

STYRING AF DEN KOMMUNALE BESKÆFTIGELSESIKTSATS

INSTRUMENTER, MOTIVATION OG PRÆSTATIONER



17:11

FREDERIK THUESEN
REBEKKA BILLE
MOGENS JIN PEDERSEN

17:11

STYRING AF DEN KOMMUNALE BESKÆFTIGELSESIKTSATS

INSTRUMENTER, MOTIVATION OG PRÆSTATIONER

FREDERIK THUESEN

REBEKKA BILLE

MOGENS JIN PEDERSEN

KØBENHAVN 2017

SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

STYRING AF DEN KOMMUNALE BESKÆFTIGELSESIKTSATS
INSTRUMENTER, MOTIVATION OG PRÆSTATIONER

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen

Afdelingen for Beskæftigelse, Uddannelse og Inklusion

ISSN: 1396-1810

ISBN: 978-87-7119-438-8

e-ISBN: 978-87-7119-439-5

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Colourbox

Oplag: 100

Tryk: Rosendahls a/s

© 2017 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

INDHOLD

	FORORD	7
	SAMMENFATNING	9
1	INDLEDNING	21
	Baggrund	22
	Undersøgelsesspørgsmål og metode	23
	En styringsmodel med fokus på instrumenter	24
	Styring gennem viden, kapacitet, motivation og tillid	28
	Cases: Instrumenter, reformer og målgruppe	30
	Læsevejledning	32
2	SAGSBEHANDLERNES ERFARINGER OG PRAKSIS	35
	Viden om, erfaringer med og holdninger til styringsinstrumenter	36
	Vekselvirkning og forandringshastighed	47
	Forhold af betydning for styringsredskabernes virkning	51

	Handlemuligheder	56
	Opsamling	57
3	LEDERNES ERFARINGER OG PRAKSIS	61
	Viden om, holdninger til og erfaringer med styringsinstrumenter	61
	Vekselvirkning og forandringshastighed	77
	Forhold af betydning for styringsredskabernes virkning	80
	Handlemuligheder	83
	Opsamling	84
4	UDVALGSFORMÆNDENES ERFARINGER OG PRAKSIS	87
	Baggrund og erfaring	88
	Udvalgets opgaver og indflydelse	89
	Viden om, erfaringer med og holdninger til styringsredskaber	93
	Vekselvirkning og forandringshastighed	100
	Handlemuligheder	102
	Opsamling	103
5	SAGSBEHANDLERNES DAGLIGE PRAKSIS OG ERFARINGER	107
	Styringsinstrumenter og sagsbehandlerens daglige praksis	108
	Analyseresultater vedrørende daglig praksis	110
	Styringsinstrumenter og viden, kapacitet, motivation og tillid	116
	Analyseresultater vedrørende viden, kapacitet, motivation og tillid	117
	Opsamling	119
6	BORGERSYN, PRÆSTATIONSKOMPETENCER, BESLUTNINGER OG SKØN	123
	Styringsinstrumenter og sagsbehandlerens borgersyn og præstationer	124
	Analyseresultater	127

	Styringsinstrumenter og virkning på skøn og beslutninger	132
	Opsamling	136
7	BAGGRUNDSFORHOLD VEDRØRENDE SAGSBEHANDLERE, JOBCENTRE OG KOMMUNER	139
	Analysestrategi og design	140
	Sagsbehandlerforhold	142
	Organisationsforhold	144
	Kommunale forhold	146
	Opsamling	153
8	DATA OG METODER	157
	Interview med nøgleaktører	157
	Udvælgelse af kommuner	158
	Styringsredskaber og operationalisering	160
	Spørgeskemaundersøgelsen	164
	Variable fra spørgeskemaet	165
	Surveyeksperimenter	172
	Kontrolvariable	178
	Registerdata	179
	LITTERATUR	183
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2016	189

FORORD

Denne rapport handler om statslig styring af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne og disses jobcentre. Styring er de midler og aktiviteter, staten bringer i anvendelse for at dirigere – og støtte – kommunerne og jobcentrene i retning af at realisere beskæftigelsespolitikens målsætninger.

Baggrunden for rapporten er, at der er gennemført ganske mange reformer på beskæftigelsesområdet gennem de senere år. Det drejer sig fx om kontanthjælpsreformen, reformen af førtidspension og fleksjob, beskæftigelsesreformen samt reformen af kommunernes refusion. Disse reformer ændrer både på målsætninger for beskæftigelsesindsatsen, på de virkemidler, som sagsbehandlerne i jobcentrene kan tage i brug, og på statens styring af kommunerne. Reformerne introducerer bl.a. omfattende ny lovgivning, nye økonomiske incitamenter, ny organisering på jobcenterniveau samt nye IT-krav og -løsninger.

På den baggrund er der god grund til at undersøge, hvordan styringen og forskellige politikinstrumenter påvirker de kommunale jobcentre og deres ledere og medarbejdere samt de politikere, som sidder i de kommunale beskæftigelsesudvalg.

Professor Thomas Bredgaard fra Aalborg Universitet har læst og kommenteret rapporten. Vi takker for gode kommentarer. Vi takker også medlemmerne af undersøgelsens følgegruppe for nyttige kommentarer.

Følgegruppen bestod af lektor Bodil Damgaard fra Roskilde Universitet, Claus Brygger Jacobi, områdechef i Københavns Kommunes Socialforvaltning, Joachim Lynggaard Boll, chefkonsulent i Beskæftigelsesministeriet, Ditte Ehrenreich, kontorchef i STAR, og vicekontorchef Kristina Bendixen, Center for Vækst og Beskæftigelse, KL.

Rapporten er udfærdiget af seniorforsker og forskningsleder Frederik Thuesen, som også har været projektleder, og af videnskabelig assistent Rebekka Bille og forsker Mogens Jin Pedersen.

Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

København, maj 2017

AGI CSONKA

SAMMENFATNING

Staten søger gennem styring at sikre, at kommunerne gennemfører beskæftigelsespolitikens målsætninger i overensstemmelse med Folketingets intentioner. Styring er i denne sammenhæng de aktiviteter, hvorigennem staten forsøger at få den offentlige sektor i kommunerne, dvs. primært jobcentrene, til at realisere de politisk fastsatte mål med beskæftigelsesindsatsen. Til det formål bringer staten forskellige midler – styringsinstrumenter – i anvendelse. Styringsinstrumenter kan være lovgivning, økonomiske incitamenter, IT-løsninger, krav til organisering mv. Denne rapport handler om, hvordan vigtige statslige styringsinstrumenter på det beskæftigelsespolitiske område påvirker kommunerne.

STYRING SOM ET VIGTIGT EMNE

I Danmark har man over de senere år gennemført en lang række statslige reformer på beskæftigelsesområdet. Det drejer sig fx om reformen af førtidspension og fleksjob (2012), kontanthjælpsreformen (2013), sygedagpengereformen (2013), beskæftigelsesreformen vedrørende de forsikrede ledige (2014), refusionsreformen (2015) samt den nye lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv. (2014).

Alle disse reformer rummer mere eller mindre omfattende ændringer og justeringer af beskæftigelsesindsatsen med betydning for kommunerne og for deres jobcentre, ledere og medarbejdere – samt for de

ledige. Reformerne ændrer også på styringen af beskæftigelsesindsatsen – og dermed på det mix af styringsinstrumenter (lovgivning, økonomiske incitamenter, organisering, IT og dokumentationskrav mv.), som er rettet mod kommunernes indsats.

Der findes en forholdsvis omfattende international forskning i styring og i styringsinstrumenter. Ikke desto mindre ved vi faktisk ikke så meget om, hvordan forskellige instrumenter virker specifikt i beskæftigelsespolitikken og specifikt i en dansk kontekst. Der er altså et misforhold mellem vores viden om styring og den styring, som faktisk finder sted. Derfor er der god grund til at gennemføre en empirisk undersøgelse af, hvordan styring virker på beskæftigelsesområdet. Når vi taler om virkninger, drejer det sig om den statslige styrings påvirkning af handlinger, holdninger og vurderinger blandt lokalpolitikere i kommunerne og ledere og medarbejdere i jobcentre.

FORMÅL OG UNDERSØGELSESPØRGSMÅL

Formålet med nærværende undersøgelse har været at afdække virkninger af forskellige statslige styringsinstrumenter på kommunernes beskæftigelsesindsats i jobcentre. Styringsinstrumenter kan være lovgivning, økonomiske incitamenter, krav til organisering, digital vidensdeling (IT-løsninger) samt kontrol.¹

I undersøgelsen her har vi særligt sat fokus på betydningen af tre helt centrale styringsinstrumenter:

- *Regulering (lovgivning)* med konkret fokus på kontanthjælpsmodtageres ret til en helhedsorienteret sagsbehandling samt regler vedr. sanktionering.
- *Økonomiske incitamenter* med konkret fokus på refusionsreformen og puljemidler.
- *Digital vidensdeling* med konkret fokus på digital statslig dataindsamling og benchmarking (jobindsats.dk).

I kommunerne håndteres beskæftigelsesindsatsen på forskellige niveauer. Derfor har vi undersøgt virkningerne på fire forskellige målgrupper:

1. I et litteraturstudium af politiske styringsinstrumenter i beskæftigelsespolitikken, som er gennemført i tilknytning til nærværende undersøgelse, gennemgår vi virkninger af en mere omfattende række af styringsinstrumenter. Dette litteraturstudium afprøves i en separat rapport, se Thuesen & Bille (2017).

- Sagsbehandlere i jobcentre
- Mellemledere i jobcentre
- Jobcenterchefer
- Formænd for beskæftigelsesudvalg

Vi har interviewet alle fire grupper for at afdække deres handlinger, holdninger og vurderinger. Vi undersøger altså *ikke* beskæftigelsespolitikens effekter i forhold til borgerne.

Udover interview har vi lavet en spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlerne på kontanthjælps- og uddannelseshjælpsområdet for at opnå en viden med en højere grad af repræsentativitet ift. sagsbehandlere i Danmark.

Undersøgelsen sigter mod at besvare fire spørgsmål:

1. Hvordan virker udvalgte statslige styringsinstrumenter ind på den kommunale beskæftigelsesindsats, dvs. præstationer i form af primært handlinger, sekundært holdninger, i jobcentrene?
2. Er der forskelle i den måde, hvorpå forskellige styringsinstrumenter påvirker præstationer blandt ledere og sagsbehandlere i jobcentrene – og i givet fald hvilke?
3. Hvorledes understøtter eller modvirker forskellige styringsinstrumenter hinanden?
4. Hvilke barrierer findes der for, at styringsinstrumenterne kan komme til at virke mere hensigtsmæssigt? Hvilke handlemuligheder er der for at nedbryde eller mindske disse barrierer?

Det er værd at bemærke, at spørgsmål 1 sætter fokus på, *hvordan* forskellige styringsinstrumenter virker – ikke på virkninger af styringsinstrumenter i streng kausal forstand.

Man skal også holde sig for øje, at begreberne styring og implementering nok er beslægtede, men ikke identiske. *Implementering* betegner de processer, hvor igennem politiske målsætninger og lovgivning bliver omsat til praksis på lokalt niveau. *Styring* er dog beslægtet med implementering og forudsætter implementering for at virke.²

² Af denne årsag – at styring forudsætter implementering – har nærværende undersøgelse også afdækket nogle af sagsbehandlernes og ledernes erfaringer med udvalgte statslige initiativer til støtte for kommunernes implementering af lovgivning. Undersøgelsens resultater vedr. denne implementeringsstøtte afprøves og sammenfattes i kapitlerne vedr. sagsbehandlere (kap. 2) og ledere (kap. 3)

I det følgende gennemgår vi undersøgelsens resultater vedrørende styring.

VIRKNINGER

REGULERING (LOVGIVNING)

Lovgivning er et helt centralt instrument, når staten skal styre beskæftigelsesområdet. Her spiller lov om en aktiv beskæftigelsesindsats en vigtig rolle, men det gør også andre love, fx lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. Undersøgelsen har særligt sat fokus på aktivitetsparate kontanthjælpsmodtageres ret til en helhedsorienteret sagsbehandling samt til en koordinerende sagsbehandler. Vi har også sat fokus på regler vedr. rådighedsvurdering og sanktionering.

Undersøgelsen viser, at for sagsbehandlerne er lovgivning dét styringsinstrument, som har klart størst betydning for deres arbejde. De aktivitetsparate lediges ret til en helhedsorienteret indsats samt lovgivningens krav om rådighedsvurdering og sanktionering har stor indflydelse på sagsbehandlernes arbejde. Det skyldes dog ikke blot, at disse regler fremgår af loven. Det skyldes i høj grad også, at sagsbehandlerne overvejende er enige i intentionerne bag disse redskaber.

At lovregulering har betydning for sagsbehandlernes arbejde er også i overensstemmelse med nyere forskning i ”red tape” og ”green tape”. ”Green tape” betegner regler, der opleves som meningsfulde og hensigtsmæssige, mens ”red tape” betegner regler, der opleves som det modsatte. Denne nyere forskning viser, at lovregler, som markarbejderne finder meningsfulde og hensigtsmæssige, i højere grad efterleves og når deres mål, end regler, som ikke opleves som meningsfulde og hensigtsmæssige (se Thuesen & Bille, 2017).

Mellemlederne i jobcentre er – som sagsbehandlerne – i høj grad orienterede mod lovgivningens konkrete krav til indholdet af indsatsen. En del mellemledere håndterer selv konkrete sager og rådgiver samtidig deres medarbejdere om korrekt sagsbehandling i sværere sager, og deres arbejde fordrer derfor ofte meget konkret viden om den nyeste lovgivning.

Til gengæld har lovregulering i form af de specifikke regler, vi har undersøgt, væsentlig mindre betydning for det daglige arbejde blandt jobcenterchefer og formænd for beskæftigelsesudvalg. Selvom topledere er involverede i den organisatoriske tilrettelæggelse af den kommunale

beskæftigelsesindsats og dermed også forholder sig til ny lovgivning, så betragter de i høj grad denne form for lovregulering med direkte betydning for sagsbehandlingen som mellemlederne og sagsbehandlernes område. Det samme gælder udvalgsformændene, som dog også følger med i, om kommunens sagsbehandling giver anledning til klagesager ved Ankestyrelsen, dvs. klager over kommunens lovbaserede forvaltning og afgørelser med betydning for borgerne.

Adskillige udvalgsformænd giver udtryk for en generel kritik af den statslige styring på det beskæftigelsespolitiske område – herunder lovreguleringen. De oplever, at styringen er for detaljeret, så der er for lidt spillerum tilbage til politikere på kommunalt niveau. Det betyder også, at formandsposten i beskæftigelsesudvalget af nogle politikere opleves som mindre attraktiv. Det kan betragtes som et problem, der risikerer at svække den lokale forankring af beskæftigelsespolitikken.

ØKONOMISKE INCITAMENTER

Økonomiske incitament er et andet centralt styringsinstrument i beskæftigelsespolitikken. Vi valgte at sætte fokus på refusionsreformen, der i løbet af det første år en borger er ledig, fx på sygedagpenge eller kontanthjælp, aftrapper statens refusion af kommunernes udgifter til borgere ydelse fra 80 pct. til 20 pct. af udgiften til ydelsen. Refusionsreformen betyder altså, at kommunerne kan miste mange penge, hvis de ledige i kommunen er ledige gennem længere tid. Vi satte også fokus på puljemidler, som er midler kommuner kan søge – typisk til forskellige typer af udviklingsprojekter.

For jobcenterchefer er det klart økonomien, der har størst betydning for deres arbejde. Refusionsreformen er for dem central i tilrettelæggelsen af budgetter og af organiseringen af beskæftigelsesindsatsen. Flertallet af jobcenterchefer er endvidere overvejende positive over for refusionsreformen, men nogle er dog bekymrede for, hvilke konsekvenser reformen kan få for kommunens økonomi.

Flere af jobcentercheferne havde endvidere varierende erfaringer med at søge puljemidler. Her finder vi et skel mellem større og mindre kommuner, idet flere ledere fra små kommuner sagde, at de ikke havde ressourcer til at søge puljer.

Økonomi er også et meget vigtigt område for udvalgsformændene. Refusionsreformen har stor betydning for deres arbejde med overordnet strategi og økonomi på beskæftigelsesområdet. Deres rolle er at

fastlægge overordnede retningslinjer – de har ikke meget at gøre med det praktiske arbejde. Derfor er økonomi det vigtigste område for dem.

Økonomiske hensyn har også betydning for mellemlidernes arbejde – fx når de i nogle tilfælde skal foretage prioriteringer mellem forskellige typer virkemidler og tilbud til borgerne.

Hvad angår sagsbehandlerne, var økonomi, og i særdeleshed refusionsreformen, til gengæld et mere uklart baggrundsvilkår for deres arbejde. Man skal dog være varsom med at konkludere, at økonomiske incitamentter på kommunalt niveau ikke har betydning for sagsbehandlerne. Refusionsreformen var meget ny, da vi gennemførte vores kvalitative undersøgelse i starten af 2016. Derfor kan virkningerne meget vel være slået mere igennem senere i hele jobcenterorganisationen – og dermed også på sagsbehandlerens niveau.

DIGITAL VIDENSDELING

Digital vidensdeling er internetbaseret informationsudveksling om kommunernes aktiviteter og resultater på beskæftigelsesområdet. I Danmark finder digital vidensdeling først og fremmest sted med udgangspunkt i det fælles IT-baserede datagrundlag på beskæftigelsesområdet, som er data, der indsamles og formidles af STAR via jobindsats.dk. Disse data bruges bl.a. til benchmarking af kommunernes indsats.

Et redskab som jobindsats.dk har først og fremmest betydning for ledelsespraksis på det overordnede niveau. Det viser den kvalitative undersøgelse. Flertallet af jobcenterchefer lagde stor vægt på at følge med i tal for præstationer (altså forvaltningens produktion) og effekter (på borgerne). Til det formål henter de en del tal fra jobindsats.dk. Mange ledere trak dog primært tal fra deres egne fagsystemer, som de anså for mere pålidelige.

Udvalgsformændene beskrev også digital resultatmåling og benchmarking som et helt afgørende grundlag for at kunne lave politisk arbejde, følge kommunens resultater og udvikling samt lægge strategier og budgetter. Tal spiller en vigtig rolle for udvalgsformændene, og den vigtigste kilde til tallene er kommunens forvaltning (som bl.a. trækker på jobindsats.dk).

Mellemlidernes trak også tal fra jobindsats.dk samt fra egne fagsystemer. Mange mellemlidere fandt disse tal nyttige for at nå de resultater, de skulle nå. Det var dog også tydeligt, at lovgivningen og de øko-

nomiske rammer havde større betydning for denne faggruppes arbejde end information baseret på digital resultatmåling.

Sagsbehandlerne havde begrænsede erfaringer med tal fra jobindsats.dk. Den type tal var stort set alle sagsbehandlere blevet præsenteret for af ledelsen, men det var typisk ikke noget information, de tog særlig alvorligt. Vi kan ikke sige, om dette skyldes måden, hvorpå denne information blev præsenteret, eller om det skyldes, at sagsbehandlerne havde svært ved at bruge denne viden aktivt i deres daglige arbejde. Under alle omstændigheder tyder vores undersøgelse dog på, at hvis digital vidensdeling skal have større betydning for sagsbehandlerne, så skal denne viden – enten fra centralt hold eller af kommunerne selv – formidles bedre til sagsbehandlerne og forankres bedre i deres daglige arbejde. Digital vidensdeling fremstår altså som et stærkt styringsinstrument i forhold til udvalgsformænd, jobcenterchefer og mellemlederes arbejde og prioriteringer. Her er opdaterede tal fra statslige og egne IT-systemer meget brugt. Redskabet fremstår som mindre stærkt i forhold til sagsbehandlerne.

Det skal dog påpeges, at vi her alene har spurgt til brugen af tal fra jobindsats.dk. Der findes imidlertid en række andre digitale styringsredskaber, fx borgernes brug af jobnet.dk, selvbooking af møder mv., der også har betydning for forvaltningens præstationer. Men de bliver altså ikke behandlet i rapporten.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER

Overordnet viser vores undersøgelse altså, at der er forskel på, hvordan de forskellige styringsinstrumenter påvirker hhv. sagsbehandlere, mellemledere, jobcenterchefer og udvalgsformænd. På baggrund af vores interview og spørgeskemaundersøgelsen har vi dog også identificeret en række opmærksomhedspunkter i forhold til styring af de lokale beskæftigelsesindsatser.

PÅMINDELSER

På baggrund af et indlejret eksperiment i spørgeskemaet kan vi dokumentere, at *påmindelser* om konkrete lovgivningsbestemmelser påvirker sagsbehandlerne skøn. Den eksisterende litteratur vedrørende virkninger af lovgivning har i meget ringe grad identificeret kausale effekter, men her bidrager vores undersøgelse med ny viden med relevans for praksis. Påmindelser om konkret lovgivning får sagsbehandlerne til i hø-

jere grad at handle i henhold til loven. Denne viden er i særdeleshed relevant, når den lovgivning, som skal styre sagsbehandlerne, er kompleks – som den er på beskæftigelsesområdet.

MOTIVATION

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen kan vi konstatere, at positive erfaringer med refusionsreformen hænger sammen med en højere grad af offentlig service-motivation, dvs. motivation for at gøre noget godt for samfundet. En mulig fortolkning af resultatet er, at nogle sagsbehandlere, der er kendetegnede ved en vis grad af idealisme, har en overbevisning om, at refusionsreformen er funktionel og har en god virkning på borgernes ledighed og velfærd.

TILLID

En del sagsbehandlere og nogle ledere gav i den kvalitative undersøgelse udtryk for, at de oplever, at man fra statens side har for lidt tillid til, at kommunerne og sagsbehandlerne efterlever den statslige styring og implementerer beskæftigelsesindsatsen, som de skal. De gav heller ikke selv udtryk for en høj grad af tillid til landspolitikernes forståelse for de problemer, der knytter sig til at få udsatte ledige i beskæftigelse. Ikke desto mindre gav de fleste af disse sagsbehandlere udtryk for, at de følger lovgivningen, som de skal.

Enkelte sagsbehandlere – som ikke er repræsentative for flertallet – gav dog udtryk for en endog meget ringe grad af tillid til den statslige styring og regulering på beskæftigelsesområdet. De samme sagsbehandlere påpegede også, at fordi lovgivningen ofte er meget kompleks, og IT-systemerne ikke altid fungerer, når lovgivningen implementeres, så har man som sagsbehandler en del muligheder for at håndtere sager, som man selv finder mest hensigtsmæssigt – uden hensyn til lovgivningens intentioner. Blandt disse sagsbehandlere hang en meget begrænset tillid til statslig styring altså sammen med begrænset vilje til at følge denne styring.

I den repræsentative spørgeskemaundersøgelse fandt vi desuden, at sagsbehandlerne har markant større tillid til både deres egen kommunalbestyrelse og til STAR end til Folketinget, Beskæftigelsesministeriet, de politiske partier og regeringen – sidstnævnte fik den laveste tillidsscore. Spørgeskemaundersøgelsen viste dog ingen signifikant sammenhæng mellem sagsbehandlernes erfaringer med de tre styringsinstrumenter og

deres tillid til statslige myndigheder. Det bestyrker, at selvom sagsbehandlerne ikke har en høj grad af tillid til alle de statslige institutioner, som er opdragsgivere til beskæftigelsesindsatsen, så er de alligevel, fortrinsvis, loyale over for denne indsats.

SAMSPIL MELLEMLYRINGSINSTRUMENTER

Den kvalitative undersøgelse viser, at sagsbehandlerne er delte i synet på, om styringsinstrumenterne understøtter hinanden. Cirka halvdelen af sagsbehandlerne oplevede, at der er dele af den lovbaserede og den økonomiske styring af kommunerne, som strider mod hinanden. Det drejer sig særligt om forholdet mellem helhedsorientering, sagsbehandling og stramme økonomiske rammer og stram styring af kommunernes økonomi. Enkelte sagsbehandlere pegede også på modstrid mellem kravene til rådighedsvurdering og sanktionering på den ene side og en helhedsorienteret tilgang til de ledige på den anden.

Enkelte mellemledere pegede på samme dilemma vedrørende helhedsorientering og økonomisk styring. Overordnet syntes flertallet af mellemledere og jobcenterchefer dog, at de konkrete styringsredskaber og de seneste reformer på beskæftigelsesområdet generelt er gensidigt understøttende. Flere af lederne gav også udtryk for, at de synes, at det var rigtigt at styre efter resultaterne, som refusionsreformen lægger op til. I forlængelse heraf var der dog også nogle, som efterspurgte, at staten skruede tilsvarende ned for aktivitets- og detailregulering.

Der var også enkelte ledere, som pegede på det, som de opfattede som manglende samklang mellem dele af lovgivningen på beskæftigelsesområdet og dele af lovgivningen vedrørende børn og familie. De så gerne, at man også indskrev beskæftigelsesforvaltningens koordinerende sagsbehandlerfunktion i lovgivning vedrørende andre dele af socialforvaltningen. De pegede på, at der kunne være situationer, hvor jobcentrets sagsbehandling og den kommunale social- og familieforvaltnings sagsbehandling vedrørende familie og børn trak i hver sin retning. Det, mente de, kunne afhjælpes, hvis jobcentrets sagsbehandler var koordinerende, også i forhold til andre dele af forvaltningen.

FORANDRINGSFASTHED

Som tidligere påpeget er der de senere år gennemført ganske mange reformer på beskæftigelsesområdet. Adskillige sagsbehandlere peger på, at den høje forandringsfasthed på beskæftigelsesområdet er problematisk

og besværliggør deres arbejde. Andre mente, at det er et vilkår ved at arbejde i et jobcenter. Flere ledere fremhævede også, at de fandt forandringshastigheden høj. Nogle af dem påpegede en vis reformtræthed blandt deres medarbejdere. Resultater fra vores spørgeskemaundersøgelse underbygger dette resultat. Sagsbehandlerne var således overvejende enige i, at hyppige lovændringer og reformer på beskæftigelsesområdet virker hæmmende for deres arbejde.

Det viser sig imidlertid også, at sagsbehandlere, der i særlig grad oplever, at hyppige lovændringer/reformer virker hæmmende for deres arbejde, også er kendetegnede ved lavere oplevede evner til at udføre deres arbejde godt (præstationskompetencer). Man skal være opmærksom på, at der kan være tale om omvendt kausalitet her, dvs. at sagsbehandlere, der finder deres arbejde tungt at udføre, også er mere tilbøjelige til at finde hyppige lovændringer besværlige. Ikke desto mindre er sammenhængen værd at bemærke – og vigtig at medtænke i styringen på beskæftigelsesområdet.

Både ledere og medarbejder mener, at et af de væsentligste problemer i forhold til forandringshastighed og lovmæssig kompleksitet er, at IT-understøttelsen ikke altid fungerer og følger med nye tiltag. Flere ledere pegede på, at det er et problem ved reformer, at IT-understøttelsen er mangelfuld, og at bekendtgørelser og vejledninger i forbindelse med nye tiltag er forsinkede. For flere ledere er det således ikke en høj forandringshastighed i sig selv, der er et problem, men manglende medfølgende IT, bekendtgørelser og vejledninger.

Det er også værd at bemærke, at udvalgsformændene mener, at de senere års reformer og tilhørende styringsredskaber generelt er gensidigt understøttende. Men nogle af disse havde alligevel den kritik, at de gode intentioner i reformerne modarbejdes af høj forandringshastighed, detailstyring og stor lovgivningsmæssig kompleksitet. Det er værd at bemærke her, at Rigsrevisionen (2016) i en rapport fra marts 2016 kritiserede Beskæftigelsesministeriets støtte til kommunernes implementering af en række af de senere års reformer. Rapporten kritiserede særligt manglende rettidige bekendtgørelser og vejledninger samt mangelfuld IT-understøttelse.

PERSPEKTIVER

Hovedresultatet i nærværende undersøgelse er, at styringsinstrumenter gør deres virkning forskelligt på forskellige niveauer i den kommunale

jobcenterorganisation. Lovgivning er et centralt styringsredskab, særligt i forhold til sagsbehandlere og mellemledere. Det har til gengæld væsentligt mindre betydning for topledere og udvalgsformænd i deres prioriteringer i det daglige arbejde. For topledelsen er det økonomien, som er i fokus, og hvordan kommunens økonomi påvirkes af forskellige statslige økonomiske incitamenter, fx refusionsreformen. Digital vidensdeling (resultatmåling og benchmarking) er dog også et vigtigt styringsredskab for ledelsen og beskæftigelsesudvalgsformænd. Udvalgsformændene ser digital resultatmåling og benchmarking som et vigtigt grundlag for at kunne lave politisk arbejde.

En vigtig pointe fra undersøgelsen er også, at styring (og implementering) tager tid. Adskillige sagsbehandlere, ledere og udvalgsformænd efterspørger større tålmodighed i forhold til at lade reformerne virke og observere effekterne, før nye initiativer iværksættes. Ændring af arbejdsgange, organisationsstrukturer og praksis er tidskrævende processer. Det tager tid at opbygge kapacitet til at realisere nye initiativer.

Velfungerende IT og digital vidensdeling er en vigtig del af styringen af beskæftigelsessystemet i dag og et vigtigt bidrag til forvaltningens kapacitet. Men både sagsbehandlere og ledere oplever, at der er problemer med forskellige statslige IT-systemer. Når der kommer ny lovgivning, er de brugergrænseflader mv., som sagsbehandlerne skal bruge for fx at kunne kategorisere de ledige på en ny måde, ofte ikke på plads. Det kan være en hindring for, at ledere og sagsbehandlere kan lave deres arbejde.

Hvis reforminitiativer skal nå deres mål, er det vigtigt, at der er et tilstrækkeligt højt vidensniveau i forvaltningen om både mål og midler. Vores undersøgelse viser, at der er en sammenhæng mellem positive erfaringer med flere af de undersøgte styringsinstrumenter og et højere vidensniveau blandt sagsbehandlerne. Viden blandt sagsbehandlerne, fx om ny lovgivning, er altså en af forudsætningerne for, at styringen kan virke. Flere sagsbehandlere og ledere efterspørger bedre vejledninger til ny lovgivning. De efterspørger også, at bekendtgørelserne er klar, senest når lovgivningen skal træde i kraft.

Viden er en forudsætning for styring, og personbåret kommunikation og vidensdeling er en vigtig del af styringsrelationen. Det er et element i styringen, som kan styrke dens muligheder for at nå sine mål. Mange sagsbehandlere bruger ikke jobindsats.dk. De var til gengæld sær-

deles interesserede i at have en ressourceperson i jobcentret, som de kunne spørge, når de havde tvivlsspørgsmål vedrørende lovgivning.

Kompleks lovgivning skaber potentielt uklarhed blandt ledere og sagsbehandlere om den rette fortolkning, og dette kan igen hæmme styring. Flere ledere giver udtryk for, at det ville være hensigtsmæssigt, hvis beskæftigelseslovgivningen kunne simplificeres, og hvis de skulle bruge mindre tid og dermed færre ressourcer på dokumentation. Denne barriere vedrører også forvaltningens kapacitet. Hvis der er tvivl om den rette fortolkning af lovgivningen, risikerer det også at påvirke forvaltningens evne (kapacitet) til at træffe de rigtige afgørelser.

Medarbejdernes motivation spiller en central rolle for styringen. Vores undersøgelse peger i retning af, at motivation og til en vis grad oplevelsen af tillid har betydning for, at ledere og medarbejdere loyalt arbejder for at realisere beskæftigelsespolitikens målsætninger. Dette understøttes af internationale forskningsresultater. Både en del ledere og sagsbehandlere efterspørger, at man lytter mere til praktikerne for at få en mere virkelighedsnær opfattelse af de udfordringer, jobcentrene og de ledige står overfor. Flere ledere argumenterer også for, at det ville lette deres arbejde, hvis man fra statslig hånd i større grad udviste tillid til, at kommunerne selv kan definere indholdet af en virkningsfuld indsats.

I forhold til økonomiske incitamenter peger undersøgelsen på, at puljer som styringsredskab bør anvendes og udbydes med omtanke, så alle kommuner potentielt kan få del i dem. Vores undersøgelse peger på, at puljer kan være tidskrævende og besværlige at søge, særligt for små kommuner. De kan dog stadig være et nyttigt styringsredskab ift. udvikling af beskæftigelsesindsatsen – og dermed til udvikling af kapacitet til at realisere nye målsætninger.

METODER OG DATA

Undersøgelsen bygger på kvalitative interview og en spørgeskemaundersøgelse, koblet til registerdata. Vi har foretaget 32 kvalitative interview med i alt 42 sagsbehandlere, mellemledere, jobcenterchefer (og to beskæftigelsesdirektører) samt formænd for kommunale beskæftigelsesudvalg fra otte forskellige, strategisk udvalgte, kommuner. Endvidere har vi gennemført en spørgeskemaundersøgelse, rettet mod sagsbehandlere på uddannelseshjælps- og kontanthjælpsområdet. Vi opnåede 579 svar fra sagsbehandlere i 60 kommuner og dermed en svarprocent på 43 pct.

INDLEDNING

Denne rapport handler om virkninger af statslig styring af beskæftigelsespolitikken i relation til kommunerne. Styring kan her defineres som virkemidler og aktiviteter, hvor offentlige myndigheder (staten) igennem styringsinstrumenter forsøger at få den offentlige sektor (i kommunerne) til at realisere et eller flere mål for den offentlige sektors virksomhed (Jacobsen & Jakobsen, 2014, s. 54). Styring er dermed noget andet end implementering, der betegner de processer, hvorigennem politiske målsætninger og lovgivning omsættes til praksis og resultater på lokalt niveau (Winter & Nielsen, 2008).

Rapporten stiller skarpt på, hvordan forskellige styringsinstrumenter virker i samspillet mellem staten og kommunerne. Styringsinstrumenter er politisk-administrative virkemidler, der enten forud (ex ante) eller efterfølgende (ex post) har til hensigt at dirigere beskæftigelsesindsatsen i en bestemt retning med henblik på at opnå bestemte, politisk fastsatte, mål.

Hvad angår instrumenttyper, kan man skelne mellem *regulering* i form af love og regler, økonomiske *incitament*er, *organisering*, *dialog* og *digital vidensdeling* samt *kontrol*.³ I nærværende undersøgelse sætter vi særligt fokus på virkninger af regulering, incitament er samt dialog og digital vi-

3. Se tabel 8.3. i kap.8 for en oversigt over disse typer af styringsinstrumenter og eksempler herpå fra beskæftigelsespolitikken.

densdeling (se også tabel 1.1. nedenfor). Vi fravalgte at undersøge virkninger af *organisering* som statsligt styringsinstrument, idet organisering som styringsinstrument kan være vanskeligt at skelne fra kommunernes egen måde at organisere beskæftigelsesindsatsen på. Vi undersøger heller ikke *kontrol* som styringsredskab. Kontrol virker typisk ved, at en ekstern institution, fx Ankestyrelsen, efter at en juridisk afgørelse er truffet, vurderer, om den er korrekt. Virkninger på praksis slår derfor igennem endnu senere, og det gør dem vanskelige at undersøge.

Rapporten afdækker således, hvordan forskellige statslige styringsinstrumenter virker ind på kommunernes beskæftigelsesindsats i jobcentrene. Virkninger på jobcentrene refererer her til *præstationer*, som vi primært forstår som lederes og medarbejderes arbejdsrelaterede *handlinger og øvrig praksis*. Sekundært undersøger vi virkningerne i relation til ledernes og medarbejdernes arbejdsrelaterede *holdninger og vurderinger*.

BAGGRUND

Selvom der findes en forholdsvis omfattende international forskning i ”policy-instrumenter” (Bemelmans-Videc, Rist & Vedung, 1998; Hood & Margetts, 2007; Jacobsen & Jakobsen, 2014; Jordan, Wurzel & Zito, 2005; Lascoumes & Le Gales, 2007; Salamon, 2002), ved vi ikke så meget om, hvordan forskellige instrumenter virker specifikt i beskæftigelsespolitikken og specifikt i en dansk kontekst. En dansk undersøgelse af de *økonomiske instrumenter* i styringen af beskæftigelsespolitikken fra 2010 pegede på, at ”tre styringsredskaber for alvor påvirker kommunernes beskæftigelsesindsats, nemlig rettidighed, refusionsbortfald for sygedagpenge efter 52 ugers sygdom og differentieringen af refusion for aktive og passive perioder. Andre redskaber spiller en mere begrænset rolle” (Slotsholm, Svarer & Rosholm, 2010, s. 19). Rapporten pegede endvidere på, at andre redskaber dog også kan have betydning – særligt styring via revision, der virker sammen med økonomiske incitamenter, mens styring via beskæftigelsesregionen, via benchmarking og via ministermål er mindre virkningsfulde styringsinstrumenter (2010, s. 53-56).

Overordnet set konkluderede rapporten fra Slotsholm, Svarer & Rosholm (2010), at statens økonomiske styringsinstrumenter rent faktisk virker på kommunernes beskæftigelsesindsats. Men rapporten pegede også på, at der er så mange styringsinstrumenter i spil, at de til tider står i

vejen for hinanden (2010, s. 21), samt at kommunerne ikke ser en ”direkte kobling mellem disse proceskrav og en hurtigere vej til beskæftigelse for borgerne” (2010, s. 18). Derfor pegede rapporten også på, at der er behov for at optimere og forenkle styringssystemet. Sammen med kritik fra kommunerne af, at de brugte mange ressourcer på at indrapportere rettidighed af afholdelse af samtaler, bidrog denne konklusion formodentlig til, at strafrefusion for manglende rettidig aktivering af ledige blev suspenderet fra 1. januar 2013.⁴

UNDERSØGELSESPØRGSMÅL OG METODE

Selvom vi altså ved noget om virkningen af de økonomiske instrumenter i beskæftigelsespolitikken, så er vores viden om de andre instrumenter og deres virkninger på jobcentrenes arbejde med forskellige målgrupper (fx svage og stærke ledige) fortsat begrænset. Undersøgelsen sigter på den baggrund mod at besvare følgende fire spørgsmål:

1. *Virkninger*: Hvordan virker udvalgte statslige styringsinstrumenter ind på den kommunale beskæftigelsesindsats, dvs. på præstationer i jobcentrene i form af primært handlinger, sekundært holdninger?
2. *Forskelle*: Er der forskelle i den måde, hvorpå forskellige styringsinstrumenter påvirker præstationer blandt ledere og sagsbehandlere i jobcentrene – og i givet fald hvilke?
3. *Vekselvirkning*: Hvorledes understøtter eller modvirker forskellige styringsinstrumenter hinanden?
 - 3.1. Dette undersøges både i forhold til de tilfælde, hvor flere forskellige styringsinstrumenter sigter mod at fremme realiseringen af den samme politiske målsætning, og i forhold til de tilfælde, hvor de ikke retter sig mod den samme målsætning, men alligevel påvirker hinanden.
 - 3.2. Som del af undersøgelsesspørgsmål 3 vil vi også undersøge jobcentrenes reaktion, hvis de udsættes for mange forskellige reform-/lovinitiativer over kort tid med tilhørende (vekselvirkende/overlappende) styringsinstrumenter.

4. Se fx høringssvar til lovforslaget om at suspendere strafrefusionen, <http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/144/bilag/1/1170936.pdf>.

4. *Barrierer og handlemuligheder*: Er det muligt at identificere nogle barrierer for, at styringsinstrumenterne kan komme til at virke mere hensigtsmæssigt – og i givet fald hvilke barrierer? Hvilke handlemuligheder eksisterer i forhold til at overkomme eller mindske disse barrierer?

Med henblik på at besvare disse spørgsmål benytter undersøgelsen sig af metodetriangulering: Et litteraturstudium (som afrapporteres i en separat rapport),⁵ kvalitative interview med medarbejdere, ledere og formænd for kommunale beskæftigelsesudvalg fra otte forskellige kommuner samt en spørgeskemaundersøgelse, rettet mod sagsbehandlere på uddannelseshjælps- og kontanthjælpsområdet i alle landets kommuner. Til spørgeskemaundersøgelsen kobledede vi også registerdata. Undersøgelsens cases, datagrundlag og metoder er nærmere beskrevet i kapitel 8.

EN STYRINGSMODEL MED FOKUS PÅ INSTRUMENTER

Styring af beskæftigelsespolitik er beslægtet med spørgsmålet om implementering af beskæftigelsespolitik – om end implementering i højere grad sætter fokus på de processer, der fører til realisering af politiske mål i lokal praksis. På baggrund af slægtskabet med implementering lægger nærværende undersøgelse op til at undersøge forskellige policy-instrumenters virkninger med inspiration bl.a. fra Søren C. Winters integrerede implementeringsmodel (Winter, 2011; Winter & Nielsen, 2008), der er anvendt i en række videnskabelige artikler og udredningsrapporter (Beer m.fl., 2008; Thuesen m.fl., 2009). Modellen integrerer en række af de væsentligste faktorer, der, ifølge den internationale implementeringslitteratur, påvirker implementeringen af offentlig politik, i en samlet model. Figur 1.1 gengiver en styringsmodel, der er inspireret af Winters model, men som i højere grad end denne sætter fokus på styringsinstrumenter.

De *afhængige variable* i modellen omfatter for det første *præstationer* (som defineret ovenfor). Præstationers overensstemmelse med de politiske målsætninger kan opgøres i form af en implementeringsgrad (et andet udtryk herfor er fidelitet, se Fixsen m.fl., 2005). Implementeringsgrad

5. Se Thuesen, F. & R. Bille (2017): *Politiske styringsinstrumenter i beskæftigelsesindsatsen. Et litteraturstudium*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd: København. Under udgivelse.

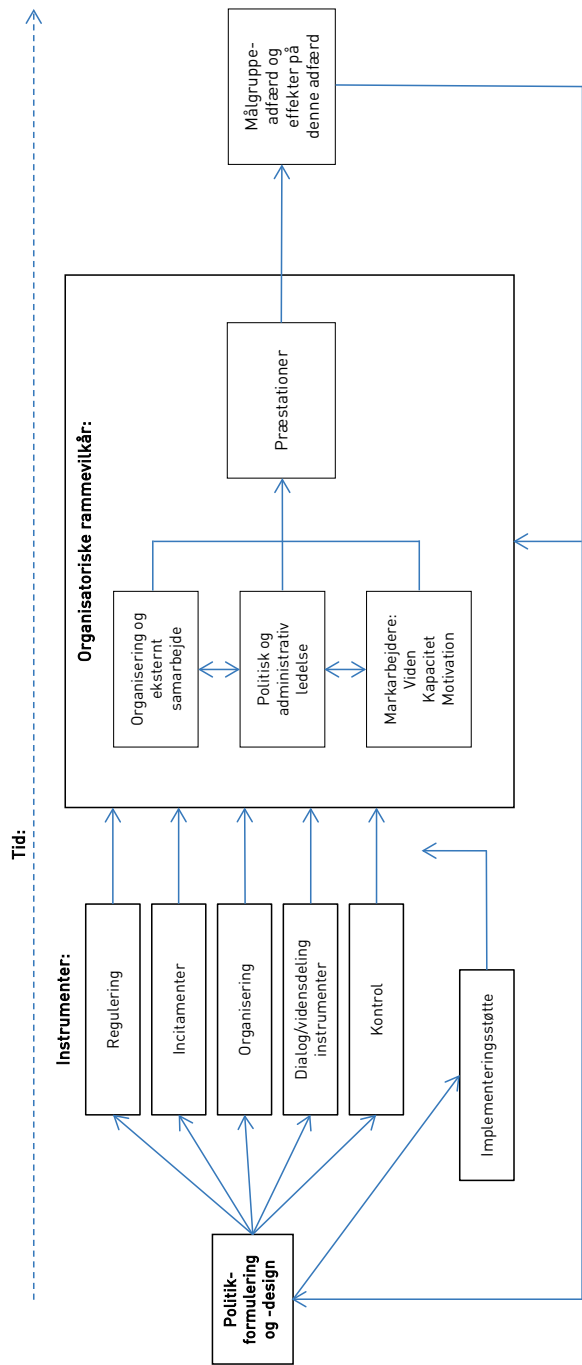
måles ved at sammenligne adfærd i forvaltningen, her typisk sagsbehandlernes arbejde i jobcentrene, med de mål og intentioner vedrørende aktørernes adfærd, der er opstillet i den politiske beslutning, der skal implementeres. Det kan fx dreje sig om kontanthjælpsreformen fra 2013 eller beskæftigelsesreformen fra juni 2014. Forskning viser, at der ofte er betydelige forskelle i præstationer mellem forskellige lokale organisationer og mellem markarbejdere indbyrdes (May & Winter, 2009).

Modellens anden afhængige variabel er *effekter* på målgruppernes adfærd eller situation. Ofte ligger der den implicitte antagelse bag en lov/politisk beslutning/indsats, at en loyal implementering af indsatsen vil føre til de ønskede effekter på målgruppen. Dette afhænger dog, som ovenfor påpeget, bl.a. af virkningen af de instrumenter, der indgår i implementeringen af lovgivningen/den politiske beslutning/indsatsen. Fokus i nærværende undersøgelse vil være på forskellige styringsinstrumenters indvirkning på præstationer blandt ledere og medarbejdere i jobcentrene – ikke på effekter på målgruppen af borgere. Når effekterne alligevel er medtaget i modellen, skyldes det, at der kan være feedbackmekanismer, hvor effekter (eller troen på effekter) påvirker præstationerne.

Hvad angår styringsmodellens *forklarende variable*, fokuserer modellen for det første på de *politiske målsætninger og politikdesignet*. Dette består af de mål, der opstilles, både for indsatsaktiviteter og for effekter i forhold til målgrupperne, samt de midler, der foreskrives.

FIGUR 1.1

Styringsmodel med fokus på politikinstrumenter.



Styringsinstrumenter indgår dermed i politikdesignet, men illustreres særskilt i modellen for at understrege, at et politikdesign kan betjene sig af en eller flere forskellige instrumenttyper.

