersøgelsesresultater kan give anledning til nogle overvejelser vedrørende formuleringen og implementeringen af den offentlige politik på området. Når andre aktører tilsyneladende både implementerer lovgivningens krav og intentioner i mindre omfang i deres sagsbehandling og er dyrere, bør den fremtidige anvendelse nøje overvejes. Ganske vist er fokus i indsatsen skiftet, siden vi indsamlede data i 2006, men det er også vigtigt, at den fremtidige anvendelse sker på baggrund af analyser og dokumenterede erfaringer vedrørende pris, overholdelse af sagsbehandlingskrav og effekter. Der er således behov for sammenlignelige analyser af priser, sagsbehandling og effekter af indsatsen hos andre aktører og jobcentrene. Sådanne analyser bør foretages for sammenlignelige målgrupper.

Der bør som udgangspunkt stilles samme krav til andre aktørers indsats, som der stilles til jobcentrenes arbejde. Det gør der vel også på de fleste områder, men tilsyneladende havde andre aktører mere lempelige krav end staten og kommunerne i reformens første 5 år med hensyn til reaktioner og indberetning af ledige, der udebliver fra møder og aktivering uden nogen gyldig grund. Fra 2008 er der dog indført samme regler for andre aktører, som gælder for de statslige og kommunale be-

skæftigelsesmyndigheder i jobcentrene. Og andre aktører kan nu få overladt myndighedsansvar.

Desuden bør der være en form for tilsyn med, om andre aktører overholder lovgivningens krav, hvilket dog også er blevet påbudt med regeringens handlingsplan fra 2005. Dette er navnlig nødvendigt, når lovgivningen stiller så mange proceskrav, som tilfældet er. Ud fra en lighedsbetragtning, navnlig i forhold til borgerne, må samme lovregler gælde og implementeres hos såvel offentlige som private aktører.

Men jo mere det er nødvendigt at overvåge arbejdsprocesserne for at sikre lovmedholdelighed, desto mindre egner opgaverne sig til at blive udført via et marked. Udlicitering må således forventes at være mest oplagt, når det er målelige resultater, der tæller, og ikke processen, der frembringer dem. Hvis kontrollen alene kan baseres på effektmåling, lettes kontrolopgaven betydeligt, hvorimod det formentligt er lettere at overvåge og kontrollere overholdelsen af proceskrav i et offentligt hierarki.

For at afprøve nye former for sagsbehandling, kontakt og indsats kan dispensationsmuligheder for såvel andre aktører som jobcentre være værd at overveje, men sådanne dispensationer bør være eksplicite og begrundede, og effekten af nye metoder bør undersøges og sammenlignes med den sædvanlige indsats, så indsatsen kan blive mere evidensbaseret.

Der er imidlertid også mulighed for at opnå en større grad af evidensbaseret selv uden formelle dispensationer. Vi har set, at andre aktører i praksis foretager en beskæftigelsesindsats, der er blødere end kommunernes og AF's indsats. Det fremgår ligeledes af såvel denne som af tidligere rapporter i dette forskningsprojekt (Stigaard et al., 2006; Beer et al., 2008), at der er betydelige variationer ikke kun mellem statens, kommunernes og andre aktørers beskæftigelsesindsats, men også inden for hver af disse grupper. Der er derfor god grund til at undersøge, om de lokale myndigheder og andre aktører, der i størst omfang implementerer flere i arbejde-reformens krav om bl.a. håndfaste krav over for og kontrol af de ledige, opnår bedre eller dårligere beskæftigelsesresultater end de myndigheder og aktører, der leverer en 'blødere' indsats.

Undersøgelserne har vist, at store dele af de kommunale og statslige sagsbehandlere og en mindre del af deres ledere og af kommunalpolitikere er skeptiske over for nogle af de 'hårde' elementer i flere i arbejde-reformen. Det bør afprøves empirisk, om regeringen eller disse

personalegrupper, lokalpolitikere og andre aktører har ret i deres opfattelse af, hvad der faktisk er den mest effektive indsats til bekæmpelse af ledighed. Den forventede stigende ledighed gør dette evidensbehov endnu mere påtrængende. Indsatsen varierer også på en række andre dimensioner, hvor effekterne vil være relevante at få undersøgt.

Finansieringen af andre aktørers kontaktførelse og jobplanudarbejdelse bør normalt ske over de pågældende myndigheders driftsbevilling, da varetagelsen af driftsopgaver i offentligt og privat regi er og bør være substituerbare. Når offentlige myndigheder får løst driftsopgaver, de ellers selv skulle løse over deres driftsbevilling, bør de naturligvis også finansiere ekstern leverance af sådanne ydelser over driftsbevillingen. Ellers er der tale om en form for subsidiering af markedet, som vil give de offentlige beskæftigelsesmyndigheder et stort incitament til at sænke produktiviteten eller bruge større dele af driftsbevillingen til andre formål.

De eksisterende regler for anvendelse af andre aktører tillader som nævnt ikke, at andre aktører anvendes som en buffer, der udvides og indskrænkes i takt med udsving i bl.a. konjunkturer. Dermed afskæres imidlertid en brug, som er meget udbredt på andre offentlige opgaveområder i forbindelse med udlicitering (Pallesen, 2004; 2006; Meier & O'Toole, 2004).

I betragtning af, hvor vanskeligt det erfaringsmæssigt er at udvide og navnlig indskrænke offentligt personale ved udsving i opgavernes omfang bl.a. som følge af konjunkturer eller demografiske ændringer, kan andre aktører under visse betingelser med fordel anvendes som en buffer, der skaber øget fleksibilitet. Den omfattende reduktion i anvendelsen af andre aktører, der skete i relativ stilhed fra medio 2005 til 2007 ville have været langt vanskeligere at gennemføre, hvis der havde været tale om offentligt personale. Det ville i hvert fald næppe være gået stille af! En afgørende betingelse for at anvende andre aktører som buffer bør dog være, at disse aktører finansieres over driftsbevillingen, og at de er konkurrencedygtige, hvad angår pris og kvalitet, hvilket dog næppe var tilfældet ved AF's omfattende anvendelse af andre aktører i 2003-2005.

Strukturreformen er på beskæftigelsesområdet præget af en stor tillid til andre aktørers indsats. Således har regionsdirektøren mulighed for at indstille til beskæftigelsesministeren, at et jobcenter med dårlige præstationer skal overlade sine driftsopgaver til en anden aktør. Denne undersøgelse giver imidlertid ikke belæg for, at andre aktører i alminde-

lighed implementerer beskæftigelseslovgivningen bedre eller til mere konkurrencedygtige priser end offentlige myndigheder. Som nævnt er der os bekendt ikke hidtil publiceret nogen analyser, som systematisk sammenligner effekter af andre aktørers, statens og kommunernes virksomhed med kontrol for eventuelle forskelle i klientel. Hvis et eller flere jobcentres opgaver skal overlades til andre aktører, bør det derfor først ske efter en nøje analyse af de pågældende andre aktørers beskæftigelses-effekter og enhedsomkostninger.

Flere statslige og kommunale chefer og også forskere har udtrykt frygt for, at andre aktører skummer fløden ved at opprioritere de mest ressourcestærke ledige, som er lettest at få i arbejde og nedprioriterer eller 'parkerer' svage ledige. Tilsyneladende deles denne frygt også af de centrale beskæftigelsesmyndigheder. Deloitte (2008) anfører, at det bl.a. var for at undgå, at andre aktører skummer fløden som følge af de økonomiske incitamenter ved den indførte betalingsmodel med resultathonorering, at der i Service- og LVU-udbuddene fastsattes et krav om, at de ledige mindst skal aktiveres 40 pct. af tiden hos andre aktører.

Vores sammenligninger af sagsbehandleradfærd hos andre aktører, kommunerne og staten tyder imidlertid på, at denne frygt er uberegtiget, idet konsulenterne hos andre aktører ikke skummer fløden mere, men mindre, end de offentlige sagsbehandlere. Kritikere af andre aktørers klientprioriteringer overser formentligt, at også offentlige sagsbehandlere skummer fløden (Lipsky, 1980; Winter, 2002; Heinesen et al., 2004).

Da vi gennemførte interview hos andre aktører var resultathonoreringen af dem dog relativt beskedent, hvorimod denne har fået langt større vægt med indførelsen af ny betalingsmodel efter strukturreformen. Andre aktører har således alt andet lige nu fået større incitamenter til at skumme fløden.

Imidlertid er anvendelsen af mestringsstrategier, afværgemekanismer eller skumme fløde-strategier ikke nødvendigvis altid dysfunktionel. De kommuner, hvor sagsbehandlerne i integrationslovens første år brugte relativt mange mestringsstrategier eller afværgemekanismer – herunder skumning af fløden – fik flere flygtninge og indvandrere integreret på arbejdsmarkedet end andre kommuner i løbet af de første 1½ år (Heinesen et al., 2004; Winter, 2005).

Dette resultat kan dog ikke uden videre generaliseres. Måske har det været så vanskeligt at få flygtninge og indvandrere i beskæftigelse, at

en indledende satsning på de mest ressourcestærke kan fungere som murbrækkere for andre. Vejle Kommune har tilsyneladende med succes gennemført en integrationsstrategi efter en sådan bevidst prioritering, hvor man startede med de mest ressourcestærke etniske minoriteter og så gradvis tog sig af de svagere grupper. En anden mulig implikation af dette forskningsresultat er, at der ofte vil være et dilemma mellem mængden af succes og fordelingen af succes.

Som det fremhæves af Deloitte (2008) på basis af interview med jobcentre og andre aktører, har det indførte 40-procents-aktiveringskrav i Service- og LVU-udbuddene betydelige negative bivirkninger, da det for en del ledige kan hæmme opfyldelsen af flere i arbejde-reformens mål om at vælge den kortest mulige vej til job. Her kan aktivering under tiden være en omvej.

Vi vil anbefale, at man overvejer andre strategier. For det første kan det undersøges, om andre aktører i dag skummer fløden mere end jobcentrene, når man kontrollerer for klientel.² For det andet kan andre aktørers mulighed for at skumme fløden reduceres, når der laves aftaler for specifikke svage målgrupper. I så fald kan andre aktører have stærkere incitamenter til at undgå at skumme fløden end jobcentrenes sagsbehandlere, som jo oftest har mulighed for at prioritere mellem alle målgrupper. Endelig kunne 40-procents-aktiveringskravet reduceres til kun at gælde for afgrænsede relativt svage ledige med stor risiko for langtidsledighed, eller aktiveringskravet kunne reduceres til at omfatte en mindre andel af tiden (jf. også Deloitte, 2008).

Undersøgelsen rejser også nogle *forskningsmæssige* perspektiver. Hvor den forskningsmæssige interesse hidtil har været størst vedrørende effekter og omkostninger ved udlicitering (bl.a. Heinrich, 2000; Andersen & Blegvad, 2004; 2006), fokuserer denne undersøgelse på forskelle i adfærd, produktivitet og omkostninger hos private og offentlige serviceleverandører (se dog også Birkler & Nielsen, 2008). Analysen kan på ingen måde bekræfte de dominerende resultater af mange undersøgelser af udlicitering af offentlige opgaver; at udlicitering giver en mere effektiv opgaveløsning (Blom-Hansen, 2002). Disse undersøgelser er dog i hel overvejende grad foretaget vedrørende udlicitering af relativt tekniske

2. En sådan undersøgelse bør foretages for andre grupper af ledige end dem, der er omfattet af Service- og LVU-udbudene, da andre aktører jo skal opfylde 40-procents-aktiveringskravet for disse grupper, hvilket formodes at modvirke skumning af fløden.

opgaver, som er relativt lette at specificere. Omvendt kan undersøgelsen heller ikke uden videre tages til indtægt for, at udlicitering af sagsbehandlingsopgaver ikke egner sig til udlicitering. Der er en række specifikke forhold, der gør sig gældende på dette beskæftigelsespolitiske sagsområde.

For det første omfatter beskæftigelsesområdet ikke kun serviceforanstaltninger, men har også en række regulerende elementer. Der skal stilles krav til de ledige vedrørende bl.a. jobsøgning og aktivering, ligesom arbejdsmarkedets behov skal prioriteres over den lediges egne ønsker ved tilrettelæggelsen af indsatsen, og der skal foretages en kontrol af de lediges rådighed og deltagelse i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Det har her knebet med at implementere en række af disse regulerende elementer hos andre aktører.

Måske egner private aktørers større kundeorientering sig bedre til at levere service end til adfældsregulering, jf. også tilsvarende erfaringer på ældreområdet, hvor en mindre undersøgelse af private leverandører af pleje og praktisk bistand i hjemmet har fundet, at disse leverandører er bedre til at levere service end til at stille krav til de ældre for at gøre dem mere selvhjulpne (Eskelinen et al., 2004). På den anden side viser amerikanske undersøgelser, at private leverandører af beskæftigelsesindsats til sociale klienter kan gøre vidtstrakt brug af sanktioner, bl.a. i fravær af andre egnede redskaber, som sagsbehandlerne kan betjene sig af (bl.a. Soss et al., 2008). Der er således behov for yderligere forskning i, hvordan udlicitering påvirker udførelsen af såvel service- som reguleringsopgaver på velfærdsområdet.

For det andet er der ved inddragelsen af andre aktører på det statslige område anvendt helt særlige økonomiske incitamenters af subsidielignende karakter, der har stimuleret en stor markedsopbygning, men absolut ikke omkostningsbevidsthed i valget mellem offentlig og privat opgaveløsning. Dette begrænser stærkt generaliseringsmulighederne – især med hensyn til omkostningerne ved at anvende andre aktører og mulighederne for at opbygge et marked.

Det er besynderligt, at AF's regionschefer og de kommunale forvaltningschefer, der har erfaringer med at bruge andre aktører, på den ene side finder, at der er tilstrækkelig konkurrence mellem udbydere, og på den anden side mener, at andre aktører er for dyre. Én mulighed er, at private leverandører slet ikke kan levere disse sagsbehandlingsydelser så billigt som det offentlige. En anden mulighed er, at der ikke er lagt afgø-

rende vægt på forholdet mellem kvalitet og pris ved køb af ydelser fra andre aktører. Det kan, især i AF, skyldes økonomiske incitamenter til alligevel at anvende andre aktører til aflastning til grupper af ledige, der er lettere at betjene, end de målgrupper, der oprindeligt lå til grund for aftalerne, eller det kan være på grund af politiske, ideologiske ønsker om at fremme markedsløsninger uanset omkostningerne derved.

For det tredje forstyrres billedet af, at regelgrundlaget for anvendelse af andre aktører har specificeret, at andre aktører ikke må bruges som buffer i forhold til AF's almindelige klientel. Som tidligere nævnt er det ellers en brug af udlicitering, som er almindelig på andre offentlige opgaveområder, og som der kan være betydelige fordele forbundet med. Alligevel er andre aktører i et vist omfang blevet brugt som en sådan buffer i nogle AF-regioner, men virkningen heraf sløres af de betydelige incitamenter, AF har haft til en ringe grad af omkostningsbevidsthed.

Der er derfor behov for mere forskning, hvor pris og kvalitet ved opgaveløsning i offentligt og privat regi sammenlignes. Det ville i den forbindelse være interessant at belyse disse forhold i forbindelse med kommunernes anvendelse af andre aktører, hvor incitamenterne formentligt har været anderledes end i AF.

Et andet interessant område er sammenligning af pris og kvalitet ved offentlig og privat leverance af offentlige sygehusydelse, hvor en del debattører har hævdet, at enhedsomkostningerne er større ved brug af private speciallæger og hospitaler end på de offentlige sygehuse. En nylig undersøgelse finder, at tyske private forprofit- og nonprofithospitaler har en klart mindre produktivitet end offentlige sygehuse, men dette synes også at hænge sammen med den konkrete udformning af incitamentssystemer, hvor private hospitaler blev belønnet for lange liggetider (Frohloff, 2007). På et lignende område, børnetandpleje, finder Andersen og Blegvad (2004; 2006) imidlertid ingen forskelle i kvalitet og enhedsomkostninger mellem private og offentlige leverandører, men mener, at konkurrencen mellem dem formentligt har fremmet begge dele.

INDLEDNING

Inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er en interessant nydannelse. Hidtil har offentlige myndigheder i overvejende grad selv stået for produktionen af offentlige velfærdsydelser, når man ser bort fra udlicitering af en mindre gruppe af relativt teknisk prægede ydelser, som fx vejanlæg og -vedligeholdelse, kollektiv transport, rengøring, kantinedrift og brandslukning. Men med flere i arbejde-reformen inddrages både private og konkurrerende offentlige myndigheder i opgaveløsningen af opgaver, der er nærmere på velfærdsstatens maskinrum, idet reformen tilsigter udlicitering af sagsbehandlings- og vejledningsopgaver på det beskæftigelsespolitiske område. Derfor har en analyse af inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen en mere generel principiel interesse, der rækker ud over beskæftigelsesområdet.

Denne rapport om andre aktørers beskæftigelsesindsats udarbejdes som en del af to sammenhængende og omfattende forskningsprojekter om implementering af beskæftigelsespolitik. I det første projekt undersøges implementeringen af beskæftigelsespolitik på markarbejderniveau – hvor frontmedarbejderne mødes med de ledige og virksomhederne i målgrupperne. Det undersøges i denne forbindelse, hvordan implementeringen af beskæftigelsespolitik afhænger af den måde, den er organiseret på. I det andet projekt undersøges betydningen af netværk for implementeringen af beskæftigelsespolitik med fokus på samspillet mellem kommunerne, Arbejdsformidlingen (AF) og andre aktører. Oplægget

til de to forskningsprojekter er udarbejdet af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, og er støttet af Beskæftigelsesministeriet og SFI. Projekterne ledes af forskningsprofessor Søren C. Winter, SFI, og gennemføres i samarbejde med professor Peter J. May fra Department of Political Science ved University of Washington samt en række forskningsassistenter, specialestipendiater og studentermedhjælpere ved SFI. Publikationer i forbindelse med de to projekter er omtalt i forordet.

Denne rapport fokuserer på implementeringen af beskæftigelsespolitik hos andre aktører – herunder i hvilket omfang anvendelsen af andre aktører lever op til flere i arbejde-reformens krav og intentioner, og om og på hvilken måde beskæftigelsesindsatsen hos andre aktører adskiller sig fra den offentlige indsats i AF og kommunerne. Formålet med rapporten er på basis af relativt beskrivende analyser at formidle viden om implementeringen af 'Flere i arbejde' i disse tre organisations typer til politiske og administrative myndigheder på området samt til offentligheden.

Hovedproblemstillingen for denne rapport om andre aktører er, i hvilket omfang anvendelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen over for arbejdsmarkedsparatte kontanthjælpsmodtagere og ledige dagpengemodtagere lever op til intentioner, forventninger og krav i flere i arbejde-reformen. Denne problemstilling belyses ved hjælp af fire delproblemstillinger:

1. Er det lykkedes at skabe det forventede marked for andre aktører i Danmark?
2. Udfører andre aktører en anden beskæftigelsesindsats end de offentlige myndigheder i kommuner og den statslige arbejdsformidling, og hvad betyder dette i givet fald for implementeringen af beskæftigelsespolitik, herunder især flere i arbejde-reformen?
3. Medfører inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen en større produktivitet?
4. Hvordan vurderes andre aktører og deres indsats af deres rekvisitter i AF og kommuner – samt af kommuner, der ikke anvender andre aktører?

Besvarelsen af disse problemstillinger er imidlertid ikke kun relevant i forhold til flere i arbejde-reformens intentioner, men belyser også nogle mere generelle problemstillinger vedrørende udlicitering af offentlige

opgaver og her specielt sagsbehandling. Den første delproblemstilling søges uddybet og besvaret i kapitel 4, den anden i kapitel 5, den tredje i kapitel 6 og den fjerde i kapitel 7. Der foretages en sammenfatning, konklusion og perspektivering i kapitel 1.

FLERE I ARBEJDE-REFORMEN OG ANDRE AKTØRER

Det er ikke nyt, at der anvendes eksterne leverandører af beskæftigelsesindsats i Danmark. Der har således været tradition for, at eksterne leverandører kunne levere aktiveringsydelser. Det gjaldt især fra indførelsen af den såkaldte ATB-/UTB-ordning fra 1988 under en borgerlig regering, hvor AF købte uddannelsestilbud fra forskellige uddannelsesinstitutioner, som var offentlige eller selvejende institutioner eller oplysningsforbund. Sådanne køb kunne ske med eller uden udbud (Jensen et al., 1991). Det fortsatte under Lov om Aktiv Arbejdsmarkedspolitik fra 1993 under SR-regeringen (Haahr & Winter, 1996; Larsen et al., 1996).

De første tilløb til brug af private leverandører i selve sagsbehandlingen i AF blev taget under SR-regeringen i 2001 med 'Den særlige formidlingsindsats', hvor der kunne anvendes andre aktører og resultat-aflønning i 10 ugers forløb med kontaktførelse, vejledning eller formidling for særlige målgrupper (Bredgaard & Larsen, 2006). Kort tid derefter blev SR-regeringen imidlertid afløst af VK-regeringen, som tog initiativ til flere i arbejde-reformen, der gennemførtes med et bredt politisk forlig i efteråret 2002. Reformen var dels en indholdsmæssig reform med et ændret fokus på beskæftigelsesindsatsen, dels en organisatorisk reform, som skulle sikre, at der kom langt flere andre aktører på banen i form af eksterne leverandører af sagsbehandling, klientkontakt og aktivering.

På den indholdsmæssige side søgte VK-regeringen med forliget at sikre en mere ensartet indsats over for forsikrede og ikke-forsikrede ledige via et indholdsmæssigt lovgrundlag, som i vid udtrækning var fælles. Med reformen skal der nu foregå en mere systematisk og ensartet vurdering af, hvor arbejdsmarkedsparat den enkelte ledige er. Indsatsen skal sikre de ledige den kortest mulige vej til et job. Aktiveringen må ikke være et mål i sig selv. Der skal være større fokus på job og jobsøgning i samtalerne med de ledige. Fokus i sagsbehandlingen skal drejes mere væk fra de lediges problemer og barrierer og over imod, hvilke ressourcer de har til at bestride et arbejde. Det øgede jobfokus skal desuden understøt-

tes af en hyppig og individuel kontakt med de ledige. Der skal føres en nøje test af og kontrol med, at de arbejdsmarkedsparate ledige nu også står til rådighed for arbejdsmarkedet.

På den organisatoriske side lagde reformen op til en betydelig inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen – ikke kun i aktiveringsindsatsen som hidtil, men nu også i sagsbehandlingen i forbindelse med samtaler med de ledige som led i det såkaldte kontaktføreløb. I kontaktføreløbet kræves som minimum kontakt med de ledige hver tredje måned, udarbejdelse af en jobplan, afgivelse af diverse aktive tilbud i ledighedsperioden samt opfølgning. Det blev i følgelovgivningen til flere i arbejde-reformen fastslået, at andre aktører med speciale i de rigtige tilbud til særlige målgrupper fremover i langt større omfang skal inddrages i hele beskæftigelsesindsatsen: I kontaktføreløbet, formidlingsarbejdet og gennemførelsen af arbejdsmarkedsrettede tilbud. Dette blev i regeringens handlingsplan for 'Flere i arbejde' begrundet med følgende:

AF og kommunerne vil aldrig alene kunne sikre fuld indsigt i alle hjørner af arbejdsmarkedet. AF og kommunen har således ikke en tilstrækkelig andel af alle typer ledige job på arbejdsmarkedet til alene at kunne foretage en effektiv matchning af ledige og ubesatte stillinger på landsplan. Der er således en række andre væsentlige rekrutteringskanaler, som varetages af andre aktører end AF og kommuner, som fremover skal inddrages målrettet i kontakt- og formidlingsindsatsen.

Denne begrundelse fremgår også specielt for AF i bemærkningerne til det lovforslag, der fulgte op på aftalen om 'Flere i arbejde' (L 61). Denne lovændring fulgtes senere op i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats (L 190, 2003). Af lovforslagets bemærkninger fremgik følgende:

Via markedsorientering og inddragelse af andre aktører er sigtet at tilbyde de ledige en individuel skræddersyet indsats, der fremmer den korteste vej til selvforsørgelse gennem ordinær uddannelse eller ordinært arbejde. Inddragelsen af andre aktører med specialiseret viden om bestemte delarbejdsmarkeder og særlige grupper af ledige, fx højtuddannede eller svage grupper, vil både være til gavn for den ledige og virksomhederne.

Lovgivningens hensigt med at inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er således, at de kun skal inddrages, hvor de har en særlig ekspertise i forhold til specielle målgrupper. Det betyder modsætningsvist, at andre aktører *ikke* skulle anvendes til at løse opgaver, som AF og kommunerne selv var i stand til at løse. Andre aktører skulle således ikke anvendes til generelt at aflaste AF og kommunerne eller til at give dem en øget fleksibilitet i form af en ekstra hånd, når der var spidsbelastning. Dette er vigtigt, da udlicitering, som vi skal se senere, ellers ofte anvendes i den offentlige sektor som en form for buffer, der lettere kan udvides og indskrænkes efter behov, end offentlige myndigheder kan regulere deres eget personaleforbrug, hvor ikke mindst indskrænkninger af personale ofte møder modstand (Pallesen, 2004, 2006; O'Toole & Meier, 2004).

Ifølge flere i arbejde-reformen kunne andre aktører være både store og små, og de kunne være både private firmaer (som fx vikarbureauer eller konsulentfirmaer), uddannelsesinstitutioner, a-kasser, faglige organisationer og foreninger. Aktørerne skulle slippes løs på et marked, hvor ”konkurrence, markedsprøvning og dokumenterede effekter skal gennemsyre både aktiveringsindsatsen og den almindelige jobformidling” (Regeringen, 2002a).

Der lagdes op til en betydelig metode- og valgfrihed med hensyn til valg af aktiviteter, dog er også andre aktører naturligvis bundne af lovgivningens krav til indsatsen og arbejdsprocesser, herunder jobfokus i indsatsen. På et enkelt punkt gav man dog andre aktører mere lempelige regler end kommuner og AF. Det drejer sig om reaktioner på lediges udeblivelse fra aftalte aktiviteter, herunder aktivering. Her skal kommunerne og AF skride ind straks ved første udeblivelse – kommunerne ved at trække i kontanthjælpen og AF ved at sende en såkaldt negativ underretning til den pågældende lediges a-kasse, som så skal foretage en rådighedsvurdering. I reformens første 5 år skulle den anden aktør ganske vist skriftligt meddele enten Arbejdsformidlingen eller kommunen, hvis personen ikke deltager i de aktiviteter, som den anden aktør tilrettelægger, eller hvis personen i øvrigt udviser en adfærd, der gør det vanskeligt for aktøren at varetage indsatsen over for personen. Imidlertid synes det anførte eksempel i vejledningen (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2005a) at indikere, at det først var nødvendigt for en anden aktør at sende medde-

lelsen, hvis den ledige *gentagne gange* undlod at møde op til aktiviteter indkaldt af den anden aktør.³ Først fra 2008, dvs. efter undersøgelsesperiodens udløb, skal andre aktører følge samme regler på dette område som staten og kommunerne.

AF's køb af kontaktforløbsydelse fra andre aktører skulle ske efter udbud (L 190, 2003), ligesom AF som hovedregel skulle anvende resultataflønning af andre aktører (L 61, 2002), en aflønning, som kunne differentieres efter, hvor langt de ledige er fra arbejdsmarkedet (Regeringen, 2002b). AF skulle inddrage andre aktører i mindst 15 pct. af forløbene. I forhold til kommunerne var der kun tale om henstillinger, når det gjaldt, hvorvidt og i hvilket omfang andre aktører skulle inddrages, og om der i givet fald skulle benyttes udbud. Dog skulle både kommunerne (L 190, 2003) og AF-regionerne fremlægge deres egne enhedsomkostninger, "således at konkurrencevilkår og omkostningsforhold bliver gennemskuelige" (Regeringen, 2002c).

Forventningerne hos regeringen var, at andre aktører ville betyde en bedre og mere effektiv beskæftigelsesindsats. Disse forventninger var baseret både på den forventede større ekspertise over for særlige målgrupper hos andre aktører og på deres økonomiske incitamenter som følge af resultathonorering og en større konkurrence på et mere gennemsigtigt marked. Markedet, den øgede konkurrence og resultathonoreringen forventedes således at skabe en mere specialiseret, bedre og mere effektiv beskæftigelsesindsats. Dette fremgik også af Arbejdsmarkedsstyrelsens resultatkontrakt (2004): "Andre aktører skal inddrages mere i beskæftigelsesindsatsen for at understøtte en mere specialiseret og effektiv beskæftigelsesindsats".

Inddragelsen af andre aktører skete samtidigt med indførelsen af kontaktforløbet med lovpligtige samtaler med de ledige, jf. ovenfor. Re-

3. Eksemplet lyder som følger: "Hvis en ledig gentagne gange undlader at møde op til aktiviteter indkaldt af den anden aktør, meddeler den anden aktør dette til Arbejdsformidlingen/kommunen, der herefter vurderer, om dette skal medføre underretning til arbejdsløsheds-kassen, henholdsvis om det skal have konsekvenser for den lediges ydelser". I øvrigt varierer sanktionsmulighederne af, om det er en aktivitet, der er pålagt eller godkendt af AF/kommunen eller blot aftalt mellem den pågældende anden aktør og den ledige uden en sådan godkendelse. Der kan først pålægges den ledige sanktioner, når AF/kommunen har godkendt aktiviteten. Det er bemærkelsesværdigt, at man gav andre aktører lempeligere regler for reaktioner over for udeblivelser end såvel kommuner som AF. Hvor kommunerne før flere i arbejde-reformen kunne pålægge sanktioner ved første udeblivelse, bliver de med reformen forpligtet til at gøre det, fordi regeringen mente, at kommunerne ikke havde været sanktionsvillige nok. Derimod tillod man åbenbart andre aktører en mere lempelig praksis.

geringen forventede, jf. bemærkninger til Lov om ændring af lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik, at de øgede krav til arbejdsformidlingen og kommuner om et individuelt tilpasset kontaktforsøg hver 3. ydelsesmåned ville medføre merudgifter i størrelsesordenen 50 mio. kr. i 2003 og hvert af de efterfølgende år 2004, 2005 og 2006, idet det forventedes, at der skulle gennemføres mindst 80.000 flere personlige kontakter med forsikrede ledige. Det var forudsat, at hovedparten af disse kontaktforsøg ville skulle gennemføres via andre aktører (L 61, 2002). Der forventedes dog også merudgifter i 2003 på 30 mio. kr. i hvert af årene 2003 og 2004 til efteruddannelse i forbindelse med gennemførelse af flere i arbejdsreformen. Dette indebærer, at regeringen forventede, at opgaven med kontaktforsøg og andre aktørers inddragelse heri ville medføre statslige og kommunale merudgifter i en størrelsesorden, der tilsammen svarede til ca. 8 pct. af AF's driftsudgifter i 2003 og 2004 og 5 pct. i 2005 og 2006.

Det fremgik i øvrigt af flere i arbejdsaftalen, at der ikke skulle afsættes nogen selvstændig økonomisk ramme til betaling af andre aktører, idet de forløb hos andre aktører, som AF og kommuner køber, finansieres inden for AF's økonomiske ramme og de kommunale budgetter. I følgelovgivningen (L 61, 2002) blev dette imidlertid præciseret til, at det for AF's vedkommende drejede sig om AF's økonomiske ramme for driftsudgifter til aktivering mv. AF har tre økonomiske hoveddrammer: en driftsbevilling til AF's driftsudgifter, herunder aflønning af personale, en driftsbevilling til aktivering, fx uddannelses tilbud, samt en driftsbevilling til forsørgelsesudgifter under aktivering mv. Der har altid været vandtætte skodder mellem bevillinger til aktivering og til AF's egen drift. Det har betydet, at AF ikke har haft nogen mulighed for at skabe flere stillinger i AF ved at spare på udgifterne til aktivering.

Derfor er præciseringen af, at andre aktører betales over aktiveringsbevillingen af meget stor vigtighed for anvendelsen af andre aktører, idet AF hermed får mulighed for at bruge aktiveringsmidler til at betale for afholdelse af sagsbehandlingsudgifter i form af kontaktforsøg, som AF ellers selv var forpligtet til at afholde inden for sin egen driftsbevilling til personaleudgifter mv. Vi skal senere se, hvordan AF udnytter denne mulighed, og hvad det betyder for anvendelsen af andre aktører.

Det er nærliggende at se flere i arbejdsreformens inddragelse af andre aktører som led i en generel strategi fra VK-regeringen om brug af udlicitering og andre markeds mæssige løsninger i den offentlige sektor for at opnå en bedre og billigere service gennem konkurrence. Under

førstebehandling af lovforslaget om styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, sagde ordføreren for det konservative regeringsparti, Lars Barfod, således om forslaget om inddragelse af andre aktører: ”Ambitionerne i den forbindelse er at forbedre og effektivisere formidlingsindsatsen gennem en øget specialisering og konkurrence.”

Der lå imidlertid også andre drivkræfter end en liberal markedsideologi bag anvendelsen af andre aktører. Man bemærker således, at der var tale om et bredt politisk forlig i Folketinget, hvori også Socialdemokratiet deltog. Fagbevægelsen forholdt sig ligeledes positivt til en anvendelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Det skal ses på baggrund af fagbevægelsens årelange kritik af arbejdsformidlingen, såvel i de regionale arbejdsmarkedsråd som centralt. Den daværende faglige sekretær i LO, Harald Børsting, udtalte bl.a., at der var behov for at anvende andre aktører til ”at smide en bombe ind i AF-systemet” for at øge effektiviteten i arbejdsformidlingen. Han udtalte endvidere: ”Vi ser ledige gå i årevis uden at få hjælp, og det gider vi ikke se på længere. Især ikke når vi kan se, at der er jobmuligheder, der ikke bliver brugt” (LO Nyheder, 2002). Desuden så fagbevægelsen og Socialdemokratiet positivt på, at også a-kasser og fagforeninger kunne varetage opgaver som andre aktører. LO’s kritik af AF-systemet blev i øvrigt bakket op af Dansk Arbejdsgiverforening.

I 2004 blev AF og kommunernes brug af andre aktører og disse andre aktørers indsats evalueret af Rambøll Management (2004) for Arbejdsmarkedsstyrelsen. Af evalueringen fremgik det bl.a., at andre aktører i vidt omfang var blevet anvendt til at aflaste AF over en bred front frem for til en specialiseret indsats over for særlige målgrupper, og at betalingsordningerne var meget forskelligartede og i mange tilfælde ikke indeholdt nogen væsentlig andel af resultathonorering, som flere i arbejdsreformen ellers havde krævet, at der som hovedregel skulle anvendes.

Disse erfaringer blev siden brugt af regeringen til at udarbejde en handlingsplan om forbedret brug af andre aktører pr. 1. juli 2005 (Regeringen, 2005). Denne handlingsplan rummede principper for AF’s brug af andre aktører og var samtidig en vejledning til kommunernes brug af andre aktører. Handlingsplanen fulgte hovedprincipperne for flere i arbejdsreformen, men foretog en vis opstramning i forhold hertil. Således måtte andre aktører ikke længere levere minimumskontaktforløb til AF. Der skulle være tale om større sammenhængende forløb, som også omfattede aktive tilbud. Målgrupperne for levering af ydelser til AF skulle

være veldefinerede, og der skulle være en arbejdsmarkedsmæssig begrundelse for at anvende andre aktører. Resultathonoreringen skulle fremover udgøre 75 pct. af AF's honorering af andre aktører (Regeringen, 2005; Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2005). Og der skulle ske en ensartet opfølgning på og kontrol med resultater og effekter af andre aktørers indsats for AF (Regeringen, 2005b). Ændringerne skulle gennemføres i forbindelse med udarbejdelsen af nye rammeudbud og indgåelse af nye kontrakter.

Rigsrevisionen har i en beretning undersøgt AF's inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i 2006 (Rigsrevisionen, 2006). Det kritiseres heri, at Beskæftigelsesministeriets og AF's inddragelse af andre aktører i for høj grad har fået karakter af en generel ordning, og at ministeriet og AF ikke tilstrækkeligt målrettet har anvendt andre aktører til at få særlige målgrupper af ledige i ordinært job. Høje regionale måltal for inddragelsen af andre aktører i nogle af aftalerne mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og de regionale beskæftigelsesråd har efter Rigsrevisionens opfattelse bidraget til, at en betydelig inddragelse af andre aktører har fået for stor vægt på bekostning af den målrettede anvendelse af aktørerne.

Rigsrevisionen finder ligeledes, at AF ikke har givet andre aktører et tilstrækkeligt stærkt incitament til at få de ledige i varigt, ordinært job så hurtigt og direkte som muligt. Selv om de afholdte udbud i overvejende grad anvendte resultatafhængig betaling af andre aktører, havde AF i 8 af de 40 afholdte udbud slet ikke anvendt nogen resultatafhængig betaling. Desuden kritiserer Rigsrevisionen, at AF i for høj grad har givet resultatafhængig betaling for andre resultater end varigt, ordinært arbejde, herunder ordinær uddannelse, ansættelse som voksenlærling og løn-tilskudsansættelse. Endelig kritiseres det, at AF's opfølgning på andre aktørers beskæftigelsesindsats på centrale områder ikke har været tilfredsstillende, idet AF ikke har opgjort, i hvilket omfang aktørerne får de ledige i ordinære job og afholder kontaktførelsessamtaler samt aktivering rettidigt.

Som det fremgår af ovenstående, havde Beskæftigelsesministeriet allerede året før den endelige afgivelse af beretningen søgt at imødekomme disse kritikpunkter gennem sin firpunktshandlingsplan om brug af andre aktører pr. 1. juli 2005. Som vi redegør for i kapitel 4, har det i praksis betydet, at andre aktører siden er blevet anvendt i væsentlig mindre omfang af AF end tidligere, da AF ikke længere måtte anvende dem

til aflastning, men kun til specielle målgrupper. Alligevel har en del af de nye krav til anvendelsen af andre aktører ikke kunnet implementeres fuldt ud før strukturreformen pr. 1. januar 2007 i forbindelse med udarbejdelse af nye rammeudbud og indgåelse af nye kontrakter.

TEORETISKE FORVENTNINGER

TEORI OM OFFENTLIG OG PRIVAT DRIFT AF OFFENTLIGE OPGAVER

Inden vi går i gang med de nærmere analyser, vil vi først formulere et sæt af teoretiske forventninger til AF's og kommunernes anvendelse af andre aktører og til sagsbehandlingsadfærden hos andre aktører på basis af rationel institutionel teori og New Public Management. Rationel institutionel teori bygger for det første på en forudsætning om rationel adfærd, hvor individer forudsættes at være motiveret af egen nytte. Teorien bygger for det andet på en forventning om, at institutioner i form af regler eller normer vil danne rammer for individernes adfærd. Opportunistiske aktører vil dog undertiden bryde disse rammer, hvis det er muligt (Moe, 1984).

De institutionelle arrangementer vil være forskellige, når offentlige tjenester produceres i offentligt regi eller ved køb af fremmede tjenesteydelser, herunder ved produktion i private virksomheder. Begge producenttyper har naturligvis en fælles ramme i lovgivningen og administrativt fastsatte, uddybende regler, men produktion i offentligt regi reguleres gennem hierarkiet med den politiske ledelse i staten (ministeren) eller kommunerne (kommunalbestyrelsen) som den øverst overordnede. Derimod reguleres forholdet til en ekstern rekvirent typisk af en kontrakt eller aftale.

Der kan forventes betydelige effektivitetsproblemer i traditionelle offentlige forvaltninger og institutioner. I private virksomheder sikrer ønsket om at generere et overskud samt konkurrencen på markedet, at produktionen foregår effektivt, så der leveres varer og tjenester af god kvalitet og til en lav pris. En del af virksomhedens overskud kan bruges til at belønne særligt produktive medarbejdere. En privat virksomhed risikerer at gå konkurs. Der er således økonomiske incitamentter til effektiv drift i private virksomheder.

I traditionelle offentlige forvaltninger og institutioner mangler dette incitament til omkostningsminimering. Der er ikke nogen væsentlig konkurrence, ingen væsentlig risiko for at gå konkurs, ikke noget stort incitament til at generere et overskud og normalt ingen mulighed for at bruge en del af overskuddet til at belønne produktive medarbejdere. Tværtimod kan der være incitament til at maksimere udgifterne og øge organisationens størrelse, da det skaber mere behagelige arbejdsforhold for de ansatte og kan forøge lederens status og skabe mere stabilitet og ro i organisationen.

Man kan forvente, at der vil dannes koalitioner af udgiftstilhængere, som både omfatter offentlige forvaltninger og institutioner, deres personale og brugere, der vil kæmpe for at beholde eller helst forøge de eksisterende bevillinger. Dette skyldes ikke mindst, at produktionen af goder giver private fordele til både forvaltningerne, institutionerne, personalet og brugerne, mens finansieringen typisk foregår over skatterne. Der er således flere til at dele betalingen end til at høste fordelene ved produktionen.

Teori om asymmetriske udgiftskoalitioner (Kristensen, 1987; Winter & Mouritzen, 2001) hævder på denne baggrund, at udgiftstilhængere systematisk står stærkere i det politiske spil end udgiftsmodstandere, da fordelene ved produktionen af goder er stærkt koncentrerede, hvilket mobiliserer udgiftstilhængere, mens omkostningerne ved produktionen spredes på alle skatteydere, hvilket gør det sværere at mobilisere udgiftsmodstanderne, da udgiften ved en given service kun påvirker skatteyderne marginalt. Denne konfiguration af interesser vil således føre til en stadig større offentlig sektor, der ikke er særlig effektiv.

Ud fra rationel institutionel teori kan man derimod forvente en mere effektiv offentlig opgaveløsning, hvis private virksomheder eller andre eksterne organisationer involveres i produktionen af de offentlige serviceydelser. Der er to forskellige forklaringer herpå. Den ene er *ejerskabet* – om det er offentligt eller privat. Som tidligere nævnt findes der økonomiske incitament i private virksomheder, som ikke uden videre findes hos offentlige myndigheder og institutioner (Andersen & Blegvad, 2004; 2006).

Den anden forklaring er *konkurrencen*. Valg af en ekstern leverandør vil medføre en form for konkurrence, hvis en del af opgaveløsningen stadig varetages af det offentlige, idet der så opstår konkurrence mellem den offentlige producent og den eksterne leverandør (Andersen & Bleg-

vad, 2004; 2006). Og selv om hele produktionen overlades til en ekstern leverandør, vil der normalt altid være en vis risiko for, at den offentlige myndighed trækker opgaven tilbage (Kristensen, 1987). Her opstår konkurrencen således ikke kun, når private virksomheder involveres, men også når der købes ydelser fra nonprofitorganisationer eller fra andre offentlige myndigheder og institutioner (Blom-Hansen, 2002). Konkurrence udefra kan således også tænkes at påvirke en offentlig organisations egen adfærd i retning af en mere effektiv opgavevaretagelse.⁴

Effektiviteten forventes dermed at stige med graden af konkurrence. Konkurrencen vil alt andet lige stige med antallet af potentielle leverandører, ved valg af udbud (licitation) frem for køb af ydelser uden udbud og med involvering af private virksomheder, der er vant til at operere på markedslignende vilkår, og som har stærkest incitamenter til at effektivisere produktionen for at generere et overskud. Desuden forventes effektiviteten at stige med graden af resultataflønning af eksterne (og eventuelt interne) leverandører, da der derved skabes et større økonomisk incitament til effektiv produktion.

På basis af rationel institutionel teori – og navnlig transaktionsomkostningsteori (Williamson, 1975; 1999) – kan man imidlertid forvente, at fordelene ved at bruge eksterne leverandører og markedslignende produktion ved offentlig opgaveløsning vil variere efter karakteren af den offentlige produktion. Således egner offentlige opgaver med mange transaktioner sig særligt godt til at blive varetaget af eksterne leverandører. Det vil sige opgaver, hvor der for det første produceres mange enheder (fx mange klientforløb), og for det andet er en lille aktivspecifitet (hvilket indebærer, at produktionsfaktorerne har alternative anvendelsesmuligheder). For det tredje egner udlicitering sig bedst til opgaver, som kan klart defineres, beskrives og afgrænses på forhånd, og hvor udførelsen af dem let kan kontrolleres undervejs og/eller efterfølgende. På sådanne områder forventes der også at være et marked af en tilstrækkelig størrelse. Snerydning, anlæg og vedligeholdelse af veje og kollektiv transport er opgaver, som er relativt lette at beskrive og kontrollere, og

4. Andersen og Serritzlew (2007) finder dog ikke denne sammenhæng, når de undersøger, om forekomst af privatskoler i lokalområdet får kommunale skoler til at præstere en undervisning, hvor eleverne får bedre karakterer. Konkurrenceudsættelsen påvirker ikke de kommunale skolars karaktergennemsnit, men gør deres undervisning dyrere. Denne analyse belyser imidlertid ikke effekter af udlicitering, da skoleundervisning ikke udliciteres i Danmark, men den belyser dog effekter af konkurrence.

som således egner sig til udlicitering, og hvor litteraturen ofte finder betydelige effektivitetsgevinster ved udlicitering (Bertelsen, 2000; Blom-Hansen, 2002).

Omvendt egner opgaver med produktion af få enheder med stor specialiseringsgrad, som er vanskelige at specificere præcist på forhånd, og hvor udførelsen er vanskelig at kontrollere, sig ifølge teorien ikke til udlicitering, men kan produceres mere effektivt i offentligt, hierarkisk regi. Et eksempel på en opgave, som er relativt vanskelig at specificere på forhånd og at kontrollere undervejs eller efterfølgende, er tung ældrepleje. Det er karakteristisk, at der i den internationale litteratur er langt færre undersøgelser af udlicitering af tungere velfærdsserviceydelser, som leveres af professionelt eller semiprofessionelt personale, end af de mere tekniske opgaveområder. Og resultaterne vedrørende effektivitetsgevinster ved at udlicitere tungere velfærdsserviceydelser er ikke entydige (Blom-Hansen, 2002; Andersen & Blegvad, 2004, 2006; Greve, 2008).

De økonomiske argumenter for at udlicitere klassiske velfærdsserviceydelser er således svagere end ved tekniske opgaver. Et andet rationale er imidlertid det politiske. På de tunge, klassiske velfærdsområder må man forvente, at den logik – der ifølge gennemgangen ovenfor forventedes at føre til en betydelig udgiftsvækst i den offentlige sektor via asymmetrien mellem koalitioner af udgiftstilhængere på den ene side og udgiftsmodstandere på den anden side – også vil føre til en omfattende politisk modstand mod udlicitering af disse områder (Kristensen, 1987; Christiansen, 1998).

Det offentlige professionelle eller semiprofessionelle personale, der hidtil har varetaget disse opgaver, vil som regel kæmpe imod, at deres opgaver bliver udliciteret. De vil bl.a. bruge samme typer af argumenter – måske i en anden sprogdragt – som anførtes fra transaktionsomkostningsteoretisk hold (se ovenfor), bl.a. om manglende muligheder for at regulere og kontrollere indsatsen ved udlicitering på grund af servicens kompleksitet og tilblivelse i mødet mellem frontmedarbejdere og klient. Desuden vil de advare mod, at profithensyn skal præge serviceindsatsen, så de svageste borgere lades i stikken, og de vil kæmpe for bevarelsen af deres arbejdspladser. På de fleste af de klassiske serviceområder er der gode muligheder for i denne kamp at finde allierede i brugerne, der sammen med det offentlige personale udgør betydelige vælgergrupper.

Disse mekanismer er – sammen med en meget stor offentlig sektor i Danmark og en generel stor opbakning blandt vælgerne til en

omfattende offentlig sektor – en betydelig del af baggrunden for, at omfanget af udlicitering i danske kommuner i mange år har holdt sig på et relativt stabilt niveau på kun ca. 10 pct., som i 2004 kun var steget til 12 pct. (Greve, 2008). Mens bl.a. den internationale *new public management*-bølge i flere lande har stimuleret omfanget af udlicitering af offentlige opgaver, har denne reformbølge på dette område haft meget begrænset gennemslagskraft i Danmark, og især borgerlige, liberale politiske markeringer om udlicitering har haft beskeden effekt på det samlede udliciteringsomfang.

Når det drejer sig om udlicitering af offentlige opgaver vil det således være naivt at tro, at det kun er økonomiske effektivitetsbetragtninger, der ligger til grund for beslutninger om at bruge udlicitering som instrument. For politikere, der søger genvalg, kan politiske omkostninger være lige så relevante som økonomiske. Dette kan være en anden grund til, at det især er relativt tekniske områder, der er blevet udliciteret, hvor modstand mod udlicitering fra koalitioner mellem personale og brugere ofte vil være vanskeligere at mobilisere.

Det kan også være en del af baggrunden for, at nogle undersøgelser finder, at der især udliciteres, 'når tiderne er gode', dvs. når ressourcerne er relativt rigelige. Dette er bl.a. påvist i undersøgelser af udlicitering på skoleområdet i Danmark og USA (Pallesen, 2004, 2006; O'Toole & Meier, 2004). En fortolkning heraf er, at udlicitering anvendes som en form for buffer, der lettere kan udvides og indskrænkes efter behov, end offentlige myndigheder kan regulere deres eget personaleforbrug, hvor indskrænkninger af personale ofte møder modstand. Det må formodes at være lettere at udlicitere opgaver, når der er rigelige midler, og når udliciteringen ikke medfører reduktion i beskæftigelsen i det offentlige.

På basis af disse generelle teoretiske betragtninger vedrørende udliciteringens økonomiske og politiske logik skal vi i det følgende formulere nogle forventninger til anvendelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i Danmark.

TEORETISKE FORVENTNINGER TIL ANVENDELSE AF ANDRE AKTØRER OG DERES OPGADEVARETAGELSE

ANVENDES ANDRE AKTØRER MERE I AF END I KOMMUNERNE?

Umiddelbart minder varetagelsen af kontaktførelse langt mere om klassiske serviceopgaver end tekniske opgaver, og hidtil er sagsbehandlingsopgaver sjældent blevet udliciteret i Danmark. Sagsbehandling er tæt på 'maskinrummet' i offentlige organisationer og opfattes ofte som en kerneopgave, man nødtigt udliciterer. Det hænger bl.a. sammen med, at man nødtigt vil miste kontrollen over sagsbehandlingen, der både kan udløse betydelige offentlige udgifter og få dybtgående konsekvenser for brugerne. I den undersøgte periode havde man dog formelt bevaret beslutningsretten med hensyn til jobplaner hos det offentlige, mens andre aktører normalt kun udarbejdede udkast til jobplaner, som så formelt skulle godkendes af kommunen eller AF. I praksis blev udkastet fra den anden aktør, som har bedre kendskab til den ledige klient, dog oftest fulgt. Fra 2008 kan andre aktører derimod udføre egentlige myndighedsopgaver for staten og kommunerne og herunder selv træffe beslutning om jobplaner.

Vi formoder, at sagsbehandlere normalt ikke vil bryde sig om, at deres arbejde udliciteres, og at dette ikke mindst gælder for socialrådgivergruppen. Den udgør i kommunerne den største personalegruppe, men er betydeligt mindre i AF, hvor der ikke på samme måde findes nogen stor professionaliseret sagsbehandlergruppe. Sammenlignet med de klassiske serviceområder havde sagsbehandlingspersonalet på beskæftigelsesområdet dog ringere mulighed for at danne koalitioner med brugerne. Brugere havde nemlig gennemgående været mere kritiske over for de kommunale beskæftigelsesforvaltninger og AF end over for de klassiske serviceområder, som ikke i så høj grad søger at regulere brugerne adfærd (Hoff, 1993). De forsikrede ledige er ganske vist stærkt organiseret på brugersiden, men som vi så ovenfor, bød LO en anvendelse af andre aktører særdeles velkommen. Kontanthjælpsmodtagerne er svagt organiseret og vanskelige at mobilisere politisk, ligesom kontanthjælpsmodtagerne næppe havde meget imod at få andre aktører på banen end socialforvaltningen, som de ofte forholder sig kritisk til (Winter, Nielsen & May, 2008).

Imidlertid blev der med flere i arbejde-reformen givet AF og AF's personale et usædvanligt incitament til at anvende andre aktører.

Flere i arbejde-reformen påførte AF en betydelig forøgelse af organisationens arbejdsopgaver via kravet om afholdelse af kontaktføreløbsopgaver mindst hver tredje måned. Samtidigt blev AF's personale beskåret med 6,4 pct. fra 2002 til 2003, hvor reformen blev iværksat. Desuden steg ledigheden fra 2002 til 2003 med 18,8 pct. Disse to udviklinger indebar tilsammen, at AF's personale pr. 1.000 forsikrede ledige blev reduceret med 17,1 pct. fra 2002 til 2003.

I denne situation fik AF og personalet imidlertid mulighed for aflastning ved at lade andre aktører afholde kontaktføreløb, uden at det berørte AF's driftsudgifter til personale, idet anvendelsen af andre aktører skulle finansieres af aktiveringsbevillingen og ikke, som man vel ellers kunne forvente, af AF's egen driftsbevilling, da det jo er en typisk driftsopgave. AF kunne derimod ikke udvide sin egen drift ved at bruge aktiveringsmidler, da der er vandtætte skodder mellem disse to bevillinger. Det blev også lettere at bruge aktiveringsmidler til kontaktføreløbet, da det var en del af filosofien bag flere i arbejde-reformen, at der skulle bruges mindre aktivering, men etableres en udbygget kontakt med de ledige i kontaktføreløbssamtaler med henblik på at finde den mest direkte vej til job.

Da de regionale beskæftigelsesråd havde besluttende kompetence over dimensioneringen af aktiveringsindsatsen, krævedes dog rådets accept, før AF kunne beslutte en mere omfattende brug af andre aktører. Men en accept heraf lettedes jo af, at arbejdsmarkedets parter på centralt hold havde anbefalet brugen af andre aktører. Arbejdsmarkedets parter på regionalt niveau afspejler dog ikke nødvendigvis fuldstændigt deres centrale moderorganisationers holdninger (Haahr & Winter, 1996; Winter, 2003). Derfor er der mulighed for regionale variationer.

De relativt rigelige aktiveringsmidler kunne bruges som en buffer i forhold til den øgede arbejdsmængde på grund af væksten i ledigheden og de nye kontaktføreløbsopgaver. Som nævnt ovenfor har flere undersøgelser fundet, at udlicitering ofte anvendes som en buffer ved ressourcerigelighed (Pallesen, 2004, 2006; O'Toole & Meier, 2004). En sådan sammenhæng har dog ikke kunnet påvises med sikkerhed i en undersøgelse af kommunernes samarbejde med andre aktører i Danmark (May & Winter, 2007a). Der var således ikke nogen statistisk sikker sammenhæng mellem på den ene side kommunernes ressourcegrundlag i form af dens beskatningsgrundlag og statslige samt mellemkommunale tilskud og på den anden side omfanget af samarbejde med andre aktører.

Nu er der imidlertid stor forskel på tilgængeligheden af ressourcer for de kommunale beskæftigelsesforvaltninger og AF. I den betragtede periode havde kommunerne ikke nogen fri dispositionsret over deres beskatningsgrundlag på grund af budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne, som har begrænset muligheden for at indkræve flere skatter. Og der var mange alternative og konkurrerende anvendelsesmuligheder for de ressourcer, der måtte være tilgængelige. Modsat kunne AF kun bruge aktiveringsmidler til aktivering, køb af andre aktører til kontaktførelse eller sende penge retur til statskassen. Og der var politisk grønt lys fra centralt hold til at reducere aktiveringen. På denne baggrund er der god grund til at forvente, at AF ville gøre omfattende brug af andre aktører.

Kommunerne og deres sagsbehandlere havde helt andre incitamenter, idet kommunerne frit kan omdisponere beløb mellem aktivering, drift og forsørgelsesudgifter, der alle finansieredes af kommunen med 50 pct. statslig refusion af forsørgelses- og aktiveringsudgifter, men ikke driftsudgifter. Hvis kommunen sparede på aktivering, stod det den frit for at spare disse penge og bruge dem til at sætte skatten ned eller bruge dem til drift. Det kunne fx være til dækning af øget personale til den nye kontaktførelsesopgave, køb af andre aktører eller helt andre kommunale formål. Endelig pålagde lovgivningen AF at bruge andre aktører til mindst 15 pct. af de ledige forsikrede, mens lovgivningen kun henstillede til kommunerne at anvende dem i væsentligt omfang. Det kommunale selvstyre formodes at medføre dels en vis kommunal tilbageholdenhed med at bruge andre aktører af hensyn til at bevare kontrol, dels en betydelig variation imellem kommunerne på dette område.

På denne baggrund forventer vi, at der i undersøgelsen vil være en langt større anvendelse af andre aktører i AF end i kommunerne.

ANVENDES ANDRE AKTØRER TIL GENEREL AFLASTNING I AF?

AF's mulighed for at anvende andre aktører til at afholde kontaktførelse ved hjælp af aktiveringsmidler gav AF et betydeligt incitament til ikke blot – som foreskrevet i flere i arbejde-reformen og følgelovgivningen – at anvende disse aktører til særlige målgrupper, hvor andre aktører måtte forventes at have en særlig ekspertise. AF fik tilmed et betydeligt incitament til også at anvende andre aktører til mere generelt at aflaste AF og til at skabe en større fleksibilitet i spidsbelastningsperioder, ved at andre aktører da også afholdt kontaktførelse over for almindelige grupper af

ledige, hvor AF selv havde ekspertisen. Med terminologien fra teoripræsentationen ovenfor blev AF fristet til en opportunistisk adfærd, som bryder med de formelle rammer.

AF ville dog kun kunne gennemføre en sådan strategi, hvis den blev tiltrådt dels af det regionale arbejdsmarkedsråd, dels af Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS). Anvendelsen af andre aktører skulle nemlig baseres på regionale måltal, der fastlagdes i regionale aftaler mellem AMS og det regionale beskæftigelsesråd. Hvilken holdning AMS havde hertil, kan imidlertid ikke umiddelbart udledes af teoretiske grunde. På den ene side er AMS en offentlig myndighed med ansvar for at implementere lovgivningen i henhold til dens bestemmelser, hvilket taler mod at bruge andre aktører til aflastning og til at skabe mere fleksibilitet. På den anden side havde AMS et incitament til at lade AF vælge bredere målgrupper for at kunne demonstrere, at der som tilsigtet i reformen kunne skabes et betydeligt marked for andre aktører. Det kunne måske også tænkes at glæde en liberalt tænkende minister. Der kunne således også på centralt niveau være incitamenter til opportunisme. Under forudsætning af tilslutning fra AMS åbnede det regionale aftalesystem muligheder for regionale variationer i måltallet og dermed i anvendelsen af andre aktører.

På denne baggrund forventer vi, at AF i varierende omfang regionalt ville anvende andre aktører som en generel aflastning frem for som foreskrevet i lovgivningen kun at anvende andre aktører til særlige målgrupper, hvor andre aktører havde en særlig ekspertise. En brug af andre aktører som aflastning ville dog forudsætte Arbejdsmarkedsstyrelsens accept af en omfattende regional brug af andre aktører.

ER ANDRE AKTØRER BEDRE END DET OFFENTLIGE TIL AT OPFYLDE FLERE I ARBEJDE-REFORMENS KRAV?

Ud fra den generelle økonomisk inspirerede udliciteringsteori skulle man forvente, at andre aktører vil implementere beskæftigelseslovgivningen mere effektivt end de offentlige myndigheder i AF og kommunerne. Det skyldes de ovennævnte ejerskabs- og konkurrenceargumenter. Inddragelsen af private virksomheder og skabelsen af et gennemsigtigt marked med øget konkurrence gennem udlicitering med resultathonorering skulle alt andet lige forventes at skabe en bedre og mere effektiv beskæftigelsesindsats.

Nu fokuserer denne rapport ikke på beskæftigelseseffekter eller på eventuelle effektforskelle ved at producere offentlig beskæftigelses-

indsats i offentligt regi eller ved hjælp af eksterne leverandører. Rapporten fokuserer derimod på, hvilken indsats – hvilke præstationer – der leveres af henholdsvis offentlige myndigheder og eksterne leverandører i form af de såkaldte andre aktører. På basis af argumentationen ovenfor må man imidlertid også forvente, at eksterne leverandører vil sikre en bedre implementering eller overholdelse af de intentioner og krav, der opstilles i beskæftigelseslovgivningen end offentlige myndigheder i form af AF og kommuner. Overholdelsen af lovgivningen er således et vilkår for, at eksterne leverandører har fået en offentlig opgave, og offentlige myndigheder må formodes at have incitamenter til at sikre, at eksterne leverandører ikke snyder på vægten ved ikke at overholde lovgivningen. Dette ville jo også forvride konkurrencen i forhold til offentlige myndigheder, der jo selv forudsættes at overholde lovgivningen.

Hvis lovgivningen hviler på en valid kausalteori om, hvilke former for indsats der mest effektivt får ledige i arbejde (Winter & Nielsen, 2008), skulle man desuden forvente, at andre aktører kun vil være interesserede i at følge lovgivningen for at opnå de bedste resultater, der giver dem mest indtjening og flest opgaver i fremtiden.

På denne baggrund bliver en *hovedforventning i rapporten, at anvendelse af andre aktører vil medføre en meget høj grad af implementering af flere i arbejdsreformen, og at andre aktører vil efterleve reformen i større omfang end de offentlige myndigheder i kommuner og AF, der har ansvaret for, at opgaverne bliver varetaget.*

'BLØDERE LINJE' OVER FOR LEDIGE HOS ANDRE AKTØRER?

Denne hovedforventning skal imidlertid ledsages af nogle modificerende forventninger. Som vi nævnte ovenfor, egner offentlige opgaver, som er lette at specificere på forhånd, og hvor udførelsen kan kontrolleres, sig bedst til at udlicitere ifølge udliciteringsteori.

Andre aktørers opgaver vedrører som bekendt produktion af beskæftigelsesindsats med såvel klientsamtaler, sagsbehandling og aktive-ring. Nogle dele af produktionen kunne relativt let specificeres i undersøgelsesperioden i forhold til især AF. Det gælder således effekter (outcome) i form af beskæftigelse eller ophør med offentlig forsørgelse, hvor der fandtes statistiske opgørelser for andre aktører i AF-regi, men ikke for kommunerne, medmindre de selv sørgede herfor. Til gengæld er det ikke let at sammenligne effekten af andre aktørers indsats indbyrdes eller i forhold til offentlig produktion af disse ydelser, da der ofte er forskelle i

målgrupper, ligesom der kan være forskel i, hvilke opgaver der varetages i forhold til de ledige.

I udliciteringslitteraturen argumenteres der ofte for, at udlicitering reducerer de offentlige lederes kontrolproblem, fordi lederne kan nøjes med at kontrollere effekten af den udliciterede opgavevaretagelse, men ikke behøver at bekymre sig om indholdet i de processer, der har ført til effekten. Dette argument holder dog ikke helt, da man ved udførelsen af offentlige opgaver ofte også vil søge at regulere de processer, der leder frem til en eller anden effekt ved såkaldt 'procesregulering'. Det gælder i betydeligt omfang beskæftigelsesindsatsen, hvor der med flere i arbejde-reformen sker en betydelig regulering, ikke blot af statslige myndigheders (AF's), men også kommunernes sagsbehandling. Andre aktører skal således overholde lovgivningens sagsbehandlingskrav lige så vel, som AF og kommunerne skal gøre det. Dette fremgår da også af Rigsrevisionens kritik af, at Beskæftigelsesministeriet og AF ikke i tilstrækkeligt omfang har ført tilsyn med andre aktørers overholdelse af tidsfrister i lovgivningen for kontaktforløbssamtaler og aktivering.

Det er relativt let at specificere og kontrollere overholdelsen af visse sagsbehandlingskrav, herunder overholdelse af tidsfrister for indkaldelse til samtaler og aktivering. Dette er ikke mindst let i AF-regi, hvor der fandtes landsdækkende registre herover, mens det på undersøgelsestidspunktet var op til den enkelte kommune at etablere sådanne overvågningssystemer.

Andre sagsbehandlingskrav er imidlertid sværere at overvåge. Som det fremgår af analyser af sagsbehandlingen hos kommuner og AF vedrørende jobfokus og andre krav, foregår en betydelig del af sagsbehandlingen hos sagsbehandlere i kommuner og AF under ikke særligt synlige forhold, hvor det er ganske vanskeligt både at specificere og især at kontrollere sagsbehandlernes adfærd (May & Winter, 2007a; Beer et al., 2008).

Samtidigt er en del af flere i arbejde-reformens intentioner og krav af regulerende karakter, hvor myndighederne forsøger at ændre de lediges adfærd. Vi formoder imidlertid, at andre aktører har incitament til ikke at overholde en del af disse regulerende sagsbehandlingskrav. Det hænger sammen med, at andre aktører i virkeligheden har to sæt af kunder. Der er de rekvirerende myndigheder, AF og kommunerne, og der er de ledige klienter. Andre aktører har væsentlige incitamenter til at søge at gøre deres ledige kunder tilfredse med servicen. Nogle utilfredse kunder

vil måske klage over servicen til AF eller kommunerne eller kritisere servicen i forbindelse med brugertilfredshedsmålinger. I nogle tilfælde kan de ledige selv vælge mellem forskellige andre aktører, og tilfredshed med servicen kan derfor være et vigtigt konkurrenceparameter. Tilfredse brugere får arbejdet til at skride hurtigere.

For mange andre aktører er kundetilfredshed et mantra. Således anses tilfredse brugere som en forudsætning for at kunne motivere dem til at deltage aktivt, hvilket igen er en forudsætning for succesrige effekter. Adskillige private andre aktører driver vikarbureauer og lignende, hvor brugertilfredshed er nøglen til omsætning og overskud og en del af virksomhedskulturen. Nogle af de involverede nonprofit-andre aktører – herunder ikke mindst fagbevægelsen og dens tilsluttede andre aktører i form af a-kasser, fagforeninger og AOF-enheder – identificerer sig også i høj grad med deres medlemmer og ønsker at servicere dem og at beholde dem som medlemmer.

Derfor opstiller vi en delvis konkurrerende forventning om en mindre grad af implementering af beskæftigelseslovgivningen hos andre aktører end hos offentlige myndigheder. Vi forventer således, at andre aktører vil være 'blødere' i deres adfærd over for de ledige end kommunerne og AF, og at andre aktører således i mindre omfang end kommunerne og AF vil søge at regulere de lediges adfærd med en håndfast implementering af flere i arbejde-reformens mere regulerende elementer vedrørende bl.a. jobfokus i indsatsen, stillen krav til de ledige, læggen større vægt på arbejdsmarkedets krav end de lediges egne ønsker og forudsætninger og en skærpet reaktion ved lediges udeblivelse fra aktivering og samtaler uden nogen gyldig grund.

Vi forventer, at dette vil være muligt på baggrund af de beskudte muligheder, rekvirenterne – samt de centrale beskæftigelsesmyndigheder – har for at kontrollere disse former for adfærd hos andre aktører. Vedrørende reaktioner på udeblivelser fra aktivering uden nogen gyldig grund stillede Arbejdsmarkedsstyrelsens vejledning som nævnt desuden mere lempelige krav i undersøgelsesperioden, end der blev stillet til kommuner og AF.

VÆLGER ANDRE AKTØRER BILLIGERE AKTIVERING?

Aftalerne med andre aktører varierer med hensyn til, om udgifter til at aktivere ledige skal afholdes for den pågældende anden aktørs egen eller for rekvirentens regning, hvilket formodes at give forskellige økonomi-

ske incitamenter. Da andre aktører typisk opererer med korttidskontrakter, må de ligeledes forventes at vælge aktiveringstilbud, der giver et relativt hurtigt afkast i form af beskæftigelse.

Vi forventer på den baggrund, at en relativ stor egenfinansiering af aktiveringstilbud hos grupper af andre aktører vil medføre et valg af relativt billige og et fravalg af relativt dyre aktiveringstilbud, herunder aktiveringstilbud, som først giver afkast på relativt lang sigt, som fx uddannelse.

SKUMMER ANDRE AKTØRER FLØDEN?

Det har været en udbredt forventning i litteraturen om udlicitering af offentlige serviceydelser, at udlicitering eller køb af fremmede tjenesteydelser vil medføre en større grad af 'creaming' eller skumning af fløden. Det skyldes, at disse leverandører vil have et incitament til at fokusere deres indsats mod brugere, hvor der er stor mulighed for at opnå succes, hvorimod en omfattende indsats over for brugere med en dårlig prognose næppe vil tjene sig ind igen. Denne tendens til at skumme fløden forventes forstærket, hvis de eksterne leverandører modtager resultatafhængig honorering (Bredgaard & Larsen, 2006).

Denne argumentation fører til en forventning om, at andre aktører i højere grad end offentlige myndigheder vil skumme fløden ved at fokusere mere på de relativt ressourcestærke og mindre på de relativt ressourcetsvage ledige.

Selv om denne forventning er udbredt både i den akademiske litteratur og blandt praktikere, kan der være grund til at forholde sig kritisk til den. For det første er skumning af fløden på ingen måde ukendt i den offentlige sektor. Den mest kendte teori om det offentlige frontpersonales adfærd (eller 'street-level bureaucracy') af Michael Lipsky (1980) fokuserer netop på frontpersonalets behov for at benytte forskellige mestringsstrategier – herunder at skumme fløden – i deres daglige arbejde, der kan tjene til at formindske kløften mellem de mange krav, der stilles til personalet fra lovgivning, ledere og klienter på den ene side, og en oplevelse af kronisk begrænsede ressourcer på den anden side. Disse mekanismer bekræftes også i empiriske undersøgelser af bl.a. beskæftigelses- og integrationsindsatsen (jf. også Winter, 2002; Heinesen et al., 2004; Beer et al., 2008).

For det andet er en del andre aktører underlagt nogle institutionelle begrænsninger, der gør det vanskeligere for dem at skumme fløden,

end det oftest vil være tilfældet hos sagsbehandlere hos kommuner og AF. En del andre aktører har nemlig kontraktligt fået tildelt specifikke opgaver og undertiden resultataflønning i forhold til specifikke målgrupper. Ofte har AF eller kommunerne beholdt de mest ressourcerstærke og mest arbejdsmarkedsparate klienter hos sig selv og overladt tungere målgrupper til andre aktører. Kontrakten vil således ofte give andre aktører et incitament til en indsats over for mindre arbejdsmarkedsparate klienter, som sjældent findes hos de offentlige aktører.

På denne baggrund kan vi formulere en konkurrerende forventning til skumme-fløde-forventningen ovenfor, ud fra hvilken andre aktører ikke forventes at skumme fløden mere end offentlige myndigheder i form af AF eller kommuner.

ER ANDRE AKTØRER BILLIGERE END OFFENTLIGE MYNDIGHEDER?

Det er som nævnt en udbredt forventning i udliciteringslitteraturen, at udlicitering medfører større effektivitet i form af mindre enhedsomkostninger pr. produceret enhed. I en del af litteraturen tages der dog som nævnt et forbehold over for, om udlicitering af mere komplicerede, højt specialiserede opgaver, som er vanskelige at specificere på forhånd og kontrollere undervejs og efterfølgende, egner sig til udlicitering, eller om de varestages mere effektivt i et offentligt hierarkisk system. Mens langt de fleste undersøgelser internationalt viser effektivitetsgevinster ved udlicitering af relativt tekniske ydelser, som let kan specificeres og kontrolleres, og hvor der må formodes at være et betydeligt marked, er resultaterne mere brogede og mindre veldokumenterede, når det drejer sig om mere specialiserede velfærdsydelser og sagsbehandling (Blom-Hansen, 2002; Greve, 2008).

Kontaktforløbet for ledige er en sagsbehandlingsopgave, hvor der ikke i Danmark har været tradition for udlicitering eller køb af fremmede tjenesteydelser, og hvor det eksisterende dokumentationsmateriale vedrørende såvel implementering, effekter og omkostninger er svagt. I nogle henseender skulle man forvente, at opgaven egner sig godt til udlicitering, herunder at der produceres relativt mange enheder i AF og i mange især store og mellemstore kommuner, hvorimod målgrupperne kunne være små og heterogene i en del små kommuner, navnlig før strukturreformen.

Opgaven har også den fordel, at man relativt let kan måle resultatet af indsatsen ved at belyse de lediges efterfølgende ledighed og/eller

beskæftigelse, efter at de er blevet betjent af andre aktører. I den betragtede periode var dette lettest i AF, hvor der efterhånden var opbygget gode it-systemer, der kunne belyse de lediges ydelses- og beskæftigelsesprofil. Kommunernes it-systemer varierede mere med hensyn til kvalitet og med hensyn til traditioner for at bruge sådan en statistik (Beer et al., 2008). I udliciteringslitteraturen anses det for en fordel ved udlicitering, at man ikke behøver at kontrollere produktionsprocessen – her sagsbehandlingens karakter – fordi man kan kontrollere outcome i form af effekter. Man kan dog diskutere, om proceskontrol er uvæsentlig, ikke mindst i et land der lægger så stor vægt på procesregulering. Men beskæftigelsesopgaven adskiller sig fra mange andre typiske velfærdsopgaver, ved at resultaterne kan måles. Dette er en anderledes vanskelig opgave, når det gælder fx ældrepleje samt dag- og døgninstitutioner for børn og unge.

Målbarheden af resultaterne er også vigtig i forbindelse med flere i arbejde-reformens vægt på resultatbaseret betaling af andre aktører, hvilket også alt andet lige må forventes at medføre konkurrence på såvel pris som kvalitet. Da en del andre aktører varetager aktiveringsopgaver ved siden af kontaktførelse, skulle man som nævnt ovenfor forvente, at andre aktører ville benytte billigere og mere effektive tilbud end det offentlige, fx ved at bruge færre af de dyre og relativt ineffektive uddannelsesstilbud end AF. Man skulle således forvente, at konkurrence ville drive dem til at reducere priserne på kontaktførelsesydelser. Men det afhænger af konkurrencegraden. Hvis ikke der er tilstrækkelig konkurrence, kan besparelserne på aktiveringen jo bruges til alene at forøge den pågældende anden aktørs overskud.

Man kan diskutere, hvor specialiseret en opgave kontaktførelset er. Langt de fleste af kommunernes sagsbehandlere har en semiprofessionel uddannelse som socialrådgivere eller socialformidlere, mens uddannelsesbaggrunden hos AF's personale er langt mere heterogen. Til gengæld har AF's sagsbehandlere en meget betydelig erfaring og har modtaget en hel del efteruddannelse (Beer et al., 2008). Omvendt kan man sige, at kontaktførelsesopgaven ikke ligger så langt fra de opgaver, en del potentielle andre aktører har erfaring i at varetage, fx i vikarbureauer, akasser samt uddannelsesinstitutionerne med deres uddannelses- og erhvervsvejledning. Desuden har en del aktører større erfaringer med specielle målgrupper, fx akademikerne, som i mange år har fået en stedmo-

derlig behandling hos AF i flere lokalområder, fordi de ligger så langt fra AF's kerneclientel.

Det var imidlertid på forhånd vanskeligt at vurdere markedets størrelse med hensyn til antallet af udbydere. Vores forventning ville umiddelbart være, at det ville være vanskeligt på kort sigt at etablere tilstrækkelig konkurrence i forhold til at modtage mange konkurrencedygtige tilbud fra udbydere af kontaktførelsesydelser. Vi ville også forvente, at det var vanskeligst i de små kommuner, men lettere i store kommuner og i AF-regioner samt ved landsdækkende udbud.

Umiddelbart ville vi samlet forvente, at anvendelsen af andre aktører ville medføre omkostningsreduktioner i forhold til offentlig produktion af de samme ydelser. Det afhænger imidlertid af såvel omfanget af konkurrence som omkostningsbevidstheden hos de AF-regioner og kommuner, der sender ydelser i udbud. Man må forvente, at omkostningsbevidstheden er størst, hvis køb af andre aktører skal finansieres ud af myndighedens driftsbevilling, idet dyrere ydelser fra andre aktører ville medføre uforholdsmæssigt store personalereduktioner hos den offentlige myndighed. Derimod kan man frygte, at det betydelige incitament, som AF har haft til markedseksponering og til at udlicitere ydelser for at blive aflastet, da aflastningen kunne købes med relativt rigelige aktiveringsmidler uden at skære ned på driftsbevillingen, vil give en mindre omkostningsbevidsthed.

På denne baggrund er vores samlede forventning, at udlicitering i kommuner med stor konkurrence vil give omkostningsreduktioner i forhold til kommunal drift, hvorimod der på forhånd er så stor usikkerhed om udfaldet hos AF, at det ikke er muligt at forudsige udfaldet. Desværre har vi ikke data, som gør det muligt at sammenligne omkostninger ved køb af ydelser fra andre aktører i kommunalt regi, hvorimod vi vil belyse disse forhold for AF's vedkommende.

METODE

UDVÆLGELSE AF RESPONDENTER OG DATAINDSAMLING

Undersøgelsen bygger på landsdækkende, internetbaserede spørgeskemaundersøgelser af beskæftigelsesindsatsen over for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere hos andre aktører, kommuner og AF. Undersøgelsen omfatter for det første frontpersonale i form af konsulenter fra andre aktører og sagsbehandlere fra kommuner og AF. Disse konsulenter og sagsbehandlere er valgt som respondenter for at kunne belyse den direkte, klientrettede sagsbehandling og vejledning, der foretages i forhold til de ledige.

For det andet retter undersøgelsen sig mod ledere af andre aktørenheder. Hvor der er tale om større organisationer med regionale eller lokale afdelinger, inddrages lederne fra disse afdelinger for at kunne belyse relationerne til deres regionale eller lokale opdragsgivere, deres opgaver for dem og deres organisation. For det tredje inddrages mellemledere i kommunerne for at få oplysninger om kommunens brug af andre aktører, herunder en identifikation af hver enkelt anden aktør, som kommunen har brugt. For AF's vedkommende er denne identifikation fremskaffet fra Arbejdsmarkedsstyrelsens centrale register over andre aktører. Der foreligger ikke nogen central registrering af de andre aktører, som kommunerne benytter.

Endelig inddrages AF's regionschefer og kommunernes forvaltningschefer for at belyse henholdsvis AF's og kommunernes vurderinger af andre aktører. Vi vurderer, at disse chefer har bedre muligheder for at vurdere anvendelsen af og erfaringerne med andre aktører end mellemlederne i kommunerne og AF, som ikke nødvendigvis har relation til andre aktører.

I tabel 3.1 har vi skitseret en række basale oplysninger om survey-dataindsamlingen fra andre aktører, AF og kommunerne, herunder oplysninger om population (hvor denne kendes), udvælgelse af respondenter/stikprøvestørrelse, proceduren til identifikation/udvælgelse af respondenter, gennemførelsesperioden for den enkelte survey, antallet af opnåede interview og svarprocent. Dataindsamlingen og repræsentativitet gennemgår vi mere detaljeret i det følgende.

Forinden udarbejdelsen af diverse spørgeskemaer har projektgruppen gennemført løst strukturerede kvalitative interviewundersøgelser hos et mindre antal kommuner, arbejdsformidlingskontorer og andre aktører. Der er i alt interviewet 15 personer i perioden januar til marts 2005. Der er foretaget interview i fire kommuner med ledere og sagsbehandlere. Heraf var tre kommuner involverede i samarbejdsforsøg med AF. Der er ligeledes foretaget interview i et AF-regionskontor med regionschefen, arbejdsmarkedschefen og en ansat med ansvar for relationer til andre aktører samt med ledere og sagsbehandlere i fire AF-kontorer, hvoraf tre deltog i samarbejdsforsøg med kommuner. Endelig er der interviewet ledere og sagsbehandlere hos to andre aktører, som tilsammen kunne belyse udførelsen af opgaver for både AF og kommuner. Den ene aktør var forholdsvis lokal, mens den anden var en afdeling i et landsdækkende firma.

Disse kvalitative interview blev dels anvendt til en bedre udformning af analysedesign og spørgeskemaer til brug for de kvantitative spørgeskemaundersøgelser, dels som et bidrag ved fortolkningen af nogle af de senere analyseresultater fra de kvantitative, internetbaserede spørgeskemaundersøgelser.

TABEL 3.1.

En oversigt over survey-data fra AF, kommuner og andre aktører.

	AF	Kommuner	Andre aktører
Forvaltningchefs survey			
Respondentgruppe	Regionschefer	Forvaltningschefer (socialchefer o.l.)	Jf. mellemleder-survey nedenfor
Population	14	272	
Udvælgelse	Alle	Alle	
Identifikations-procedure	Oplyst af Arbejds-markedsstyrelsen (AMS)	Opringning til alle kommuner	
Gennemførelsesperi-ode	Oktober-december 2006	December 2005-juni 2006	
Opnåede interview	11	187	
Svarprocent	79	69	
Mellemledersurvey			
Respondentgruppe		Ledere af sagsbe-handlere med kontaktføløbs-/jobplansamtaler	Ledere af konsu-lenter med kontaktføløbs-/jobplansamtaler
Population		272	Min. 148
Udvælgelse		Alle	Alle
Identifikationsproce-dure		Opringning til alle kommuner	Oplysninger fra AMS og kommu-nerne
Gennemførelsesperi-ode		November 2005-marts 2006	November-december 2006
Opnåede interview		Fra 216 kommuner	101
Svarprocent		80	68
Sagsbehandlersurvey			
Respondentgruppe	Sagsbehandlere med kontaktføløbs-/jobplansamtaler over for arbejds-markedsparate ledige	Sagsbehandlere med kontaktføløbs-/jobplansamtaler over for arbejds-markedsparate ledige	Konsulenter med kontaktføløbs-/jobplansamtaler over for arbejds-markedsparate ledige
Stikprøve	220	442	Kendes ikke
Procedure	Udpeget af regi-on/AF-chef	Udpeget af mellem-leder	Udpeget af (mellem)leder
Gennemførelses-periode	Oktober-december 2006	Maj-juni 2006	November-december 2006
Opnåede interview	203	389	90
Svarprocent	93	88	72

Spørgeskemaundersøgelserne af andre aktører gennemførtes i perioden november og december 2006, mens undersøgelserne i kommunerne er gennemført i perioden fra november 2005 til marts 2006 vedrørende

mellemlederes besvarelse af et kontaklinformationsskema, som bl.a. bad om oplysninger om udpegelse af kommunens sagsbehandlerrespondenter samt om kommunens anvendelse af andre aktører. Desuden gennemførtes fra december 2005 til juni 2006 en spørgeskemaundersøgelse af de kommunale forvaltningschefer vedrørende deres ledelse af kommunens beskæftigelsesindsats og deres anvendelse af og erfaringer med eksterne samarbejdspartnere, herunder andre aktører. I maj og juni 2006 gennemførtes en spørgeskemaundersøgelse af de kommunale sagsbehandleres praksis. Den tilsvarende dataindsamling i AF vedrørende regionschefer og sagsbehandlere er gennemført fra oktober til december 2006, umiddelbart inden strukturreformen trådte i kraft.

De kommunale ledere og mellemledere blev udpeget gennem telefonopringninger til alle landets daværende kommuner. Sagsbehandlerrespondenterne i kommunerne blev som nævnt udpeget af mellemlederne via et særligt internetbaseret spørgeskema, det såkaldte kontaklinformationsskema, jf. ovenfor. Antallet af ønskede sagsbehandlerrespondenter i hver kommune var udregnet efter en fordelingsnøgle, der sikrede, at alle eller relativt mange sagsbehandlere i de små kommuner blev udpeget til at deltage i undersøgelsen, mens kun en relativt mindre andel af sagsbehandlere i de større kommuner skulle deltage. Denne udvælgelsesmetode giver os mulighed for at belyse forskelle og ligheder – ikke kun mellem kommunerne indbyrdes, men også mellem sagsbehandlere indbyrdes inden for de enkelte kommuner.

Da en del kommuners beskæftigelsesindsats er organiseret i fælleskommunale centre, er der udformet særligt tilpassede spørgeskemaer til sagsbehandlere og mellemledere i disse centre. I 29 fortrinsvis små kommuner fandtes der ingen mellemleder, hvilket indebærer, at forvaltningschefen var eneste leder for sagsbehandlerne. Vi har derfor ladet disse ledere besvare spørgsmål til både forvaltningschefer og mellemledere.

Til brug for undersøgelsen af AF blev regionschefer og AF-chefer identificeret ved hjælp af oplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. Sagsbehandlerrespondenter i AF er udpeget af AF-regionscheferne og ledere af AF-kontorerne. I første omgang søgte vi at anvende samme procedure for udpegning af sagsbehandlere i AF, som vi havde benyttet i kommunerne.

Vi bad således mellemlederne – det vil sige AF-cheferne (og i enkelte tilfælde arbejdsmarkedschefen) som ledere af AF-kontorerne –

om at udvælge op til ti AF-konsulenter og erhvervsvejledere afhængig af sagsbehandlerantallet. Jo flere sagsbehandlere kontorerne havde ansat på undersøgelsestidspunktet, desto flere sagsbehandlere skulle udvælges til undersøgelsen, men dog med et maksimalt antal. Da denne procedure viste sig ikke at give en tilstrækkelig stor stikprøve, ændrede vi efter aftale med Arbejdsmarkedsstyrelsen proceduren, så hver regionschef blev bedt om at foranledige, at regionen udpegede en forholdsmæssig andel af i alt 229 sagsbehandlerrespondenter, der svarede til regionens relative andel af AF-konsulenterne i hele landet. Samtidigt bad vi om, at de udpegede respondenter i hver region skulle afspejle den geografiske fordeling af sagsbehandlerne i regionen og fordelingen med hensyn til varetagelse af såvel kontaktforløbsamtaler og jobplansamtaler, som er organiseret forskelligt fra region til region og nogle steder også inden for den enkelte region.

Kriterierne for, at sagsbehandlere i både AF og kommuner er udvalgt til deltagelse, er, at de har mindst 3 måneders erfaring i at afholde kontaktforløbs-/jobplansamtaler og i øvrigt er repræsentative i forhold til samtlige sagsbehandlere i de enkelte AF-kontorer eller kommuner. Alle respondenter i kommunerne og hos AF blev kontaktet via e-mail med et link til et internetbaseret spørgeskema. Der er i forhold til alle spørgeskemaundersøgelserne rykket for svar to gange pr. e-mail og én gang telefonisk.

De andre aktører, som blev brugt i kommunerne i 2005, er udpeget via kommunernes besvarelser af kontaktinformationsskemaet. Da oplysningerne om de anvendte andre aktører ofte var utilstrækkelige, ringede vi til disse kommuner for at få supplerende oplysninger. Dette indebærer, at vi kun har oplysninger om anvendte andre aktører fra de 80 pct. af kommunerne, som havde besvaret kontaktinformationsskemaet efter tre rykkere. I telefonsamtalerne var det imidlertid ofte uklart for kommunerne, hvad begrebet 'anden aktør' dækkede over.

De andre aktører, som er blevet brugt i 2006 i AF, er blevet identificeret via oplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsens centrale register over andre aktører, der benyttes af AF. Denne liste over andre aktører er derfor fuldstændig i modsætning til den tilsvarende liste, der er dannet på baggrund af kommuneoplysningerne. Vi ringede imidlertid til alle andre aktører på Arbejdsmarkedsstyrelsens liste for at få udpeget et ledernavn, som vi kunne rette den videre kontakt til. I nogle tilfælde,

hvor den pågældende anden aktør var en stor organisation, bad vi om at få oplyst ledere fra alle underafdelinger.

En e-mail med link til lederspørgeskemaet blev dernæst sendt til alle de identificerede ledere fra andre aktører. Hvad angår udpegningen af konsulenterne, var vi på grund af et stort tidspres umiddelbart før strukturreformens ikrafttræden 1. januar 2007 nødt til at anvende en anden og hurtigere procedure, end vi havde anvendt vedrørende sagsbehandlere i kommunerne og AF, hvor udpegningen havde taget uventet lang tid. Vi bad derfor lederne af andre aktører udpege et antal konsulentrespondenter efter en række opstillede kriterier – svarende til de anvendte kriterier i kommuner og AF – og sat i forhold til det samlede konsulentantal i enheden. På grund af tidspreset bad vi lederen videregående en e-mail til de udpegede sagsbehandlere med instruktion og et såkaldt åbent internet-link til konsulentspørgeskemaet. Vores udsendelse af link til disse spørgeskemaer til konsulentrespondenterne skete således indirekte via lederen. Via identifikationsoplysninger om anden aktørenheden har vi senere koblet leder- og konsulentbesvarelser, så de relaterer sig til samme organisation.

TILFREDSSTILLELLENDE SVARPROCENTER

Der er opnået tilfredsstillende svarprocenter i undersøgelserne af såvel andre aktører, kommunerne som AF. Fra andre aktører modtog vi svar fra 101 af de udpegede 161 ledere, hvoraf dog kun 148 viste sig at være relevante. Det giver en svarprocent på 68 pct. i forhold til den relevante udpegede population. Som nævnt er det dog ikke lykkedes at få oplysninger fra en femtedel af kommunerne, så totalpopulationen af andre aktører er formentlig lidt større. Svarprocenten er pæn i forhold til generelle erfaringer med at interviewe ledere fra private virksomheder. En væsentlig del af disse andre aktører er jo private virksomheder, jf. kapitel 4.

Det er lidt mere kompliceret at udregne svarprocenten blandt konsulenterne, da hverken vi – eller nogen anden – kender det totale antal konsulenter i Danmark eller blot antallet af konsulenter hos de udpegede andre aktører. Fra de besvarede lederskemaer ved vi imidlertid, at der i gennemsnit er 2,6 konsulenter pr. leder. Vi har opnået besvarelser fra 190 konsulenter, hvilket udgør 1,88 konsulenter pr. kontaktet anden

aktør-leder. Derved er der opnået svar fra 72 pct. af det maksimalt opnåelige antal konsulenter, hvilket vi anser for den relevante svarprocent. Og det er tilfredsstillende.

Fra AF har vi modtaget besvarelser fra 11 regionschefer, hvilket giver en svarprocent på 79 pct., og fra 203 sagsbehandlere, hvilket udgør hele 93 pct. af de sagsbehandlere, som AF's ledelse havde udpeget. I kommuneundersøgelserne har vi modtaget kontaktinformationsvar fra mellemlidere, der repræsenterer 216 kommuner, hvilket svarer til en svarprocent på 80 pct. Endelig har 389 sagsbehandlere svaret, hvilket udgør hele 88 pct. af de sagsbehandlere, kommunerne havde udpeget. De medvirkende sagsbehandlere repræsenterer 70 pct. af de daværende kommuner.