For det andet påvirkes mål, instrumenter, præstationer og resultater af den organisatoriske kontekst, de er tiltænkt at indvirke på. Politisk-administrativ styring udfordres af de mange forskellige aktører og beslutningspunkter, der kan påvirke implementeringsprocessen (Pressman & Wildavsky, 1973). Aktørernes forskellige mål, interesser og kerneopgaver giver ofte forskellige perspektiver på prioriteringen af opgaver og deres tidshorizont, som udfordrer en koordineret opgaveløsning (Beer m.fl., 2008; May & Winter, 2009). I mange tilfælde er det derfor vigtigt at belyse involveringen af forskellige aktører i styringsprocessen og kvaliteten af samarbejdet mellem de involverede parter. I nærværende analyse fokuserer vi primært på den jobcenterinterne organisering af beskæftigelsesindsatsen.

I jobcentrenes interne organisatoriske set-up spiller *markarbejderne* eller *frontpersonalet*, dvs. sagsbehandlere i jobcentrene, en afgørende rolle som mål for styring og som centrale udførende aktører i den kommunale beskæftigelsesindsats. De har direkte kontakt med borgerne i udførelsen af deres job. Markarbejdere har også typisk et betydeligt skøn i udførelsen af deres arbejde. Det betyder, at såvel deres kapacitet i form af ressourcer (bemanning) og evner (herunder viden) som deres motivation har stor betydning for deres adfærd og deres respons på forskellige politiske målsætninger og styringsinitiativer (May & Winter, 2009; Fixen, 2005).

På denne baggrund bliver også *ledelsen af markarbejderne* meget vigtig. Lederne kan påvirke markarbejderne ved at formulere tydelige mål, bakke disse mål op med tydelige signaler og forventninger til personalet og til ændringer i målgruppernes situation, samt sørge for at rekruttere og efteruddanne gode medarbejdere til indsatsen. Ledelsen spiller i det hele taget en meget vigtig rolle i forhold til at organisere arbejdet og motivere medarbejderne (Thuesen, 2010).

Pilen foroven i figuren illustrerer, at hele processen, dvs. styring og efterfølgende implementering, tager tid. Der findes ikke megen forskningslitteratur om, hvor lang tid styring tager. I implementeringslitteraturen er man dog opmærksom på, at implementering af reformer og ny lovgivning typisk er en proces, der forløber over flere, og i nogle tilfælde ganske mange, år (Winter & Nielsen, 2008, s. 26-27).

STYRING GENNEM VIDEN, KAPACITET, MOTIVATION OG TILLID

Forskning tyder på, at de styringsinstrumenter, som markarbejdere udsættes for, har indflydelse på deres arbejdsmotivation og derigennem for deres præstationer (Andersen m.fl., 2010; Jacobsen, Hvitved & Andersen, 2014). Nogle styringsinstrumenter, fx instrumenter, der sigter mod detaljstyring af arbejdsprocesser ved hjælp af meget præcise regelforskrifter eller økonomiske incitamenter, rettet mod den enkelte medarbejder, risikerer at svække markarbejdernes personlige (indre) motivation med potentielt dårligere præstationer til følge (såkaldt "crowding out") (Frey, 1994). I nogle tilfælde kan styringsinstrumenter dog også styrke den indre arbejdsmotivation, særligt hvis der er overensstemmelse mellem de målsætninger, som ligger bag instrumentet på den ene side, og medarbejdernes personlige holdninger til og mål med deres arbejde på den anden (såkaldt "crowding in") (Frey, 1994). Det sker særligt, hvis medarbejderne oplever, at styringen understøtter deres holdninger og arbejde.

Den politologiske styrings- og implementeringslitteratur peger også på, at det er afgørende for implementering af et sæt politiske målsætninger, at den forvaltning, der skal gøre politiske målsætninger til virkelighed, er kendetegnet ved tre ting:

1. Besiddelse af relevant viden
2. Kapacitet
3. Commitment (motivation).

Dette kan skabes via (ad 1) klar signalering af og information om disse målsætninger og høje forventninger og baggrunden for dem, via (ad 2) kapacitetsopbygning med finansiering, uddannelse og efteruddannelse og via (ad 3) skabelse af commitment i forhold til de politiske målsætninger blandt ledere og medarbejdere (May, 2012).

Flere danske implementeringsforskere konkluderer i forhold til en større analyse af implementeringen af Anders Fogh Rasmussen-regeringens reform "Flere i arbejde" fra 2003, at *commitment* betyder overordentlig meget i forhold til implementeringen af beskæftigelsespolitiske reformer i kommunerne (Beer m.fl., 2008). At skabe dette *commitment* "kræver en særlig indsats i forhold til kommunerne, når der er tale om en statsligt initieret politik" (Winter & Nielsen, 2008). Commitment

kan fremmes via fx offentlighed omkring målene, involvering af interessent-grupper som ”vaghunde”, sanktioner for ikke at efterleve politikens krav, deling af implementeringsudgifterne og skabelse af andre incitamenter.

Ovennævnte teorier og tidligere undersøgelser er relevante i forhold til jobcenterledere og medarbejdere, idet den statslige beskæftigelsespolitik opererer med styringsinstrumenter, der (ad 1) skal *dele information og skabe viden* om de politiske målsætninger og betingelserne for at realisere dem (fx via digitale værktøjer, arbejdsmarkedsstatistik mv.), (ad 2) skal fremme *kapaciteten* til at realisere dem (fx via uddannelse og efteruddannelse til jobcentermedarbejdere) samt (ad 3) skal *stimulere motivationen* (commitment) til engageret at gøre dette (fx ved hjælp af økonomiske incitamenter på kommuneniveau eller ved, via dialog med interessenter, at forsøge at forankre politikken lokalt). Rapporten har derfor også fokus på de processer blandt jobcenterledere og -medarbejdere, som fremmer: a) deres viden, b) deres kapacitet samt c) deres motivation (commitment) i forhold til at implementere de beskæftigelsespolitiske målsætninger.

Hvad angår tillid, så argumenterer den svenske forvaltningsforsker Bo Rothstein (2012) for, at borgernes tillid til offentlige institutioner fremmer disse institutioners evne til at fungere efter hensigten. Markarbejdere er også borgere, samtidig med at de er medarbejdere i den offentlige forvaltning. Vi mener derfor, at det er berettiget at overføre Rothsteins generelle antagelse til de markarbejdere, som arbejder i jobcentrene. Derfor antager vi, at et højere niveau af tillid blandt sagsbehandlere til styrende statslige institutioner vil hænge sammen med deres positive erfaringer med forskellige styringsinstrumenter.

FORVENTNINGER

På baggrund af ovenstående styringsmodel (figur 1.1.) samt eksisterende teori og forskning havde vi en række forventninger. Vi forventede overordnet, at alle styringsinstrumenter ville have en eller anden grad af betydning for jobcentrenes præstationer. Vi forventede, at særligt lovgivning og økonomiske incitamenter ville have en betydning for jobcentrene og præstationer (handlinger og holdninger) blandt deres ledere og medarbejdere. Forskning peger – særligt hvad angår økonomiske incitamenter – på, at disse kan styre en forvaltning i retning af det, som man fra de styrendes side intenderer. Hvad angår digital vidensdeling, havde vi også

en forventning om svage intenderede virkninger af dette styringsredskab (se Thuesen & Bille, 2017).

Endvidere forventede vi, at (mere) viden, kapacitet og motivation ville have gavnlig betydning for sagsbehandlingernes præstationer i forlængelse af forskellige styringsinstrumenter. Vi havde også en forventning om, at institutionel tillid blandt medarbejdere kunne have betydning for deres adfærd og præstationer, når de blev udsat for forskellige typer af styring. Institutionel tillid betegner her sagsbehandlingernes tillid til de institutioner, som de enten selv er dele af (kommunerne), eller som påvirker dem gennem styring (Folketinget, politikerne og andre relevante statslige institutioner). Vi forventede her, at et højere niveau af tillid ville føre til en højere grad af præstationer i overensstemmelse med styringsintentioner.

IMPLEMENTERING OG IMPLEMENTERINGSGREB

Som del af styringsproblematikken sætter undersøgelsen også fokus på jobcenterledernes og medarbejdernes holdninger til og erfaringer med implementeringsfremmende aktiviteter, som af STAR betegnes som ”implementeringsgreb”: fx kompetenceudvikling af medarbejdere, implementeringsteams, tjeklister til inspiration, webguider, netværk, puljer, monitorering, reorganisering (se STAR, 2016, s. 11-12). Vi sætter kun fokus på implementeringsgreb, som også kan ses som statslige styringsinstrumenter. Af disse ser vi kun på et udvalg i form af håndbøger og vejledninger, netværk og konferencer samt tjeklister, som vi placerer under styringsinstrumentet ”dialog og digital vidensdeling”. Det skal påpeges, at der findes mange flere implementeringsunderstøttende aktiviteter end dem, vi ser på her. Denne afdækning af holdninger og erfaringer af-rapporteres i de kapitler, som bygger på kvalitative interview med ledere og medarbejdere (kapitel 2 og 3).

CASES: INSTRUMENTER, REFORMER OG MÅLGRUPPE

Som påpeget ovenfor sætter vi i undersøgelsen fokus på tre styringsinstrumenter, som er henholdsvis lovgivning, økonomiske incitamenter samt dialog og digital vidensdeling. Empirisk undersøger vi gennem konkrete eksempler (proxies) på disse styringsinstrumenter, hvordan de virker (se tabel 1.1., se også kapitel 8). Vi har altså spurgt kommunalpoli-

tikere, ledere og medarbejdere om deres erfaringer med virkninger af disse styringsinstrumenter på deres daglige arbejde.

TABEL 1.1

Politikinstrumenter i fokus for undersøgelsen.

Type	Specifik type	Eksempel
Regulering/love og regler	Indholdsregulering	Aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret og tværfaglig indsats samt en koordinerende sagsbehandler
	Procesregulering	Krav om rådighedsvurdering af kontanthjælpsmodtagere og sanktionering ved manglende rådighed
Økonomiske incitamenter	Afregningsmodeller	Refusionsreformen, der trådte i kraft d. 1/1 2016
	Tilskud	Puljer
Dialog og digital vidensdeling	Resultatmåling og benchmarking	Digital resultatmåling og benchmarking, fx via jobindsats.dk
	Digitale screeningsværktøjer	Digitalt værktøj til profilafklaring af uddannelseshjælpsmodtagere forud for første samtale
	Statslige implementeringsgreb	Håndbøger og vejledninger STAR's netværk og konferencer Tjeklister

Regulering, økonomiske incitamenter samt *dialog og digital vidensdeling* er centrale styringsinstrumenter i beskæftigelsesindsatsen. Derfor har vi udvalgt specifikke instrumentcases inden for hver af disse kategorier som udgangspunkt for undersøgelsens kvalitative og kvantitative studier. Udvalgte implementeringsgreb indgik som nævnt også i disse tre cases. De udvalgte eksempler på lovregulering (bl.a. lediges ret til en koordinerende sagsbehandler og sanktionsbestemmelser), på økonomiske incitamenter (refusionsreformen og puljer) og på dialog og digital vidensdeling (netværk, bl.a. via AMK og jobindsats.dk) udgør altså vores operationaliseringer af disse overordnede styringsinstrumenter. De er proxyer for styringsinstrumenter, hvor man også kunne have valgt andre eksempler.

Man skal være opmærksom på, at de valgte eksempler opererer på forskellige niveauer. Loveksemplerne er ret konkrete, mens refusionsreformen er et ret generelt eksempel på et sæt økonomiske incitamenter. Det skal også påpeges, at digitalisering er en meget omfattende agenda for udvikling af hele den offentlige sektors interne og eksterne kommunikation og service til borgerne. Vi undersøger kun digitalisering som et

statsligt styringsinstrument og ikke fx, hvordan kommunernes egne IT-systemer påvirker indsatsen.

Styringsinstrumenternes virkninger undersøges primært i forhold til udsatte ledige, dvs. uddannelseshjælps- og kontanthjælpsmodtagere. Dette skyldes, at de fleste elementer i *kontanthjælpsreformen*, der blev aftalt i april 2013, trådte i kraft pr. 1. januar 2014. Reformen har dermed været i kraft i næsten 1½ år, hvorved de styringsinstrumenter, som skal bidrage til at implementere reformen, har været i kraft i et stykke tid og dermed må forventes at have afsat nogle virkninger.

Blandt kontanthjælpsmodtagere sætter vi fokus på styringsinstrumenternes virkninger i forhold til både *uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere* (dvs. under 30 år: aktivitetsparate/uddannelsesparate; over 30 år: aktivitetsparate/jobparate). Det er vigtigt at studere forskellige policy-instrumenters virkninger i forhold til stærke og svage ledige. Det skyldes, at de samme styringsinstrumenter, for så vidt som de bruges til at styre jobcentermedarbejderens indsats over for forskellige grupper af ledige, alt andet lige må forventes at resultere i forskellige præstationer.

Implementeringsforskning viser, at der findes risiko for ”cream-ing”, dvs. at implementeringsaktørerne vælger at fokusere deres indsats på mere ressourcestærke borgere, hvorved de mere udsatte ikke får den indsats, de har behov for og krav på – til trods for at de har de samme rettigheder i henhold til lovgivningen (Beer m.fl., 2008; Lipsky, 1980; Thuesen m.fl., 2009). Carsten Koch-udvalget har peget på lignende udfordringer i forhold til forskellige typer af ledige – fx at det fortsat primært er de stærke forsikrede ledige (dagpengemodtagere), som tilbydes aktive tilbud på ordinære arbejdspladser – til trods for, at refusionen for at få ledige i virksomhedsrettet aktivering er harmoniseret på tværs af stærke og svage ledige (Ekspertgruppen, 2014, s. 76).

LÆSEVEJLEDNING

Efter dette indledende kapitel følger tre kapitler, som afrapporterer resultaterne fra undersøgelsens kvalitative interview. Kapitel 2 handler om sagsbehandlere i jobcentre og deres erfaringer med, hvordan statslig styring af beskæftigelsesindsatsen påvirker deres arbejde. Kapitel 3 handler om mellemledere (kontorchefer og teamledere) og om topledere (fortrinsvis jobcenterchefer og enkelte beskæftigelsesdirektører) og deres

erfaringer med styring. Kapitel 4 handler om erfaringer blandt lokalpolitikere (formænd for beskæftigelsesudvalg i kommunerne) med statslig styring. Herefter følger tre kapitler, baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse med sagsbehandlere på kontant- og uddannelseshjælpsområdet. Kapitel 5 handler om styringsinstrumenter og sagsbehandlerne daglige praksis samt betydning af viden, kapacitet, motivation og tillid. Kapitel 6 handler om sammenhængen mellem styringsinstrumenter og sagsbehandlerne borgersyn, oplevelse af at kunne udføre deres arbejde (præstationskompetence) samt beslutninger og skøn. Kapitel 7 handler om betydningen af en række baggrundsforhold, knyttet til sagsbehandlerne (fx køn, alder og etnicitet), til deres jobcenter og til kommunen. Kapitel 8 præsenterer undersøgelsens datagrundlag og forklarer dens metodiske design og de valg, som knytter sig til dette design.

SAGSBEHANDLERNES ERFARINGER OG PRAKSIS

I dette kapitel belyser vi sagsbehandlingernes erfaringer med de konkrete styringsinstrumenter, vi har anvendt som eksempler på de tre overordnede typer af instrumenter: regulering, økonomiske incitamenter og videnuddeling, dialog og digitalisering (se kapitel 1, tabel 1.1). Vi ser på, hvordan disse instrumenter påvirker sagsbehandlingernes praksis i form af deres selvrapporterede handlinger og vurderinger af, hvordan udvalgte eksempler på styringsinstrumenter påvirker deres arbejde. Derudover belyses sagsbehandlingernes oplevelse af udvalgte styringsinstrumenters vekselvirkning, herunder indførelsen af mange nye styringsinstrumenter kort efter hinanden i forbindelse med de senere års reformer. Endelig præsenterer vi sagsbehandlingernes bud på, hvordan man fra statsligt hold bedre kan understøtte deres arbejde med at hjælpe borgere i uddannelse eller beskæftigelse.

Kapitlet er baseret på otte fokusgruppeinterview med to-tre sagsbehandlere, i alt 18 personer fra otte forskellige kommunale jobcentre.

VIDEN OM, ERFARINGER MED OG HOLDNINGER TIL STYRINGSINSTRUMENTER

I dette afsnit præsenteres sagsbehandlerne viden om, holdninger til og erfaringer med hvert af de konkrete styringsredskaber, vi har anvendt som eksempler på de tre overordnede instrumenttyper. Derigennem giver afsnittet et indblik i, hvilken betydning disse konkrete styringsredskaber har for sagsbehandlerne praksis.

LOVREGULERING

AKTIVITETSPARATES RET TIL EN HELHEDSORIENTERET OG TVÆRFAGLIG INDSATS SAMT EN KOORDINERENDE SAGSBEHANDLER

Som et eksempel på lovregulering, og specifikt indholdsregulering har vi i projektet anvendt de aktivitetsparate borgeres ret til en helhedsorienteret og tværfaglig indsats samt til en koordinerende sagsbehandler.

De interviewede sagsbehandlere kender alle til denne del af lovgivningen, og de angiver alle at være berørt af den i deres arbejdshverdag. Langt hovedparten af de interviewede sagsbehandlere oplever denne del af lovgivningen som understøttende for deres beskæftigelsesindsats. Det skyldes bl.a., at de er enige i det, de opfatter som intentionen bag denne del af lovgivningen: at sørge for, at der er én person, der hjælper den enkelte borger med at holde styr på de mange kontaktpersoner og indsatser, der ofte er i spil, og at man ikke modarbejder hinanden i de forskellige forvaltninger. Syv af de ni sagsbehandlere, der arbejder med job- og uddannelsesparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, fortæller, at det i høj grad også er relevant for dem at have fokus på at være koordinerende samt arbejde helhedsorienteret og tværfagligt, selvom denne del af lovgivningen ikke direkte omhandler deres primære målgruppe.

Frey (1992) peger på, at styringsinstrumenter kan styrke frontlinjemedarbejdernes arbejdsmotivation, og at dette særligt sker, hvis der er overensstemmelse mellem målsætningerne bag instrumentet på den ene side og medarbejdernes personlige oplevelse af målet med deres arbejde på den anden side. Dette ser i høj grad ud til at gøre sig gældende i forhold til de aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret indsats mv. som redskab til indholdsregulering. Da formålet med styringsredskabet er i overensstemmelse med mange af sagsbehandlerne oplevede formål med

deres arbejde, fungerer redskabet understøttende og øger derudover tilsyneladende sagsbehandlerne arbejds motivation og engagement.

INDSATSEN HAR LÆNGE VÆRET HELHEDSORIENTERET OG KOORDINERET
Hovedparten (12 af 18) af sagsbehandlerne påpeger dog, at de, allerede før de aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret indsats mv. blev skrevet ind i kontanthjælpsreformen og den efterfølgende lovgivning, tilbød en helhedsorienteret og tværfaglig indsats til de borgere, der ikke umiddelbart var klar til at tage et arbejde. De havde således i forvejen en koordinerende funktion – ganske enkelt fordi det var nødvendigt for at kunne hjælpe borgerne, der ofte er tilknyttet flere forvaltninger og enheder. Denne konklusion er i overensstemmelse med Mploys evaluering af implementeringen af kontanthjælpsreformen. Heraf fremgår det, at kun 10 pct. af de kommuner, der har deltaget i Mploys spørgeskemaundersøgelse vurderer, at den koordinerende sagsbehandler udgør ”en stor forandring” i beskæftigelsesindsatsen for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (Mploy, 2015, s. 10).

Et mindretal på fem af de interviewede sagsbehandlere oplever dog samtidig, at den skriftlige lovfæstelse af deres koordinerende rolle har gjort det mere legitimt for dem at påtage sig denne rolle og fx bede kollegaer i andre forvaltninger og enheder om at dele oplysninger om borgeren med dem. De oplever altså, at det letter det tværfaglige samarbejde, at de nu ikke bare i praksis, men også officielt, har en koordinerende funktion. I én kommune (case H) oplever sagsbehandlerne meget klart, at denne del af lovgivningen har gjort en positiv forskel i deres arbejde, idet den har skabt et organisatorisk og ledelsesmæssigt fokus på det tværfaglige samarbejde. Dette har mundet ud i en række konkrete aktiviteter, hvor sagsbehandlere fra de forskellige forvaltninger har besøgt hinanden og på møder diskuteret, hvordan de hver især arbejder. De har også arbejdet med cases, hvor de i fællesskab skulle blive enige om, hvordan de bedst hjalp en borger videre.

At koordinere kræver ressourcer

Et par af sagsbehandlerne fremhæver, at det er svært at give borgerne en helhedsorienteret indsats og være koordinerende i forhold til alle andre instanser, når de ikke har mere tid til hver enkelt borger. Her er det en sagsbehandler fra en mindre bykommune:

Det har også været en hæmsko, idet der ikke er fulgt ressourcer med. Det er en opgave, som er ressourcekrævende. Som rigtigt koordinerende skal jeg jo faktisk meget mere end det, jeg reelt har tid til. (Case E)

Hun tilføjer, at ressourceknapheden betyder, at det at være koordinerende ofte ”bare er at vide, hvor man kan finde hjælpen og henvise”.

Overordnet tegner vores interviewmateriale et billede af, at de aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret indsats mv. er et lovregulerende styringsredskab, som har stor betydning for og indflydelse på sagsbehandlerne praksis. Det skyldes tilsyneladende både, at der er tale om lovgivning og dermed et ”skal”-redskab, og at sagsbehandlerne alle er grundlæggende enige i intentionerne bag dette styringsredskab. Der er dog uenighed om, hvorvidt det faktisk har gjort en forskel for deres praksis, at det blev skrevet ind i lovgivningen, da mange fortæller, at de allerede arbejdede helhedsorienteret og tværfagligt før den seneste konthjælpsreform.

RÅDIGHEDSVURDERING OG SANKTIONERING

Kravet om rådighedsvurdering og eventuelt sanktionering indgår i dette studie som et eksempel på lovbaseret procesregulering som styringsredskab. Her er der tale om en del af lovgivningen, som de 18 sagsbehandlere uden undtagelser i høj grad er bekendte med, og som de angiver har meget stor betydning for deres daglige arbejde. De oplever alle muligheden for at sanktionere borgerne som et godt og nødvendigt redskab i beskæftigelsesindsatsen. Mange refererer til principper om ”ret og pligt” i deres udlægning af formålet med dette redskab og betragter det som en selvfølge, at man skal ”yde for at nyde”, som nogen formulerer det. De mener, at nogle borgere har brug for at lære, at det har konsekvenser ikke at leve op til sine pligter – i beskæftigelsessystemet såvel som på en arbejdsplads – og dermed, at sanktionerne har en vigtig, opdragende effekt.

Stor forskel på målgrupper: jobparate og aktivitetsparate

Hvad angår sagsbehandlerne erfaringer med sanktioner, er der dog væsentlige forskelle mellem de sagsbehandlere, der arbejder med job- og uddannelsesparate borgere, og dem, der arbejder med aktivitetsparate – bl.a. fordi lovgivningen angående sanktionering er meget forskellig for de forskellige målgrupper.

De ni sagsbehandlere, vi interviewede, der arbejder med job- og uddannelsesparate borgere, beretter alle, at de bruger sanktioner meget og oplever, at det kan have positiv betydning for borgernes rådighed. En sagsbehandler fra et jobcenter i en større bykommune siger:

Jeg gør det ved det mindste. Men det er, fordi det er uddannelses- og jobparate. (...) Vi har et mantra: Er de kørt over af en damptrølle, så frigiver vi hjælpen igen. Er de ikke, så er der ikke nogen lovlig undskyldning for ikke at kunne sende en mail, ringe op ... så sanktioneres vi og fastholder sanktionen (...). Det er ikke et valg, jeg har truffet – det er ét, *du* har truffet. Og det gør de kun én gang. Så det har en stærk, opdragende effekt. (Case A)

Fire af dem påpeger dog, at de job- og uddannelsesparate, såvel som de aktivitetsparate, er en meget sammensat gruppe, og at der er nogle blandt dem, der fx har svært ved at tjekke jobopslag og registrere i jobloggen på jobnet.dk, eller som har sproglige udfordringer. Her er de mere tilbageholdende med sanktionerne.

Blandt de ni interviewede sagsbehandlere, der arbejder med aktivitetsparate borgere, er billedet lidt mere broget. Flertallet af disse sagsbehandlere er tilbageholdende med at sanktionere. Det skyldes bl.a., at de ofte mener, at en sanktion risikerer at forværre borgerens situation væsentligt og ikke fremmer vedkommendes rådighed. Dette er i fin overensstemmelse med lovgivningen, der netop angiver, at de aktivitetsparate borgere kun skal sanktioneres, hvis det vurderes at kunne fremme deres rådighed. En anden årsag til disse sagsbehandlers mere varierede brug af sanktioner er, at de lovkrav, kommunen skal leve op til for at kunne sanktionere aktivitetsparate borgere, er relativt omfattende, fx idet de skal have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren. Tre af sagsbehandlerne påpeger, at det kan være svært at leve op til lovkravene, og at det er en medvirkende årsag til, at de kun i begrænset omfang sanktioneres de aktivitetsparate borgere. To af dem mener, at det er fornuftigt, at der er så strenge krav i lovgivningen, hvad angår aktivitetsparate, mens den sidste er frustreret over det. Her er det to sagsbehandlere fra henholdsvis en mindre bykommune og en mindre landkommune:

På vores område, med de aktivitetsparate, kan vi jo faktisk ikke sanktionere uden at have været i personlig kontakt med en bor-

ger. (...) Så på den måde er det blevet sværere for os at sanktionere, fx på baggrund af udeblivelser. Og det, synes jeg, er positivt. For de har problemer. (Case E)

Jeg er træt af, at man ikke længere kan sanktionere de aktivitetsparate, hvis ikke de møder ind til samtale, for det lærer de lynhurtigt. Jeg føler, der er flere af de aktivitetsparate, der udebliver. (...) Du skal have udtømt alle muligheder for at være i kontakt med dem og tale med dem om, hvorfor de ikke kommer, før du kan indstille til sanktion. (Case H)

Kravet om, at uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere skal rådighedsvurderes og eventuelt sanktioneres, er altså overordnet et redskab til lovregulering, som har stor betydning for og indflydelse på sagsbehandlernes praksis, og som de oplever fylder meget i deres arbejdshverdag. Det skyldes igen tilsyneladende både, at der er tale om et ”skal”-redskab, dvs. bindende lovgivning, samt at sagsbehandlerne i vidt omfang oplever redskabet som understøttende og overvejende er enige i intentionerne bag det.

ØKONOMISKE INCITAMENTER

REFUSIONSREFORMEN

Refusionsreformen, som på tidspunktet for størstedelen af interviewene havde været trådt i kraft i 1-2 måneder, er et styringstiltag, som påvirker sagsbehandlerne i meget varierende grad. Her er der tale om økonomiske incitamer på kommuneniveau som styringsredskab. Der er store forskelle på, hvordan sagsbehandlerne oplever, at refusionsreformen påvirker deres arbejde, såvel som på deres holdninger til reformen.

I tre af de otte kommuner beskriver sagsbehandlerne overvejende reformens formål og intentioner positivt. En af sagsbehandlerne fra en mindre landkommune siger bl.a.:

Det kan være en støtte, da man ikke er tvunget til at vælge et specifikt tilbud, som ministeriet synes, er det bedste, fx virksomhedspraktik eller mentor som førhen. Man har en valgfrihed til at vælge et tilbud til den enkelte og ikke skele så meget til refusionen. (Case H)

I de øvrige fem kommuner har sagsbehandlerne overvejende en mere negativ opfattelse af intentionerne bag reformen, som det fx kommer til udtryk i følgende udtalelse fra en sagsbehandler fra en større landkommune:

[Reformen] er et udtryk for mistillid til kommunerne og det personale, der arbejder med borgerne. Man tror, at alene ved at reducere refusionstaksten, så kan vi få dem hurtigere i arbejde. Og det er helt horribelt, for så længe vi ikke har arbejdsmarkedet på den anden side, så kan vi ikke få borgerne ud. (Case C)

Mange af sagsbehandlerne i disse fem kommuner oplever, som sagsbehandleren, der er citeret herover, at reformen er baseret på en antagelse om, at kommunerne kan få borgerne endnu hurtigere i arbejde, end de gør – og at denne antagelse er fejlagtig. ”Vi kan jo ikke trylle og tage folks dårligdomme væk”, som en sagsbehandler fra en anden større landkommune siger (case D).

Disse forskellige holdninger til reformen blandt sagsbehandlerne kan måske også bunde i meget varierende kendskab til reformen. En del sagsbehandlere giver således udtryk for at have et ret begrænset kendskab til reformen og dens konkrete indhold. En anden forklaring på sagsbehandlernes forskellige holdninger til reformen kan være, at det er meget forskelligt, hvordan ledelsen i kommunerne oplever den (se kapitel 3 vedrørende ledernes erfaringer og praksis). I den kommune, hvor sagsbehandleren i citatet herover arbejder (case C), er både jobcenterchefen og arbejdsmarkedsudvalgsformanden fx også meget bekymrede for reformens konsekvenser for kommunens økonomi.

Et baggrundstæppe

For sagsbehandlerne i fire af kommunerne er refusionsreformen primært en del af ”baggrundstæppet” for deres arbejde. De peger på, at overvejelser om, hvordan man kan hente høj refusion, indgår i kommunens strategi på beskæftigelsesområdet, og at refusionsreformen dermed påvirker deres arbejde indirekte. De fremhæver dog endvidere, at det primære hensyn, når de tilrettelægger en borgers forløb, fortsat er og vil være, hvordan de tror, at de bedst kan hjælpe borgeren videre – også hvis det fx betyder, at man må vente på, at der bliver plads i et bestemt tilbud, vel vidende at kommunens statslige refusion dermed risikerer at falde. En sagsbehandler fra en større landkommune siger:

Vi tager os de friheder, der skal til. Vi vil gerne af med borgerne hurtigst muligt, men hurtigst muligt kan også være over tre år, for de skulle helst ikke komme ind ad døren igen. Så vi sender dem i virksomhedspraktik, fordi det giver mening. Ikke fordi vi får høj refusion. (Case C)

Konkret betydning for praksis

I de fire andre kommuner beskriver sagsbehandlerne dog, at reformen allerede har haft konkret betydning for deres arbejde. I én mindre landkommune har man fx, på baggrund af reformen, besluttet at ”stramme op på tilbuddene”. Det betyder bl.a., at borgere ikke længere kan have en mentor, så snart de starter i et andet tilbud, fx en virksomhedspraktik. Konkret har det for nogle af sagsbehandlerne i denne kommune betydet, at de venter i længere tid med at sende nogle af borgerne i andre tilbud, fordi de ikke tror, at borgerne kan klare det uden mentorstøtte. Derudover fortæller sagsbehandlerne i tre af disse kommuner, at refusionsreformen har givet anledning til nye initiativer eller en decideret omlægning af beskæftigelsesindsatsen i deres kommune (se også kapitlet om ledernes erfaringer og praksis).

I fem ud af otte kommuner er sagsbehandlerne altså fortrinsvis negativt indstillede over for refusionsreformen. Samtidig er der dog også nogle, der ser et positivt potentiale i reformen. Derudover beskriver halvdelen, at reformen har en ikke-specifik overordnet betydning for deres arbejde, mens den anden halvdel beskriver, at den allerede har haft konkret betydning for deres arbejdsopgaver. Hvad angår dem, som oplever, at reformen har en ikke-specifik betydning for deres arbejde, skal man være opmærksom på, at da interviewene blev gennemført, havde reformen kun været trådt i kraft i 1-2 måneder. Derfor havde mange kommuner endnu ikke iværksat omlægninger af beskæftigelsesindsatsen på baggrund af reformen.

Derudover tyder vores interview også på, at holdninger til reformen bygger på, om sagsbehandlerne er bevidste om planlagte eller allerede iværksatte omlægninger af indsatsen, og om refusionsreformen er baggrunden for disse ændringer. Som det vil fremgå af kapitel 3, beskriver lederne alle, at de har iværksat ændringer på baggrund af reformen. Oplevelsen af refusionsreformens konsekvenser er således også et spørgsmål om forskelligt informationsniveau, hvor nogle sagsbehandlere ved mere om deres kommunes initiativer end andre.

VIDENSDDELING, DIALOG OG DIGITALISERING

DIGITAL RESULTATMÅLING OG BENCHMARKING

Muligheden for at foretage digital resultatmåling og benchmarking, fx via jobindsats.dk, anvendes i vores undersøgelse som et eksempel på dialog og vidensdeling som styringsredskab. Blandt de interviewede sagsbehandlere er der relativt få, der forholder sig til kommunens overordnede resultater, herunder benchmarking i forhold til andre kommuner. I seks af de otte kommuner fortæller sagsbehandlerne således, at de primært forholder sig til disse resultater, når forskellige tal præsenteres, fx på fællesmøder i jobcentret. Flere af sagsbehandlerne mener, at overvejelser angående resultater og benchmarking ikke er relevante på deres niveau, men på ledelsesniveau:

Når [jobcenterchefen] står og viser de her tal, så tænker jeg primært, at det er vigtigt for hans niveau. Det er ikke noget, der får mig til at tænke, at nu skal jeg sgu'... (Case C)

I en mindre landkommune erklærer sagsbehandlerne direkte, at de er ligeglade med resultatmåling og benchmarking, og de har fx frabedt sig månedlige opgørelser via e-mail over udviklingen i antallet af ydelsesmodtagere, fordi de ikke får dem læst, og fordi det ikke gør nogen forskel for dem: ”Vi udfører jo det arbejde, vi skal, uanset hvor mange der kommer ud og ind”, som en af dem siger (case G).

I en mindre bykommune går sagsbehandlerne dog meget op i resultatmåling og benchmarking på jobcenter- og kommuneniveau, og sagsbehandlerne her omtaler sig selv, jobcentret og kommunen som ”meget resultatorienterede” (case H). I dette jobcenter er hele organisationskulturen, ifølge både sagsbehandlere og ledere, konkurrence- og præstationsorienteret.

I de kommuner, hvor vi har gennemført interviews, tegner interviewene således et billede af, at dette styringsinstrument ikke har særligt stor betydning for sagsbehandlernes praksis – med undtagelse af få tilfælde, hvor sagsbehandlerne fortæller, at ledelsen aktivt forsøger at skabe en resultat- og konkurrenceorienteret kultur i jobcentret.

DIGITAL PROFILAFKLARING

STAR udviklede i forbindelse med kontanthjælpsreformen et værktøj til digital profilafklaring af borgere – i første omgang unge, der ansøger om

uddannelseshjælp (se kap. 8). På baggrund af de unges besvarelse af et spørgeskema får sagsbehandleren ved hjælp af værktøjet en indikation af, om den unge er åbenlyst uddannelsesparat allerede før deres første møde. Dette værktøj anvendes i vores studie som et eksempel på vidensdeling, dialog og digitalisering som styringstype, selvom det også kan betragtes som et redskab til procesregulering (jf. Høybye-Mortensen, 2015).

Flertallet (13) af de interviewede sagsbehandlere kender imidlertid ikke til dette værktøj. En del af forklaringen kan være, at nogle af dem udelukkende arbejder med kontanthjælpsmodtagere og altså ikke uddannelseshjælpsmodtagere. Et par af dem har hørt om redskabet, og nogle få har anvendt det i begrænset omfang. Overordnet fremstår dette ikke som et særlig virkningsfuldt styringsredskab i vores interview, primært fordi sagsbehandlerne ikke kender til det eller ikke bruger det.

HÅNDBØGER, VEJLEDNINGER OG PJECEER FRA STAR

Som beskrevet i kapitel 1 anvender STAR en række redskaber til at understøtte kommunernes implementering af lovgivning og reformer, såkaldte ”implementeringsgreb”. Et eksempel på et sådant implementeringsgreb er vejledninger, pjecer og håndbøger, som giver et overblik over de centrale elementer i et tiltag eller en reform. I vores undersøgelse tjener disse håndbøger mv. som et eksempel på dialog og digital vidensdeling som overordnet styringstype.

I de seks kommuner, hvor vi har spurgt ind til disse håndbøger mv. i interview, er det kun nogle få af sagsbehandlerne, der benytter sig af dem. De fleste beretter, at de får viden om ny lovgivning ad andre veje. Her bliver særligt Schultz’ lovguider og NIS’ lovsystem ofte nævnt. Derudover fortæller sagsbehandlerne i fem af kommunerne, at de sætter stor pris på, at der i deres jobcentre er faglige ressourcepersoner eller jurister ansat, som netop har til opgave løbende at sætte sig ind i og vejlede de øvrige medarbejdere om lovgivningen og foretage en lokal tolkning af den – og som de oplever giver dem en bedre introduktion til lovgivningen end en håndbog eller vejledning.

I en mindre landkommune kender sagsbehandlerne til håndbøgerne og pjecerne, og synes, at de er en god hjælp, men de mener, at de er alt for svære at finde på STAR’s hjemmeside (case G). I en større bykommune oplever sagsbehandlerne, at de generelt mangler adgang til hurtig viden om ny lovgivning. De kender ikke til STAR’s håndbøger mv.

Nogle sagsbehandlere påpeger således, at man med fordel kunne blive bedre til at udbrede kendskabet til håndbøgerne og gøre dem lettere tilgængelige. Andre mener, at de sagtens kan undvære dem, fordi de op søger viden om lovgivningen og løbende ændringer andre steder, primært hos faglige eller juridiske ressourcepersoner, i NIS eller Schultz' udgivelser.

PRIORITERING

I interviewene blev sagsbehandlerne bedt om at prioritere de seks styringsinstrumenter efter hvilke af dem, der har størst betydning i deres daglige arbejde. Tabel 2.1. viser, hvordan de placerede dem. Der indgår kun besvarelser fra seks af de otte kommuner, hvor der er foretaget interview, da prioriteringsøvelsen ikke indgik i interviewene i de første to kommuner. For overskuelighedens skyld har vi forkortet styringsinstrumenternes navne til fx "helhedsorienteret indsats", "sanktionering" og "resultatmåling".

TABEL 2.1

Styringsredskaber i prioriteret rækkefølge efter sagsbehandlernes vurdering af, hvilke der har størst betydning for deres arbejde. Særskilt for kommuncases.

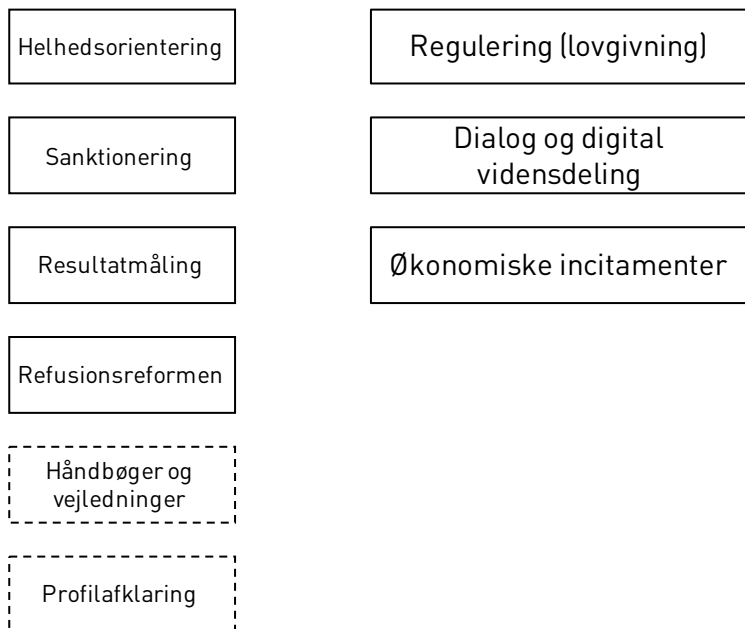
	Case A	Case B	Case C	Case D	Case G	Case H
1. plads	Helhedsorienteret indsats	Helhedsorienteret indsats og sanktionering	Helhedsorienteret indsats	Helhedsorienteret indsats	Helhedsorienteret indsats og sanktionering	Resultatmåling
2. plads	Sanktionering	Refusionsreformen	Sanktionering	Sanktionering	Håndbøger og vejledninger	Helhedsorienteret indsats
3. plads	Refusionsreformen	Resultatmåling	-	Refusionsreformen	Resultatmåling	Sanktionering
4. plads	(Håndbøger og vejledninger)	-	-	Resultatmåling	Refusionsreformen	Refusionsreformen
5. plads	(Resultatmåling)	-	-	Profilafklaring	(Profilafklaring)	-
6. plads	(Profilafklaring)	-	-	Håndbøger og vejledninger	-	-

Anm.: En parentes rundt om et styringsredskab betyder, at placeringen af det er vilkårligt, idet sagsbehandlerne ikke mente, at redskabet havde betydning for deres arbejde. En tankestreg angiver, at sagsbehandlerne ikke placerede nogen redskaber på de givne pladser, fordi de ikke mente, at de resterende redskaber (ud over dem, de placerede på de første pladser) havde betydning for deres arbejde.

Baseret på tabellen er den mest typiske prioritering af instrumenterne blandt sagsbehandlerne som det fremgår af figuren nedenfor:

FIGUR 2.1

Sagsbehandlerne mest typiske prioritering af styringsredskaber efter redskabernes betydning for deres arbejde.



Anm.: Til højre angives prioritering af de udvalgte styringsinstrument-cases. Til venstre angives den tilhørende prioritering af de overordnede instrumenttyper. Den stiplede kant på de to nederste bokse angiver, at disse to instrumenter i de fleste af interviewene enten blev placeret vilkårligt eller slet ikke blev placeret

Det er tydeligt i interviewene, at de to eksempler på lovregulering er dem, der har størst betydning for sagsbehandlerne praksis. Det er måske ikke helt overraskende, fordi beskæftigelseslovgivningen i mange tilfælde ret præcist definerer, hvad sagsbehandlerne skal gøre. Placeringen kan dog også hænge sammen med de valgte eksempler på lovgivningsbestemmelser. Førstepladsen vidner bl.a. om, at den helhedsorienterede tankegang fylder meget i flertallet af sagsbehandlerne arbejde, og at den også gjorde det, før den blev skrevet ind i lovgivningen. Derudover kan sagsbehandlerne, som beskrevet ovenfor, i høj grad identificere sig med denne del af lovgivningen. Dette efterfølges af kravet om rådighedsvurdering og sanktionering, det andet eksempel på styring via love og regler. Rådighedsvurdering og eventuelt sanktionering er også en vigtig del af mange sagsbehandleres arbejde.

Resultatmåling placeres i en af kommunerne på en førsteplads og i to øvrige på en tredjeplads. Det vidner om, at sagsbehandlerne er bevidste om, at resultatmåling og benchmarking har stor betydning for den måde, ledelsen tilrettelægger beskæftigelsesindsatsen på, og dermed for sagsbehandlerne arbejde – til trods for, at flertallet beskriver, at dette redskab ikke er noget, de er særligt bevidste om i hverdagen. Refusionsreformen placeres i én kommune på en andenplads, i to på en tredjeplads, og i to på en fjerdeplads. Dette er på samme måde ud fra en vurdering af, at kommunens økonomi er meget styrende for ledelsens prioriteringer og dermed for sagsbehandlerne arbejde. Flere af sagsbehandlerne fortæller, som vi også beskrev ovenfor, at de gør ”det, der virker”, frem for det, der giver høj refusion – men dette ændrer ikke ved, at de oplever refusionsreformen som betydningsfuld for deres arbejde. I en tredje kommune påpegede sagsbehandlerne, at refusionsreformen meget vel kunne være rykket længere op, hvis man spurgte dem igen om et halvt år. Det afspejler formodentlig, at virkningerne af dette styringsredskab endnu ikke, på tidspunktet for interviewene, er blevet helt tydelige i forhold til kommunernes økonomi og dermed heller ikke er trængt helt igennem til sagsbehandlerniveauet.

VEKSELVIRKNING OG FORANDRINGSKRAFT

Et af formålene med den kvalitative del af undersøgelsen var at undersøge, hvordan forskellige styringsredskaber vekselvirker. Der er mange styringsredskaber i spil i beskæftigelsesindsatsen, så vi valgte at fokusere på vekselvirkningen mellem de konkrete redskaber, vi havde udvalgt som eksempler på overordnede styringsredskaber (se ovenfor og kapitel 1). I interviewene med sagsbehandlerne drejede det sig om seks konkrete redskaber.

GENSIDIGT UNDERSTØTTENDE STYRINGSREDSKABER

I to af kommunerne finder sagsbehandlerne, at refusionsreformen og resultatmåling og benchmarking er gensidigt understøttende. Argumenterne for, hvordan og hvorfor de understøtter hinanden, er dog forskellige. En sagsbehandler fra en mindre landkommune vurderer, at begge redskaber presser kommunerne til at spare (case G). En sagsbehandler

fra en anden mindre landkommune vurderer begge redskaber mere positivt:

Den nye refusionsreform giver noget mere frihed til at opnå resultater. (...) Refusionen støtter resultattænkningen. Og at vi kan sanktionere, hvis de ikke møder op. (Case H)

Denne sagsbehandler tilføjer, at sanktioneringerne også understøtter ”resultattænkningen”. En sagsbehandler fra en større bykommune finder på samme måde, at kravet om rådighedsvurdering og sanktionering og refusionsreformen er gensidigt understøttende:

Når jeg sanktionerer mine borgere, og de er trætte af at blive sanktioneret, siger jeg nogle gange: ”Jo hurtigere du kommer ud og får et arbejde, slipper du for mig”. Og det er jo også i forhold til, at de kommer hurtigere ud. Så de to dér, de hænger godt sammen [sanktionering og refusionsreform]. (Case B)

I en af kommunerne, som også er dér, hvor sagsbehandlerne vurderer, at resultatmåling og benchmarking er meget afgørende for deres arbejde, oplever de en god sammenhæng mellem de aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret og tværfaglig indsats, kravet om rådighedsvurdering og sanktionering, refusionsreformen samt resultatmåling og benchmarking (case H). Dette er da også en kommune, hvor sagsbehandlerne generelt er mest positive over for lovgivningen og dens intentioner samt de forskellige styringsredskaber.