REPRÆSENTATIVITET

Respondenterne fra såvel kommunerne som AF er repræsentative i forhold til henholdsvis kommunernes og AF-regionernes relative befolkningstal. I henhold til oplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsen svarer den regionsvise fordeling af sagsbehandlerrespondenter i AF-undersøgelserne til den relative fordeling af AF-konsulenter i alle landets AF-regioner. Der er kun få og meget små afvigelser mellem fordelingen af sagsbehandlerrespondenter og AF-konsulenter i alle landets AF-regioner. Den største afvigelse er på 3 procentpoint. Vores AF-respondenter er således ganske repræsentative.

Tilsvarende er de medvirkende kommuner forholdsvis repræsentative for alle landets kommuner, når repræsentativiteten måles i forhold til kommunestørrelse. Dog er små kommuner under 20.000 indbyggere – og især de mindste kommuner under 10.000 indbyggere – svagt overrepræsenteret i besvarelsen af den såkaldte kontaktinformationsundersøgelse. Denne anvendes bl.a. til at belyse, hvilke kommuner der anvender andre aktører, og til at få udvalgt sagsbehandlerrespondenter. Disse mindste kommuner udgjorde 51,2 pct. i undersøgelsen, mens de udgjorde 47,4 pct. blandt alle landets kommuner på undersøgelsestidspunktet, og de var således overrepræsenteret med 3,8 procentpoint i forhold til fordelingen på landsplan. Omvendt var de større kommuner svagt underrepræsenteret.

I de indsamlede svar fra sagsbehandlerne er de små kommuner med under 10.000 indbyggere (og relativt få kontanthjælpsmodtagere) derimod underrepræsenteret. Disse kommuner udgør 42,3 pct. af stikprøven mod 47,4 pct. blandt samtlige kommuner på undersøgelsestidspunktet. Denne underrepræsentation er dog søgt imødegået ved, at vores udvælgelseskriterier for sagsbehandlerrespondenter indebærer en overrepræsentation af sagsbehandlere fra de små kommuner, jf. ovenfor. Vores survey af kommunale forvaltningschefer er meget repræsentativt i forhold til fordeling efter kommunestørrelse, idet største afvigelse for grupperne er på 0,4 procentpoint.

Vores respondentkommuner er ligeledes repræsentative i forhold til kommunerne på landsplan, når repræsentativiteten måles i forhold til, hvor vanskelig en beskæftigelsesopgave kommunerne står overfor. Kommunernes rammevilkår eller problemtygde er målt ved hjælp af et indeks for den gennemsnitlige varighed af den *forventede* periode, hvor borgere i en kommune er på kontanthjælp (eller kontanthjælpslignende kommunale ydelser) i 2004.

Indekset er konstrueret på basis af registerbaserede beregninger på landsbasis af, hvor længe borgere med forskellige karakteristika modtog disse ydelser i 2004, ligesom indekset inddrager betydningen af lokale arbejdsmarkedsforhold, herunder den lokale arbejdsløshedsprocent, antallet af jobåbninger og sæsonledighed. Indekset viser således, hvor stor en gennemsnitlig varighed på ydelser man skulle forvente i den enkelte kommune på basis af den befolkningssammensætning og de lokale arbejdsmarkedsvilkår, som kommunen er udsat for, og som den i princippet ikke selv har nogen indflydelse på. Disse analyser er leveret af AKF på basis af det modelarbejde, som SFI og AKF i fællesskab har udviklet til at belyse de nye kommuners forskellige rammevilkår i forhold til beskæftigelsesopgaverne efter strukturreformen (Clausen et al., 2006). Dog er beregningerne til denne undersøgelse foretaget på basis af de daværende kommuner.

Den største afvigelse med hensyn til repræsentativitet af kontaktinformationsundersøgelsen i forhold til, hvor vanskelig en beskæftigelsesopgave kommunerne står over for, er på blot 1,4 procentpoint. Næsten det samme gælder for vores survey af forvaltningscheferne, hvor største afvigelse er på 2,1 procentpoint. Også sagsbehandlersurveyen er relativ repræsentativ med hensyn til problemtygde, hvor største afvigelse er en underrepræsentation på 5,3 procentpoint for gruppen af kom-

muner med en moderat-lav problemtyngde på 9-12, mens de mest belastede kommuner er overrepræsenteret med 4,5 procentpoint. For mere information om indekset, se appendiks

Vi har desværre ikke haft mulighed for at beregne repræsentativiteten for vores undersøgelser af ledere og konsulenter hos andre aktører, da vi ikke er i besiddelse af information om totalpopulationen for disse grupper, som kan muliggøre en repræsentativitetsanalyse.

De få og små afvigelser med hensyn til repræsentativitet i såvel AF- som kommuneundersøgelserne har ingen eller kun mindre betydning i analyserne i denne rapport, idet sagsbehandlerdata vægtes, så hver enkelt kommune, hver AF-kontorleders organisation og hver anden aktør-enhed tæller lige meget i analyserne, jf. nedenfor.

VÆGTNING AF SAGSBEHANDLERDATA

Vi har valgt at veje konsulent- og sagsbehandlerbesvarelsene, så hver lokal organisatorisk enhed tæller lige meget. Det betyder, at fordelingerne afspejler fordelinger mellem organisationer og ikke alle de individuelle konsulenter og sagsbehandlere. Vægtningen er imidlertid gennemført, så analyserne er baseret på det oprindelige respondentantal for den pågældende gruppe, jf. ovenfor. Vægtningen indebærer, at meget store anden aktør-enheder med mange konsulenter er vægtet ned, og meget små enheder er vægtet op. Der kan argumenteres for valg af både vægtede og uvægtede data. Er det sagsbehandlerpopulationen eller organisationspopulationen, der bør være vægtenheden? Vi har valgt at vægte efter organisatorisk enhed, bl.a. for at gøre denne analyse sammenlignelig med analyserne i de to øvrige rapporter om dels kommunernes, dels AF's og kommunernes beskæftigelsesindsats fra projektgruppen.

Da hensigten med disse rapporter bl.a. var at sammenligne svarfordelinger i ledergruppen og sagsbehandlergruppen, var vi nødt til at vægte sagsbehandlernes svar. Grunden hertil er, at der var indsamlet data fra et varierende antal sagsbehandlere under den enkelte mellemlider i kommunerne og AF, mens der kun var en enkelt mellemlider. Hvis vi på landsbasis sammenlignede de uvægtede svarfordelinger fra mellemledere med sagsbehandlernes svar, ville sagsbehandlernes svar kunne afvige fra mellemlidernes, alene fordi der var relativt mange sagsbehandlere fra de

store kommuner og AF-kontorer, mens dette ikke var tilfældet blandt mellemlederne.

For at undgå dette vægtede vi sagsbehandlernes svar, således at hver enkelt kommune og hver enkelt organisation under en AF-kontorleder talte lige meget i analyserne, uanset hvor mange sagsbehandlere under hver enkel mellemleder, der havde svaret. For kommunernes vedkommende var den organisatoriske enhed således den enkelte kommune, mens det hos AF var den organisation, der hørte under en leder af et eller flere AF-kontorer. Da nogle kontorledere er leder af mere end et AF-kontor, kan denne organisation i nogle tilfælde være større end et enkelt AF-kontor. For andre aktører er den organisatoriske enhed som nævnt den regionale eller lokale anden aktør-enhed.

Dette valg indebærer, at undersøgelsen ikke omfatter universet af sagsbehandlere inden for beskæftigelsesområdet hos andre aktører, kommuner og AF-kontorer, men at store organisatoriske enheder med mange sagsbehandlere er underrepræsenteret i forhold til totalpopulationen. Til gengæld omfatter sagsbehandleranalyserne universet af såvel anden aktørenheder, kommuner som organisationer under lederne af AF-kontorerne. Analyserne vedrørende sagsbehandling viser således, hvordan andre aktører, kommunerne og AF-kontorledernes organisationer fordeler sig procentvist med hensyn til sagsbehandleradfærd.

SÆRLIG SPØRGETEKNIK I PRIORITERINGSSPØRGSMÅL

Der er anvendt to forskellige spørgeteknikker i spørgsmålene vedrørende sagsbehandlernes praksis. Ved nogle spørgsmål er der blot angivet en fempunktsskala for, hvor lavt eller højt en given indsats prioriteres – fx løntilskud i private virksomheder. I andre spørgsmål er respondenterne stillet over for en prioritering mellem to forskellige, oftest modsatrettede, mål eller indsatser. Et eksempel er, om fokus i sagsbehandlingen retter sig mod A – at den ledige hurtigt får et eller andet job – eller B – at den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt. Også her er der en fempunktsskala, som viser graden af enighed med henholdsvis A- og B- udsagnene.

Baggrunden for den sidste type spørgsmål var, at vi frygtede, at den første spørgeform i visse tilfælde ville give for lidt variation i analyserne, fx hvis man blot havde spurgt om prioriteringen af, at den ledige

hurtigt får et eller andet job. Måske ville alle så blot svare ja til en høj prioritering, og vi ville ikke kunne afdække de forskelle, vi formoder, der er mellem respondenterne. Ved at prioritere mellem to mål eller indsatsformer vurderede vi, at vi bedre kunne afdække en del relevante prioriteringer og variationen i dem. Vi finder den valgte spørgeform relevant, idet dagligdagen for sagsbehandlere består i at afveje målsætninger og indsatsformer i forhold til hinanden.

SAMMENLIGNING AF SAGSBEHANDLING HOS ANDRE AKTØRER, AF OG KOMMUNER

De fleste analyser af sagsbehandling i den foreliggende rapport består af sammenligninger af besvarelser fra andre aktører, AF og kommuner. Undersøgelserne hos andre aktører, AF og kommuner er baseret på spørgeskemaer, der så vidt muligt er enslydende, dog med forskelle i spørgsmålsformuleringer, når forskellig lovgivning for henholdsvis AF og kommuner giver anledning hertil. Det er dog tilstræbt, at spørgsmålsformuleringerne ligger så tæt op ad hinanden som muligt, så vi kan sammenligne svarene fra andre aktører, AF og kommuner. Vi har i rapporten gjort opmærksom på, om der på visse områder er forskelle i lovgivningen for de to systemer, da dette kan forklare en del af den variation, vi ser. Vi har i analyserne af sagsbehandling yderligere opdelt andre aktører efter, om de betjener AF eller kommuner, fordi betjeningen af de to forskellige typer af opdragsgivere kunne tænkes at lede til en forskellig adfærd. Nogle andre aktører betjener både kommuner og AF og optræder derfor under begge grupper.

ANALYSEMETODER

Undersøgelsen bygger på svarfordelinger fra sagsbehandlere og ledere af andre aktører, mellemedere og forvaltningschefer i kommuner samt regionschefer i AF. For at undersøge forskelle i besvarelserne fra de forskellige grupper udarbejdes frekvenstabeller og krydstabeller af spørgsmålsbesvarelserne. Da sammenligninger mellem andre aktører, kommuner og AF på lederniveau ikke er egentlige stikprøver, men et forsøg på at måle totalpopulationerne, kan det diskuteres, om der er

behov for at foretage signifikanstest. Vi har imidlertid valgt at foretage sådanne test for at belyse variationen i datasættene. Ligeledes kan man argumentere for, at vores datasæt har karakter af stikprøver af andre organisationer eller samme organisationer på andre tidspunkter, hvorpå man kan belyse de teoretiske problemstillinger mere generelt, eller at der også til vores datasæt vil knytte sig en vis usikkerhed, som der i et vist omfang tages højde for gennem signifikanstest. Da vores sagsbehandler-survey er stikprøver, anvendes der naturligvis også her signifikanstest.

Hvor forudsætningerne er til stede, anvendes en Chi²-test for at afdække, om forskelle i svarfordelingerne for grupperne er statistisk sikre. Der anvendes desuden generelt T-test for at undersøge, om forskelle i gennemsnit mellem svarfordelingerne hos grupperne er statistisk sikre. Antagelsen bag anvendelsen af denne test er, at der er lige stor afstand mellem kategorierne på den afhængige variabel. Medmindre andet er anført, er den statistiske sikkerhed sat til et 10-procents-niveau. Dette indebærer, at der er 90 pct. sandsynlighed for, at en konstateret forskel mellem andre aktører, AF og kommunerne ikke er tilfældig.

I en del test af den statistiske sikkerhed vedrørende forskelle i sagsbehandleradfærd har vi kontrolleret for konsulenternes/sagsbehandlerens klientsammensætning i forhold til matchgruppeplacering. Det har vi gjort for at undgå, at tilsyneladende forskelle mellem organisationerne i virkeligheden dækker over forskelle i klientel. Det indebærer, at vi sammenligner sagsbehandlingen hos konsulenter/sagsbehandlere med samme type af klienter.

Tilsvarende har vi i analyser af forskelle i vurderinger af andre aktører hos kommuner, der henholdsvis bruger og ikke bruger andre aktører, kontrolleret for, hvor vanskelig en beskæftigelsesopgave kommunerne står over for, da problemtyngden kunne tænkes at påvirke kommunernes behov for og vurderinger af andre aktører, jf. omtalen heraf i kapitel 7.

Flere steder i rapporten foretager vi analyser ved hjælp af indeks, som er baseret på en gennemsnitlig score for flere forskellige variable eller svar på spørgsmål. Besvarelsen er oftest ud fra en skala, der spænder fra 1 til 5, hvor højere score betyder større enighed med de udsagn, som indekset er konstrueret ud fra. Når der i visse tilfælde anvendes indeks frem for at basere analyserne på besvarelsen af de enkelte spørgsmål, er det for at opnå mere robuste analyseresultater og en større reliabilitet. Indekskonstruktionerne er foretaget på baggrund af en form for faktor-

analyse (*principal component*-analyser med *varimax rotation*), og indeksenes robusthed er målt ved hjælp af reliabilitetsmålet *Cronbach's Alpha*. For mere information om de forskellige indeks, se appendikset.

VALIDITET

I rapporten måles sagsbehandlerpraksis og lederbeskrivelser og -vurderinger ved hjælp af svar fra spørgeskemaundersøgelser. Det vil sige, at der bruges selvrapporterede oplysninger. Spørgsmålet er, om der kan fæstes lid til disse oplysninger. Vi har søgt at fremme en samvittighedsfuld udfyldning af spørgeskemaerne ved at love anonymitet, både til den enkelte svarperson og til den enkelte anden aktør, kommune og den enkelte AF-enhed, hvad enten denne er en region eller et kontor. Besvarelser over internettet gør det endvidere vanskeligere for ledere og andre i organisationen at kontrollere og dermed påvirke den enkelte respondents besvarelse end ved besvarelse af postomdelte skemaer.

Alligevel kan det ikke udelukkes, at der som i andre spørgeskemaundersøgelser kan være en vis bias i besvarelserne, så der vælges svar, der er mere i overensstemmelse med socialt acceptable holdninger og adfærd, end der i virkeligheden er belæg for. Det er imidlertid vores indtryk, at en sådan bias generelt er forholdsvis beskeden. Det beror bl.a. på, at der ligesom i andre danske spørgeskemaundersøgelser af ledere og sagsbehandlere inden for miljø, integration og indsatsen over for sårbare børn og unge (May & Winter, 2000; Heinesen et al., 2004; Hestbæk et al., 2006) faktisk er en del respondenter, der rapporterer illegitim adfærd i forhold til lovgivningen. Der synes også at være en betydelig konsistens i den enkelte respondents besvarelse af forskellige spørgsmål. Undersøgelsen tyder heller ikke på, at besvarelserne er søgt afstemt, idet der er betydelige variationer i besvarelsen mellem sagsbehandlere inden for samme organisatoriske enhed, ligesom sagsbehandlerne ofte svarer anderledes end deres ledere.

Selv om besvarelserne i enkelte tilfælde kan være præget af, hvad der er socialt acceptabelt at svare, har dette mere betydning, hvis man lægger vægt på de absolutte niveauer – fx for brug af mestringsstrategier. En sådan bias må imidlertid anses for at have meget mindre betydning, når man fokuserer på variationer mellem sagsbehandlerne og søger at forklare disse variationer eller deres effekt (May & Winter, 1999). Der

foretages imidlertid en mere indgående diskussion af dette spørgsmål vedrørende rapportering af mestringsstrategier og skumning af fløden i kapitel 5.

Der er imidlertid også en vis risiko for, at nogle svar er *biased* – ikke ud fra overvejelser om, hvad der er socialt acceptabelt at svare – men ud fra strategiske overvejelser i forhold til at varetage institutionelle interesser. Det kan fx ikke udelukkes, at vurderingerne i kapitel 7 hos AF's regionschefer og de kommunale forvaltningschefer af andre aktører kan være præget af, at andre aktører ikke kun assisterer AF og nogle kommuner, men også er konkurrenter, der kan udgøre trusler mod overlevelse og vækst hos respondentens egen myndighed.

Det kan have ført til mere kritiske vurderinger af andre aktører, end der måske egentligt er belæg for. Der er således en åbenbar modstrid mellem vurderinger vedrørende skumning af fløden hos andre aktører – når disse som i kapitel 5 er baseret på sammenligninger af udsagn herom hos sagsbehandlere fra andre aktører, AF og kommuner – og når de som i kapitel 7 er baseret på vurderinger heraf fra AF's regionschefer og kommunernes forvaltningschefer. Sammenligninger af sagsbehandlernes svar indikerer, at andre aktører skummer fløden i mindre omfang end AF og kommunerne. Derimod finder regions- og forvaltningscheferne, at det er en ulempe ved anvendelsen af andre aktører, at de skummer fløden ved at opprioritere stærke frem for svage ledige! På denne baggrund søger vi at stille forskellige datakilder over for hinanden, når det er muligt, ikke mindst i rapportens sammenfattende og konkluderende dele.

REGISTER- OG OMKOSTNINGSDATA

Mens hovedparten af denne rapport er baseret på survey-data, er der desuden i kapitel 4 om markedet for andre aktører anvendt registeroplysninger fra jobindsats.dk om udviklingen i AF's anvendelse af andre aktører over tid. Desuden er der i kapitel 6 om arbejdsproduktivitet og omkostninger ved anvendelsen af andre aktører anvendt omkostningsdata vedrørende andre aktørers og AF's virksomhed fra Arbejdsmarkedsstyrelsens årsrapporter for AF. Endelig er der i kapitel 7 anvendt registerbaserede analysedata, der måler, hvor vanskelig en beskæftigelsesopgave kommunerne står over for, jf. omtalen heraf i forbindelse med repræsentativitet ovenfor. Herved kan vi kontrollere for kommunernes

problemtyngde ved analyser af, om der forskelle i vurderingerne af andre aktører mellem kommuner, der bruger og ikke bruger andre aktører, så vi sikrer, at eventuelle forskelle i vurderingen skyldes, om man er bruger eller ikke-bruger, og ikke forskelle i klientel.

MARKEDET FOR ANDRE AKTØRER

Med flere i arbejde-reformen, som blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget i oktober 2002, blev andre aktører for alvor en del af beskæftigelsesindsatsen. I 2004 blev AF og kommunernes brug af andre aktører og andre aktørers indsats evalueret af Arbejdsmarkedsstyrelsen (Rambøll Management, 2004). Disse erfaringer er siden blevet brugt af regeringen (2005) til at udarbejde en handlingsplan om forbedret brug af andre aktører. Denne handlingsplan rummer principper for AF's brug af andre aktører og er samtidig en vejledning til kommunerne vedrørende deres brug af andre aktører.

Markedet for andre aktører er dog stadig forholdsvis ukendt. Vi vil i dette kapitel derfor forsøge at tegne et billede heraf. Beskæftigelsesindsatsen er som bekendt delt mellem AF og kommunerne, som tager sig af henholdsvis forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Markedet for andre aktører er derfor heller ikke ét marked, men snarere to markeder. Ét som vedrører varetagelse af opgaver for AF, og ét som vedrører opgaver for kommunerne.

I de følgende afsnit vil vi beskrive, hvor ofte AF og kommunerne bruger andre aktører og udviklingen i markedet på det statslige område, graden af konkurrence mellem andre aktører, hvilke typer af andre aktører AF og kommunerne bruger, og hvordan AF og kommunerne honorerer andre aktører. Desuden vil vi beskrive forhold ved de aftaler AF og kommunerne har med andre aktører, herunder aftalernes varig-

hed, hvilke produkter henholdsvis AF og kommunerne køber hos andre aktører, og hvilke målgrupper andre aktører varetager indsatsen over for.

AF'S OG KOMMUNERS BRUG AF ANDRE AKTØRER

Brug af andre aktører er et fænomen, som for alvor har vundet frem efter flere i arbejde-reformen. Og siden er udviklingen især gået stærkt for AF. I tabel 4.1 ser vi derfor også, at brugen af andre aktører er væsentlig større i AF end i kommunerne.

TABEL 4.1

Brug af andre aktører i 2005 i kommuner og AF-regioner. Procent.

	Kommuner	AF
Ja	23	100
Nej	77	0
Total	100	100
Procentgrundlag	216	14

Kilde: Kontaktinformation fra 216 kommuner. Indsamlet i 2005-2006. Information fra AMS 2. kontor. Indsamlet i 2007.

Samtlige AF-regioner anvendte andre aktører i 2005. Det skyldes formentligt for det første, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i 2003 gennemførte et landsdækkende udbud for kontaktføreløb vedrørende ledige med langvarige eller mellemlange uddannelser, som gjaldt for alle landets AF-regioner. For det andet skal Arbejdsmarkedsstyrelsen som følge af flere i arbejde-reformen opstille måltal for regionernes inddragelse af andre aktører, når Arbejdsmarkedsstyrelsen forhandler kontrakter med de enkelte AF-regioner. AF-regionerne har således fået til opgave at implementere den politiske prioritering vedrørende en øget inddragelse af andre aktører.

Til gengæld er der store variationer i de enkelte AF-regioners brug af andre aktører, som det ses i tabel 4.2, hvoraf både måltal for 2005 vedrørende andel ledige, der skulle henvises til andre aktører, og den realiserede andel for perioden 1. januar til 30. september fremgår. Den faktiske anvendelse af andre aktører i denne periode varierede fra kun 11,3 pct. i Viborg-regionen til 60,5 pct. i Sønderjyllands-regionen. Dette illustrerer, at AF-regionerne på trods af lovgivningskravet om

mindst 15 pct.'s anvendelse af andre aktører – og trods Arbejdsmarkedsstyrelsens indflydelse ved fastsættelsen af regionale kontrakter – ligesom på en række andre arbejdsmarkedspolitiske områder har haft en betydelig autonomi med hensyn til beslutninger om inddragelsen af andre aktører (Haahr & Winter, 1996; Mailand, 2000; Nørgaard & Pallesen, 2003).

TABEL 4.2

Andelen af forsikrede ledige henvist til andre aktører i AF-regionerne i perioden 1. januar til 30. september 2005. Måltal og realiserede tal i procent af samtlige forsikrede ledige tilmeldt AF.

AF-region	Måltal	Realiseret
Viborg	15	11,3
Roskilde	20	15,2
Århus	15	23,1
Bornholm	30	28,8
Fyn	30	30,7
Vejle	25	32,0
Ringkøbing	40	33,0
Frederiksborg	25	33,5
Storkøbenhavn	25	38,7
Nordjylland	33	39,6
Storstrøm	35	43,0
Ribe	35	42,6
Vestsjælland	60	59,9
Sønderjylland	60	60,5

Kilde: Rigsrevisionen (2006: 20) efter Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Det er vanskeligere at vurdere, hvor mange kommuner, der anvender andre aktører. Det skyldes, at der i kommunerne – i modsætning til AF – er en del usikkerhed omkring afgrænsningen af andre aktører. Hos AF er det klart, at andre aktører varetager driftsopgaver, og at betegnelsen ikke omfatter køb af egentlige aktiveringsydelse. I en del kommuner synes sondringen mellem køb af udførelse af drifts- og aktiveringsopgaver imidlertid ikke at være helt klar, ligesom afgrænsningen af de lediges kontaktforløb ikke synes klar i en del kommuner. Det hænger bl.a. sammen med, at en del kommuner efter en indledende kort samtale med ledige kontanthjælpsmodtagere visiterer dem til vejlednings- og afklaringsforløb hos en kommunal enhed eller en fremmed leverandør. Umiddelbart ser dette vel ud til at være aktivering, idet der er valgt et aktivt tilbud, men i flere tilfælde har denne vejlednings- og afklaringsen-

hed til opgave ud over vejledning og afklaring at udarbejde et udkast til jobplan for den pågældende. Derved er det aktive tilbud og varetagelse af kontaktførelsesopgaver reelt smeltet sammen.

Vi har derfor søgt at belyse kommunernes anvendelse af andre aktører på to forskellige måder. I et særligt kontaktinformationsskema er mellemlederne i kommunen blevet spurgt, om de anvender andre aktører til dele af kontaktførelset og/eller virksomhedskontakten. Desuden er der i spørgeskemaet til kommunernes forvaltningschefer blevet spurgt til, om deres kommune anvender andre aktører til kontaktførelsesudval eller vejlednings- og afklaringskurser, da vi ved, at nogle af disse vejlednings- og afklaringsforløb indeholder elementer af kontaktførelse. Der er således tale om en udvidet definition af andre aktører. De to spørgemaer giver imidlertid temmelig forskellige svar.

Ifølge mellemlederens svar på det direkte spørgsmål om anvendelse af andre aktører, anvendte blot 49 kommuner eller 23 pct. af 216 adspurgte kommuner i 2005 andre aktører til dele af kontaktførelset og/eller virksomhedskontakten for arbejdsmarkedsskiltede kontanthjælpsmodtagere ifølge vores survey.

Af de 49 kommuner, som har angivet, at de anvendte andre aktører, har størstedelen af dem blot anvendt enten en enkelt eller to andre aktører, hvorimod kun få kommuner har anvendt flere andre aktører. Således har 37 pct. af brugerkommunerne blot anvendt en enkelt anden aktør, mens 35 pct. har anvendt to forskellige andre aktører. De resterende kommuner har anvendt fra 3 og op til 21 andre aktører.

Anvender man imidlertid i stedet svarene fra forvaltningscheferne på spørgsmålet om anvendelse af andre aktører til kontaktførelsesudval eller vejlednings- og afklaringskurser, er der ca. dobbelt så mange kommuner, der svarer bekræftende i forhold til denne udvidede afgrænsning af andre aktører. Herefter skulle således omtrent halvdelen af kommunerne bruge andre aktører til kontaktførelse eller afklarings- og vejledningsforløb. Ifølge en centralt placeret observatør af kommunernes praksis hos Kommunernes Landsforening skønnes andelen af kommuner, der anvender andre aktører, imidlertid ikke at overstige de ovennævnte 23 pct. ved den snævrere afgrænsning. Vi vurderer imidlertid, at det er vanskeligt præcist at afgrænse og opgøre, hvor mange kommuner, der anvender andre aktører på baggrund af den usikkerhed, der findes i en del kommuner omkring afgrænsningen af begreberne 'andre aktører' og 'kontaktførelse'. Vi anvender den snævre afgrænsning i dette og næste

kapitel 5, mens den udvidede afgrænsning anvendes i kapitel 7, hvor vi sammenligner vurderinger af andre aktører hos kommuner, der henholdsvis bruger og ikke bruger andre aktører.

UDVIKLINGEN I MARKEDETS STØRRELSE

Det er også vanskeligt at vurdere udviklingen i det kommunale marked for andre aktører, da der ikke før strukturreformen findes statistik for kommunernes brug af andre aktører. Arbejdsmarkedsstyrelsen fik evalueret markedet for andre aktører i 2004 af Rambøll Management (2004), som vurderede, at 26 pct. af kommunerne da havde inddraget 'andre aktører til kontaktførelse, opfølgning mv.' Dette er en afgrænsning, som stort set svarer til den snævre afgrænsning, vi anvendte ovenfor i forhold til kommuner, der benyttede andre aktører i 2005. I Rambøll Managements (2004) evaluering nævnes dog også, at omkring 45 pct. af kommunerne forventede, at de i 2004 helt sikkert eller sandsynligvis ville inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. På baggrund af ovennævnte analyse må vi imidlertid konkludere, at den forventede vækst i andelen af kommuner, som bruger andre aktører, ikke er sket, idet kun 23 pct. af kommunerne oplyste, at de havde benyttet andre aktører i 2005.

Der er dog næppe sket et fald i anvendelsen. Rambøll Managements 26 pct. er fremkommet ud fra besvarelser fra 186 kommuner, mens vores 23 pct. er fremkommet på basis af besvarelser fra 216 kommuner. Da Rambøll Managements survey alene vedrørte kommunernes erfaringer med andre aktører, er det sandsynligt, at der har været et relativt større bortfald blandt de kommuner, der ikke benyttede andre aktører. Dette har formentligt ført til en overvurdering af andelen af kommuner, der benyttede andre aktører i 2004 i forhold til vores survey fra 2005-2006, som har et mindre bortfald.

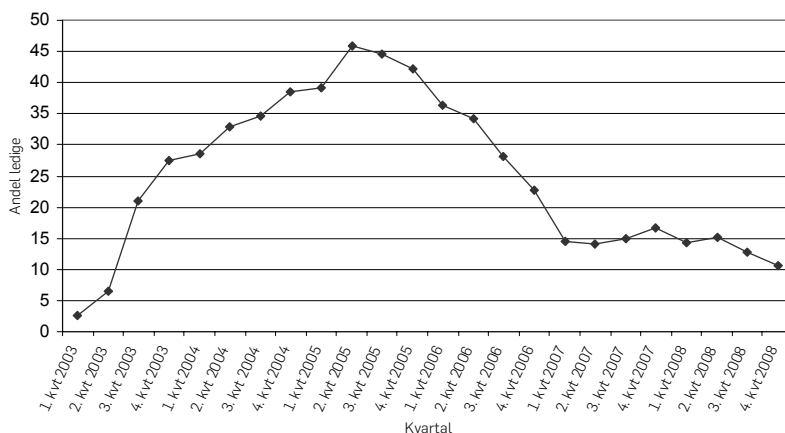
Sammenlignet med kommunerne har statens anvendelse af andre aktører til forsikrede ledige haft en helt anden udvikling. Anvendelsen er skiftet meget over tid. Som det fremgår af figur 4.1 nedenfor, steg AF's anvendelse af andre aktører fra starten af 2003, hvor reformen trådte i kraft. Allerede i sidste kvartal af 2003 var en fjerdedel af AF's ledige henvist til andre aktører, hvilket klart oversteg det udmeldte mindstemål på 15 pct. i henhold til flere i arbejde-aftalen. Væksten fortsatte imidler-

tid gennem 2004, indtil et maksimum blev nået i 2. kvartal i 2005, hvor knap halvdelen (45 pct.) af AF's ledige var henvist til andre aktører.

Siden er andelen imidlertid faldet. I sidste kvartal af 2006, umiddelbart før strukturreformen, var kun knap en fjerdedel af AF's ledige henvist til andre aktører. Efter strukturreformen og etableringen af de nye jobcentre er andelen af forsikrede ledige hos den statslige del af jobcentrene faldet yderligere til knap 15 pct. i 1. kvartal af 2007. Som bekendt var 15 pct. det fastsatte minimum i flere i arbejde-reformen. Siden har mellem 14 og 17 pct. af de ledige været henvist til andre aktører til medio 2008, hvorefter der er sket et ydelig fald til 12,8 pct. i 3. kvartal 2008 og til kun 10,6 pct. i 4. kvartal af 2008, som er det sidst rapporterede kvartal. Hermed er anvendelsen af andre aktører nu faldet til en fjerdedel af topniveauet i 2. kvartal af 2005.

FIGUR 4.1

Andel personer hos andre aktører. Hele landet.



Det er på flere måder en forbløffende udvikling. Under normale omstændigheder forventes det at være vanskeligt at få offentlige myndigheder til at udlicitere opgaver, specielt i Danmark, og ikke mindst sagsbehandlingsopgaver, der jo ikke er særligt tekniske som de fleste udliciterede opgaver. Men AF nåede i en periode op på at købe kontaktfølbesydelser til knap halvdelen af de forsikrede ledige, og i et par regioner var endda hele 60 pct. af de ledige henvist til andre aktører.

Det viser på den ene side, at det er muligt at opbygge et marked på relativt kort sigt under de givne betingelser. På den anden side er det, som fremhævet af Rigsrevisionen (2006), klart i modstrid med retningslinjerne i flere i arbejdsreformen, at AF på landsbasis henviste næsten hver anden ledig til andre aktører. Det fremgik nemlig af flere i arbejdsreformen, at andre aktører kun måtte benyttes, når der var tale om særlige målgrupper, hvor andre aktører måtte anses for at have en særlig sagkundskab, som AF ikke selv var i besiddelse af. Når næsten hver anden ledig henvises til andre aktører, må det anses for givet, at AF har henvist en stor del af de ledige, som AF selv ville have haft kompetence til at tage sig af.

På basis af en gennemgang af de 40 afholdte udbud i AF fandt Rigsrevisionen (2006) i sin beretning, at AF kun i 24 af de 40 gennemførte udbud udelukkende havde udliciteret særlige målgrupper til andre aktører. Desuden havde AF i syv udbud både udliciteret særlige målgrupper og én eller flere målgrupper af ledige, som ikke kunne karakteriseres som særlige, mens AF i ni udbud alene havde udliciteret målgrupper, der ikke er særlige.

Det fremgik da også af Rambøll Managements (2004) evaluering af erfaringer med inddragelsen af andre aktører, at en del AF-regioner i vidt omfang havde inddraget andre aktører til enten at aflaste AF eller give en større fleksibilitet i opgaveløsningen. Aflastning og fleksibilitet synes i højere grad at vedrøre driftsopgaver i forhold til det normale klientel end en indsats over for målgrupper af ledige med specielle behov for en særlig sagkundskab.

INCITAMENTER OG MARKEDSUDVIKLING

Sammenligningen af markedet og udviklingen i markedet for andre aktører for kommuner og AF viser, som vi forventede i kapitel 2, at AF har anvendt andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i langt højere grad end kommunerne. Det er nærliggende at forklare denne forskel med de incitamentsforskelle, der fandtes i AF og kommunerne. Kommunerne måtte forvente, at en anvendelse af andre aktører i en betragtelig målestok kun kunne ske ved at spare på driftsudgifter, herunder til egne sagsbehandlere, eller ved at forøge skatterne. Man må forvente, at der ville være visse politiske omkostninger forbundet med en sådan udvikling i brugen af

andre aktører, som måtte forventes at blive mødt med en betydelig skepsis eller modstand fra forvaltningens personale og dets fagforeninger.

Modsat en række andre offentlige personalegrupper kunne personalet i social- og beskæftigelsesforvaltningerne dog ikke regne med, at det ville være muligt at mobilisere brugergrupper til allieret kamp mod udliciteringen af kontaktførelsesopgaver. Brugere på kontanthjælpsområdet er svagt organiserede, og de forholder sig ofte skeptisk til social- og beskæftigelsesforvaltningens service og myndighedsregulering (Hoff, 1993). Desuden kan der være større problemer med at kontrollere udførelsen af relativt specialiserede offentlige opgaver som beskæftigelsesopgaven end de relativt tekniske opgaver, der normalt udliciteres. Kommunerne blev ganske vist presset af regeringen til at anvende andre aktører, men det havde kun karakter af henstillinger – bortset fra at både AF og kommuner forpligtedes til at offentliggøre deres enhedsomkostninger, så eventuelle interesserede eksterne udbydere kunne se disse. Kommunernes anvendelse af andre aktører henhørte således under det kommunale selvstyre.

Helt anderledes forholdt det sig i AF, hvor det for det første var et lovkrav, at AF brugte andre aktører til mindst 15 pct. af de ledige, og hvor AF's opgaver for det andet blev udvidet med indførelse af kontaktførelserne med flere i arbejde-reformen. Det skete samtidigt med, at driftsbevillingen til personale ved indførelsen af flere i arbejde-reformen blev reduceret – og det vel at mærke i en situation, hvor antallet af ledige steg fra 2002 til 2003. Dette indebar, at der var ca. 17 pct. mindre personale til at tage sig af en given mængde ledige i 2003, men med flere opgaver. AF blev således presset personalemæssigt.

Samtidigt fik AF et økonomisk incitament til at anvende andre aktører, som er helt usædvanligt i forhold til almindelige udliciteringssituationer. Mens der havde været vandtætte skodder mellem AF's aktiveringsbevillinger og bevillinger til AF's drift, herunder personaleudgifter, for at sikre, at aktiveringsmidler ikke blev anvendt til at ansætte mere personale, fik AF mulighed for at købe ydelser fra andre aktører ved hjælp af aktiveringsmidler – ikke kun til aktivering – men også til kontaktførelsesydelser, som har karakter af sagsbehandling. Det skete oven i købet i en situation, hvor flere i arbejde-reformen lagde op til, at der skulle relativt færre ledige i aktivering og i stedet lægges større vægt på kontaktsamtaler med de ledige med fokus på en mere direkte vej til job. Det kan næsten sammenlignes med at slippe børn løs i en slikbutik. Per-

sonalet i AF fik et betydeligt incitament til at bruge andre aktører i betydeligt omfang som en aflastning. Reelt blev AF's køb af ydelser fra andre aktører subsidieret.

Brugergrupperne blandt de forsikrede ledige er langt stærkere organiseret gennem fagbevægelsen, som via sin deltagelse i de regionale arbejdsmarkedsråd har del i den besluttende kompetence vedrørende AF's disponering af aktiveringsbevillingen. Denne kompetence vedrører bl.a., hvor stor en del af den der skal anvendes på køb af andre aktører. Men fagbevægelsens regionale accept af anvendelsen af andre aktører lettedes jo af, at arbejdsmarkedets parter på centralt hold havde anbefalet brugen af andre aktører. Arbejdsmarkedets parter på regionalt niveau afspejler dog ikke nødvendigvis fuldstændigt deres centrale moderorganisationers holdninger (Haahr & Winter, 1996; Winter, 2003). Derfor er der mulighed for regionale variationer.

Arbejdsmarkedsstyrelsen skulle dog både godkende sådanne variationer og tillade, at i hvert fald nogle regioner gjorde meget omfattende brug af andre aktører. Denne godkendelse skete på daværende tidspunkt i de årlige forhandlinger om kontrakter med regionerne. Som det fremgår af tabel 4.2, har arbejdsmarkedsstyrelsen accepteret meget betydelige variationer i de regionale måltal for inddragelsen af andre aktører, idet disse måltal varierer fra 15 pct. i Viborg- og Århus-regionerne til 60 pct. i Vestsjællands- og Sønderjyllands-regionerne.

Det er da også bemærkelsesværdigt, at det i Viborg-regionen var arbejdsmarkedsrådet, der fra starten var udfarende og fastsatte en relativt begrænset anvendelse af andre aktører til specielle målgrupper, som AF traditionelt havde haft vanskeligheder med at få i arbejde, mens det i Vestsjællands-regionen var sekretariatet, der havde spillet ud med en mere omfattende anvendelse af andre aktører som en ekstra ressource i regionen ved indførelsen af nye opgaver for AF. Her havde arbejdsmarkedsrådet så accepteret sekretariatets udspil (Rambøll Management, 2006: 34). Endelig har vi kendskab til en region, hvor lønmodtagersiden var meget skeptisk over for brugen af andre aktører, måske bortset fra tilfælde, hvor fagbevægelsen selv var anden aktør, mens arbejdsgiversiden var tilhænger af anvendelsen af andre aktører. Dette resulterede i en relativ lille anvendelse af andre aktører. Eksemplerne illustrerer, at arbejdsmarkedets parter regionalt ikke nødvendigvis følger anbefalingerne fra deres centrale hovedorganisationer.

Det er imidlertid også bemærkelsesværdigt, at Arbejdsmarkedsstyrelsen har accepteret, at nogle regioner fastsatte så høje måltal for anvendelsen af andre aktører, og dermed også, at der samlet på landsplan blev anvendt andre aktører i så stort omfang. Som anført synes den omfattende brug af andre aktører at være en klar tilsidesættelse af flere i arbejde-reformens krav om, at andre aktører kun måtte anvendes til specielle målgrupper med særlige behov, hvor der var en arbejdsmarkedspolitisk begrundelse for at involvere andre aktører, som havde en særlig sagkundskab til at betjene disse grupper.

Arbejdsmarkedsstyrelsens accept af ikke blot de høje måltal, men også den endnu større faktiske anvendelse af andre aktører fremgår ligeledes af styrelsens udarbejdelse af årsrapporter for AF. Af rapporten for 2004 fremgår det, at: "AF-regionernes samlede mål for inddragelsen af andre aktører i 2004 var, at mindst 24 pct. af alle ledighedsberørte dagpengeberettigede personer skulle henvises til anden aktør. Resultatet blev, at 34,1 pct. af samtlige ledighedsberørte blev henvist til anden aktør, hvor resultatet i 2003 var 23,1 pct." (Årsrapport for Arbejdsformidlingen for 2004: 10). Senere i rapporten omtales, at der havde været et merforbrug for andre aktører på 190,7 mio. kr., hvilket blev kommenteret med: "Afvigelsen skyldes, at det i større grad end forudsat på budgetteringstidspunktet er lykkedes AF-regionerne at inddrage andre aktører i indsatsen (ibid.: 17). Endelig vurderer styrelsen: "Det anses for tilfredsstillende, at AF i så høj grad har formået at inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen." (ibid. bilag 1: 6).

AF's anvendelse af andre aktører havde været stigende gennem 2004, og i årets sidste kvartal var næsten 40 pct. af de forsikrede ledige henvist til andre aktører. Alligevel roste Arbejdsmarkedsstyrelsen i årsrapporten den høje anvendelse af andre aktører og nævnte slet ingen betænkeligheder over udviklingen i forhold til flere i arbejde-reformens krav om, at andre aktører kun må bruges til målgrupper med specielle behov.

Vi ved ikke, hvad baggrunden for styrelsens støtte til den omfattende og stigende brug af andre aktører har været. På den ene side er styrelsen en offentlig myndighed med ansvar for at implementere lovgivningen i henhold til dens bestemmelser, hvilket taler mod at bruge andre aktører til almindelige målgrupper til aflastning og til at skabe mere fleksibilitet. På den anden side havde styrelsen måske også et incitament til at lade AF vælge bredere målgrupper for at kunne demonstrere, at der som

tilsigtet i reformen kunne skabes et betydeligt marked for andre aktører. Det kunne måske også tænkes at glæde en liberalt tænkende minister. Der kan således også på centralt niveau være incitamentet til opportunistisk adfærd i forhold til gældende regler.

Det er først med regeringens firpunktshandlingsplan for brug af andre aktører fra juli 2005, at der skiftes kurs af de centrale beskæftigelsesmyndigheder, så AF ikke længere må anvende andre aktører til minimumskontaktforløb, men kun til intensive, sammenhængende forløb over for målgrupper med specielle behov. Det indskræpes, at andre aktører ikke må bruges til en indsats, som AF lige så godt selv kan udføre. Dermed forventes en mindre anvendelse af andre aktører. Ændringen kunne dog ikke slå fuldstændigt igennem på kort sigt, da AF i vidt omfang var bundet af indgåede kontrakter. Først i forbindelse med struktur-reformen fra primo 2007 blev der således udarbejdet nye rammeudbud og indgået nye kontrakter. Som det fremgår af figur 4.1, er andelen af ledige, der betjenes af andre aktører, faldet konstant siden 3. kvartal af 2005 til 4. kvartal 2008, hvor andelen kun udgjorde omkring 11 pct.

Mens det klart var imod flere i arbejde-reformens intentioner og krav, at AF anvendte andre aktører til ganske almindelige målgrupper, kan man diskutere, om det havde været mere hensigtsmæssigt, om lovgivningen havde åbnet mulighed for, at andre aktører i et vist omfang kunne bruges til at skabe en større fleksibilitet. Som det er nævnt ovenfor, anvendes udlicitering ofte til at skabe en sådan fleksibilitet ved at fungere som en buffer, der meget lettere kan reduceres igen, end når der er tale om reduktioner af offentligt personale (Pallesen, 2004, 2006; O'Toole & Meier, 2004). Den enorme reduktion, der er sket i anvendelsen af andre aktører siden 2. kvartal af 2005 uden megen politisk blæst, illustrerer udmærket, hvor let det er at reducere volumen i udlicitering sammenlignet med service i offentligt regi.

Man kunne argumentere for, at det kunne være hensigtsmæssigt at anvende andre aktører til at tage sig af den stigning i antallet af ledige, der skete fra 2002 til 2003, der som bekendt viste sig at være midlertidig, og hvor netop anvendelsen af andre aktører ville kunne fungere som en buffer, hvor volumen relativt let kan ændres i takt med midlertidige konjunkturudsving. Fornuften i en sådan anvendelse af andre aktører til at skabe fleksibilitet afhænger dog af, om honoreringen af andre aktører er konkurrencedygtig. Dette skal vi belyse nærmere i kapitel 6.

GRADEN AF KONKURRENCE

Graden af konkurrence mellem andre aktører på markederne for opgaver i henholdsvis AF og kommunerne er vidt forskellig, jf. tabel 4.3. I langt de fleste kommuner foregår køb af ydelser hos andre aktører helt uden udbud, mens langt de fleste AF-regioner udelukkende køber ydelser med udbud.