KONFLIKT/MODSTRID MELLEML STYRINGSREDSKABER

I fire af de otte kommuner oplever sagsbehandlerne, at nogle af de konkrete styringsredskaber er i modstrid med hinanden. I to af kommunerne peger de på en modstrid mellem refusionsreformen og den helhedsorienterede indsats. En sagsbehandler fra en større landkommune siger:

Jeg tager jo udgangspunkt i de aktivitetsparate. Og der er udfordringen at tage den tid, det tager at komme igennem deres problemer - og det strider med refusionsreformen. (Case C)

Derudover oplever sagsbehandlerne i to andre kommuner, at kravet om rådighedsvurdering og sanktioner er i modstrid med idéen om en helhedsorienteret indsats, fordi det kan være svært at genetablere en god

relation til en borger, hvis man har pålagt en sanktion. I en af kommunerne ser sagsbehandlerne dog ikke denne modstrid, fordi de mener, at det alligevel er nærmest umuligt at sanktionere dem, der har ret til en helhedsorienteret indsats, altså de aktivitetsparate borgere (case H). Her ser de faktisk ikke nogen modstrid mellem nogen af styringsredskaberne – de synes tværtimod, som beskrevet ovenfor, at der er en god sammenhæng mellem langt de fleste af dem.

Grundlæggende betragter sagsbehandlerne det at arbejde helhedsorienteret som en grundsten i deres arbejde, og oplever de aktivitetsparate borgeres ret til en helhedsorienteret indsats som understøttende for deres arbejde. Samtidig oplever sagsbehandlerne i fire af de otte kommuner, at nogle af de konkrete styringsredskaber kan gøre det svært at arbejde helhedsorienteret. Det tegner et billede af, at nogle af sagsbehandlerne oplever, at der er modstridende intentioner bag nogle af de forskellige styringsredskaber, og at det placerer dem i forskellige dilemmaer i hverdagen, hvilket tidligere forskning også har påpeget (Järvinen & Mik-Meyer, 2012; Vohnsen, 2011). For at efterleve et af de krav, der følger af lovgivning og anden regulering, er de med andre ord nødt til at slække på andre krav. Den primære modsætning ligger mellem at arbejde helhedsorienteret og at følge det, sagsbehandlerne oplever som de økonomiske incitament bag refusionsreformen.

FORANDRINGSHASTIGHED

Et vigtigt spørgsmål, der relaterer sig til sagsbehandlerne oplevelse af redskabernes vekselvirkning, er hvilken betydning det har for deres arbejde, at der har været iværksat relativt mange reformer på beskæftigelsesområdet inden for de seneste år. I de første to interview (case E og F) spurgte vi, hvordan de havde oplevet de relativt mange reformer inden for en kortere tidsperiode. I de efterfølgende interview undlod vi at spørge eksplicit på denne vis for at sikre os, at vi ikke lagde ord i munden på interviewpersonerne. Ikke desto mindre var reformtempoet og forskellige medfølgende problemer et emne, som alligevel i en del tilfælde blev bragt op af sagsbehandlerne selv.

I de to kommuner, hvor vi spurgte, hvordan de havde oplevet forandringshastigheden, fremhævede sagsbehandlerne, at de relativt mange reformer inden for en kortere tidsperiode har krævet meget af dem, og at man fra politisk hånd er alt for utålmodige i forhold til at se en effekt af reformerne. En af sagsbehandlerne i case E udtalte sig alle-

rede i starten af interviewet, før vi havde spurgt ind til det, om forandringshastigheden:

Det er den dér forestilling om, at nu ændrer vi på noget tekst, så ser virkeligheden sådan ud om tre måneder, og så kan vi måle på det om ni måneder, med mindre vi har nået at lave om på det i mellemtiden. (...) Lad os sige, at efter en reform går der nok to år, før der er helt ro på. Men vi når aldrig til at køre almindelig drift, før tingene bliver lavet om igen. (Case E)

I en af disse kommuner samt i to øvrige fremhæver sagsbehandlerne samtidigt, at det er en præmis ved at arbejde i et jobcenter eller i øvrigt andre områder med stor politisk bevågenhed, at der ofte sker forandringer (se også Rambøll, 2015a). De fremhæver dog en række andre frustrationer – fx i forhold til reformernes timing, manglende IT-understøttelse og manglende bekendtgørelser og vejledninger ved reformernes ikrafttræden.

IT-problemer er således et tilbagevendende tema. I fem af kommunerne påpeger sagsbehandlerne, at der har været væsentlige frustrationer forbundet med manglende eller forsinket IT-understøttelse i forbindelse med flere reformer:

Et af de største problemer er, at man lancerer diverse reformer, fx kontanthjælpsreformen, og pålægger os en masse ting, men uden at give os IT-værktøjerne til at være klar 1. januar. For det var vi ikke. Der var flere ting, der ikke var klar. (Case F)

Dette er i overensstemmelse med Rambølls evaluering af effektive implementeringsgreb, som finder, at den væsentligste barriere for god, lokal implementering af reformer er IT-relaterede problemer (Rambøll, 2015a).

I to af kommunerne fremhæves det derudover, at det ikke er rimeligt at bede dem om at lægge deres indsats så relativt meget om, som nogle af reformerne har lagt op til, uden at afsætte tilstrækkelige ressourcer (penge, tid og mandskab) til denne proces (se også kapitel 3 om ledelsens erfaringer).

FORHOLD AF BETYDNING FOR STYRINGSREDSKABERNES VIRKNING

Dette afsnit omhandler en række forhold, som vi ved fra litteraturen, har betydning for frontlinjemedarbejdernes adfærd i forhold til at implementere politiske målsætninger og dermed for, om politiske styringstiltag virker efter hensigten. Det drejer sig for det første om sagsbehandlerens *viden, kapacitet, motivation og tillid*. Vi ved fra den politologiske styrings- og implementeringsforskning, at det er afgørende for implementeringen af et sæt politiske målsætninger, at den forvaltning, der skal gøre de politiske målsætninger til virkelighed, er kendetegnet ved besiddelse af netop disse tre ting (May, 2012). Disse faktorer er altså afgørende for sagsbehandlerens præstationer og dermed også for, om statslige styringsredskaber kan påvirke disse præstationer på den tilsigtede måde. Derudover drejer det sig om ledelse og andre organisatoriske og kontekstuelle forhold, som implementeringslitteraturen ligeledes har vist kan have betydning for implementeringen af politiske tiltag og dermed for styringsredskabers virkning (Brodkin & Marston, 2013; Caswell & Høybye-Mortensen, 2015; Winter, Skou & Beer, 2008). Disse forhold har vi dog kun begrænset viden om, idet vi udelukkende har foretaget interview og ikke fx observationer eller mere helhedsorienterede case-analyser.

VIDEN, KAPACITET, MOTIVATION OG TILLID

Dette afsnit belyser for det første, om sagsbehandlerne oplever at have tilstrækkelig viden og kapacitet – kapacitet, primært i form af tid og økonomiske ressourcer – til at udføre deres arbejde tilfredsstillende, samt hvorvidt dette ser ud til at have betydning for styringstiltagens virkning. For det andet opsummerer afsnittet forskellige forhold, der påvirker sagsbehandlerens motivation, og beskriver, hvilke styringstiltag der i særlig grad ser ud til at hæmme eller understøtte denne motivation.

VIDEN OG KAPACITET

Hvad angår viden er den primære konklusion baseret på vores interviewmateriale, at sagsbehandlerne i ca. halvdelen af jobcentrene *savner en faglig ressourceperson* ellign., som kan fungere som lovgivningsekspert, besvare spørgsmål løbende og sørge for, at sagsbehandlerne bliver sat ind i ny lovgivning, vel at mærke på en måde, der er tilpasset forholdene i netop deres jobcenter. I de fem kommuner, hvor der er ansat en sådan res-

sourceperson, omtales vedkommende af sagsbehandlerne som helt uundværlig. I de tre kommuner, hvor der ikke er ansat en ressourceperson, savner sagsbehandlerne i høj grad sådan én, idet de oplever, at deres tilegnelse af viden, særligt i forbindelse med hyppige lovændringer, er tilfældig og langt fra optimal. Dette må antages i høj grad at påvirke sagsbehandlernes mulighed for at efterleve lovgivningens forskrifter såvel som at rette ind efter indholds- og procesregulerende styringstiltag, hvis de ikke er fuldt ud orienterede om, at tiltaget eksisterer, og hvori det består.

To af de interviewede sagsbehandlere i to forskellige kommuner efterspørger derudover faglig og videnskabsmæssig opkvalificering. Den ene arbejder bl.a. med borgere i ressourceforløb og oplever især her, at hun mangler viden:

Jeg har ikke nok viden – det har jeg efterspurgt. Hvis jeg skal sidde med ressourceforløbssager og skal trylle, få dem videre, gøre noget, de andre rådgivere ikke har gjort, så har jeg brug for opkvalificering. (Case H)

I tre af kommunerne oplever sagsbehandlerne endvidere i høj grad, at tid er en knap ressource, bl.a. på grund af de relativt hyppige lovændringer og krav om dokumentation:

For hver reform der kommer, kommer der mere administrativt, mere dokumentation. Og selvom der måske ikke er så mange flere dokumentationskrav, så er det nogle nye krav, og det tager tid at indarbejde i sin daglige rytme. (...) Det kunne være rart at kunne nå det, man skal nå, på én dag. Bare engang imellem. (Case G)

I interviewet i en af disse kommuner, som er en større landkommune, lægger sagsbehandlerne stor vægt på, at den manglende tid går ud over deres relation til borgerne, fordi det tager tid at etablere en ordentlig relation til borgeren. Nogle sagsbehandlere fremhæver, at den knappe tid kræver en konstant prioritering blandt opgaver, der alle er vigtige. Det er dog ikke alle, der oplever manglende tid som et problem. I tre af kommunerne siger sagsbehandlerne eksplicit, at de oplever at have ganske rimelige sagsstammer (antal sager), og i én kommune fremhæver en sags-

behandler, at oplevelsen af sagsmængden til dels afhænger af, hvordan man strukturerer sin tid (case C).

Der er således flere tilfælde, hvor det bliver tydeligt, at særligt mangel på tid, og i nogle tilfælde opdateret viden, er medvirkende til, at sagsbehandlerne ikke altid kan efterleve lovgivningens forskrifter. Manglende tid og viden kan dermed samtidig være medvirkende faktorer til, at styringstiltag ikke har den ønskede virkning.

MOTIVATION OG TILLID

Frontlinjemedarbejdernes motivation er en faktor, der kan have afgørende betydning for deres implementering af politiske målsætninger og dermed også for styringstiltags virkning (Beer m.fl., 2008). Vi vil argumentere for, at det samme gælder deres tillid til de centrale beslutningstagere. Vores materiale peger på forskellige forhold, hvoraf nogle allerede er nævnt tidligere, som kan bidrage til henholdsvis at styrke eller svække sagsbehandlerne motivation og tillid.

Hvad angår konkrete styringsredskabers betydning for sagsbehandlerne motivation, understøtter vores fund Freys (1992) teori om, at styringsredskaber, der opleves som meningsfulde i forhold til, hvad sagsbehandlerne mener, er formålet med deres arbejde, er virkningsfulde. I vores studie ses det fx i forhold til de aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret indsats mv. Omvendt kan styringsinstrumenter, der sigter mod detailstyring af arbejdsprocesser ved hjælp af meget præcise regelforskrifter eller økonomiske incitamenter, rettet mod den enkelte medarbejder, ifølge Frey risikere at svække medarbejdernes personlige (indre) motivation med potentielt dårligere præstationer til følge. Selvom refusionsreformen ikke er rettet mod den enkelte medarbejder, oplever nogle af de interviewede sagsbehandlere den som et signal om, at de ikke gør deres arbejde godt nok, hvilket tilsyneladende kan risikere at svække deres motivation. Nogle af sagsbehandlerne oplever derudover overordnet lovgivningen på beskæftigelsesområdet som meget kompleks. Komplexiteten betyder, at de bruger meget tid på at orientere sig i lovgivningen og dokumentere, at de lever op til dens mange krav. Den tid de bruger på dette, mener de selv ville have været brugt meget bedre sammen med borgerne. Vores interview tyder på, at sådanne forhold kan bidrage til at svække sagsbehandlerne motivation og dermed påvirke deres præstationer.

Interviewene omhandlede endvidere sagsbehandleres loyalitet og tillid i forhold til statslige og kommunale institutioner og de centrale beslutningstagere. Med udgangspunkt i eksisterende litteratur var en af vores hypoteser, at sagsbehandleres tillid til offentlige institutioner og de centrale beslutningstagere er nært relateret til deres loyalitet i forhold til lovgivningen – og at det, hvis denne loyalitet er lav, alt andet lige er svært at styre sagsbehandleres adfærd ved hjælp af lovgivningsmæssige styringsredskaber. Vi spurgte derfor ind til disse emner i interviewene. Derudover var det i flere tilfælde noget, sagsbehandlerne selv spontant udtalte sig om.

Overordnet bekræfter vores interview hypotesen: Høj loyalitet hænger sammen med høj tillid og vice versa. Samtidig finder vi dog, at størstedelen af sagsbehandlerne af forskellige årsager faktisk har en relativt begrænset tillid til de centrale beslutningstagere (særligt politikerne på Christiansborg) – men til trods herfor udviser de en relativt høj grad af loyalitet over for lovgivningen. Dette fund uddybes og forklares i en forskningsartikel (Bille & Thuesen, 2016). Et af de forhold, der ser ud til at svække mange af de interviewede sagsbehandleres tillid til de centrale beslutningstagere (og som dermed risikerer at svække deres loyalitet), er en oplevelse af, at disse beslutningstagere ikke har tilstrækkelig viden om eller interesse for sagsbehandleres arbejdsvilkår i hverdagen.

I forhold til styringsredskabers betydning for sagsbehandleres tillid og loyalitet tyder interviewene på, at særligt dialog – forstået som en gensidig kommunikation, hvor begge parter bliver klogere på hinandens funktion og vilkår – potentielt er et redskab, der kan bidrage til at styrke denne tillid og loyalitet. I denne sammenhæng er det interessant, at langt størstedelen af de styringsredskaber, der overordnet hører under styringstypen ”dialog og vidensdeling”, tilsyneladende er rettet mod ledelsen – mens man kun i meget begrænset omfang søger at styre sagsbehandleres adfærd via dialog.

FORHOLD KNYTTET TIL JOBCENTRET OG KOMMUNEN

Interviewene med sagsbehandlerne belyser også en række specifikke forhold for de enkelte kommuner og jobcentre, som vores interviewmateriale indikerer har betydning for, hvordan implementeringen af politiske målsætninger forløber i jobcentrene, og dermed for, hvordan styringstiltag virker.

FORHOLD PÅ LEDELSESNIVEAU

I et af jobcentrene oplever sagsbehandlerne, at de på sagsbehandlerniveau er gode til at arbejde tværfagligt og tale med hinanden på tværs af afdelinger og forvaltninger, men at beslutninger trækker i langdrag, så snart der på ledelsesniveau skal træffes beslutninger om, fx hvilken afdeling der skal bidrage med hvilke ressourcer (case E). Et forhold, der kan have betydning for styringsredskabernes virkning, kan således være, at kommunikationen på ledelsesniveau ikke er optimal.

RELATIONEN MELLEM SAGSBEHANDLERE OG LEDELSE

At relationen mellem sagsbehandlerne og ledelsen tilsyneladende er vigtig for, at statslige styringstiltag kan få den ønskede virkning, er næppe et overraskende fund. Flertallet af de interviewede sagsbehandlere oplever, at deres ledelse er lydhør og viser dem tillid, og vores interview tyder på, at det har en positiv betydning i forhold til deres loyalitet, ikke bare over for ledelsen, men også over for lovgivningen. Omvendt oplever sagsbehandlerne i to af kommunerne ikke, at de bliver inddraget tilstrækkeligt i beslutninger, som vedrører deres daglige arbejde.

TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE

I fem af kommunerne oplever sagsbehandlerne problemer med det tværfaglige samarbejde – både, som nævnt ovenfor, fordi der er problemer med at arbejde tværfagligt og fordele udgifter på ledelsesniveau, og fordi andre afdelinger og forvaltninger har anderledes arbejdsgange, mangler ressourcer eller er dårligt fungerende i sagsbehandlerens optik.

ORGANISERING

I forhold til organisering peger sagsbehandlerne i en mindre bykommune på, at den interne organisering i jobcentrene har stor betydning for, hvordan de indledningsvist visiterer kontanthjælpsmodtagere – og dermed hvordan lovgivningens forskrifter om indplacering af kontanthjælpsmodtagere virker i kommunerne. En af sagsbehandlerne i denne kommune, der arbejder med jobparate borgere, mener fx, at man burde ”ommatche” 30 pct. af dem til gruppen af aktivitetsparate, men at det ikke er en mulighed, fordi afdelingen for de aktivitetsparate ikke har kapacitet til det. En anden væsentlig pointe, knyttet til organisering, er, at omstruktureringer risikerer at skabe frustrationer blandt sagsbehandlerne, hvilket risikerer at svække deres motivation og dermed virkningen af sty-

ringstiltag, væsentligt. Dette er baseret på erfaringer fra en kommune, hvor sagsbehandlerne oplever omstruktureringerne som forvirrende og ikke befordrende for deres arbejde.

PILOTPROJEKTER OG PULJER

I fire af kommunerne nævner sagsbehandlerne, at deres kommune deltog i forsøget ”Brug for alle”, og at det gjorde det væsentligt nemmere for dem at implementere reformen af førtidspension og fleksjob, som forsøget var en forløber for. Projekter og puljer kan således bidrage til at understøtte virkningen af styringstiltag, der ligger i forlængelse heraf – vel at mærke for de kommuner, der deltager. Disse projekter og puljer er også i sig selv styringsredskaber eller implementeringsgreb, som således ser ud til at kunne understøtte virkningen af andre styringsredskaber.

HANDLEMULIGHEDER

I dette sidste afsnit vil vi præsentere sagsbehandlerne forslag til, hvordan man fra statslig hånd bedre kan understøtte deres arbejde. Dette blev stillet som et åbent spørgsmål og åbnede dermed op for mange forskellige svar.

- *Bedre IT-understøttelse*
Som beskrevet tidligere fremhæver sagsbehandlerne i fem af de otte kommuner problemer med diverse IT-systemer. Et af forslagene til, hvordan man kan understøtte deres arbejde bedre, er således, som en af dem formulerer det: ”(...) at lave nogle bedre systemer, finde en anden udbyder. Men i hvert fald sørge for, at tingene er køreklar, inden en reform træder i kraft” (case F).
- *Ændre retorikken omkring borgerne*
Dette forslag tager udgangspunkt i en oplevelse blandt sagsbehandlerne i to af kommunerne af, at borgerne af politikerne i Folketinget omtales som fx ”dovne” og ”snydere”. Sagsbehandlerne påpeger, at det påvirker borgernes selvværd, hvilket gør det sværere at motivere dem.
- *Sæt reformfrekvensen ned*

I tre af kommunerne påpeger sagsbehandlerne, at man ville understøtte deres arbejde ved at nedsætte ”reformfrekvensen”, som én formulerer det (case F).

- *Sørge for, at vejledninger og bekendtgørelser er klar samtidig med lovgivning*
I et af jobcentrene (case G) peger sagsbehandlerne på, at de af og til får spørgsmål fra borgerne angående ny lovgivning, som borgerne har hørt om i medierne. Her oplever de, at de ofte som sagsbehandlere ikke ved mere end borgerne. De savner derfor at have let tilgængelig viden fra den dag, lovgivningen bliver vedtaget.
- *”Lyt til os på gulvet”*
Blandt forslagene til, hvordan man kan understøtte sagsbehandlernes arbejde bedre, er der ét, der går igen blandt sagsbehandlerne i alle kommunerne: at man skal sætte sig bedre ind i deres arbejdsvirkelighed. Flere nævner som et konkret forslag, at alle beslutningstagere og embedsmænd, der ikke har været i et jobcenter i længere tid, burde komme i praktik. Derudover ville mange ønske, at man udviste større tillid til, at sagsbehandlerens mål er det samme som beslutningstagerens: at hjælpe borgerne hurtigst muligt i vedvarende uddannelse og arbejde. De savner altså, at beslutningstagerne viser dem større tillid.

OPSAMLING

Dette afsnit opsummerer de centrale konklusioner angående sagsbehandlerne erfaringer med forskellige styringsredskaber, hvordan disse styringsredskaber påvirker deres praksis, og hvad der har betydning for disse forhold. Vi samler også op på sagsbehandlerne erfaringer med udvalgte statslige implementeringsgreb. Kapitlet er baseret på fokusgruppeinterview med i alt 18 sagsbehandlere i otte forskellige kommuner.

Hvad angår virkningen af de konkrete styringsredskaber, vi har udvalgt som eksempler, tegner vores interview et billede af, at særligt de to eksempler på *lovregulering* – de aktivitetsparate borgeres ret til en helhedsorienteret indsats mv. samt kravet om rådighedsvurdering og sanktionering – har stor indflydelse på sagsbehandlerne praksis. Hvad det første angår, søger sagsbehandlerne at fremme borgerens beskæftigelsesmuligheder med udgangspunkt i en forståelse af borgerens samlede livssituation. Hvad angår sanktionering, påvirker det sagsbehandlerne arbejde,

fordi der er krav om, at de skal sanktionere borgerne, fx ved uberettiget udeblivelse fra tilbud. Disse handlinger bygger dog også på, at sagsbehandlerne betragter disse dele af lovgivningen som selve fundamentet for deres arbejde, og på at de overvejende er enige med intentionerne bag disse redskaber.

Refusionsreformen er for cirka halvdelen af de 18 interviewede sagsbehandlere et lidt uklart baggrundsvilkår for deres arbejde, som de er sikre på har stor betydning for kommunens overordnede strategi og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen, men som ikke påvirker dem og deres arbejde direkte. Dette handler sandsynligvis til dels om, at reformen på tidspunktet for interviewene var trådt i kraft kun 1-2 måneder tidligere. Den anden halvdel fortæller, at reformen allerede på interviewtidspunktet har givet anledning til iværksættelse af nye initiativer og dermed har direkte betydning for deres arbejde.

Dialog og digital resultatmåling er for mange noget, der primært er relevant for ledelsen, og som de ikke forholder sig til, selvom ledelsen alle steder af og til præsenterer dem for forskellige tal og resultater. Der er dog én undtagelse i form af en kommune, hvor både ledelse og sagsbehandlere fortæller, at de er ”konkurrenceorienterede” og gør meget ud af at fejre gode resultater og hylde medarbejdere, som fx får mange borgere i arbejde. Det tyder på, at såfremt dette styringsredskab skal have en direkte virkning på sagsbehandlerne, kræver det, at ledelsen aktivt søger at skabe en kultur, hvor man går op i resultater. De øvrige styringsredskaber har generelt mindre betydning for sagsbehandlernes praksis – bl.a. fordi der er nogle af dem, de ikke kender til.

Hvad angår *redskabernes vekselvirkning*, finder sagsbehandlerne i en af kommunerne, at de generelt er gensidigt understøttende. I to øvrige kommuner finder de, at kravet om sanktionering, refusionsreformen og den digitale resultatmåling og benchmarking er gensidigt understøttende. I fire andre kommuner fremhæver sagsbehandlerne, at henholdsvis refusionsreformen og kravet om sanktionering er i modstrid med de aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret indsats mv. Vores materiale indeholder således eksempler på, at sagsbehandlerne oplever, at der er modstridende intentioner bag nogle af styringsredskaberne, som skaber dilemmaer i deres arbejdshverdag.

Adskillige sagsbehandlere fremhæver, at den høje *forandringshastighed* på beskæftigelsesområdet er problematisk og besværliggør deres arbejde, mens andre mener, at dette er et vilkår ved at arbejde i et job-

center. I fem af kommunerne fremhæver sagsbehandlerne som et af de væsentligste problemer i forhold til forandringshastighed og lovmæssig kompleksitet, at IT-understøttelsen ikke altid fungerer og sjældent følger med nye tiltag.

Af interviewene med sagsbehandlerne fremgår endvidere forskellige forhold, som kan have betydning for styringsredskabernes virkning. Det drejer sig fx om sagsbehandlerens *viden*. Her mangler cirka halvdelen af dem en hurtigere og mere direkte adgang til opdateret viden om lovgivningsmæssige tiltag, fx i form af en faglig ressourceperson i jobcentret. Derudover drejer det sig om sagsbehandlerens *motivation*, som vores interview peger på bl.a. påvirkes af, hvorvidt de er enige med intentionerne bag lovgivningsmæssige tiltag. Samtidig svækkes nogle sagsbehandleres motivation tilsyneladende af en oplevelse af manglende *tillid* fra beslutningstagerne til, at de gør deres arbejde godt.

Hvad angår implementeringsgreb, som ifølge STAR fx er tjeklister til inspiration, webguider eller netværk, fandt vi frem til, at sagsbehandlerne havde ret begrænset erfaring med nogle udvalgte eksempler på den type virkemidler og aktiviteter. Flertallet havde fx ikke erfaring med digital profilafklaring, som dog også er et implementeringsgreb med meget varierende udbredelse i kommunerne. De benyttede sig også i meget begrænset omfang af juridiske og metodiske vejledninger, pjecer og håndbøger – selvom flere af dem efterspurgte mere viden og bedre vejledninger.

Blandt sagsbehandlerens forslag til, hvordan man fra centralt hold bedre kan understøtte deres beskæftigelsesindsats, går følgende hyppigst igen i interviewene: Man skal søge at opnå en *bedre forståelse for deres arbejdsvirkelighed* og *sikre bedre IT-understøttelse*, som er klar samtidig med iværksættelsen af nye tiltag.

LEDERNES ERFARINGER OG PRAKSIS

Dette kapitel belyser mellemlederes, jobcenterchefers og beskæftigelsesdirektørers erfaringer med forskellige styringsredskaber. Ligesom i kapitel 2 om sagsbehandlerne ser vi her på, hvilken betydning disse redskaber har for ledernes praksis, en række forhold, som influerer redskabernes virkninger på lederne, såvel som ledernes oplevelse af redskabernes vekselvirkning. Kapitlet afsluttes med en præsentation af ledernes bud på, hvordan man fra statslig hånd bedre kan understøtte deres arbejde med at hjælpe ledige borgere i uddannelse eller beskæftigelse.

Kapitlet er baseret på interview med otte mellemledere (afdelings- eller teamledere), seks jobcenterchefer og to beskæftigelsesdirektører, i alt 16 personer. I forbindelse med citater angives interviewpersonens stillingsfunktion, men ellers skelnes der kun mellem de forskellige grupper af ledere, når deres holdninger eller erfaringer varierer.

VIDEN OM, HOLDNINGER TIL OG ERFARINGER MED STYRINGSINSTRUMENTER

I dette afsnit præsenteres ledernes viden om, holdninger til og erfaringer med hvert af de konkrete styringsredskaber, vi har anvendt som eksempler på de tre overordnede typer (se tabel 1.1., kapitel 1). Derigennem

giver afsnittet et indblik i, hvilken betydning disse konkrete styringsredskaber har for ledernes praksis.

LOVREGULERING

AKTIVITETSPARATES RET TIL EN HELHEDSORIENTERET INDSATS MV.

Ligesom blandt sagsbehandlerne kender alle mellemledere, jobcenterchefer og beskæftigelsesdirektører til denne del af lovgivningen. Særligt mellemlederne oplever, at denne lovgivning har betydning for deres daglige arbejde og er en vigtig del af rammen herfor. Jobcenterchefer og beskæftigelsesdirektører beskriver denne lovgivning som regler, der i højere grad har betydning for mellemlederne og sagsbehandlernes daglige arbejde end for deres eget. Lovgivning har dog også betydning for topledernes arbejde, da lovgivningen har betydning for hele tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen på kommunalt niveau, som lederne er stærkt involverede i.

Som det også var tilfældet blandt sagsbehandlerne, omtaler flertallet (14) af lederne denne del af lovgivningen positivt, og oplever, at det understøtter deres bestræbelser på at hjælpe ledige i uddannelse eller arbejde. Det skyldes bl.a., at kravet om helhedsorientering, tværfaglighed og koordinering af indsatsen understøtter deres faglige og personlige opfattelse af, hvad der virker. En beskæftigelsesdirektør fra en større bykommune siger:

Det forsøger vi at gøre for alle vores borgere [at tænke helhedsorienteret og tværfagligt], uanset om man er aktivitetsparat eller uddannelsesparat eller hvad. Alle borgere, der rammer os, skal have det. Hvis ikke loven sagde, vi skulle, så havde vi gjort det alligevel. (Beskæftigelsesdirektør, case A)

To ledere fra to forskellige kommuner peger dog samtidig på, at de oplever denne type af lovgivning som en unødigt kontrol af deres arbejde i kommunerne. Her er det jobcenterchefen fra en større landkommune:

Jeg synes da, det er en kontrol, når man lægger en metode ned over et jobcenter – at vi *skal* gøre det på den her måde. For hvad så, hvis der var 15 pct. af de aktivitetsparate, der havde så godt et netværk, at de ikke havde brug for en koordinerende sagsbehandler? (Jobcenterchef, case D)

Også blandt lederne påpeger et flertal (12) i øvrigt, at det ikke er noget nyt at tænke helhedsorienteret og tværfagligt i beskæftigelsesindsatsen, og at de sagsbehandlere, der arbejder med borgerne længst fra arbejdsmarkedet, længe har haft en koordinerende rolle.

UDFORDRINGER I PRAKSIS

Flere af lederne peger dog også på forskellige udfordringer forbundet med de aktivitetsparate ret til en helhedsorienteret og tværfaglig indsats samt en koordinerende sagsbehandler. Den hyppigst beskrevne udfordring i interviewene med lederne er at få det tværfaglige samarbejde i kommunen til at fungere. Konkret efterspørger en af lederne, at kravet om, at sagsbehandleren på beskæftigelsesområdet skal være koordinerende eller bare det beskæftigelsesrettede fokus, også skrives ind i fx serviceloven:

Jeg er ked af, at det ikke er skrevet ind i de andres lovgivning på samme måde. Det kan godt være, man snakker siloer i kommunerne, men der er helt klart også ministerielle siloer, der ikke tænkes sammen. (...) I jobcenteret arbejder vi på, at en del af det gode liv er et arbejdsliv. Det er ikke skrevet ind i serviceloven eller sundhedsloven. (Jobcenterchef, case H)

En anden udfordring, som tre af de interviewede ledere påpeger, er, at det er forvirrende, at der tales om koordinerende sagsbehandlere, både i forbindelse med ressourceforløb og i forhold til de aktivitetsparate borgere. I seks af kommunerne har man valgt ikke at kalde nogen af de sagsbehandlere, der arbejder med aktivitetsparate borgere, for ”koordinerende” – men alene at fastslå, at de alle altid skal være dette i videst muligt omfang (hvilket mange påpeger, at de også allerede var før kontanthjælpsreformen). Det giver dog andre udfordringer – fx vurderer en mellemleder, at det relativt høje sagstal, som mange af disse sagsbehandlere har, ikke efterlader plads til reelt at være koordinerende (case E). I de sidste to kommuner har man udpeget nogle få medarbejdere til at varetage den koordinerende funktion.

Overordnet er lovgivningen på dette område et styringsredskab, som er i tråd med ledernes grundlæggende tilgang til beskæftigelsesindsatsen, og som har betydning for deres praksis, omend i varierende grad afhængigt af ledelsesniveau. De fremhæver dog forskellige udfordringer, særligt manglende lovgivningsretning i forhold til serviceloven og

sundhedslovgivningen, som hæmmer mulighederne for at få den helhedsorienterede og tværfaglige indsats til at fungere optimalt.

KRAV OM RÅDIGHEDSVURDERING OG SANKTIONERING

Også denne del af lovgivningen er absolut noget, lederne er bekendt med. Det fylder særlig meget i mange mellemlederes hverdag i form af sparring med sagsbehandlerne, og de giver alle udtryk for at kende godt til dette krav i lovgivningen. En mellemleder (case F) fortæller fx, at de ofte på såkaldte ”sagsmøder” bruger tid på at vurdere, hvorvidt en sanktion vil øge en aktivitetsparat borgers rådighed. Tre af de seks jobcenterchefer og begge de interviewede beskæftigelsesdirektører fortæller, at det primært er noget, de forholder sig til, hvis der klages over administrationens beslutninger i forhold til sanktionering. Derudover beskæftiger de sig med denne del af lovgivningen i forbindelse med kommunens overordnede strategi og tilgang på beskæftigelsesområdet, idet man i kommunen fx overordnet har den holdning, at sanktioner ikke altid er den bedste vej at gå (case E).

Alle de interviewede ledere omtaler overordnet, ligesom sagsbehandlerne, muligheden for at sanktionere som et redskab, der er vigtigt i og understøtter deres arbejde. Nogle påpeger dog samtidigt, at det ikke nødvendigvis bidrager positivt til de aktivitetsparates situation – hvilket lovgivningen vel at mærke også tager højde for:

Der er også dem, for hvem det bare ikke virker. Hvor hvis vi trækker pengene, jamen, så bliver de bare sat på gaden. Og vi har jo ikke noget formål med at sanktionere folk ud af deres hus eller hjem. (Jobcenterchef, case C)

En af de interviewede beskæftigelsesdirektører (case A) sætter derudover mere overordnet spørgsmålstegn ved virkningen af den brug af ”magt som middel til at skabe progression”, som sanktioneringsredskabet ifølge ham kan betragtes som. Ligesom sagsbehandlerne oplever to af mellemlederne derudover, at det kan være meget bureaukratisk tungt og ressourcekrævende at sanktionere især de aktivitetsparate borgere.

ØKONOMISKE INCITAMENTER

REFUSIONSREFORM

Refusionsreformen⁶ er det styringsinstrument, som umiddelbart påvirker de interviewede ledere og deres arbejdshverdag mest. Det skyldes primært, at de oplever, at kommunerne af økonomiske årsager er nødt til at forsøge at gøre noget anderledes for at få borgerne hurtigere igennem systemet. Herigennem håber de at kunne undgå potentielt store økonomiske tab som resultat af reformen.

Samtlige ledere beskriver, hvordan de har iværksat en række forskellige tiltag, som de håber på kan sikre kommunen imod voksende udgifter på beskæftigelsesområdet som følge af reformen. Det handler fx om oprettelse af nye tilbud og øget fokus på at måle effekten af de anvendte tilbud, eller om investeringsstrategier, hvor man fx ansætter flere sagsbehandlere på et bestemt område i håb om, at udgifterne hertil vil blive udlignet af, at borgerne hurtigere kommer i uddannelse eller beskæftigelse. Her er det en jobcenterchef fra en anden mindre landkommune:

Vi har jo kigget meget på, om vi har den rigtige vare på hylden i form af de rigtige aktiveringstilbud. Så har vi snakket meget progressionsværktøj og i den forbindelse om, hvordan vi kan måle på, hvilke aktiveringstilbud der giver os de resultater, vi vil have. Vi har været inde og lave nogle investeringsstrategier for at se, om det kan betale sig for os at lave nogle opnormeringer på nogle bestemte områder for at speede processen op og så sætte alle sejl til. Så vi har arbejdet på mange forskellige områder. (Jobcenterchef, case G)

Hvad angår ledernes holdninger til reformen, vurderer 14 ud af 16 overordnet reformens intentioner positivt. De betragter den bl.a. som en god motivation til at sætte mere fokus på, hvordan indsatsen skal tilrettelægges for at hjælpe borgerne hurtigst muligt i uddannelse eller arbejde. Derudover oplever de den som en forenkling af refusionssystemet og finder det positivt, at den lægger op til at styre økonomisk på resultater frem for aktiviteter (som mange mener, at man gjorde med de tidligere differentierede refusionssatser):

⁶ For en kort beskrivelse af refusionsreformen, se også afsnittet 'Undersøgte styringsredskaber og operationalisering' i kapitel 8.

[Reformen] er efter min mening lige i øjet. Det er en forenkling af alle de forskellige incitamenter, som jo på kryds og tværs har dannet et kæmpe spindelvæv. (Jobcenterchef, case B)

Formålet er jo helt klart at styrke kommunernes incitamenter til at få folk i job og uddannelse. Og ikke så meget styre efter indsats, sætte metodefriheden lidt mere fri. I min gamle stilling som funktionsleder kom vores gamle chef og sagde: ”Jeg ved sgu’ godt, at det er job og uddannelse, der tæller, men lige nu skal vi have nogle flere refusionskroner i kassen.” Så det er det helt rigtige. (Jobcenterchef, case H)

Samtidig har mange dog ikke en entydigt positiv indstilling til reformen. For 11 af de 14, der overordnet er positivt indstillede, gælder det således, at de samtidig er bekymrede for de konsekvenser, reformen og de medfølgende justeringer af bl.a. driftsloftet kan få for kommunens økonomi, hvis det ikke lykkes for dem at få flere borgere hurtigere igennem systemet. Én jobcenterchef fra en mindre bykommune (case E) siger, at de grundet budgetgarantien vil blive kompenseret på de fleste områder, men samtidig, at ”det er nemt at sige, så længe vi ikke mangler 20 millioner”, og at ”vi flytter rigtig mange penge rigtig hurtigt”. Han tilføjer, tilsyneladende i ramme alvor, at en mulig konsekvens kan være, at der skal ansættes en ny jobcenterchef.

En beskæftigelsesdirektør i en større bykommune (case A) fortæller, at refusionsreformen i deres kommune ”er på den politiske dagsorden hele tiden”. I denne kommune har de regnet ud, at hvis de fortsætter med at yde samme indsats (og med de samme resultater) som nu, vil de miste 200 mio. i indtægter i 2018, når reformen er fuldt indfasat. Samtidig kan de ikke lægge sikre budgetter længere ud i fremtiden end 2017, fordi der også bliver ændret på andre tilskudsordninger. Som han siger, er 2018 og 2019 budgetmæssigt ”black box indtil videre”.

To af de interviewede ledere er overordnet mere skeptiske over for reformen end flertallet, primært på baggrund af en stærk bekymring for, at reformen og de medfølgende ændringer i udligningssystemet og driftslofterne får stor negativ betydning for kommunens økonomi. Den ene er en jobcenterchef (case C), som betragter driftsloftet som en form for refusion, idet ”det er dér, hvor stat og kommune beslutter, op til et vist loft, at dele udgiften”. Det bekymrer ham derfor meget, at man samtidig med refusionsreformen sænker driftslofterne. Den anden er en be-

skæftigelsesdirektør (case F), som er frustreret over, at de taber penge på refusionsreformen, til trods for at de er en kommune med forholdsvis gode rammevilkår, som han mener har ydet en større beskæftigelsesindsats end landsgennemsnittet, fx for de langvarige sygedagpengemodtagere.

To af de interviewede mellemledere er endvidere, til trods for en grundlæggende opbakning til reformens intentioner, bekymrede for, om reformen kan føre til ”creaming”, altså prioritering af de borgere, som umiddelbart kan hjælpes i arbejde eller uddannelse, eller ”parkering”, altså at der i praksis ikke bruges nogen ressourcer på at hjælpe visse grupper udsatte borgere, fordi man ikke tror på, at hjælpen gør nogen forskel. Her er det en mellemleder fra en mindre landkommune:

Vi taler om, om vi kan lave vores indsats, så den i højere grad er rettet mod dem, der er hurtigere at få ud af døren, også 2.3'erne [aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere]. Og dem, der er rigtig langt væk ... skal vi lade dem stå i en periode? Og det er bare et kæmpe etisk dilemma. (Mellemleder, case G).

Tre andre mellemledere forholder sig, ligesom flere af sagsbehandlerne, tvivlende over for, om man virkelig kan få de udsatte borgere hurtigere igennem systemet og samtidig hjælpe dem til varig beskæftigelse, med henvisning til, at deres erfaring viser, at det er ”den lange, seje indsats” (mellemleder, case E), der virker for denne målgruppe, hvis man vil skabe en længerevarende tilknytning til arbejdsmarkedet.

De interviewede ledere er således overordnet positivt indstillede over for reformen, om end mange af dem også er bekymrede for dens konsekvenser. Der er endvidere ingen tvivl om, at reformen i de otte kommuner, hvor vi har foretaget interview, har væsentlig indflydelse på ledernes praksis, specifikt på deres overvejelser om de kommende års budgetter, hvordan beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges, hvilke tilbud de skal benytte sig af mv. Dette understøtter en tidligere undersøgelse, som fandt, at refusionsordninger har stor indflydelse på kommunernes praksis (Slotsholm, Svarer & Rosholm, 2010).

PULJER

Puljer, der udmeldes fra centralt hold, indgik kun som et eksempel på et styringsredskab i interviewene med jobcenterchefer og beskæftigelsesdirektører, og af tidsmæssige hensyn kun i fire af disse. To af disse fire le-

dere fortæller, at de i vidt omfang søger, og også af og til får, de forskellige puljer. De oplever det som et godt redskab, som de i høj grad benytter sig af og betragter som en anledning til at kunne ”prøve noget af” og ”dygtiggøre sig”, som en beskæftigelsesdirektør fra en større bykommune formulerer det (case A). Samtidig fortæller alle de fire ledere dog, at det er meget ressourcekrævende at holde øje med og søge de forskellige puljer. Jobcenterchefen fra en større landkommune siger:

Jeg har en projektleder ansat, der alene hele tiden støvsuger og fortæller mig, hvad der er af puljer, og så finder vi sammen ud af, om vi skal det eller ej. (...) Nogle af dem kan vi simpelthen ikke rumme at søge. Alt det med revision, opfølgning osv., det æder ressourcer, som skal tages fra det, der er vores kerneopgave. (Jobcenterchef, case C)

Puljer kan altså være nyttige at få del i med henblik på at udvikle indsatsen, men krævende at søge – særligt for mindre kommuner.

VIDENDELING, DIALOG OG DIGITALISERING

DIGITAL RESULTATMÅLING OG BENCHMARKING

De interviewede jobcenterchefer og beskæftigelsesdirektører bruger i høj grad resultatmåling, både i forhold til den interne ledelse af jobcentret og den mere overordnede tilrettelæggelse af indsatsen. På samme måde er de alle begejstrede for at foretage benchmarking. Resultatopgørelser er endvidere et centralt element i deres samarbejde med direktører og politikere, idet det er herigennem, de får indblik i status på og udfordringer i forhold til den kommunale beskæftigelsesindsats. Interviewene tyder dog på, at resultatmåling og benchmarking primært er redskaber, jobcentercheferne og beskæftigelsesdirektørerne bruger, hvorimod mellemlederne i højere grad bliver informeret om resultaterne og forholder sig til dem, når det er relevant. Mellemlederne beskriver det alle som et vigtigt redskab, men ikke nødvendigvis som noget, der fylder meget i deres arbejde. Her fortæller en mellemleder fra en mindre landkommune, hvordan hun bruger resultatmåling i sit arbejde:

Hver søndag får vi en ledelsesinformation om, hvordan det ser ud på hvert enkelt område. Hvad de er i for noget aktivering, og hvordan det ser ud i forhold til sidste år. Det er rigtig brugbar

viden for mig. Det gør, at jeg hele tiden kan følge med i, hvor mange vi får ind og ud ad døren, og hvad det er for nogle aktiviteter, vi reelt set bruger. Så jeg kan ikke undvære det. (Mellemløder, case G)

Det er forskelligt, i hvilket omfang lederne mener, at sagsbehandlerne skal forholde sig til resultatmålinger og benchmarking. Flertallet omtaler det som noget, der primært er relevant på de øverste ledelsesniveauer. De præsenterer dog alle sagsbehandlerne for tal, i mange tilfælde primært ved samlede personalemøder, fx et par gange årligt, som det også fremgår af interviewene med sagsbehandlerne. To af lederne mener, at det er vigtigt, at sagsbehandlerne forholder sig til jobcentrets resultater. Her forklarer en af dem, en jobcenterchef fra en større landkommune, hvorfor hun mener, at sagsbehandlerne skal præsenteres for tal:

Man skal vise, hvad det er for en organisation, man er del af, skal tage ejerskab, være stolte over det. Når vi fx rykker helt vildt på ét område, hvorfor vi vælger at omprioritere nogle ting osv. Det fortjener de jo en ordentlig forklaring på. (Jobcenterchef, case D)

En af jobcentercheferne fra en mindre landkommune fortæller, hvordan de aktivt bruger resultatmåling (også på sagsbehandlerniveau) og benchmarking til at motivere sagsbehandlerne:

Jeg tror ikke [resultatmåling og benchmarking] styrer voldsomt meget længere nede i sagerne [dvs. påvirker sagsbehandlernes praksis], men vi forsøger at implementere det, bl.a. ved at hylde. Vi fejrer lidt, man sætter en streg, eller registrerer i et ark, når vi får nogen ud. Og sagsbehandlerne kan også se, hvor mange hinanden får ud. Så vi søger at booste det dér. (Jobcenterchef, case H)

Dette er det samme (og det eneste) jobcenter, hvor sagsbehandlerne placerer digital resultatmåling og benchmarking øverst i prioriteringsøvelsen, hvilket kan tyde på, at ledelsens strategi er virksomhedsfuld.

Blandede erfaringer med jobindsats.dk

Nogle ledere bruger primært tal fra Jobindsats.dk i deres resultatmåling, herunder klyngerne og mulighederne for fx at beregne besparelspoten-

tiale. Flertallet bruger dog en kombination af tal fra forskellige kilder, altså både jobindsats.dk og egne fagsystemer såsom Opera såvel som tal fra de regionale arbejdsmarkedskontorer. For fire af de interviewede ledere skyldes det blandt andet, at de har dårlige erfaringer med og begrænset tillid til jobindsats.dk. Følgende er et citat fra en jobcenterchef fra en større landkommune:

Det, der er udfordringen ved Jobindsats, det er, at tallene er 2-3 måneder gamle. Og det vil sige, at jeg ikke kan bruge dem ledelsesmæssigt. For hvis jeg agerer på tal fra Jobindsats, så er jeg allerede bagud. Så derfor er vi nødt til at have vores egne. (Jobcenterchef, case C)

De mindre gode erfaringer med jobindsats.dk relaterer sig i nogle tilfælde til en bredere oplevelse af IT-systemer, der ikke fungerer optimalt.

I forhold til benchmarking er det udbredt i de kommuner, hvor vi har foretaget interview, også at sammenligne sig inden for andre grupper end klyngerne fra jobindsats.dk og på andre måder end alene på baggrund af tal. Mange sammenligner sig med de andre kommuner i regionen eller landsdelen eller med byer på samme størrelse og bruger forskellige netværk som anledning til at tage ved lære af andre. En jobcenterchef fra en større landkommune fortæller her om sin praksis:

Vi ser jo også på benchmarking i forhold til det, der kommer fra regionerne. Og dér ser jeg da på, om der er nogen, der gør det bedre end os, og så ringer jeg til dem. (...) Vi har forskellige fora, netværk osv., hvor vi mødes. Hvis det er noget, hvor platformen brænder for mig, så ringer jeg. Men jeg vil helst kigge folk i øjnene – både fordi det er gamle tal, det på Jobindsats, men nogle får jeg også det dér blik, hvor de så siger: ”Jamen, det er der da ikke noget at sige til, for lige da den måling blev lavet, havde vi nogle særlige puljemidler - og dem har vi ikke mere!” [griner]. Så har jeg en forståelse for hvorfor. (Jobcenterchef, case C)

Overordnet tegner interviewene et billede af, at resultatmåling og benchmarking er vigtige redskaber for særligt den øverste ledelse i forhold til at tilrettelægge deres beskæftigelsesindsats mest hensigtsmæssigt, men at det kun i begrænset omfang har en direkte virkning på sagsbehandlernes praksis (jf. kapitel 2 med sagsbehandlernes). Denne praksis

påvirkes dog selvfølgelig af den måde, indsatsen tilrettelægges på, og dermed indirekte af resultatmåling og benchmarking. Flertallet af lederne bruger tal fra jobindsats.dk, men kombinerer disse med tal fra deres egne systemer som fx KMD Opera.

DIGITAL PROFILAFKLARING

Styringsredskabet digital profilafklaring indgik kun i interviewene med mellemliderne. Blandt dem er det kun én mellemlider i en af kommunerne, der kender til det digitale profilafklaringsværktøj. De bruger det dog ikke i denne kommune, dels fordi deres visitation er indrettet således, at borgerne skal møde fysisk op for at ansøge om en ydelse, og dels fordi de oplever, at mange af de unge, som værktøjet er designet til, har svært ved at læse og ved at bevare koncentrationen til at komme igennem alle spørgsmål (case G). I en af kommunerne (case C) fortæller mellemlideren, at de bruger redskabet ”Min vurdering”, som de prøvede i forbindelse med deltagelse i et tidligere projekt om empowerment. Hun mener, at dette redskab rummer mange af de samme funktioner og muligheder, til trods for at det primært er et værktøj til progressionsmåling.

STARS NETVÆRK OG KONFERENCER

Her er der tale om et styringsredskab, som samtidig kan betegnes som implementeringsgreb. STAR afholder selv konferencer, fx i forbindelse med nye reformer, og koordinerer derudover forskellige netværk i regi af de regionale arbejdsmarkedskontorer (AMK).

Hvad angår kommunernes generelle samarbejde med de tre regionale AMK’er, har flertallet af de interviewede ledere gode erfaringer. De forskellige netværk i regi af de tre regionale AMK’er, fx netværkerne for jobcenterchefer og teamledere, bruger de interviewede ledere primært til inspiration og vidensdeling. Flere fremhæver, at disse netværk er unikke og uundværlige fora til dette formål. To af de interviewede mellemlidere (case A og E) kender dog ikke til AMKs netværk, og én (case G) deltager ikke i dem, primært fordi hun ikke mener at være blevet inviteret. Denne mellemlider deltager dog i STAR’s konferencer, som flere af lederne også har positive erfaringer med. Flere fremhæver således, at konferencerne er en god måde at sikre det nationale sigte med fx reformer på.

Lederne oplever overvejende netværkerne og konferencerne som noget, der kan kvalificere deres arbejde, og ikke som styring eller

kontrol, med undtagelse af én jobcenterchef, som af og til oplever konferencerne som en ”belastning”, primært fordi, som hun siger: ”De kommer med en masse ting ’vi sådan lige skal vide’, og det bliver meget styringsagtigt” (jobcenterchef, case D). Denne jobcenterchef mener samtidig, at man kunne få mere ud af AMK’s netværk ved fx i højere grad at bruge dem proaktivt i forhold til strategiske udfordringer. Som eksempel nævner hun, at man med fordel kunne have haft en fælles mediestrategi i forbindelse med den store flytningstrøm i efteråret 2015, hvor AMK kunne have indsamlet viden og svaret journalister på vegne af jobcentrene.

Netværkene og konferencerne fremstår således i vores materiale som bløde, men dog virkningsfulde, styringsredskaber, der bidrager til at informere og forme ledernes praksis, og som de sætter stor pris på. Det er dog svært at sige præcist, hvor stor betydning den information, lederne får via disse netværk og konferencer, har for deres arbejde.

TJEKLISTER

I fire af interviewene med jobcenterchefer og beskæftigelsesdirektører var der tid til at tale om et andet af STAR’s implementeringsgreb, nemlig tjeklister til brug ved implementering af reformer. Tre af lederne fortæller, at de i nogle tilfælde har haft god gavn af sådanne lister som huskelister og guider til at sikre, ”at man kommer hele vejen rundt” (beskæftigelsesdirektør, case A). En af dem påpeger dog, at det er svært at lave lister, som er anvendelige på tværs af alle kommuner:

De er jo lavet på et kontor. Og de er sikkert i trit med, hvordan virkeligheden er i nogle kommuner, men vi er jo forskellige steder. Fx i forhold til at skulle lave formelle samarbejdsaftaler med hele den sociale sektor – det giver ikke mening for os, for vi er jo den samme sektor. Men det giver sikkert mening andre steder. (Jobcenterchef, case C)

Den fjerde leder (case B) kender til listerne, men har ikke fået dem brugt. Her er der således tale om et styringsredskab, som kan se ud til at have begrænset betydning for ledernes praksis. Dette er dog kun baseret på fire interview.

PRIORITERING

I interviewene bad vi lederne om at prioritere de seks-otte konkrete styringsinstrumenter efter hvilke af dem, der har størst betydning for deres daglige arbejde. Når antallet af styringsinstrumenter er seks-otte, skyldes det, at det varierede, hvor mange instrumenter vi i interviewene nåede at spørge ind til. Derudover indgik puljer og tjeklister ikke i interviewene med mellemedere, og digital profilafklaring indgik ikke i interviewene med jobcenterchefer og beskæftigelsesdirektører.

Tabellerne nedenfor viser, hvilke styringsredskaber henholdsvis mellemedere og jobcenterchefer/beskæftigelsesdirektører placerede på henholdsvis en første- til sjetteplads og en første- til ottendeplads. Der indgår kun besvarelser fra seks af de otte kommuner, hvor der er foretaget interview, da prioriteringsøvelsen ikke indgik i interviewene i de første to kommuner. For overskuelighedens skyld har vi forkortet nogle af styringsinstrumenternes navne til fx ”helhedsorienteret indsats”, ”sanktionering” og ”resultatmåling”.

Tablet 3.1. viser mellemedernes placering af styringsredskaberne.

TABEL 3.1

Styringsredskaber i prioriteret rækkefølge efter mellemedernes vurdering af, hvilke der har størst betydning for deres arbejde. Særskilt for kommunecases.

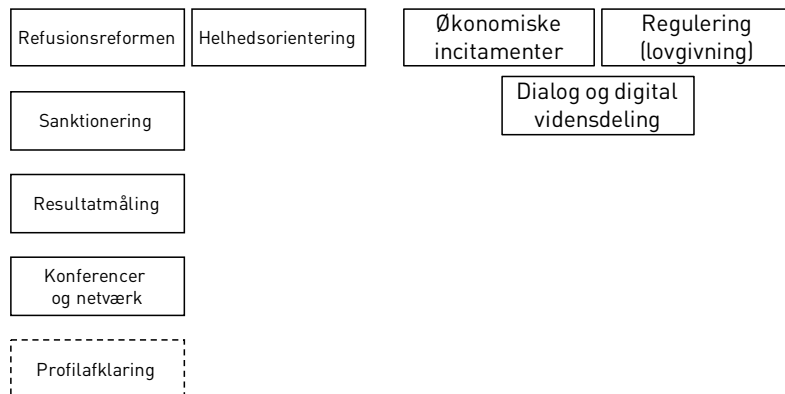
	Case A	Case B	Case C	Case D	Case G	Case H
1. plads	Refusionsreformen	Helhedsorienteret indsats og sanktionering	Refusionsreformen	Helhedsorienteret indsats	Refusionsreformen	Helhedsorienteret indsats og sanktionering
2. plads	Helhedsorienteret indsats	Resultatmåling	Helhedsorienteret indsats	Refusionsreform	Helhedsorienteret indsats	Refusionsreformen
3. plads	Sanktionering	Refusionsreform	Sanktionering	Sanktionering	Resultatmåling	Resultatmåling
4. plads	Profilafklaring	Netværk	Profilafklaring	Resultatmåling	Sanktionering	Netværk
5. plads	Netværk og resultatmåling	(Profilafklaring)	Netværk	-	Netværk	Profilafklaring
6. plads	-	-	-	-	(Profilafklaring)	-

Anm.: En parentes om et styringsredskab angiver, at interviewpersonen vurderede redskabet som ligegyldigt for sit arbejde, og dermed at placeringen er vilkårlig. En tankestreg angiver, at interviewpersonen ikke placerede noget styringsredskab på den givne plads, fordi vedkommende enten havde lagt flere instrumenter samlet på nogle af de andre pladser eller vurderede, at de resterende styringsredskaber var ligegyldige for hans/hendes arbejde.

Den typiske placering af styringsredskaberne blandt mellemederne fremgår af figur 3.1.

FIGUR 3.1

Mellemlødernes mest typiske prioritering af styringsredskaber efter redskabernes betydning for deres arbejde.



Anm.: Til højre angives prioritering af de udvalgte styringsinstrument-cases. Til venstre angives den tilhørende prioritering af de overordnede instrumenttyper. Den stiplede kant på den nederste boks angiver, at disse to instrumenter i de fleste af interviewene enten blev placeret vilkårligt eller slet ikke blev placeret.

Blandt mellemløderne ligger refusionsreformen altså typisk på en delt førsteplads med de aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret indsats mv. (som i to tilfælde deler førstepladsen med kravet om rådighedsvurdering og sanktionering). I forhold til sagsbehandlerne tegner dette et billede af, at også mellemløderne er meget optagede af den konkrete lovgivning og dermed påvirkede af de styringsinstrumenter, der består i lovregulering. Her er det en mellemløder fra en mindre bykommune, der forklarer sin placering af styringsredskaberne:

Lovgivningen vil altid være det øverste. Og så kommer økonomien selvfølgelig. Den her [rådighedsvurdering og sanktionering] ville vi aldrig komme udenom, ellers ryger den videre til Ankestyrelsen. Vi vil aldrig kunne vinde den, hvis det ikke er lovmedholdeligt. Så for mig at se er lovgivningen altid det styrende, det er der ingen tvivl om. (Mellemløder, case H)

Samtidig vidner prioriteringen dog tydeligt om, at mellemløderne i højere grad end sagsbehandlerne er optagede af og involverede i tilrettelæggelsen af indsatsen og dermed i overvejelser om kommunens mål og over-

ordnede økonomi. Det fremgår blandt andet af følgende citat fra en mellemlider i en større bykommune:

Resultatmåling, effekter osv. skal for min del som leder ligge deroppe [på en andenplads], fordi den er grundlaget hele tiden for, at vi når det, vi skal, og det, der er formålet med indsatsen. Jeg har nogle mål, jeg skal leve op til, og hvis ikke jeg kan leve op til dem, skal jeg komme med en rigtig god forklaring. (Mellemlider, case B)

De mest markante undtagelser fra dette overordnede billede er umiddelbart de to mellemlidere, som henholdsvis placerer resultatmåling og benchmarking på en delt femteplads med konferencer og netværk (case A) og slet ikke placerer resultatmåling og benchmarking i rækkefølgen (case C).

TABEL 3.2

Styringsredskaber i prioriteret rækkefølge efter jobcenterchefer og beskæftigelsesdirektørers vurdering af, hvilke der har størst betydning for deres arbejde. Særskilt for kommuncases.

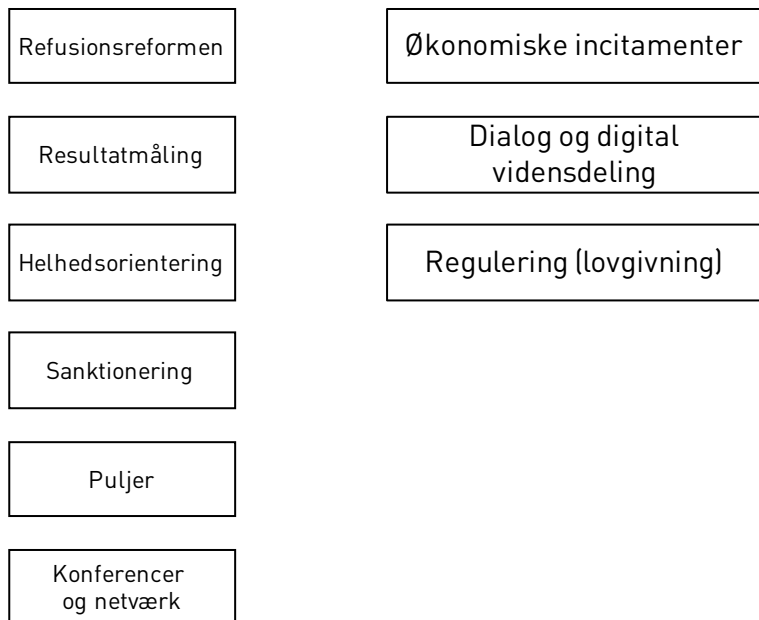
	Case A	Case B	Case C	Case D	Case G	Case H
1. plads	Refusionsreformen	Refusionsreformen og helhedsorienteret indsats	Resultatmåling og netværk	Refusionsreformen	Refusionsreformen	Refusionsreformen
2. plads	Helhedsorienteret indsats	-	Puljer	Resultatmåling	Sanktionering, helhedsorienteret indsats og resultatmåling	Resultatmåling
3. plads	Sanktionering	-	Refusionsreform	Sanktionering	-	Helhedsorienteret indsats
4. plads	Resultatmåling, netværk og puljer	-	Sanktionering	Netværk	-	Puljer
5. plads	-	-	Helhedsorientering	Helhedsorientering	-	Sanktionering
6. plads	-	-	-	-	-	-
7. plads	-	-	-	-	-	-
8. plads	-	-	-	-	-	-

Anm.: En tankestreg angiver, at interviewpersonerne ikke placerede noget instrument på de givne pladser. Det skyldes i nogle tilfælde, at de placerede to eller tre instrumenter på en af de andre pladser, og i andre tilfælde, at de ikke vurderede, at de resterende instrumenter har betydning for deres arbejde.

Her er det sværere at tale om en typisk prioritering, da der er større variation end blandt mellemliderne. Umiddelbart er den mest typiske prioritering på dette ledelsesniveau, som det fremgår af figur 3.2.

FIGUR 3.2

Jobcentercheferne og beskæftigelsesdirektørernes mest typiske prioritering af styringsredskaber efter redskabernes betydning for deres arbejde.



Anm.: Til højre angives prioritering af de udvalgte styringsinstrument-cases. Til venstre angives den tilhørende prioritering af de overordnede instrumenttyper

Ikke overraskende er jobcentercheferne og beskæftigelsesdirektørerne i endnu højere grad end mellemliderne optagede af overvejelser angående de kommunale mål og økonomi. Næsten alle placerer her refusionsreformen på førstepladsen, efterfulgt af enten digital resultatmåling og benchmarking eller et af de to eksempler på lovregulering.

Generelt tegner den øverste ledelses prioriteringer et billede af, at økonomiske incitament i form af afregningsmodeller er meget styrende, og at resultatmåling og benchmarking også har væsentlig indflydelse på deres praksis. Der er til gengæld relativt stor variation i, hvorvidt

disse ledere vurderer, at de lovregulerende styringsredskaber har væsentlig betydning for deres praksis.

VEKSELVIRKNING OG FORANDRINGSFASTHED

Hvad angår vekselvirkningen mellem de konkrete styringsredskaber, påpeger to af lederne, at der er tale om meget forskellige typer af styring, som påvirker jobcenterets praksis på forskellige niveauer, fx idet nogle "lægger de store linjer", mens andre primært er redskaber eller metoder (jf. citatet fra jobcenterchefen i case G ovenfor). Dette, finder de, gør det svært at forholde sig til, om redskaberne understøtter eller er i modstrid med hinanden. Ikke desto mindre har flertallet af lederne en holdning til, hvordan de konkrete styringsredskaber vekselvirker.

GENSIDIGT UNDERSTØTTENDE

Både mellemledere og jobcenterchefer/beskæftigelsesdirektører mener i højere grad end sagsbehandlerne, at styringsredskaberne generelt er gensidigt understøttende, "trækker i samme retning" (mellemleder, case A), og understøtter dem "i deres kerneopgave" (jobcenterchef, case D). Det gælder således 8 af de 16 interviewede ledere. Heraf påpeger to jobcenterchefer, at de særligt oplever den digitale resultatmåling og refusionsreformen som gensidigt understøttende.

MODSTRID ELLER KONFLIKT

Der er dog også nogle af de interviewede ledere, som oplever, at nogle af de konkrete styringsredskaber såvel som andre redskaber, som de selv nævner, er i modstrid med hinanden og vekselvirker uhensigtsmæssigt. To af mellemlederne peger som sagsbehandlerne på, at refusionsreformen er i modstrid med den grundlæggende intention bag kontanthjælpsreformen om at "gøre noget for de svageste", herunder intentionen om at tilbyde de aktivitetsparate en helhedsorienteret indsats. Her er det mellemlederen fra en mindre landkommune:

Med kontanthjælpsreformen sagde man, at vi skulle i kontakt med alle, og dem, der er længst væk, skal som minimum have en mentor. Og det har været supergodt. Og så laver man det herovre [refusionsreformen], som slår benene væk under os fra dag

ét, og som ikke motiverer til at gøre noget for de svageste. (Mellemlleder, case G)

Denne mellemlleder oplever samtidig mere overordnet lovgivningen som fragmenteret og præget af lappeløsninger – en oplevelse, som også fremhæves af to andre ledere. Derudover peger en af jobcentercheferne, ligesom nogle af sagsbehandlerne, på en modstrid mellem den helhedsorienterede indsats og rådighedsvurdering og sanktionering:

Fra mine medarbejderes synspunkt - og dermed fra mit, for jeg måles jo på deres resultater – er det her sådan én: Hvad skal jeg vægte mest? Hvor en socialrådgiver måske mest vægter det helhedsorienterede, og så prøver jeg at vægte rådighedsvurderingen, så vi ikke glemmer den. (Jobcenterchef, case C)

FORANDRINGSHASTIGHED OG HYPPIGE REFORMER

I forhold til styringsredskabernes vekselvirkning er et væsentligt spørgsmål, hvordan kommunerne oplever konsekvenserne af de relativt mange reformer inden for en kortere årrække. Som beskrevet i kapitel 2 om sagsbehandlerne spurgte vi i interviewene i de første to kommuner (case E og F) direkte ind til deres oplevelse af de relativt mange reformer inden for en årrække. I de resterende interview undlod vi at spørge på denne måde for at undgå at lægge ord i munden på interviewpersonerne. I tre andre interview med ledere blev emnet dog bragt op af interviewpersonerne selv.

To af lederne peger i denne forbindelse på en oplevelse af ”reformtræthed” og ”mæthed” blandt sagsbehandlerne. Den ene af disse bringer selv emnet op i interviewet. Her er det mellemllederen i case F, som er en mindre bykommune:

Der er ingen tvivl om, at der kan opstå en reformtræthed. Fordi medarbejderne hele tiden skal forholde sig til noget nyt. Og det er ikke, fordi det er stive, bureaukratiske eller kedelige medarbejdere, men det er simpelthen, fordi hver gang man synes, man har oparbejdet en rutine eller en rytme, så kommer der noget nyt. Og det er selvfølgelig enormt frustrerende. Der er ingen tvivl om, at de ville ønske sig bare et par års ro til at finde noget rytme. (Mellemlleder, case F)

Derudover påpeger henholdsvis jobcenterchefen og beskæftigelsesdirektøren fra case E og F, at de oplever, at beslutningstagerne har for travlt med at skabe forandringer og at ville se resultater i forhold til, hvor lang tid det tager at lægge driften om i kommunerne. De oplever begge, at beslutningstagernes travlhed blandt andet hænger sammen med mediedækning. Følgende er et citat fra beskæftigelsesdirektøren i case F. Citatet her er fra starten af interviewet, hvor vi endnu ikke selv havde nævnt forandringshastigheden, og det er altså en spontan udtalelse i forbindelse med et andet spørgsmål:

Jeg synes, det er hæmmende, at man ikke har tålmodighed til at vente på resultaterne af reformer. (...) Det skal altså have tid til at virke - man kan først måle på ressourceforløbene efter 3-4-5 år. Dem, der kun får ét år, det er jo nok dem, hvor der alligevel ikke er det store udviklingspotentiale. Og det er bare et enkelt lillebitte eksempel på, at en historie ryger ud i æteren, og så løber alle efter den, kommunerne bliver hængt ud, og ministeren skal forklare sig... og når historierne går på, at det er jobcentrenes skyld, rammer det jo medarbejderne. (Beskæftigelsesdirektør, case F)

Fem af de interviewede ledere (heraf to fra case F og tre fra kommuner, hvor vi ikke direkte spurgte til oplevelsen af forandringshastigheden) peger på, at den største udfordring i forhold til den relativt høje forandringshastighed er, at IT-understøttelsen ikke følger med. Samtidig fremhæver nogle af de interviewede ledere – igen ligesom nogle af sagsbehandlerne – at konstant forandring er et vilkår ved at arbejde på beskæftigelsesområdet. Følgende citater er fra henholdsvis mellemlederen og jobcenterchefen i en mindre bykommune, hvor vi spurgte til deres oplevelse af forandringshastigheden (case E):

Jeg oplever, at der er kommet mange reformer kort tid efter hinanden. Men jeg oplever også, at det er et vilkår på vores område – det har nok altid været sådan. Vi er nok nogen af de mest omstillingsparate arbejdsgrupper. (...) Så trækker man på skuldrene og siger, at det går nok også denne her gang. (Mellemleder, case E)

Vi er vant til at bygge broen, mens vi kører på den - sådan har det jo været længe. (Jobcenterchef, case E)

Vi kan ikke vide, hvor mange af lederne der oplever, at reformhastigheden er for høj, men ikke selv nævner det i de interview, hvor vi ikke spørger. Det er dog værd at fremhæve, at der både blandt sagsbehandlere og lederne er flere, der fortæller, at selvom reformhastigheden opleves som høj, så er dette ikke i sig selv det væsentligste problem, fordi de betragter det som et vilkår ved arbejdet. Dette fund er i overensstemmelse med Rambølls evaluering af effektive implementeringsgreb, hvoraf det fremgår, at medarbejderne i de jobcentre, der indgår i denne evaluering, i takt med de mange forandringer har ”oparbejdet en vis grad af rutine og kompetence til at implementere ny lovgivning” (Rambøll, 2015a, s. 4). Vores interview tyder således på, at reformhastigheden primært er problematisk, når IT-systemer, vejledninger og bekendtgørelser ikke følger med til tiden.⁷

FORHOLD AF BETYDNING FOR STYRINGSREDSKABERNES VIRKNING

Som beskrevet i kapitlet om sagsbehandlerne ved vi fra den eksisterende forskning, at sagsbehandlernes viden, kapacitet og motivation har betydning for deres adfærd i forhold til at implementere politiske målsætninger, og dermed for om politiske styringstiltag virker efter hensigten. I dette afsnit fokuserer vi på, hvordan lederne bestræber sig på at styrke sagsbehandlernes motivation. Derudover præsenterer afsnittet forskellige kontekstuelle og organisatoriske forhold, der fremgår af interviewene med lederne, og som kan have betydning for styringsredskabernes virkning.

MOTIVATION AF MEDARBEJDERE

De interviewede mellemledere og jobcenterchefer peger alle på personaleledelse som en central del af deres job. Særligt for mellemlederne er faglig sparring med sagsbehandlerne om konkrete sager endvidere noget, der fylder meget. Derudover har begge ledelsesniveauer ansvar for at motivere sagsbehandlerne. Vi har spurgt ind til, hvordan de gør det, da dette kan have stor betydning for, hvordan styringsredskaber virker. Det drejer sig således om ledelsens medierende rolle i forhold til, at styringsredskaber kan have den ønskede virkning på sagsbehandlernes praksis.

7. Bemærk, at vi også i vores spørgeskemaundersøgelse har spurgt sagsbehandlerne, om de oplever, at hyppige lovændringer på beskæftigelsesområdet besværliggør deres arbejde (se kapitel 5).

Alle lederne fortæller, at de ofte har oplevet sagsbehandlere, der var demotiverede eller gjorde modstand mod politisk vedtagne tiltag. Lederne håndterer situationer, hvor sagsbehandlerne er frustrerede eller gør modstand, forskelligt. En gennemgående tendens er dog, at de i samtalerne med sagsbehandlerne lægger vægt på, at de skal være loyale over for den lovgivning, de er ansat til at forvalte.

Flere af lederne fortæller endvidere, at sparring, gennemgang af arbejds gange og inddragelse af faglige ressourcepersoner spiller en væsentlig rolle i forhold til at sikre, at sagsbehandlerne lever op til lovgivningens krav. I det jobcenter, hvor de også har en udviklingspulje (case H), taler de også meget med sagsbehandlerne om, hvad intentionen bag lovgivningen er, og lader derudover medarbejderne komme med forslag til, hvordan forskellige problemer kan løses. Her ser de således medarbejderinddragelse som en vigtig del af arbejdet med at sikre medarbejdernes motivation, hvilket også ledelsen i case F fremhæver.

FORHOLD KNYTTET TIL JOBCENTRET OG KOMMUNEN

Af interviewene med lederne fremgår forskellige forhold, som er knyttet til den specifikke kommune eller det specifikke jobcenter, og som kan have betydning for styringsredskabernes virkning. På samme måde som for sagsbehandlerne gælder det her, at det er svært præcist at bestemme, hvorledes og i hvilket omfang disse forhold har betydning. Vi vil dog fremhæve nogle sandsynlige sammenhænge.

OVERORDNET POLITISK TILGANG

Blandt andre May & Winter (2009) har vist, at de lokale politikeres signaler og holdninger har betydning for kommunernes implementering af politiske tiltag – særligt, hvis disse holdninger er i modstrid med målsætningerne i statslige reformtiltag. Fire af de interviewede ledere fremhæver den overordnede politiske holdning i kommunen som en afgørende faktor for måden, hvorpå de tilrettelægger deres indsats – fx hvis politikerne har stort fokus på de svageste målgrupper og ”tror på, at en indsats til dem nytter” (mellemlider, case F). Et eksempel på, hvordan politikernes holdning kan være i modstrid med statslige reformtendenser, stammer fra en kommune, hvor man fortsat i meget høj grad bruger revalidering (case E). En mellemlider herfra fortæller, at revalidering ”på landsbasis er ved at blive udfaset, fordi det er for dyrt”, men at de holder fast i det i

deres kommune, og at politikerne sågar kritiserer forvaltningen for ikke at bruge det mere, end den gør.

ORGANISERING

Kommunens måde at organisere beskæftigelsesindsatsen på kan også påvirke (betinge) den måde, hvorpå styringsredskaber som lovgivning og økonomiske incitamenter påvirker indsatsens lokale virkninger på lederes og medarbejderes præstationer. Flere af både top- og mellemliderne fortæller fx, at den forvaltningsmæssige organisering i kommunen har stor betydning for det tværfaglige samarbejde. To ledere fra forskellige kommuner fremhæver således, at det er en fordel at have en samlet social- og beskæftigelsesforvaltning, da det gør det nemmere at fordele udgifterne på disse to områder og generelt letter samarbejdet. I en anden kommune (case F) har man en samlet beskæftigelses- og økonomiforvaltning, hvilket ifølge beskæftigelsesdirektøren er en stor fordel, ”fordi der er så mange penge i beskæftigelsesområdet”.

I en tredje kommune hører beskæftigelsesområdet ikke hjemme i samme forvaltning som hverken social- eller sundhedsområdet (case E), hvilket det gør i de fleste andre case-kommuner. Jobcenterchefen fortæller her, at samarbejdet med socialområdet var nemmere, da de var i samme forvaltning, men at de nu ”bare samarbejder på tværs”. Sagsbehandlere i denne kommune oplever dog, at det er svært og tager lang tid at træffe beslutninger på direktorniveau, blandt andet fordi det af og til bliver en kamp om, hvilken forvaltning der skal afholde udgifterne.

Det er velkendt fra organisations- og ledelseslitteraturen, at organisatoriske forandringer kan medføre væsentlige udfordringer for udførelsen af kerneopgaven (Bakka & Fivelsdal, 2004). En anden af vores cases understøtter dette. Her har man foretaget markante omorganiseringer i organisationen. De interviewede sagsbehandlere har mistet overblikket over, hvordan de nu er organiseret, og hvilken afdeling de selv tilhører, og de giver udtryk for, at de, som følge heraf, ikke har særlig stor tillid til deres ledelse. Mellemlideren fra samme jobcenter fortæller, at sagsbehandlere er forvirrede og demotiverede. Dette må alt andet lige formodes at have negativ betydning for styringsinstrumenternes mulighed for at virke efter hensigten. Denne case peger på, at kombinationen af hyppige lovændringer og organisatoriske forandringer kan have væsentlig betydning for sagsbehandlernes evner til at implementere lovgivningen loyalt og dermed for styringsinstrumenters virkning.

MOTIVATION OG INDDRAGELSE AF MEDARBEJDERE

Som beskrevet ovenfor er nogle af lederne meget optagede af at inddrage medarbejderne, fx i arbejdet med at indarbejde ny lovgivning i deres arbejdsgange. Et eksempel herpå er ledelsen i case H, som er meget opsat på at formidle intentionerne bag lovgivningen til deres sagsbehandlere, så de forstår grundlaget for lovændringerne. Vores materiale peger umiddelbart på, at dette kan være en god ledelsesstrategi, da de interviewede sagsbehandlere i case H er dem, der bedst kan identificere sig med lovgivningens intentioner og har størst tillid til beslutningstagerne.

FAGLIGE RESSOURCEPERSONER

Fem af de interviewede mellemledere fortæller, at de er afhængige af hjælp fra en faglig eller juridisk ressourceperson til at fortolke lovgivningen og formidle det essentielle indhold til sagsbehandlerne. Disse ressourcepersoner er enten fastansat i jobcentrene eller indkaldes i forbindelse med konkrete opgaver. I den sjette kommune er den interviewede mellemleder selv den faglige ressourceperson og får assistance af en jurist i relevante tilfælde. I de to sidste kommuner har man ikke en sådan faglig ressourceperson ansat eller tilknyttet. Vores interview peger på, at det kan have betydning for styringsinstrumenternes mulighed for at virke efter hensigten, hvorvidt der er tilknyttet en faglig ressourceperson eller ej. Dette fremgår både af nogle mellemlederes og nogle af sagsbehandlerne positive udtalelser om inddragelsen af sådanne ressourcepersoner, såvel som andre af sagsbehandlerne udtrykte behov for at have adgang til en faglig ressourceperson.

HANDLEMULIGHEDER

Det sidste afsnit i dette kapitel præsenterer ledernes forslag til, hvordan man fra statslig hånd bedre kan understøtte deres arbejde med at hjælpe kontanthjælpsmodtagere i uddannelse eller beskæftigelse:

- *Mindre aktivitets- og detaljstyring*

Tre jobcenterchefer og to beskæftigelsesdirektører fremhæver, at det ville lette deres arbejde, hvis man fra statslig hånd i større grad udviste tillid til, at kommunerne selv kan definere indholdet af en virk-

ningsfuld indsats. De efterspørger således mindre aktivitets- og detalstyring.

- *Bedre IT-understøttelse*

Fem af de interviewede ledere fremhæver, at IT-understøttelsen ikke fungerer optimalt, ikke mindst i forbindelse med nye lovgivningsmæssige tiltag og reformer. Dette besværliggør i udpræget grad deres arbejde og resulterer i spildt arbejdstid.

- *Lytte mere til praktikere*

Seks af lederne påpeger, ligesom mange af sagsbehandlerne, at de centrale beslutningstagere ikke har en god nok fornemmelse af deres arbejdsvirkelighed, og at dette kan justeres i forhold til at understøtte deres arbejde bedre.

- *Tålmodighed/sænk reformtempoet/timing*

Tre af lederne peger, ligesom sagsbehandlerne, på, at det ville understøtte deres arbejde, hvis man sænkede reformtempoet en anelse og havde større tålmodighed i forhold til at se effekter af de forskellige reformer. To peger derudover på, at man bør sørge for, at bekendtgørelser og vejledning ligger klar, så snart lovgivningen træder i kraft. Derudover peger en jobcenterchef på, at reformerne ofte er dårligt timet, fx idet de ofte træder i kraft lige ved en juleferie eller en sommerferie, hvor der ikke er ret mange medarbejdere på arbejde.

- *Forsimpling af beskæftigelseslovgivningen*

Tre af lederne peger på, at det ville understøtte deres arbejde, hvis de kunne bruge mindre tid på dokumentation, og hvis beskæftigelseslovgivningen overordnet kunne simplificeres.

- *Færre puljer – flere midler til almindelig drift*

Som nævnt tidligere beskriver fire af lederne, at det er meget resourcekrævende at søge de forskellige puljer, der udbydes. To af dem efterspørger således færre puljer og ønsker sig, at man i stedet fordelte nogle af disse midler til almindelig drift.

OPSAMLING

Dette afsnit opsummerer de centrale konklusioner angående ledernes erfaringer med forskellige styringsredskaber, hvordan disse styringsredskaber påvirker deres praksis, og hvilke forhold på jobcenterniveau, der betinger disse virkninger. Kapitlet er baseret på interview med otte mel-

lemledere (afdelings- eller teamledere), seks jobcenterchefer og to beskæftigelsesdirektører, i alt 16 personer.

Vurderet ud fra vores interview har de konkrete styringsredskaber forskellig betydning for mellemliderne, jobcenterchefer og beskæftigelsesdirektørers praksis. *Mellemliderne* fremhæver de to eksempler på *lovregulering* samt *refusionsreformen* som de styringsredskaber, der har størst betydning for deres praksis. De er, ligesom sagsbehandlerne, i høj grad orienterede mod lovgivningens konkrete krav til indholdet af indsatsen. Samtidig er de dog i væsentlig højere grad end sagsbehandlerne involverede i tilrettelæggelsen af indsatsen og dermed i spørgsmål angående indsatsens mål og kommunens overordnede økonomi.

For *jobcenterchefer og beskæftigelsesdirektører* er det *refusionsreformen*, der har størst betydning for deres arbejde, idet den er et centralt element i tilrettelæggelsen af budgetterne såvel som indholdet og organiseringen af beskæftigelsesindsatsen. Flertallet af topledere er overvejende – og i langt højere grad end sagsbehandlerne – positive over for refusionsreformen. Samtidig er de dog alle, og i særdeleshed to af dem, bekymrede for, hvilke konsekvenser reformen kan få for kommunens økonomi. Derudover er *resultatmåling og benchmarking* et styringsredskab, som har stor indflydelse på disse øverste ledes praksis. Nogle få bruger primært tal fra jobindsats.dk, mens flertallet primært trækker på tal fra deres egne fagsystemer, suppleret med tal fra jobindsats.dk – sidstnævnte især i forbindelse med benchmarking inden for klynger. De to lovcases betragter de øverste ledere ikke som deres, men som mellemliderne og sagsbehandlerens område.

Hvad angår *styringsredskabernes vekselvirkning*, finder et flertal (10) af de interviewede ledere, at de konkrete styringsredskaber og de seneste reformer på beskæftigelsesområdet generelt er gensidigt understøttende og peger i samme retning. Et par af mellemliderne finder dog, at refusionsreformen og de aktivitetsparate borgeres ret til en helhedsorienteret indsats mv. er i modstrid med hinanden, og én jobcenterchef peger på en modstrid mellem den helhedsorienterede tilgang og kravet om rådighedsvurdering og sanktionering.

Nogle af lederne fremhæver, at *forandringsbastigheden* er høj, og et par af dem beskriver en oplevelse af en vis reformtræthed blandt deres medarbejdere. Flere peger dog på andre problemer, som de mener er mere væsentlige, herunder i særdeleshed mangelfuld *IT-understøttelse* samt forsinkede *bekendtgørelser og vejledninger* i forbindelse med nye tiltag. Inter-

viewene med lederne tyder således på, at de ikke nødvendigvis synes, at en høj forandringshastighed i sig selv er et problem – så længe IT, bekendtgørelser og vejledninger er klar og fungerer, når nye tiltag træder i kraft.

Interviewene med lederne peger på en række andre forhold, som kan have betydning for, hvorvidt styringsredskaber har den ønskede virkning. Som beskrevet i sagsbehandlerkapitlet kan sagsbehandlerens motivation have betydning for redskabernes effekt – og dermed kan lederens bestræbelser på at *medinddrage og motivere* medarbejdere også have betydning. Af andre forhold kan nævnes den overordnede politiske tilgang i kommunen, den forvaltningsmæssige organisering, omorganiseringer, samt hvorvidt jobcentret har *faglige og juridiske ressourcpersoner* tilknyttet.

Hvad angik udvalgte *implementeringsgreb* med betydning for lederne, fortalte flere ledere (fra større kommuner), at de søger forskellige puljer og betragter disse som en god anledning til at prøve noget nyt af. Ledere (fra små kommuner) fortalte til gengæld, at det er meget ressourcekrævende at holde øje med og søge forskellige puljer. Lederne havde også vidtgående erfaring med netværk og konferencer. De forskellige netværk i regi af de tre regionale AMK'er (dvs. de regionale arbejdsmarkedskontorer), fx netværkene for jobcenterchefer og teamledere, bruger de interviewede mellem- og topledere primært til inspiration og vidensdeling. Flere fremhæver, at disse netværk er unikke og uundværlige fora til dette formål. Det samme gælder konferencer.

Blandt lederens forslag til, hvordan man fra centralt hold bedre kan understøtte deres beskæftigelsesindsats, er følgende dem, der hyppigst går igen: *mindre aktivitets- og detailstyring, bedre IT-understøttelse*, at man søger at opnå en *bedre forståelse for jobcentrenes arbejde* i dagligdagen, samt at man sørger for, at *bekendtgørelser og IT er klar* og fungerer, når reformer træder i kraft.

UDVALGSFORMÆNDENES ERFARINGER OG PRAKSIS

Dette kapitel omhandler de otte interviewede arbejdsmarkedsudvalgsformænd. Vi ser både på, hvordan styringsredskaberne påvirker deres praksis, og på deres rolle i forhold til styringsredskabernes virkning på forvaltningens praksis. Som May & Winter (2009) påpeger, kan lokale politikeres signaler og holdninger have betydning for sagsbehandlernes praksis i implementeringen af politiske tiltag. På denne baggrund forventer vi, at arbejdsmarkedsudvalgsformændene spiller en rolle i forhold til den måde, hvorpå styringsredskaberne påvirker sagsbehandlernes og den øvrige forvaltnings praksis.

Kapitlet er bygget lidt anderledes op end de to foregående. Det indledes med to afsnit om forhold, som vores interview tyder på, har betydning for, hvordan styringsredskaberne påvirker udvalgsformændenes praksis, samt for udvalgsformændenes rolle i forhold til styringsredskabernes indvirkning på forvaltningens praksis. Det drejer sig om udvalgsformændenes baggrund og erfaringer samt udvalgets opgaver og indflydelse.

Dernæst belyser vi de konkrete styringsredskabers (se kapitel 1 og 8) betydning for de interviewedes arbejde i deres egenskab af udvalgsformænd og deres oplevelse af redskabernes vekselvirkning. Ligesom kapitlerne om sagsbehandlerne og lederne afsluttes dette kapitel med ud-

valgsformændenes bud på, hvordan man fra statslig side bedre kan understøtte den kommunale beskæftigelsesindsats.

BAGGRUND OG ERFARING

Vi har valgt at indlede dette kapitel med et afsnit om udvalgsformændenes baggrund og erfaring. Det skyldes, at vores interview tyder på, at disse forhold er relateret til deres viden om og engagement i beskæftigelsesområdet og dermed til deres rolle i forhold til styringsredskabernes virkning på forvaltningens praksis. Tabel 4.1. giver et overblik over de otte udvalgsformænds baggrund og erfaring.

TABEL 4.1

Arbejdsmarkedsudvalgsformændenes baggrund og erfaring.

	Parti	Antal år i kommunalpolitik	Tid som udvalgsformand
Case A	C	8 år (samt 8 år i amtsrådet)	2 år
Case B	V	"En del år" i byrådet	2 år
Case C	S	4 år (tidligere i Folketinget)	2 år
Case D	SF	7 år (tidligere i amtsrådet)	2 år
Case E	DF	5 år	1 år
Case F	S	10 år	6 år
Case G	V	3 år (tidligere i regionsrådet)	2 år
Case H	S	26 år	?

Udvalgsformændenes erfaring med kommunal- og arbejdsmarkedspolitik varierer meget. De har dog alle mindst fire års erfaring med kommunalpolitik. Deres motivation for at engagere sig i arbejdsmarkedspolitik samt deres viden om og interesse for området varierer ligeledes meget – til dels tilsyneladende afhængigt af deres erfaring med kommunalpolitik og særligt beskæftigelsesområdet. Fem af dem har overordnet en stærk interesse for og en stor viden om forskellige problematikker på beskæftigelsesområdet. De tre øvrige har fået posten som formand i netop dette udvalg primært som et produkt af kommunalbestyrelsens konstituering og fordelingen af poster imellem de største partier i de respektive kommuner. Sidstnævnte gruppe finder beskæftigelsesområdet interessant og påpeger en række problematikker på området, som optager dem, samt nogle overordnede politiske intentioner. Samtidig har de dog umiddelbart en mindre viden om området end de fem øvrige udvalgsformænd, herunder om statslige beskæftigelsesreformer og andre tiltag på området.

Baseret på vores materiale ser disse forskelle i vidensniveau ud til i høj grad at bero på udvalgsformændenes personlige og politiske interesser, engagement og til dels erfaring med kommunalpolitik. Interviewene tyder endvidere på, at sådanne forskelle har betydning for styringsredskabernes påvirkning af udvalgsformændenes arbejde. Jo større engagement og viden om beskæftigelsesområdet (og dermed om de enkelte styringsredskaber) udvalgsformændene har, desto mere påvirker redskaberne deres arbejde.

Derudover tyder vores interview på, at udvalgsformændenes motivation, viden og engagement er relateret til, i hvilket omfang de og det øvrige arbejdsmarkedsudvalg har betydning for styringsredskabernes virkning på sagsbehandling og den øvrige forvaltnings praksis. I de kommuner, hvor formændene i mindre grad besidder viden om beskæftigelsesområdet, har de tilsyneladende, efter eget udsagn, heller ikke væsentlig indflydelse på, hvordan og ud fra hvilke hensyn beskæftigelsesindsatsen konkret tilrettelægges. Dermed må formændene også antages i mindre omfang at have indflydelse på styringsredskabernes virkning. Viden og engagement har altså – også på lokalpolitisk niveau – betydning for den lokale udmøntning af beskæftigelsespolitiske initiativer.

UDVALGETS OPGAVER OG INDFLYDELSE

Stort set alle de interviewede udvalgsformænd beskriver, at arbejdsmarkedsudvalgets primære opgave er at udstikke lokale politiske retningslinjer for beskæftigelsesindsatsen i kommunen. Flere steder fortæller de fx, at en vigtig opgave er at sammentænke social- og beskæftigelsesområdet. Som det vil fremgå i de afsnit, der beskriver politikernes holdninger til og erfaringer med konkrete styringsredskaber, er der – i kraft af at de har rollen som dem, der bidrager til at lægge overordnede strategier og udstikke retningslinjer – også meget af den konkrete og specifikke lovgivning på beskæftigelsesområdet, de ikke beskæftiger sig med eller sgar kender til.

Udvalgsformændene beskriver dog også en række øvrige opgaver. Disse beskrivelser understøtter billedet af, at deres viden om og engagement i beskæftigelsesområdet er meget varierende. Fx fortæller én udvalgsformand (case F), at typiske dagsordenspunkter på udvalgsmøderne er:

- Kommunens ledighedstal og øvrig statistik
- Sammenligning af dette med tidligere og med andre kommuner, drøftelse af sager, afgjort i Ankestyrelsen, herunder forholdet mellem sager, hvor henholdsvis borgeren og kommunen har fået medhold
- Prioriteringen af beskæftigelsesindsatsen og lokale evalueringer af indsatser
- Orientering om ny lovgivning og drøftelse af, hvordan man eventuelt kan sætte et lokalt aftryk på denne
- Beskæftigelsesplanen, som han beskriver som det største punkt på dagsordenen i løbet af et år.