TABEL 4.3

Anvendelse af udbud i kommunernes og AF's køb af ydelser vedrørende kontakt- og vejledningsforløb i 2005. Procent.

	Kommuner	AF
Helt uden udbud	85	0
Både køb med og uden udbud	14	27
Kun udbud	1	73
Total	100	100
Procentgrundlag	96	11

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale forvaltningschefer og AF-regionschefer. Spørgsmålet omfatter for AF kun ydelser vedrørende driftsopgaver i forbindelse med kontaktforløb.

Hele 85 pct. af kommunerne køber ydelser ved andre aktører uden nogen forudgående udbudsrunde. 14 pct. køber ydelser både med og uden udbud, og endelig er der blot 1 pct., som udelukkende køber ydelser med en forudgående udbudsrunde. Omvendt er det i AF-regionerne, hvor hele 73 pct. udelukkende køber kontaktforløbsydelser med en forudgående udbudsrunde, mens 27 pct. køber ydelser både med og uden udbud. Her har slet ingen valgt en praksis, hvorefter de udelukkende køber ydelser hos andre aktører uden en forudgående udbudsrunde. Andre aktører udsættes altså for væsentlig større konkurrence på markedet for opgaver i AF end på markedet for opgaver i kommunerne. Alligevel lever AF næppe op til kravene i lovgivningen om anvendelse af andre aktører, ifølge hvilke AF's køb af ydelser vedrørende kontaktforløb udelukkende skal ske ved udbud. Dette opfyldes imidlertid kun i 8 (73 pct.) af de 11 regioner, hvor regionschefen har besvaret spørgeskemaet.

Kigger vi på en given udbudssituation i henholdsvis AF og kommunerne, er der ligeledes stor forskel på graden af konkurrence mellem andre aktører. Når andre aktører byder på opgaver for AF, er de

i betydelig større konkurrence, end når de byder på opgaver for kommunerne. Faktisk afgives der i gennemsnit 50 forskellige tilbud fra andre aktører ved de udbud, hvor AF modtager flest tilbud, mens der i gennemsnit blot afgives op til 13 tilbud fra andre aktører, når kommunerne udbyder opgaver.

For AF's vedkommende er gennemsnittet på 50 tilbud fra andre aktører en væsentlig forøgelse set i forhold til resultaterne af Arbejdsmarkedsstyrelsens evalueringsrapport fra 2004. På dette tidspunkt modtog AF-regionerne mellem 3 og 55 tilbud fra andre aktører og i gennemsnit godt 30 tilbud. Arbejdsmarkedsstyrelsens evaluering kan imidlertid ikke sige meget om, hvor mange tilbud kommunerne modtog tilbage i 2004, da denne evalueringsrapport blot havde data fra tre kommuner (Rambøll Management, 2004).

TYPER AF ANDRE AKTØRER

Andre aktører er en fællesbetegnelse for aktører, som påtager sig at udføre opgaver for en given myndighed – i dette tilfælde AF-kontorer og kommuner. Betegnelsen dækker over mange forskellige typer af aktører, bl.a. private firmaer, a-kasser og uddannelsesinstitutioner. Tabel 4.4 viser fordelingen af forskellige typer af andre aktører.

TABEL 4.4

Fordeling af andre aktører efter typer af virksomheder/organisationer. Procent.

	Procent
Privat firma	54
A-kasse/fagforening	3
Uddannelsesinstitution (erhvervsuddannelse eller arbejdsmarkedsuddannelse)	5
Oplysningsforbund, daghøjskole, sprogskole	20
Selvejende institution	9
Konsortium af flere leverandører	7
Andet	2
Total	100
Procentgrundlag	93

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af andre aktører, som leverer ydelser til kommuner og/eller AF.

De fleste andre aktører er private firmaer. I vores interviewundersøgelse gælder det hele 54 pct. af de adspurgte andre aktører. Den næststørste gruppe er uddannelsesudbydere i form af oplysningsforbund, daghøjskoler og sprogskoler, som udgør 20 pct. af de adspurgte andre aktører. Resten er selvejende institutioner, konsortier, egentlige uddannelsesinstitutioner i form af erhvervsuddannelser samt arbejdsmarkedsuddannelser og endeligt a-kasser eller fagforeninger.

Sammenlignet med resultaterne i Arbejdsmarkedsstyrelsens evaluering fra 2004 er der umiddelbart ikke store forskelle. Men i evalueringsrapporten er andre aktører opdelt efter typerne: lokalt konsulentfirma, tværregionalt konsulentfirma, a-kasse/fagforening, uddannelsesinstitution, oplysningsforbund og andet (Rambøll Management, 2004), og denne opdeling er ikke fuldstændig sammenlignelig med opdelingen i nærværende rapport. Vi kan dog se, at andelen af a-kasser og fagforeninger er blevet lidt mindre siden 2004.

TABEL 4.5

Fordelingen af andre aktører efter typer af virksomheder/organisationer opdelt efter kommuner og AF som rekvirenter. Procent.

	Kommuner	AF
Privat firma	58	56
A-kasse/fagforening	3	4
Uddannelsesinstitution (erhvervsuddannelse eller arbejdsmarkedsuddannelse)	0	7
Oplysningsforbund, daghøjskole, sprogskole	18	17
Selvejende institution	18	7
Konsortium af flere leverandører	5	8
Andet	0	3
Total	100	100
Procentgrundlag	40	77

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af andre aktører, som leverer ydelser til kommuner og/eller AF.

Der er ikke så stor forskel på, hvilke typer af andre aktører henholdsvis kommunerne og AF benytter, jf. tabel 4.5. De primære forskelle er, at AF i højere grad end kommunerne anvender uddannelsesinstitutioner, og at kommunerne i højere grad end AF anvender selvejende institutioner. Faktisk findes der ingen uddannelsesinstitutioner mellem de andre aktører, kommunerne anvender, mens dette gør sig gældende for 7 pct. af de andre aktører, AF anvender. Og mens 18 pct. af de andre aktører, kom-

munerne anvender, er selvejende institutioner, gælder dette kun for 7 pct. af de andre aktører, AF anvender.

Opdeler vi andre aktører i private virksomheder og nonprofitorganisationer (a-kasse/fagforening, uddannelsesinstitution, oplysningsforbund, daghøjskole, sprogskole og selvejende institution), er fordelingen af typer af andre aktører i AF og kommunerne stort set identisk. Således er 62 pct. af AF's andre aktører private virksomheder, mens 38 pct. er nonprofitorganisationer. Til sammenligning er 61 pct. af kommunernes andre aktører private virksomheder, mens 39 pct. er nonprofitorganisationer.

Opdeler vi derimod andre aktører i fagbevægelsen (fagforeninger, a-kasser og oplysningsforbund) og andre (privat firma, uddannelsesinstitution, daghøjskole, sprogskole, selvejende institution, konsortium af flere leverandører og andet) kan vi se, at der her tilsyneladende er en forskel i fordelingen af typer af andre aktører i AF og kommuner. 17 pct. af de andre aktører, som varetager opgaver for AF, er således relateret til fagbevægelsen, mens det kun er tilfældet for 10 pct. af de andre aktører, som varetager opgaver for kommuner.

PRÆSTATIONSafhængig Honorering

Ifølge flere i arbejde-reformen er det målet, at inddragelsen af andre aktører som hovedregel baseres på resultatafhængig betaling, idet betalingen kan differentieres, alt afhængig af hvor langt den ledige er fra arbejdsmarkedet. Formålet hermed er at skabe større fokus på effekter og resultater end på volumen i indsatsen. Betingelsen for udbetaling af resultatafhængig aflønning er som udgangspunkt, at den ledige er i et varigt ordinært job i en periode efter forløbets afslutning. Dette fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslagene L 61 og L 190, hvor aftalen om 'Flere i arbejde' udmøntes. Mens kravet om resultatafhængig honorering må anses for bindende for AF som statslig myndighed, er det imidlertid næppe mere end vejledende for kommunerne.

Vi har belyst udbredelse af resultathonorering ved at spørge både kunderne – kommunerne og AF – og de andre aktører herom. Vi har således spurgt kommunale forvaltningschefer og AF-regionschefer om, hvordan deres organisationer *typisk* honorerer andre aktører. I tabel 4.6 kan vi se, at samtlige AF-regionschefer vurderer, at deres organisation

typisk honorerer andre aktører i forhold til opnåede resultater. Dette er imidlertid kun tilfældet for 30 pct. af de kommunale forvaltningschefer, mens hele 70 pct. af de kommunale forvaltningschefer giver udtryk for, at deres organisationer ikke honorerer andre aktører i forhold til de opnåede resultater. Resultat- eller præstationsafhængig honorering er således mest udbredt i AF.

TABEL 4.6

Kommunernes og AF's angivelse af anvendelse af resultat-honorering af andre aktører som typisk honoreringsform. Procent.

	Kommuner	AF
Honorerer i forhold til resultater	30	100
Honorerer ikke i forhold til resultater	70	0
Total	100	100
Procentgrundlag	95	11

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale forvaltningschefer og AF-regionschefer.

Det indtryk, vi her får af AF's og kommunernes brug af resultat- og præstationsafhængig honorering, svarer meget godt til det billede, vi blev præsenteret for i Arbejdsmarkedstyrelsens evaluering fra 2004. Heri angiver samtlige AF-regioner, at andre aktører honoreres ved en form for resultatbestemt betaling, mens det kun er tilfældet for omkring en tredjedel af de kommuner, som bruger andre aktører (Rambøll Management, 2004).

På baggrund heraf ser det umiddelbart ud til, at AF lever op til kravene i flere i arbejdsreformen om som hovedregel at bruge resultatbaseret honorering af andre aktører, mens kommunerne kun i relativt lille omfang lever op til intentionerne i reformen på dette område. Man må dog forvente en høj målopnåelse, når man spørger om det 'typiske', hvor variationerne hos den enkelte myndighed ikke kommer med.

Når man i stedet spørger andre aktørers ledere om, hvordan deres organisationer er blevet honoreret af den kommune og den AF-region, som har købt flest forløb, får man bedre belyst variationerne i honoreringsformen. Og så ser billedet lidt anderledes ud. Det viser sig også her, at andre aktører langt oftere modtager resultat- eller præstationsafhængig honorering, når de varetager opgaver for AF, end når de betjener kommuner, jf. tabel 4.7.

Således modtager 40 pct. af andre aktører, som varetager opgaver for AF, resultat- eller præstationsafhængig honorering i alle forløb, 47 pct. modtager en sådan honorering i nogle forløb, mens 13 pct. slet ikke modtager resultat- eller præstationsafhængig honorering.

TABEL 4.7

Andre aktørers angivelse af modtagelse af resultat- eller præstationsafhængig honorering opdelt efter, om de arbejder for kommuner eller AF. Procent.

	Kommuner	AF
Ja, i alle/det eneste forløb	23	40
Ja, i nogle forløb	13	47
Nej	64	13
Total	100	100
Procentgrundlag	39	77

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af andre aktører, som leverer ydelser til kommuner og/eller AF.

Langt færre af de andre aktører, som varetager opgaver for kommuner, modtager resultat- eller præstationsafhængig honorering i forhold til deres største kunde. Blot 23 pct. modtager resultat- eller præstationsafhængig honorering i alle disse forløb, mens 13 pct. modtager resultat- eller præstationsafhængig honorering i nogle forløb. De resterende 64 pct. bliver altså honoreret uden hensyn til deres resultater.

Også målt på denne måde opfylder AF i højere grad end kommunerne intentionerne i flere i arbejde-reformen om som hovedregel at anvende resultatafhængig honorering. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at 60 pct. af de andre aktører, som arbejder for AF, oplyser, at de aldrig eller kun undertiden modtager præstations- eller resultatafhængig honorering fra deres største kunde blandt AF-regionerne. Umiddelbart tyder dette ikke på, at AF som hovedregel anvender præstationshonorering.

Rigsrevisionen (2006) har da også kritiseret, at AF i for lille omfang har anvendt resultathonorering. Denne kritik er baseret på en gennemgang af i alt 40 gennemførte udbud, hvor AF i otte slet ikke anvendte resultatafhængig betaling. Rigsrevisionen kritiserede også, at efterfølgende beskæftigelse havde for ringe vægt i en del aftaler med andre aktører. Med regeringens firpunktshandlingsplan fra juli 2005 er der imidler-

tid blevet indført en fælles betalingsmodel, som AF skal følge i hele landet, og som indskærper, at andre aktører primært skal honoreres for deres resultater. Selve implementeringen af den nye betalingsmodel er imidlertid først sket med gennemførelsen af nye udbud i forbindelse med strukturreformen i 2007.

En betydelig del af de andre aktører, som varetager opgaver for AF, og en mindre del af de andre aktører, som varetager opgaver for kommuner, modtager således resultat- eller præstationsafhængig honorering. Et nærliggende spørgsmål er derfor, hvor stor en andel af deres samlede honorar den resultat- eller præstationsafhængige honorering udgør, idet den økonomiske logik bag resultathonoreringen må tilsige, at andre aktørers incitamenter til en god indsats vil stige med resultathonoreringens maksimale andel af den samlede honorering.

Vi har spurgt ledere blandt andre aktører, hvor stor en andel af deres samlede honorar den resultat- eller præstationsafhængige aflønning vil udgøre, hvis deres virksomhed/organisation henholdsvis opnår en effekt på 66 pct. og på 100 pct. Mest sandsynligt er det nok, at effekten er omkring de 66 pct., dvs. at de ikke når alle mål til fulde. Men når vi også spørger til andelen af resultat- eller præstationsafhængig aflønning ved en effekt på 100 pct., får vi en idé om, hvor stor den maksimale resultat- eller præstationsafhængige aflønning er.

I tabel 4.8 ser vi, hvor stor en andel af andre aktører, som modtager henholdsvis 1-19, 20-39, 40-59, 60-79, 80-99 og 100 pct. af deres samlede honorar som resultat- eller præstationsafhængigt honorar. Andelen af resultat- eller præstationsafhængig honorering er målt ved en effekt på 66 pct. De få andre aktører, som varetager opgaver for kommuner, og som modtager resultat- eller præstationsafhængig honorering, fordeler sig jævnt ud over alle kategorier – altså lige fra 1 til 100 pct. resultat- eller præstationsafhængig honorering. Dog modtager flest mellem 1 og 79 pct. resultat- eller præstationsafhængig honorering. De andre aktører, som varetager opgaver for AF, og som modtager resultat- eller præstationsafhængig honorering, er ligeledes fordelt ud over alle kategorier, men flest modtager fra 20 til 79 pct. resultat- eller præstationsafhængig honorering. Det økonomiske incitament er således lidt større i aftaler med AF end med kommuner, om end forskellen dog ikke er særlig stor.

TABEL 4.8

Resultat- eller præstationshonoreringens andel af kommunernes og AF's honorar ved en effekt på 66 pct. Procent.

	Kommuner	AF
100 pct. af betalingen	15	2
80-99 pct. af betalingen	8	7
60-79 pct. af betalingen	15	29
40-59 pct. af betalingen	23	32
20-39 pct. af betalingen	15	25
1-19 pct. af betalingen	23	5
Total	100	100
Procentgrundlag	13	56

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af andre aktører, som leverer ydelser til kommuner og/eller AF.

I tabel 4.9 ser vi andelen af andre aktører, som modtager henholdsvis 1-19, 20-39, 40-59, 60-79, 80-99 og 100 pct. af deres samlede honorar som resultat- eller præstationsafhængigt honorar ved en effekt på 100 pct.

TABEL 4.9

Resultat- eller præstationshonoreringens andel af kommunernes og AF's honorering af andre aktører ved en effekt på 100 pct. Procent.

	Kommuner	AF
100 pct. af betalingen	15	9
80-99 pct. af betalingen	23	22
60-79 pct. af betalingen	23	39
40-59 pct. af betalingen	8	20
20-39 pct. af betalingen	8	4
1-19 pct. af betalingen	23	6
Total	100	100
Procentgrundlag	13	54

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af andre aktører, som leverer ydelser til kommuner og/eller AF.

Igen er andre aktører opdelt efter, om de varetager opgaver for AF eller kommuner. Og igen ser vi, at de få andre aktører, som varetager opgaver for kommuner og samtidig modtager resultat- eller præstationsafhængig honorering, ikke adskiller sig væsentligt fra de andre aktører, som varetager opgaver for AF og modtager samme type honorering. Begge grupper af andre aktører fordeler sig ud over alle kategorier fra maksimalt 1-100 pct. resultat- eller præstationsafhængig honorering. De fleste andre aktø-

rer, der arbejder for AF, kan imidlertid maksimalt modtage fra 40 til 99 pct. af betalingen som resultat- eller præstationsafhængig honorering.

Vi har ligeledes undersøgt, hvor stor en andel resultataflønningen ifølge kommunale forvaltningschefer og AF-regionschefer maksimalt kan udgøre af andre aktørers samlede honorar. Sammenligner vi svarene fra de kommunale forvaltningschefer og AF-regionschefer med svarene fra ledere hos andre aktører, finder vi, at der er nogenlunde overensstemmelse.

AF-regionscheferne vurderer, at andelen af resultataflønningen maksimalt kan udgøre mellem 30 og 90 pct. af honoraret, og flertallet vurderer, at andelen er mellem 75 og 90 pct. Blandt de kommunale forvaltningschefer har blot 14 svaret på spørgsmålet. De pågældende forvaltningschefer vurderer, at andelen ligger mellem 15 og 100 pct., og flertallet vurderer, at andelen er mellem 15 og 50 pct. De kommuner, som benytter sig af resultat- eller præstationsafhængig honorering, anvender således denne type honorering mere forsigtigt i sammenligning med AF. Det vil sige, at de fleste kommuner lader en lidt lavere andel af honoreringen være resultat- eller præstationsafhængig sammenlignet med AF. Denne forskel er dog ikke tydelig i de svar, vi har fået fra ledere blandt andre aktører.

VARIGHED AF AFTALER

Når andre aktører indgår aftaler med enten AF eller kommuner om varetagelse af en række opgaver, kan disse være af kortere eller længere varighed. For at konkretisere spørgsmålet har vi belyst varigheden ved at spørge lederne hos andre aktører om varigheden af deres nuværende aftale med hhv. den kommune og den AF-region, som de leverer flest forløb til. Hvis der er flere forskellige aftaler med den pågældende myndighed, er der spurgt til varigheden af den længst løbende aftale. Som det ses i tabel 4.10, har langt de fleste aftaler en varighed på mindre end 3 år – det gælder både for aftaler, der er indgået mellem andre aktører og kommuner og mellem andre aktører og AF.

TABEL 4.10

Varighed af andre aktørers kontrakter med kommuner og AF. Procent.

	Kommuner	AF
Op til 12 måneder	41	8
1 år	32	28
2 år	14	34
3 år	5	25
4 år	5	6
5 år	0	0
6 år	0	0
7 år	0	0
8 år	0	0
9 år	5	0
Total	100	100
Procentgrundlag	22	53

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af andre aktører, som leverer ydelser til kommuner og/eller AF.

Varigheden af de aftaler, andre aktører har indgået med henholdsvis AF og kommuner, adskiller sig dog i nogen grad fra hinanden. Langt de fleste kommunale aftaler varer højst 2 år. Således varer 41 pct. af aftalerne under 1 år, mens 32 pct. varer mellem 1 og 2 år. I gennemsnit varer kommunernes aftaler med andre aktører 1,3 år. De fleste aftaler mellem andre aktører og AF varer derimod fra 1 og op til 4 år, og størst er procentandelen af aftaler med en varighed på mellem 2 og 3 år. Denne andel udgør 34 pct. af alle aftaler indgået med AF. I gennemsnit varer AF's aftaler med andre aktører 1,9 år. Den længere varighed af aftalerne med AF end med kommunerne kan bl.a. skyldes, at kommunerne for det meste bruger enkeltaftaler om konkrete opgaver.

Ud over de andre aktører, som har angivet, at de har tidsafgrænsede aftaler med enten kommuner eller AF, har seks andre aktører, der varetager opgaver for AF, og 11 andre aktører, der varetager opgaver for kommuner, oplyst, at deres kontrakt ikke har nogen udløbsdato.

PRODUKTSAMMENSÆTNING

De aftaler, andre aktører indgår med henholdsvis AF og kommuner, indeholder ud over en mulig tidsafgrænsning også en vis afgrænsning af, hvilke produkter eller typer af opgaver de pågældende andre aktører skal

varetage. I tabel 4.11 kan vi se, at andre aktører varetager samme typer af opgaver for kommuner og AF, men i forskellig udstrækning.

TABEL 4.11

Andre aktørers opgaveportefølje ved deres arbejde for kommuner og AF. Procent.

	Kommuner	AF
Afholdelse af minimumskontaktforløb	45	80
Afholdelse af mere intensive kontaktforløb	-	87
Afholdelse af jobplansamtaler/udarbejdelse af udkast til jobplan	48	94
Fremskaffelse/køb af aktive tilbud	33	69
Henvisning af ledige til ordinære job	60	75
Virksomhedskontakt	60	61
Afholdelse af afklarings-, vejlednings- eller jobsøgningsforløb	75	91
Afholdelse af uddannelsesforløb	35	55
Procentgrundlag	40	77

Anm.: '-' angiver manglende data, hvilket skyldes, at der i den anvendte spørgeskemaundersøgelse ikke er spurgt til 'afholdelse af mere intensive kontaktforløb' for andre aktører, som varetager opgaver for kommuner.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af andre aktører, som leverer ydelser til kommuner og/eller AF.

Mellem 55 og 94 pct. af de andre aktører, som arbejder for AF, varetager de i tabel 4.11 viste typer af opgaver. Langt de fleste andre aktører varetager således mere end én type opgave. Lidt færre af de andre aktører, der arbejder for kommuner, varetager de forskellige typer af opgaver. Andelen svinger mellem 33 og 75 pct. Således varetager færre andre aktører, som arbejder for kommuner, mere end én type opgave.

I tabel 4.11 kan vi se, at næsten alle de interviewede andre aktører, som arbejder for AF, varetager afholdelse af jobplansamtaler/udarbejdelse af jobplan, afholdelse af afklarings-, vejlednings- eller jobsøgningsforløb samt afholdelse af mere intensive kontaktforløb. Henholdsvis 94 pct., 91 pct. og 87 pct. af andre aktører varetager netop disse opgaver. Derudover tager langt de fleste andre aktører sig af afholdelse af minimumskontaktforløb, henvisning af ledige til ordinære job samt fremskaffelse/køb af aktive tilbud. Disse andele er henholdsvis 80 pct., 75 pct. og 69 pct. Endelig varetager lidt over halvdelen af andre aktører virksomhedskontakt og afholdelse af uddannelsesforløb.

At 80 pct. af andre aktører varetager minimumskontaktforløb bekræfter analysen af, at AF i vidt omfang anvendte andre aktører til

målgrupper, der ikke havde særlige behov som krævet i flere i arbejdsreformen. Regeringen indskærpede dette i forbindelse med dens firpunktshandlingsplan om brug af andre aktører fra juli 2005, ifølge hvilken andre aktører ikke må varetage opgaver, som AF lige så godt selv kunne have varetaget. Og med handlingsplanen må minimumskontaktforløbene ikke stå alene, men skal suppleres af andre indsatser. Som nævnt har det imidlertid taget en del tid at implementere handlingsplanen på grund af gældende kontrakter. Forholdene var derfor ikke ændret afgørende ved dataindsamlingen blandt andre aktører i december 2006.

75 pct. af de andre aktører, der arbejder i det kommunale system, varetager afholdelse af afklarings-, vejlednings- eller jobsøgningsforløb. Og omkring 60 pct. varetager henvisning af ledige til ordinære job samt virksomhedskontakt. Endelig kan vi se, at 48 pct. varetager afholdelse af jobplansamtaler/udarbejdelse af udkast til jobplan, 45 pct. varetager afholdelse af minimumskontaktforløb, 35 pct. afholder uddannelsesforløb, og 33 pct. sørger for fremskaffelse/køb af aktive tilbud.

Både i AF-systemet og det kommunale system varetager de fleste andre aktører afholdelse af afklarings-, vejlednings- eller jobsøgningsforløb. Og ligeledes varetager mange andre aktører opgaven med henvisning af ledige til ordinære job. Derudover adskiller andre aktørers opgaveporteføljer i de to systemer sig fra hinanden. Eksempelvis er der kun få andre aktører, der arbejder for kommuner, som tager sig af fremskaffelse/køb af aktive tilbud, og det er under halvdelen, som afholder minimumskontaktforløb og/eller jobplansamtaler/udarbejdelse af udkast til jobplan. Derimod varetager langt over halvdelen af de andre aktører, der arbejder for AF, netop disse opgaver. Ligeledes varetager andre aktører i højere grad uddannelsesopgaver for AF end kommunerne, hvilket formentligt afspejler den større brug af uddannelse i AF-systemet.

MÅLGRUPPER

Som nævnt forudsatte flere i arbejdsreformen, at andre aktører kun blev benyttet til målgrupper med behov for en særlig indsats. I dette afsnit ser vi på, ud fra hvilke kriterier henholdsvis AF og kommunerne har afgrænset, hvilke målgrupper andre aktører skal arbejde med. Dernæst sammenligner vi andre aktørers klientsammensætning ud fra matchgrupper med AF's og kommunernes klientsammensætning.

Vores analyser viser, at de fleste andre aktører, som arbejder i det kommunale system, har fået defineret deres målgruppe ud fra et kriterium om matchgruppeplacering. De andre aktører, som arbejder i AF-systemet, får derimod i højere grad defineret deres målgruppe ud fra kriterier om ledighedslængde og uddannelse, se tabel 4.12.

TABEL 4.12

Andel andre aktører, hvor AF og kommunerne på forhånd har defineret målgruppe(r) for forløb ud fra matchgruppe, alder, erhvervsuddannelse, uddannelse, ledighedslængde, køn eller etnicitet. Procent.

	Kommuner	AF
Matchgruppe	83	50
Alder	27	52
Erhvervsbaggrund	21	-
Uddannelse	13	65
Ledighedslængde	37	74
Køn	20	8
Etnicitet	32	23

Anm.: Andelene i kommunekolonnen har et procentgrundlag på mellem 30 og 36 ledere. Andelene i AF-kolonnen har et procentgrundlag på mellem 61 og 70 ledere. '-' angiver manglende data, idet der i den anvendte spørgeskemaundersøgelse ikke er spurgt til erhvervsbaggrund for andre aktører, som varetager opgaver for AF.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af andre aktører, som leverer ydelser til kommuner og/eller AF.

Således angiver 83 pct. af lederne hos de andre aktører, som arbejder for kommuner, at matchgruppe er et kriterium, hvilket kun gælder halvdelen af de andre aktører, som arbejder for AF. Til gengæld har henholdsvis 74 pct. og 65 pct. af disse andre aktører fået defineret deres målgruppe af AF ud fra kriterier om ledighedslængde og uddannelse, hvilket kun gælder for 37 pct. af de andre aktører, som varetager opgaver for kommuner. Og blandt disse aktører har endnu færre – kun 13 pct. – fået defineret målgruppen ud fra et uddannelseskriterium.

Videre har vi undersøgt, hvilke matchgrupper andre aktørers målgrupper er defineret ud fra. I tabel 4.13 kan vi se, at størstedelen af de andre aktører, hvis målgrupper er defineret ud fra matchgruppeplacering, tager sig af de mindre arbejdsmarkedsparete klienter og ikke-arbejdsmarkedsparete klienter – i hvert fald i forhold til det kommunale system. Her varetager omkring 90 pct. af aktørerne opgaver vedrørende ledige i matchgruppe 4. Derudover tager 57 pct. sig af ledige i match-

gruppe 3, og 53 pct. tager sig af ledige i matchgruppe 5. Kun henholdsvis 13 og 37 pct. varetager opgaver vedrørende ledige i matchgruppe 1 og 2. Grunden til, at andre aktører især arbejder med de mindre arbejdsmarkedsparate ledige og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, kan være, at kommunerne vurderer, at det er for dyrt at have andre aktører til at tage sig af de meget arbejdsmarkedsparate ledige. Denne gruppe kan kommunerne lige så godt selv kan tage sig af. Denne tolkning styrkes af vores kvalitative interview.

De fleste andre aktører, som arbejder for AF (86 pct.), varetager opgaver i forhold til ledige i matchgruppe 2. Derudover betjener 80 pct. ledige i matchgruppe 3, og endelig arbejder 71 pct. med ledige i matchgruppe 1. I AF-systemet beskæftiger langt de fleste andre aktører sig således med ledige både i matchgruppe 1, 2 og 3.

TABEL 4.13

Andel andre aktører, hvor kommuner og AF på forhånd har defineret målgruppe(r) ved hjælp af matchgruppeplacering. Procent.

	Kommuner	AF
Matchgruppe 1	13	71
Matchgruppe 2	37	86
Matchgruppe 3	57	80
Matchgruppe 4	90	-
Matchgruppe 5	53	-

Anm.: Andelene i kommunekolonnen har et procentgrundlag på 30 ledere. Andelene i AF-kolonnen har et procentgrundlag på 35 ledere. '-' angiver manglende data, idet der i den anvendte spørgeskemaundersøgelse ikke er spurgt til andel i matchgruppe 4 og 5 for andre aktører, som varetager opgaver for AF, idet AF i princippet kun har kontaktførløb for arbejdsmarkedsparate ledige i matchgrupperne 1-3.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af andre aktører, som leverer ydelser til kommuner og/eller AF.

Dernæst belyser vi, hvordan andre aktørers faktiske klientsammensætning er. Vi skelner i dette tilfælde ikke mellem andre aktører, som varetager opgaver for kommuner og for AF. Tabel 4.14 viser, at størstedelen af andre aktørers klienter er placeret i matchgruppe 1, og derefter er der fortsat færre i matchgrupperne 2, 3, 4 og 5. 34 pct. af andre aktørers klienter er i matchgruppe 1, 31 pct. er i matchgruppe 2, mens 18 pct. er i matchgruppe 3. Kun en lille andel af klienterne er i matchgrupperne 4-5 og i andre målgrupper.

TABEL 4.14

Andre aktørers klienter fordelt på matchgruppe 1-5 samt andre målgrupper. Procent.

	Procent
Andel i matchgruppe 1	34
Andel i matchgruppe 2	31
Andel i matchgruppe 3	18
Andel i matchgruppe 4	11
Andel i matchgruppe 5	4
Andel i andre målgrupper	2
Total	100

Anm.: Analysen bygger på vægtede data.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere/konsulenter hos andre aktører.

Dette illustrerer, at andre aktører som samlet gruppe i langt højere grad betjener AF end kommunerne. Og det fremgår da også af tabel 4.15, at andre aktørers kommunale klienter er mindre arbejdsmarkedsparete end deres klienter fra AF. Mens den gennemsnitlige matchgruppeplacering er 2,5 blandt andre aktørers kommunale ledige, er den 1,8 blandt deres ledige fra AF.

Sammenligner vi den gennemsnitlige klientsammensætning hos konsulenter hos andre aktører med henholdsvis de kommunale og AF's sagsbehandlers gennemsnitsklient, ser vi, at andre aktørers klientsammensætning er mindre arbejdsmarkedsparete end kommunernes og AF's sagsbehandlers. I tabel 4.15 kan vi se, at den gennemsnitlige matchgruppeplacering hos de kommunale sagsbehandlere i vores undersøgelse er 2,4, mens den er 2,5 blandt andre aktørers kommunale klienter. Forskellen er statistisk sikker, men jo ikke særlig stor substantielt set. Det skal dog bemærkes, at de kommunale sagsbehandlere i undersøgelsen kun er udvalgt, hvis de har arbejdsmarkedsparete klienter. Sagsbehandlere, der kun har klienter, der ikke er arbejdsmarkedsparete, er således ikke med i undersøgelsen. Derfor er den reelle gennemsnitlige matchgruppeplacering hos hele kommunernes sagsbehandlergruppe utvivlsomt en del højere. Den gennemsnitlige matchgruppeplacering i AF er blot 1,5, mens den er 1,8 blandt andre aktører, som varetager opgaver for AF. Også AF bruger således i mindre grad andre aktører til de ledige, der er mest arbejdsmarkedsparete. Også denne forskel er statistisk sikker.

TABEL 4.15

Gennemsnitlig matchgruppeplacering af klienter i matchgruppe 1-3 hos sagsbehandlere i AF og kommuner samt hos konsulenter hos andre aktører, som arbejder for AF og kommuner.

	Gennemsnitlig matchgruppeplacering	Beregningsgrundlag
AF	1,5	178
Andre aktører, som arbejder for AF	1,8	127
Andre aktører, som arbejder for kommuner	2,5	35
Kommuner	2,4	368

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører, der betjener AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører, der betjener kommuner, og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere/konsulenter hos andre aktører.

DELKONKLUSION: MARKEDETS STORHED, FALD OG TILPASNING PÅ ET LAVERE NIVEAU

Flere i arbejde-reformen sigtede mod at skabe et marked præget af konkurrence for andre aktører vedrørende typiske sagsbehandlingsydelser i forbindelse med kontaktførelse for forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere. Den faktiske markedsudvikling har været vidt forskellig i forhold til den kommunale og statslige beskæftigelsesindsats. Kun hver fjerde kommune har købt eksterne ydelser vedrørende kontaktførelse, og heraf har meget få benyttet udbud. De fleste kommuner har blot placeret en ordre hos en ekstern anden aktør uden nogen konkurrence mellem eksterne udbydere. Desuden spiller resultathonoring af andre aktører kun en rolle i meget få kommuner.

Markedet har været langt større og mere konkurrencepræget på det statslige område. Alle AF-regioner benyttede andre aktører, om end i meget forskelligt omfang, udbud blev benyttet i langt større omfang og med fremsendelse af flere tilbud i udbudsrunderne. AF's samspil med andre aktører viste, at der på relativt kort sigt kunne opbygges et betydeligt marked, som i 2. kvartal 2005 omfattede hele 45 pct. af alle forsikrede ledige.

Private firmaer udgjorde den største gruppe af andre aktører, men også nonprofitorganisationer i form af uddannelsesinstitutioner, fagbevægelsens institutioner (a-kasser, fagforeninger og AOF) samt selv-

ejende institutioner spillede en rolle. Både AF og kommuner brugte andre aktører til ledige, der gennemsnitligt var lidt mindre arbejdsmarkedsparate end deres egne ledige.

Alligevel var der flere problemer i implementeringen af flere i arbejde-reformens intentioner også i AF. For det første blev andre aktører i vidt omfang benyttet til at betjene almindelige ledige, hvor reformen havde krævet, at indsatsen skulle målrettes mod målgrupper med særlige behov, hvor andre aktører måtte forudses at have en særlig sagkundskab. Det skyldes, at AF blev presset af faldende personale, men flere opgaver og flere ledige, samtidigt med at man tillod AF at benytte aktiveringsmidler til at købe sagsbehandlingsydelser eksternt, hvor en sådan brug af midler intern var ulovlig. Der skabtes således et meget kraftigt incitament til en omfattende markedsekspansion.

For det andet brugte AF ikke udbud i så stort omfang som krævet, ligesom AF ikke i tilstrækkeligt omfang anvendte resultatbaseret honorering af andre aktører. De centrale beskæftigelsesmyndigheder greb først ind over for disse forhold midt i 2005 med regeringens firpunktshandlingsplan for brug af andre aktører. Man får indtryk af, at en markedsopbygning og volumen havde første prioritet hos disse myndigheder i de første 2½ år af reformens implementering. På grund af indgåede kontrakter har handlingsplanen kun kunne implementeres gradvist, men den synes at have fået dramatiske virkninger på markedet for andre aktører i den statslige beskæftigelsesindsats, som er reduceret, så det sidst i 2008 kun omfattede omkring 11 pct. af de forsikrede ledige.

Efter at vi nu har vist, at det faktisk lykkedes at etablere et marked for andre aktører af en vis, om end varierende, størrelse, skal vi i det følgende kapitel belyse, om og hvordan andre aktører gør en forskel i implementeringen af beskæftigelseslovgivningen – herunder ikke mindst flere i arbejde-reformen – på markarbejderniveau i sagsbehandlingen og mødet med de ledige.

ANDRE AKTØRERS SAGSBEHANDLING

Formålet med at inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er, at de skal gøre en forskel. De kunne tænkes at gøre en forskel i tre henseender, nemlig vedrørende effekter, sagsbehandlingens karakter og prisen på ydelserne. Hvad angår effekter, forventer regeringen, at andre aktører kan bringe ledige hurtigere i arbejde. Det foreligger der imidlertid ikke megen systematisk viden om endnu, og vi kan heller ikke belyse det i denne rapport med det foreliggende datamateriale. Den anden måde, hvorpå andre aktører kunne tænkes at gøre en forskel, er gennem deres beskæftigelsesindsats eller deres implementeringsadfærd. Andre aktører skal ligesom de offentlige beskæftigelsesmyndigheder implementere intentionerne og overholde kravene til sagsbehandling i beskæftigelseslovgivningen og herunder flere i arbejde-reformen. Da den indbyggede logik – eller kausalteori – i reformen er, at en efterlevelse af reformens intentioner og krav vil få flere ledige hurtigere i beskæftigelse, må regeringens forventninger om en mere effektiv beskæftigelsesindsats ved inddragelsen af andre aktører hvile på en forventning om, at andre aktører vil implementere flere i arbejde-reformen bedre ved i højere grad at leve op til dens intentioner og krav end kommunerne og AF.

I kapitel 2 fremsatte vi nogle konkurrerende forventninger til, hvordan implementeringen af flere i arbejde-reformen i sagsbehandlingen foregår hos andre aktører sammenlignet med kommuner og AF. Den ene forventning svarer til lovgivernes, nemlig at andre aktører i

højere grad vil implementere reformen end de offentlige aktører på grund af de særlige incitament, andre aktører har. Disse incitament hænger både sammen med konkurrencen indbyrdes mellem andre aktører i forhold til det offentlige og med det profitmotiv, som må formodes at kendetegne de fleste andre aktører, der er private virksomheder, som risikerer at gå konkurs.

Men man kan også fremsætte en modsat forventning om, at andre aktører vil være mere 'bløde' i deres sagsbehandling end de offentlige aktører, idet andre aktører må formodes at have en udbredt kundeorientering, ikke kun over for deres opdragsgivere i staten og kommunerne, men også over for de ledige. Det kan dels være, fordi det er en del af private virksomheders selvopfattelse, dels fordi de opfatter kundeorientering som et nødvendigt middel til at tjene penge. Fra et andet udgangspunkt kan de andre aktører, der er tilknyttet arbejderbevægelsen, også ønske at servicere deres medlemmer, bl.a. for bedre at holde på dem.

Andre aktører kunne endelig tænkes at gøre en forskel på prisen for ydelserne, hvilket vi vender tilbage til i næste kapitel.

Sammenligningen af beskæftigelsesindsatsen og implementeringen foregår på frontmedarbejderniveau, hvor kommunernes sagsbehandlere, AF's arbejdskonsulenter og erhvervsvejledere samt andre aktørers konsulenter eller rådgivere skal udføre beskæftigelseslovgivningen i direkte samspil med de ledige i målgruppen.

Andre aktører er imidlertid en heterogen gruppe af organisationer, hvor nogle er private virksomheder (*profit*), der må forventes at arbejde for at generere et økonomisk overskud, mens andre er *nonprofit*-organisationer, herunder organisationer, der er tilknyttet fagbevægelsen, mens andre er tilknyttet uddannelsesudbydere eller institutioner. Da profit- og nonprofitorganisationer kunne tænkes at have forskellige incitament i forhold til beskæftigelsesindsatsen, vil vi også sammenligne beskæftigelsesindsatsen hos private virksomheder og nonprofitorganisationer.

Sammenligningerne af sagsbehandlingen hos andre aktører og sagsbehandlere i henholdsvis AF og kommuner vedrører deres:

- fokus for sagsbehandling
- valg af aktiveringstilbud
- brug af sanktioner
- sagsbehandlerstile

- anvendelse af mestringsstrategier, herunder i hvilket omfang sagsbehandlerne skummer fløden.

Vi vil endvidere sammenligne andre aktører i form af private virksomheder og nonprofitorganisationer i forhold til samme fem temaer.⁵

De sammenligninger, som handler om fokus for sagsbehandling, valg af aktiveringstilbud samt brug af sanktioner, er foretaget mellem sagsbehandlere i AF og konsulenter hos andre aktører, som varetager opgaver for AF, og tilsvarende mellem sagsbehandlere i kommuner og konsulenter hos andre aktører, som varetager opgaver for kommuner. Dette skyldes, at andre aktørers fokus for sagsbehandling, valg af aktiveringstilbud og anvendelse af sanktioner kunne tænkes at være forskellig, alt efter om de varetager opgaver for AF eller kommuner, da der jo på en række områder er forskel på opgavevaretagelsen i kommuner og AF (Beer et al., 2008; Winter et al., 2008a).

Sammenligningerne i forhold til sagsbehandlerstile og anvendelse af mestringsstrategier er foretaget mellem sagsbehandlere i AF, sagsbehandlere i kommuner og konsulenter hos andre aktører. De er altså ikke opdelt på, om andre aktører arbejder for AF eller kommuner. Vi forventer, at sagsbehandlerstile og anvendelse af mestringsstrategier er bagvedliggende grundlæggende adfærdsmønstre, som ikke er afhængige af den konkrete kunde.

FOKUS FOR SAGSBEHANDLING

Med henblik på at undersøge konsulenterne og sagsbehandlerne prioriteringer i deres daglige sagsbehandling har vi spurgt dem om deres fokus for samtaler med de ledige på syv forskellige sagsbehandlingsområder. Hvert spørgsmål er udformet som en afvejning mellem to forskellige fokus. Fordelen ved denne metode er, at vi tvinger konsulenterne til at

5. Lederne blandt andre aktører har i spørgeskemaundersøgelsen svaret på, hvilken type firma de er ansat i/ejer. De har haft mulighed for at svare, at firmaet er 1) privat firma, 2) a-kasse/fagforening, 3) uddannelsesinstitution, 4) oplysningsforbund, daghøjskole, sprogskole, 5) selvejende institution, 6) konsortium af flere leverandører eller 7) andet. Vi har defineret 'profit' som 1, 'nonprofit' som 2-5 og 'andet' som 6-7. Gruppen 'andet' er meget lille og anvendes ikke i sammenligningerne.

lave en afvejning, således at de ikke samtidig kan have meget fokus på begge faktorer.

Vi undersøger yderligere, om forskellige typer af andre aktører har forskelligt fokus for sagsbehandlingen. Hvor der er statistisk sikre forskelle mellem andre aktører, som er henholdsvis private virksomheder eller nonprofitorganisationer, vil vi beskrive disse forskelle.

Ovenfor har vi vist, at der er forskel på, hvor arbejdsmarkedsparate de ledige, som betjenes af sagsbehandlerne og konsulenterne hos AF, kommuner og andre aktører, er. Indsatsen kunne tænkes at variere, alt efter hvor arbejdsmarkedsparate de ledige er, som betjenes af den enkelte sagsbehandler/konsulent. Hvis det er tilfældet, har vi bedt respondenterne blandt sagsbehandlere og konsulenter om at tænke på en ledig i matchgruppe 2, når de enkelte spørgsmål besvares. Vi har således søgt at standardisere besvarelsen og dermed sammenligningerne på tværs af organisationstype til at vedrøre klienter med samme grad af arbejdsmarkedsparathed.

Da det på trods af denne respondentvejledning alligevel kunne tænkes, at nogle respondenter ubevidst lader deres besvarelse påvirke af, hvor store problemer deres eget klientel har, og hvad de selv typisk gør i forhold til disse, har vi desuden kontrolleret for sagsbehandlernes/konsulenternes egen klientsammensætning efter matchgruppe, når vi undersøger, om forskelle i adfærden mellem de forskellige organisationer og myndigheder er statistisk sikre.

Hovedresultatet af vores analyser er, at der er forskel i sagsbehandlerfokus mellem andre aktører og deres opdragsgivere, og dette gælder både i forhold til AF og kommuner.

FOKUS PÅ JOB NU OG HER

Det overordnede formål med flere i arbejde-reformen er at øge den samlede beskæftigelse gennem et fald i ledigheden og en forøgelse af arbejdsstyrken. AF og kommunerne skal derfor fokusere på, at de ledige kommer i job nu og her. I tabel 5.1 sammenligner vi fokus hos konsulenter hos andre aktører og sagsbehandlere i AF og kommunerne på enten, at den ledige hurtigt får et eller andet job eller, at den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt.

I tabellen kan vi se, at andre aktører, uanset om de varetager opgaver for AF eller kommuner, i mindre grad fokuserer på job her og nu end deres kolleger i AF og kommunerne. Forskellen mellem andre aktø-

rer i AF-regi og AF-sagsbehandlere samt forskellen mellem andre aktører i kommunalt regi og kommunale sagsbehandlere er statistisk sikre.