Til sammenligning fortæller en anden udvalgsformand (case E), at deres udvalgs møder primært handler om at se på statistikker, og at de ikke har så meget indflydelse, fordi området er stærkt statsligt reguleret.

Hvad angår ny lovgivning, fortæller alle udvalgsformændene, at de primært får denne til orientering, men også af og til har mulighed for at sætte et lokalt præg:

Udvalget skal være grundigt orienteret om alt, hvad der foregår på vores område. Vi får en grundig orientering om al lovgivning, også dér, hvor vi ikke har en lokal indflydelse, så vi får et samlet billede. Men så er der nogle ting, hvor vi kan have en lokal indflydelse, som [der] så ofte er på en sag. Ved en større reform får vi typisk et notat [fra forvaltningen] på måske 20-30 sider, hvor man beskriver, hvordan man vil gøre det i vores jobcenter. (Case F)

En udvalgsformand beskriver, at det primært handler om at forsøge at gennemskue, hvordan den nye lovgivning ”rammer” deres kommune og dens indbyggere, og hvordan de kan undgå eller modvirke eventuelle negative konsekvenser af nye tiltag for borgerne eller kommunens økonomi (case C).

ARBEJDSDELING MED FORVALTNINGEN

Der er væsentlig variation i, hvordan udvalgsformændene opfatter skellet mellem deres og forvaltningens arbejde. Syv af dem beskriver overordnet udvalget som det, der udstikker retningslinjerne, og forvaltningen som den, der udfører. I det følgende beskriver udvalgsformanden fra en stør-

re bykommune, hvordan han ser udvalgets rolle i forhold til forvaltningen:

Det vi har brugt allermest tid på i det forgangne år i udvalget, er beskæftigelsespolitikken, som vi netop har vedtaget i byrådet. I øjeblikket er vi i gang med at lave strategier i udvalget, der kan understøtte politikken, og så er fordelingen, at forvaltningen laver handleplaner og kan føre det ud i livet. I udvalget har vi meget haft fokus på, at vi ikke nødvendigvis skal med helt ned i maskinrummet. At det ikke er processtyring, ikke detailstyring, men det overordnede, og så skal vores forvaltning håndtere resten. (Case A)

I tre af disse tilfælde er det dog samtidig tydeligt, at det som oftest er forvaltningen, der kommer med forslag til fx en lokal fortolkning af en reform, som politikerne så drøfter og tager til efterretning i mere eller mindre revideret stand. Udvalgsformanden i en større landkommune fortæller, at når de har lavet denne arbejdsdeling på beskæftigelsesområdet, skyldes det blandt andet, at det er et kompliceret område, hvor der ofte er ændringer. Som han siger: ”Jobcenterchefen ved det hele, og vi tager os af de principielle politiske spørgsmål” (case D).

I én kommune (case B) fortæller udvalgsformanden, at han dagligt er i kontakt med forvaltningen og på ingen måde ville kunne ”nøjes med et månedligt formøde og udvalgs møde, for der er så mange ting i spil”. Han beskriver ligeledes, hvordan udvalget fx var involveret i udviklingen og implementeringen af kommunens model for nyttejob og presse på, da forvaltningen var for langsom i forhold til at oprette disse job. Denne udvalgsformand blander sig således løbende i forvaltningens arbejde.

POLITISK INDFLYDELSE – OG MANGEL PÅ SAMME

Seks af udvalgsformændene fortæller, at deres post ikke er eftertragtet blandt lokalpolitikere, blandt andet fordi mange oplever beskæftigelsesområdet som meget stramt reguleret, hvilket gør det svært at opnå politisk indflydelse:

Der har været en tendens til, at arbejdsmarkedsudvalget ikke har været det mest eftertragtede udvalg at sidde i, da det i mange kommuner minder om et ekspeditionskontor, hvor man tager

orienteringer og efterretningssager hen over dagsordenen, og så går man ud og hygger sig bagefter. (Case H)

Én udvalgsformand fortæller, at arbejdsmarkedsudvalget bestemt heller ikke var hans førsteprioritet, fordi han oplever, at kommunalbestyrelsen betragter det som ”en sideforvaltning, som bare kører”. Han vurderer, at ”de bestemmer 80 pct. inde på Christiansborg, og så bestemmer arbejdsmarkedsudvalget 20 pct.” (case E).

Udvalgsformanden i case G forsøger at sætte sit præg på beskæftigelsespolitikken, selvom hun synes, at det er svært, og det er et nyt område for hende:

Alle sagde, at det bare var ekspedition - men dér sagde jeg niks, jeg vil vide, hvor der er nogle muligheder politisk. Og jeg prøver hele tiden grænser af. Men jeg synes, at staten gør det svært for os nogen gange. Det er meget regelbundet. (Case G)

Én udvalgsformand mener derimod, at man kan præge beskæftigelsesindsatsen meget som lokalpolitiker ved at ”lægge snittet” (case B). Han forsøger ofte at udfordre forvaltningen, når den siger, at noget er lovgivning, og at den derfor ikke kan gøre noget ved det. Det ændrer dog ikke ved, at han oplever beskæftigessystemet som ”meget tungt”:

Det er dynget til med lag, projekter, måltavler, beskæftigelsesråd mig her og dér. Nogle gange synes jeg som politiker, at det er lidt som at slå i en dyne. (Case B)

En anden fortæller, at han så udvalgsposten som en spændende udfordring, og derudover at han sætter pris på, at beskæftigelsesområdet – i modsætning til andre områder, han tidligere har arbejdet på – kræver, at man tænker strategisk og ”løfter sig op i helikopteren” (case A). Han mener derudover ikke, at lovgivningen på området er så begrænsende, som mange andre oplever. Han mener snarere, at begrænsningerne består i nogle forestillinger, både blandt lokalpolitikere og medarbejdere i forvaltningen, om, hvordan man ”bør” og ”plejer at” arbejde i beskæftigelsesindsatsen.

Interviewene vidner således om, at udvalgsformændene i varierende omfang har indflydelse på forvaltningens praksis, og også i varierende grad søger sådan indflydelse. Deres indflydelse på forvaltningens

praksis må antages at være afgørende for, i hvilket omfang de har betydning for styringsredskabernes indvirkning på denne praksis.

VIDEN OM, ERFARINGER MED OG HOLDNINGER TIL STYRINGSREDSKABER

De følgende afsnit beskriver, hvordan udvalgsformændene forholder sig til de eksempler på konkrete styringsredskaber, der blev anvendt i interviewene (se kapitel 1).

LOVREGULERING

AKTIVITETSPARATES RET TIL EN HELHEDSORIENTERET INDSATS MV.

Dette eksempel på indholdsregulering er fire af de otte udvalgsformænd faktisk ikke bekendt med. Det kan skyldes, at de ikke var udvalgsformænd, da kontanthjælpsreformen trådte i kraft, og at det ikke siden har været relevant at diskutere dette element af lovgivningen på udvalgs møderne. Samtidig giver de dog også udtryk for, at de generelt ikke forholder sig ret meget til detaljerne i konkret lovgivning. Som udvalgsformanden i en større bykommune (case A) siger, er han ikke ”en haj på lovgivningen”, og han foretrækker at ”holde sig oppe i helikopteren”. Han er dog helt enig i, at de aktivitetsparate borgere skal have en helhedsorienteret indsats. En anden formand fra en mindre landkommune siger, at han er bekendt med de overordnede træk, men ikke er ”nede i detaljen” (case H). Han forholder sig primært politisk til kontanthjælpsreformen og fremhæver sin egen holdning – hvilket netop også er det, han mener er hans opgave.

To andre udvalgsformænd giver udtryk for at kende godt til denne del af lovgivningen som noget af det, der i høj grad er med til at forme beskæftigelsesindsatsen i kommunen, i øvrigt meget på samme måde som ledere og sagsbehandlere. Disse udvalgsformænd er også dem, der generelt giver udtryk for at have et relativt tæt samarbejde med forvaltningen. Hvad angår case C, kan det også hænge sammen med, at denne udvalgsformand oprindeligt er uddannet socialrådgiver. Hun siger endvidere selv, at hun i højere grad ser lovgivningen som et ”værktøj”, hun kan bruge, når hun er enig i den – hvilket altså er tilfældet her. En udvalgsformand (case G) fortæller, ligesom nogle sagsbehandlere og le-

dere, at de længe har haft fokus på det tværfaglige og helhedsorienterede, hvorfor hun ikke mener, at det gør den store forskel, om det står i lovgivningen eller ej.

RÅDIGHEDSVURDERING OG SANKTIONERING

For dette styringsredskab er billedet overordnet det samme som for de aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret indsats mv. Flertallet af de interviewede udvalgsformænd siger således, at de ikke beskæftiger sig ret meget med konkret lovgivning, og alle fortæller, at rådighedsvurdering og sanktionering er noget, der foregår i forvaltningen. Samtidig har de dog en anelse større viden om og berøring med denne del af lovgivningen, blandt andet fordi dette er et af de områder, hvor de får mange klager og afgørelser fra Ankestyrelsen. Derudover er det noget, de alle har en holdning til. Her er det udvalgsformanden fra en mindre landkommune:

Jeg er selvfølgelig enig i, at det skal man [forvaltningen]. Så det er et vigtigt redskab at have, men det er noget, jeg forventer bare kører. (Case G)

I én kommune fortæller udvalgsformanden, at de har talt en hel del om sanktionering i udvalget på baggrund af en erkendelse af, at de sanktionerer væsentligt mindre end de kommuner, de typisk sammenligner sig med – og samtidig har de den højeste ledighed. Dette udmundede i en politisk udmelding fra udvalget om, at ”kan der sanktioneres, så skal der sanktioneres” (case A). Denne udvalgsformand mener selv, at sådanne udmeldinger kan være vigtige i forhold til at understøtte sagsbehandlerne i deres arbejde. Som vi også så i interviewene med sagsbehandlerne, kan ledelsesmæssige og politiske udmeldinger meget vel bidrage til, at disse fx sanktionerer mere eller mindre – og dermed have betydning for virkningen af denne del af lovgivningen som et redskab til indholds- og procesregulering. Bemærk i øvrigt, at det var benchmarking-information (formodentlig fra jobindsats.dk), som bevidstgjorde medlemmerne i det førnævnte arbejdsmarkedsudvalg om, at de sanktionerede mindre end sammenlignelige kommuner.

ØKONOMISKE INCITAMENTER

REFUSIONSREFORMEN

I modsætning til de to eksempler på indholdsregulering er refusionsreformen noget, samtlige af udvalgsformændene kender til og har beskæftiget sig med. Det hænger fint sammen med ledernes beskrivelse af dette styringsredskab som noget, der ”lægger de overordnede linjer” og omhandler kommunens samlede budget. Seks af dem beskriver, ligesom lederne, at de har iværksat forskellige initiativer i håb om at undgå store udgifter (tab) som følge af reformen. Der er dog stadig forskel på, i hvilket omfang udvalgsformændene har været involveret i diskussioner og beslutninger om, hvordan reformen skal håndteres. Én udvalgsformand fortæller således blot, at de i udvalget har besluttet at ”gøre det, der blev sagt fra Christiansborg for ikke at drukne” (case E). Udvalgsformanden i case B fortæller, at reformen fylder meget økonomisk, men ikke i de konkrete beskæftigelsespolitiske diskussioner – bortset altså fra i forbindelse med budgetlægning, hvor han mener, at disse to ting ikke kan adskilles. Her regner man således ikke med at omlægge indsatsen mærkbart som resultat af reformen.

Fem af udvalgsformændene har meget stærke holdninger til reformen, og heraf er to overvejende negativt indstillede. Én mener fx, at det er en ”sparerreform” og tror ikke på, ”at man kan tæske folk ud i et arbejdsmarked, hvor der oven i købet ikke er egnede job til dem”, hvilket han oplever, at reformen lægger op til (case H). Særligt i én større landkommune (case C) er udvalgsformanden meget bekymret for reformens konsekvenser, som hun fortæller her:

Lige nu har vi fået kompensation, så lige nu rammes vi ikke så præcist af det. Men det gør vi med en hammer, der vil noget, i 2018. (...) Og den udligningsreform, der så er blevet lavet, den gør det jo slet ikke – dér skvatter vi helt igennem. Vi skulle sådan set have betalt til resten af Danmark, fordi parametrene passede så dårligt sammen. For en kommune som os, det vi har brug for, det er det modsatte af det, de gør her - at staten går ind og påtager sig en større del af ansvaret for den lovgivning, som de sådan set selv har gennemført. (Case C)

Også ledere og sagsbehandlere i denne kommune er meget bekymrede (se de respektive kapitler). Det skyldes samtidig nogle kontekstuelle for-

hold, både i form af mindre favorable rammevilkår (mange ledige på forskellige offentlige ydelser) og i form af et stort planlagt byggeri, som ikke blev til noget. Det har betydet, at de i netop denne kommune havde regnet med langt flere arbejdspladser, end de har i dag – hvilket betyder, at refusionsreformen rammer dem endnu hårdere.

I tre andre kommuner er udvalgsformændene overordnet begejstrede for reformen. De mener, ligesom nogle af lederne, at den giver en forenkling og er en kærkommen lejlighed til at gøre noget anderledes, og de sætter pris på, at den lægger op til at styre på resultater frem for på aktiviteter. Her er det udvalgsformanden i en større bykommune:

Vi vil hellere belønnes for, om vi får borgerne i job, end om vi har fire samtaler, bruger en eller anden aktiveringsmodel eller noget tredje. Vi vil langt hellere måles på resultatet end på processen. (Case A)

Denne udvalgsformand fremhæver endvidere, at reformen har dannet grundlag for en enighed i arbejdsmarkedsudvalget om at styrke indsatsen til de borgere, der er tættest på arbejdsmarkedet:

Når vi taler om at gå efter de lavest hængende frugter, altså at dem, der er tættest på arbejdsmarkedet, er dem, vi først skal have ud... Da vi diskuterede det for halvandet år siden i udvalget, var der en kæmpe diskussion. Nogle syntes, det var helt urimeligt, og at vi skulle hjælpe alle lige meget. Nu er der fuldstændig enighed, jævnfør reformen: Det er de lavest hængende frugter [vi skal prioritere]. For ellers har vi slet ikke penge til at gøre noget ved dem, der ikke er lavt hængende. (Case A)

Dette relaterer sig til – og bekræfter til dels – nogle af sagsbehandlingernes og mellemlidernes bekymring for ”creaming”, dvs. prioritering af de borgere, der er nemmest at hjælpe, med risiko for, at det bliver på bekostning af dem, der er længere fra arbejdsmarkedet (se respektive kapitler). Som det fremgår, drejer det sig dog, ifølge denne udvalgsformand, om en prioritering af de stærkeste for at få råd til også at hjælpe de svageste.

VIDENSDDELING, DIALOG OG DIGITALISERING

DIGITAL RESULTATMÅLING OG BENCHMARKING

Udvalgsformændene fortæller alle, at statistik fylder meget i udvalgsarbejdet, blandt andet fordi det er på denne baggrund, at udvalget opsætter mål og følger op på, om de nås, samt får et billede af, hvilke områder der kræver ekstra opmærksomhed. På samme måde fortæller flere, at de benytter sig af benchmarking, enten med de andre kommuner i regionerne eller med deres klynge (jf. omtale af sanktionspraksis ovenfor). I det følgende beskriver udvalgsformanden fra case B, hvordan de bruger tal i udvalgsarbejdet:

På hvert andet eller tredje udvalgsmøde får vi en større gennemgang på alle områderne, sygedagpenge, søjler og alt muligt andet, hvor de har samlet tallene. De kommer fra jobindsats.dk, fra ministerier og alt muligt andet. Dem bruger vi. Plus at vi hver måned får de aktuelle arbejdsløshedstal på dagpenge- og kontant-hjælpsområdet, sammenlignet med landet og vores klynge (...) Tal og statistikker indgår løbende i arbejdet. Og det er meget vigtigt, også når vi skal lægge budget. (Case B)

Fem af politikerne forholder sig dog ikke til, hvor tallene kommer fra, idet det er forvaltningen, der trækker og præsenterer tallene. Der er således også kun to, der, som formanden i case B herover, kender til jobindsats.dk. En af formændene (case C) er skeptisk over for benchmarking inden for klyngerne og fokuserer mere på forvaltningens egne interne resultater. Hun mener dog, at de har meget at lære ved at sammenligne sig med de andre kommuner i regionen, som de deler arbejdsmarked med.

NETVÆRK

I fem af interviewene med udvalgsformændene fik vi tid til at tale om deres brug af netværk generelt – og altså ikke kun netværk i regi af STAR eller AMK. Der er stor variation i, i hvilken grad udvalgsformændene vægter kontakt til og samarbejde med politikere fra andre kommuner. Én har ikke kontakt til udvalgsformænd i andre kommuner og savner det heller ikke (case B). En anden deltager kun i de årlige samlinger via KL, men oplever ikke at have gavn af det i sit udvalgsarbejde (case D). I en tredje, større landkommune mødes formanden ikke med udvalgsfor-

mænd fra andre kommuner, men kunne godt tænke sig i højere grad at gøre det:

Tidligere var der jo LBR [de lokale beskæftigelsesråd], hvor der var noget netværk – både i kommunen og så for alle LBR i det gamle amt, hvor man diskuterede arbejdsmarked og den slags ting. (...) Vi er blevet inviteret til møde som udvalgsformænd i regionen. Men det savner jeg sådan set også. Jeg savner, at man får nogle af de tendenser, der er for det her marked, fx hvordan infrastruktur har betydning for vores beskæftigelse. (case C)

Andre formænd mener også, at kontakt og samarbejde med andre kommuner er vigtigt, også på det politiske niveau. Formanden i case G har fx taget initiativ til et netværk for arbejdsmarkedsudvalgene i de fire nærmeste kommuner, som hun til dels anser som en erstatning for LBR. I case A lægger formanden stor vægt på samarbejde og fælles initiativer i de nærmeste kommuner. Han mener, at det er ”fuldstændig absurd” at forestille sig, at man kan løse de beskæftigelsesmæssige problemer i én kommune uden at samarbejde med de kommuner, man deler opland med.

PRIORITERING

Ligesom for de interviewede sagsbehandlere og ledere giver vi i nedenstående tabel et overblik over, hvilke styringsredskaber udvalgsformændene vurderer har størst betydning for deres hverv. Det er kun fem ud af de otte udvalgsformænd, der er blevet bedt om at lave prioriteringsøvelsen.

Tabel 4.2. viser udvalgsformændenes placering af de fem konkrete styringsredskaber, de blev bedt om at forholde sig til. Som det fremgår, var det kun én, der udfyldte alle fem pladser, mens de øvrige fandt, at netværkene er irrelevante som styringsredskab og derfor kun udfyldte første- til fjerdepladsen (i ét tilfælde kun første- til tredjepladsen).

Som det fremgår, placerer de alle refusionsreformen på førstepladsen og stort set alle digital resultatomåling og benchmarking i top tre. Den typiske prioritering fremgår af figur 4.1.

TABEL 4.2

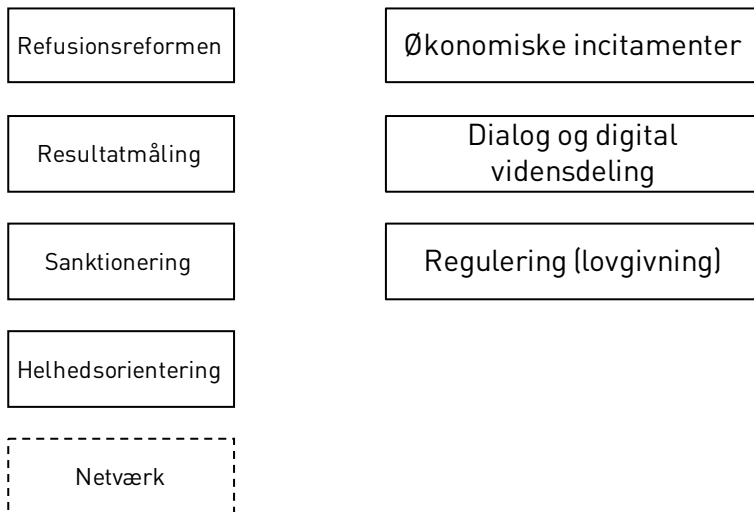
Styringsredskaber i prioriteret rækkefølge efter arbejdsmarkedsudvalgsformændenes vurdering af, hvilke der har størst betydning for deres arbejde. Særskilt for kommuncases.

	Case A	Case B	Case C	Case D	Case G
1. plads	Refusionsreform	Refusionsreform	Refusionsreform	Refusionsreform	Refusionsreform
2. plads	Netværk	Sanktionering	Resultatmåling	Sanktionering	Resultatmåling
3. plads	Resultatmåling	Resultatmåling	Helhedsorientering	Helhedsorientering	Sanktionering
4. plads	Sanktionering	Helhedsorientering	-	Resultatmåling	Helhedsorientering
5. plads	Helhedsorientering	-	-	-	-

Anm.: En tankestreg angiver, at den pågældende udvalgsformand ikke valgte at placere et styringsredskab på den pågældende plads.

FIGUR 4.1

Arbejdsmarkedsudvalgsformændenes mest typiske prioritering af styringsredskaber efter redskabernes betydning for deres arbejde.



Anm.: Til højre angives prioritering af de udvalgte styringsinstrument-cases. Til venstre angives den tilhørende prioritering af de overordnede instrumenttyper. Den stiplede kant på den nederste boks angiver, at dette instrument i de fleste af interviewene enten blev placeret vilkårligt eller slet ikke blev placeret.

Dette stemmer fint overens med deres beskrivelser af udvalgets opgaver, hvor statistiske orienteringer fylder meget, og hvor det handler om ”de

store linjer” og strategiske overvejelser, herunder økonomiske. Det følgende er citater fra udvalgsformændene i henholdsvis en større og en mindre landkommune:

Refusionsreformen er jo den bagvedliggende tikkende bombe, som kan trække tæppet væk under vores økonomi. (Case D)

Resultatmålinger, det synes jeg jo, er meget vigtigt. Hvis ikke vi har nogle resultater at måle efter, er der jo ikke noget at agere efter. Og benchmarking er også altafgørende for at se os i forhold til, om det vi gør, er godt nok. (Case G)

Som beskrevet ovenfor mener flertallet af formændene, at sanktionering og rådighedsvurdering primært er forvaltningens område, men ikke desto mindre fylder det noget i udvalgsarbejdet på grund af klagesager og behovet for at udstikke overordnede politiske retningslinjer på dette område.

Den mest markante undtagelse fra den typiske prioritering er case D, hvor resultatmåling lægges på en fjerdeplads ud fra et argument om, at det er ”nødvendig baggrundsviden for at kunne tage stilling til resten”, men altså ikke lige så vigtigt for udvalgsarbejdet som andre redskaber. Derudover placerer formanden i case A netværk over resultatmåling. Han fremhæver derudover, at han betragter alle styringsinstrumenterne som værktøjer til at nå det overordnede mål, som for ham er det afgørende sigtemål i udvalgsarbejdet: at få nedbragt antallet af ledige (case A).

VEKSELVIRKNING OG FORANDRINGSFASTHED

GENSIDIGT UNDERSTØTTENDE

I forhold til, om nogen af de udvalgte styringsredskaber opleves som gensidigt understøttende, peger tre af udvalgsformændene på, at de generelt oplever, at de seneste reformer på beskæftigelsesområdet har trukket i samme retning og er gensidigt understøttende. Udvalgsformanden i en større bykommune siger:

Det overordnede kører på, at man skal være bedre og hurtigere til at få dem i relevante tilbud, og kan man ikke det, bliver du ramt på refusionen. Det er den linje, vi kører. (case B)

Disse tre udvalgsformænd er de samme, som er begejstrede for refusionsreformen. En fjerde mener ligeledes, at de seneste store reformer har været gensidigt understøttende (case C). Hun finder dog, at en bestemt reform, refusionsreformen, trækker i en anden retning, i hvert fald i hendes kommune. Det skyldes blandt andet, at den efter hendes mening negligerer borgernes rettigheder, og at den gør det meget svært at få økonomien til at hænge sammen i den pågældende kommune.

MODSTRID ELLER KONFLIKT

Udvalgsformanden fra case C mener derudover, at refusionsreformen er i modstrid med de øvrige styringsinstrumenter:

Det hele stemmer dårligt overens med refusionsreformen! [griner] Det gør det, for hvis vi skal ind og lave en helhedsorienteret indsats - refusionsreformen handler jo om at se at få dem ud ad døren, hvor den helhedsorienterede indsats også i høj grad handler om at løse problemerne på lidt længere sigt (...) Hvis vi valgte det korte sigt, bare satte fokus på at få folk ud ad døren, så er jeg ikke sikker på, at det kunne lade sig gøre alligevel. Men det er jo det, reformen lægger op til ... samtidig med at andre reformer også lægger op til det lange træk. (Case C)

Derudover fremhæver hun flere gange i løbet af interviewet, at kontanthjælpsreformen i høj grad har været understøttende for deres arbejde med de unge i kommunen, men at erhvervsskolereformen er kommet på tværs, fordi den gør det sværere for de unge at komme ind på de uddannelser, som kontanthjælpsreformen lægger op til, at man gerne vil have dem i gang med.

To af udvalgsformændene fremhæver derudover, at de oplever, at de gode hovedintentioner bag lovgivningen generelt bliver modarbejdet af, at beskæftigelsesområdet er meget komplekst og bureaukratisk (se også afsnittet om handlemuligheder senere i dette kapitel).

FORANDRINGSFASTHED

Hvor nogle af udvalgsformændene altså peger på lovgivningens kompleksitet og en oplevet stram styring som værende i modstrid med lovgivningens gode intentioner, peger to andre på forandringsfastheden. De oplever, at relativt hyppige reformer besværliggør arbejdet med ker-

neopgaven: at hjælpe borgerne i uddannelse og beskæftigelse. Her er det udvalgsformanden i en mindre landkommune:

Jeg oplever noget personale, der hele tiden får nye regler og bekendtgørelser, love og paragraffer, de skal forholde sig til. De skal bruge meget mere tid på at sætte sig ind i gældende praksis i stedet for deres primære opgave: at ekspedere borgere gennem systemet. (Case H)

Udvalgsformanden fra case F, en mindre bykommune, mener, at dette er en af forklaringerne på, at de har set et stigende sygefravær i nogle afdelinger hen over de seneste år. Derudover peger han, ligesom sagsbehandlere og ledere, på IT-problemer som en hæmmende faktor i forhold til deres beskæftigelsesindsats:

Og så har vi et kæmpe, kæmpe problem omkring det IT-tekniske. Netop når reformerne går hurtigt, så kan de, der laver systemerne, ikke følge med. Der er fejl i dem, og så har vi problemer med personale, som ikke kan få det til at fungere. Fx noget omkring mødeindkaldelse. Eller samarbejdet med a-kasserne i forbindelse med beskæftigelsesreformen. (Case F)

Overordnet oplever altså cirka halvdelen af udvalgsformændene, at de seneste reformer og de konkrete styringsredskaber er gensidigt understøttende. Samtidig mener én, at refusionsreformen er i modstrid med de øvrige reformer og redskaber, og fire af dem finder, at de gode intentioner bag lovgivningen generelt modarbejdes af lovgivningens kompleksitet, en høj forandringshastighed og/eller IT-problemer.

HANDLEMULIGHEDER

Ligesom sagsbehandlere og lederne har udvalgsformændene forskellige bud på, hvordan man fra statsligt hold bedre kan understøtte den kommunale beskæftigelsesindsats. Flere af dem er i tråd med de øvrige interviewpersoners forslag:

- *Afbureaukratisering og mindre detailstyring*
Dette er et ønske fra tre af udvalgsformændene, omend det formuleres forskelligt. De bruger ord som, at beskæftigelsesområdet er

meget ”firkantet og lovbundet”, at de har brug for ”større frihedsgrader” og ”muligheder for at prøve nogle flere ting af”, eller at man ”fjerner nogle proceskrav”. En af dem peger på, at det også vil gøre det sjovere at være kommunal medarbejder og øge medarbejdernes motivation.

- *Nedlægge de regionale arbejdsmarkedsråd*
To af udvalgsformændene fremhæver de regionale arbejdsmarkedsråd som en unødvendig instans, der primært bidrager til at øge bureaukratiet. En af dem går så vidt som til at foreslå at nedlægge dem.
- *Lytte til praktikerne*
Også blandt udvalgsformændene er der adskillige (fire), der foreslår, at man i højere grad lytter til og inddrager praktikerne i udarbejdelsen af lovgivning. Nogle foreslår også, at man i højere grad prøver nye tiltag af gennem forsøg, før de implementeres på landsplan. Nogle ser også gerne, at politikerne i Folketinget lyttede mere til de enkelte kommuner, ikke kun til KL.

OPSAMLING

Dette afsnit opsummerer hovedpointerne fra kapitlet om udvalgsformændenes erfaringer og praksis. Kapitlet er baseret på otte interview med udvalgsformændene – én fra hver af de otte case-kommuner.

Overordnet beskriver udvalgsformændene, at deres og udvalgets vigtigste opgave er at *udstikke de overordnede retningslinjer* for forvaltningens praksis. Deres involvering i forvaltningens arbejde varierer meget, men er typisk ret eller meget begrænset. Der er flere af dem, der ikke kender ret meget til den konkrete *lovgivning*, fx om de aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret indsats mv. Dette til trods for, at en væsentlig del af deres arbejde, ifølge fleres udsagn, består i at tage lovgivning til efterretning. Der er dog flere eksempler på, hvordan udvalget kan have *lokal indflydelse* på forvaltningens praksis, fx i case E, hvor udvalget opfordrer forvaltningen til at bruge revalidering mere, end der er lagt op til fra statsligt hold.

Som nævnt i kapitlerne om sagsbehandlere og lederes erfaringer er det svært, på baggrund af det kvalitative materiale, at sige noget entydigt om, hvilke forhold der har betydning for styringsredskabernes virkning. Vores interview tyder dog på, at udvalgsformændenes engagement i

og viden om beskæftigelsesområdet samt deres involvering i forvaltningens arbejde har betydning. Jo større viden om og engagement i beskæftigelsesområdet hos udvalgsformændene, desto større betydning har de konkrete styringsredskaber for deres praksis – og desto større betydning har udvalgsformændene tilsyneladende for styringsredskabernes virkning på forvaltningens praksis.

Hvad angår de konkrete eksempler på styringsredskaber, tegner vores interview et billede af, at *refusionsreformen* har størst betydning for udvalgsformændenes praksis, idet den har stor betydning for den overordnede strategi og økonomi på beskæftigelsesområdet, som udvalgsformændene netop beskriver som deres primære fokusområde. Dernæst kommer *digital resultatmåling og benchmarking*, som de alle beskriver som et helt afgørende grundlag for at kunne lave politisk arbejde, følge kommunens resultater og udvikling samt lægge strategier og budgetter. De forholder sig dog i meget begrænset omfang til, hvor tallene kommer fra. Vi kan således ikke sige, hvilken betydning jobindsats.dk har her.

Hvad angår *styringsredskabernes vekselvirkning*, finder fire af de interviewede udvalgsformænd, at de konkrete styringsredskaber såvel som de seneste års reformer generelt er gensidigt understøttende. En af disse udvalgsformænd (case C) finder, at de fleste af reformerne trækker i den samme retning, men også at refusionsreformen modarbejder alle de øvrige reformer og styringsredskaber. To andre mener, at styringsredskaberne og reformerne generelt er gensidigt understøttende, men at de gode intentioner bag dem modarbejdes af *den høje forandringshastighed, detailstyring* og en *stor lovgivningsmæssig kompleksitet*.

Som forslag til, hvordan staten bedre kan understøtte den kommunale beskæftigelsesindsats, foreslår udvalgsformændene *afbureaukratisering og mindre detailstyring, nedlæggelse af RAR* (de regionale arbejdsmarkedsråd) og en *øget inddragelse af praktikerne* i arbejdet med at udarbejde lovgivning.

Overordnet tegner interviewene med udvalgsformændene et billede af, at de, i det omfang de interesserer sig for og engagerer sig i beskæftigelsesområdet, er med til at forme den kommunalpolitiske beskæftigelsesindsats og dermed sikre en lokal forankring af beskæftigelsespolitikken. Den detaljerede styring på beskæftigelsesområdet betyder dog i nogle kommuner, at *arbejdsmarkedsudvalget ikke* opleves som et *attraktivt udvalg* at sidde i. Det kan resultere i, at posten som arbejdsmarkedsudvalgsformand bestrides af lokalpolitikere, der som udgangspunkt ikke har

den store viden om eller engagement i beskæftigelsesområdet, fordi det ikke var en post, de selv ville vælge. Dette må betragtes som et demokratisk problem og uhensigtsmæssigt, hvis man fortsat ønsker at sikre en kvalificeret lokal forankring af beskæftigelsespolitikken.

SAGSBEHANDLERNES DAGLIGE PRAKSIS OG ERFARINGER

I forlængelse af de kvalitative interview og litteraturstudiet (Thuesen & Bille, 2017) har vi gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere i jobcentrene. Vi har desuden indsamlet administrative registerdata med information om jobcentrene og kommunale forhold, som vi har koblet til disse spørgeskemadata. Selve indsamlingen og indholdet af de kvantitative data er nærmere beskrevet i kapitel 8.

I nærværende samt næste kapitel præsenterer vi resultaterne af en række forskellige statistiske analyser, der belyser følgende to hovedspørgsmål:

1. I hvilket omfang oplever sagsbehandlerne, at deres daglige praksis er påvirket af forskellige styringsinstrumenter?
2. I hvilket omfang er der sammenhæng mellem sagsbehandlerne erfaringer med forskellige styringsinstrumenter og deres viden, kapacitet, motivation og tillid?

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var at opnå en viden med større generaliserbarhed om sagsbehandlerne erfaringer med styringsinstrumenternes virkninger.

Nogle af analyserne i kapitlet er baseret på spørgeskemabesvarelsenerne, mens andre er baseret på en kombination af spørgeskemadata og

administrative data. Analyserne trækker på et udvalg af forskellige analysestrategier og statistiske estimatorer. Vi omtaler samtlige analyseresultater, men viser kun statistiske modeller og estimater, hvor analyserne viser statistisk signifikante sammenhænge eller effekter ved et signifikansniveau under fem procent ($p < 0,05$).

I de følgende to afsnit præsenterer vi resultaterne af disse kvantitative analyser. Hvert afsnit indledes med en præcisering af det hovedspørgsmål, som de dertilhørende analyser skal belyse. Dernæst opridser vi analysestrategien samt de statistiske estimatorer og variable, som vi anvender i analyserne. Derefter præsenterer vi resultaterne.

STYRINGSINSTRUMENTER OG SAGSBEHANDLERNES DAGLIGE PRAKSIS

I hvilket omfang oplever sagsbehandlerne, at deres daglige praksis er påvirket af forskellige styringsinstrumenter? På samme måde som i de kvalitative interviews anvender vi en række cases, dvs. eksempler på styringsinstrumenter, til at undersøge sagsbehandlerne erfaringer med tre typer af styringsinstrumenter: *regulering*, *incitament* samt *dialog* og *digital videndeling*. Vi undersøger erfaringer med fire specifikke styringsinstrumenter, som er eksempler på disse tre overordnede typer af styringsinstrumenter (to af disse specifikke styringsinstrumenter er eksempler på regulering):

- Erfaringer med **visitationssystemet** (regulering).
- Erfaringer med **lovgivning vedr. sanktionering** for manglende rådighed (regulering).
- Erfaringer med **refusionsreformen** (incitament).
- Erfaringer med **resultatmåling og måltal** (dialog og digital videndeling).

Vi valgte at bruge erfaringer med visitationssystemet som den ene case til at operationalisere erfaringer med regulering som styringsinstrument. En vigtig del af sagsbehandlerne arbejde består i at visitere borgere som enten job- eller aktivitetsparate; for unge under 30 som enten uddannelses- eller aktivitetsparate. Visitationskategorierne er imidlertid blevet lavet om flere gange gennem de senere år. Tidligere var der fem matchkategorier, senere blev det til tre matchkategorier (i 2009), og efter kon-

tanthjælpsreformen (2013) skal sagsbehandlerne altså anvende en opdeling i enten job- eller aktivitetsparat. På baggrund af disse lovændringer giver det mening at anvende visitationssystemet som en case til at undersøge sagsbehandlerne erfaringer med, hvordan deres arbejde påvirkes af denne lovbase kategoryer af ledige kontanthjælpsmodtagere. De øvrige cases er de samme som blev anvendt i relation til de kvalitative studier (se kap.8, afsnittet 'Styringsredskaber og operationalisering').

TRE DIMENSIONER I SAGSBEHANDLERNES ERFARINGER MED STYRINGSINSTRUMENTER

Vi undersøger tre dimensioner i sagsbehandlerne erfaringer med hvert af disse styringsinstrumenter:

- Deres **viden** om det specifikke styringsinstrument.
- Deres oplevelse af, at det specifikke styringsinstrument har **betydning** for deres arbejde.
- Deres oplevelse af, at det specifikke styringsinstrument er **understøttende** for deres arbejde.

Den første dimension vedrører deres kendskab til det pågældende styringsinstrument. Den anden dimension vedrører deres oplevelse af graden, hvormed det pågældende styringsinstrument påvirker deres arbejde. Den tredje dimension vedrører, i hvor høj grad de oplever, at det pågældende styringsinstrument støtter dem i at nå målene med beskæftigelsesindsatsen.

Vi anvender fire forskellige spørgsmål til at indfange sagsbehandlerne **viden** om de fire forskellige styringsinstrumenter. De fire spørgsmål er formuleret i følgende spørgsmål: "I hvilken grad ..."

- ... kender du visitationssystemet? (*visitationssystemet*)
- ... kender du indholdet i lovgivningen om sanktionering for manglende rådighed? (*lovgivning om sanktionering for manglende rådighed*)
- ... kender du indholdet i refusionsreformen? (*refusionsreformen*)
- ... opstiller din ledelse resultatmål for jeres beskæftigelsesindsats, som I som sagsbehandlere forventes at orientere jer mod? (*resultatmåling og måltal*)

I forhold til **betydningen** af styringsinstrumenterne for sagsbehandlerne daglige arbejde, som den opleves af sagsbehandlerne selv, ser vi på fire variable, formuleret i følgende spørgsmål: ”I hvilken grad...”

- ... har den måde, man i dag visiterer borgerne på, betydning for dit daglige arbejde? (*visitationsystemet*)
- ... har lovgivningen om sanktionering for manglende rådighed betydning for dit daglige arbejde? (*lovgivning om sanktionering for manglende rådighed*)
- ... har refusionsreformen indvirkning på sagsbehandling? (*refusionsreformen*)
- ... bruger ledelsen i jobcentret data fra jobindsats.dk til at opstille og kommunikere resultater og mål for beskæftigelsesindsatsen? (*resultatmåling og måltal*)

I forhold til belysning af graden, hvormed sagsbehandlerne oplever disse styringsinstrumenter som en **støtte** for deres arbejde i forhold til at nå målene med beskæftigelsesindsatsen, ser vi på fire variable, formuleret i følgende spørgsmål: ”I hvilken grad...”

- ... er den måde, man i dag visiterer borgerne på, understøttende for dit arbejde? (*visitationsystemet*)
- ... er lovgivningen om sanktionering for manglende rådighed understøttende for dit arbejde? (*lovgivning om sanktionering for manglende rådighed*)
- ... er refusionsreformen understøttende for dit arbejde? (*refusionsreformen*)
- ... er resultatmåling eller måltal understøttende for dit arbejde? (*resultatmåling og måltal*)

ANALYSERESULTATER VEDRØRENDE DAGLIG PRAKSIS

Nedenfor sætter vi indledningsvist fokus på to af disse dimensioner – sagsbehandlerne svar vedrørende deres erfaringer med betydningen af og støtten fra de pågældende styringsinstrumenter. Disse svar giver første billede af, hvordan styringsinstrumenterne påvirker sagsbehandlerne daglige praksis. I dette afsnit afrapporterer vi altså resultaterne vedrøren-

de, i hvilket omfang sagsbehandlerne rapporterer, at disse eksempler på styringsinstrumenter har betydning for deres daglige arbejde. Og i hvilket omfang disse styringsinstrumenter opleves som understøttende for sagsbehandlerne arbejde i forhold til at realisere målsætningerne med beskæftigelsesindsatsen.

Tabel 5.1 viser, hvordan sagsbehandlerne oplever, at henholdsvis visitationssystemet, lovgivning om sanktionering for manglende rådighed, refusionsreformen samt resultatmåling og måltal har betydning for deres daglige arbejde.

TABEL 5.1

Sagsbehandlerne, fordelt efter egen vurdering af, i hvilken grad styringsinstrumenterne har betydning for deres daglige arbejde. Procent.

Styringsinstrumenter:	Overhovedet ikke	Begrænset grad	Nogen grad	Høj grad	Meget høj grad	Ved ikke	n
Visitationssystemet	3	6	15	33	40	1	544
Lovgivning om sanktionering for manglende rådighed	2	14	26	28	29	1	539
Refusionsreformen	11	22	25	20	13	8	532
Resultatmåling og måltal	3	10	25	30	26	6	518

Anm.: Bemærk, at de vandrette rækker ikke alle summerer til 100 pct. på grund af afrunding.

Samlet set er sagsbehandlerne oplevelser kendetegnet af en vis spredning – og af, at samtlige styringsinstrumenter synes at have mindst nogen grad af betydning for et flertal af sagsbehandlerne og deres daglige arbejde.

Frekvensfordelingerne indikerer dog også visse forskelle på tværs af de fire styringsinstrumenter:

- Overordnet set synes størstedelen af sagsbehandlerne, at visitationssystemet har stor betydning for deres daglige arbejde. Hele 73 pct. erklærer sig i høj eller meget høj grad enig.
- Svarfordelingerne er meget ens for ”Lovgivning om sanktionering for manglende rådighed” og ”Resultatmåling og måltal”. Disse instrumenter har en vis grad af betydning for ca. 25 pct. af respondenterne, mens 56-57 pct. erklærer, at det har de i høj eller meget høj grad.

- Refusionsreformen har den mindste betydning for sagsbehandlerne. 33 pct. oplever, at refusionsreformen har en begrænset eller ingen betydning for deres daglige arbejde, mens 8 pct. svarer ”ved ikke”.

Tabel 5.2 viser graden, hvormed sagsbehandlerne oplever, at de fire styringsinstrumenter er understøttende for deres arbejde.

TABEL 5.2

Sagsbehandlerne, fordelt efter egen vurdering af, i hvilken grad styringsinstrumenterne understøtter deres arbejde. Procent.

Styringsinstrumenter:	Overhovedet ikke	Begrænset grad	Nogen grad	Høj grad	Meget høj grad	Ved ikke	n
Visitationssystemet	3	13	27	30	22	5	543
Lovgivning om sanktionering for manglende rådighed	6	22	34	21	16	1	539
Refusionsreformen	27	29	17	9	3	15	532
Resultatmåling og måltal	10	24	31	19	8	7	518

Anm.: Bemærk, at de vandrette rækker ikke alle summerer til 100 pct. på grund af afrunding.

Ud over at have den mindste betydning for sagsbehandlerne daglige arbejde er refusionsreformen også det styringsinstrument, som sagsbehandlerne oplever som mindst understøttende. Hele 56 pct. svarer, at refusionsreformen overhovedet ikke eller kun i begrænset grad er understøttende for deres arbejde. Kun 12 pct. oplever i høj eller meget høj grad, at reformen understøtter deres arbejde, mens hele 15 pct. svarer ”ved ikke”.

Med henblik på en nærmere forståelse af sagsbehandlerne svar i forhold til betydning af refusionsreformen og selve graden, hvormed den opleves som understøttende, har vi analyseret svarfordelingen på et spørgeskemaspørgsmål om, hvorvidt sagsbehandlerne kender indholdet i refusionsreformen. 35 pct. svarer, at de overhovedet ikke eller kun i begrænset grad kender indholdet af refusionsreformen. 36 pct. svarer ”i nogen grad”. Sagsbehandlerne oplevelse af refusionsreformens betydning og understøttende virkning kan derfor muligvis forklares af et relativt sparsomt kendskab til selve reformen.

Svarfordelingerne er igen nogenlunde ens for ”Lovgivning om sanktionering for manglende rådighed” og ”Resultatmåling og måltal”. Disse instrumenter opleves i nogen grad at være understøttende for henholdsvis 34 pct. og 31 pct. af respondenterne. 37 pct. oplever i høj eller

meget høj grad ”Lovgivning om sanktionering for manglende rådighed” som understøttende, mens tallet er 27 pct. for ”Resultatmåling og måltal”.

Mens visitationssystemet synes at have en stor betydning for sagsbehandlerne daglige arbejde, er det også det styringsinstrument, som sagsbehandlerne oplever som mest understøttende for deres arbejde. Visitationssystemet opleves i nogen grad at være understøttende blandt 27 pct., mens hele 52 pct. oplever instrumentet som understøttende i høj eller meget høj grad. Beskæftigelsessystemets grundlæggende opdeling af kontanthjælpsmodtagere i uddannelses-/job- eller aktivitetsparate har altså en stor betydning for sagsbehandlerne – formodentlig fordi denne opdeling er udgangspunkt for mange af de aktiviteter, som efter visitationen igangsættes for de ledige, samt for deres rettigheder og pligter.

INDEKS FOR POSITIVE ERFARINGER MED STYRINGSINSTRUMENTER

Sagsbehandlerne erfaringer med forskellige styringsinstrumenter kan også opsummeres gennem indeks. I disse indeks inddrager vi de tre dimensioner, som vi har forklaret ovenfor vedr. viden, betydning og støtte. Disse indeks repræsenterer altså *et samlet mål for positive erfaringer* med styringsinstrumenterne.

Konkret opererer vi altså med udgangspunkt i de tre dimensioner i sagsbehandlerne erfaringer (viden, betydning og støtte) med *fire forskellige indeks*, der skal måle sagsbehandlerne *positive* erfaring med henholdsvis:

1. **Visitationsindeks:** visitationssystemet
2. **Sanktionsindeks:** lovgivning om sanktionering for manglende rådighed
3. **Refusionsindeks:** refusionsreformen
4. **Resultatindeks:** resultatmål for beskæftigelsesindsatsen.

Disse fire indeks går igen som forklarende variable i flere af analyserne. Fremadrettet omtaler vi disse indeks som henholdsvis ”visitationsindeks”, ”sanktionsindeks”, ”refusionsindeks” og ”resultatindeks”.

Konkret er hvert af de fire indeks konstrueret på baggrund af de tre spørgeskemaspørgsmål for hvert styringsinstrument, som måler sagsbehandlerne viden, oplevelse af betydning og oplevelse af støtte fra det pågældende styringsinstrument (se spørgsmålene ovenfor). Sagsbehand-

lerne blev bedt om at besvare hvert spørgsmål på en fempunktsskala med yderpunkterne 1 = ”overhovedet ikke” og 5 = ”i meget høj grad”.

TABEL 5.3

Indeks for erfaring med forskellige styringsinstrumenter og de tilgrundliggende spørgsmål.

Spørgsmål: "I hvilken grad..."	Gennemsnit (std. afv.)	Min/maks.	n
Visitationsindeks ($\alpha = ,72$) ¹	3,87 ² (.89)	1/5	545
... kender du visitationssystemet?	4,03 (1,09)	1/5	544
... har den måde, man i dag visiterer borgerne på, betydning for dit daglige arbejde?	4,02 (1,07)	1/5	540
... er den måde, man i dag visiterer borgerne på, understøttende for dit arbejde?	3,59 (1,08)	1/5	520
Sanktionsindeks ($\alpha = ,73$) ¹	3,67 ² (.83)	1/5	541
... kender du indholdet i lovgivningen om sanktionering for manglende rådighed?	4,12 (.82)	1/5	541
... har lovgivningen om sanktionering for manglende rådighed betydning for dit daglige arbejde?	3,67 (1,11)	1/5	540
... er lovgivningen om sanktionering for manglende rådighed understøttende for dit arbejde?	3,18 (1,14)	1/5	538
Refusionsindeks ($\alpha = ,62$) ¹	2,70 ² (.88)	1/5	531
... kender du indholdet i refusionsreformen?	2,96 (1,06)	1/5	530
... har refusionsreformen indvirkning på sagsbehandling?	3,02 (1,22)	1/5	491
... er refusionsreformen understøttende for dit arbejde?	2,20 (1,11)	1/5	455
Resultatindeks ($\alpha = ,70$) ¹	3,29 ² (.94)	1/5	502
... opstiller din ledelse resultatmål for jeres beskæftigelsesindsats, som I som sagsbehandlere forventes at orientere jer mod?	3,70 (1,08)	1/5	490
... er resultatmåling eller måltal understøttende for dit arbejde?	2,92 (1,12)	1/5	485
... bruger ledelsen i jobcentret data fra jobindsats.dk til at opstille og kommunikere resultater og mål for beskæftigelsesindsatsen?	3,26 (1,25)	1/5	252

1. Tallet i parentes efter betegnelsen for det pågældende indeks angiver indeksets interne reliabilitet, målt ved cronbachs alpha.
2. Ud for de enkelte indeks angiver tallet under kolonnen Gennemsnit indeksets gennemsnitlige værdi. Tallet 3,87 ud for visitationsindeks angiver altså den gennemsnitlige værdi for dette indeks. De øvrige tal under denne kolonne angiver det gennemsnitlige værdi for svarene på de pågældende spørgsmål, som indgår i indeksene.

Indeksene er konstrueret ved den beregnede gennemsnitsscore for spørgeskemaspørgsmålene. Hvor en respondent har svaret ”ved ikke” til et givet spørgsmål, er indekset konstrueret ved gennemsnittet af respondentens svar på de øvrige spørgsmål, der danner baggrund for indekset. Denne fremgangsmåde forklarer den større stikprøve (n) for de fire indeks relativt til hver enkelt af de konstituerende spørgsmål.

Tabel 5.3. viser de enkelte spørgeskemaspørgsmål, gennemsnit og spredning. Cronbachs alpha (α) indikerer, at indeksene har en tilfredsstillende intern konsistens (reliabilitet). Vi har desuden testet indeksenes reliabilitet via Principal Component Factor (PCF) analyser (ikke vist). Disse analyser understøtter, at de underliggende spørgsmål bag hvert indeks indfanger én underliggende faktor, og at spørgsmålene er karakteriseret ved acceptable værdier for factor loadings ($> 0,69$).

Vores indeks bekræfter, hvad vi fandt frem til i vores kvalitative interviews med sagsbehandlere – og hvad frekvenstabellerne ovenfor vedr. betydning og støtte også viste. Lovregulering har stor indvirkning på sagsbehandlerens arbejde – både visitationssystemets grundlæggende kategorisering og lovbestemmelser vedr. rådighedsvurdering og sanktionering. Sagsbehandlerne har en høj grad af positive erfaringer med disse eksempler på lovgivning. Det viser sig ved, at sagsbehandlerne har en høj grad af viden om disse lovbestemmelser. Lovgivningen har også stor betydning for deres arbejde. Endelig vurderer de også, at disse dele af lovgivningen støtter dem i deres arbejde (visitationssystemet i noget højere grad end lovgivningen om sanktionering).

Næst efter de to eksempler på lovregulering kommer positive erfaringer med digital resultatmåling. Sagsbehandlerne lander næsten i gennemsnit på at svare ”i høj grad” på spørgsmålet om, hvorvidt ledelsen opstiller resultatmål for beskæftigelsesindsatsen, som de som sagsbehandlere forventes at orientere sig mod. De er noget mindre tilbøjelige til at svare, at resultatmål er understøttende for deres arbejde, end de var til at vurdere lovgivningen som støttende. Endelig fremgår det også, at ledelsen i nogen grad bruger tal fra jobindsats.dk. Sådanne tal er sagsbehandlerne altså i nogen grad bekendte med. Alt i alt må man sige, at digital resultatmåling også spiller en rolle for sagsbehandlerne som styringsinstrument.

Endelig er der incitamenter i form af refusionsreformen. Vi har allerede omtalt ovenfor, at refusionsreformen er det styringsredskab, som sagsbehandlerne har mindst viden om. De vurderer, at refusionsreformen har nogen grad af indvirkning på deres arbejde. Endelig vurderer de, at reformen i begrænset omfang understøtter deres arbejde. Alt i alt bekræfter vores spørgeskemaundersøgelse det billede af sagsbehandlerens erfaringer med styringsinstrumenterne, som vi også fandt i de kvalitative studier, og som illustreres i figur 2.1. (se kapitel 2).

STYRINGSINSTRUMENTER OG VIDEN, KAPACITET, MOTIVATION OG TILLID

I hvilket omfang hænger sagsbehandlerne erfaring med forskellige styringsinstrumenter sammen med deres viden, kapacitet, motivation og tillid? Grunden til at vi undersøger dette, er, at tidligere undersøgelse og forskning (se Beer m.fl., 2008) har vist, at et højere niveau af viden, kapacitet og motivation fremmer implementeringen af beskæftigelsespolitiske initiativer (se også kapitel 1). Det er derfor sandsynligt, at disse faktorer også påvirkes af niveauet af positive erfaringer med konkrete styringsinstrumenter. Det er med andre ord tænkeligt, at et højere niveau af positive erfaringer, fx med visitationssystemet (målt via visitationsindekset), hænger sammen med et højere niveau af en viden, som sætter sagsbehandlerne i stand til at udføre deres arbejde godt.

Hvad angår tillid, så argumenterer den svenske forvaltningsforsker Bo Rothstein (2012) for, at borgernes tillid til offentlige institutioner fremmer disse institutioners evne til at fungere efter hensigten. Her overfører vi den antagelse til de markarbejdere, som er en del af den offentlige forvaltning. Vi antager, at et højere niveau af tillid blandt sagsbehandlerne til styrende statslige institutioner vil hænge sammen med deres positive erfaringer med forskellige styringsinstrumenter. Vi formoder derfor, at der vil være en sammenhæng mellem vores forskellige indeks for styring og indekset for tillid til statslige institutioner.

ANALYSESTRATEGI OG DESIGN

Vi belyser dette spørgsmål via regressionsanalyse. Konkret foretager vi en række OLS-regressionsanalyser med jobcenter/kommune fixed effects (FE)⁸ samt inddragelse af kontrolvariable på sagsbehandlerniveau.

Jobcenter/kommune-FE-tilgangen tager højde for faktorer og forhold, der varierer *på tværs af* jobcentre/kommuner. Den tager derfor ikke højde for sagsbehandlerfaktorer og -forhold, der varierer *inden for* jobcentre/kommuner. FE-analyserne inkluderer derfor også et sæt af kontrolvariable (sagsbehandlerne køn, alder, etnicitet, uddannelsesbaggrund mv.).⁹

I samtlige analyser benytter vi klyngerobuste standardfejl på kommuneniveau. Hermed tager vi højde for, at sagsbehandlere på sam-

⁸ Fixed effects-tilgangen kontrollerer for forhold på tværs af kommuner (jobcentre).

⁹ Disse kontrolvariable præsenteres i afsnittet ”Kontrolvariable” i kapitel 8.

me jobcenter eksempelvis er udsat for samme organisatoriske ledelse og struktur, og at data vedrørende sagsbehandlerne dermed er indbyrdes afhængige.

De fire styringsindeks udgør de forklarende variable i de statistiske analysemodeller ("visitationsindeks", "sanktionsindeks", "refusionsindeks" og "resultatindeks"). Vi opererer med fire forskellige afhængige variable:¹⁰

- Viden, målt ved vidensindekset
- Kapacitet, målt ved spørgsmålet om oplevet arbejdsbyrde
- Motivation, målt ved motivationsindekset
- Tillid, målt ved et indeks for tillid til statslige institutioner.

I *vidensindekset* indgår tre spørgsmål, der indfanger, i hvilken grad sagsbehandlerne finder det svært eller besværligt at udføre deres arbejde på grund af utilstrækkelig faglig oplæring eller vejledning, mangelfuld information om ny lovgivning og modstridende jobkrav.

Kapacitet måler vi ved hjælp af et enkelt spørgsmål om sagsbehandlerens selvoplevede arbejdsbyrde.

I *motivationsindekset* indgår fem spørgsmål, der skal afdække, i hvilken grad sagsbehandlerne er motiverede for at levere en offentlig service med det formål at gøre godt for andre og for samfundet.

Tillid belyses ved hjælp af et *indeks for sagsbehandlerens tillid* til statslige, offentlige institutioner: Folketinget, regeringen, de politiske partier, beskæftigelsesministeriet og STAR. Vi stiller også et spørgsmål om tillid til kommunalbestyrelsen. Dette spørgsmål indgår ikke i indekset for tillid til statslige institutioner.

ANALYSERESULTATER VEDRØRENDE VIDEN, KAPACITET, MOTIVATION OG TILLID

I dette afsnit analyserer vi, om der er en sammenhæng mellem vores cases vedrørende styringsinstrumenter på den ene side og viden, kapacitet, motivation og tillid på den anden side. Vi foretager i alt 20 regressions-

¹⁰ Variablene forklares kort her. For mere uddybende redegørelse for valg af spørgsmål, indekskonstruktion og frekvensfordeling af svar på enkeltspørgsmål, se afsnittet "Variable fra spørgeskemaet" i kap. 8.

analyser, fem for hver af de fire afhængige variable (viden, kapacitet, motivation og tillid). Således belyser vi eksempelvis sammenhængen mellem sagsbehandlerens erfaring med forskellige styringsinstrumenter og deres viden (vidensindekset) via fem analysemodeller: fire modeller, der hver især inkluderer en af de fire styringsindeks som forklarende variabel, samt én model, der inkluderer alle fire styringsindeks. Det samme gør sig gældende, hvor vi i stedet for viden kigger på henholdsvis kapacitet, motivation og tillid som afhængig variabel.

Bemærk: En model, der kun inkluderer en af de fire styringsindeks som forklarende variabel, kalder vi for ”unimodel”. En model, der inkluderer alle fire styringsindeks, kalder vi for ”multimodel”.

VIDEN

Unimodel-analyserne viser en positiv sammenhæng mellem henholdsvis 1) visitationsindekset, 2) sanktionsindekset og 3) resultatindekset på den ene side og sagsbehandlerens viden på den anden. Ingen af de tre indeks er statistisk signifikante i multimodel-analysen, men en joint F-test (ikke vist) viser, at koefficienterne for de tre indeks, samlet set, er statistisk signifikante (forskellige fra nul).

Tablet 5.4 viser analyseresultaterne.

TABEL 5.4

OLS-regression, der estimerer sammenhængen mellem styringsinstrumenter og viden.

	Unimodel (1)	Unimodel (2)	Unimodel (3)	Multimodel
Visitationsindeks	,10* (.04)	-	-	,08 (.05)
Sanktionsindeks	-	,14* (.05)	-	,12 (.06)
Refusionsindeks	-	-	-	-,06 (.04)
Resultatindeks	-	-	,10* (.05)	,09 (.05)
Fixed Effects ¹				
Sagsbehandlerkontroller				
n (grupper)	486 (59)	486 (59)	472 (59)	469 (59)

Anm.: * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

1. Analysen inkluderer jobcenter/kommune-Fixed Effects.

Samlet set viser analyserne således, at højere grad af sagsbehandlererfaring med 1) visitationssystemet, 2) lovgivning om sanktionering for manglende rådighed samt 3) resultatmål for beskæftigelsesindsatsen hænger sammen med højere viden blandt sagsbehandlerne. Viden forstås vi her i form af en mindre grad af oplevelse af, at det er svært eller be-

svært for sagsbehandlerne at udføre deres arbejde på grund af utilstrækkelig faglig oplæring eller vejledning, mangelfuld information om ny lovgivning og modstridende jobkrav.

Vi finder ingen statistisk sikker sammenhæng mellem refusionsindekset og sagsbehandlerens viden.

KAPACITET

Vi finder ingen statistisk sikre sammenhænge mellem sagsbehandlerens erfaring med forskellige styringsinstrumenter og deres kapacitet, målt ved oplevet arbejdsbyrde.

MOTIVATION

Unimodel-analyserne viser en positiv sammenhæng mellem sagsbehandlerens erfaring med refusionsreformen (refusionsindekset) og deres motivation (motivationsindekset). Sammenhængen er dog ikke statistisk signifikant i multimodel-analysen ($p = 0,07$).

Vi finder ingen statistisk sikre sammenhænge i forhold til visitationsindekset, sanktionsindekset eller resultatindekset.

TILLID

Som ved kapacitetsanalyserne finder vi ingen statistisk sikre sammenhænge mellem sagsbehandlerens erfaring med forskellige styringsinstrumenter og deres tillid til forskellige offentlige institutioner (tillidsindekset).

OPSAMLING

I dette kapitel har vi præsenteret nogle af resultaterne af de analyser, der baserer sig på det kvantitative datamateriale. Samlet set synes *alle de fire udvalgte styringsinstrumenter* at have i det mindste *nogen grad af betydning* for et flertal af sagsbehandlerne og deres daglige arbejde. Analyserne indikerer dog også visse forskelle på tværs af de fire styringsinstrumenter: Visitationsystemet har den største betydning for sagsbehandlerens arbejde. ”Lovgivning om sanktionering for manglende rådighed” og ”Resultatmåling og måltal” repræsenterer en mellemkategori, mens refusionsreformen har den mindste betydning.

Det samme mønster går igen, hvad angår sagsbehandlerens oplevelse af omfanget, hvormed de forskellige styringsinstrumenter virker understøttende for deres arbejde: *Visitationssystemet* er det styringsinstrument, som sagsbehandlerne oplever som *mest understøttende*, mens refusionsreformen opleves som mindst understøttende. Sagsbehandlerens svar i forhold til refusionsreformens betydning og understøttende virkning kan muligvis forklares af et relativt sparsomt kendskab til selve refusionsreformen.

Endelig har vi i dette kapitel undersøgt sammenhængen mellem sagsbehandlerens erfaring med forskellige styringsinstrumenter og deres viden, kapacitet, motivation og tillid.

Vi finder ikke nogen statistisk sikre sammenhænge mellem sagsbehandlererfaring med de forskellige styringsinstrumenter og deres kapacitet eller tillid. Mod forventning er der altså ikke nogen sammenhæng mellem sagsbehandlerens kapacitet, målt som deres oplevede arbejdsbyrde, og de positive erfaringer med styringsinstrumenterne. Der er heller ingen sammenhæng mellem niveauet af tillid til statslige institutioner og disse positive erfaringer med styringsinstrumenter.

Analyserne viser derimod, at en højere grad af sagsbehandlererfaring med 1) *visitationssystemet*, 2) *lovgivning om sanktionering* for manglende rådighed samt 3) *resultatmål* for beskæftigelsesindsatsen hænger sammen med *større viden* blandt sagsbehandlerne. Viden er et mål for sagsbehandlerens oplevelse af, om det er svært eller besværligt at udføre deres arbejde på grund af utilstrækkelig faglig oplæring eller vejledning, mangelfuld information om ny lovgivning og modstridende jobkrav. En mulig fortolkning af dette resultat er, at erfaring med disse tre styringsinstrumenter medvirker til at lukke eventuelle videnshuller og manglende knowhow blandt sagsbehandlerne, der kan virke hæmmende og besværliggøre deres daglige arbejde og præstation. Denne fortolkning er også konsistent med resultaterne af de deskriptive frekvensanalyser over styringsinstrumenternes betydning og understøttende virkning. En anden mulighed er, at det er generel faglig dygtighed, som ligger bag både erfaring med styringsinstrumenterne og det generelle vidensniveau, og som er den egentlige forklaring på sammenhængen. Vi kan ikke udelukke, at der er denne underliggende forklaring.

Analyserne viser også, at en højere grad af sagsbehandlererfaring med refusionsreformen hænger sammen med højere motivation (public service motivation, PSM). En umiddelbar mulig fortolkning er, at sags-

behandlererfaring med refusionsreformen repræsenterer en overbevisning om, at refusionsreformen er funktionel og har en god virkning på borgernes ledighed og dermed borgernes generelle trivsel og velfærd. Hvor refusionsreformen således opleves at matche levering af en offentlig service med det formål at gøre godt for andre og for samfundet, kan sagsbehandlererfaring mod refusionsreformen tænkes at stimulere sagsbehandlerens ”public service motivation”. Resultatet skal dog tages med det forbehold, at sammenhængen ikke er statistisk signifikant i en analysemodel, der inkluderer alle styringsinstrumenterne på samme tid.

BORGERSYN, PRÆSTATIONS- KOMPETENCER, BESLUTNINGER OG SKØN

I dette kapitel fortsætter vi præsentationen af resultaterne af de kvantitative analyser. Analyserne involverer de samme indeks og enkeltvariable som i det foregående kapitel (hvoraf nogle præsenteres i kapitel 8).

Konkret har nærværende kapitel til formål at belyse følgende to hovedspørgsmål:

1. I hvilket omfang hænger sagsbehandlerne erfaring med forskellige styringsinstrumenter sammen med deres borgersyn og præstationskompetencer?
2. I hvilket omfang virker forskellige styringsinstrumenter ind på sagsbehandlerne beslutninger og skøn?

Det første af disse spørgsmål stiller vi, fordi det er tænkeligt, at der er en sammenhæng mellem, hvordan sagsbehandlerne opfatter borgerne, fx som motiverede eller mindre motiverede, og deres erfaringer med forskellige styringsredskaber. Man kan fx forestille sig, at sagsbehandlere, som opfatter ledige borgere som ikke-motiverede for at finde et job, vil have mere positive erfaringer med lovgivning om sanktioner over for de ledige.

Hvad angår styringsredskabernes indvirkning på sagsbehandlerne præstationskompetencer, så ønsker vi at undersøge, om der er en

sammenhæng mellem de forskellige styringsinstrumenter og om sagsbehandlerne oplever, at de er i stand til at udføre deres arbejde godt. Med præstationskompetencer forstår vi graden, hvormed sagsbehandlerne fuldt og helt oplever, at de er i stand til at udføre deres arbejdsopgaver. Det er tænkeligt, at fx digitalt baseret viden om resultater hjælper sagsbehandlerne til at målrette deres indsats.

Hvad angår det andet hovedspørgsmål, så er vi interesserede i at undersøge, om påmindelser til sagsbehandlerne om konkrete lovbestemmelser eller om økonomiske incitament for kommunen påvirker sagsbehandlernes vurdering af to fiktive cases. Analysen tager udgangspunkt i to spørgeskemaeksperimenter. I det første får sagsbehandlerne først beskrevet en uddannelseshjælpsmodtager. I det andet får de beskrevet en kontanthjælpsmodtager. Ved den første case skal de vurdere, om den pågældende borger er uddannelsesparat eller aktivitetsparat; i den anden case om den pågældende kontanthjælpsmodtager skal sanktioneres for manglende rådighed. Vi er interesserede i et undersøge, om deres skøn påvirkes af hensyn til enten lovgivning eller økonomi.

Vi belyser kapitlets hovedspørgsmål i separate afsnit. Som i det foregående kapitel indledes hvert afsnit med en præcisering af det hovedspørgsmål, som de dertilhørende analyser skal belyse. Dernæst opridser vi analysestrategien samt de statistiske estimatorer og variable, som vi anvender i analyserne. Derefter præsenterer vi resultaterne.

STYRINGSINSTRUMENTER OG SAGSBEHANDLERNES BORGERSYN OG PRÆSTATIONER

ANALYSESTRATEGI OG DESIGN

I hvilket omfang hænger sagsbehandlernes erfaring med forskellige styringsinstrumenter sammen med deres borgersyn og præstationer? Vi belyser dette spørgsmål via to forskellige analysestrategier: regression på sagsbehandlerniveau og regression på jobcenterniveau.

REGRESSION PÅ SAGSBEHANDLERNIVEAU

Den første analysestrategi involverer en række OLS-regressionsanalyser med jobcenter/kommune fixed effects (FE) samt inddragelse af kontrolvariable på sagsbehandlerniveau. Strategien er den samme som den, vi

brugte i forrige kapitel (afsnittet ”Styringsinstrumenter og viden, kapacitet, motivation og tillid”) til at belyse, hvordan sagsbehandlerne erfaring med forskellige styringsinstrumenter hænger sammen med deres viden, kapacitet, motivation og tillid.

De fire styringsindeks udgør igen de forklarende variable i de statistiske analysemodeller (”visitationsindeks”, ”sanktionsindeks”, ”refusionsindeks” og ”resultatindeks”). Vi opererer med to afhængige variable:

- Borgersyn, målt ved borgersynsindekset
- Præstationskompetencer, målt ved præstationskompetenceindekset.

Borgersynsindekset består af fire spørgeskemaspørgsmål, der indfanger sagsbehandlerne generelle syn på og vurdering af målgruppen af borgere, som de er sagsbehandlere for – herunder målgruppens indsats og motivation for at komme i beskæftigelse eller uddannelse.

Indekset for præstationskompetencer bygger også på fire spørgsmål. Det skal indfange, om sagsbehandlerne oplever, at de fuldt ud kan følgende: yde neutral sagsbehandling, overskue og inddrage alle sagsforhold, træffe den bedst mulige beslutning for, at borgeren kommer i beskæftigelse, og både imødekomme borgerens individuelle behov og målsætningen med beskæftigelsesindsatsen.

I udgangspunktet foretager vi 10 regressionsanalyser, fem for hver afhængige variabel (fire unimodel- og én multimodelanalyse for hver). Som vi beskriver senere, udfører vi dog hertil nogle yderligere analyser med henblik på at nuancere resultaterne og styrke vores fortolkning af dem.

REGRESSION PÅ JOBCENTERNIVEAU

Den anden analysestrategi involverer regressionsanalyser, baseret på en kobling af spørgeskemabesvarelserne og de administrative data. Konkret er der tale om OLS-regression på jobcenterniveau med kontrol for sagsbehandler- og kommunekarakteristika.

De fire styringsindeks udgør igen de forklarende variable. Vi opererer med tre afhængige variable fra de administrative data:

- Gennemsnitlig varighed for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere (uger)
- Andel sanktionerede ledige

- Gennemsnitligt antal sanktioner per sanktioneret ledig.

De afhængige variable er målt på jobcenterniveau. Konkret kobler vi derfor de administrative data på en ”kollapset” version af spørgeskemadatasættet. Det vil konkret sige følgende: Spørgeskemadatasættet består i udgangspunktet af datarækker, der hver især indeholder besvarelserne fra én sagsbehandlerrespondent. Vi transformere datasættet, så hver datarække nu i stedet for indeholder de gennemsnitlige besvarelser for sagsbehandlerrespondenterne i et givet jobcenter. Hvor spørgeskemaet før indeholdt besvarelserne for hver enkelt sagsbehandlerrespondent, indeholder det nu de gennemsnitlige besvarelser på jobcenterniveau.

De forklarende variable (de fire styringsindeks) skal derfor forstås som den gennemsnitlige erfaring med forskellige styringsinstrumenter, der kendetegner sagsbehandlerrespondenterne i et givet jobcenter.

Vi kontrollerer for sagsbehandlerkarakteristika via inddragelse af det samme sæt af kontrolvariable som i FE-analyserne i forrige kapitel. Grundet datatransformeringen af spørgeskemadatasættet skal disse variable forstås som jobcentergennemsnit for sagsbehandlerrespondenterne. Tabel 6.1. viser variabelgennemsnit og variabelspredning efter datatransformeringen.

Vi kontrollerer for kommunekarakteristika via inddragelse af de kommunevariable, som vi præsenterer i kapitel 8 (afsnittet ”Registerdata”): befolkningsandel i bymæssig bebyggelse, andel almennyttige boliger, andel 25-64-årige uden erhvervsuddannelse, andel 25-64-årige med videregående uddannelse, socioøkonomisk indeks, indbyggertal (per 1.000), andel personer med dansk oprindelse, andel ikke-vestlige indvandrere og efterkommere samt andel ledige af arbejdsstyrken.

Vi foretager i alt 15 regressionsanalyser, fem for hver af de tre afhængige variable (fire unimodel- og én multimodelanalyse for hver).

TABEL 6.1

Kontrolvariable på jobcenterniveau.

	Gennemsnit (std. afv.)	Min./maks.	n
Køn (kvinde)	,85 (.18)	0/1	60
Alder	42,29 (5,06)	32/54,5	60
Etnisk baggrund (anden end dansk)	,11 (.18)	0/1	60
<i>Uddannelsesbaggrund:</i>			
- Folkeskole, mellemskole, realeksamen	,01 (.04)	0/25	60
- Studentereksamen/HF/HHX/HTX	,03 (.13)	0/1	60
- Erhvervsuddannelse (fx faglært, håndværker, HK)	,08 (.14)	0/5	60
- Kort videregående uddannelse	,05 (.08)	0/33	60
- Mellemlang videregående uddannelse	,76 (.24)	0/1	60
- Lang videregående uddannelse	,07 (.13)	0/5	60
Meruddannelse (antal)	1,32 (.31)	,95/2,5	60
<i>Primær målgruppe:</i>			
- Uddannelseshjælpsmodtagere, uddannelsesparate eller åbenlyst uddannelsesparate (§ 2.12 i LAB) ¹	,16 (.19)	0/1	60
- Uddannelseshjælpsmodtagere, aktivitetsparate (§ 2,13 i LAB) ¹	,26 (.27)	0/1	60
- Kontanthjælpsmodtagere, jobparate (§ 2.2 i LAB) ¹	,14 (.18)	0/1	60
- Kontanthjælpsmodtagere, aktivitetsparate (§ 2.3 i LAB) ¹	,44 (.32)	0/1	60
Involvering, visitation	3,06 (.98)	1/5	60
Involvering, sanktionering	4,23 (.83)	1/5	60
Ansæt i nuværende stilling (år)	4,12 (2,33)	1/11,29	60
Arbejds erfaring som sagsbehandler (år)	8,86 (3,62)	1/20	60

1. LAB: Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats.

ANALYSERESULTATER

SAMMENHÆNGEN MELLEM STYRINGSINSTRUMENTER OG BORGERSYN

Unimodel-analyserne viser en negativ sammenhæng mellem henholdsvis 1) sanktionsindekset og 2) resultatindeks og sagsbehandlerne borgersyn (borgersynsindekset). Multimodel-analysen viser samme negative sammenhæng.

Tabel 6.2. viser analyseresultaterne.

TABEL 6.2

OLS-regression, der estimerer sammenhængen mellem borgersyn og styringsinstrumenter

	Unimodel (1)	Unimodel (2)	Multimodel
Visitationsindeks	-	-	,05 (.06)
Sanktionsindeks	-,27*** (.07)	-	-,28*** (.07)
Refusionsindeks	-	-	,09 (.06)
Resultatindeks	-	-,15* (.06)	-,12* (.06)
Fixed Effects ¹			
Sagsbehandlerkontroller			
n (grupper)	492 (59)	477 (59)	474 (59)

Anm.: *p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

1. Analysen inkluderer jobcenter/kommune-Fixed Effects.

Samlet set viser analyserne således, at en højere grad af sagsbehandlererfaring med 1) lovgivning om sanktionering for manglende rådighed samt 2) resultatmål for beskæftigelsesindsatsen hænger sammen med en vurdering af, at målgruppen i mindre grad er motiveret for beskæftigelse eller uddannelse (negativ sammenhæng).

Særligt i forhold til dette sæt af analyser er det dog værd at bemærke, at de observerede sammenhænge også kan tænkes at være udtryk for ”omvendt kausalitet”: Et mere negativt syn på borgernes motivation for beskæftigelse eller uddannelse kan tænkes at føre til en øget erfaring med disse styringsinstrumenter. Det er altså tænkeligt, at sagsbehandlere, som oplever ledige borgere som mindre motiverede, vil have mere fokus på (og erfaring med) sanktioner som motivationsmiddel. De vil måske også være mere tilbøjelige til at finde resultatmål vigtige for at have noget at styre efter.

Vi finder ingen statistisk sikre sammenhænge i forhold til visitationsindekset eller refusionsindekset.

PRÆSTATIONSKOMPETENCER

Hvordan hænger erfaring med styringsinstrumenterne så sammen med indekset for sagsbehandlerens præstationskompetencer? Som nævnt ovenfor forstår vi med ”præstationskompetencer” graden, hvormed sagsbehandlerne fuldt og helt oplever, at de er i stand til at udføre deres arbejdsopgaver.

Tabel 6.3. viser analyseresultaterne vedrørende sammenhængen mellem styringsinstrumenterne og indekset for præstationskompetencer.

TABEL 6.3

OLS-regression, der estimerer sammenhængen mellem præstationskompetencer og styringsinstrumenter.

	Unimodel (1)	Unimodel (2)	Unimodel (3)	Multimodel
Visitationsindeks	,22* (.09)	-	-	,11 (.10)
Sanktionsindeks	-	,48*** (.11)	-	,43*** (.11)
Refusionsindeks	-	-	-	-,01 (.08)
Resultatindeks	-	-	,22** (.07)	,15* (.08)
Fixed Effects ¹				
Sagsbehandlerekontroller				
n (grupper)	490 (59)	490 (59)	475 (59)	472 (59)

Anm.: *p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

1. Analysen inkluderer jobcenter/kommune-Fixed Effects.

Unimodel-analyserne viser en positiv sammenhæng mellem henholdsvis 1) visitationsindekset, 2) sanktionsindekset og 3) resultatindeks og sagsbehandlerens præstationskompetencer. Kun sanktionsindekset og resultatindekset er dog statistisk signifikante i multimodel-analysen.

Samlet set viser analyserne således, at en højere grad af sagsbehandlererfaring med 1) visitationssystemet, 2) lovgivning om sanktionering for manglende rådighed samt 3) resultatmål for beskæftigelsesindsatsen hænger sammen med højere oplevede præstationskompetencer blandt sagsbehandlerne.

Vi finder ikke nogen statistisk sikker sammenhæng i forhold til refusionsindekset.

For at nuancere og opnå en større forståelse for ovenstående sammenhænge har vi foretaget yderligere FE-analyser. I stedet for præstationskompetenceindekset bruger vi hvert enkelt af de fire spørgeskemaspørgsmål, der indgår i præstationskompetenceindekset, som afhængig variabel:

- Vi finder ingen statistisk sikre sammenhænge i forhold til præstationskompetencespørgsmålet ”Yde en sagsbehandling, der er helt upåvirket af dine egne private holdninger og personlige værdier”.
- Vi finder igen positive sammenhænge for sanktionsindekset og resultatindekset i forhold til spørgsmålet ”Overskue og inddrage samtlige sagsforhold og oplysninger i din håndtering af en sag” samt spørgsmålet ”Træffe beslutninger, der bedst muligt bidrager til, at den enkelte borger kommer i beskæftigelse”.

- Vi finder ligeledes positive sammenhænge for alle tre indeks i forhold til spørgsmålet ”Yde en sagsbehandling, der både imødekommer borgernes individuelle behov og indfrier målsætningen med beskæftigelsesindsatsen”.

Disse resultater indikerer, at erfaring med de tre styringsinstrumenter mest hænger sammen med tre af de spørgsmål, som indgår i indekset for selvoplevede præstationskompetencer: vedrørende evnen til at overskue sagen, vedrørende evnen til at træffe de rigtige beslutninger og vedrørende evnen til at tage højde for borgerens behov og samtidig indfri målsætningerne med beskæftigelsesindsatsen.

De stærkeste analyseresultater finder vi for sanktions- og resultatindekset. Det tyder altså på, at viden om/erfaringer med sanktioner og med resultatmåling styrker sagsbehandlerens oplevelse af at kunne levere en fagligt god sagsbehandling, der når de opstillede mål. Vi kan dog ikke afvise, at kausaliteten også kan gå den anden vej, dvs. at sagsbehandlere, som oplever at kunne overskue sagerne og træffe de rigtige beslutninger, som får den enkelte borger i beskæftigelse, også ser positivt på sanktioner og på resultatmåling. Brug af sanktioner handler også om at kunne overskue nogle sagsforhold og træffe den rigtige beslutning. Resultatmåling handler om, at forvaltningen skal orientere sig mod at nå målsætningerne med beskæftigelsesindsatsen. Derfor er det tænkeligt, at sagsbehandlere, som i forvejen er gode til at overskue sager, og som er orienterede mod at nå bestemte resultater, også vil have mere positive erfaringer med sanktioner som redskab og mere positive erfaringer med resultatmåling.

HYPPIGE LOVÆNDRINGER OG PRÆSTATIONER

Med henblik på at opnå en udvidet forståelse af de forhold, der hænger sammen med sagsbehandlerens præstationskompetencer, har vi desuden foretaget en FE-analyse, der belyser sammenhængen mellem sagsbehandlerens svar på spørgeskemaspørgsmålet: ”Beskæftigelsesområdet er præget af hyppige lovændringer og reformer, hvilket gør det svært for mig at udføre mit arbejde” og deres score på præstationskompetenceindekset. Analysen viser en negativ sammenhæng. Sagsbehandlere, der i særlig grad er enige i, at hyppige lovændringer/reformer virker hæmmende på deres arbejde, er således kendetegnet af en oplevelse af lavere præstationskompetencer.

Dette er et tankevækkende resultat. Man skal dog huske, at vi ikke kan fortolke dette resultat kausalt. Det er meget tænkeligt, at hyppige reformer faktisk sænker sagsbehandlerne (selvoplevede) evne til at udføre deres arbejde. Det er dog også tænkeligt, at sagsbehandlere, som i mindre grad oplever, at de er i stand til at håndtere alle aspekter af deres arbejdsopgaver, også meget vel kan være mere tilbøjelige til at sige, at reformer opleves som en byrde.

FE-analyser, hvor vi igen anvender hvert enkelt af de fire spørgeskemaspørgsmål i præstationskompetenceindekset som afhængig variabel, viser, at den observerede negative sammenhæng især synes at vedrøre evnen til at overskue og inddrage samtlige sagsforhold og oplysninger i sagshåndteringen samt evnen til at yde en sagsbehandling, der både imødekommer borgernes individuelle behov og indfrier målsætningen med beskæftigelsesindsatsen.

PRÆSTATIONER PÅ JOBCENTERNIVEAU

Analyserne på jobcenterniveau vedrørende de fire styringsinstrumenter og jobcenterpræstationer viser en enkelt signifikant sammenhæng: Øget erfaring med refusionsreformen (refusionsindekset) hænger sammen med en længere gennemsnitlig varighed (målt i uger) på offentlig forsørgelse for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere.

Tabel 6.4. viser analyseresultaterne.

TABEL 6.4

OLS-regression på jobcenterniveau, der estimerer sammenhængen mellem styringsinstrumenter og jobcenterpræstationer (gennemsnitlig varighed).

	Unimodel	Multimodel
Visitationsindeks	-	-.06 (.11)
Sanktionsindeks	-	-.06 (.11)
Refusionsindeks	.14* (.06)	.16* (.08)
Resultatindeks	-	.00 (.09)
Sagsbehandlerkontroller		
Kommunekontroller		
n	59	59

Ann.: *p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Ingen af styringsindeksestimaterne på tværs af de øvrige 13 regressionsanalyser på jobcenterniveau er statistisk signifikante. Vi finder med andre ord ingen statistisk sikre sammenhænge mellem gennemsnitlig sagsbe-

handlererfaring med de andre tre forskellige styringsinstrumenter og job-centerpræstationer (målt ved den gennemsnitlige varighed for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere (uger), andel sanktionerede ledige samt gennemsnitligt antal sanktioner per sanktioneret ledig) – eller mellem gennemsnitlig sagsbehandlererfaring med refusionsreformen og 1) andel sanktionerede ledige og 2) gennemsnitligt antal sanktioner per sanktioneret ledig.

Analyserne er dog baseret på en relativt lille stikprøve ($n = 59$). Analyserne er således kendetegnet af relativt lav statistisk *power* – hvilket mindsker sandsynligheden for at identificere sande sammenhænge. Nulfundene skal tolkes i dette lys.

STYRINGSINSTRUMENTER OG VIRKNING PÅ SKØN OG BESLUTNINGER

SPØRGESKEMA-EKSPERIMENTER: ANALYSESTRATEGI OG DESIGN

I hvilket omfang virker forskellige styringsinstrumenter ind på sagsbehandlerens skøn og beslutninger? Som nævnt er vi interesserede i at undersøge, om påmindelser til sagsbehandlerne om specifik lovgivning eller om økonomiske incitamenter påvirker deres vurderinger af ledige borgere. Vurderingerne, som sagsbehandlerne skulle foretage, vedrører, om en borger skal kategoriseres som enten uddannelsesparat eller aktivitetsparat (eksperiment 1), eller om en borger skal sanktioneres for manglende rådighed (eksperiment 2). Vi belyser dette spørgsmål via regressionsanalyse. Konkret analyserer vi sagsbehandlerens svar i forhold til de to eksperimenter i spørgeskemaet.

DE TO SPØRGESKEMA-EKSPERIMENTER

De to eksperimenter har til formål at undersøge, hvorledes sagsbehandlerne vurderer (fiktive) sager og træffer beslutninger – og om disse vurderinger og beslutninger påvirkes af udvalgte styringsinstrumenter. Virkningerne af disse styringsinstrumenter undersøgte vi ved, at et tilfældigt udvalg af sagsbehandlerne fik en af to ekstra tekster vedrørende et givent styringsinstrument, efter at de havde læst en fiktiv sagsbeskrivelse, på baggrund af hvilken de skulle foretage en vurdering. Denne ekstra tekst fik et tilfældigt udvalg af sagsbehandlerne altså at læse, *inden* de skulle

markere deres svar vedrørende deres vurdering af sagen. Disse grupper betegner vi som 'treatmentgrupperne'. I begge eksperimenter var der også en kontrolgruppe, som *ikke* fik nogen ekstra tekst.¹¹

I det første eksperiment undersøgte vi sagsbehandlerens vurdering af en fiktiv sag vedrørende en ung kvindelig uddannelseshjælpsmodtager, som de skulle vurdere på en skala som enten uddannelsesparat eller aktivitetsparat. Et tilfældigt udvalg af sagsbehandlere fik efterfølgende en tekst, som mindede dem om, at det af aftaleteksten bag kontanthjælpsreformen fremgår, at uddannelse er målet for alle uddannelseshjælpsmodtagere, og at alle unge mødes som uddannelsesparate i udgangspunktet. Et andet tilfældigt udvalg af sagsbehandlere fik en tekst, som mindede dem om, at det som følge af refusionsreformen er vigtigt at have fokus på kommunens økonomi, at sætte tidligt ind og at fremme progression for alle ydelsesmodtagerne. Et tredje tilfældigt udvalg fik ingen ekstra tekst.

I det andet eksperiment undersøgte vi sagsbehandlerens vurdering af, om en fiktiv mandlig kontanthjælpsmodtager skulle sanktioneres for sin udeblivelse fra kommunal nytteindsats. Et tilfældigt udvalg af sagsbehandlerne fik efterfølgende en tekst, som mindede dem om, at kravene til sanktionering kan fraviges i henhold til Lov om aktiv socialpolitik, hvis sygdom er en rimelig grund til udeblivelse. Et andet tilfældigt udvalg af sagsbehandlere fik den samme tekst som beskrevet ovenfor i relation til eksperiment nr. 1, dvs. en tekst, som mindede dem om, at det som følge af refusionsreformen er vigtigt at have fokus på kommunens økonomi, at sætte tidligt ind og at fremme progression for alle ydelsesmodtagerne. Et tredje tilfældigt udvalg fik ingen ekstra tekst.

I forhold til det første eksperiment analyserer vi effekten af de to ekstra tekster (vedrørende kontanthjælpsreform og refusionsreform) relativt til kontrolgruppen i forhold til sagsbehandlerens umiddelbare vurdering af personen i vignetbeskrivelsen som aktivitetsparat kontra uddannelsesparat.

I forhold til det andet eksperiment analyserer vi effekten af de to ekstra tekster (vedrørende lov om sanktionering og refusionsreform) relativt til kontrolgruppen i forhold til sagsbehandlerens umiddelbare tilbøjelighed til at sanktionere personen i vignetbeskrivelsen.

¹¹ For en mere indgående beskrivelse af eksperimenterne, se kap. 8 (afsnittet "Surveyeksperimenter").

Statistiske test (ANOVA-test, ikke vist) viser, at kontrolgruppen og de to treatmentgrupper ikke er kendetegnet af statistisk sikre forskelle, hvad angår de sagsbehandlervariable, som vi tidligere har inddraget som kontrolvariable i FE-analyserne (køn, alder, etnicitet, uddannelsesbaggrund mv.). Kontrolgruppen og treatmentgrupperne kan med andre ord siges at være ”balancerede” i forhold til disse variable. Det gælder for både det første og det andet surveyeksperiment. Testene indikerer således, at randomiseringen af kontrol og treatments er forløbet efter hensigten – og at treatmentestimerne derfor har en kausal fortolkning.

Vi foretager tre regressioner for hvert af de to surveyeksperiment (seks i alt): 1) En ”ren” model (kun de to styringstreatments som forklarende variable), 2) en model, der inkluderer kontrol for sagsbehandlerkarakteristika, samt 3) en jobcenter/kommune-FE model (jævnfør tidligere og ovenstående FE-analyser).

ANALYSERESULTATER

FØRSTE EKSPERIMENT

I forhold til det første surveyeksperiment viser analyserne, at hverken ”kontanthjælpsreform”-treatmenten eller ”refusionsreform”-treatmenten har en signifikant effekt på sagsbehandlerens vurdering af personen i vignetbeskrivelsen som aktivitetsparat kontra uddannelsesparat. Her sammenlignede vi altså treatmentgrupperne hver for sig med kontrolgruppen. Vi finder heller ikke nogen signifikant effekt, når vi sammenligner de to treatmentgrupper indbyrdes.

ANDET EKSPERIMENT

I forhold til det andet surveyeksperiment viser de tre analysemodeller, at treatmenten ”Lov om sanktionering” relativt til kontrollen har en signifikant negativ effekt på sagsbehandlerens umiddelbare tilbøjelighed til at sanktionere (se tabel 6.5).

TABEL 6.5

OLS-regression, der estimerer sammenhængen mellem brug af sanktioner i andet surveyeksperiment og treatments¹.

	Model (1)	Model (2)	Model (3)
Treatment: Lov om sanktionering	-.65* (.32)	-.69* (.31)	-.82** (.31)
Treatment: Refusionsreformen	-.21 (.31)	-.14 (.30)	-.12 (.33)
Fixed Effects ²	-	-	
Sagsbehandlerkontroller	-		
n (grupper)	497 (-)	496 (-)	496 (59)

Anm.: *p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

1. Surveyeksperimentet er nærmere beskrevet i kap. 8 ("Surveyeksperimentet").

2. Analysen inkluderer jobcenter/kommune-Fixed Effects.

Vi mindede altså sagsbehandlerne om nogle bestemmelser i "Lov om aktiv socialpolitik" i sagsbehandlerens bevidsthed – herunder 1) at borgere skal sanktioneres for udeblivelse uden rimelig grund, 2) at sygdom i udgangspunktet betragtes som rimelig grund, men 3) at dette kan fraviges, hvis der er grund til at tro, at de oplyste forhold ikke er korrekte. Disse påmindelser får med andre ord sagsbehandlerne til at være *mindre* tilbøjelige til at sanktionere personen i vignetbeskrivelsen.

Når man skal fortolke dette resultat, er det vigtigt at være opmærksom på, at selve "Lov om sanktionering"-treatmenten henviser til et konkret element i "Lov om aktiv socialpolitik" – og ikke lovgivningen som sådan. Som et bevidst valg fra vores side er selve treatmentteksten ikke entydig: På den ene side siger den, at borgere skal sanktioneres for udeblivelse uden rimelig grund, og at sygdom i udgangspunktet er rimelig grund. På den anden side siger den også, at dette kan fraviges, hvis der er grund til at tro, at de oplyste forhold ikke er korrekte.