TABEL 5.1

Andel sagsbehandlere, som er mest enig med A: 'Jeg fokuserer på, at den ledige hurtigt får et eller andet job', eller B: 'Jeg fokuserer på, at den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt', opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører, der betjener AF, og andre aktører, der betjener kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Mest enig med A	19	16	14	24
Mere enig med A end B	39	30	14	46
Lige stor vægt	30	32	46	25
Mere enig med B end A	8	17	20	4
Mest enig med B	4	5	5	2
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	202	155	56	390

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

I alt har 58 pct. af AF-sagsbehandlerne svaret, at de i størst udstrækning fokuserer på job her og nu i sammenligning med at fokusere på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Til sammenligning har blot 46 pct. af konsulenterne hos andre aktører, der arbejder for AF, svaret tilsvarende. Omvendt har 12 pct. af AF-sagsbehandlerne svaret, at de i størst udstrækning fokuserer på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt, mens hele 22 pct. af konsulenterne hos andre aktører har svaret det samme.

Langt de fleste kommunale sagsbehandlere (70 pct.) har svaret, at de i størst udstrækning fokuserer på job her og nu, hvorimod det tilsvarende gælder for blot 28 pct. af de konsulenter hos andre aktører, der arbejder for kommuner. Mens blot 25 pct. af sagsbehandlerne i kommunerne har svaret, at de lægger lige stor vægt på begge fokusområder, gælder det for hele 46 pct. af de andre aktører. Endelig har kun 6 pct. af de kommunale sagsbehandlere svaret, at de i størst udstrækning fokuse-

rer på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt, mens det er tilfældet for 25 pct. af konsulenterne hos andre aktører.

Andre aktører lægger altså i mindre grad end deres kolleger i AF og kommunerne vægt på, at den ledige hurtigt får et eller andet job, men lægger relativt mere vægt på, at den lediges beskæftigelsesmuligheder skal forbedres på længere sigt. Det kan naturligvis skyldes, at konsulenterne hos andre aktører ikke er lige så bekendt med hensigterne med flere i arbejde-reformen som sagsbehandlere i AF og kommunerne. Men grunden kan også være, at andre aktører betragter de ledige som kunder, der skal serviceres, og at de betragter den service, de selv leverer, som bedre, hvis den er langtidsholdbar – altså ikke nok med, at de ledige får job, de lediges beskæftigelsesmuligheder skal også være forbedret på længere sigt. Begrundelsen kan også være, at andre aktører ikke ønsker at behandle deres ledige kunder så hårdhændet, som et meget stærkt jobfokus kan indebære i forhold til nogle ledige.

Når vi sammenligner andre aktører af forskellige typer, som varetager opgaver for AF, ser vi, at der er statistisk sikker forskel på private virksomheder og nonprofitorganisationer. De private virksomheder betoner i højere grad et fokus på job her og nu end nonprofitorganisationer. På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er mest fokus på job her og nu, og 5 er mest fokus på at forbedre den lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt, er de private virksomheders gennemsnit 1,8, mens nonprofitorganisationernes er på 2,1. En mulig fortolkning er, at private andre aktører lægger større vægt på eller vurderer, at de kan generere et overskud gennem et stærkt jobfokus, som giver mere i resultatberegning, end nonprofitorganisationerne, herunder aktører der er knyttet til fagbevægelsen.

FOKUS PÅ KONKRETE JOB

En del af flere i arbejde-reformen handler om at sikre de ledige den hurtigste og mest direkte vej til arbejdsmarkedet. Derfor skal AF og kommunerne ifølge reformforligsteksten fokusere på konkrete job i samtalerne med de ledige. Vi undersøger derfor i tabel 5.2, hvordan sagsbehandlere i AF og kommunerne og konsulenterne hos andre aktører afvejer udsagnet om, at de lægger vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige mod et udsagn om, at de lægger vægt på gradvis opkvalificering i samtalerne med de ledige.

TABEL 5.2

Andel sagsbehandlere, som er mest enig med A: 'Jeg lægger vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige', eller B: 'Jeg lægger vægt på gradvis opkvalificering i samtalerne med de ledige', opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Mest enig med A	33	37	21	17
Mere enig med A end B	38	36	20	38
Lige stor vægt	23	22	39	32
Mere enig med B end A	6	5	18	11
Mest enig med B	0	1	2	2
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	200	155	56	391

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

Både blandt andre aktører i AF-regi og AF-sagsbehandlere er der overvejende fokus på at lægge vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige. Det gør sig også gældende, om end i lidt mindre omfang, hos aktører i kommunalt regi og kommunale sagsbehandlere. Der er imidlertid ikke nogen statistisk sikker forskel på dette punkt mellem andre aktører og deres opdragsgivere.

AF og kommunerne skal som følge af flere i arbejde-reformen fokusere på konkrete job i samtalerne med de ledige. Vores analyse viser, at dette sker i forholdsvis stor udstrækning, men i størst udstrækning i AF-systemet, hvor både langt størstedelen af AF-sagsbehandlerne og de andre aktører, som varetager opgaver for AF, har mest fokus på netop konkrete job.

FOKUS PÅ KRAV TIL DE LEDIGE

Det er en del af filosofien bag flere i arbejde-reformen, at der i højere grad skal stilles krav til de ledige. Og hensigten med flere i arbejde-reformen er i høj grad at give sagsbehandlerne nogle redskaber til særligt at stille krav til de ledige, som ikke har andre problemer end ledighed. Vi sammenligner derfor afvejningerne hos konsulenter hos andre aktører og

sagsbehandlere i AF og kommunerne af, om de stiller krav til den ledige eller tager hensyn til den lediges problemer.

Tabel 5.3 viser, at andre aktører, der betjener AF, lægger mindre vægt end AF's egne sagsbehandlere på at stille krav til den ledige. Konsulenterne hos andre aktører, der arbejder for AF, lægger således mere vægt på begge udsagn. Forskellen mellem andre aktører, som varetager opgaver for AF, og AF-sagsbehandlere er statistisk sikker.

Igen kan andre aktørers mindre grad af håndfasthed i indsatsen over for de ledige skyldes, at de i højere grad betragter de ledige som kunder, der skal serviceres og gerne være tilfredse hermed. Da AF naturligvis også er en kunde, som vægter krav højt, kan man forestille sig en vis splittelse i forhold til, hvilke hensyn andre aktører skal lægge til grund. Der er derimod ikke nogen væsentlig forskel mellem andre aktører og deres kommunale opdragsgivere vedrørende afvejningen af krav og problemer.

TABEL 5.3

Andel sagsbehandlere, som er mest enig med A: 'Jeg stiller krav til den ledige', eller B: 'Jeg tager hensyn til den lediges problemer', opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Mest enig med A	18	16	27	24
Mere enig med A end B	52	38	31	40
Lige stor vægt	28	44	42	33
Mere enig med B end A	4	2	0	3
Mest enig med B	0	0	0	0
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	200	155	55	391

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

FOKUS PÅ ARBEJDSMARKEDETS BEHOV

Det overordnede mål med flere i arbejde-reformen er at øge den samlede beskæftigelse gennem et fald i ledigheden og en øgning af arbejdsstyrken.

Et af de midler, som nævnes i reformforligsteksten, er at øge fokuset på arbejdsmarkedets behov, således at de lediges ønsker og kompetencer ikke er hovedfokus for indsatsen over for de ledige.⁶ Det er derfor interessant at sammenligne denne afvejning hos andre aktører og deres kommunale og statslige opdragsgivere.

Som det fremgår af tabel 5.4, lægger konsulenter hos andre aktører mindre vægt på arbejdsmarkedets behov og mere vægt på hensynet til de ledige i deres indretning af indsatsen end deres opdragsgivere hos AF. Andre aktører lægger mere ligelig vægt på de to hensyn end AF. Forskellen er statistisk sikker.

TABEL 5.4

Andel sagsbehandlere, som er mest enig i A: 'Jeg indretter indsatsen efter de lediges ønsker og forudsætninger', eller B: 'Jeg indretter indsatsen efter arbejdsmarkedets behov', opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Mest enig med A	1	5	11	3
Mere enig med A end B	3	14	13	29
Lige stor vægt	39	52	47	46
Mere enig med B end A	47	18	24	19
Mest enig med B	11	10	6	3
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	199	154	55	390

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

Der er derimod ingen forskel mellem andre aktører, der arbejder for kommuner, og de kommunale sagsbehandlere. Begge organisationer lægger mindre vægt på arbejdsmarkedets behov end AF og er indbyrdes enige om at lægge lige stor vægt arbejdsmarkedets behov og de lediges ønsker og forudsætninger.

6. Forligsteksten til *Aftale om "Flere i arbejde"*.

FOKUS PÅ VEJLEDNING I JOBSØGNING

I tabel 5.5 sammenligner vi andre aktører med AF og kommuner i forhold til, om de lægger mest vægt på at give vejledning i jobsøgning til den ledige, som så selv må kontakte virksomheder, eller om de som regel varetager virksomhedskontakten for den ledige.

Umiddelbart er både sagsbehandlere i AF og i kommuner mere tilbøjelige til at give vejledning i jobsøgning og overlade det til den ledige selv at kontakte virksomhederne end konsulenter i andre aktører. Forskellene er imidlertid ikke statistisk sikre.

TABEL 5.5

Andel sagsbehandlere, som er mest enig med A: 'Jeg giver vejledning i jobsøgning til den ledige, som så selv må kontakte virksomheder', eller B: 'Jeg (eller en kollega i min organisation) varetager som regel virksomhedskontakt for den ledige', opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Mest enig med A	50	29	16	20
Mere enig med A end B	31	33	14	27
Lige stor vægt	14	27	45	35
Mere enig med B end A	3	7	13	14
Mest enig med B	2	5	13	5
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	202	155	56	390

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

Når den tilsyneladende betydelige forskel ikke er statistisk sikker, skyldes det, at klientsammensætningen er forskellig i AF, kommunerne og blandt andre aktører. Når vi kontrollerer for klientsammensætning, dvs. når vi sammenligner konsulenter og sagsbehandlere, som har den samme klientsammensætning, så finder vi, at der ikke er nogen statistisk sikker forskel mellem konsulenter hos andre aktører og sagsbehandlere i AF, og, tilsvarende, at der ikke er nogen statistisk sikker forskel mellem konsulenter hos andre aktører og sagsbehandlere i kommuner.

I det kommunale system varetager sagsbehandlerne i højere grad end AF selv virksomhedskontakten, og det ser ud til, at den kommunale tradition smitter af på de konsulenter hos andre aktører, der arbejder for kommunerne.

FOKUS PÅ KONTROL

I tabel 5.6 sammenligner vi, hvordan andre aktører, AF og kommuner afvejer rådgivning i forhold til kontrol af den ledige. Tabellen viser, at andre aktører, som varetager opgaver for kommuner, lægger mere vægt på at rådgive den ledige end kommunale sagsbehandlere. Forskellen er statistisk sikker.

TABEL 5.6

Andel sagsbehandlere, som er mest enig med A: 'Jeg lægger vægt på at rådgive den ledige', eller B: 'Jeg lægger vægt på at kontrollere den ledige', særskilt for sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Mest enig med A	66	70	58	24
Mere enig med A end B	22	27	26	35
Lige stor vægt	13	2	16	39
Mere enig med B end A	0	1	0	2
Mest enig med B	0	0	0	0
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	200	154	55	388

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

Umiddelbart ser det ud til, at konsulenterne hos andre aktører, der arbejder for AF, lægger mere vægt på rådgivning end sagsbehandlere i AF. Det skyldes imidlertid, at disse andre aktører har en anden klientsammensætning end AF. Når vi kontrollerer for klientsammensætning og dermed sammenligner konsulenter og sagsbehandlere, som har samme klientsammensætning, er forskellen mellem AF og andre aktører ikke statistisk sikker.

Når vi sammenligner forskellige typer af andre aktører, som varetager opgaver for AF i forhold til, om de lægger mest vægt på at rådgive eller kontrollere den ledige, finder vi en statistisk sikker forskel mellem de private virksomheder og nonprofitorganisationer. De private virksomheder lægger gennemsnitligt mere vægt på at rådgive den ledige end nonprofitorganisationerne.

En mulig grund hertil er, at en del af de private virksomheder også betjener andre jobsøgende end dem, de modtager fra AF, fx i vikarbureauer. Dermed er kundeorientering formentlig en del af sådanne virksomheders tradition og kultur. En anden grund kunne være, at en del private virksomheder ikke tror på, at de kan opnå så god en indtjening, hvis de lægger stor vægt på at kontrollere frem for at rådgive de ledige! Måske vurderer nogle af dem, at en kontrolorientering gør det sværere at få ledige hurtigere i arbejde, hvilket kan være af betydning for virksomhedens indtjening.

REAKTIONER OVER FOR UDEBLIVELSER

I det følgende afsnit vil vi undersøge, om konsulenterne hos andre aktører adskiller sig fra sagsbehandlerne i kommuner og AF med hensyn til deres reaktioner, når ledige udebliver fra aktivering uden nogen gyldig grund. Ifølge lovgivningen på området er kommuner og AF som ansvarshavende myndighedsudøvere forpligtede til at sanktionere eller indberette de ledige, hvis de udebliver fra en samtale eller aktivering uden nogen gyldig grund. For kommunernes vedkommende betyder det, at sagsbehandleren eller kommunen selv skal skære i eller stoppe de lediges kontanthjælp. For AF's vedkommende betyder det, at de skal indberette denne udeblivelse som en såkaldt 'negativ hændelse' til den lediges akasse, som så skal vurdere, om den pågældende har overtrådt rådighedsreglerne, så der skal statueres manglende rådighed med deraf følgende økonomiske sanktioner med midlertidigt stop for udbetaling af dagpenge.

Når andre aktører varetager opgaver for AF og kommunerne, overtog de ikke myndighedsansvaret i den undersøgte periode, hvilket betyder, at andre aktører blot skulle meddele AF og kommunerne, hvis de ledige udeblev uden gyldig grund. AF og kommunerne er så forpligtede til at handle på foranledning af sådanne henvendelser fra andre aktø-

rer. På dette punkt gav Arbejdsmarkedsstyrelsen gennem en særlig vejledning andre aktører mere lempelige regler end kommuner og AF i reformens første fem år. Hvor kommunerne og AF skal skride ind straks ved første udeblivelse – kommunerne ved at trække i kontanthjælpen og AF ved at sende en såkaldt negativ underretning til den pågældende lediges a-kasse, som så skal foretage en rådighedsvurdering – forekommer reglerne for andre aktører at være langmodige på undersøgelsestidspunktet. Den anden aktør skulle ganske vist skriftligt meddele enten AF eller kommunen, hvis personen ikke deltog i de aktiviteter, som den anden aktør tilrettelagde, eller hvis personen i øvrigt udviste en adfærd, der gjorde det vanskeligt for aktøren at varetage indsatsen over for personen. Imidlertid synes det anførte eksempel i vejledningen (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2005a) at indikere, at det først var nødvendigt for en anden aktør at sende meddelelsen, hvis den ledige gentagne gange undlod at møde op til møder eller aktiviteter indkaldt af den anden aktør.⁷ Fra 2008 skal andre aktører dog følge samme regler som staten og kommunerne.

Vi har i de tidligere afsnit i dette kapitel set, at andre aktører tilsyneladende ofte opfatter de ledige som deres kunder og derfor agerer anderledes end AF og kommunerne. Det er i den forbindelse interessant at undersøge, om andre aktører også er mindre tilbøjelige til at anvende sanktioner eller indberette udeblivelser end AF og kommunerne. De mindre strikse regler for andre aktører, der gjaldt på undersøgelsestidspunktet, gør det dog vanskeligt at vurdere, om eventuelle langsommere indgreb i form af indberetninger fra andre aktører skyldes lempeligere regler eller en højere grad af kundeorientering.

Ligesom i en del tidligere afsnit i dette kapitel har vi ud over at sammenligne andre aktører med AF og kommuner også sammenlignet forskellige typer af andre aktører indbyrdes i forhold til brug af sanktio-

7. Eksemplet lyder således: ”Hvis en ledig gentagne gange undlader at møde op til aktiviteter indkaldt af anden aktør, meddeler anden aktør dette til Arbejdsformidlingen/kommunen, der herefter vurderer, om dette skal medføre underretning til arbejdsløsheds-kassen, henholdsvis om det skal have konsekvenser for den lediges ydelser”. I øvrigt varierer sanktionsmulighederne af, om det er en aktivitet, der er pålagt eller godkendt af AF/kommunen eller blot aftalt mellem den pågældende anden aktør og den ledige uden en sådan godkendelse. Der kan først pålægges den ledige sanktioner, når AF/kommunen har godkendt aktiviteten. Det er bemærkelsesværdigt, at man har givet andre aktører lempeligere regler for reaktioner over for udeblivelser end såvel kommuner som AF. Hvor kommunerne før flere i arbejde-reformen kunne pålægge sanktioner ved første udeblivelse, bliver de med reformen forpligtet til at gøre det, fordi regeringen mente, at kommunerne ikke havde været sanktionsvillige nok. Derimod tillod man åbenbart andre aktører en mere lempelig praksis.

ner. Disse analyser viser, at der ikke er nogen forskel i anvendelse af sanktioner mellem profit- og nonprofitorganisationerne.

TABEL 5.7

Andel sagsbehandlere, som anvender sanktioner/indberetter første gang, de opdager, at en af de ledige udebliver fra en samtale eller aktivering uden gyldig grund opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF og andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Venter og ser, om problemet ikke løser sig selv	0	1	0	1
Kontakter den ledige og fortæller, at vedkommende skal deltage i aktiveringen eller samtaler	10	57	36	4
Giver den ledige en advarsel om, at næste gang, det sker, vil det blive indberettet til den relevante instans: AF, a-kassen eller kommunen/næste gang vil der blive trukket i kontanthjælp	3	31	13	24
Indberetter til relevante instans, at den ledige ikke deltager i aktivering eller i en samtale/skærer eller stopper kontanthjælp	87	12	51	71
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	200	150	53	387

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

I tabel 5.7 sammenligner vi konsulenter hos andre aktører med sagsbehandlere i AF og kommuner i forhold til, hvad de vil gøre, når de første gang oplever, at en ledig udebliver fra en samtale eller aktivering uden nogen gyldig grund. De opstillede handlingsmuligheder er:

- venter og ser, om problemet ikke løser sig selv
- kontakter den ledige og fortæller, at vedkommende skal deltage i aktivering eller samtaler
- giver den ledige en advarsel om, at næste gang det sker, vil det blive indberettet til den relevante instans: AF, a-kassen eller kommunen⁸
- indberetter til relevante instans, at den ledige ikke deltager i aktivering eller i en samtale.⁹

Handlingsvalgene er listet fra det mindst indgribende til det mest indgribende. Af tabellen kan vi se, at andre aktører optræder mindre indgribende over for de ledige første gang, de udebliver fra samtale eller aktivering, end AF. Tilsvarende er andre aktører mindre lempelige i deres indgreb end kommunerne. Forskellene mellem henholdsvis andre aktører og AF og andre aktører og kommuner er statistisk sikre.

I tabel 5.8 sammenligner vi andre aktører med AF og kommuner i forhold til, hvad konsulenter og sagsbehandlere vil gøre anden gang, de oplever, at samme klient udebliver fra en samtale eller aktivering uden nogen gyldig grund. Mulighederne for handling er de samme som i tabel 5.15 og er igen listet fra mindst indgribende til mest indgribende. Af tabellen kan vi se, at andre aktører er mere lempelige i deres indgreb end de offentlige myndigheder, både når de arbejder for AF og for kommunerne. Der er også i dette tilfælde statistisk sikker forskel mellem henholdsvis andre aktører og AF og andre aktører og kommuner.

Analyserne viser, at andre aktører er mindre tilbøjelige til at anvende sanktioner/indberette udeblivelser end AF og kommuner. Dette resultat kan skyldes, at andre aktører betragter de ledige som kunder, der skal serviceres, for at de pågældende andre aktører kan opretholde deres kundegrundlag. De ledige bryder sig jo næppe om at blive sanktioneret, og derfor er det sandsynligt, at andre aktører er mindre tilbøjelige til at indberette udeblivelser til AF eller kommunerne, fordi sådanne indberetninger kan føre til sanktioner.

De særlige regler for andre aktører i den undersøgte periode tilod imidlertid også større langmodighed i indgrebene, end man finder i

8. For de kommunale sagsbehandlere lyder svarmuligheden: 'Klienten modtager en advarsel om, at næste gang det sker, vil der blive trukket i kontanthjælpen eller i tillæg'.

9. For de kommunale sagsbehandlere lyder svarmuligheden: 'Klienten trækkes i kontanthjælp eller tillæg'.

det offentlige. Det kan undre, at andre aktører tilsyneladende har fået mere lempelige regler for indberetninger af udeblivelser uden nogen gyldig grund, end der gælder for det offentlige, når et af formålene med flere i arbejde-reformen netop var at skærpe kontrollen med de lediges rådighed. Som nævnt stilles der fra 2008 nu samme krav til andre aktører, som der stilles til staten og kommunerne.

TABEL 5.8

Andel sagsbehandlere, som anvender sanktioner anden gang, de opdager, at en ledig udebliver fra en samtale eller aktivering uden gyldig grund opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF og andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Venter og ser, om problemet ikke løser sig selv	0	0	0	0
Kontakter den ledige og fortæller, at vedkommende skal deltage i aktiveringen eller samtaler	0	5	4	1
Giver den ledige en advarsel om, at næste gang det sker, vil det blive indberettet til den relevante instans: AF, a-kassen eller kommunen/næste gang vil der blive trukket i kontanthjælp	0	30	9	3
Indberetter til relevante instans, at den ledige ikke deltager i aktivering eller i en samtale/skærer eller stopper kontanthjælp	100	65	87	96
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	188	138	53	382

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

VALG AF AKTIVE TILBUD

De forrige afsnit har vist, at andre aktører har et andet fokus for samtalerne med de ledige end både AF og kommunerne. Det er derfor også interessant at undersøge, om deres forskellige fokus genspejler sig i deres

valg af forskellige aktiveringsinstrumenter og de økonomiske og faglige hensyn, der ligger bag disse valg.

BILLIGSTE ELLER BEDSTE TILBUD?

Først undersøger vi afvejningen af økonomi og faglighed. Således sammenligner vi i tabel 5.9, hvordan andre aktører, AF og kommuner afvejer, om der skal gives billige eller effektfulde aktiveringstilbud. Vi spørger således til en afvejning af at give tilbud, som medfører så få udgifter som muligt, over for at give tilbud, som forbedrer den lediges jobmuligheder næsten uanset omkostningerne.

TABEL 5.9

Andel sagsbehandlere, som er mest enig med A: 'Jeg giver tilbud, som medfører så få udgifter som muligt', eller B: 'Jeg giver tilbud, som forbedrer den lediges jobmuligheder næsten uanset omkostningerne', opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Mest enig med A	7	8	14	6
Mere enig med A end B	24	30	32	26
Lige stor vægt	45	41	36	42
Mere enig med B end A	20	18	14	22
Mest enig med B	6	3	4	5
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	200	156	56	390

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

Konsulenter hos andre aktører lægger mere vægt på at give tilbud, som medfører så få udgifter som muligt, end deres kolleger i henholdsvis AF og kommuner. Forskellene mellem andre aktører og AF-sagsbehandlere og andre aktører og kommunale sagsbehandlere er statistisk sikre om end substantielt ikke særligt store.

Når vi indbyrdes sammenligner forskellige typer af andre aktører, som varetager opgaver for AF, er der en statistisk sikker forskel mellem de private virksomheder og nonprofitorganisationer. Vores analyser

viser, at de private virksomheder gennemsnitlig lægger mest vægt på at give tilbud, som medfører så få udgifter som muligt, hvorimod nonprofitorganisationerne gennemsnitligt lægger lige stor vægt på begge hensyn. Den nærliggende fortolkning er, at de private virksomheder i højere grad end nonprofitorganisationerne fokuserer på at skabe et overskud, hvilket de bedst kan opnå ved at holde deres indtægter oppe og deres udgifter til aktivering nede i det omfang, disse udgifter afholdes af dem selv.

VALG AF AKTIVERINGSINSTRUMENTER

I det følgende sammenligner vi andre aktører med AF og kommuner i forhold til brug af aktiveringsinstrumenter. De undersøgte aktiveringsinstrumenter er:

- vejlednings-, afklarings- og jobsøgningsforløb
- virksomhedspraktik i kommuner
- virksomhedspraktik i private virksomheder
- løntilskud i kommuner
- løntilskud i private virksomheder
- uddannelsestilbud
- mentorordning.

Hvor andre aktørers brug af aktiveringsinstrumenter varierer efter, om firmaet er en privat virksomhed eller nonprofitorganisation, vil vi beskrive disse forskelle.

VEJLEDNINGS-, AFKLARINGS- OG JOBSØGNINGSFORLØB

I tabel 5.10 sammenligner vi konsulenter hos andre aktører med sagsbehandlere i AF og kommuner i forhold til deres brug af vejlednings-, afklarings-, og jobsøgningsforløb. I tabellen kan vi se, at færre konsulenter hos andre aktører anvender vejlednings-, afklarings- og jobsøgningsforløb end deres kolleger i både AF og kommuner. Både forskellen mellem andre aktører og AF-sagsbehandlere og forskellen mellem andre aktører og kommunale sagsbehandlere er statistisk sikker.

TABEL 5.10

Andel sagsbehandlere, som anvender vejlednings-, afklarings- og jobsøgningsforløb fordelt på, hvor hyppigt forløbene anvendes, opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Anvendes ikke	1	7	8	4
Anvendes sjældent	8	13	12	9
Anvendes af og til	21	26	29	11
Anvendes ofte	32	20	12	15
Anvendes meget ofte	38	33	40	61
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	198	150	52	386

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

Den lidt lavere brug af vejlednings- og afklaringsforløb hos andre aktører kan dog muligvis hænge sammen med, at nogle andre aktører involveres i kontaktføreløbet i en pakke, hvori der også indgår vejlednings- og afklaringsforløb. Når den ledige allerede har været i et vejlednings- og afklaringsforløb hos en anden aktør, vil denne aktør normalt ikke foreslå et nyt vejlednings- og afklaringsforløb som det næste tilbud.

VIRKSOMHEDSPRAKTIK I KOMMUNER

I tabel 5.11 belyses brugen af kommunal virksomhedspraktik, som anvendes relativt sjældent af alle myndigheder og aktører. Der er ikke nogen statistisk sikker forskel på konsulenter hos andre aktører og deres opdragsgivere i statsligt eller kommunalt regi.

Derimod er der statistisk sikker forskel på profit- og nonprofitorganisationer, der varetager opgaver for AF. De private virksomheder er mere tilbøjelige til at anvende virksomhedspraktik i kommuner end nonprofitorganisationer. På en skala fra 1 til 5, hvor 1 angiver, at de ikke anvender instrumentet, og 5 angiver, at de anvender instrumentet meget ofte, har de private virksomheder et gennemsnit på 3,2, mens nonprofitorganisationernes gennemsnit er på 2,8. En mulig forklaring kunne være, at private virksomheder bruger dette instrument mere, fordi det er relativt billigt. En anden kunne være, at nogle nonprofitaktører, der er til-

knyttet fagbevægelsen, ikke bryder sig om kommunal virksomhedspraktik, fordi man ikke synes, det ligner almindeligt arbejde nok.

TABEL 5.11

Andel sagsbehandlere, som anvender virksomhedspraktik i kommuner fordelt på, hvor hyppigt tilbuddet anvendes, opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Anvendes ikke	8	7	17	7
Anvendes sjældent	37	33	22	25
Anvendes af og til	29	28	30	28
Anvendes ofte	21	19	13	24
Anvendes meget ofte	6	13	19	16
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	192	150	54	379

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

VIRKSOMHEDSPRAKTIK I PRIVATE VIRKSOMHEDER

Tabel 5.12 belyser brugen af virksomhedspraktik i private virksomheder. Vi ser, at andre aktører anvender disse tilbud i betydeligt større omfang end deres opdragsgivere i AF og kommunerne, og forskellene er statistisk sikre.

Der er også her forskel på typen af anden aktør. Private anden aktør-virksomheder anvender mere virksomhedspraktik end kommuner og AF. På en skala fra 1 til 5 (hvor 1 angiver, at de ikke anvender instrumentet, og 5 angiver, at de anvender instrumentet meget ofte) har de private virksomheder, som arbejder for AF, et gennemsnit på 4,3, mens nonprofitorganisationer, som arbejder for AF, har et gennemsnit på 4,0. De private virksomheder, som varetager opgaver for kommuner, har et gennemsnit på 3,9, mens nonprofitorganisationer, som varetager opgaver for kommuner, har et gennemsnit på blot 3,1.

TABEL 5.12

Andel sagsbehandlere, som anvender virksomhedspraktik i private virksomheder fordelt på, hvor hyppigt tilbuddet anvendes, opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Anvendes ikke	1	1	0	2
Anvendes sjældent	10	5	2	8
Anvendes af og til	25	15	15	20
Anvendes ofte	43	40	29	32
Anvendes meget ofte	22	40	55	38
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	200	151	55	385

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

Andre aktører anvender altså i højere grad end deres kolleger i AF og kommunerne virksomhedspraktik i private virksomheder. Desuden anvender de private virksomheder i højere grad end nonprofit-organisationerne både virksomhedspraktik i kommuner og virksomhedspraktik i private virksomheder. Der kan være flere grunde hertil. Den ene grund kunne som nævnt være, at virksomhedspraktik er det billigste aktiveringstilbud. En anden kunne være, at det vurderes at give gode resultater. En tredje grund kunne være, at andre aktører som helhed, men måske særligt de private virksomheder, har bedre kontakter til især private virksomheder og dermed lettere kan skaffe virksomhedspraktikpladser.

LØNTILSKUD I KOMMUNER

Tabel 5.13 belyser brugen af løntilskud i kommuner. Vi ser, at sagsbehandlere i AF oftere anvender løntilskud i kommuner end de andre aktører, som varetager opgaver for AF. Til gengæld anvender andre aktører, som varetager opgaver for kommunerne, i højere grad disse tilbud end sagsbehandlere i kommunerne. AF-sagsbehandlere anvender altså dette aktiveringsinstrument i størst omfang og kommunale sagsbehandlere i mindst. Den mest nærliggende forklaring er, at kommunale løntilskud er langt dyrere for kommunerne end for AF og andre aktører, da kommu-

nen selv skal betale de lønomkostninger, der løber på ud over tilskuddet (jf. Beer et al., 2008). Derved bliver kommunale løntilskud et af de dyreste tilbud at benytte for kommuner. Man kunne dog godt forestille sig, at andre aktører, der arbejder for kommuner og bruger mange kommunale løntilskud, ikke bliver videre populære herfor i de pågældende kommuner. Forskellene mellem andre aktører og henholdsvis AF og kommuner er statistisk sikre.

TABEL 5.13

Andel sagsbehandlere, som anvender løntilskud i kommuner fordelt efter hyppighed og opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Anvendes ikke	2	5	32	52
Anvendes sjældent	8	20	30	33
Anvendes af og til	24	23	21	10
Anvendes ofte	37	27	11	4
Anvendes meget ofte	29	25	6	2
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	194	154	53	373

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

LØNTILSKUD I PRIVATE VIRKSOMHEDER

Tabel 5.14 belyser brugen af løntilskud i private virksomheder. Andre aktører, som varetager opgaver for kommuner, anvender langt hyppigere løntilskud i private virksomheder end kommunale sagsbehandlere. Forskellen er statistisk sikker. Derimod er der ingen forskel mellem andre aktører, som varetager opgaver for AF og AF-sagsbehandlere. Begge disse aktørgrupper anvender i udstrakt grad løntilskud i private virksomheder.

TABEL 5.14

Andel sagsbehandlere, som anvender løntilskud i private virksomheder, fordelt efter hyppighed og opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF og andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Anvendes ikke	2	1	6	8
Anvendes sjældent	8	9	6	22
Anvendes af og til	25	16	22	31
Anvendes ofte	41	39	35	24
Anvendes meget ofte	25	35	32	15
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	195	154	54	379

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

Selv om det ser ud til, at andre aktører, som varetager opgaver for AF, oftere bruger løntilskud i private virksomheder end AF, skyldes dette, at de andre aktører har en anden klientsammensætning end AF. Når vi kontrollerer for klientsammensætning, er forskellen mellem andre aktører og AF ikke statistisk sikker.

UDDANNELSESTILBUD

Tablet 5.15 belyser og sammenligner anvendelsen af uddannelsestilbud. Andre aktører anvender færre uddannelsestilbud end deres opdragsgivere i AF. Derimod gør det omvendte sig gældende, når vi sammenligner andre aktører med deres kommunale opdragsgivere. Andre aktører anvender i højere grad uddannelsestilbud end kommunale sagsbehandlere. Således anvender AF uddannelsestilbud mest, mens kommunerne anvender disse tilbud mindst. Forskellen mellem andre aktører og AF-sagsbehandlere samt mellem andre aktører og kommunale sagsbehandlere er statistisk sikker.

Det er lettest at fortolke den mindre brug af uddannelse hos andre aktører end hos deres AF-kunder. De fleste andre aktører oplever formentligt et mindre pres fra fagbevægelsen om uddannelse end AF, hvor fagbevægelsen har en betydelig formel og uformel indflydelse (Beer et al., 2008). Desuden er uddannelse både et meget dyrt og et gennem-

snitligt relativt ineffektivt instrument, og begge forhold giver et økonomisk incitament for andre aktører til at nedprioritere uddannelse. Ydermere vil et eventuelt afkast af uddannelse også typisk først vise sig på relativt lang sigt, hvilket giver mindre incitament til at uddanne ledige, når andre aktører typisk arbejder på relativt kortvarige kontrakter, jf. ovenfor. Den større brug af uddannelse hos andre aktører sammenlignet med kommunerne er ikke let at fortolke. Måske kan det skyldes, at andre aktører, der udfører opgaver for kommunerne, ikke selv betaler for aktiveringsomkostninger i samme omfang som andre aktører, der arbejder for AF.

TABEL 5.15

Andel sagsbehandlere, som anvender uddannelsesstilbud, fordelt efter hyppighed og opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører, der betjener AF, og andre aktører, der betjener kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Anvendes ikke	2	3	6	13
Anvendes sjældent	26	26	41	45
Anvendes af og til	35	42	32	29
Anvendes ofte	26	25	15	9
Anvendes meget ofte	12	5	7	4
Total	100	100	100	100
Procentgrundlag	192	151	54	373

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF, og at der er statistisk sikker forskel på andre aktører hos kommuner og kommuner ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

MENTORORDNINGER

Tablet 5.16 belyser anvendelsen af mentorordninger. Af tabellen fremgår det, at mentorordninger ikke er særligt anvendte – hverken af andre aktører eller AF – og der er ikke nogen statistisk sikker forskel mellem andre aktører og AF. I forhold til dette aktiveringsinstrument kan vi ikke sammenligne kommuner og deres andre aktører, da vi i den anvendte spørgeskemaundersøgelse ikke har spurgt til de kommunale sagsbehandlers brug af mentorordninger.

TABEL 5.16

Andel sagsbehandlere, som anvender mentorordning, fordelt efter hyppighed og opdelt efter sagsbehandlere i AF, kommuner, andre aktører hos AF eller andre aktører hos kommuner. Procent.

	AF	Andre aktører hos AF	Andre aktører hos kommuner	Kommuner
Anvendes ikke	40	42	-	-
Anvendes sjældent	43	32	-	-
Anvendes af og til	7	16	-	-
Anvendes ofte	6	9	-	-
Anvendes meget ofte	4	1	-	-
Total	100	100	-	-
Procentgrundlag	176	152	-	-

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der ikke er nogen statistisk sikker forskel på AF og andre aktører hos AF ($p < 0,1$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører og sagsbehandlere i AF. '-' angiver manglende data, da vi ikke har data for brug af mentorordning i kommuner.

OPSAMLING PÅ BRUG AF AKTIVERINGSINSTRUMENTER

Der er to tendenser for andre aktørers brug af aktiveringsinstrumenter, som gælder for andre aktører i såvel AF- som kommunereg. For det første anvender andre aktører *sjældnere* vejlednings-, afklarings- og job-søgningsforløb end AF og kommuner. Og for det andet anvender andre aktører *i større udstrækning* virksomhedspraktik i private virksomheder end AF og kommuner. Dette sidste gælder i særlig grad for de andre aktører, som er private virksomheder.

Der er visse forskelle mellem det kommunale system og deres andre aktører. Disse andre aktører benytter sig således *oftere* af private og kommunale løntilskud samt uddannelsestilbud end kommunerne. Derimod bruger andre aktører i AF-regi *i mindre grad* løntilskud i kommuner og uddannelsestilbud i sammenligning med AF selv, mens der *ingen forskel* er på andre aktørers og AF's brug af private løntilskud.

MARKARBEJDERSTILE

Sagsbehandlere og konsulenter kan have forskellige måder at udføre deres job på i samspillet med de ledige. De har forskellige væremåder eller markarbejderstile. Når de ledige møder sagsbehandlere og konsulenter, kan de derfor få forskellige oplevelser og forventninger. Vi undersøger konkret tre forskellige markarbejderstile med hensyn til graden af

formalisme, tvangsorientering og professionel distance (May & Winter, 2000; Winter, 2003, 2006; Heinesen et al., 2004; Beer et al., 2008; Winter & Nielsen, 2008).

Nogle sagsbehandlere og konsulenter er meget *formelle* og følger reglerne nøje, mens andre er mindre formelle, men er fleksible og bøjer reglerne, hvis de mener, de opnår bedre resultater herved. For at vi kan måle, hvor formelle sagsbehandlerne og konsulenterne er, er de blevet spurgt om:

- hvor meget vægt de lægger på formelle regler i forhold til at lægge vægt på holdningspåvirkning
- hvor meget de fokuserer på at følge lovgivningen til punkt og prikke i forhold til at fokusere på at opnå resultater
- i hvor høj grad de er konsekvente i forhold til overholdelse af aftaler i forhold til at udvise fleksibilitet.

Tilsammen giver dette et indeks, som er et mål for, hvor formelle sagsbehandlerne og konsulenterne er, som går fra 1 (meget uformel) til 5 (meget formel).

Nogle sagsbehandlere og konsulenter er meget *tvangsorienterede* over for de ledige, mens andre er mere tillidsfulde, lader de ledige være medbestemmende og undgår at anvende trusler. For at måle, hvor tvangsorienterede sagsbehandlerne og konsulenterne er, er de blevet spurgt om:

- hvor skeptiske de er over for de lediges udsagn i forhold til, i hvor høj grad de møder de ledige med tillid
- hvor bestemmende de er over for de ledige i forhold til, hvor medbestemmende de ledige får lov at være
- i hvor høj grad de bruger trusler om sanktioner i forhold til, i hvor høj grad de undlader at true.

Skalaen for tvangsorientering går fra 1 (ikke tvangsorienteret) til 5 (meget tvangsorienteret).

Endelig holder nogle sagsbehandlere og konsulenter en betydelig *professionel distance* i forhold til de ledige, mens andre involverer sig mere personligt i forhold til dem. For at vi kan måle, hvor stor professionel distance sagsbehandlerne holder, er de blevet spurgt om:

- hvor formelt de optræder over for de ledige i forhold til at være imødekommende og forstående
- i hvor høj grad de undgår tætte personlige relationer med de ledige i forhold til at søge at opnå de lediges fortrolighed ved at tale om personlige og familiemæssige forhold.

Målet for professionel distance går fra 1 (ingen distance) til 5 (stor distance). I dette afsnit vil vi sammenligne markarbejderstile hos andre aktører, AF-sagsbehandlere og kommunale sagsbehandlere. Som omtalt i indledningen til kapitlet vil vi ved sammenligning af markarbejderstile hos andre aktører, AF-sagsbehandlere og kommunale sagsbehandlere ikke opdele andre aktører efter, om de varetager opgaver for AF eller kommuner. Det skyldes, at vi vurderer, at markarbejderstile er nogle grundlæggende adfærdsmønstre, som vi forventer, er de samme, uanset om den enkelte konsulent varetager opgaver for AF eller kommuner.

I tabel 5.17 sammenligner vi derfor konsulenter hos andre aktører med sagsbehandlere i AF og kommuner i forhold til, hvor formelle, tvangsorienterede og professionelt distancerede de er. Det viser sig, at andre aktører er mindre formelle, mindre tvangsorienterede og holder en mindre professionel distance til de ledige end AF's og kommunernes sagsbehandlere. Det vil sige, at konsulenterne hos andre aktører fokuserer mere på resultater, lader de ledige være mere medbestemmende og i højere grad undlader at bruge trusler om sanktioner, ligesom de er mere personlige og fortrolige med de ledige. Forskellene mellem andre aktører på den ene side og AF og kommuner på den anden er statistisk sikre.

Som det fremgår af tabel 5.17, har andre aktører et gennemsnit på 2,8 på indekset for formalisme, mens AF-sagsbehandlernes er 3,2 og de kommunale sagsbehandlernes 3,3. Andre aktører er altså mindst formelle, og kommunerne er mest formelle. Der er statistisk sikker forskel på alle tre gennemsnit. Når andre aktører scorer lavest på indekset for formalisme, kan det være, fordi de ikke har det direkte myndighedsansvar og derfor føler en mindre grad af regelbundethed som offentligt ansatte sagsbehandlere, og at de dermed føler sig mindre ansvarlige i forhold til at overholde lovgivningen. Derimod er det sandsynligt, at de i højere grad fokuserer på at opnå gode resultater for på den måde at opretholde og udvide deres kundegruppe.

TABEL 5.17

Gennemsnitlig sagsbehandlerscore for markarbejderstilene, formalisme, tvangsorientering og professionel distance, for andre aktører, AF og kommuner. Gennemsnit.

	Formalisme	Tvangsorientering	Professionel distance
Andre Aktører	2,8	1,9	2,5
AF	3,2	2,1	3,1
Kommuner	3,3	2,5	2,8

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for formalisme, tvangsorientering og professionel distance (i forhold til professionel distance er der dog ikke forskel på gennemsnittet for AF og kommuner) ($p < 0,1$). Beregningsgrundlaget er for andre aktører 179-181, for AF 199-201 og for kommuner 384-387 sagsbehandlere.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

Vi kan yderligere se, at andre aktører har et gennemsnit på 1,9 på indekset for tvangsorientering mod et gennemsnit på 2,1 hos AF og på 2,5 i kommunerne. Igen er andre aktører mindst tvangsorienterede og kommunerne langt mest tvangsorienterede (Winter et al., 2008c). Forskellen mellem alle tre gennemsnit er statistisk sikker.

Endelig har andre aktører et gennemsnit på 2,5 på indekset for professionel distance, mens AF's gennemsnit er 3,1 og kommunernes 2,8. Forskellen mellem andre aktører og henholdsvis AF og kommuner er statistisk sikker, mens forskellen mellem AF og kommuner ikke er det. Andre aktører holder således mindst og AF samt kommunerne størst professionel distance. Når andre aktører scorer lavest på indeksene for tvangsorientering og professionel distance, kan det skyldes, at disse markarbejderstile er forholdsvis negative i forhold til de ledige, som i andre aktørers optik er kunder. Andre aktører kan derimod se det som en fordel at have et godt forhold til de ledige for på den måde at forbedre deres muligheder for at opretholde deres kundekreds.

Ligesom i de tidligere afsnit i dette kapitel har vi desuden sammenlignet forskellige typer af andre aktører indbyrdes i forhold til brug af sanktioner. Disse analyser viser imidlertid, at der ikke er nogen forskel i sagsbehandlerstile mellem profit- og nonprofitorganisationerne.

BRUG AF MESTRINGSSTRATEGIER

I dette sidste afsnit i kapitlet om andre aktørers sagsbehandling fokuserer vi på, i hvilket omfang andre aktører bruger mestringsstrategier i sammenligning med AF-sagsbehandlere og kommunale sagsbehandlere. Sagsbehandlere oplever ofte en kløft mellem de krav, der stilles til dem fra lovgivningen, ledelsen og klienterne på den ene side, og begrænsede ressourcer på den anden side. For at håndtere kløften mellem krav og ressourcer kan sagsbehandlere udvikle forskellige mestringsstrategier, også kaldet afværgemekanismer. Disse strategier eller mekanismer har karakter af adfærdsformer, som kan medvirke til at få sagsbehandlernes arbejdsdag til at hænge sammen (Lipsky, 1980; Winter, 2002; Winter & Nielsen, 2008).

Mestringsstrategier kan for det første være, at sagsbehandlere prioriterer mellem deres sager og klienter. Strategien kan i den forbindelse være at opprioritere lette sager, fx sager, hvor det er forholdsvis let at få de ledige i arbejde. Strategien kan også være at fokusere på bestemte klienttyper, som eksempelvis unge, højtuddannede eller ressourcestærke klienter, som er relativt lette at få i arbejde. Dette kaldes også at skumme fløden ('creaming'). Mestringsstrategier kan også være, at sagsbehandlere forsøger at omgå nogle af de krav, som lovgivningen stiller, for dermed at spare tid. Og mestringsstrategier kan indebære, at sagsbehandlere over tid udvikler en mere kynisk opfattelse af klienterne og modificerer lovgivningens mål til nogle, der er lettere opnåelige. Nogle sagsbehandlere kan fx opfatte aktivering som et mål i sig selv frem for ét af flere midler til at få de ledige i beskæftigelse. Endelig kan mestringsstrategier indebære, at markarbejderen søger at styre klienten og samtalen, så den bliver hurtigere overstået.

Vi har målt sagsbehandlernes og konsulenternes brug af mestringsstrategier dels med et samlet adfærdsindeks, som omfatter sagsbehandlernes og konsulenternes besvarelser af 13 spørgsmål, dels et underindeks bestående af deres besvarelser af fire spørgsmål. Det samlede indeks, kaldet 'mestringsstrategier', måler på en skala fra 1 (meget lille omfang) til 5 (meget stort omfang), i hvilket omfang sagsbehandlerne anvender mestringsstrategier. Underindekset, kaldet 'skumme fløden', måler på en tilsvarende skala, i hvilket omfang sagsbehandlerne skummer fløden ved at opprioritere lette samt nye sager og ved at fokusere på ressourcestærke klienter, som presser mest på og har størst chance for at

komme i beskæftigelse. Konstruktionen af disse indeks fremgår af rapportens appendiks.

I tabel 5.18 sammenligner vi andre aktører med AF og kommuner i forhold til anvendelse af mestringsstrategier og skumning af fløden. Af tabellen kan vi se, at andre aktører anvender mestringsstrategier i mindre grad end kommunale sagsbehandlere. Ligeledes skummer andre aktører fløden i mindre grad end både AF-sagsbehandlere og kommunale sagsbehandlere. Forskellene mellem alle myndigheder og organisationers brug af mestringsstrategier er statistisk sikre, hvilket også gælder forskellen mellem, i hvilket omfang andre aktører, AF-sagsbehandlere og kommunale sagsbehandlere skummer fløden.

TABEL 5.18

Gennemsnitlig sagsbehandlerscore på brug af mestringsstrategier og skumning af fløden hos andre aktører, AF og kommuner. Gennemsnit.

	Mestringsstrategier	Skumme fløden
Andre aktører	2,0	2,2
AF	1,9	2,4
Kommuner	2,3	3,1

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for brug af mestringsstrategier og skumme fløden (i forhold til mestringsstrategier er der dog kun statistisk sikker forskel mellem andre aktører og kommuner samt mellem AF og kommuner) ($p < 0,1$). Beregningsgrundlaget er for andre aktører 183, for AF 201 og for kommuner 384.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører, sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

Mange ville måske forvente, at andre aktører, som ikke har noget myndighedsansvar, og hvoraf nogle skal tjene penge – og nogle oven i købet modtager honorar efter opnåede resultater – i højere grad ville anvende mestringsstrategier og skumme fløden end AF's og kommunernes sagsbehandlere (Bredgaard & Larsen, 2006). Dette synes imidlertid ikke at være tilfældet. Vi skal selvfølgelig minde om, at vores analyser er baseret på selvrapporteret adfærd – men dette gør sig jo gældende for både andre aktører, AF og kommuner. Og umiddelbart er der ikke meget, som taler for, at andre aktører skulle være mere opmærksomme på at svare 'socialt eller politisk korrekt' end de øvrige sagsbehandlere. For eksempel så vi i forrige afsnit om fokus i samtaler med de ledige og sagsbehandlertile, at andre aktører ikke har svaret mere 'politisk korrekt' i forhold AF-

sagsbehandlere og kommunale sagsbehandlere på spørgsmålene angående deres overholdelse af beskæftigelseslovgivningen og deres markarbejderstile. Der har andre aktører svaret på en måde, som viser, at de i mindre omfang efterlever flere i arbejde-reformens krav om jobfokus og stillen krav til de ledige, ligesom de fremstår som mindre formelle, dvs. mindre regelrette og mindre tvangsorienterede, hvilket også til en vis grad er i modstrid med flere i arbejde-reformen.

Når konsulenterne hos andre aktører erkender politisk ukorrekt adfærd på flere områder, stiger tiltroen til, at de også rapporterer nogenlunde sandfærdigt om deres brug af mestringsstrategier og skumning af fløden, eller ikke underrapporterer sådanne former for adfærd i højere grad end sagsbehandlere i kommuner og AF (Winter, 2002; Beer et al., 2008). Modsat kan der dog argumenteres for, at andre aktører har et meget stort incitament til ikke at rapportere skumning af fløden, fordi de ofte er blevet mistænkt netop for en sådan adfærd, som kunne fremmes af den resultat- eller præstationsaf lønning, som mange andre aktører modtager.

En fortolkning af det forhold, at andre aktører anvender mestringsstrategier og skummer fløden i mindre omfang end AF-sagsbehandlere og kommunale sagsbehandlere, kan være, at andre aktører i højere grad er motiveret af at opretholde deres kunderelationer og eventuelt øge deres opgave- og kundeportefølje. Til dette formål er de nødt til at yde service over for såvel alle de ledige, de er i kontakt med, som over for deres opdragsgiver, AF eller en kommune. Der er med andre ord ikke plads til at springe over, hvor gærdet er lavest, for så kan de miste kunden og eventuelle andre kunder, som måtte høre om en middelmådig indsats. Desuden varetager andre aktører ofte ansvaret for specifikke mål- og matchgrupper med specifikke succeskriterier og en honorering, der er afhængig af målgruppernes karakter og problemer.

Sagsbehandlere i AF og kommuner vil derfor ofte have lettere ved at skumme fløden mellem de forskellige mål- og matchgrupper (Winter, 2002; Heinesen et al., 2004; Lindemann & Nielsen, 2006; Beer et al., 2008). Desuden har AF og kommunerne myndighedsansvaret, hvilket betyder, at de ledige ikke har andre steder at gå hen end til deres hjemkommune, hvis de ikke er forsikrede, eller til deres lokale AF-kontor, hvis de er forsikrede. AF og kommunerne er altså ikke i samme omfang i konkurrence med nogen anden aktør, og de kan derfor lettere

anvende mestringsstrategier eller skumme fløden, uden at der er konsekvenser herved.

Som vi skal se senere i kapitel 7 har AF's regionschefer og de kommunale forvaltningschefer imidlertid en ganske anden opfattelse af, om andre aktører skummer fløden. Langt de fleste finder nemlig, at det er en ulempe ved andre aktører, at de opprioriterer indsatsen over for de stærke i forhold til de svage ledige. Disse chefer er imidlertid heller ikke neutrale iagttagere, da andre aktører også er deres konkurrenter. Desuden er det ikke nemt at overvåge, om egne sagsbehandlere eller konsulenter hos andre aktører bruger mestringsstrategier og herunder skummer fløden.

I tabel 5.19 sammenligner vi, i hvilket omfang forskellige typer af andre aktører bruger mestringsstrategier og skummer fløden. Som det fremgår, er der en statistisk sikker forskel på de private virksomheder og nonprofitorganisationerne, både i forhold til anvendelse af mestringsstrategier og skumning af fløden. Konsulenter fra de private virksomheder anvender mestringsstrategier og skummer fløden i mindre grad end deres kolleger i nonprofitorganisationer. De private virksomhedernes gennemsnit for anvendelse af mestringsstrategier er 1,9 på skalaen fra 1-5, mens nonprofitorganisationer har et gennemsnit på 2,2. I forhold til at skumme fløden har de private virksomheder et gennemsnit på 2,0, mens nonprofitorganisationerne har et gennemsnit på 2,5.

TABEL 5.19

Gennemsnitlig sagsbehandler-/konsulentscore på brug af mestringsstrategier og skumning af fløden opdelt efter andre aktører, som er private virksomheder, nonprofitorganisationer eller andet. Gennemsnit.

	Mestringsstrategier	Skumme fløden
Private virksomheder	1,9	2,0
Nonprofitorganisationer	2,2	2,5
Andet	1,9	2,0

Anm.: Analysen bygger på vægtede data. T-test med kontrol for klientsammensætning viser, at der er statistisk sikker forskel på private virksomheder og nonprofitorganisationers gennemsnit for brug af mestringsstrategier og skumme fløden ($p < 0,1$). Beregningsgrundlaget er for private virksomheder 97, for nonprofitorganisationer 76 og for andet 8.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt konsulenter hos andre aktører.

Når de private virksomheder anvender mestringsstrategier og skummer fløden i mindre grad end nonprofitorganisationerne, kan det skyldes, at mange af dem netop tjener penge på at skabe udvikling for de ledige med lidt sværere sager. Der er ofte indgået aftaler for specifikke mål- eller matchgrupper med en resultathonorering, der er tilpasset disse grupper særlige problemer. I så fald vil de private virksomheders ansatte være motiveret til at tage sig ekstra godt af netop disse ledige. Nonprofitorganisationerne minder derimod mere om AF og kommuner end de private virksomheder – i hvert fald på den parameter, som handler om, at de ikke skal generere et stort overskud. Dette kan være grunden til, at nonprofitaktørerne også minder mere om AF og kommunerne i forhold til anvendelse af mestringsstrategier og skumning af fløden.

DELKONKLUSION: 'BLØDERE' BESKÆFTIGELSESINDSATS OG STØRRE KUNDEORIENTERING HOS ANDRE AKTØRER

I kapitlet har vi gennemgået sagsbehandlerne og konsulenterne prioriteringer af en række hensyn i deres sagsbehandling. Flere i arbejdsreformen har ved de fleste afvejninger som målsætning, at et hensyn skal prioriteres over et andet. Ved at se på konsulenterne prioriteringer kan vi nu samlet set vurdere, i hvor høj grad de lever op til intentionerne bag reformen set i forhold til sagsbehandlerne i de myndigheder, de varetager opgaver for.

Ser vi først på forskellen mellem AF og andre aktører, der arbejder for AF, er vores samlede vurdering, at andre aktører implementerer intentioner og krav i flere i arbejdsreformen i noget lavere grad end AF. Konsulenterne hos andre aktører fokuserer i mindre grad på, at de ledige hurtigst muligt får et eller andet job og på at stille krav til de ledige. Desuden lægger konsulenterne hos andre aktører i mindre grad end sagsbehandlerne i AF vægt på at indrette indsatsen efter arbejdsmarkedets behov frem for de lediges ønsker og forudsætninger. Dog er der også områder, hvor der ikke er nogen forskel på AF's og andre aktørers prioriteringer i sagsbehandlingen. Konsulenter og AF-sagsbehandlere fokuserer i lige høj grad på konkrete job i samtalerne med de ledige, på vejledning i jobsøgning og på kontrol af den ledige.

Sammenligner vi indsatsen hos kommunernes sagsbehandlere og de konsulenter hos de andre aktører, der varetager opgaver for kommu-

nerne, er der lidt færre forskelle. Men disse forskelle trækker igen i retning af en lidt dårligere implementering af intentionerne i flere i arbejdsreformen. Også i dette tilfælde fokuserer andre aktørers konsulenter mindre på, at den ledige hurtigt skal have et eller andet job, end kommunens sagsbehandlere. Desuden lægger konsulenterne større vægt på at rådgive frem for at kontrollere den ledige sammenlignet med sagsbehandlerkollegerne i kommunerne. Der er dog ingen forskel på kommunernes og andre aktørers sagsbehandling, når det handler om fokus på konkrete job, på arbejdsmarkedets behov, på at stille krav til de ledige og på at vejlede i jobsøgning.

I forlængelse heraf griber andre aktører i langt mindre omfang eller mere langmodigt ind over for ledige, som udebliver fra samtaler eller aktivering uden nogen gyldig grund. I sammenligning med sagsbehandlere fra AF og kommunerne er konsulenterne fra andre aktører klart mindre tilbøjelige til at indberette disse forhold med henblik på en rådgivningsvurdering. Indtil 2008 tillod en vejledning fra Arbejdsmarkedsstyrelsen dog andre aktører en større langmodighed end AF og kommunerne. Desuden har vi vist, at andre aktører i deres sagsbehandlerstile er mindre formelle, mindre tvangsorienterede og har mindre professionel distance end sagsbehandlerne i AF og kommunerne. Andre aktører er derimod relativt mere fokuserede på resultater, på at lade de ledige være medbestemmende og på at undlade at bruge trusler om sanktioner. De er desuden mere personlige og fortrolige med de ledige.

Endvidere viser vores analyser, at konsulenter hos andre aktører i mindre omfang end deres kolleger i AF og kommuner anvender mestringsstrategier og skummer fløden. Det vil sige, at konsulenter hos andre aktører i mindre omfang springer over, hvor gærdet er lavest, ligesom de ikke opprioriterer de stærke ledige på bekostning af de svage ledige. Tilmed anvender konsulenterne i de private virksomheder i mindre omfang mestrings- og skumme fløde-strategier end konsulenterne i nonprofitorganisationerne. Disse resultater går i modsat retning af mange af de forventninger, der stilles til effekter af udlicitering i litteraturen (bl.a. Bredgaard & Larsen, 2006).

Hvad angår udgifter i forbindelse med indsatsen, er konsulenterne hos andre aktører mere tilbageholdende end både sagsbehandlerne i AF og kommunerne. De giver i højere grad end sagsbehandlerne i de organisationer, de arbejder for, tilbud, der medfører så få udgifter som muligt. Dermed har andre aktører større fokus på at holde udgifterne

nede. Det gælder i særlig stor grad de private virksomheder, som varetager opgaver for AF.

Kigger vi på, i hvor høj grad andre aktører anvender forskellige aktiveringsinstrumenter i sammenligning med den organisation, de arbejder for, kan vi se, at færre andre aktører anvender vejlednings-, afklarings- og jobsøgningsforløb end sagsbehandlere i AF og kommunerne. Desuden anvender konsulenter hos andre aktører mere virksomhedspraktik i private virksomheder end deres kolleger i henholdsvis AF og kommuner. Dette gælder især de andre aktører, som er private virksomheder. Desuden gælder det på tværs af organisationerne, at virksomhedspraktik i kommuner kun anvendes i et begrænset omfang – uanset hvor konsulenten eller sagsbehandleren arbejder.

Derudover er der nogle modsatrettede tendenser AF og kommunerne imellem. Konsulenter hos andre aktører, der varetager opgaver for kommuner, bruger oftere løntilskud i kommuner og private virksomheder samt uddannelsestilbud end de kommunale sagsbehandlere. Derimod bruger konsulenter hos andre aktører, der arbejder for AF, i mindre grad løntilskud i kommuner og uddannelsestilbud i forhold til AF's egne sagsbehandlere. Desuden er der ingen forskel på andre aktørers og AF's brug af private løntilskud. Endelig kan vi se, at kun få andre aktører og AF-sagsbehandlere anvender mentorordninger.

Vores analyser af andre aktørers sagsbehandling har altså samlet vist, at andre aktører for det første ofte søger at minimere deres omkostninger til aktivering, som til gengæld er mere virksomhedsrettet end den offentlige indsats. For det andet fokuserer andre aktører på at opretholde et godt forhold til deres kunder, hvortil de regner de ledige. Det kommer bl.a. til udtryk i konsulenternes blødere, mindre håndfaste fokus i samtalerne med de ledige, i deres manglende kontrolorientering, deres langmodighed i forhold til indberetning, når de ledige udebliver fra møder eller aktivering uden nogen gyldig grund, og i deres relativt bløde sagsbehandlerstile.

Dette har imidlertid den konsekvens, at andre aktørers konsulenter i mindre udstrækning end sagsbehandlerne i AF og kommunerne implementerer intentionerne i flere i arbejde-reformen. Disse intentioner lægger på flere punkter op til en mere håndfast regulering og kontrol af de ledige. Hvad angår reaktioner over for udeblivelser, tillod Arbejdsmarkedsstyrelsen dog i en vejledning andre aktører en større langmodig-

hed end kommunerne og AF i reformens første 5 år, mens der fra 2008 gælder samme regler.

Konsulenterne hos andre aktører fokuserer dog også på at tilfredsstille AF og kommunerne, som bestiller opgaver hos dem. Det ses bl.a. af, at andre aktører i mange tilfælde har forskellig sagsbehandling, når de betjener kommuner og AF, idet de i et vist omfang tilpasser sig den typiske adfærd, som henholdsvis kommuner og AF udviser. Men det sker som nævnt kun i et vist omfang, og vi formoder, at andre aktører ofte må opleve dilemmaer med hensyn til, om de skal opfylde ønsker hos deres opdragsgivere eller hos de ledige. Det er noget af en balancegang.

Efter at vi nu har set, at andre aktører ikke synes at implementere beskæftigelseslovgivningens krav bedre end staten og kommunerne, skal vi i det følgende belyse, om de så til gengæld er billigere i deres opgaveløsning end det offentlige.

OMKOSTNINGER VED BRUG AF ANDRE AKTØRER

Det er nærliggende at opfatte flere i arbejde-reformens krav om anvendelse af andre aktører som en del af VK-regeringens strategi om at opnå en mere effektiv løsning af offentlige opgaver ved hjælp af konkurrence, udlicitering og præstationshonorering – både hvad angår kvalitet og pris (Bredgaard & Larsen, 2006). Forventningen om billigere opgaveløsning for en ydelse af en given kvalitet ved brug af andre aktører optræder dog ikke særligt eksplicit i lovforarbejderne.

I regeringens udspil, 'Flere i arbejde', i september 2002 fremgik det, at andre aktører skulle slippes løs på et marked, hvor "konkurrence, markedsprøvning og dokumenterede effekter skal gennemsyre både aktiveringsindsatsen og den almindelige jobformidling" (Regeringen, 2002a). Under førstebehandlingen af lovforslaget om styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, nævnte ordføreren for det konservative regeringsparti, Lars Barfod, endnu mere eksplicit effektiviseringsargumentet om bedre og billigere opgaveløsning, da han om inddragelsen af andre aktører sagde: "Ambitionerne i den forbindelse er at forbedre og effektivisere formidlingsindsatsen gennem en øget specialisering og konkurrence."

At der også skulle konkurreres på pris og enhedsomkostninger fremgik af, at både kommunerne og AF-regionerne forpligtedes til at fremlægge deres egne enhedsomkostninger "således at konkurrencevilkår og omkostningsforhold bliver gennemskuelige" (L 190, 2003; Regerin-

gen, 2002c). Endelig fremgik forventningerne om større effektivitet ved inddragelsen af andre aktører af Arbejdsmarkedsstyrelsens resultatkontrakt (2004), hvorefter: ”Andre aktører skal inddrages mere i beskæftigelsesindsatsen for at understøtte en mere specialiseret og effektiv beskæftigelsesindsats”.

Inddragelsen af andre aktører skete samtidigt med indførelsen af kontaktforløbet med lovpligtige samtaler med de ledige, jf. ovenfor. Regeringen forventede, jf. bemærkninger til *Lov om ændring af lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik*, at de øgede krav til AF og kommuner om et individuelt tilpasset kontaktforløb hver 3. ydelsesmåned ville medføre merudgifter i størrelsesordenen 50 mio. kr. i 2003 og i hvert af de efterfølgende år, 2004, 2005 og 2006, idet det forventedes, at der skulle gennemføres mindst 80.000 flere personlige kontakter med forsikrede ledige. Det var forudsat, at hovedparten af disse kontaktforløb ville skulle gennemføres via andre aktører (L 61, 2002). Der forventedes dog også merudgifter på 30 mio. kr. i hvert af årene, 2003 og 2004, til efteruddannelse i forbindelse med gennemførelse af flere i arbejde-reformen. Dette indebærer, at regeringen forventede, at opgaven med kontaktforløb og andre aktørers inddragelse heri ville medføre statslige og kommunale merudgifter i en størrelsesorden, der tilsammen svarede til ca. 8 pct. af AF's driftsudgifter i 2003 og 2004 og 5 pct. i 2005 og 2006.

Vi har i kapitel 2 drøftet vores teoretiske forhåndsforventninger vedrørende andre aktørers omkostningsniveau sammenlignet med offentlig drift. Nogle hovedpunkter skal gentages her. Sammenfattende finder vi, at der ikke kan formuleres sikre forventninger på forhånd. Det er en udbredt opfattelse i udliciteringslitteraturen, at udlicitering medfører mindre enhedsomkostninger – især på relativt tekniske områder med mange ydelser, som er lette at specificere og kontrollere. Sagsbehandling er imidlertid en ydelse, hvor dokumentationen af effektivitet ved udlicitering er relativt svag i litteraturen. Udlicitering af kontaktforløb indebærer potentielt produktivetsgevinster, da der bl.a. er mange ydelseenheder, og da det er muligt at kontrollere resultater i form af efterfølgende ydelses- og beskæftigelsesforløb.

Men varetagelse af kontaktforløb er også en ydelse af en vis specialiseringsgrad, ligesom antallet af tilbudsgivere og omfanget af konkurrence på forhånd var usikre størrelser. Desuden må incitamenter til omkostningsbevidsthed hos AF ved beslutninger om udlicitering og accept af tilbud siges at være temmelig svage, da AF som tidligere nævnt dels

var presset personalemæssigt, dels havde mulighed for at blive aflastet ved hjælp af andre aktører, uden at det gik ud over AF's driftsbevilling. Andre aktører skulle nemlig finansieres af aktiveringsbevillingen, der som nævnt var relativ rigelig, idet aktiveringsomfanget forudsattes reduceret ved implementeringen af flere i arbejde-reformen.

På denne baggrund er vores samlede forventning, at udlicitering i kommuner med stor konkurrence vil give omkostningsreduktioner i forhold til kommunal drift, hvorimod der på forhånd er så stor usikkerhed om udfaldet hos AF, at det ikke er muligt at forudsige udfaldet. Vi har muligheder for at belyse arbejdsproduktiviteten for både andre aktører, AF og kommuner, mens enhedsomkostningerne kun kan sammenlignes for andre aktører og AF, idet der ikke på dette område findes tilgængelige oplysninger for kommunerne.

I betragtning af den store principielle betydning anvendelsen af andre aktører har på et offentligt sagsbehandlingsområde, er det bemærkelsesværdigt, at der ikke har været større opmærksomhed vedrørende sammenligninger af omkostninger hos offentlige og andre aktører. Dette kan navnlig undre, når flere i arbejde-reformen krævede, at både AF og kommunerne skulle fremlægge deres enhedsomkostninger for at skabe gennemsigtighed.

ANDRE AKTØRERS BEMANDING AFVIGER IKKE VÆSENTLIGT FRA KOMMUNERNES OG AF'S

Vores surveyundersøgelser af sagsbehandlerne tillader en sammenligning af kapaciteten hos andre aktører, AF og kommunerne. Kapaciteten kan defineres som forholdet mellem bemanding i arbejdstimer og antallet af ledige, som den enkelte sagsbehandler er i gang med at betjene. Sagsbehandlerne hos andre aktører har således oplyst, hvor mange ledige de på interviewtidspunktet betjente med kontaktførløbs- eller jobplansamtaler. Desuden har de oplyst deres normerede ugentlige arbejdstid, og hvor stor en del af deres arbejdstid de bruger på kontaktførløb og udarbejdelse af jobplaner. Sagsbehandlerne i kommunerne og AF er spurgt, hvor mange personsager de havde vedr. kontaktførløb, jobplanudarbejdelse eller andre opgaver, ligesom de er spurgt om deres normerede ugentlige arbejdstid. På denne baggrund beregnes sagsbehandlerkapaciteten eller -normeringen som et udtryk for, hvor mange timer pr. uge, der er til rå-

dighed til at betjene 100 klienter. Da klienttyperne kan variere mellem de tre myndigheder/organisationer, må sammenligningen tages med et vist forbehold.

TABEL 6.1.

Sagsbehandlerkapacitet i ugentlige timer pr. 100 ledige hos kommuner, AF og andre aktører (gsn.).

	Kommuner	AF	Andre aktører
Gennemsnitligt antal arbejdstimer pr. uge pr. 100 ledige	70,7	82,4	77,6

Anm.: Sagsbehandlerkapaciteten angiver, hvor mange arbejdstimer pr. uge, der gennemsnitligt er til rådighed til at betjene 100 klienter. Forskellene i kapacitet mellem andre aktører på den ene side og kommuner og AF på den anden er ikke statistisk. Forskellig klienttyngde har ikke nogen statistisk sikker sammenhæng med kapaciteten. Kapacitetsforskellene mellem leverandortyperne er heller ikke statistisk sikre, når der kontrolleres for klienttyngde i form af den gennemsnitlige matchgruppeplacering af den enkelte sagsbehandlers gruppe af ledige klienter, idet de lediges matchgruppe er sat til en værdi mellem 1 og 3.

Kilde: Sagsbehandlersurvey i kommuner, AF og hos andre aktører.

Som det fremgår af tabel 7.1, har andre aktører en sagsbehandlerkapacitet på 78 timer om ugen pr. 100 klienter, hvilket svarer til 0,82 time pr. klient. Dermed ligger andre aktørers kapacitet mellem kommunernes med 71 timer om ugen og AF's med 82 timer til betjening af 100 klienter. Forskellene mellem andre aktører på den ene side og henholdsvis kommunerne og AF på den anden side er imidlertid ikke statistisk sikre. Kapaciteten eller bemanningen hos andre aktører er således ikke væsentligt anderledes end i kommunerne og AF.

I kapitel 4 så vi, at andre aktører betjener et klientel, der gennemsnitligt er lidt længere fra arbejdsmarkedet end kommunernes og AF's egne ledige. Derfor kunne man forestille sig, at bemanningen kunne afhænge af, hvor vanskeligt et klientel man betjener. Imidlertid påvirker sagsbehandlernes gennemsnitlige matchgruppeplacering af deres ledige ikke deres kapacitet. Og kapacitetsforskellene mellem private og offentlige leverandører af kontaktføreløb er heller ikke statistisk sikre, når der kontrolleres for klientsammensætning. Man kunne også forestille sig, at tidsforbruget hos andre aktørers konsulenter til kontaktføreløbsopgaver påvirkes af, om de samtidigt varetager vejlednings- og afklaringsforløb

eller anden form for aktivering. En nærmere analyse heraf viser imidlertid, at dette ikke er tilfældet.

Tilsyneladende har anvendelsen af andre aktører til kontaktførelsesopgaver således ikke givet kommunerne eller AF en beskæftigelsesindsats, der er mere intensiv end deres egen, hvad bemanning angår. Dette betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at andre aktører har samme enhedsomkostninger som AF og kommunerne, da der kan være stor forskel på prissætningen af ydelserne, idet personalet og ledelsen kan være forskelligt aflønnet, andre driftsudgifter (fx husleje) kan være forskellige, ligesom andre aktører kan søge at skabe et overskud. Derfor skal vi i det følgende nærmere sammenligne enhedsomkostningerne hos andre aktører og AF, mens vi desværre ikke har muligheder for at lave tilsvarende analyser vedrørende markedet for kommunale kontaktførelsesopgaver.

ANDRE AKTØRER ER DYRERE END AF

Vi har ikke fundet nogen direkte sammenligninger af enhedsomkostninger hos AF og andre aktører i de årsrapporter, som Arbejdsmarkedsstyrelsen udarbejder for AF. Rapporterne oplyser ganske vist enhedsomkostninger for henholdsvis AF og andre aktører, men de er hverken sammenstillet eller direkte sammenlignelige. Ved første øjekast forekommer forskellene mellem AF og andre aktører astronomiske, da enhedsomkostningen for kontaktførelse hos AF i 2005 angives til 115 kr., mens enhedsomkostningen for kontaktførelse hos andre aktører angives til 7.660 kr.!

De to beløb er imidlertid ikke sammenlignelige, da enheden ved AF er et kontaktførelsesløb, mens enheden ved andre aktører er en såkaldt effektiv enhedsomkostning pr. helårsforløb. Men en del kontaktførelsesløb varer jo under 1 år. Desuden er det tvivlsomt, om kontaktførelsesløb er afgrænset på samme måde, da disse forløb for andre aktører formentligt også omfatter udarbejdelse af jobplan, mens der for AF er anført selvstændige enhedsomkostninger for udarbejdelse af jobplaner, der i øvrigt er langt højere end AF's enhedsomkostninger til kontaktførelse (AF's årsrapport 2005, bilag 1, tabel 2 samt bilag 2, tabel 1).

Derfor har vi forsøgt at udarbejde enhedsomkostninger, der er sammenlignelige, på basis af offentligt tilgængelige oplysninger, herunder

især i årsrapporterne for AF. For at finde sammenlignelige enheder beregnes disse pr. ledig, der har været henvist til henholdsvis andre aktører og AF i det pågældende år. Den skønnede andel af AF's omkostninger til styring af andre aktører, der anvendes til kontaktføreløb og jobplanudarbejdelse, henregnes til omkostninger ved at anvende andre aktører til kontaktføreløb. Nogle andre aktører udarbejder forslag til jobplan, som så godkendes hos AF, bortset fra udbuddet for ledige med lang videregående uddannelse, hvor andre aktører har fået tillagt kompetence til selv at udarbejde jobplaner. Vi formoder som nævnt, at andre aktørers arbejde med at udarbejde jobplaner er konteret under deres kontaktføreløb, mens AF's arbejde med jobplaner er konteret særskilt. For at skabe en større grad af sammenlignelighed medtager vi derfor AF's omkostninger til udarbejdelse af jobplaner i en ny beregning af enhedsomkostninger for kontaktføreløb og udarbejdelse af jobplaner.

Dette valg betyder imidlertid, at vi kommer til at undervurdere andre aktørers enhedsomkostninger i sammenligning med AF, idet en del andre aktører ikke udarbejder forslag til jobplan. Derfor ville andre aktørers enhedsomkostninger være større, hvis alle havde udarbejdet jobplan.

Vi foretager i tabel 6.2 en præsentation af nogle nøgletal, som bl.a. viser omkostninger for AF ved anvendelse af andre aktører til kontaktføreløb og jobplanudarbejdelse, antallet af ledige, der betjenes af andre aktører, samt de beregnede enhedsomkostninger til disse formål pr. ledig, der har været henvist til andre aktører. Vi viser de tilsvarende nøgletal for AF og sammenligner enhedsomkostningerne i de to systemer.

Tabellen viser for det første, at AF har anvendt langt større midler til kontaktføreløb og udarbejdelse af jobplaner/udkast til jobplaner hos andre aktører, end der er anvendt til kontaktføreløb og udarbejdelse af jobplaner i AF selv. I 2004 anvendte AF 582,4 mio. kr. til disse formål hos andre aktører, mens AF kun selv brugte 266,7 mio. kr. AF brugte således mere end dobbelt så mange penge på andre aktører, som på selv at løse disse opgaver, på trods af at AF 'kun' havde henvist 39,1 pct. af de ledige til andre aktører og selv betjent resten. Tilsvarende brugte AF i 2005 642,3 mio. kr. til andre aktører for varetagelsen af disse opgaver, mens AF selv kun brugte 254 mio. kr. til at varetage tilsvarende opgaver i egen organisation. I dette år havde AF henvist 43,4 pct. af de ledige hos andre aktører. Dette indebærer, at AF har brugt to en halv gange så man-

ge penge på andre aktører, som AF selv har brugt til at betjene 30 pct. flere ledige i egen organisation.

TABEL 6.2

Omkostninger og enhedsomkostninger ved kontaktførløb og jobplanudarbejdelse hos andre aktører og AF i 2004 og 2005.

	2004	2005
Andre aktørers honorarer for kontaktførløb (og eventuel udarbejdelse af jobplaner) (mio. kr.)	522,1	584,4
AF's omkostninger til styring af andre aktører vedrørende kontaktførløb og eventuel udarbejdelse af jobplaner (mio. kr.)	60,3	57,9
Samlede omkostninger ved AF's brug af andre aktører til kontaktførløb og eventuel udarbejdelse af jobplaner (mio. kr.)	582,4	642,3
Antal ledige hos andre aktører (tusinde)	157,9	162,0
Enhedsomkostninger ved kontaktførløb/udarbejdelse af jobplaner hos andre aktører pr. ledig hos andre aktører (kr.)	3.688	3.966
AF's omkostninger til kontaktførløb (mio. kr.)	61,4	58,5
AF's omkostninger til udarbejdelse af jobplaner (mio. kr.)	205,3	195,0
AF's samlede omkostninger til kontaktførløb og udarbejdelse af jobplaner (mio. kr.)	266,7	254,0
Antal ledige hos AF (tusinde)	246,1	211,2
Enhedsomkostninger ved kontaktførløb og udarbejdelse af jobplaner i AF pr. ledig hos AF (kr.)	1.083	1.200
Enhedsomkostninger hos andre aktører i pct. af enhedsomkostninger hos AF	340	330

Anm.: Omkostninger er beregnet i løbende priser. AF's udgifter til styring af andre aktørers kontaktførløb er beregnet som en andel af AF's samlede udgifter til styring af andre aktører, der svarer til den relative andel af andre aktørers honorering for kontaktførløb i forhold til deres samlede honorering.

Kilder: Arbejdsformidlingens årsrapporter, diverse årgange, samt oplysninger om gennemsnitligt antal fuldtidsledige forsikrede fra Danmarks Statistikbank. Antal ledige hos AF er beregnet som differencen mellem antal forsikrede ledige i alt og forsikrede ledige hos andre aktører.

Derfor er enhedsomkostningerne pr. henvist ledig da også langt større hos andre aktører end i AF. I 2004 var enhedsomkostningen hos andre aktører til kontaktførløb og udarbejdelse af jobplaner eller udkast hertil 3.688 kr. mod 1.083 kr., når AF selv varetog disse opgaver. I 2005 var den tilsvarende enhedsomkostning 3.966 kr. hos andre aktører mod 1.200 kr. i AF-regi.

Sammenligningen af enhedsomkostninger viser således, at enhedsomkostningen hos andre aktører svarede til 340 pct. af AF's egne enhedsomkostninger i 2004 og 330 pct. i 2005. Med andre ord kostede

kontaktforløb og jobplanudarbejdelse hos andre aktører mere end tre gange så meget pr. ledig som i AF!

Der må tages nogle forbehold over for disse beregninger. Et forbehold er som tidligere nævnt, at beregningen undervurderer forskellen i enhedsomkostningerne hos andre aktører og AF, da en del andre aktører ikke udarbejder jobplaner, mens alle AF's omkostninger til jobplaner er medtaget i beregningen af deres enhedsomkostninger. Som det ses i tabel 6.2, er AF's udgifter til jobplaner mere end tre gange så store som AF's udgifter til kontaktforløb. AF's udgifter til jobplanudarbejdelse trækker således AF's samlede enhedsomkostninger til kontaktforløb og jobplanudarbejdelse meget op, når man sammenligner med andre aktørers situation, hvor der er relativt mindre arbejde med jobplanudarbejdelse.

Et andet forbehold, der går i modsat retning, er imidlertid, at andre aktørers enhedsomkostninger i princippet omfatter alle driftsomkostninger ved kontaktforløbene, mens AF's tilsyneladende ikke omfatter 'kolde' omkostninger som fx lokaleleje, inventar og fælles administrative funktioner.

Et tredje forbehold, der ligeledes går i modsat retning, er, at andre aktørers kontaktforløb og udarbejdelse af jobplaner gennemsnitligt må forventes at være vanskeligere og mere ressourcekrævende end de forløb, der varetages af AF selv. Det var jo hensigten med flere i arbejdsreformen, at andre aktører skulle betjene særlige målgrupper, hvor andre aktører måtte formodes at have en særlig ekspertise til at tage sig af dem.

Men på baggrund af analysen af markedsudviklingen i kapitel 4 samt Rambøll Managements evaluering af erfaringer med andre aktører for Arbejdsmarkedsstyrelsen og Rigsrevisionens beretning, har AF benyttet andre aktører i så stort omfang, at næsten hver anden ledig i perioder var henvist til andre aktører. Dette indebærer, at AF i vidt omfang har brugt andre aktører som aflastning og har henvist ledige til andre aktører, selv om de ikke havde særlige behov, og som AF derfor lige så godt selv havde kunnet tage sig af.

Som det fremgik af kapitel 4, er de ledige, der er henvist til andre aktører, lidt længere fra arbejdsmarkedet end de ledige, AF selv tager sig af. Den gennemsnitlige matchgruppeplacering hos andre aktører var i slutningen af 2006 ifølge vores survey 1,8 mod 1,5 blandt de ledige, AF selv tog sig af. Denne forskel i arbejdsmarkedsparathed sidst i 2006 var dog formentligt større, end den havde været i den forudgående periode,

hvor vi undersøger enhedsomkostninger i 2004 og 2005 i denne rapport. AF var nemlig fra medio 2005 begyndt at implementere regeringens firpunktshandlingsplan for en forbedret anvendelse af andre aktører, som krævede en mere restriktiv anvendelse af andre aktører, så de reserveres til særlige målgrupper. Denne ændrede praksis resulterede i et kraftigt fald i AF's henvisninger til andre aktører. I 4. kvartal 2006, hvor vi gennemførte vores survey, var således kun 23 pct. af de forsikrede ledige henvist til andre aktører mod 45 pct. i 1. kvartal 2005.

Den ændrede praksis må forventes at have medført, at en relativt større andel af de ledige, som AF henviste til andre aktører i slutningen af 2006, har været længere fra arbejdsmarkedet, end det var tilfældet i 2004 og 2005, hvor vi har undersøgt enhedsomkostningerne.¹⁰ Desuden viste vores analyser af sagsbehandlerkapaciteten foran, at mindre arbejdsmarkedsparathed hos sagsbehandlerne klienter ikke blev modsvaret af, at de havde en større kapacitet. Desuden er kapacitetsforskellene mellem de forskellige leverandørtyper stadig ikke statistisk sikre, selv når man kontrollerer for klientellets arbejdsmarkedsparathed.

Det mindre arbejdsmarkedsparate klientel hos andre aktører må formodes at indebære, at de ledige, der henvises til andre aktører, har længere ledighedsforløb. Beregninger, som Arbejdsmarkedsstyrelsen venligst har stillet til rådighed vedrørende enhedsomkostninger til AF's indsats for 2006, og Arbejdsformidlingens årsrapport fra samme år tillader os imidlertid at tage højde for såvel AF's 'kolde' omkostninger som det kortere ledighedsforløb hos de ledige AF selv betjener. AF's bruttodriftsudgifter pr. helårsforløb var således 7.745 kr.¹¹ Den tilsvarende enhedsomkostning til kontaktforløb (inkl. udarbejdelse af jobplaner) hos andre aktører var 16.771 kr. (jf. Arbejdsformidlingens årsrapport for

10. Vi har desuden forsøgt at belyse den relative matchgruppeplacering af forsikrede ledige hos AF og andre aktører og udviklingen heri ved hjælp af data fra jobindsats.dk vedrørende dels forsikrede ledige hos andre aktører, dels forsikrede ledige i alt. Der er imidlertid så mange ledige i disse to databaser, der ikke er placeret præcist i konkrete matchgrupper, at der for det første vil være for stor usikkerhed ved at basere beregningen på fordelingen af de ledige, der er placeret præcist i en af matchgrupperne 1-3. For det andet giver en sådan beregning meningsløse resultater, idet den gennemsnitlige matchgruppeplacering i 2005 af den restgruppe af forsikrede ledige, der ikke er hos andre aktører, ud fra de foreliggende data beregnes til 0,75, hvilket jo ikke giver mening, da minimum er 1. Vi vurderer derfor, at den relative matchgruppeplacering i de to systemer kan belyses bedre ved hjælp af vores survey-oplysninger fra sagsbehandlere i AF og konsulenter hos andre aktører om fordelingen af deres forsikrede ledige på matchgrupper.

11. Bruttodriftsudgifter på 633.800.000 kr./81.831 helårspersoner i AF = 7.745 i driftsudgifter pr. helårsforløb.

2006: 33). Der er her for både AF og andre aktører set bort fra udgifter til vejledning og opkvalificering, som jo vedrører aktivering og ikke drift.

Denne beregning indebærer, at andre aktørers enhedsomkostninger til kontaktførelse i 2006 var mere end dobbelt så store som AF's enhedsomkostninger til drift. Igen må der opstilles nogle forbehold, som går i hver sin retning. AF's driftsudgifter omfatter mere end udgifter til kontaktførelse og jobplanudarbejdelse. Der indgår således udgifter til fx styring af andre aktører, administration af voksenlærlinge og åben erhvervsvejledning, som andre aktører ikke tager sig af, ligesom AF formentligt har flere opgaver vedrørende formidling af arbejde. AF's driftsudgifter er dog korrigeret for udgifter til opgaver, som ikke blev overført til den statslige del af jobcentrene med strukturreformen, herunder arbejdsmarkedsovervågning og -analyser, rådsbetjening på regionalt niveau og en række administrative funktioner.

Selv om der nu er taget højde for forskelle i længden af ledighedsforløbet, kan andre aktører dog stadig have mere ressourcekrævende ledige, der på en given deltageruge kræver en større indsats, selv om arbejdsproduktivitetsanalysen ikke tydede på en sådan sammenhæng. Klientellet kan dog have været mere ressourcekrævende i 2006 end i 2004 og 2005, fordi man i 2006 indskrænkede brugen af andre aktører, så de i langt højere grad anvendtes til målgrupper med særlige behov. Dette modsvares dog også af, at enhedsomkostningerne pr. helårsforløb for andre aktørers kontaktførelse næsten blev fordoblet fra 2005 til 2006, jf. tabel 1.1 i kapitel 1.

Alligevel er forskellen i enhedsomkostninger stadig så stor, at vi må fastholde, at AF's udlicitering af opgaver til andre aktører var betydeligt dyrere i den undersøgte periode, end når AF selv varetog disse opgaver. Anvendelsen af andre aktører i AF-regi har derfor ikke medført en billigere, men tværtimod en betydeligt dyrere opgaveløsning. Markedsekspansionen synes således at have medført klart større offentlige udgifter og mindre produktivitet, når denne måles i kroner og øre!

Vi vurderer også, at en væsentlig drivkraft bag ved denne udvikling er de økonomiske incitamenter, man har givet AF til at købe sig aflastning – uden at skulle bruge egne driftsbevillinger – men ved hjælp af rigelige aktiveringsmidler, som AF ikke på anden måde kunne konvertere til at løse driftsopgaver i AF's eget regi.

Konkurrencen mellem andre aktører har åbenbart ikke været tilstrækkelig til at drive omkostningerne ned. Det kan dog muligvis også

have spillet en rolle, at AF for at opnå aflastning i vidt omfang har henvist andre og lettere målgrupper til andre aktører, end der havde været specificeret i udbudsmateriale og kontrakter.

STØRRE UDGIFTER TIL KONTAKTFORLØB END FORVENTET

Endelig skal vi forsøge at vurdere, om det er lykkedes at realisere de forventninger til de økonomiske konsekvenser af indførelsen af kontaktforløbet og andre aktørers inddragelse heri, som blev opstillet i lovforslaget, der udmøntede sig i flere i arbejde-reformen. Som tidligere nævnt forventede regeringen med reformen, at indførelsen af kontaktforløbet ville medføre kommunale og statslige merudgifter i størrelsesordenen 50 mio. kr. i 2003 og i hvert af årene, 2004, 2005 og 2006. Det forudsattes, at hovedparten af disse kontaktforløb skulle gennemføres via andre aktører (L 61, 2002). Desuden afsattes 30 mio. kr. til efteruddannelse af personale i 2003 og 2004 i forbindelse med implementeringen af flere i arbejde-reformen.

Regeringen forventede dermed, at opgaven med kontaktforløb og andre aktørers inddragelse heri ville medføre merudgifter for AF og kommunerne i en størrelsesorden, der svarede til ca. 8 pct. af AF's driftsudgifter i 2003 og 2004 og 5 pct. i 2005 og 2006. Det fremgår ikke af lovforslaget, hvorledes disse udgifter forventedes fordelt mellem kommuner og AF, men det må være en fair vurdering, at der næppe forventedes merudgifter for AF, der oversteg 5 pct. om året.

Disse forventninger blev imidlertid langt fra opfyldt. Hvor kontaktforløbet forventedes at medføre merudgifter for AF og kommuner på ca. 50 mio. kr. i 2003, hvoraf andre aktører forudsattes at gennemføre de fleste af disse kontaktforløb, anvendte AF selv mere end dette beløb i hvert af årene 2003 til 2005, som det fremgår af tabel 6.3 Dertil kommer imidlertid, at AF's omkostninger ved at inddrage andre aktører var langt større, nemlig 373,2 mio. kr. i 2003, 582,4 mio. kr. i 2004 og 642,3 mio. kr. i 2005. De samlede omkostninger til afholdelse af kontaktforløb hos AF og andre aktører har således været ca. 436 mio. kr. i 2003, 644 mio. kr. i 2004 og godt 700 mio. kr. i 2005. Der er således tilsyneladende blevet brugt mere end 10 gange så mange penge på afholdelse af kontaktforløb som forventet.

Det var som nævnt også forventet, at opgaven med kontaktføreløb og andre aktørers inddragelse heri ville medføre merudgifter for kommuner og AF, der tilsammen svarede til ca. 5 pct. af AF's driftsudgifter, hvortil kom yderligere 3 pct. til efteruddannelse. Dette må indebære, at der næppe forventedes en udgiftsvækst på mere end 5 pct. til disse formål i forhold til AF's driftsudgifter i 2002. Som det fremgår af tabel 6.3, var de samlede driftsudgifter i AF og udgifter til andre aktørers inddragelse i kontaktføreløbet imidlertid allerede 26 pct. større i 2003 end i 2002. Disse udgifter steg endnu mere i de følgende år, idet de i 2004 var 49 pct. større end AF's samlede lønomkostninger i 2002, 48 pct. større i 2005, mens de i 2006 'blot' var 42 pct. højere end i 2002. Tilsyneladende har indførelsen af kontaktføreløbet, og især inddragelsen af andre aktører, således medført en forøgelse af udgifterne til driftslignende opgaver på knap 50 pct., selv om udgifterne til andre aktører formelt konteres som aktiveringsudgifter.

TABEL 6.3

Udviklingen i omkostninger til kontaktføreløb og driftsudgifter i AF samt omkostninger til kontaktføreløb hos andre aktører 2002 til 2005.