Vi havde således ikke nogen stærk a priori-forventning om, hvorvidt treatmenten ville have en positiv eller en negativ effekt på sagsbehandlerens sanktioneringstilbøjelighed. Endvidere – og vigtigere – hverken kan eller skal analyseresultatet fortolkes som, at "Lov om aktiv socialpolitik" i sin helhed får sagsbehandlere til at sanktionere mindre – at den har en negativ effekt på sagsbehandlerens tilbøjelighed til at sanktionere. Men hvad viser resultatet så egentlig?

Med surveyeksperimentet og vores henvisning til dette konkrete element i "Lov om aktiv socialpolitik" har vores primære formål været at lede sagsbehandlerens tanker (bevidste og ubevidste) hen på et element i "Lov om aktiv socialpolitik". At analyserne afslører en signifikant effekt,

indikerer, at ”Lov om aktiv socialpolitik” spiller en rolle for sagsbehandlernes skøn og vurderinger, hvad angår sanktionering. Intentionen med surveyeksperimentet er at aktivere (eller *prime*) sagsbehandlernes bevidsthed om ”Lov om aktiv socialpolitik”. Groft sagt er antagelsen, at vi ikke ville finde nogen signifikant effekt, hvis ”Lov om aktiv socialpolitik” ikke spillede nogen rolle for sagsbehandlerne i deres skønsudøvelse i forbindelse med sanktionering. At påmindelsen (treatmenten) har en signifikant effekt, kan derfor omvendt tolkes som et udtryk for, at ”Lov om aktiv socialpolitik” faktisk spiller en rolle for sagsbehandlernes beslutninger og skøn.

Vi finder ikke samme negative effekt for ”refusionsreform”-treatmenten: Estimerne er negative (peger i retning af en mindre tilbøjelighed til at sanktionere), men ikke statistisk signifikante.

OPSAMLING

I dette kapitel har vi *for det første* undersøgt, hvordan sagsbehandlernes erfaring med forskellige styringsinstrumenter hænger sammen med deres borgersyn og præstationer.

Analyserne viser, at en højere grad af sagsbehandlererfaring med 1) visitationssystemet samt 2) resultatmål for beskæftigelsesindsatsen hænger sammen med et mere skeptisk borgersyn. Sagsbehandlere, der har positive erfaringer med disse to styringsinstrumenter, er altså mere tilbøjelige til at vurdere, at målgruppen i mindre grad er motiveret for at komme i beskæftigelse eller uddannelse (negativ sammenhæng).

En mulig fortolkning er, at stærk erfaring med disse styringsinstrumenter virker hæmmende for borgerens motivation for at komme i beskæftigelse eller uddannelse. En anden forklaring forekommer dog at være mere sandsynlig: Som nævnt er det særligt i forhold til disse analyser værd at bemærke, at den observerede sammenhæng kan tænkes at være udtryk for ”omvendt kausalitet”. Et mere negativt syn på borgernes motivation for beskæftigelse eller uddannelse kan tænkes at føre til en øget erfaring med disse styringsinstrumenter.

I forhold til sagsbehandlernes præstationskompetencer viser analyserne en positiv sammenhæng for sagsbehandlererfaring med 1) visitationssystemet, 2) lovgivning om sanktionering for manglende rådighed samt 3) resultatmål for beskæftigelsesindsatsen. En mulig fortolk-

ning er, at erfaring med disse styringsinstrumenter virker understøttende og stimulerende for, i hvilken grad sagsbehandlerne oplever, at de er i stand til at udføre de anførte arbejdsopgaver.

Nærmere analyser nuancerer dette resultat: De positive sammenhænge for de tre styringsinstrumenter synes særligt at vedrøre sagsbehandlerne selvoplevede evne til at træffe beslutninger på et oplyst grundlag, der tager højde for borgerens behov og samtidig bidrager bedst muligt til at indfri målsætningen om, at arbejdssøgende kommer i beskæftigelse.

Yderligere analyse indikerer desuden, at sagsbehandlerne præstationskompetencer kan være påvirket af selve hyppigheden af lovændringer og reformer på beskæftigelsesområdet. Analyserne viser, at sagsbehandlere, der i særlig grad oplever, at hyppige lovændringer/reformer virker hæmmende for deres arbejde, er kendetegnet af lavere oplevede præstationskompetencer.

Ovenstående analyseresultater understøtter en forventning om, at den gennemsnitlige sagsbehandlererfaring med 1) visitationssystemet, 2) lovgivning om sanktionering for manglende rådighed samt 3) resultatmål for beskæftigelsesindsatsen hænger sammen med forskelle i jobcenterpræstationer. Givet en positiv sammenhæng med sagsbehandlerne præstationskompetencer forventes sagsbehandlerne erfaring med disse styringsinstrumenter at hænge positivt sammen med et eller flere af de tre præstationsmål på jobcenterniveau (gennemsnitlig varighed for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere (uger), andel sanktionerede ledige samt gennemsnitligt antal sanktioner per sanktoneret ledig).

Analyserne på jobcenterniveau afslører dog ingen statistisk sikre sammenhænge i forhold til disse tre styringsinstrumenter. Som nævnt skal dette resultat dog tolkes i perspektiv af den relativt lille stikprøvestørrelse ($n = 59$). Med andre ord: Analyserne understøtter ikke, at den gennemsnitlige erfaring med de tre styringsinstrumenter blandt sagsbehandlerne i et givet jobcenter hænger sammen med gennemsnitlige forskelle i jobcenterpræstationer. Grundet lav statistisk *power* er vi dog tilbageholdende med at fortolke disse "nulfund" som bevis for, at erfaring med styringsinstrumenterne ikke har nogen virkning for sagsbehandlerne adfærd og præstationer.

Omvendt afslører analyserne på jobcenterniveau en sammenhæng mellem den gennemsnitlige sagsbehandlererfaring med refusionsreformen og gennemsnitlig varighed for kontant- og uddannelseshjælps-

modtagere (uger). Højere gennemsnitlig score på refusionsindekset for sagsbehandlere i et jobcenter hænger sammen med en længere varighed. Det er muligt – men næppe sandsynligt – at sagsbehandlere i jobcentre, hvor man har en mere positiv opfattelse af refusionsreformen, i lavere grad får de ledige hurtigt ud på arbejdsmarkedet. En mere sandsynlig tolkning er, at sagsbehandlere i jobcentre, hvor de ledige modtager offentlig understøttelse i længere tid, i højere grad ser refusionsreformen som en støtte til deres arbejde for at få borgerne i beskæftigelse.

For det andet har vi undersøgt, i hvilket omfang forskellige styringsinstrumenter virker ind på sagsbehandlernes beslutninger og skøn. Vi har undersøgt dette via to surveyeksperimenter, der beskriver to forskellige sager, og hvor treatments består af yderligere tekst vedrørende forskellige styringsinstrumenter.

Vi finder ikke nogen effekter i forbindelse med det første eksperiment. I forhold til det andet eksperiment viser analyser, at treatment vedrørende ”Lov om sanktionering” har en negativ effekt på sagsbehandlernes umiddelbare tilbøjelighed til at sanktionere (relativt til kontrollen). Sagsbehandlere, der præsenteres for denne ekstra tekstinformation, er med andre ord mindre tilbøjelige til at sanktionere personen i vignetbeskrivelsen end sagsbehandlere i kontrolgruppen. Samlet set synes surveyeksperimenterne således at indikere og støtte op om, at sagsbehandlernes beslutninger og skøn, hvad angår sanktionering, er påvirket af lovgivning, herunder ”Lov om aktiv socialpolitik”. Lovgivning som styringsinstrument har altså betydning for sagsbehandlernes vurderinger og dermed formentlig også for deres praksis. Dette er i overensstemmelse med vores kvalitative interviews, der viser, at lovgivning spiller en vigtig rolle for sagsbehandlernes daglige arbejde. Vi kan i vores eksperimenter ikke finde nogen direkte effekt af økonomi på sagsbehandlernes vurderinger. Dette er også i overensstemmelse med vores kvalitative interviews, hvoraf det fremgår, at økonomiske hensyn ofte spiller en forholdsvis begrænset rolle i sagsbehandlernes daglige praksis.

BAGGRUNDSFORHOLD VEDRØRENDE SAGSBEHANDLERE, JOBCENTRE OG KOMMUNER

Dette kapitel handler om de baggrundsforhold, som kan have betydning for virkningerne af styringsinstrumenterne. Disse baggrundsforhold kan knytte sig til sagsbehandlerne (fx køn eller etnicitet), deres organisation (fx arbejdsforhold og ledelse) eller til kommunen (størrelse, befolknings-sammensætning, ledighed mv.). Kapitlet drejer sig derfor om at besvare følgende spørgsmål: I hvilket omfang har forskellige forhold, knyttet til sagsbehandlerne, deres organisation eller kommunen, betydning for styringsinstrumenters virkninger?

Ovenstående spørgsmål har vi splittet op i to underspørgsmål: I hvilket omfang har forskellige sagsbehandlerforhold, organisationsforhold og kommunale forhold betydning for: 1) Hvordan sagsbehandlerne erfaring med forskellige styringsinstrumenter hænger sammen med deres borgersyn og præstationskompetencer? 2) Virkningen af forskellige styringsinstrumenter på sagsbehandlerne beslutninger og skøn?

Baggrunden for kapitlet er, at vi har en forventning om, at sådanne faktorer kan påvirke relationen mellem styringsinstrumenter og præstationer. Vi indleder dette kapitel med at opridse analysestrategien for begge disse underspørgsmål. Herefter præsenterer vi resultaterne vedrørende først sagsbehandlerforhold, dernæst organisationsforhold og til sidst kommuneforhold.

ANALYSESTRATEGI OG DESIGN

Vi belyser kapitlets to underspørgsmål via regressionsanalyser med brug af interaktionsvariable. Vores analysestrategi følger de tilgange, som ligger til grund for analyserne i de foregående kapitler.

Vi belyser således betydningen af sagsbehandlerforhold, organisationsforhold og kommunale forhold i forhold til sammenhængen mellem sagsbehandlerens erfaring med forskellige styringsinstrumenter og deres borgersyn og præstationer via to strategier: Fixed Effects-regression på sagsbehandlerniveau og regression på jobcenterniveau.

ANALYSER PÅ SAGSBEHANDLERNIVEAU

Vi opererer med samme grundlæggende FE-design og udvalg af forklarende og afhængige variable som i afsnittet ”Styringsinstrumenter og sagsbehandlerens borgersyn og præstationer” (se det foregående kapitel 6).

For hver afhængig variabel (borgersynsindekset og præstationskompetenceindekset) foretager vi fire ”multimodel”-analyser, hvor vi på skift interagerer ét af de fire styringsindeks med en sagsbehandler-, organisations- eller kommunevariabel.

Vi opererer med i alt ni interaktionsvariable. I forhold til *sagsbehandlerforhold* anvender vi følgende tre variable fra spørgeskemaet:

- Køn (kvinde)
- Alder (år)
- Uddannelse (dummy, 1 = mellemlang eller lang videregående)

Baggrunden for at inkludere disse variable er, at vi forventer, at de kan påvirke styringsinstrumenternes indvirkning på præstationer. Det er tænkeligt, at mandlige sagsbehandlere påvirkes anderledes af fx lovgivning end kvinder – og derfor også reagerer anderledes på denne påvirkning. Man kan forestille sig tilsvarende forskelle i virkningerne af styringsinstrumenter i forhold til yngre og ældre sagsbehandlere og sagsbehandlere med forskelligt uddannelsesniveau.

I forhold til *organisationsforhold* anvender vi følgende to variable fra spørgeskemaet:

- Arbejdskulturindekset (som måler sagsbehandlerne oplevelse af, i hvilket omfang jobcentret er kendetegnet af en understøttende arbejdskultur, se tabel 8.9.)
- Et spørgsmål, som vedrører, hvor svært eller besværligt sagsbehandlerne finder det at udføre deres arbejde på grund af organisatoriske regler eller procedurer internt i jobcentret.

I forhold til kommunale forhold anvender vi følgende fire variable fra de administrative data:

- Indbyggertal (/1.000)
- Socioøkonomisk indeks
- Befolkningsandel, dansk oprindelse
- Andel ledige af arbejdsstyrken.

Vi fortager således i alt 72 interaktionsanalyser (2 afhængige variable \times 4 styringsindeks \times 9 interaktionsvariable). Vi omtaler og rapporterer kun signifikante resultater.

ANALYSER PÅ JOBCENTERNIVEAU

Igen opererer vi med samme grundlæggende design og udvalg af forklarende og afhængige variable som ved analyserne på jobcenterniveau i afsnittet ”Styringsinstrumenter og sagsbehandlerne borgersyn og præstationer” (se kapitel 6).

For hver afhængige variabel (gennemsnitlig varighed for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, andel sanktionerede ledige, gennemsnitligt antal sanktioner per sanktoneret ledig) foretager vi igen fire ”multimodel”-analyser, hvor vi på skift interagerer et af de fire styringsindeks med en sagsbehandler-, organisations- eller kommunevariabel.

Vi opererer med de samme ni interaktionsvariable som i FE-interaktionsanalyserne (se afsnittet ovenfor). Da analyserne på jobcenterniveau involverer et ”kollapset” spørgeskemadatasæt, skal interaktionsvariablene forstås som jobcentergennemsnit for sagsbehandlerrespondenterne.

Vi foretager således i alt 108 analyser (3 afhængige variable \times 4 styringsindeks \times 9 interaktionsvariable). Vi omtaler og rapporterer kun signifikante resultater.

ANALYSER VEDRØRENDE SKØN OG BESLUTNINGER

Vi belyser betydning af sagsbehandlerforhold, organisationsforhold og kommunale forhold på virkningen af forskellige styringsinstrumenter på sagsbehandlerne beslutninger og skøn i perspektiv af de to surveyeksperimenter i spørgeskemaet, jævnfør afsnittet ”Styringsinstrument og virkning på sagsbehandlerne beslutninger og skøn” (se foregående kapitel).

Konkret analyserer vi effekterne af de to ekstra vignettekster vedr. lovrelaterede og økonomiske hensyn i hvert af de to surveyeksperimenter. I eksperiment 1 skulle sagsbehandlerne vurdere, om en uddannelseshjælpsmodtager var aktivitets- eller uddannelsesparat. I eksperiment 2 skulle sagsbehandlerne vurdere, om en kontanthjælpsmodtager skulle sanktioneres for manglende fremmøde til et aktiveringstilbud.¹² For hvert eksperiment interagerer vi på skift de to ekstra vignettekster med hver af de 10 interaktionsvariable. Modellerne inddrager kontrol for sagsbehandlerkarakteristika samt jobcenter/kommune-FE.

Vi foretager således i alt 18 interaktionsanalyser (2 eksperimenter × 9 interaktionsvariable). Vi omtaler og rapporterer kun signifikante interaktionsresultater.

Rækkefølgen for vores præsentation af signifikante resultater af analyserne følger de ni interaktionsvariable. Vi præsenterer således først resultaterne for interaktion i forhold til sagsbehandlerforhold, dernæst i forhold til organisationsforhold og endelig i forhold til kommunale forhold.

SAGSBEHANDLERFORHOLD

KØN

Vores analyser viste, at køn har betydning for sagsbehandlerne skøn og beslutninger. I forhold til surveyeksperiment 2 vedrørende sanktionering og virkningen af ”Lov om sanktionering”-teksten (relativt til kontrollen) synes kvindelige sagsbehandlere at være mere tilbøjelige til at undlade at sanktionere personen i sagsbeskrivelsen end mandlige sagsbehandlere. Estimatet af virkningen af den ekstra tekst er kun signifikant for de kvindelige sagsbehandlere.

¹² Eksperimenterne og resultaterne af dem analyseres i kapitel 6. Se kapitel 8 for en mere indgående forklaring på konstruktionen af eksperimenterne.

En sandsynlig tolkning af resultatet er, at mænd har en ”hårdere” indfaldsvinkel til sagsbehandling end kvinder. De er mindre tilbøjelige til at lade en påmindelse om undtagelsesbestemmelser i lovgivning (i surveyeksperimentet) fungere som undskyldende faktor. Resultatet indikerer, at mænd og kvinder måske ser forskelligt på – og påvirkes forskelligt af – styringsredskaber, herunder undtagelsesbestemmelser i lovgivning.

ALDER

Vi finder også, at alder har betydning. Alder påvirker sammenhængen mellem erfaring med visitationssystemet og borgersynsindekset. Der er en positiv sammenhæng blandt sagsbehandlere over 50 år.

Endvidere er det således i forhold til det første surveyeksperiment vedr. uddannelsesparathed og virkningen af ”Refusionsreform”-teksten (relativt til kontrollen), at alder påvirker vurderingen af personen i vignetbeskrivelsen. Sagsbehandlere over 44 år er i højere grad tilbøjelige til at vurdere den fiktive person i eksperimentet som uddannelsesparat (kontra aktivitetsparat), hvis de får teksten vedr. refusionsreformen.

For sagsbehandlere over 50 år er der altså en sammenhæng mellem et mere positivt borgersyn og opfattelsen af visitationssystemet som understøttende. Det er endvidere interessant, at sagsbehandlere over 44 år i det første surveyeksperiment vedrørende uddannelsesparathed vs. aktivitetsparathed er mere tilbøjelige til at vurdere borgeren som uddannelsesparat, når de bliver mindet om refusionsreformen, som bl.a. betyder, at refusion af kommunens udgifter til de fleste ydelser aftrappes over tid (se kapitel 8, afsnittet om ”surveyeksperimentet”). Midaldrende og lidt ældre sagsbehandlere er altså mere påvirkelige af denne påmindelse om et økonomisk incitament. De lidt ældre sagsbehandlere er altså mere tilbøjelige end de yngre til at tænke kommunens økonomi ind i deres sagsbehandling og lade disse overvejelser påvirke deres skøn.

UDDANNELSE

Hvad angår uddannelse, finder vi også interessante interaktionseffekter med styringsinstrumenterne. Analyserne på jobcenterniveau viser, at andelen af sagsbehandlerrespondenter med mellemlang eller lang videregående uddannelse påvirker sammenhængen mellem gennemsnitlig erfaring med refusionsreformen og gennemsnitligt antal sanktioner per sanktioneret ledig på jobcenterniveau. En højere grad af positiv erfaring med refusionsreformen hænger sammen med et større antal sanktioner per

sanktioneret ledig på jobcentre, hvor en mindre andel af sagsbehandlere har en mellemlang eller højere videregående uddannelse (jo mindre andel af disse sagsbehandlere).¹³

Uddannelse har altså betydning for sammenhængen mellem en positiv erfaring med refusionsreformen og brugen af sanktioner i jobcentret. I jobcentre med færre sagsbehandlere med en mellemlang eller lang uddannelse er der en sammenhæng mellem et positivt syn på refusionsreformen og brugen af sanktioner (målt ved gennemsnitligt antal sanktioner per sanktioneret ledig på jobcenterniveau). Det er muligt at fortolke dette resultat således, at blandt kortuddannede sagsbehandlere forårsager synet på refusionsreformen en særlig sanktionspraksis. Man skal dog være varsom med denne kausale tolkning. Det er også meget sandsynligt, at sagsbehandlere, der ser refusionsreformen som gavnlige, og som har kortere uddannelse, også er mere tilbøjelige til at arbejde i jobcentre, hvor man bruger flere sanktioner (per sanktioneret ledig). Overordnet finder vi altså en sammenhæng mellem positive holdninger til refusionsreformen og sanktionspraksis for sagsbehandlere med en særlig (kort) uddannelsesbaggrund – men som nævnt skal man være varsom med, hvordan man fortolker dette resultat.

ORGANISATIONSFORHOLD

Hvad angår baggrundsforhold på organisationsniveau, har vi undersøgt betydningen af arbejdskultur og af organisatoriske regler, som opleves som besværlige for sagsbehandlere.

UNDERSTØTTENDE ARBEJDSKULTUR

Vi finder her, at det psykiske arbejdsmiljø (arbejdskulturen) har betydning for virkningen af et enkelt af styringsinstrumenterne. Indekset for arbejdskultur indfangede sagsbehandlernes oplevelse af, om jobcentret er kendetegnet af en understøttende arbejdskultur (om man hjælper hinanden, om lederen er god til at give råd mv., se tabel 8.9). Her finder vi, at arbejdskulturindekset påvirker sammenhængen mellem positiv erfaring med resultatmål for beskæftigelsesindsatsen og borgersynsindekset. Der er en negativ sammenhæng blandt de sagsbehandlere, der oplever en un-

13. Interaktionsleddet er statistisk signifikant, men en marginanalyse giver ikke anledning til specificering af en statistisk grænseværdi.

derstøttende arbejdskultur (en score på arbejdskulturindekset på fem eller mere). Overordnet finder vi altså, at der blandt sagsbehandlere i jobcentre med en (meget) understøttende arbejdskultur er en negativ sammenhæng mellem borgersyn og synet på resultatmål. Sagsbehandlere, som oplever (meget) god støtte, og som har et positivt borgersyn, finder tilsyneladende, at resultatmål er mindre vigtige. Resultatet giver god mening i den forstand, at hvis en sagsbehandler ser optimistisk på borgernes muligheder for beskæftigelse, så er det tænkeligt, at man finder det mindre vigtigt at have resultatmål at styre efter for at hjælpe borgeren til at nå disse mål.

ORGANISATORISKE REGLER ELLER PROCEDURER INTERNT I JOBCENTRET

Vi finder endvidere, at organisatoriske regler internt i jobcentret påvirker sammenhængen mellem styringsinstrumenter og varighed af ledighed. Analyserne på jobcenterniveau viser, at den gennemsnitlige grad, hvormed sagsbehandlerne i et jobcenter finder det svært eller besværligt at udføre deres arbejde på grund af organisatoriske regler og procedurer internt i jobcentret, påvirker sammenhængen mellem gennemsnitlig erfaring med visitationssystemet og gennemsnitlig varighed af ledighed for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere (uger) på jobcenterniveau. Et højere niveau af positiv erfaring med visitationssystemet hænger sammen med *kortere* varighed, hvor sagsbehandlerne (gennemsnit på jobcenterniveau) *i mindre grad* oplever, at organisatoriske regler og procedurer internt i jobcentret gør det svært eller besværligt at udføre deres arbejde (mindre end én gang om måneden eller aldrig). Omvendt hænger et højere niveau af positiv erfaring med visitationssystemet sammen med *længere* varighed, hvor sagsbehandlerne *i højere grad* oplever, at organisatoriske regler og procedurer internt i jobcentret gør det svært eller besværligt at udføre deres arbejde på en daglig basis (én eller to gange om dagen eller oftere).

I jobcentre, hvor sagsbehandlerne i mindre grad oplever, at der er mange regler, som besværliggør deres arbejde, er der altså en sammenhæng mellem en højere grad af positive erfaringer med visitationssystemet og kortere ledighedsperioder. Man skal igen passe på med at fortolke dette kausalt, dvs. at positive holdninger til visitationssystemet forårsager kortere ledighedsperioder. Det kan også være, at sagsbehandlere, der ikke oplever meget unødvendigt bureaukrati internt i jobcentret, og som arbejder med ledige, som har kortere ledighedsperioder, er mere

positive over for bestemmelserne vedrørende visitation, fordi de oplever, at disse bestemmelser i særlig grad er vigtige for at bringe disse ledige i beskæftigelse. Ikke desto mindre er det tankevækkende, at der er denne sammenhæng mellem kortere ledighed blandt borgerne og sagsbehandlernes positive erfaringer med visitationssystemet blandt de sagsbehandlere, som i mindre grad oplever internt bureaukrati. Det tyder (uden at vi dog kan være helt sikre på, at det faktisk er den vej, påvirkningen går) på, at visitationssystemet som styringsinstrument har positiv indvirkning på længden af de lediges ledighedsperioder blandt disse sagsbehandlere.

KOMMUNALE FORHOLD

Vi finder også en række interessante interaktionseffekter vedrørende kommunale forhold. Disse interaktionseffekter vedrører kommunistørrelse (indbyggertal), kommunens placering på et socio-økonomisk indeks, befolkningsandel med anden etnisk oprindelse samt andel ledige som del af arbejdsstyrken.

KOMMUNESTØRRELSE

Kommunistørrelser har betydning for virkningen af enkelte af styringsinstrumenterne. Vi finder således, at indbyggertal påvirker sammenhængen mellem erfaring med visitationssystemet og borgersynsindexet. Der er en positiv sammenhæng blandt sagsbehandlere, der arbejder i jobcentre beliggende i kommuner med 281.000+ indbyggere.

Kommunistørrelse påvirker også sammenhængen mellem erfaring med lovgivning om sanktionering og indexet for præstationskompetencer. Der er en generelt positiv sammenhæng blandt sagsbehandlere på tværs af jobcentre og kommunistørrelse, men denne sammenhæng er større (mere positiv) blandt sagsbehandlere i jobcentre i større, relativt til mindre, kommuner.

I forhold til det første surveyeksperiment vedrørende uddannelsesparathed og virkningen af ”kontanthjælpsreform”-teksten (relativt til kontrollen) synes kommunistørrelse at moderere vurderingen af personen i vignetbeskrivelsen. Teksten vedrørende kontanthjælpsreformen minder sagsbehandlere om, at det som udgangspunkt er vigtigt at se de unge som uddannelsesparate. For sagsbehandlere, der arbejder i jobcentre beliggende i kommuner med 81.000 eller færre indbyggere, er der en

sammenhæng mellem at få denne tekst og en større grad af vurdering af den fiktive person i vignetten som uddannelsesparat.

I større kommuner hænger en højere grad af positiv erfaring med visitationssystemet altså sammen med et mere positivt borgersyn. Et mere positivt borgersyn kan tænkes at hænge sammen med den grundlæggende kategorisering af de ledige i beskæftigelsessystemet, fordi denne kategorisering afgør, hvilke initiativer og hjælp man i jobcentrene kan iværksætte for den ledige. Det er umiddelbart svært at forklare, at denne sammenhæng særligt slår igennem i de store kommuner. Det kan måske skyldes, at de ledige i de større kommuner i nogle tilfælde er en mere sammensat gruppe med mere komplekse problemer end ledige i mindre kommuner. Derfor kan man tænke sig, at sagsbehandlere, som har positive erfaringer med visitationssystemet, også har et mere positivt borgersyn, fordi de ser visitationssystemet som nyttigt i forhold til at give denne sammensatte gruppe af ledige det rigtige tilbud. I så tilfælde bliver det altså ikke kommunistørrelsen som sådan, men sammensætningen af de ledige som gruppe, som er forklaringen på denne sammenhæng.

I større kommuner er der også en sammenhæng mellem at opfatte lovens sanktionsbestemmelser og muligheder som understøttende og oplevelsen af at kunne udføre sit job godt. Hvad dette resultat angår, er det oplagt at tolke det således, at sagsbehandlerne i store kommuner oplever en større distance til borgerne eller arbejder med en mere forskelligartet gruppe af borgere og derfor også finder sanktionsredskabet vigtigt for at kunne påvirke alle i denne heterogene gruppe.

Endelig kan vi se, at sagsbehandlere i små kommuner synes lidt mere ”autoritetstro.” De reagerer i hvert fald kraftigere i vores spørgeskemaeksperiment vedrørende uddannelsesparat vs. aktivitetsparat end sagsbehandlere i større kommuner på en tekst, der bl.a. minder dem om, at det af aftaleteksten bag kontanthjælpsreformen fremgår, at alle unge i udgangspunktet mødes som uddannelsesparate. Alt i alt kan man konkludere, at der synes at være nogle forskelle på små og store kommuner i forhold til, hvordan sagsbehandlerne reagerer på bestemte styringsinstrumenter.

SOCIOØKONOMISK INDEKS

Vi finder også, at kommunens placering på et socioøkonomisk indeks vedrørende kommunens velstandsniveau påvirker virkningerne af styringsinstrumenter. Analyserne på jobcenterniveau viser, at kommunesco-

ren på det socioøkonomiske indeks påvirker sammenhængen mellem gennemsnitlig erfaring med visitationssystemet og gennemsnitlig varighed for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere (uger) på jobcenterniveau. Et højere niveau af positiv erfaring med visitationssystemet hænger sammen med længere gennemsnitlig varighed af ledighed blandt sagsbehandlerrespondenter i jobcentre beliggende i kommuner med en højere score på det socioøkonomiske indeks.¹⁴

Desuden viser analyserne på jobcenterniveau en tilsvarende interaktion for sammenhængen mellem gennemsnitlig erfaring med visitationssystemet og gennemsnitligt antal sanktioner per sanktioneret ledig på jobcenterniveau. En højere grad af erfaring med visitationssystemet hænger sammen med et større antal sanktioner per sanktioneret ledig på jobcenterniveau blandt sagsbehandlerrespondenter i jobcentre beliggende i kommuner med en moderat eller højere score på det socioøkonomiske indeks.

Vi ser altså i mere velstående kommuner en sammenhæng mellem sagsbehandlere, som har positive erfaringer med visitationssystemet, og kontanthjælpsmodtagere med længere ledighed. Vi finder også i mere velstående kommuner en sammenhæng mellem en højere grad af positive erfaringer med visitationssystemet og en højere grad af sanktionering. Hvad det første angår, er det oplagt at tolke det således, at sagsbehandlere i mere velhavende kommuner er mere tilbøjelige til at opfatte visitationsprocessen som understøttende for deres arbejde, hvis de har ledige med længere ledighedsperioder. Hvad angår det andet resultat, viser det, at man i samme type kommuner opfatter visitationssystemer som understøttende i sammenhæng med brug af sanktioner over for ledige, som ikke lever op til deres rådighedsforpligtelser. Kommunens velstandsniveau påvirker altså sammenhængen mellem visitationssystemet som styringsinstrument på den ene side og varighed af ledigheden og brug af sanktioner på den anden. En mulig tolkning af dette er, at man i mere velstående kommuner er mere tilbøjelige til at lægge vægt på flere sider af beskæftigelsesindsatsen – både at lægge vægt på beskæftigelsessystemets grundlæggende visitation af de ledige, som har længere ledighedsperioder, og at lægge vægt på sammenhængen mellem visitation og brug af sanktioner.

14. Interaktionsleddet er statistisk signifikant, men marginanalyse giver ikke anledning til specificering af en statistisk grænseværdi.

BEFOLKNINGSANDEL, IKKE-VESTLIGE EFTERKOMMERE OG INDVANDRERE

Vi finder også nogle interessante resultater vedrørende kommunens befolkningssammensætning, når det handler om andelen af borgere med ikke-vestlig baggrund. Befolkningsandelen af ikke-vestlige efterkommere og indvandrere påvirker således sammenhængen mellem erfaring med både 1) visitationssystemet og 2) refusionsreformen på den ene side og indekset for borgersyn på den anden. Blandt sagsbehandlere, der arbejder i jobcentre beliggende i kommuner med en større andel af ikke-vestlige efterkommere og indvandrere (11 pct. eller mere), er der en sammenhæng mellem en højere grad af positive erfaringer med visitationssystemet og et positivt borgersyn. Blandt sagsbehandlere, der arbejder i jobcentre beliggende i kommuner med en mindre andel af ikke-vestlige efterkommere og indvandrere (7 pct. eller mindre) er der en sammenhæng mellem en højere grad af positive erfaringer med refusionsreformen og et positivt borgersyn.

For sagsbehandlere i kommuner med *flere* indvandrere er der altså en positiv sammenhæng mellem visitationssystemet og borgersynet. Det understøtter den tolkning, vi gav ovenfor, af vores fund af samme sammenhæng i store kommuner – at det er heterogeniteten af gruppen af ledige, som forklarer denne sammenhæng.

For sagsbehandlere i kommuner med *færre* indvandrere er der en positiv sammenhæng mellem refusionsreformen og borgersynet. Det er her tænkeligt, at effekten beror på, at sagsbehandlere i disse kommuner med færre indvandrere i mindre grad konfronteres med ledige med ikke-vestlig baggrund, der kan være svære at få i beskæftigelse. Blandt disse sagsbehandlere hænger positive erfaringer med refusionsreformen sammen med et positivt borgersyn, fordi de i mindre grad er konfronteret med en befolkningsgruppe, som i nogle tilfælde kan være vanskelig at få i beskæftigelse, og som måske kunne lægge en dæmper på optimismen.

INTERAKTIONSEFFEKTER I SURVEYEKSPERIMENTERNE

Vi finder i vores spørgeskemaeksperimenter nr. 1 vedrørende vurdering af uddannelsesparathed nogle interaktionseffekter, som understøtter, at befolkningsandelen med ikke-vestlig baggrund i en kommune påvirker styringsinstrumenternes virkninger. Vi finder således i dette eksperiment nr.1, at befolkningsandelen af ikke-vestlige efterkommere og indvandrere påvirker virkningen af ”refusionsreform”-teksten (relativt til kontrollen).

For sagsbehandlere, der arbejder i jobcentre beliggende i kommuner med en mindre andel af ikke-vestlige efterkommere og indvandrere (7 pct. eller mindre), er der således en sammenhæng mellem ”refusionsreform”-teksten og en højere grad af tilbøjelighed til at vurdere personen i vignetbeskrivelsen som uddannelsesparat (kontra aktivitetsparat). Sagsbehandlere i kommuner med færre indvandrere reagerer altså på påmindelsen om et økonomisk incitament, hvilket i højere grad får dem til at vurdere personen som mere uddannelsesparat. Dette er ikke tilfældet i kommuner med flere indvandrere. I sidstnævnte tilfælde ændrer påmindelsen om det økonomiske incitament ikke på vurderingen af den ledige som enten uddannelses- eller aktivitetsparat. Man kan altså tolke dette således, at andelen ikke-vestlige indvandrere har en afdæmpende indflydelse på virkningen af styringsinstrumentet ”refusionsreform”.

Vi finder også i det andet spørgeskemaeksperiment, at befolkningsandelen af ikke-vestlige indvandrere påvirker resultatet. I det andet spørgeskemaeksperiment påvirker befolkningsandelen af ikke-vestlige efterkommere og indvandrere således virkningen af ”Lov om sanktionering”-teksten (relativt til kontrollen). Som beskrevet i det foregående kapitel beskriver denne tekst nogle mulige undtagelsesbestemmelser i lovgivningen vedrørende sanktionering, som åbner mulighed for at undlade at sanktionere en ledig, der er udeblevet fra et tilbud, hvis den pågældende har været syg. Blandt sagsbehandlere, der arbejder i jobcentre beliggende i kommuner med en mindre andel af ikke-vestlige efterkommere og indvandrere (10 pct. eller mindre), er der en sammenhæng mellem at få denne tekst og en større tilbøjelighed til at undlade at sanktionere personen i sagsbeskrivelsen. I kommuner med færre indvandrere er sagsbehandlerne altså mere tilbøjelige til at lade sig påvirke af lovgivningens skøns- og undtagelsesbestemmelser vedrørende sanktionering – og dermed undlade at sanktionere personen, der beskrives i eksperimentteksten.

Alt i alt er der altså en del, der tyder på, at befolkningsandelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i kommunen har en indvirkning på styringsinstrumenter og deres sammenhæng med vurderinger og beslutninger vedrørende de ledige.

ANDEL LEDIGE AF ARBEJDSSTYRKEN

Den sidste interaktionsfaktor på kommunalt niveau, som vi har undersøgt, er andel ledige af arbejdsstyrken. Her finder vi en række bemærkel-

sesværdige virkninger på sammenhængen mellem styringsinstrumenter og sagsbehandleres syn, skøn og beslutninger vedrørende de ledige.

Vi finder for det første, at ledighedsgraden i kommunen påvirker sammenhængen mellem erfaring med lovgivning om sanktionering for manglende rådighed og borgersynsindekset. Der er en negativ sammenhæng blandt sagsbehandlere, der arbejder i jobcentre beliggende i kommuner med højere ledighedsgrad (3,4 pct. eller mere). I kommuner med flere ledige er der altså en sammenhæng mellem et mere skeptisk borgersyn og større tilbøjelighed til at se sanktionering som et nyttigt instrument. Det er oplagt at tolke dette således, at sagsbehandlere i kommuner med flere ledige oplever at stå over for større udfordringer med at få de ledige i beskæftigelse. De sagsbehandlere i disse kommuner, som ydermere har et skeptisk borgersyn, vil måske også være mere tilbøjelige til at have erfaring for, at sanktionering er et nødvendigt redskab i beskæftigelsesindsatsen. De ydre omstændigheder – den relativt høje ledighed – styrker altså sandsynligheden for denne sammenhæng mellem et skeptisk borgersyn og positive erfaringer med sanktionering.

I forhold til det andet surveyeksperiment vedrørende sanktionering for manglende fremmøde i et tilbud påvirker ledighedsgraden også virkningen af ”Lov om sanktionering”-teksten (relativt til kontrollen). Den ekstra tekst, som nogle af sagsbehandlerne i eksperimentet har fået, handler om lovens muligheder for at undlade at sanktionere en ledig for manglende fremmøde, hvis den pågældende har været syg. Her finder vi, at blandt sagsbehandlere, der arbejder i jobcentre beliggende i kommuner med lavere ledighedsgrad (4,7 pct. eller mindre), hænger denne tekst sammen med en større tilbøjelighed til at undlade at sanktionere personen i vignetbeskrivelsen. I kommuner med færre ledige er sagsbehandlerne altså mere tilbøjelige til at gøre lovgivningens skøns- og undtagelsesbestemmelser gældende, når de præsenteres for en beskrivelse af en person, hvor der er tvivl om den pågældendes rådighed.

Samlet peger vores analyser altså på, at en højere ledighedsgrad i kommunen får sagsbehandlerne med et skeptisk syn på de ledige til at fokusere mere på sanktioner som et redskab i beskæftigelsesindsatsen – og gør sagsbehandlere generelt mindre tilbøjelige til at gøre undtagelser fra lovgivning vedr. sanktionering.

INTERAKTION VEDRØRENDE JOBCENTERPRÆSTATIONER

Analyserne på jobcenterniveau viser, at ledighedsgraden påvirker sammenhængen mellem gennemsnitlig erfaring med lovgivning om sanktionering for manglende rådighed og gennemsnitlig varighed for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere (uger) på jobcenterniveau. En højere grad af positiv erfaring med lovgivning om sanktionering hænger sammen med kortere gennemsnitlig varighed blandt sagsbehandlerrespon-denter i jobcentre beliggende i kommuner med en lavere ledighedsgrad (3,3 pct. eller mindre). En højere grad af positiv erfaring med lovgivning om sanktionering hænger også sammen med en længere gennemsnitlig varighed blandt sagsbehandlerrespon-denter i jobcentre beliggende i kommuner med en højere ledighedsgrad (6,2 pct. eller mere).

For sagsbehandlere i kommuner med lav ledighed er der altså en sammenhæng mellem kort varighed og støtte til sanktionsmulighederne i lovgivningen. For sagsbehandlere i kommuner med (relativt) høj ledig-hed er der til gengæld en sammenhæng mellem længerevarende ledig-hedsperioder og støtte til sanktionsmulighederne i lovgivningen. I først-nævnte tilfælde – kommuner, hvor ledigheden allerede er lav – er det tænkeligt, at sagsbehandlere opnår eller ønsker at opnå en endnu lavere og kortere ledighed gennem brug af blandt andet sanktioner. I det andet tilfælde, hvor ledigheden til gengæld er høj, er det tænkeligt, at sagsbe-handlernes oplevelse af endnu længerevarende ledighed (relativt til andre kommuner i samme situation) får dem til også at støtte sanktionsmulig-hederne i lovgivningen.

Det førstnævnte tilfælde (sagsbehandlere i kommuner med lav ledighed) går lidt imod vores analyser ovenfor, som viste, at længere gennemsnitlig ledighed i kommunen fik sagsbehandlerne til at fokusere mere på sanktioner som redskab. Det andet tilfælde (sagsbehandlere i kommuner med høj ledighed) hænger til gengæld udmærket sammen med vores analyse ovenfor – at ledige med længere ledighedsperioder får sagsbehandlerne til at fokusere mere på sanktioner som redskab. Man skal dog næppe fortolke dette således, at sagsbehandlerne slet og ret får en præference for sanktionering, når de ledige har længerevarende ledig-hedsperioder. Sammenhængen kan også bero på, at når ledige har længe-revarende ledighedsperioder, så er de også længere tid i beskæftigelsessy-stemet, indkaldes til flere møder, får flere tilbud m.v. Dermed er der også en længere periode med krav, som de potentielt kan komme til at over-træde med sanktioner til følge.

Analyserne på jobcenterniveau viser desuden, at ledighedsgraden modererer sammenhængen mellem gennemsnitlig erfaring med visitationssystemet og gennemsnitligt antal sanktioner per sanktoneret ledig på jobcenterniveau. Blandt sagsbehandlerrespondenter i jobcentre beliggende i kommuner med en højere ledighedsgrad (5,1 pct. eller mere) hænger en højere grad af erfaring med visitationssystemet sammen med et større antal sanktioner per sanktoneret ledig

Her ser vi igen, at ledighedsgrad har betydning for sagsbehandlerne vurdering af forskellige styringsinstrumenter. For sagsbehandlere i kommuner med en højere ledighedsgrad er der en sammenhæng mellem brug af sanktioner og visitationssystemet. Logikken kan her tænkes at være, at det for disse sagsbehandlere er ekstra vigtigt at have fokus både på den rette visitation af de ledige og det at forsøge at skabe de rette incitamenter for ledige, som sikrer, at de overholder deres rådighedsforpligtelser.

Alt i alt er der altså en del, som tyder på, at andelen af ledige i kommunen har betydning for sammenhængen mellem sagsbehandlerne erfaringer med forskellige styringsinstrumenter, særligt sanktonering, på den ene side, og deres syn på de ledige samt deres skøn og præstationer på den anden.

OPSAMLING

I dette kapitel har vi undersøgt, i hvilket omfang sagsbehandlerforhold, organisationsforhold og kommunale forhold har betydning for virkninger af styringsinstrumenterne. Vi fandt, at en række forskellige karakteristika, knyttet til sagsbehandlerne, jobcentrene og kommunerne, havde betydning for sammenhænge mellem styringsinstrumenter, borgersyn, skøn og præstationer på jobcenterniveau.

Hvad angår *karakteristika, knyttet til sagsbehandlerne*, fandt vi, at både køn, alder og uddannelse har betydning. Vedrørende køn fik vi nogle resultater, der peger i retning af en ”hårdere” indfaldsvinkel til sagsbehandling blandt mænd end blandt kvinder. Mænd er mindre tilbøjelige til at lade en påmindelse om undtagelsesbestemmelser i lovgivning ved tvivl om manglende rådighed fungere som undskyldende faktor. Hvad angår alder, fandt vi frem til, at sagsbehandlere midt i 40’erne og derover var mere påvirkelige af påmindelsen om økonomiske incitamen-

ter (refusionsreformen), når de skulle vurdere, om en ung ledig var uddannelses- eller aktivitetsparat. Hvad angår uddannelse, fandt vi frem til, at der i jobcentre, hvor sagsbehandlerne har kortere uddannelse, er en sammenhæng mellem positive holdninger til refusionsreformen og sanktionspraksis. Det er altså klart at køn, alder og uddannelse – som vi forventede – påvirker sammenhængen mellem styringsinstrumenter og sagsbehandlerpræstationer. Effekterne vedrører særligt styringsinstrumenterne lovgivning vedrørende sanktionering og økonomiske incitamenter.

Hvad angår *karakteristika på organisationsniveau*, fandt vi frem til, at sagsbehandlere, som oplever en meget understøttende arbejdskultur internt i jobcentret, og som har et positivt borgersyn, har et lavere niveau af positive erfaringer med resultatmål. Med hensyn til sagsbehandlere, som i mindre grad oplever, at organisatoriske regler internt i jobcentret besværliggør deres arbejde, fandt vi frem til en sammenhæng mellem en højere grad af erfaring med visitationssystemet og ledige med kortere varighed af ledighed. Som vi forventede, havde karakteristika på organisationsniveau – oplevelsen af støtte fra kollegerne og omfanget af internt bureaukrati i jobcentre – altså en virkning på sammenhængen mellem enkelte styringsinstrumenter og borgersyn og præstationer. Effekterne vedrørte styringsinstrumenterne digital vidensdeling (resultatmål) og regulering (lovgivning vedrørende visitationssystemet).

Hvad angår endelige *karakteristika på kommunalt niveau*, fandt vi, at for sagsbehandlere i større kommuner hænger et mere positivt borgersyn sammen med et mere positivt syn på visitationssystemet. Vi fandt også, at der i større kommuner er en sammenhæng mellem at opfatte lovens sanktionsbestemmelser som understøttende og oplevelsen af at kunne udføre sit job godt. Endelig kan vi se, at sagsbehandlere i små kommuner reagerer kraftigere i vores spørgeskemaeksperiment vedrørende uddannelsesparathed vs. aktivitetsparathed end sagsbehandlere i større kommuner på en tekst, der bl.a. minder dem om, at det af aftaleteksten bag kontanthjælpsreformen fremgår, at alle unge mødes som uddannelsesparate i udgangspunktet. De fremstår dermed lidt mere ”autoritetstro”.

Hvad angår kommunens velstandsniveau (målt ved det socioøkonomiske indeks) ser vi, at sagsbehandlere i mere velhavende kommuner er mere tilbøjelige til at opfatte sanktionering som understøttende

for deres arbejde, hvis de ledige i kommunen har længere ledighedsperioder.

Hvad angår ikke-vestlige indvandrere og efterkommere som andel af kommunens befolkning, er der flere interessante resultater. For sagsbehandlere i kommuner med *flere* indvandrere (sammenlignet med kommuner med færre) er der en sammenhæng mellem et positivt syn på visitationssystemet og et positivt borgersyn. Vi fandt også, at sagsbehandlere i kommuner med færre indvandrere er mere tilbøjelige til at lade sig påvirke af lovgivningens skøns- og undtagelsesbestemmelser vedrørende sanktionering – og dermed at undlade at sanktionere personen, der beskrives i eksperimentteksten.