	2002	2003	2004	2005	2006
Udgifter til kontaktføreløb i AF-regi (mio. kr.)		62,9	61,4	58,5	-
Udgifter til kontaktføreløb hos andre aktører (mio. kr.)		373,2	582,4	642,3	-
Udgifter til kontaktføreløb hos AF og andre aktører inkl. AF's udgifter til styring af andre aktørers kontaktføreløb (mio. kr.)		436,1	643,8	700,9	-
Samlede udgifter til drift i AF og til honorering af andre aktørers kontaktføreløb (mio. kr.)	1.004,8	1.263,1	1.501,9	1.490,7	1.431,0
Indeks for udgifter til AF-drift og honorering af andre aktørers kontaktføreløb (2002 = 100)	100	126	149	148	142
Indeks for udgifter til AF-drift og til andre aktørers kontaktføreløb pr. ledig (2002 = 100)	100	105	123	141	181

Anm.: Omkostninger er beregnet i løbende priser. AF's udgifter til styring af andre aktørers kontaktføreløb er beregnet som en andel af AF's samlede udgifter til styring af andre aktører, der svarer til den relative andel af andre aktørers honorering for kontaktføreløb i forhold til deres samlede honorering.

Kilder: Arbejdsformidlingens årsrapporter, diverse årgange, samt oplysninger om gennemsnitligt antal fuldtidsledige forsikrede fra Danmarks Statistikbank.

Man kan heroverfor indvende, at kontaktføreløbsopgaven har været mere ressourcekrævende end forventet, idet ledigheden steg fra 2002, hvor reformen blev aftalt, til 2003. Ledigheden var ligeledes højere i den betragtede periode fra 2003 til 2005 end i 2002, hvorimod den var lavere i 2006. Derfor er der i den sidste række i tabel 6.3 korrigeret for udsving i ledigheden, idet omkostningerne og udviklingen heri er beregnet pr. fuldtidsledig forsikret i det pågældende år. Som det ses, er væksten fra 2002 til 2003 så kun på 5 pct., hvilket næppe overstiger det forventede, medmindre det var forventet, at ledigheden ville stige. Men i de følgende år er den samlede vækst i AF's driftsudgifter og honorar for inddragelse af andre aktører i kontaktføreløbet langt større, end det var forventet i 2002. Niveaulet var 23 pct. højere i 2004 end i 2002, og udgiftsniveaulet steg yderligere i 2005 og 2006, så det nu var henholdsvis 41 og 81 pct. højere end AF's driftsudgifter i 2002. Man kan også indvende, at der ikke er korrigeret for pris- og lønudvikling, hvilket imidlertid ikke ændrer meget på resultaterne.

Vi kan således konkludere, at indførelsen af kontaktføreløbet og involveringen af andre aktører heri har medført langt større omkostninger end forventet ved vedtagelsen af flere i arbejde-reformen i Folketinget. Det gælder både for AF's egen virksomhed, og – i særdeleshed – for inddragelsen af andre aktører. Da andre aktørers inddragelse i kontaktføreløbet erstatter AF's løsning af sine egne driftsopgaver, var AF's samlede udgifter pr. ledig til drift og honorering af kontaktføreløb hos andre aktører i 2005 og 2006 reelt steget med henholdsvis 41 og 81 pct. i forhold til AF's driftsudgifter i 2002 mod en forventet stigning ifølge lovforslaget på næppe over 5 pct.

MEN FALD I AKTIVERINGSUDGIFTER

Selv om AF's inddragelse af andre aktører har været dyrere end forventet, bør dette spørgsmål også vurderes i forhold til udviklingen i aktiveringsomkostningerne for at se, om inddragelsen af andre aktører har fået de samlede aktiveringsomkostninger til at stige. Som bekendt er udgifterne til andre aktører konteret under driftsudgifter til aktivering, hvad enten andre aktører udfører driftslignende opgaver i form af kontaktføreløb eller egentlig aktivering. Vi ser her på driftsomkostninger til aktivering, men ikke forsørgelsesomkostninger til aktivering. Dette kan disku-

teres, da forsørgelsesudgifterne også bl.a. omfatter løntilskud. Vi har dog valgt at følge den almindelige afgrænsning af aktiveringsudgifterne.

Som det fremgår af tabel 6.4, har inddragelsen af andre aktører ikke medført nogen stigning i de samlede udgifter til aktivering. Disse udgifter er tværtimod reduceret betydeligt, hvad enten man ser på udviklingen over tid i de samlede udgifter eller korrigerer udgiftsstigningen for udviklingen i ledighed. De samlede aktiveringsudgifter har, siden reformen aftales i 2002, kun været på 69-81 pct. af niveauet før reformen, selv om der regnes i løbende priser.

Når vi korrigerer for, hvor mange ledige der er i de enkelte år, og dermed låser konjunkturudviklingen mere eller mindre fast, oplevede man umiddelbart efter reformen et meget betydeligt fald i aktiveringsomkostningerne pr. ledig i 2003 og 2004 til 62 pct. af 2002-niveauet, mens disse omkostninger steg igen med den faldende ledighed i 2005 og 2006 til et niveau i disse to år på henholdsvis 77 pct. og 88 pct. i forhold til 2002-niveauet.

Selv om enhedsomkostningerne til kontaktførelse hos andre aktører var større, end når AF selv afholdt dem, og selv om kontaktførelserne hos AF og andre aktører kostede meget mere end forventet, og selv om denne udvikling ikke tyder på nogen sparsommelighed i statshusholdningen, har inddragelsen af andre aktører ikke forøget de samlede omkostninger til egentlig drift i AF samt AF's driftsudgifter til aktivering. Tværtimod er aktiveringsomkostningerne reduceret en del i perioden.

Dette er for så vidt i overensstemmelse med kravet i 'Flere i arbejde' om, at fokus skulle flyttes fra aktivering over mod kontaktførelsen, og kravet om et større fokus på at få de ledige i arbejde hurtigst muligt og gerne uden aktivering først, hvis det var muligt! Man kunne også fristes til at sige, at de relativt dyre enhedsomkostninger hos andre aktører og de store overskridelser af de forventede udgifter til kontaktførelse og andre aktørers deltagelse heri ikke er (helt) så alvorlige, når der samtidigt er sparet langt mere på aktiveringsudgifterne, end inddragelsen af andre aktører har kostet.

Alligevel sporer man en vis bekymring i flere af AF's årsrapporter for 2004, 2005 og 2006 fra Arbejdsmarkedsstyrelsen over, at aktivitetsmålene for aktivering ikke blev opnået, først og fremmest på grund af større inddragelse af andre aktører end forventet og den lavere ledighed. Begge forhold blev dog isoleret set anset for positive, indtil regeringen ændrede signaler i 2005 på det førstnævnte område med sin fir-

punktshandlingsplan vedrørende brugen af andre aktører (AF's årsrapporter for 2003-2006). Man får således indtryk af, at reduktionen i aktiveringen er sket hurtigere end egentlig ønsket fra Arbejdsmarkedsstyrelsen.

TABEL 6.4

Udviklingen i AF's aktiveringsudgifter inkl. køb af ydelser fra andre aktører fra 2002 til 2005.

	2002	2003	2004	2005	2006
Udgifter til aktivering (drift) (ekskl. forsørgelsesudgifter under aktivering) (mio. kr.)	3.065	2.290	2.322	2.481	2.117
Indeks for udgifter til aktivering (drift) (ekskl. forsørgelsesudgifter under aktivering (2002 = 100))	100	75	76	81	69
Udgifter til aktivering pr. gennemsnitlig forsikret fuldtidsledig (ekskl. forsørgelsesudgifter under aktivering) (mio. kr.)	28.448	17.669	17.702	21.839	24.992
Indeks for udgifter til aktivering pr. gennemsnitlig forsikret fuldtidsledig (ekskl. forsørgelsesudgifter under aktivering (mio. kr.))	100	62	62	77	88

Anm: Aktiveringsomkostninger omfatter AF's udgifter til aktivering (drift), ekskl. forsørgelsesudgifter, hvorunder bl.a. uddannelsesgodtgørelse og løntilskud hører. Omkostninger er beregnet i løbende priser.

Kilder: AF's årsrapporter, diverse årgange, samt oplysninger om gennemsnitligt antal fuldtidsledige forsikrede fra Danmarks Statistikbank.

DELKONKLUSION: SAGSBEHANDLING HOS ANDRE AKTØRER ER DYRERE END HOS AF

Mens mange undersøgelser har vist, at der er penge at spare ved udlicitering af offentlige opgaver på relativt tekniske områder, er erfaringsmateriale og den forskningsmæssige dokumentation svag vedrørende klassiske velfærdsopgaver, herunder offentlig sagsbehandling. Regeringen havde forventet, at andre aktører ville gøre beskæftigelsesindsatsen mere effektiv. Men vores analyse tyder på, at varetagelse af kontaktforløb hos andre aktører er langt dyrere, end når det offentlige selv tager sig af opgaven. Det gælder i hvert fald i forhold til AF. Andre aktørers sagsbehandlerbemanding adskiller sig ganske vist ikke væsentligt fra kommunernes og AF's i forhold til en given mængde af ledige. Alligevel er andre

aktører langt dyrere, end når AF selv varetager opgaverne. Enhedsomkostningerne pr. ledig er således mere end tre gange så store, når opgaven løses hos andre aktører som hos AF selv.

Andre aktører har gennemsnitligt en vanskeligere opgave end AF, men AF har i vidt omfang benyttet andre aktører til aflastning for opgaver, AF selv kunne have løst. AF har derfor brugt andre aktører i så vidt omfang til almindelige ledige, at det næppe kan forklare, at andre aktører har kostet så meget mere end AF. Den relative sagsbehandlerbemanding påvirkes ikke af forskelle i klienternes arbejdsmarkedspartshed. Når der korrigeres for forskel i ledighedsforløbenes længde og 'kolde' omkostninger til husleje, inventar m.m., kostede kontaktføreløb hos andre aktører i 2006 mere end dobbelt så meget som hos AF.

Det er bemærkelsesværdigt, at andre aktører har så meget større enhedsomkostninger end AF, selv om AF har en anelse større sagsbehandlerbemanding pr. klient. Det kan skyldes, at andre aktører enten aflønner deres ledere og konsulenter en del bedre end i det offentlige, har større udgifter til husleje eller andre driftsudgifter, eller at andre aktører genererer et større overskud. Vi formoder, at den store forskel i enhedsomkostninger enten skyldes manglende konkurrence eller manglende omkostningsbevidsthed i AF's brug af andre aktører. AF kunne have incitament til at se stort på omkostningerne til andre aktører, da AF selv var presset ressourcemæssigt af nye opgaver i form af kontaktføreløb, samt af personale-reduktion og vækst i antallet af ledige, der skulle betjenes. Samtidigt kunne AF blive aflastet ved hjælp af andre aktører. De skulle nemlig ikke betales af AF's almindelige driftsbetilling, men over aktiveringsmidlerne. Disse var relativt rigelige efter flere i arbejdsreformens skift i fokus i kontaktføreløbssamtalerne – fra et fokus på aktivering til et øget fokus på at få de ledige hurtigst muligt i arbejde, jf. kapitel 4.

Som nævnt har vi desværre ikke data, der muliggør en tilsvarende sammenligning af enhedsomkostninger i kommunerne og hos andre aktører. For, at enhedsomkostningerne hos andre aktører også er en del større end kommunernes, taler, at kommunernes bemanding synes at være lidt mindre end AF's og andre aktørers, og at konkurrencen er væsentligt mindre på det kommunale marked for andre aktører end på det statslige, jf. kapitel 4. Kommunerne har dog også incitament til en større omkostningsbevidsthed end AF pga. forskellige bevillingsregler. Som vi

skal se nedenfor, mener en stor del af cheferne hos både kommuner og AF, at andre aktører er for dyre.

Da AF har benyttet andre aktører i langt større omfang end forudset – og til langt højere enhedsomkostninger, end når AF selv løser opgaven – synes indførelsen af kontaktførelset og involveringen af andre aktører heri at have medført langt større statslige omkostninger til driftslignende opgaver end forventet ved vedtagelsen af flere i arbejdsreformen. Det gælder både for AF selv og (især) for inddragelsen af andre aktører. Idet inddragelsen af andre aktører i kontaktførelset erstatter AF's løsning af sine egne driftsopgaver, var AF's samlede udgifter pr. ledig til drift og honorering af kontaktførelset hos andre aktører reelt steget med henholdsvis 41 og 81 pct. i 2005 og 2006 i forhold til AF's driftsudgifter i 2002. Indførelsen af kontaktførelset og inddragelsen af andre aktører heri har således reelt medført et langt større administrativt apparat end tidligere. Men væksten heri har i alt overvejende grad fundet sted hos eksterne andre aktører, der er langt dyrere end offentlig opgavevaretagelse gennem AF.

Selv om andre aktører honoreres over aktiveringsbevillingen, er de samlede aktiveringsomkostninger efter flere i arbejdsreformen faldet betydeligt. En del af dette fald var forventet med reformen efter afskaffelsen af kravet om 75 pct. aktivering og indførelsen af et større fokus på den mest direkte vej til job, som gerne kunne være uden aktivering. Men faldet i aktiveringen synes kraftigere end forventet og planlagt, og Arbejdsmarkedsstyrelsen har i nogen grad tilskrevet denne udvikling AF's meget store fokus på at involvere andre aktører i kontaktførelset indtil især 2005.

På baggrund af denne omkostningsanalyse bliver det interessant i det følgende at se på, hvordan brugerne af andre aktører i staten og kommunerne har vurderet fordele og ulemper ved andre aktører, herunder deres produktivitet og prisen på deres ydelser.

AF OG KOMMUNERNES VURDERINGER AF ANDRE AKTØRER

I dette kapitel undersøger vi, hvilke fordele og ulemper AF's regionschefer og kommunernes forvaltningschefer mener, at der er ved at bruge andre aktører. Vi undersøger altså 'kundernes' vurderinger. Chefer fra AF-regionerne, der jo alle bruger andre aktører om end i forskelligt omfang, samt kommuner, som er *brugere* af andre aktører, er blevet spurgt om, i hvilken grad de har oplevet nogle bestemte fordele og ulemper. Og chefer fra kommuner, som *ikke* er brugere af andre aktører, er tilsvarende blevet bedt om at vurdere, i hvilken grad de mener, at de samme fordele og ulemper ville gøre sig gældende, hvis de brugte andre aktører.

I kapitlet sammenligner vi kommuner, der har købt ydelser hos andre aktører i 2005 (brugerkommuner), og kommuner der ikke har købt ydelser i 2005 (ikke-brugerkommuner). På den måde kan vi belyse, om der er nogen forskel på, hvilke fordele og ulemper disse to grupper af kommunale forvaltningschefer mener, er forbundet med at anvende andre aktører. For eksempel kunne man forestille sig, at forvaltningschefer uden erfaring med brug af andre aktører har nogle andre forestillinger end forvaltningschefer med denne erfaring.

Man kunne forestille sig, at kommunernes vurdering af andre aktører ville afhænge af, hvor vanskelig en beskæftigelsesopgave kommunen står over for. May & Winter (2007a) har således vist, at kommuner med en vanskelig beskæftigelsesopgave – i form af en socioøkonomisk

borgersammensætning, der giver stor risiko for arbejdsløshed og/eller en vanskelig lokal arbejdsmarkedssituation – er mere tilbøjelige til at samarbejde med andre aktører. Derfor kontrollerer vi for kommunernes problemtygde, når vi tester, om forskellen mellem vurderingerne hos brugerkommunerne og ikke-brugerkommunerne er statistisk sikker. Det vil sige, at vi sammenligner kommuner med ens problemtygde. På den måde kan vi afgøre, om de forskelle, vi ser, skyldes, at den ene gruppe kommuner står over for sværere opgaver end den anden gruppe kommuner. Problemtygde er målt som den gennemsnitlige varighed af den forventede periode, hvor borgere i en kommune er på kontanthjælp eller kontanthjælpslignende kommunale ydelser i 2004.¹²

Samtlige AF-regioner har erfaring med at bruge andre aktører. Derfor opdeler vi naturligvis ikke analyserne for AF-regioner med og uden erfaring med andre aktører. Vi sammenligner derimod vurderinger fra AF-regioner og brugerkommuner. Når vi tester, om eventuelle forskelle mellem AF-regioner og kommuner er statistisk sikre, er det desværre ikke teknisk muligt at kontrollere for problemtygde.¹³

Som nævnt i kapitel 4 anvendes der i dette kapitel 7 en anden og udvidet afgrænsning af andre aktører end den, der anvendtes i kapitel 4. I tabellerne i nærværende kapitel fremgår det, at der ca. er lige mange kommuner, som henholdsvis bruger og ikke bruger andre aktører, mens der med afgrænsningen i kapitel 4 (tabel 4.1) kun er 23 pct. af kommunerne, som bruger andre aktører. Forskellen kan skyldes, at forvaltningscheferne, hvis udsagn bruges i nærværende kapitel, er blevet spurgt, om de anvender andre aktører til kontaktføløbsydelse eller vejlednings- og afklaringskurser. Derimod er mellemlederne, hvis udsagn bruges i kapitel 4, i et indledende kontaktføløbsinformationsskema blevet spurgt, om de anvender andre aktører til dele af kontaktføløbet og/eller virksomhedskontakten. Den relativt store forskel på de to andele kommuner, som anvender andre aktører, skyldes formentlig, at spørgsmålene ikke er stillet ens.

12. Variablen for problemtygde svarer til den variabel, der har dannet baggrund for at opdele jobcentre i grupper af sammenlignelige centre ud fra deres lokale rammevilkår. Men i denne rapport er der anvendt lokale rammevilkår, der knytter sig til kommunerne og AF-regionerne for strukturreformen. Variablen for problemtygde er nærmere beskrevet i metodekapitlet.

13. Problemtygde måles for kommuner og AF-regioner på to forskellige skalaer og kan derfor ikke sammenlignes.

Når vi benyttede en anden formulering til forvaltningscheferne, skyldtes det som nævnt i kapitel 4, at vi havde oplevet en vis usikkerhed i kommunerne omkring afgrænsning af 'andre aktører' og de lediges 'kontaktforløb'. På grund af usikkerhed over for, om vejlednings- og afklaringsforløb omfattede kontaktforløbsopgaver, valgte vi i spørgeskemaet til forvaltningscheferne at spørge til, om deres kommune anvender andre aktører til kontaktforløbsydelse eller vejlednings- og afklaringskurser. Man kan således sige, at vi i dette kapitel bruger en udvidet definition af andre aktører til at sondre mellem bruger- og ikke-brugerkommuner.

I nærværende kapitel fokuserer vi imidlertid ikke på, *hvor mange* kommuner der anvender andre aktører, men på, *hvilke fordele og ulemper* der er forbundet med det. Dermed bliver problemet med størrelsen af grupperne mindre. Konsekvensen for analyserne i dette kapitel er, at vi får en mere konservativ test af forskelle i vurderinger mellem bruger- og ikke-brugerkommuner. Når vi får en mere blandet gruppe af brugerkommuner, må vi forvente, at det vil være sværere at identificere statistisk sikre forskelle mellem brugere og ikke-brugere.

FORDELE VED BRUG AF ANDRE AKTØRER

Ifølge regeringen (2005) skulle brug af andre aktører sikre, at et bredere spektrum af aktører bidrager til løsningen af de beskæftigelsespolitiske problemstillinger. Fordelen ved at bruge andre aktører skulle bl.a. være, at forskellige andre aktører har bestemte kompetencer og en specialiseret viden om bestemte målgrupper. Desuden skulle brugen af andre aktører understøtte innovation i forhold til nye metoder i arbejdet med de ledige. Brugen af andre aktører måtte ikke alene have til formål at aflaste AF's og kommunernes ansatte, og de skulle anvendes i indsatsen over for veldefinerede målgrupper. Disse regler og målsætninger er bindende for AF, mens de kun er vejledende for kommunerne.

I dette afsnit sammenligner vi vurderinger hos cheferne i de to systemer af, i hvor høj grad de har oplevet – eller mener, at de vil opleve – en række fordele som følge af brug af andre aktører. Det er interessant at se på, i hvor høj grad brugerne af andre aktører har oplevet de fordele, regeringen tilstræbte med reformen. Og det er interessant, hvor stor forskel der er i vurderingen mellem AF og det kommunale system. Endelig er det interessant at få besvaret spørgsmålet om, hvorvidt brugere og

ikke-brugere ser forskelligt på muligheder og problemer ved at bruge andre aktører.

FORDELE VEDRØRENDE FLEKSIBILITET OG AFLASTNING

I tabel 7.1 sammenligner vi vurderingerne hos AF-regionschefer og forvaltningschefer fra henholdsvis brugerkommuner og ikke-brugerkommuner af mulige fordele ved at anvende andre aktører i forhold til at skabe øget fleksibilitet og aflastning. Øget fleksibilitet og aflastning er nogle af de væsentlige formål, der ligger til grund for megen brug af udlicitering ifølge litteraturen. Argumentet lyder bl.a., at udlicitering ofte anvendes som en buffer ved svingende opgavemængder eller ressourcer, som lettere kan udvides og navnlig reduceres end en tilsvarende offentlig opgaveløsning (Palleen, 2004, 2006; O'Toole & Meier, 2004).

Princippet bag anvendelsen af andre aktører i flere i arbejdsreformen er imidlertid stærkt begrænsende for at anvende andre aktører til at opnå fleksibilitet og aflastning. Det skyldes som tidligere omtalt, bl.a. i kapitel 2 og 4, at andre aktører kun måtte anvendes til særlige målgrupper med særlige problemer, hvor andre aktører måtte forudsættes at have særlige forudsætninger for at løse beskæftigelsesopgaven. Når andre aktører kun må udnyttes til specielle målgrupper, reduceres muligheden for at anvende dem som led i en såkaldt ressourcestrategi, hvor andre aktører anvendes til at skaffe fleksibilitet i spidsbelastningsperioder, når der fx kommer nye opgaver, eller der er udsving i ledigheden. Som nævnt tidligere har evalueringen af andre aktører (Rambøll Management, 2004) og Rigsrevisionen (2006) vist, at andre aktører i praksis i vid udstrækning er blevet anvendt til at skaffe AF aflastning og fleksibilitet, og Rambøll og Rigsrevisionen har på den baggrund anbefalet en omprioritering af indsatsen, så indsatsen målrettes mod særlige målgrupper med specielle behov, hvilket da også var en del af den ændrede strategi i regeringens firpunktshandlingsplan for forbedret brug af andre aktører medio 2005.

I forhold til disse særlige målgrupper med specielle behov lægger flere i arbejdsreformen imidlertid op til en betydelig fleksibilitet i forhold til, hvordan og i hvilket omfang andre aktører inddrages i kontakt- og aktiveringsforløbet. Der forudsættes således fleksibilitet i brugen af andre aktører i forhold til disse specielle målgrupper, men ikke i forhold til den store gruppe af ledige, som AF og kommunerne lige så godt selv kan tage sig af.

SAMMENLIGNING AF AF-REGIONER OG BRUGERKOMMUNER

De fleste chefer i såvel AF-regionerne som brugerkommunerne mener, at deres brug af andre aktører har skabt større fleksibilitet i beskæftigelsesindsatsen, jf. tabel 7.1. Hele 73 pct. af AF-regionschefer vurderede i vores survey i december 2006, at fleksibiliteten er blevet øget, mens det tilsvarende gjaldt for 62 pct. af de kommunale forvaltningschefer i begyndelsen af 2006. Der er ikke nogen statistisk sikker forskel på den gennemsnitlige vurdering i de to systemer. Således har en meget stor del af brugerne oplevet øget fleksibilitet som følge af deres brug af andre aktører.

Hvad dernæst angår aflastning, oplever de kommunale forvaltningschefer i højere grad end AF-regionscheferne, at deres ansatte er blevet aflastet som følge af brug af andre aktører. 58 pct. af de kommunale forvaltningschefer er således helt eller delvist enige i, at de ansatte er blevet aflastet, mens det tilsvarende kun gælder 45 pct. af AF-regionscheferne. Selv om det primære formål med brug af andre aktører ikke må være aflastning af de ansatte, er der alligevel en stor del af cheferne, som har oplevet aflastning som en fordel. Mens denne retningslinje kun er vejledende for kommunerne, er den bindende for AF. Regeringens handlingsplan for forbedret brug af andre aktører samt halveringen af brugen af andre aktører siden foråret 2005 kan være årsagen til, at hele 27 pct. af AF-regionscheferne sidst i 2006 slet ikke finder, at brugen af andre aktører aflaster de ansatte. Det tilsvarende gælder kun for 2 pct. af de kommunale forvaltningschefer. Det kan skyldes, at de statslige henstillinger ikke følges i samme omfang i kommunerne som i AF, hvor retningslinjerne er bindende. Forskellen i den gennemsnitlige vurdering i AF-regioner og kommuner er statistisk sikker.

SAMMENLIGNING AF BRUGERKOMMUNER OG IKKE-BRUGERKOMMUNER

I tabel 7.1 kan vi også se, at forvaltningscheferne fra brugerkommuner ser flere fordele med hensyn til fleksibilitet og aflastning ved at bruge andre aktører, end det er tilfældet for forvaltningschefer fra ikke-brugerkommuner. Der er navnlig meget stor forskel på vurderingen af fleksibiliteten ved at benytte andre aktører. Forskellene er statistisk sikre.

TABEL 7.1

AF-regionschefer/kommunale forvaltningscheferes vurdering af mulige fordele i forhold til arbejdsgange ved brug af andre aktører, opdelt efter AF-regioner, kommuner, som bruger andre aktører, og kommuner, som ikke bruger andre aktører. Procent.

Fordele ved brug af andre aktører	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig/ uenig	Delvis enig	Helt enig	Total	Procent grundlag
<i>Øger fleksibiliteten i beskæftigelsesindsatsen</i>							
AF-regioner	0	18	9	55	18	100	11
Kommuner (brugere)	3	8	28	41	21	101	91
Kommuner (ikke-brugere)	7	15	56	20	2	100	93
<i>Aflaster kommunens/AF's ansatte</i>							
AF-regioner	27	9	18	36	9	99	11
Kommuner (brugere)	2	12	28	35	23	100	91
Kommuner (ikke-brugere)	7	16	38	28	11	100	92

Anm.: T-test uden kontrol for problemtyngde viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for AF-regioner og brugerkommuner i forhold til *kontakt med private virksomheder og aflastning*, mens der ingen forskel er på AF-regioner og brugerkommuners gennemsnit i forhold til *fleksibilitet*. T-test med kontrol for kommuners problemtyngde viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for brugerkommuner og ikke-brugerkommuner i forhold til *fleksibilitet, kontakt med private virksomheder og aflastning* ($p < 0,1$). Ikke alle rækker summerer til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt AF-regionschefer og kommunale forvaltningschefer.

FORDELE VEDRØRENDE EKSPERTISE, METODEUDVIKLING OG VIRKSOMHEDSKONTAKT

Såvel ekspertise i forhold til bestemte målgrupper som udvikling og brug af nye metoder fremgår klart som mål for brugen af andre aktører ifølge flere i arbejde-reformen. I sit oplæg til reformen lagde regeringen (2002a; 2002b) vægt på, at andre aktører skulle have en betydelig frihed til at vælge metoder og indsatsens udformning – både for at aktørerne ”kan vælge de metoder, der bedst fremmer målet”, og for at ”få flest mulige andre aktører på banen”. Imidlertid viste Arbejdsmarkedsstyrelsens erfaringsopsamling i 2004, at der var rum til forbedring i forhold til metode-

udvikling hos andre aktører blandt andre aktører, som arbejdede for AF (Rambøll Management, 2004).

Med hensyn til en eventuel fordel i form af bedre kontakt med private virksomheder er der ikke i lovgivningen foretaget en eksplicit prioritering mellem aktivering i privat og offentligt regi. Denne prioritering er dermed overladt til AF og kommunerne. Det har dog vist sig, at privat løntilskud er det mest effektive aktiveringsinstrument, og det har været en forventning, at andre aktører kunne bidrage ved at have virksomhedsnetværk i højere grad end AF og kommunerne. Arbejdsmarkedsstyrelsens erfaringsopsamling fra 2004 (Rambøll Management, 2004) viste imidlertid, at særligt AF ikke havde oplevet den forventede virkning af andre aktørers netværk med private virksomheder. I det følgende undersøger vi, hvordan billedet så ud i 2006.

Tabel 7.2 viser, hvordan cheferne fra AF-regioner, brugerkommuner og ikke-brugerkommuner vurderer mulige fordele ved at anvende andre aktører i forhold til ekspertise og metodeudvikling i beskæftigelsesindsatsen. Fordelene kunne være, at brug af andre aktører giver større ekspertise i håndteringen af forskellige målgrupper, og at det giver nye metoder i beskæftigelsesindsatsen, herunder at andre aktører eventuelt har bedre netværk i forhold til private virksomheder.

SAMMENLIGNING AF AF-REGIONER OG BRUGERKOMMUNER

Halvdelen af AF-regionscheferne og lidt færre forvaltningschefer fra brugerkommuner vurderer, at brugen af andre aktører har givet større ekspertise i håndtering af forskellige målgrupper, jf. tabel 7.2. Der er dog en stor del af disse chefer, som kun erklærer sig *delvis* enig i denne fordel. Det kan tænkes at hænge sammen med, at andre aktører – ikke mindst i AF-regi – er blevet brugt til almindelige ledige, hvor andre aktører ikke har nogen særlig ekspertise i forhold til AF og kommuner. Det samme mønster viser sig, når cheferne skal vurdere, om brugen af andre aktører har givet nye metoder i beskæftigelsesindsatsen.

TABEL 7.2

AF-regionschefer/kommunale forvaltningschefer vurdering af mulige fordele i forhold til ekspertise og udvikling ved brug af andre aktører, opdelt efter AF-regioner, kommuner, som bruger andre aktører, og kommuner, som ikke bruger andre aktører. Procent.

Fordele ved brug af andre aktører	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig/ uenig	Delvis enig	Helt enig	Total	Procent grundlag
<i>Giver større ekspertise i håndteringen af forskellige målgrupper</i>							
AF-regioner	9	27	18	36	9	99	11
Kommuner (brugere)	2	13	35	35	15	100	92
Kommuner (ikke-brugere)	9	14	43	28	7	101	93
<i>Giver nye metoder i beskæftigelsesindsatsen</i>							
AF-regioner	9	27	27	27	9	99	11
Kommuner (brugere)	4	14	26	39	17	100	94
Kommuner (ikke-brugere)	3	11	44	36	7	101	93
<i>Skaber bedre kontakt med private virksomheder</i>							
AF-regioner	18	27	46	9	0	100	11
Kommuner (brugere)	4	20	52	15	9	100	91
Kommuner (ikke-brugere)	11	18	59	12	0	100	93

Anm.: T-test uden kontrol for problemtyngde viser, at der ikke er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for AF-regioner og brugerkommuner i forhold til *ekspertise og metoder*, men derimod i forhold til *kontakt med private virksomheder*. T-test med kontrol for kommuners problemtyngde viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for brugerkommuner og ikke-brugerkommuner i forhold til *ekspertise og kontakt til private virksomheder*, men at der ikke er signifikant forskel mellem brugerkommuner og ikke-brugerkommuner i forhold til *metoder* ($p < 0,1$). Ikke alle rækker summerer til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt AF-regionschefer og kommunale forvaltningschefer.

Lidt over en tredjedel af AF-regionscheferne og godt halvdelen af de kommunale forvaltningschefer fra brugerkommunerne har oplevet nye metoder som en fordel. Igen er en stor del kun *delvis* enige i, at deres brug af andre aktører har givet nye metoder i beskæftigelsesindsatsen.

Der ser ikke ud til at være sket nogen væsentlig ændring i AF-regionschefernes vurdering af andre aktørers brug af nye metoder siden 2004. De fleste brugere oplever således ikke, at andre aktører har frembragt innovative metoder.

Endelig finder kun ganske få chefer for de statslige og kommunale brugere, at andre aktører skaber bedre kontakt med private virksomheder. Dog finder kommunale forvaltningschefer i højere grad end AF-regionscheferne en sådan fordel, idet forskellen er statistisk sikker.

SAMMENLIGNING AF BRUGERKOMMUNER OG IKKE-BRUGERKOMMUNER

Også med hensyn til andre aktørers ekspertise, innovative metoder og virksomhedskontakt er de kommuner, der ikke bruger andre aktører, mere skeptiske end brugerkommunerne. Forskellen er dog ikke statistisk sikker vedrørende innovative metoder.

FORDELE VEDRØRENDE RESULTATER AF BESKÆFTIGELSESIKTSATSEN

Et af de afgørende forhold ved anvendelsen af andre aktører er, om den giver bedre resultater. Det er således interessant, om brug af andre aktører øger produktiviteten, giver bedre kvalitet i beskæftigelsesindsatsen og giver en bedre beskæftigelseseffekt. Som det fremgik af kapitel 6, forventede regeringen i flere i arbejde-reformen, at anvendelsen af andre aktører ville medføre en bedre og mere effektiv beskæftigelsesindsats, bl.a. på grund af disse aktørers ekspertise over for særlige målgrupper samt konkurrencen mellem og resultathonoreringen af andre aktører.

SAMMENLIGNING AF AF-REGIONER OG BRUGERKOMMUNER

Tabel 7.3 viser imidlertid, at kun omkring en fjerdedel eller færre af brugerne er enige i, at andre aktører giver produktivitetsstigninger i indsatsen. Og denne skepsis gælder i endnu højere grad for AF-regionscheferne end forvaltningscheferne i brugerkommunerne. Disse vurderinger fra AF's ledelse synes således at bekræfte vores analyser i kapitel 6, der viste, at andre aktører ikke leverer billigere, men dyrere kontaktfølbesydelser end AF. Det er interessant, at de kommunale brugere i vidt omfang tilslutter sig denne vurdering, som vi ikke havde mulighed for at efterprøve gyldigheden af i kapitel 6 for kommunernes vedkommende.

Det bør dog også anføres, at disse chefer for de statslige og kommunale brugermyndigheder ikke kun er brugere, men også konkurrenter til andre aktører og derfor også har en interesse i at forsvare deres egne institutioners konkurrencedygtighed.

Umiddelbart kan man undre sig over, at AF i så vidt omfang har benyttet andre aktører, når langt de fleste regionschefer ikke vurderer, at denne inddragelse giver nogen større produktivitet. Det kan dog hænge sammen med de incitamenter, der blev drøftet i kapitel 6, og som indelbar, at der var mulighed for aflastning af AF, som ikke skulle finansieres over AF's drift, men over aktiveringsbevillingen.

På denne baggrund kan man undre sig endnu mere over, at en del kommuner har besluttet sig til at anvende andre aktører, når forvaltningscheferne ikke vurderer, at de har fået mere produktivitet eller billigere løsninger for pengene, idet kommunerne næppe har haft samme incitamenter som AF. Nogle kommuners politikere kan dog have besluttet at anvende andre aktører af ideologiske grunde, og det er også kendt, at en del kommuner havde vanskeligt ved at tiltrække kvalificerede sagsbehandlere til beskæftigelsesopgaver i perioden. Anvendelsen af andre aktører kunne i denne situation være et alternativ, ligesom aktørerne kunne fungere som en buffer ved igangsættelsen af den nye opgave med kontaktførelse og den stigende ledighed i 2003. Endelig bør det igen erindres, at forvaltningscheferne ikke er neutrale iagttagere, men har institutionspolitiske incitamenter til ikke at fremstille andre aktører, der er konkurrenter, i et for positivt lys.

Desuden viser tabel 7.3, at de fleste brugere i såvel statsligt som kommunalt regi mener, at andre aktørers indsats ikke giver nogen forbedring af kvaliteten i beskæftigelsesindsatsen. Begge chefgrupper forholder sig relativt neutralt i deres svar på spørgsmålet, om end der er større spredning og uenighed i AF-regionschefernes svar. Der er ikke nogen statistisk sikker forskel på gennemsnittet for forvaltningschefer fra brugerkommuner og AF-regionschefer.

Slutteligt fremgår det, at ingen regionschefer giver ubetinget udtryk for, at anvendelsen af andre aktører giver bedre beskæftigelseseffekter. Dog giver knap halvdelen af dem en delvis tilslutning. Sammenligner vi den gennemsnitlige vurdering hos AF-regionscheferne og forvaltningscheferne fra brugerkommuner, er der ingen statistisk sikker forskel.

TABEL 7.3

AF-regionschefer/kommunale forvaltningscheferes vurdering af mulige fordele i forhold til at skabe forbedrede resultater af beskæftigelsesindsatsen ved brug af andre aktører, opdelt efter AF-regioner, kommuner, som bruger andre aktører, og kommuner, som ikke bruger andre aktører. Procent.

Fordele ved brug af andre aktører	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Total	Procentgrundlag
<i>Øger produktiviteten i beskæftigelsesindsatsen (mindre udgift pr. leveret ydelse)</i>							
AF-regioner	46	36	0	9	9	100	11
Kommuner (brugere)	8	15	51	17	9	100	92
Kommuner (ikke-brugere)	17	19	56	8	0	100	93
<i>Fører til højere kvalitet i beskæftigelsesindsatsen</i>							
AF-regioner	9	27	27	27	9	99	11
Kommuner (brugere)	1	10	60	23	6	100	91
Kommuner (ikke-brugere)	11	14	64	10	1	100	92
<i>Giver en bedre beskæftigelseseffekt</i>							
AF-regioner	0	18	36	46	0	100	11
Kommuner (brugere)	3	12	55	20	10	100	91
Kommuner (ikke-brugere)	10	18	67	5	0	100	93

Anm.: T-test uden kontrol for problemtyngde viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for AF-regioner og brugerkommuner i forhold til *produktivitet*, og at der ikke er statistisk sikker forskel på gennemsnittene med hensyn til *kvalitet* og *beskæftigelseseffekt*. T-test med kontrol for kommuners problemtyngde viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for brugerkommuner og ikke-brugerkommuner i forhold til *produktivitet*, *kvalitet* og *beskæftigelseseffekt* ($p < 0,1$). Ikke alle rækker summerer til 100 på grund af afrunding til hele tal.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt AF-regionschefer og kommunale forvaltningschefer.

SAMMENLIGNING AF BRUGERKOMMUNER OG IKKE-BRUGERKOMMUNER

Som vi har set før, er de kommuner, der ikke bruger andre aktører, mere skeptiske over for eventuelle fordele ved brug af andre aktører med hen-

syn til forbedringer af produktivitet, kvalitet og beskæftigelseseffekter, jf. tabel 7.3.

ULEMPER VED BRUG AF ANDRE AKTØRER

Brugen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen indebærer, at AF og kommunerne, der har myndighedsansvaret, køber ydelser fra andre aktører frem for selv at udføre dem. Dette kunne der tænkes at være kvalitets- og styringsmæssige og økonomisk-administrative ulemper forbundet med. I dette afsnit undersøger vi AF-regionscheferne og de kommunale forvaltningscheferes vurderinger af nogle mulige ulemper.

Når myndighederne køber ydelser andetsteds, har de ikke længere den direkte kontrol over opgaven. Derfor vil der potentielt være risiko for, at den eksterne aktør handler opportunistisk ved eksempelvis at anvende færre ressourcer end aftalt med myndigheden med dårligere kvalitet til følge eller ved bevidst at tilbageholde væsentlige informationer for myndigheden (Bredgaard et al., 2005). Der kan altså opstå usikkerhed om den anden aktørs varetagelse af opgaven og om ydelsens kvalitet. For at imødegå disse risici kan myndigheden forsøge at kontrollere den eksterne aktør og skabe de rette økonomiske incitament, så det bedst kan betale sig for aktøren at handle i myndighedens interesse. Men der kan være en del udgifter og administration forbundet hermed, ligesom det ingenlunde er nogen let opgave at få indsigt i, hvordan en ekstern aktør tilrettelægger indsatsen.

Når myndigheden vil købe en ydelse fra en anden aktør, skal AF som en statslig myndighed udarbejde udbudsmateriale, så andre aktører i fri konkurrence kan byde på opgaven. For kommunerne er der kun tale om en henstilling. Udarbejdelsen af udbudsmateriale kan eventuelt være en administrativ belastning, ligesom myndigheden nu skal betale en ekstern aktør for at udføre en opgave. Hvis konkurrencen mellem aktørerne ikke er stor nok, kan det betyde, at prisen på ydelserne bliver højere, end hvis myndigheden selv skulle varetage opgaven.

ULEMPER I FORBINDELSE MED KVALITETEN AF INDSATSEN

Tabel 7.4 viser, hvordan AF-regionchefer, forvaltningschefer fra brugerkommuner og forvaltningschefer fra ikke-brugerkommuner vurderer eventuelle ulemper i forhold til kvaliteten af indsatsen ved brug af andre

aktører. Ulemperne kan være, at brug af andre aktører forringer beskæftigelsesindsatsen, fordi medarbejderne hos andre aktører er mindre kvalificerede end AF/kommunens, og at brug af andre aktører skaber usikkerhed om ydelsens kvalitet eller driftssikkerheden.

SAMMENLIGNING AF AF-REGIONER OG BRUGERKOMMUNER

Med hensyn til den mulige ulempe, at brug af andre aktører forringer indsatsen, fordi deres medarbejdere er mindre kvalificerede, viser tabel 7.4, at omkring halvdelen af såvel AF-regionscheferne som forvaltningscheferne fra brugerkommunerne er uenige i, at det har været tilfældet. Kun 9 pct. af AF-regionscheferne og 5 pct. af de kommunale forvaltningschefer vurderer, at kvalifikationerne hos andre aktørers medarbejdere har været et problem for beskæftigelsesindsatsen.

Ser vi på den mulige ulempe, at brug af andre aktører skaber uvished om ydelsens kvalitet eller driftssikkerheden, er der en betydelig spredning i chefernes svar både i AF og i brugerkommunerne. AF-regionscheferne giver de mest forskellige svar. 45 pct. af disse chefer har oplevet uvisheden omkring kvalitet og driftssikkerhed som en ulempe, mens 36 pct. er uenige i, at usikkerhed er en ulempe. Blandt forvaltningschefer fra brugerkommuner har ca. en fjerdedel oplevet en sådan uvished, mens en fjerdedel ikke har. Resten er neutrale. Forskellene på AF og brugerkommunerne i deres vurderinger af medarbejderkvalitet og af uvished om kvalitet og driftssikkerhed er ikke statistisk sikre.

SAMMENLIGNING AF BRUGERKOMMUNER OG IKKE-BRUGERKOMMUNER

Mens vi tidligere så, at ikke-brugerkommunerne er mere skeptiske over for eventuelle fordele ved at anvende andre aktører, betoner de også i højere grad de ulemper, de forventer, der vil være ved at bruge dem. Ikke-brugernes større skepsis over for andre aktører ses da også vedrørende vurderingerne af medarbejderkvaliteten og en eventuel uvished om kvalitet og driftssikkerhed hos andre aktører, jf. tabel 7.4. Forskellene i vurderinger hos brugere og ikke-brugere er statistisk sikre.

TABEL 7.4

AF-regionschefer/kommunale forvaltningschefer vurdering af mulige ulemper i forhold til kvaliteten af indsatsen ved brug af andre aktører, opdelt efter AF-regioner, kommuner, som bruger andre aktører, og kommuner, som ikke bruger andre aktører. Procent.

Ulemper ved brug af andre aktører	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig/ uenig	Delvis enig	Helt enig	Total	Procentgrundlag
Forringer beskæftigelsesindsatsen, da andre aktørers medarbejdere er <i>mindre kvalificerede</i> end AF/kommunens							
AF-regioner	9	46	36	9	0	100	11
Kommuner (brugere)	21	28	46	3	2	100	92
Kommuner (ikke-brugere)	6	21	56	9	7	99	94
Skaber <i>uvished</i> om ydelsens kvalitet eller driftssikkerheden							
AF-regioner	9	27	18	27	18	99	11
Kommuner (brugere)	10	17	48	23	2	100	92
Kommuner (ikke-brugere)	1	9	53	27	11	101	94

Anm.: T-test uden kontrol for problemtyngde viser, at der ikke er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for AF-regioner og brugerkommuner i forhold til *medarbejderes kvalifikationer* og *uvished*. T-test med kontrol for kommuners problemtyngde viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for brugerkommuner og ikke-brugerkommuner i forhold til *medarbejderes kvalifikationer* og *uvished* ($p < 0,1$). Ikke alle rækker summerer til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt AF-regionschefer og kommunale forvaltningschefer.

STYRINGSMÆSSIGE ULEMPER

I tabel 7.5 ses vurderinger fra AF-regionschefer, forvaltningschefer fra brugerkommuner og forvaltningschefer fra ikke-brugerkommuner med hensyn til nogle mulige ulemper i forhold til styringen af beskæftigelsesindsatsen ved brug af andre aktører. Ulemperne kunne for det første være, at brug af andre aktører medfører, at AF/kommunerne har for lidt kontrol over, hvad der sker, sammenlignet med opgaveløsning i eget regi.

Der opfattes ofte at være et dilemma omkring offentlig kontrol i forbindelse med beslutninger om udlicitering (Bertelsen, 2000).

En anden beslægtet ulempe kunne være, at brug af andre aktører indebærer en risiko for, at andre aktørers medarbejdere opprioriterer stærke klienter i forhold til svage klienter. Som nævnt tidligere, i kapitel 2 og 5, antages det ofte i udliciteringslitteraturen, at der er en risiko for, at private aktører oftere skummer fløden end det offentlige som følge af de særlige økonomiske incitamenter, som private producenter af offentlig service opererer under bl.a. med hensyn til at skabe et overskud og blive honoreret efter resultater.

SAMMENLIGNING AF AF-REGIONER OG BRUGERKOMMUNER

Der er dog åbenbart ikke mange af AF's regionschefer, der oplever et sådant kontroldilemma. Således mener kun 18 pct., at de har for ringe kontrol, mens langt de fleste (64 pct.) er uenige heri. Det er også de færreste af de kommunale forvaltningschefer, nemlig omkring en tredjedel, der har oplevet kontrolproblemer, mens en tilsvarende tredjedel er uenig heri, jf. tabel 7.5. Forskellen mellem de to myndighedstyper er dog ikke statistisk sikker. I lyset af, at kontrolproblemer har været særligt diskuteret i forbindelse med udlicitering af de mere klassiske velfærdsopgaver i form af tungere velfærdsydelser og sagsbehandling (Bertelsen, 2000), er det interessant, at de ansvarlige chefer fra de statslige og kommunale beskæftigelsesmyndigheder, der har erfaringer med at anvende udlicitering eller køb af eksterne tjenesteydelser vedrørende kontaktførelsen, har oplevet kontrolproblemer i så relativt beskedent omfang.

Derimod vurderer regionscheferne i AF i høj grad, at brugen af andre aktører har indebåret en risiko for, at medarbejderne hos disse aktører opprioriterer stærke frem for svage ledige og dermed skummer fløden. Hele 73 pct. af regionscheferne mener, at dette i en eller anden grad har været tilfældet. Heraf erklærer 64 procentpoint sig dog kun delvis enige heri. Tilsvarende er 37 pct. af de kommunale forvaltningschefer helt eller delvis enige i, at andre aktører opprioriterer stærke ledige, men forskellen på de to sæt af myndigheder er dog ikke statistisk sikker.

TABEL 7.5

AF-regionschefer/kommunale forvaltningscheferes vurdering af mulige styringsmæssige ulemper ved brug af andre aktører, opdelt efter AF-regioner, kommuner, som bruger andre aktører, og kommuner, som ikke bruger andre aktører. Procent.

Ulemper ved brug af andre aktører	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig/ uenig	Delvis enig	Helt enig	Total	Procentgrundlag
<i>Medfører, at vi har for lidt kontrol over, hvad der sker</i>							
AF-regioner	18	46	18	9	9	100	11
Kommuner (brugere)	10	28	33	24	6	101	91
Kommuner (ikke-brugere)	1	18	42	26	14	101	94
<i>Indebærer en risiko for, at deres medarbejdere opprioriterer stærke klienter i forhold til svage klienter</i>							
AF-regioner	0	18	9	64	9	100	11
Kommuner (brugere)	7	18	37	31	8	101	91
Kommuner (ikke-brugere)	0	9	44	31	16	100	93

Anm.: T-test uden kontrol for problemtyngde viser, at der ikke er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for AF-regioner og brugerkommuner i forhold til både *kontrol* og *opprioritering af stærke klienter*. T-test med kontrol for kommuners problemtyngde viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for brugerkommuner og ikke-brugerkommuner i forhold til både *kontrol* og *opprioritering af stærke klienter* ($p < 0,1$). Ikke alle rækker summerer til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt AF-regionschefer og kommunale forvaltningschefer.

Det kan forekomme paradoksalt, at så mange brugere af andre aktører mener, at der er risiko for en opprioritering af stærke ledige på de svage lediges bekostning, i lyset af, at konsulenterne hos andre aktører samlet set faktisk skummer fløden i mindre grad end sagsbehandlerne i såvel AF som kommunerne, når man sammenligner svar fra disse grupper i kapitel 5. Det kan således se ud til, at cheferne er mere bekymrede for opprioritering af stærke ledige på bekostning af svage ledige, end de umiddelbart har grund til. Det kan naturligvis heller ikke helt udelukkes, at konsulen-

terne hos andre aktører har underreporteret skumning af fløden, og at forvaltningscheferne overvurderer denne risiko.

SAMMENLIGNING AF BRUGERKOMMUNER OG IKKE-BRUGERKOMMUNER

Som tidligere nævnt er forvaltningscheferne i de kommuner, der ikke har erfaringer med brug af andre aktører, mere skeptiske over for andre aktører end deres kolleger i kommuner med sådanne erfaringer. Det gælder også deres vurderinger af eventuelle forringede kommunale kontrolmuligheder over for de opgaver, der varetages af andre aktører, og hvad angår skumning af fløden blandt andre aktører.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE ULEMPER

Tabel 7.6 viser chefernes vurderinger af eventuelle økonomiske og administrative ulemper ved brug af andre aktører. Sådanne ulemper kunne tænkes at være, at brug af andre aktører indebærer en voldsom administrativ belastning med at udarbejde udbudsmateriale, at der er for lidt konkurrence mellem andre aktører, og at det er for dyrt at bruge andre aktører. Arbejdsmarkedsstyrelsens erfaringsopsamling fra 2004 viste, at organisering og styring af udbudsprocessen i både AF-regioner og kommuner dengang krævede mange ressourcer, men at der allerede var opnået vigtige erfaringer med udbud. Desuden var AF-regionerne og de udvalgte kommuner generelt godt tilfredse med det antal tilbud, de modtog fra andre aktører ved udbud og dermed med omfanget af konkurrence mellem andre aktører. Prisniveauet var i 2004 ifølge erfaringsopsamlingen meget svingende, og AF-regionerne havde både oplevet urealistiske høje og lave priser. Der var dog en tendens til, at andre aktører med præstationsafhængig honorering indregnede risikoen i deres pris og dermed var dyrere end andre 'andre aktører' (Rambøll Management, 2004).

SAMMENLIGNING AF AF-REGIONER OG BRUGERKOMMUNER

Tabel 7.6 viser, at stort set alle AF-regionschefer finder, at det er en voldsom administrativ belastning at udarbejde udbudsmateriale. Denne vurdering deles imidlertid kun af 31 pct. af forvaltningscheferne fra brugerkommunerne, og en fjerdedel af disse chefer er endda uenige i, at der er nogle ulemper i form af administrativ belastning omkring udarbejdelse af udbudsmateriale.

Ved første øjekast forekommer denne forskel på kommuner og AF overraskende, idet AF-regionerne gennemgående skulle have større

stordriftsfordele i forbindelse med udarbejdelse af udbudsmateriale end mange mindre kommuner. Den store forskel skyldes derfor snarere, at de fleste kommuners køb af ydelser fra andre aktører ikke er baseret på udbud, jf. kapitel 4. Forskellen er således formentlig ikke udtryk for, at kommunerne er bedre til at udarbejde udbudsmateriale end AF, men blot, at de ikke gør det så ofte. Det høje niveau i AF viser desuden, at udarbejdelse af udbudsmateriale ved udgangen af 2006 fortsat opfattedes som en stor belastning, selv om AF da havde haft nogle år til at skabe sig erfaringer hermed. Forskellen i gennemsnittene for de to grupper er statistisk sikker.

Desuden viser tabellen, at AF-regionscheferne i langt mindre grad end forvaltningscheferne fra brugerkommunerne vurderer, at det er en ulempe, at der er for lidt konkurrence mellem andre aktører. Hele 64 pct. af AF-regionscheferne afviser således, at der er for lidt konkurrence mellem andre aktører. Til sammenligning giver kun 30 pct. af forvaltningscheferne fra brugerkommuner udtryk for den samme opfattelse. Over halvdelen af denne chefgruppe erklærer sig neutrale i forhold til, om der er for lidt konkurrence mellem andre aktører. En forklaring kan være, at der ikke på undersøgelsestidspunktet var så mange kommuner, som købte ydelser gennem udbud, og at de fleste kommuner derfor ikke havde nogen stærk mening om konkurrencen mellem andre aktører.

TABEL 7.6

AF-regionschefer/kommunale forvaltningscheferes vurdering af mulige økonomiske og administrative ulemper ved brug af andre aktører, opdelt efter AF-regioner, kommuner, som bruger andre aktører, og kommuner, som ikke bruger andre aktører. Procent.

Ulemper ved brug af andre aktører	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig/ uenig	Delvis enig	Helt enig	Total	Procent grundlag
Indebærer en voldsom <i>administrativ belastning</i> med at udarbejde udbudsmateriale							
AF-regioner	9	0	0	46	46	101	11
Kommuner (brugere)	13	15	41	20	11	100	92
Kommuner (ikke-brugere)	1	6	42	35	16	100	94
Har den ulempe, at der er <i>for lidt konkurrence</i> mellem andre aktører							
AF-regioner	18	46	27	9	0	100	11
Kommuner (brugere)	9	21	54	14	2	100	92
Kommuner (ikke-brugere)	1	8	76	8	8	101	92
Det er <i>for dyrt</i>							
AF-regioner	0	9	9	46	36	100	11
Kommuner (brugere)	5	12	38	36	9	100	92
Kommuner (ikke-brugere)	0	7	32	38	22	99	94

Anm.: T-test uden kontrol for problemtyngde viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for AF-regioner og brugerkommuner i forhold til *administrativ belastning*, *for lidt konkurrence*, og at *det er for dyrt*. T-test med kontrol for kommuners problemtyngde viser, at der er statistisk sikker forskel på gennemsnittene for brugerkommuner og ikke-brugerkommuner i forhold til *administrativ belastning*, *for lidt konkurrence*, og at *det er for dyrt* ($p < 0,1$). Ikke alle rækker summerer til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt AF-regionschefer og kommunale forvaltningschefer.

En anden forklaring kunne være, at markedet for andre aktører er langt større på regionalt niveau, end det vil være i mange, især mindre, kommuner. Eller at de kommunale forvaltningschefer forventer, at dette vil være tilfældet. Dette kunne samtidig være en del af baggrunden for, at

der i langt mindre grad benyttes udbud i kommunerne sammenlignet med AF-regionerne, jf. kapitel 4. Denne forklaring svækkes dog af, at kun 16 pct. af de kommunale forvaltningschefer – både blandt brugere og ikke-brugere – er enige i, at der er for lidt konkurrence, jf. nedenfor.

Det er lidt overraskende, at så få kommunale chefer før strukturreformen finder, at konkurrencen er for lille. Det har ellers været en udbredt opfattelse, at markedet for udlicitering af kommunale opgaver var for lille i mange små kommuner før strukturreformen, og at dette forhold hidtil havde hæmmet brugen af udlicitering i kommunerne, og at strukturreformen med de større kommuner derfor automatisk ville føre til større brug af udlicitering. Når de fleste kommuner allerede i 2006 ikke fandt, at manglende konkurrence var et problem, synes det at rokke ved forventningen om en automatisk større konkurrence efter kommunalreformen. Forskellen på vurderingen mellem de to chefgrupper af brugere er statistisk sikker og synes således at bekræfte tendensen fra 2004 om, at både AF-regionerne og mange kommuner vurderer, at der er tilstrækkelig konkurrence mellem aktørerne (Rambøll Management, 2004).

På denne baggrund kan det umiddelbart undre, at hele 82 pct. af AF's regionschefer giver udtryk for, at det er for dyrt at anvende andre aktører. Umiddelbart forekommer det ud fra markedsløgikken overraskende, at regionscheferne både mener, at konkurrencen mellem udbydere af beskæftigelsesydelser blandt andre aktører er tilstrækkelig, og at de er for dyre. Efter markedsløgikken skulle konkurrence jo drive priserne ned. På den anden side synes disse vurderinger hos AF-regionscheferne jo også at bekræfte vores analyse i kapitel 6, hvor vi nåede frem til, at andre aktører rent faktisk er væsentligt dyrere, end når AF selv producerer disse ydelser, i hvert fald når det drejer sig om standardydelser for almindelige ledige.

Mulige fortolkninger af det tilsyneladende paradoks mellem vurderinger af tilstrækkelig konkurrence og for dyre tilbud og kontrakter kan for det første være, at AF-regionscheferne eventuelt vurderer, at AF's egne omkostninger er så lave, at det uanset konkurrence aldrig vil være profitabelt for andre aktører at operere på samme eller lavere omkostningsniveau end AF. En anden fortolkning kan som omtalt i kapitel 6 være, at AF har haft så stort et incitament til at blive aflastet ved hjælp af relativt rigelige aktiveringsmidler, at omkostningsbevidstheden ved valg blandt de afgivne tilbud fra andre aktører har været beskednen.

Når cheferne skal tage stilling til, om det er for dyrt at bruge andre aktører, er AF-regionscheferne mere enige heri end forvaltningscheferne fra brugerkommuner. Mens dette som nævnt gælder for 82 pct. af AF-regionscheferne, drejer det sig kun om 45 pct. af forvaltningscheferne fra brugerkommunerne. De kommunale chefer er splittet i to næsten lige store grupper i vurderingerne af, om andre aktører er for dyre.

Når forholdsvis flere AF-regionschefer end forvaltningschefer i brugerkommuner synes, det er for dyrt at bruge andre aktører, kan en årsag være, at der, ifølge regionscheferne selv, er store administrative byrder forbundet med udbudsforretninger, der jo også er blevet benyttet i større omfang i AF end i kommunerne. En anden årsag kan være, at AF-regionerne i langt højere grad end kommunerne anvender præstationsafhængig honorering, hvorfor de aktører, som byder på AF-regionernes udbud, har sat priserne relativt højt for at indregne deres risiko. Endelig har incitamenterne til omkostningsbevidsthed ved køb af ydelser som nævnt i kapitel 6 været betydeligt større i kommunerne end i AF. Forskellen mellem den gennemsnitlige vurdering blandt de to grupper af chefer er statistisk sikker.

SAMMENLIGNING AF BRUGERKOMMUNER OG IKKE-BRUGERKOMMUNER

I lighed med tidligere er de kommuner, der ikke bruger andre aktører, mere skeptiske over for dem end brugerkommunerne. Ikke-brugerne vurderer således i højere grad, at brug af andre aktører vil medføre en voldsom administrativ belastning med at udarbejde udbudsmateriale, ligesom de er mere skeptiske, hvad angår graden af konkurrence mellem aktørerne og omkostningerne ved at benytte dem. Forskellene er statistisk sikre.

DELKONKLUSION: LUNKNE VURDERINGER AF ANDRE AKTØRER I FORHOLD TIL MÅL I 'FLERE I ARBEJDE'

Efter gennemgangen af chefernes vurderinger af fordele og ulemper kan vi nu sammenfatte nogle tendenser. For det første har det vist sig, at der langt oftere er forskel på vurderingerne fra forvaltningschefer fra bruger- og ikke-brugerkommuner, end der er på vurderingerne fra forvaltningschefer fra brugerkommuner og AF-regionschefer. Cheferne fra kommunerne, der ikke selv bruger andre aktører, er i næsten alle tilfælde mere

skeptiske over for at opnå fordele ved brug af andre aktører end cheferne fra brugerkommunerne. Ligeledes vurderer forvaltningscheferne fra ikke-brugerkommunerne i højere grad end deres kolleger fra brugerkommunerne, at det ville medføre ulemper, hvis de anvendte andre aktører.

Der er flere mulige fortolkninger af de forskellige vurderinger hos brugere og ikke-brugere. For det første er det således en mulighed, at de forvaltningschefer, som ikke har erfaring med brug af andre aktører, undervurderer de fordele, de ville kunne opnå, hvis de brugte andre aktører, og overvurderer de ulemper, som vil opstå. I testene for statistisk sikker forskel på gennemsnit har vi kontrolleret for kommunernes problemtyngde. Derfor skyldes forskellene mellem bruger- og ikke-brugerkommuner ikke, at de to grupper står over for opgaver af en forskellig sværhedsgrad. Desuden viser resultaterne, at de forvaltningschefer, der bruger andre aktører, ikke har haft så dårlige erfaringer, at de er mere negative end forvaltningscheferne fra ikke-brugerkommunerne. En anden fortolkning er imidlertid, at fordelingen af kommuner, der bruger og ikke-bruger andre aktører, ikke er tilfældig. Det er sandsynligt, at brugen er større hos de kommuner, hvor cheferne på forhånd har været mere positive over for andre aktører. Denne forhåndsindstilling – og for så vidt også den efterfølgende vurdering – kan bl.a. være ideologisk betinget. Det er ikke sikkert, at erfaringen fra brugen af andre aktører har flyttet på holdningerne til dem, ligesom det er uvist, i hvilken retning holdningerne er ændret.

For det andet er der ikke så stor forskel på vurderingerne fra de statslige og kommunale brugere i form af AF-regionscheferne og forvaltningscheferne fra brugerkommunerne. Når der er forskel på vurderingerne af mulige *fordele*, er de kommunale forvaltningschefer mest positive. Det gælder fordelen om bedre kontakt med private virksomheder, aflastning af de ansatte og øgning af produktiviteten. Men når der er forskel på vurderingerne af mulige *ulemper*, er tendensen ikke helt entydig. AF-regionscheferne er mest skeptiske i to ud af de tre tilfælde, hvor der er forskel i vurderingerne. De er således mere enige i, at udarbejdelse af udbudsmateriale indebærer en voldsom administrativ belastning, og at det er for dyrt at bruge andre aktører, end forvaltningscheferne fra brugerkommunerne. Derimod mener de kommunale forvaltningschefer i højere grad end AF-regionscheferne, at der er for lidt konkurrence mellem andre aktører.

I forlængelse heraf er det mest bemærkelsesværdige resultat, at den eneste af de oplyste fordele ved at bruge andre aktører, som et flertal af AF-regionschefer tilslutter sig, er *øget fleksibilitet*. Det virker paradoksalt, at der, efter at AF i en del af 2005 havde anvendt andre aktører til knap halvdelen af deres ledige, i 2006 ikke var enighed blandt AF's regionschefer om, eller blot et flertal for, at der er opnået flere fordele ved at bruge dem. Bortset fra fordelene med hensyn til større fleksibilitet er langt de fleste regionschefer enige om, at der er en række ulemper i form af en voldsom administrativ belastning ved at udarbejde udbudsmateriale, at det er for dyrt at bruge andre aktører, og at andre aktører opprioriterer stærke i forhold til svage klienter. Det er således interessant, at de fleste regionschefer ikke ubetinget tilslutter sig, at AF har opnået en række af de fordele ved benyttelsen af andre aktører, som flere i arbejdsreformen tilsigtede, herunder indførelse af innovative metoder, større ekspertise i håndteringen af forskellige målgrupper, bedre kvalitet, bedre virksomhedskontakt, bedre beskæftigelseseffekter samt øget produktivitet. Derfor kan vi ikke få andet indtryk af regionschefernes vurderinger af erfaringerne med andre aktører, end at de er særdeles lunkne eller temmelig skeptiske over for anvendelsen af andre aktører, selv om AF faktisk i perioder har brugt dem særdeles meget.

Mens alle AF-regioner har brugt andre aktører, gælder det som nævnt for en langt mindre andel af kommunerne. Men et flertal af forvaltningscheferne hos disse brugerkommuner lægger for det første – ligesom i AF – vægt på den fleksibilitet, der er opnået. For det andet betoner de fleste chefer, at andre aktører aflaster kommunerne, mens lige nøjagtig halvdelen finder, at inddragelsen af andre aktører har medført en større ekspertise i håndteringen af særlige målgrupper. Den eneste ulempe, som påpeges af et flertal af de kommunale forvaltningschefer i brugerkommunerne, er, at andre aktører opprioriterer stærke frem for svage ledige.

Igen ser vi, at anvendelsen af andre aktører vurderes mere positivt i kommunerne, men også, at der heller ikke i kommunerne er et flertal af chefer, der kan bekræfte, at man har opnået en række af de hovedformål, som regeringen forventede opnået med flere i arbejdsreformens indførelse af andre aktører. Desuden er de fordele, som de fleste chefer er enige i, at der er opnået, i form af fleksibilitet og (især i kommunerne) aflastning, næppe nogle af de primære mål i reformen.

Vi har i denne gennemgang af hovedtræk i brugermyndighedernes vurderinger af andre aktører lagt vægt på, hvilke vurderinger der er konsensus om, eller som i det mindste deles af et flertal af cheferne. Det bør dog også anføres, at der er nogle fordele, som der trods alt er flere chefer, der tilslutter sig end modsætter sig. Det hænger sammen med, at en del chefer forholder sig neutralt i vurderingerne. I AF er der således relativt flere regionschefer, der er helt eller delvist enige i, at andre aktører giver aflastning, en større ekspertise og en bedre beskæftigelseseffekt, end der er regionschefer, der er uenige heri. Tilsvarende er der blandt kommunerne flere forvaltningschefer, der finder, at andre aktører giver nye metoder, fører til en større kvalitet og bedre beskæftigelseseffekt, end der er chefer, der er uenige heri.

Som et generelt forbehold ved disse analyser af vurderinger af andre aktører hos brugermyndigheder skal endelig anføres, at andre aktører ikke kun assisterer AF og kommunerne, men også er konkurrenter, og at det derfor ikke kan udelukkes, at flere AF-regionschefer og kommunale forvaltningschefer hos såvel bruger- som ikke-brugerkommuner kan have foretaget mere negative vurderinger af andre aktører, end der nødvendigvis er belæg for. Det kan skyldes, at respondenterne kan opleve andre aktører og udlicitering som en trussel mod henholdsvis de statslige og kommunale beskæftigelsesmyndigheders overlevelse og vækst. Derfor er det vigtigt at sammenholde vurderingerne i dette kapitel med analyserne i kapitel 4, 5 og 6, som i vidt omfang hviler på andre datakilder. Denne konfrontation af udsagn fra forskellige kilder foretages i endnu højere grad i de sammenfattende analyser i kapitel 1 og resuméet.

APPENDIKS

TABEL A.1

Indeks anvendt i kapitel 5.

Indeks	Operationalisering	Gennemsnit (standard- afvigelse)	Cronbachs alpha
Mestrings- strategier	<p>1: Sagerne har en tendens til at prioritere sig selv, så de forholdsvis lette sager kommer til at dominere, og så de komplicerede sager må vente.</p> <p>2: Der er så mange nye sager at tage fat på, at der sjældent bliver tid til at følge op på sagerne og få jobplanerne revideret.</p> <p>3: Jeg opprioriterer de sager, hvor der er størst chance for at få den ledige i beskæftigelse, i forhold til de tunge sager.</p> <p>4: Jeg lader somme tider være med at fortælle mine klienter om deres muligheder og rettigheder, fordi jeg ved, at de kan have svært ved at overskue en valgsituation.</p> <p>5: Jeg fokuserer mere på de sager, hvor klienten er et yngre menneske, end hvor klienten er midaldrende eller ældre.</p> <p>6: Jeg fokuserer mere på de sager, hvor klienten er højtuddannet, end hvor klienten ikke har nogen eller kun lidt uddannelse.</p> <p>7: Jeg inddeler gerne mine klienter i nogle få hovedtyper og bruger mine egne tommelfingerregler for, hvilke aktiveringstilbud den enkelte gruppe skal have.</p> <p>8: Sager, hvor klienterne selv henvender sig og presser på for svar, kommer til at dominere i forhold til sager, hvor klienterne er mere tilbageholdne.</p> <p>9: Det er håbløst at finde job til de fleste kontanthjælpsmodtagere, der er tilknyttet vores kommune/center/AF-kontor/anden aktør enhed.</p> <p>10: Erfaringerne fra sagsbehandlingen vedrørende kontanthjælpsmodtagere får én til at blive mere kynisk over for disse grupper.</p> <p>11: Jeg bøjer af og til reglerne, hvis de vil gøre mere skade end gavn for klienterne.</p> <p>12: Jeg bøjer af og til reglerne, hvis det er for tidskrævende at følge dem.</p> <p>13: Jeg opprioriterer de sager, som er fagligt mest spændende.</p> <p>Målt på en skala fra 1 – 5, hvor 1 svarer til uenig, og 5 svarer til enig.</p>	2,2 (0,61)	0,787
Skumme fløden	Indeholder spørgsmålene 1,2,3 og 8 fra mestringsstrategi-indekset.	2,8 (0,96)	0,748

Indeks	Operationalisering	Gennemsnit (standard- afvigelse)	Cronbachs alpha
Formalisme	<p>Hvad er din typiske væremåde under dine samtaler med dine arbejdsmarkedsparete klienter?</p> <p>1: A: Lægger vægt på de formelle regler, B: Lægger vægt på holdningspåvirkning.</p> <p>2: A: Er konsekvent vedrørende overholdelse af aftaler, B: Udviser fleksibilitet og tilgiver gerne, at aftaler ikke altid overholdes.</p> <p>3: A: Fokuserer på at følge lovgivningen til punkt og prikke, B: Fokuserer snarere på at opnå resultater.</p> <p>Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen, så stigende værdier indikerer større grad af formalisme.</p>	3,3 (0,66)	0,456
Tvangsorientering	<p>Hvad er din typiske væremåde under dine samtaler med dine arbejdsmarkedsparete klienter?</p> <p>1: A: Er bestemmende i samtalen med klienten, B: Klienten er medbestemmende.</p> <p>2: A: Er skeptisk i forhold til klientens udsagn, B: Møder klienten med tillid.</p> <p>3: A: Bruger trusler om sanktioner, B: Undgår trusler om sanktioner.</p> <p>Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen, så stigende værdier indikerer større grad af tvangsorientering.</p>	2,4 (0,64)	0,508
Professionel distance	<p>Hvad er din typiske væremåde under dine samtaler med dine arbejdsmarkedsparete klienter?</p> <p>1: A: Undgår tætte personlige relationer med klienten, B: Søger at opnå klientens fortrolighed ved at tale om dennes personlige og familiemæssige forhold.</p> <p>2: A: Optræder formelt over for klienten, B: Er imødekommende og forstående over for klienten.</p> <p>Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen, så stigende værdier indikerer større grad af professionel distance.</p>	2,9 (0,84)	0,583

LITTERATUR

- Andersen, Lotte Bøgh & Marianne Blegvad (2004): "Konkurrence mellem offentlig og privat giver bonus i børnetandplejen", *Social Forskning* (januar): 57-63.
- Andersen, Lotte Bøgh & Marianne Blegvad (2006): "Does Ownership Matter for the Delivery of Professionalized Public Services? Cost-Efficiency and Effectiveness in Private and Public Dental Care for Children in Denmark." *Public Administration*, 84 (1): 147-164.
- Andersen, Simon Calmar & Søren Serritzlew (2007): "The Unintended Effects of Private School Competition". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (2): 335-356.
- Arbejdsmarkedsstyrelsens resultatkontrakt for 2004-2007. København.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004): *Arbejdsformidlingens virksomhedsregnskab for 2003*. København.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005): *Arbejdsformidlingens årsrapport for 2004*. København.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005a): *Vejledning om jobplaner hos andre aktører*. København 11.05.05.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005b): *En fælles resultatafhængig betalingsmodel når AF inddrager andre aktører*. København.

- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006): *Arbejdsformidlingens årsrapport for 2005*. København.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2007): *Arbejdsformidlingens årsrapport for 2006*. København.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008): *Årsrapport 2007. Jobcenter. Beskæftigelsesindsats i statslige jobcentre*. København.
- Beer, Frederikke, Søren C. Winter, Mette H. Skou, Mads V. Stigaard, Anemette C. Henriksen & Nina Friisberg (2008): *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats. Implementering af "Flere i arbejde" for strukturreformen*. SFI rapport 08:19. København.
- Bertelsen, Christian (2000): *Politikernes kontroldilemma: Hierarki eller udlicitering*. København: Akademisk Forlag.
- Birkler, Sem U.D. & Kristian K. Nielsen (2008): *Ejerskabets betydning for sagsbehandlingen – en analyse af sagsbehandleradfærd i danske beskæftigelsesorganisationer*. Speciale. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Blom-Hansen, Jens (2002): "Hvorfor ikke bruge den private sektor til løsning af kommunale opgaver? Erfaringer på vejområdet", I: Jens Blom-Hansen, Finn Bruun & Thomas Pallesen (red.): *Kommunale patologier. Traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*: 188-206. Århus: Systime.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen & Lars R. Møller (2005): "Inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsespolitikken". *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 7 (2): 9-27.
- Bredgaard, Thomas & Flemming Larsen (2006): *Udlicitering af beskæftigelsespolitikken: Australien, Holland og Danmark – Markedets usynlige eller statens synlige hånd?* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christiansen, Peter Munk (1998): "A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance." *Governance*, 11, 3: 273-295.
- Deloitte (2008): *Evaluering af brugen af anden aktør under Service- og LVU-udbuddene. Delrapport 1*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Eskilinen, Leena, Eigil Boll Hansen & Morten Frederiksen (2004): *Frit valg – erfaringer med flere leverandører af personlig og praktisk hjælp*. København: AKF Forlaget.

- Frohloff, Annika (2007): *Cost and Technical Efficiency of German Hospitals: A Stochastic Frontier Analysis*. Ruhr Economic Papers, No. 2. Department of Economics, Ruhr Universität-Bochum. Bochum.
- Greve, Carsten (2008): *Konkurrence og offentlig servicelevering*. FTF Dokumentation 8. København.
- Heinesen, Eskil, Søren Winter, Ina Risom Bøge & Leif Husted (2004): *Kommunernes integrationsindsats og integrations succes*. AKF og SFI. København: AKF Forlaget.
- Heinrich, Carolyn J. (2000): "Organizational Form and Performance: An Empirical Investigation of Non-profit and For-Profit Job-Training Service Providers". *Journal of Policy Analysis and Management* 19 (2): 233-261.
- Hoff, Jens (1993): "Medborgerskab, brugerrolle og magt". I: Johannes L. Andersen, Ann-Dorthe Christensen, Kamma Langberg, Birte Siim & Lars Thorpe (red.): *Medborgerskab, demokrati og politisk deltagelse*. 75-106. Herning: Systime.
- Haahr, Jens Henrik & Søren Winter (1996): *Den regionale arbejdsmarkedspolitik: Planlægning mellem centralisering og decentralisering*. Århus: Systime.
- Jensen, Torben Pilegaard, Søren Winter, Jesper Manniche & Peter D. Ørberg (1991): *Indsatsen for langtidsledige – en undersøgelse af administration og effekt af arbejds- og uddannelses tilbud*. København: AKF Forlaget.
- Kristensen, Ole P. (1987): *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- L 61 (2002): *Forslag til lov om ændring af lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik*. Vedtaget i Folketingssamlingen 2002-2003.
- L 190 (2003): *Forslag til lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsespolitik*. Vedtaget i Folketingssamlingen 2002-2003.
- Larsen, Flemming, Charlotte Hansen, Henning Jørgensen & Morten Lassen (1996): *Implementering af regional arbejdsmarkedspolitik*. Aalborg: CARMA.
- Lindemann, Andreas & Vibeke Lehmann Nielsen (2006): "Gør valg af ledelsesværktøjer og ledelsesstil en forskel?." *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 87, 4: 242-269.
- Lipsky, Michael (1980): *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

- LO Nyheder (2002): "Smid en bombe i AF-systemet". Interview med Harald Børsting, 5. august 2002.
- Mailand, Mikkel (2000): *Den danske model lokalt og regionalt – konsensus og samarbejde i arbejdsmarkedspolitiske netværk*. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- May, Peter J. & Søren C. Winter (2007a): "Collaborative Service Arrangements: Patterns, Bases, and Perceived Consequences." *Public Management Review*, 9 (4): 479-502.
- May, Peter J. & Søren C. Winter (2007b): "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats, Influences on Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Advance Access published October 25, 2007. doi: 10.1093/jopart/mum030.
- Moe, Terry M. (1984): "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science*, 28: 739-77.
- Nørgaard, Asbjørn S. & Thomas Pallesen (2003): "Governing Structures and Structured Governing: Local Political Control of Public Services in Denmark". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 4: 543-561.
- O'Toole, Laurence J. Jr. & Kenneth J. Meier (2004): "Parkinson's Law and New Public Management? Contracting Determinants and Service-Quality Consequences in Public Education". *Public Administration Review*, 64 (3): 342-52.
- Pallesen, Thomas (2004): "A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments". *Governance*, 17 (4): 573-87.
- Pallesen, Thomas (2006): "The Politics of Contracting Out in School Districts: The Case of Washington State". *State and Local Government Review*, 38 (1): 34-40.
- Rambøll Management (2004): *Erfaringsopsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*. København.
- Regeringen (2002a): *Flere i arbejde*. København.
- Regeringen (2002b): *Handlingsplan for flere i arbejde*. København.
- Regeringen (2002c): *Aftale om flere i arbejde*. København.
- Regeringen (2005): *Nye rammer for inddragelsen af andre aktører* fundet på www.ams.dk/sw10285.asp.
- Rigsrevisionen (2006): *Beretning om AF's inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*. Beretning 12/05. København.

- Rigsrevisionen (2008): *Notat til Statsrevisorerne om beretning om AF's inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*. November. København.
- Soss, Joe, Richard Fording & Sanford F. Schram (2008): *The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment*. University of Wisconsin – Madison, University of Kentucky, and Bryn Mawr College. Paper prepared for the Annual Meeting of the Association of Policy Analysis and Management in Los Angeles.
- Stigaard Mads V., Søren C. Winter, Mette F. Sørensen, Nina Friisberg & Annemette C. Henriksen (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsat..* SFI rapport 06: 28. København.
- Williamson, Oliver E. (1975): *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1999): "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective". *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15 (1): 306-42.
- Winter, Søren C. (1994): *Implementering og effektivitet*. Herning/Århus: Systime.
- Winter, Søren C. (2002b): *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, 29 August – 1 September 2002. SFI, København.
- Winter, Søren C. (2003): "Kanalrundfart eller zapning? – Om kanaler og arenaer i den aktive arbejdsmarkedspolitik". I: Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Petersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. SFI rapport 03:13: 268-317. København.
- Winter, Søren C. (2005): *Effekter af sagsbehandling. Relationen mellem implementering og effekter i danske integrationspolitik*. Nordisk Statskundskabsforbunds (NOPSA) XIV. Forskningskonference i Reykjavik, Island, 2005. SFI, København.
- Winter, Søren C. & Poul Erik Mouritzen (2001): "Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetrical Illusions". *European Journal of Political Research* 39 (1): 109-143.
- Winter, Søren C., Peter J. May & Peter T. Dinesen (2008a): *Implementation Regimes and Street-Level Bureaucrats. Employment Service Delivery in Denmark..* SFI Working Paper 12: 2008. København.

- Winter, Søren C. & Vibeke Lehmann Nielsen (2008): *Implementering af politik*. København: Academica.
- Winter, Søren C., Frederikke Beer & Mette H. Skou (2008b): *Effective Management for National or Local Policy Objectives? Implementing Welfare Sanction Policy in Denmark..* SFI Working Paper 14: 2008. København.
- Winter, Søren C., Vibeke Lehmann Nielsen & Peter J. May (2008c): *Coercion at the Frontlines in Regulatory and Social Policies: The Role of Power and Social Construction of Target Populations*. Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management, Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM), Los Angeles.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2008

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 08:01 Amilon, Anna: *Danskernes forventninger til pension*. 151 s. ISBN: 978-87-7487-885-8. Kr. 150,00.
- 08:02 Jæger, Mads M.: *Mere attraktive almene boliger? Effektevaluering af Omprioriteringsloven 2000*. 97 s. ISBN: 978-87-7487-886-5. Kr. 100,00.
- 08:03 Rosenstock, M., Jensen, S., Boll, J., Holt, H. & Wiese, N.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2007*. 202 s. ISBN: 978-87-7487-887-2. Kr. 198,00.
- 08:04 Thorgaard, C.H. & Hougaard, I.B.: *Fokus på demens. Evaluering af en efteruddannelse i forebyggende hjemmebesøg*. 62 s. ISBN: 978-87-7487-888-9. Netpublikation.
- 08:05 Thorgaard, C.H. & Hougaard, I.B.: *Metoder til kvalitet i aldreplejen. Evaluering af et metodeudviklingsprojekt*. 76 s. ISBN: 978-87-7487-889-6. Kr. 80,00.
- 08:06 Olsen, B.M. & Dahl, K.M.: *Fritidsliv i børnehøjde. Beretninger fra udsatte børn*. 124 s. ISBN: 978-87-7487-890-2. Kr. 125,00.
- 08:07 Høgelund, J., Boll, J., Skou, M. & Jensen, S.: *Effekter af ændringer i sygedagpengeloven*. 178 s. ISBN: 978-87-7487-891-9. Kr. 175,00.

- 08:08 Bach, H.B.: *Livet efter en ulykke. Arbejdsliv og forsørgelse efter en ulykke, som blev vurderet i arbejdsskadedestyrrelsen.* 114 s. ISBN: 978-87-7487-892-6. Kr. 100,00.
- 08:09 Christensen, G.: *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres boliger. Og konsekvenserne af en udsættelse.* 268 s. ISBN 978-87-7487-894-0. Kr. 238,00.
- 08:10 Larsen, B., Schademán, H.K. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse i 2006. Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet.* 180 s. ISBN: 978-87-7487-893-3. Kr. 180,00.
- 08:11 Jørgensen, M.: *Danskernes indbetalinger til pension. Hvordan påvirker tilknytningen til arbejdsmarkedet de fremtidige pensioner?* 222 s. ISBN: 978-87-7487-895-7. Kr. 220,00.
- 08:12 Filges, T.: *Virksomheders rekruttering.* ISBN: 978-87-7487-901-5. 146 s. Kr. 150,00.
- 08:13 Bonfils, I.S., Bengtsson, S. & Olsen, L. (red.): *Handicap og ligebehandling i praksis.* 175 s. ISBN 978-87-7487-897-1. Kr. 180,00.
- 08:14 Andersen, D.: *Anbragte børn i tal. Kvantitative analyser af data om børn, der er anbragt uden for hjemmet med fokus på skolegang. Delrapport 1.* 76 s. ISBN 978-87-7487-899-5. Netpublikation.
- 08:15 Mortensen, M.D. & Neerbek, M.N.: *Fokus på skolegang ved visitation til anbringelse uden for hjemmet. Delrapport 2.* 126 s. ISBN 978-87-7487-900-8. Kr. 125,00.
- 08:16 Mattsson, C., Hestbæk, A-D. & Andersen, A.R.: *11-årige børns hverdagsliv og trivsel. Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995.* 181 s. ISBN: 978-87-7487-902-2. Kr. 180,00.
- 08:17 Bach, H.B. & Larsen, B.: *300-timers-reglen. Betydningen af 300-timersreglen for gifte kontanthjælpsmodtagere.* 138 s. ISBN 87-7487-903-9. Kr. 140,00.
- 08:18 Bengtsson, S.: *Handicap og samfundsdeltagelse 2006.* 259 s. ISBN 978-87-7487-904-6. Kr. 260,00.
- 08:19 Beer, F., Winter, S.C., Skou, M.H., Stigaard, M.V., Henriksen, A.C. & Friisberg, N.: *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats. Implementering af "Flere i arbejde" for strukturreformen.* 289 s. ISBN 978-87-7487-905-3. Kr. 278,00
- 08:20 Skou, M.H., Winter, S.C. & Beer, F.: *Udlicitering af sagsbehandling. Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen.* 208 s. ISBN: 978-87-7487-906-0. Kr. 210,00

- 08:21 Ottosen, M.H. & Christensen, P.S.: *Anbragte børns sundhed og skolegang. Udviklingen efter anbringelsesreformen*. 129 s. ISBN: 978-87-7487-907-7. Kr. 130,00.
- 08:22 Klitgaard, C. & Damgaard, B.: *Integrations- og oplæringsstillinger i kommunerne*. 97 s. ISBN: 978-87-7487-908-4. Kr. 100,00.
- 08:23 Egelund, T., Andersen, D., Hestbæk, A.-D., Lausten, M., Knudsen, L., Fuglsang Olsen, R. & Gerstoft, F.: *Anbragte børns udvikling og vilkår. Resultater fra SFI's Forløbsundersøgelser af årgang 1995*. 327 s. ISBN: 978-87-7487-910-7. Kr. 298,00.
- 08:24 Emerek, R., & Holt, H.: *Lige muligheder – Frie valg? Om det kønspolitiske arbejdsmarked gennem et årti*. 369 s. ISBN: 978-87-7487-911-4. Kr. 360,00.
- 08:25 Perthou, A.S., Mortensen, M.D. & Andersen, D.: *Skolegang under anbringelse. Delrapport 3*. 121 s. ISBN: 978-87-7487-913-8. Kr. 120,00.
- 08:26 Andersen, D., Mortensen, M.D., Perthou, A.S. & Neerbek, M.N.: *Anbragte børns undervisning. Sammenfatning af tre delrapporter*. 77 s. ISBN: 978-87-7487-914-5. Kr. 70,00.
- 08:27 Nielsen, C. & Heidemann, J.: *Pengespil blandt unge. En rapport om 12-17-åriges spilvaner*. 117 s. ISBN: 978-87-7487-915-2. Kr. 120.
- 08:28 Deding, M. & Larsen, M.: *Lønforskelle mellem mænd og kvinder 1997-2006*. 197 s. ISBN: 978-87-7487-916-9. Kr. 190,00.
- 08:29 Amilon, A., Bingley, P. & Nielsen T.H.: *Opsat folkepension. Øger den arbejdsudbuddet?* 166 s. ISBN: 978-87-7487-917-6. Kr. 170,00.
- 08:30 Bengtsson, T.T., Knudsen, L., Nielsen, V.L.: *Kortlægning af kommunernes foranstaltninger til udsatte unge*. 199 s. ISBN: 978-87-7487-918-3.
- 08:31 Wüst, M., Thorsager, L. & Bengtsson S.: *Indsatsen over for børn med handicap og træningsbehov*. 117 s. ISBN: 978-87-7487-919-0. Kr. 120.
- 08:32 Kløft Schademan, H., Jensen, S., Thuesen, F. & Holt, H.: *Virksomheders sociale engagement*. Årbog 2008. 202 s. ISBN: 978-87-7487-920-6. Kr. 200.
- 08:33 Mattsson, C. & Munk, M.D.: *Social uddannelsesmobilitet på kandidat- og forskeruddannelser*. 77 s. ISBN: 978-87-7487-921-3. Netpublikation.
- 08:34 Baviskar, S. & Dahl, K.M.: *11-årige børns fritid og trivsel*. 159 s. ISBN: 978-87-7487-922-0. Kr. 160.

- 09:01 Christensen, E., Kristensen, L.G. & Baviskar, S.: *Børn i Grønland. En kortlægning af 0-14-årige børns og familiers trivsel.* 145 s. ISBN 978-87-7487-923-7. Kr. 150,00.
- 09:02 Christensen, E., Kristensen, L.G. & Baviskar, S.: *Kalaallit nunaanni meeqqat. Meeqqat 0-imiit 14-it ilanngullugit ukeinnit ilaqutariillu atugarissaarnerannik misissuineq.* 172 s. ISBN: 978-87-7487-924-4. Kr. 150,00.
- 09:03 Deding, M. & Filges, T.: *Danske lønmodtageres arbejdstid. En registeranalyse baseret på lønstatistikken.* 160 s. 978-87-7487-925-1. Kr. 160,00.
- 09:04 Thuesen, F., Schademan, H.K., Jensen, S., Holt, H. & Høst, A.: *A-kasserne og den aktive beskæftigelsespolitik.* 216 s. ISBN: 978-87-7487-928-2. Kr. 220,00.
- 09:05 Larsen, B. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2008.* 98 s. ISBN: 978-87-7487-927-5. Kr. 100,00
- 09:06 Ellerbæk, L.S. & Graversen, B.K.: *Evaluering af jobcentrenes ligestillingsindsats.* 80 s. ISBN: 978-87-7487-929-9. Kr. 80,00.
- 09:07 Bengtsson, S. & Røgeskov, M.: *At skabe netværk. En evaluering af 22 socialpsykiatriske projekter i 15M-puljen.* 132 s. ISBN: 978-87-7487-930-5. Kr. 130,00.

UDLICITERING AF SAGSBEHANDLING

ANDRE AKTØRER I BESKÆFTIGELSESIKTSATTEN

Denne SFI-rapport belyser statens og kommunernes køb af sagsbehandling fra andre aktører til deres beskæftigelsesindsats efter flere i arbejde-reformen i 2002.

Rapporten viser bl.a., at markedet og konkurrencen har været relativt lille i forhold til kommunale opgaver, men langt større i forhold til de statslige opgaver i AF.

Desuden viser undersøgelsen, at andre aktører i den undersøgte periode havde en blødere linje i deres sagsbehandling over for de ledige end både kommunerne og staten. De levede dermed i mindre grad op til flere i arbejde-reformens intentioner om en håndfast linje.

Endelig indikerer undersøgelsen, at andre aktører er betydeligt dyrere, end når staten selv varetager opgaverne. Det kan skyldes manglende konkurrence og omkostningsbevidsthed ved brugen af andre aktører. AF kunne nemlig få hjælp fra andre aktører uden at spare på sit eget personale.

Rapportens analyser er baseret på spørgeskemaundersøgelser blandt ledere og sagsbehandlere hos AF, kommunerne og andre aktører i 2005-2006, samt register- og regnskabsanalyser. Undersøgelsen er gennemført på initiativ fra SFI og er støttet af Beskæftigelsesministeriet og SFI.