Den sidste interaktionsfaktor, vi undersøgte, var andelen af ledige i kommunen. Her fandt vi, at der for sagsbehandlere i kommuner med *flere ledige* (sammenlignet med kommuner med færre) er en sammenhæng mellem et mere skeptisk borgersyn og større tilbøjelighed til at se sanktionering som et nyttigt instrument. I kommuner med *færre ledige* (sammenlignet med kommuner med flere) er sagsbehandlerne til gengæld mere tilbøjelige til at gøre lovgivningens skøns- og undtagelsesbestemmelser gældende, når de præsenteres for en beskrivelse af en person, hvor der er tvivl om den pågældendes rådighed. Vi fandt også, at der for sagsbehandlere i kommuner med *lav ledighed* er en sammenhæng mellem kortere gennemsnitlig varighed af ledighedsforløb og støtte til sanktionsmulighederne i lovgivningen. For sagsbehandlere i kommuner med (*relativt*) *høj ledighed* er der til gengæld en sammenhæng mellem lang varighed og støtte til sanktionsmulighederne i lovgivningen. I begge tilfælde, hvor ledigheden befinder sig i hver sin ende af fordelingen (meget lav eller relativt høj), peger resultaterne på, at sagsbehandlerne ser sanktionering som et nyttigt redskab.

Alt i alt fandt vi altså frem til, at en række karakteristika på kommunalt niveau – størrelse, velstandsniveau, andel ikke-vestlige borgere i kommunen, ledighedsgrad – påvirker sammenhængen mellem styringsinstrumenter og sagsbehandlerne skøn og beslutninger. Det er ganske interessant, at disse sammenhænge kun vedrører styringsinstrumentet *regulering* (lovgivning vedrørende visitationssystemet og vedrørende sanktioner). Dette hænger formodentlig sammen med, at lovregulering er det dominerende styringsredskab i forhold til sagsbehandlerne, som en række af vores tidligere analyser i rapporten har vist (se særligt kapitel 2, figur 2.1.).

DATA OG METODER

Nedenfor beskrives og forklares undersøgelsens datagrundlag og metoder. Først beskrives data og metoder i relation til den kvalitative del af undersøgelsen, som bygger på interview med nøgleaktører i de kommunale jobcentre. Dernæst beskrives det kvantitative datamateriale og de kvantitative metoder. Data bygger her på to datakilder: dels spørgeskemadata med information om sagsbehandlerens oplevelse af styring på beskæftigelsesområdet samt om deres arbejde, holdning og baggrundsforhold, dels administrative registerdata med information om jobcentre og kommunale forhold.

INTERVIEW MED NØGLEAKTØRER

Den kvalitative undersøgelse er baseret på interview i otte kommuner med aktører på fire niveauer: sagsbehandlere på kontant- og uddannelseshjælpsområdet, en mellemlider på kontanthjælpsområdet, jobcenterchefen (eller beskæftigelsesdirektøren) samt arbejdsmarkedsudvalgsformanden. I to kommuner vurderede de selv, baseret på en introduktion af vores spørgsmål og temaer ved den indledende kontakt, at det ville være mere relevant at tale med beskæftigelsesdirektøren end jobcenterchefen. Interviewene med sagsbehandlerne blev foretaget som gruppinterview

med to-tre sagsbehandlere per gruppe. Vi har således foretaget interview med 18 sagsbehandlere, otte mellemedere, seks jobcenterchefer, to beskæftigelsesdirektører og otte arbejdsmarkedsudvalgsformænd – i alt 42 personer fra de otte kommuner (se tabel 8.1.).

TABEL 8.1

Interviewede nøgleaktører i otte kommuner, fordelt efter jobfunktioner, samt antal interview per jobfunktion. Antal

Jobfunktioner:	Antal interview	Antal interviewpersoner
Formand for beskæftigelsesudvalg	8	8
Beskæftigelsesdirektør	2	2
Jobcenterchef	6	6
Mellemeder	8	8
Sagsbehandlere	8	18
I alt	32	42

Interviewene blev foretaget mellem december 2015 og marts 2016. De varede mellem 45 minutter og 1½ time, de fleste omkring en time. De overordnede temaer for interviewene var interviewpersonernes baggrund, deres holdninger til og erfaringer med forskellige styringsredskaber (se nedenfor), vekselvirkning mellem styringsredskaber, forskellige personlige og organisatoriske forhold med potentiel betydning for styringsredskabernes virkning (viden, kapacitet, motivation, tillid, organisering og kontekstuelle forhold) samt handlemuligheder i forhold til at forbedre den statslige understøttelse af den kommunale beskæftigelsesindsats.

Interviewene blev alle optaget og efterfølgende transskriberet og kodet i databehandlingsprogrammet NVivo.

UDVÆLGELSE AF KOMMUNER

Til den kvalitative del af projektet udvalgte vi i alt otte kommuner som cases. Case-udvælgelsen var informationsorienteret (Flyvbjerg, 2006; Stake, 2006), dvs. at vi udvalgte cases med henblik på at opnå mest mulig viden om det undersøgte fænomen – i dette tilfælde statslige styringsinstrumenters virkning. Mere specifikt foretog vi udvælgelsen ud fra et forskellighedskriterium ("most different systems design"). Det betyder, at vi søgte at opnå størst mulig variation i vores cases for derigennem at få mest mulig viden om forskellige virkninger af styringsinstrumenter og

udfordringer knyttet hertil. Vi udvalgte derfor otte kommuner, som varierer på følgende forhold: by/land, større/mindre samt gunstige og mindre gunstige rammevilkår (se tabel 8.2).

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter inddeler danske kommuner i by-, mellem-, land- og yderkommuner. Kommunetypen fastsættes på baggrund af 14 indikatorer. De belyser graden af urbanisering, landbrugets betydning, demografisk struktur, erhvervs- og befolkningsudvikling, uddannelsesniveau, kommunens økonomiske grundlag og kommunens placering (center/periferi). Indikatorerne er udarbejdet af Danmarks Jordbrugsforskning. I dette projekt samler vi by- og mellemkommuner i kategorien ”by”, og land- og yderkommuner i kategorien ”land”.

Hvad angår kommunernes rammevilkår, så bygger dette begreb på en analyse af Graversen, Larsen & Arendt (2013), der definerer begrebet i relation til enkelte borgeres sandsynlighed for at modtage overførselsindkomst. Denne sandsynlighed afhænger af den enkelte kommunes befolkningssammensætning og de regionale arbejdsforhold. Begrebet ”rammevilkår” karakteriserer dermed den enkelte kommunes muligheder for – gennem beskæftigelsesindsatsen – at påvirke, i hvilken grad borgere i den erhvervsaktive alder forsørges af det offentlige (Graversen, Larsen & Arendt, 2013). På baggrund af denne analyse har Graversen, Larsen & Arendt rangordnet kommunerne og opdelt dem i otte klynger, efter hvor gunstige rammevilkår de har. Deres analyser udgør grundlaget for, at kommunerne på jobindsats.dk kan sammenligne deres resultater med kommuner inden for klynger med lignende rammevilkår.¹⁵

De otte kommuner, vi har udvalgt som cases, tilhører klynge 1-3 eller 5-8 på kontanthjælpsområdet. Det svarer til, at de har henholdsvis mindre gunstige rammevilkår (1-3) eller rimeligt gunstige rammevilkår (5-8).¹⁶

15. På jobindsats.dk findes den senest opdaterede version af klyngeinddelingen fra 2014, fordelt på ydelseskategorier.

16. Vi har fravalgt den største bykommune inden for de seks klynger (København) samt de to mindste landkommuner (Fano og Læso), da København er så stor og de andre så små, at vi vurderer, at de afviger for meget fra de øvrige kommuner.

TABEL 8.2

Otte casekommuner, fordelt på land/by, størrelse og kontanthjælpsklynge.

STØRRE	BYKOMMUNER Case A Ca. 200.000 indbyggere Klynge 2	LANDKOMMUNER Case C Ca. 45.000 indbyggere Klynge 1
	Case B Ca. 90.000 indbyggere Klynge 6	Case D Ca. 95.000 indbyggere Klynge 5
MINDRE	Case E Ca. 50.000 indbyggere Klynge 2	Case G Ca. 40.000 indbyggere Klynge 3
	Case F Ca. 50.000 indbyggere Klynge 8	Case H Ca. 30.000 indbyggere Klynge 7

STYRINGSREDSKABER OG OPERATIONALISERING

Som påpeget i indledningen giver det god mening at skelne mellem fem typer af styringsinstrumenter: regulering, incitament, organisering, dialog og digital vidensdeling samt kontrol. En oversigt over disse styringsinstrumenter ses i tabel 8.3. Tabellen angiver hovedtyper af styringsinstrumenter, specifikke typer af styringsinstrumenter samt eksempler på disse i beskæftigelsesindsatsen (se også Ekspertgruppen, 2014, s. 65ff; Winter & Nielsen, 2008, s. 43ff). Disse forskellige politik-instrumenter indgår i beskæftigelsespolitikken med henblik på at nå primært nationalt, men også lokalt fastsatte politiske mål vedrørende kommunernes forvaltningspraksis og vedrørende borgernes tilknytning til arbejdsmarkedet.

TABEL 8.3

Typer af styringsinstrumenter.

Typer:	Specifik type	Eksempler på styringsinstrumenter
		<i>Ex ante (fremadrettet styring)</i>
Regulering (love og regler)	Procesregulering	Regler for tilrettelæggelse, fx af et individuelt kontaktførløb, samtaler, integrationskontrakt mv. Klagemuligheder, fx til Ankestyrelsens beskæftigelsesudvalg.
	Indholdsregulering	Rettigheder, fx ret til aktivering, ret til koordinerende sagsbehandler, ret til dagpenge for forsikrede mv. Ret og pligt til ressourceførløb. Refusionsregler (fx forskellig refusion for passive/aktive perioder).
Incitament	Afregningsmodeller	Resultatkontrakter i styringen af kommunernes beskæftigelsesindsats er ikke almindelige. Sådanne kontrakter findes dog i relation til andre aktører, der får bonus for at få ledige i job.
	Resultatkontrakter	Jobcentrets varetagelse af opgaver iht. til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (fx rådighedsvurderinger, brug af nytteindsats, sanktionering). Opgavefordeling i forholdet mellem jobcentre, a-kasser og andre aktører.
	Opgavetildeling	
Organisering	Organisationsform	Regler for etablering af jobcentre som en særskilt del af den kommunale forvaltning, hvor beskæftigelsesindsatsen varetages.
	Aftaler	Samarbejdsaftaler vedrørende sundhedsfaglig rådgivning med regionerne.
Dialog og digital vidensdeling	Dialog	Dialog med de regionale arbejdsmarkedsråd (RAR), knyttet til udarbejdelse af den årlige beskæftigelsesplan.
	Digital benchmarking	Sammenligning med lignende kommuner/jobcentre via jobindsats.dk.
		<i>Ex post (bagudrettet styring – overlapper med ex ante)</i>
Kontrol	Tilsyn og administration	Regler om beregning og udbetaling, refusion, regnskab. Tilsyn mv. for tilskud og ydelser.
	Resultatrevision	Resultatrevision, som viser resultater og effekter af beskæftigelsesindsatsen i jobcentret iht. beskæftigelsesplan.

Kilde: Hvad angår hovedtyper og specifikke typer af instrumenter, henter tabellen inspiration i Jacobsen og Jacobsen (2014) og Christensen (2014).

UNDERSØGTE STYRINGSREDSKABER OG OPERATIONALISERING
Som påpeget i indledningen har vi i denne undersøgelse haft som ambition at undersøge virkninger af tre ud af disse fem instrumenttyper, dvs. regulering, incitament og dialog og digital vidensdeling (se også tabel 1.1. i kapitel 1). Hvorledes disse styringsinstrumenter virker, har vi undersøgt gennem konkrete eksempler (proxies) på enten lovgivning, økonomiske incitament eller dialog og digital vidensdeling. I det følgende præsenteres hvert af eksemplerne kort.

REGULERING

De aktivitetsparates ret til en helhedsorienteret indsats mv. blev skrevet ind i lovgivningen i forbindelse med den seneste kontanthjælpsreform, som trådte i kraft 1. januar 2013, og anvendes altså her som et eksempel på lovregulering og mere specifikt indholdsregulering.

Lovgivningens krav om, at arbejdsledige borgere skal rådighedsvurderes og sanktioneres, fx ved udeblivelser fra samtaler eller tilbud, har eksisteret længe, men blev strammet i forbindelse med kontanthjælpsreformen. Denne del af lovgivningen anvendes i dette projekt ligeledes som et eksempel på lovregulering, nærmere bestemt procesregulering.

INCITAMENTER

Refusionsreformen trådte i kraft 1. januar 2016 og består grundlæggende i, at kommunerne nu modtager statslig refusion for deres udbetaling af ydelser efter en trappemodell: De første fire uger modtager kommunen 80 pct. refusion, og derefter falder refusionen trinvis, så kommunerne kun modtager 20 pct. refusion af ydelser til borgere, der har modtaget ydelser i mere end 52 uger. I projektet indgår refusionsreformen som et eksempel på økonomiske incitamerter i form af afregningsmodeller som styringsredskab.

Puljer udmeldes af beskæftigelsesministeriet, STAR eller de regionale arbejdsmarkedsråd og består fx i en mulighed for, at kommunerne kan søge midler til en bestemt aktivitet eller ansøge om deltagelse i et projekt, som der er afsat midler til at implementere og udføre. Nogle puljer indgår i forsøg. Andre puljer fungerer som implementeringsgreb (se nedenfor), som da der fx blev afsat midler til uddannelse af koordinerende sagsbehandlere, som kommunerne kunne søge i forbindelse med implementeringen af kontanthjælpsreformen.

DIALOG OG DIGITAL VIDENSDELING

Kommunernes mulighed for at foretage *digital resultatmåling og benchmarking* knytter sig til lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen. Heraf fremgår det, at ”beskæftigelsesministeren etablerer et fælles IT-baseret datagrundlag til brug for administrationen af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (...) samt til brug for kontrol og til statistisk opfølgning på beskæftigelsesindsatsen” (§ 32 stk. 1) og endvidere, at ”beskæftigelsesministeren etablerer Jobindsats.dk som et landsdækkende it-system til at måle resultater og effekter og til at opgøre, om lovgivnin-

gens krav til beskæftigelsesindsatsen er opfyldt” (§ 38 stk. 1). Det er således et redskab, som både har til hensigt at understøtte kommunernes indsats og som skal kunne føre kontrol med denne indsats. Vi har i dette projekt primært valgt at fokusere på jobindsats.dk som et understøttende redskab til vidensdeling og dialog.

I forbindelse med kontanthjælpsreformen udviklede STAR et *digitalt profilafklaringsværktøj*. Hensigten med værktøjet er at understøtte visitationen af unge, der ansøger om uddannelseshjælp, ved at give sagsbehandleren en første indikation af, om den unge er åbenlyst uddannelsesparat allerede forud for deres første møde. De unge kan forud for den første samtale i jobcentret udfylde et spørgeskema online. Sagsbehandlere modtager de unges besvarelser, som så danner udgangspunkt for samtalen. Et lignende redskab er blevet udviklet på kontanthjælpsområdet.¹⁷

De resterende styringsredskaber under kategorien dialog og digital vidensdeling er eksempler på det, STAR kalder ”*implementeringsgreb*”, dvs. styringsredskaber, som er udviklet eller formidlet af STAR, og som har til formål at understøtte god implementering af politiske tiltag i kommunerne (Rambøll, 2015a; 2015b). *Håndbøger, vejledninger og pjecer* har til formål at informere sagsbehandlerne om de centrale aspekter af ny lovgivning og reformer og derigennem understøtte deres arbejde. *STARs konferencer og møder i netværk*, fx for jobcenterchefer og teamledere, sidstnævnte i regi af de tre regionale arbejdsmarkedskontorer, har til formål at etablere et forum for information om nye tiltag og sikre vidensdeling på tværs af kommunerne. *Tjeklister* til brug ved implementering af reformer kan anvendes som konkrete redskaber i jobcenterchefernes arbejde.

I samtlige interview spurgte vi ind til interviewpersonernes kendskab til og erfaringer med de to eksempler på lovregulering, refusionsreformen og digital resultatmåling og benchmarking. For de øvrige styringsredskaber varierede det, hvorvidt vi spurgte ind til dem, både afhængigt af den tid, der var til rådighed til interviewet, samt af interviewpersonens stillingsfunktion – fx spurgte vi ikke sagsbehandlerne om deres erfaringer med STAR’s netværk og konferencer.

CUE-CARDS

Med henblik på at belyse vekselvirkningen mellem styringsredskaber gjorde vi i interviewene brug af såkaldte ”cue-cards”. Denne interview-

17. Se evt. mere på www.star.dk.

teknik er en variation over metoder anvendt i andre studier (Lugina m.fl., 2004; Sutton, 2011), som grundlæggende består i sortering af forskellige typer af kort. For hvert styringsredskab havde vi medbragt et kort, hvor redskabet stod beskrevet i stikord. Vi bad i første omgang interviewpersonerne om at lægge disse kort med konkrete styringsredskaber i prioriteret rækkefølge, alt efter hvilke af dem de vurderer har størst betydning for deres arbejde. Herigennem opnåede vi et indblik i, hvilke af disse styringsinstrumenter der påvirker interviewpersonernes praksis mest efter deres eget udsagn. Derefter spurgte vi ind til, hvorvidt de oplever, at disse styringsredskaber understøtter hinanden, eller om der er konflikt eller modstrid mellem nogle af dem. Denne øvelse blev kun foretaget i seks af de otte kommuner, idet den var et resultat af, at andre måder at spørge ind til redskabernes vekselvirkning på ikke fungerede i de første to kommuner.

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSEN

Hvad angår den kvantitative delundersøgelse, så bygger den primært på en spørgeskemaundersøgelse, som blev gennemført som en landsdækkende e-survey blandt sagsbehandlere i landets jobcentre. Vi indsamlede kontaktoplysninger (e-mailadresser og telefonnumre) for sagsbehandlere inden for uddannelses- og kontakthjælpsområdet i løbet af februar og starten af marts 2016. Alle landets jobcenterchefer modtog en e-mail, hvori vi orienterede om forskningsprojektet og bad dem om at indrapportere sagsbehandlernes kontaktoplysninger. Vi modtog en positiv tilbagemelding fra i alt 63 kommuner (≈ 64 pct.) og fik valide e-mailoplysninger på i alt 1.335 sagsbehandlere.

Epinion stod for den elektroniske opsætning og administration af spørgeskemaet. Spørgeskemaet blev sendt ud den 29. marts 2016. Dataindsamlingen blev lukket den 30. april 2016. En uge inde i dataindsamlingsperioden sendte vi en påmindelsesmail til de sagsbehandlere, som endnu ikke havde åbnet spørgeskemaet, eller som kun havde indgivet en delvis besvarelse. En uge derefter ringede Epinion rundt til de sagsbehandlere, som endnu ikke havde reageret på vores henvendelse (to opkald per sagsbehandler). Sagsbehandlerne fik muligheden for at besvare spørgeskemaet over telefonen.

Af de 1.335 sagsbehandlere modtog vi komplette besvarelser fra i alt 579 sagsbehandlere (≈ 43 pct.), fordelt over 60 af landets 98 kommuner (≈ 61 pct.). 54 sagsbehandlere indgav kun en delvis besvarelse og indgår derfor ikke i det endelige datagrundlag. Givet bortfald i forbindelse med indhentning af sagsbehandlernes kontaktoplysninger samt den endelige responsrate kan vi ikke godtgøre, at den endelige stikprøve er fuldt ud repræsentativ for hele populationen af sagsbehandlere i Danmark. De kvantitative analyseresultater skal tolkes i perspektiv af dette forbehold. Et blik på de 60 kommuner, hvorfra vi modtog mindst én komplet sagsbehandlerbesvarelse, indikerer dog en bred og alt andet lige tilfredsstillende repræsentativitet, hvad angår kommunestørrelse, land-by, og geografisk placering.

Selve spørgeskemaet bestod af en række spørgsmål vedrørende sagsbehandlernes arbejde, holdninger og baggrundsforhold. Det tog ca. 20 minutter at besvare spørgeskemaet. Sagsbehandlerne blev orienteret om, at de med deres deltagelse gav samtykke til, at deres svar kunne indgå i forskningsprojektet. I forlængelse af de danske retningslinjer for god samfundsvidenskabelig forskningspraksis blev de også orienteret om, at deres svar var fuldt anonyme og ville blive behandlet strengt fortroligt – og at deres deltagelse var frivillig, og at de frit kunne vælge at stoppe undervejs.

VARIABLE FRA SPØRGESKEMAET

Spørgeskemaet spurgte konkret ind til sagsbehandlernes erfaring med fire forskellige styringsinstrumenter: visitationssystemet, lovgivning om sanktionering for manglende rådighed, refusionsreformen samt resultatmål for beskæftigelsesindsatsen. I kapitel 5 har vi allerede præsenteret de spørgsmål, som indgår i konstruktionen af disse fire indeks for positive erfaringer med styringsinstrumenter.

Desuden blev sagsbehandlerne stillet en række spørgsmål vedrørende følgende:

- Deres oplevelse af, i hvilket omfang det er svært eller besværligt at udføre arbejdet på grund af mangelfulde IT-programmer, utilstrækkelig faglig oplæring/vejledning, mangelfuld information om ny lovgivning, modstridende jobkrav, hyppige lovændringer og reformer,

organisatoriske regler eller procedurer internt i jobcentret, andre ansatte eller deres leder.

- Deres motivation for levering af en offentlig service med formålet at gøre godt for andre og for samfundet.
- Deres tillid til forskellige institutioner, hvad angår beslutninger, love og bestemmelser på beskæftigelsesområdet.
- Deres generelle syn på og vurdering af målgruppen af borgere, som de er sagsbehandlere for. Herunder målgruppens indsats og motivation for at komme i beskæftigelse eller uddannelse.
- Deres oplevelse af, at de fuldt og helt er i stand til at udføre deres arbejdsopgaver.
- Deres oplevelse af, i hvilket omfang jobcentret er kendetegnet af en understøttende arbejdskultur.
- Deres oplevede arbejdsbyrde.

Af baggrundsforhold spurgte vi ind til sagsbehandlernes køn, alder, etniske baggrund, uddannelsesbaggrund, efteruddannelse, primære målgruppe, grad af involvering i visitation af borgere, grad af involvering i vurdering af, om borgere skal sanktioneres for manglende rådighed, tid som ansatte i nuværende stilling og samlet arbejds erfaring som sagsbehandlere.

Nedenfor præsenterer vi først de variable, som vi konstruerer på baggrund af (eller trækker direkte fra) spørgeskemabesvarelserne. Dernæst præsenterer vi spørgeskemæksp eksperimenterne, og til sidst præsenterer vi de variable, som vi trækker fra de administrative data (jobindsats.dk og kommunale nøgletal).

INDEKS FOR VIDEN, MOTIVATION, TILLID, BORGERSYN, PRÆSTATIONSKOMPETENCER OG ARBEJDSKULTUR

De kvantitative analyser involverer, ud over de fire indeks for styringsinstrumenter, desuden en række andre indeks, der indgår som enten afhængige variable og/eller interaktionsvariable (dvs. variable, der påvirker styrken af sammenhængen mellem en afhængig og en forklarende variabel). Konkret opererer vi med seks indeks, der hver for sig refererer til forskellige karakteristika knyttet til sagsbehandlernes:

1. Viden
2. Motivation

3. Tillid
4. Borgersyn
5. Oplevede præstationskompetencer
6. Arbejdskultur i jobcentret.

Som ved de fire styringsinstrumentsindeks er indeksene konstrueret ved den beregnede gennemsnitsscore for spørgeskemaspørgsmålene. Cronbachs alpha (α) indikerer igen, at indeksene har en tilfredsstillende intern konsistens, ligesom PCF-analyser (ikke vist) igen understøtter en fornuftig reliabilitet.

VIDEN

Vidensindekset består af tre spørgeskemaspørgsmål, der indfanger, i hvilken grad sagsbehandlerne finder det svært eller besværligt at udføre deres arbejde på grund af utilstrækkelig faglig oplæring eller vejledning, mangelfuld information om ny lovgivning og modstridende jobkrav. De tre spørgsmål er inspireret af Spector & Jexs (1998) Organizational Constraints Scale. Sagsbehandlerne blev bedt om at besvare hvert spørgsmål på en fempunktsskala med yderpunkterne 1 = ”adskillige gange dagligt” og 5 = ”mindre end én gang om måneden eller aldrig”. Tabel 8.4. viser de enkelte spørgeskemaspørgsmål, der indgår i indekset, foruden gennemsnit og spredning.

TABEL 8.4

Vidensindekset og de tilgrundliggende spørgsmål.

Spørgsmål: "Hvor ofte finder du det svært eller besværligt at udføre dit arbejde på grund af..."	Gennemsnit (std. afv.)	Min./maks,	n
Vidensindeks ($\alpha = .72$)	4,17 (.77)	1/5	490
... utilstrækkelig faglig oplæring eller vejledning?	4,28 (.90)	1/5	482
... mangelfuld information om ny lovgivning?	4,25 (.87)	1/5	481
... modstridende jobkrav?	3,97 (1,10)	1/5	427

MOTIVATION

Motivationsindekset består af fem spørgeskemaspørgsmål, der indfanger sagsbehandlerens ”public service motivation” (PSM) (Perry & Wise, 1990) – det vil sige, i hvilken grad sagsbehandlerne er motiverede for levering af en offentlig service med formålet at gøre godt for andre og for samfundet (Hondegheem & Perry, 2009). Adskillige forskningsstudier viser, at højere PSM blandt offentligt ansatte hænger sammen med bedre

arbejdsindsats og præstationer (se eksempelvis Pedersen, 2015; Perry, Hondegem & Wise, 2010). Spørgsmålene er en direkte oversættelse af de fem spørgsmål, der udgør Five-Item MSPB PSM scale (Wright, Christensen & Pandey, 2013). Sagsbehandlerne blev bedt om at besvare hvert spørgsmål på en syvpunkts Likert-skala med yderpunkterne 1 = "helt uenig" og 7 = "helt enig". Tabel 8.5 viser de enkelte spørgeskema-spørgsmål, der indgår i indekset, foruden gennemsnit og spredning.

TABEL 8.5

Motivationsindekset og de tilgrundliggende spørgsmål.

Spørgsmål: "Hvor enig eller uenig er du i hvert udsagn?"	Gennemsnit (std. afv.)	Min./maks.	n
Motivationsindeks ($\alpha = ,72$)	5,13 (,86)	1,4/7	492
Det er meget vigtigt for mig, at de offentlige serviceydelser er i orden	5,88 (1,00)	1/7	486
Begivenheder i hverdagen minder mig ofte om, hvor afhængige vi er af hinanden	5,27 (1,18)	1/7	473
Det er vigtigere for mig at gøre en forskel i forhold til samfundet end at opnå personlig vinding	5,22 (1,29)	1/7	483
Jeg er klar til at lide afsavn for samfundets skyld	4,06 (1,36)	1/7	464
Jeg er ikke bange for at stå op for andres rettigheder, selv om det indebærer, at jeg vil blive hånet	5,14 (1,28)	1/7	469

TILLID

Tillidsindekset består af fem spørgeskemaspørgsmål, der indfanger sagsbehandlerne personlige tillid til forskellige institutioner, hvad angår beslutninger, love og bestemmelser på beskæftigelsesområdet. Spørgsmålene er inspireret af spørgsmål vedrørende generel tillid til institutioner i European Social Survey 2014/2015. Sagsbehandlerne blev bedt om at besvare hvert spørgsmål på en 11-punktskala med yderpunkterne 0 = "overhovedet ingen tillid" og 10 = "fuldstændig tillid", hvor 5 = "moderat tillid". Tabel 8.6. viser de enkelte spørgeskemaspørgsmål, der indgår i indekset, foruden gennemsnit og spredning.

Tabel 8.6. viser også svar vedrørende tillid til kommunalbestyrelsen. Dette spørgsmål indgår ikke i indekset, da en faktoranalyse viste, at det ikke passede sammen med de andre spørgsmål. Det passer heller ikke begrebsligt ind i indekset, når dette handler om tillid til de statsligt styrende myndigheder og aktører. Det er dog interessant i sig selv at sammenligne tillid til de forskellige aktører – herunder kommunalbestyrelsen.

TABEL 8.6

Tillidsindekset og de tilgrundliggende spørgsmål.

Spørgsmål: "Hvor meget tillid har du personligt til hver af følgende institutioner i forhold til beslutninger, love og bestemmelser på beskæftigelsesområdet?"	Gennemsnit (std. afv.)	Min./maks.	n
Tillidsindeks ($\alpha = ,91$)	4,30 (2,07)	0/10	482
Folketinget	4,56 (2,38)	0/10	477
Regeringen	3,51 (2,55)	0/10	477
De politiske partier	4,14 (2,12)	0/10	468
Beskæftigelsesministeriet	4,32 (2,42)	0/10	477
STAR	5,17 (2,39)	0/10	428
Kommunalbestyrelsen	5,42(2,34)	0/10	454

BORGERSYN

*Borgersynsindeks*et består af fire spørgeskemaspørgsmål, der indfanger sagsbehandlernes generelle syn på og vurdering af målgruppen af borgere, som de er sagsbehandlere for – herunder målgruppens indsats og motivation for at komme i beskæftigelse eller uddannelse. Spørgsmålene blev konstrueret til formålet. Sagsbehandlerne blev bedt om at besvare hvert spørgsmål på en syvpunkts Likert-skala med yderpunkterne 1 = ”helt uenig” og 7 = ”helt enig”. Tabel 8.7 viser de enkelte spørgeskemaspørgsmål, der indgår i indekset, foruden gennemsnit og spredning.

TABEL 8.7

Borgersynsindeks og de tilgrundliggende spørgsmål.

Spørgsmål: "Hvor enig eller uenig er du i hvert udsagn?"	Gennemsnit (std. afv.)	Min./maks.	n
Borgersynsindeks ($\alpha = ,78$)	4,28 (1,15)	1/7	496
Næsten alle borgere er oprigtigt meget motiverede for at komme i beskæftigelse eller uddannelse	4,38 (1,52)	1/7	494
Mange borgere er modvillige; til tider urimelige eller besværlige (r)	4,40 (1,46)	1/7	496
Mange borgere har beskæftigelses- eller uddannelsesønsker og/eller jobkrav, der ikke står mål med virkeligheden (r)	3,82 (1,26)	1/7	495
En del borgere ønsker i virkeligheden ikke at arbejde eller tage en uddannelse (r)	4,53 (1,64)	1/7	493

Anm.: (r) står for, at skalaen er vendt om. Det betyder, at en højere score på de tre spørgsmål, som er markeret med r, indikerer et *mere* positivt borgersyn. Skalaen er vendt om, så højere værdier på det borgersynsindeks, som de fire spørgsmål indgår i, indikerer et samlet mere positivt borgersyn.

PRÆSTATIONER

*Præstationskompetenceindeks*et består af fire spørgeskemaspørgsmål, der indfanger sagsbehandlernes selvrapporterede ”self-efficacy” i forhold til forskellige arbejdsopgaver, det vil sige, i hvilken grad sagsbehandlerne fuldt og helt oplever, at de er i stand til at udføre de anførte arbejdsopgaver.

De fire spørgsmål følger Banduras (2006) vejledning for konstruktion af self-efficacy-måleskalaer og er inspireret af eksisterende self-efficacy-måleredskaber (Golia & Pedrazza, 2014; Rimm & Jerusalem, 1999).

Sagsbehandlerne blev bedt om at besvare hvert spørgsmål på en 11-punktskala med yderpunkterne 0 = ”overhovedet ikke sikker” og 10 = ”fuldstændig sikker”, hvor 5 = ”moderat sikker”. Tabel 8.8 viser de enkelte spørgeskemaspørgsmål, der indgår i indekset, foruden gennemsnit og spredning.

TABEL 8.8

Indekset for præstationskompetence og de tilgrundliggende spørgsmål.

Spørgsmål: "Hvor sikker er du på, at du fuldt og helt kan udføre hver af de beskrevne arbejdsopgaver?"	Gennemsnit (std. afv.)	Min./maks.	n
Præstationskompetenceindeks ($\alpha = ,76$)	7,40 (1,72)	0/10	494
Yde en sagsbehandling, der er helt upåvirket af dine egne private holdninger og personlige værdier	7,84 (2,21)	0/10	494
Overskue og inddrage samtlige sagsforhold og oplysninger i din håndtering af en sag	7,52 (2,14)	0/10	492
Træffe beslutninger, der bedst muligt bidrager til, at den enkelte borger kommer i beskæftigelse	7,71 (2,03)	0/10	492
Yde en sagsbehandling, der både imødekommer borgernes individuelle behov og indfrier målsætningen med beskæftigelsesindsatsen	6,53 (2,67)	0/10	491

ARBEJDSKULTUR

Arbejdskulturindekset består af tre spørgeskemaspørgsmål, der indfanger sagsbehandlerne oplevelse af, i hvilket omfang jobcentret er kendetegnet af en understøttende arbejdskultur. Spørgsmålene er inspireret af spørgsmål til måling af organisatoriske socialiseringstaktikker – herunder i hvilket omfang en organisation er kendetegnet af forskellige processer, der medvirker til at socialisere medarbejderne i en given retning (Cable & Parsons, 2001; Jones, 1986). Sagsbehandlerne blev bedt om at besvare hvert spørgsmål på en syvpunkts Likert-skala med yderpunkterne 1 = ”helt uenig” og 7 = ”helt enig”. Tabel 8.9. viser de enkelte spørgeskemaspørgsmål, der indgår i indekset, foruden gennemsnit og spredning.

TABEL 8.9

Arbejdskulturindekset og de tilgrundliggende spørgsmål.

Spørgsmål: "Hvor enig eller uenig er du i hvert udsagn?"	Gennemsnit		
	(std. afv.)	Min./maks.	n
Arbejdskulturindeks ($\alpha = .76$)	4,78 (1,26)	1,33/7	495
Som sagsbehandler i mit jobcenter bliver man grundigt og løbende indført i ny lovgivning, vejledninger og praksis for sagsbehandling	4,24 (1,60)	1/7	493
Medarbejderne i mit jobcenter hjælper hinanden med at forstå, hvordan man kan og skal agere i sager (fx procedurer samt vægtning af sagsforhold i vurdering af klienter og valg af indsatser)	5,55 (1,28)	1/7	495
Min nærmeste leder er god til at give råd og formidle viden og sagsbehandlingspraksis	4,53 (1,73)	1/7	486

ENKELTVARIABLE

Foruden indeksene anvender analyserne et udvalg af enkeltvariable, der refererer til sagsbehandlerne kapacitet samt deres oplevelse af hyppige lovændringer og reformer samt organisatoriske forhold, der virker hæmmende for deres arbejde og præstationer.

SELVOPLEVET ARBEJDSBYRDE

Vi måler sagsbehandlerne kapacitet med et enkelt spørgeskemaspørgsmål, der indfanger sagsbehandlerne oplevede arbejdsbyrde. Konkret blev sagsbehandlerne bedt om at anføre den score, der bedst svarer til deres vurdering af deres samlede arbejdsbyrde. Spørgsmålet er en direkte oversættelse af Overall Workload-scale, som i tidligere internationale undersøgelser er fundet velegnet til måling af oplevet arbejdsbyrde (Hill m.fl., 1992; Miller, 2001). Sagsbehandlerne blev bedt om at besvare spørgsmålet på en 20-punktskala, med yderpunkterne 1 = "meget lav" og 20 = "meget høj". Gennemsnitscoren var 15,48 (std. afv. = 3,49; n = 489).

HYPPIGE LOVÆNDRINGER OG REFORMER SOM HÆMMENDE

Vi måler også sagsbehandlerne oplevelse af omfanget, hvormed hyppige lovændringer og reformer virker hæmmende for deres arbejde med følgende spørgeskemaspørgsmål: "Beskæftigelsesområdet er præget af hyppige lovændringer og reformer, hvilket gør det svært for mig at udføre mit arbejde". Spørgsmålet blev konstrueret til formålet. Sagsbehandlerne blev bedt om at besvare spørgsmålet på en syvpunkts Likert-skala med yderpunkterne 1 = "helt uenig" og 7 = "helt enig". Gennemsnitscoren var 5,23 (std. afv. = 1,48; n = 495). Sagsbehandlerne er altså overvejende

enige i, at hyppige lovændringer og reformer gør det svært for dem at udføre deres arbejde.

HÆMMENDE FAKTORER INTERNT I JOBCENTRENE

Enkelte interaktionsanalyser involverer desuden enkeltstående spørgeskemaspørgsmål, der indfanger organisatoriske forhold, der eventuelt kan virke hæmmende for sagsbehandlerne arbejde og præstationer. Konkret er der tale om tre spørgsmål, der indfanger graden, hvormed sagsbehandlerne finder det svært eller besværligt at udføre deres arbejde på grund af 1) organisatoriske regler eller procedurer internt i jobcentret, 2) andre ansatte eller 3) sagsbehandlerens leder. Som for vidensindekset er de tre spørgsmål inspireret af Spector & Jexs (1998) Organizational Constraints Scale. Sagsbehandlerne blev bedt om at besvare hvert spørgsmål på en fempunktsskala med yderpunkterne 1 = ”adskillige gange dagligt” og 5 = ”mindre end én gang om måneden eller aldrig”. Gennemsnitsscoren og standardafvigelsen for hvert af de tre spørgsmål var henholdsvis 3,56 (1,14), 4,25 (0,97) og 4,62 (0,72).

SURVEYEKSPERIMENTER

Desuden indeholdt spørgeskemaet to surveyeksperimenter. Begge surveyeksperimenter bestod af en vignettebeskrivelse af en fiktiv person, som var uden for beskæftigelse og i berøring med et jobcenter. I begge tilfælde blev sagsbehandlerne først bedt om at læse vignetten grundigt – for dernæst at angive, hvad de ville gøre i den pågældende sag. Udviklingen af begge vignetter var inspireret af Beer m.fl. (2008) og Ejrnæs & Monrad (2012). Vignetterne blev desuden kvalificeret med input fra to erfarne sagsbehandlere. Dette med henblik på at sikre, at vignetterne var realistiske, dvs. optegner en virkelighedstro fremstilling af en borger og en sag.

I begge surveyeksperimenter modtog alle sagsbehandlere den samme sagsbeskrivelse – men nogle sagsbehandlere fik derforuden yderligere tekstinformation vedrørende styringsinstrumenter. I det første eksperiment fik nogle sagsbehandlere yderligere tekstinformation vedrørende enten kontanthjælpsreform eller refusionsreform. I det andet eksperiment fik nogle sagsbehandlere yderligere tekstinformation vedrørende enten lov om sanktionering eller refusionsreformen. Hvorvidt den givne sagsbehandler modtog en sådan ekstra tekstinformation – og i gi-

vet fald hvilken – var rent tilfældigt. Som i et lodtrækningsforsøg (RCT) blev sagsbehandlerne tilfældigt allokeret til en kontrolgruppe (ingen ekstra tekst) eller én af to treatmentgrupper (”konthjælpsreform-tekst” eller ”refusionsreform-tekst” i første eksperiment, ”lov om sanktionering-tekst” eller ”refusionsreform-tekst” i andet eksperiment).

På grund af den tilfældige allokering af sagsbehandlere til de tre grupper (ingen ekstra tekst, ekstratekst 1 eller ekstratekst 2), kan surveyeksperimenterne bruges til at indkredse effekten af at aktivere (*prime*) sagsbehandlerens bevidsthed om forskellige styringsinstrumenter på deres umiddelbare handlingstilbøjelighed.

Megen nyere offentlig ledelses- og forvaltningsforskning anvender surveyeksperimenter til at belyse effekten af forhold og faktorer på holdninger og beslutningstagning blandt borgere og offentlige ansatte – både i en dansk undersøgelseskontekst (se fx Bækgaard & Serritzlew 2016; Hvidman & Andersen; Pedersen 2015a, 2015b) og i international sammenhæng (se fx Jilke, Van Ryzin, & Van De Walle 2016; Kaufman & Tummers 2016; Marvel 2015, 2016; Pedersen & Stritch 2016; Smith 2016).

FØRSTE SURVEYEKSPERIMENT

Det første surveyeksperiment omhandlede en kvinde, der har søgt uddannelseshjælp, og som inden for tre måneder skal visiteres som enten uddannelsesparat eller aktivitetsparat. Efter at have læst teksten blev sagsbehandlerne bedt om at angive, i hvilken grad de ville vurdere kvinden som ”aktivitetsparat” kontra ”uddannelsesparat”.

Sagsbeskrivelsen, som alle sagsbehandlere modtog og blev bedt om at træffe afgørelse på baggrund af, var følgende:¹⁸

Vi vil nu give et eksempel på en sag vedrørende en person, som har søgt uddannelseshjælp. Personen skal inden for tre måneder visiteres som enten uddannelsesparat eller aktivitetsparat. Læs venligst sagens oplysninger grundigt.

18. I sagsbeskrivelsen randomiserede vi også navnet på den kvindelige person i sagsbeskrivelsen: Anne, Fatima eller Anonym (repræsenteret ved en sort tekstboks). Dette med henblik på fremtidig forskningsarbejde, der ligger ud over nærværende rapport og dens fokus på styringsinstrumenter. Det er vigtigt at bemærke, at navneallokeringen var tilfældig - og at navnevariationen derfor ikke bør have nogen substantiv indflydelse på analyseresultaterne. Navnefordelingen er balanceret på tværs af den tilfældige allokering af ekstra tekstinformation om styringsinstrumenterne. Vi har desuden afprøvet de kvantitative regressionsanalyser med kontrol for navnet. Som forventet (givet den balancerede navnefordelingen) ændrer dette ikke kvalitativt på resultaterne.

Sagens oplysninger:

- Anne er en kvinde på 27 år, der har søgt uddannelseshjælp i dit jobcenter. Den første samtale i jobcentret har slået fast, at hun ikke umiddelbart kan indplaceres som åbenlyst uddannelsesparat eller aktivitetsparat.
- Anne gik ud af folkeskolen efter 9. klasse. Hun har tidligere været i gang med ungdomsuddannelse på en produktionsskole, men faldt fra. Efterfølgende har hun haft forskellige mindre jobs. Senest har hun arbejdet som medhjælper i en vuggestue, et job hun måtte opgive efter gentagende fravær og sygdommeldinger.
- I perioder mellem jobs er hun blevet forsørget af en mand, hun har boet sammen med. Deres forhold er ophørt for nyligt, og hun er flyttet hjem til sin mor. Anne håber dog, at dette er en midlertidig situation, og at hun snart kan finde sin egen bolig.
- Anne er overvægtig og har smerter i ryggen og lænden. Hun er blevet undersøgt af flere rygspecialister, som ikke har fundet grundlag for at diagnosticere en behandlingskrævende lidelse.
- Som barn voksede Anne op sammen med sin mor, der har været uden for arbejdsmarkedet gennem mange år. Hun har aldrig kendt sin far. I en periode i barndommen blev hun seksuelt misbrugt af en person i familiens omgangskreds. Hun har i dag et lavt selvværd. Hvad angår sociale relationer fungerer Anne dog nogenlunde, og hun har veninder, som hun ses med.
- Anne har gennemført en læse-, regne og skrivetest, hvor hun klarede sig rimeligt. Hvad angår uddannelse og job siger Anne, at hun ikke ved, hvad hun vil med sit liv. Hun siger, at hun er skoletræt efter flere nederlag i skolen og uddannelsessystemet. Ved 1. trin af uddannelsespålægget havde hun ingen forslag til mulige uddannelser. Hun er dog åben for at prøve at gennemføre en snuse- og virksomhedspraktik.

Den ekstra tekst vedrørende kontanthjælpsreform eller refusionsreform, som nogle af sagsbehandlerne modtog, fremgik lige efter sagsbeskrivel-

sen. Hvor nogle sagsbehandlere ikke modtog yderligere information end ovenstående (kontrolgruppen), modtog andre sagsbehandlere en af nedenstående to tekster vedrørende henholdsvis kontanthjælpsreform og refusionsreform:

Den kommunale sagsbehandling er underlagt forskellige love, regler og vejledninger. Eksempelvis fremgår det af aftaleteksten bag kontanthjælpsreformen (samt af STAR's orienteringsskrivelse vedrørende visitation af uddannelseshjælpsmodtagere), at ordinær uddannelse er målet for alle uddannelseshjælpsmodtagere, og at alle unge mødes som uddannelsesparate i udgangspunktet.

eller

Den kommunale sagsbehandling er underlagt forskellige love, regler og vejledninger. I forbindelse med den nye refusionsreform er det eksempelvis vedtaget, at den statslige refusion af kommunens udgifter til de fleste ydelser aftrappes over tid. For landets jobcentre er det således i endnu højere grad end hidtil vigtigt for kommunernes økonomi at sætte tidligt ind; at være i kontakt med alle ydelsesmodtagere og arbejde intenst på at skabe progression.

ANDET SURVEYEKSPERIMENT

Det andet surveyeksperiment omhandlede en mand, som modtager kontanthjælp som jobparat, og som er udeblevet fra en nytteindsats. Efter at sagsbehandlerne havde læst teksten, blev de bedt om at vurdere og angive, i hvilken grad de ville sanktionere kontra undlade at sanktionere manden.

Sagsbeskrivelsen, som alle sagsbehandlere modtog og blev bedt om at træffe afgørelse på baggrund af, var følgende:¹⁹

Vi vil nu give et eksempel på en anden sag. Dette nye eksempel omhandler en person, som modtager kontanthjælp som jobparat. Læs venligst sagens oplysninger grundigt.

19. Som i første surveyeksperiment randomiserede vi navnet på personen i sagsbeskrivelsen: Peter, Mohammed eller Anonym (repræsenteret ved en sort tekstboks). Igen med henblik på fremtidig forskningsarbejde, der ligger ud over nærværende rapport og dens fokus på styringsinstrumenter. Navneallokeringen var igen tilfældig og balanceret på tværs af den tilfældige allokering af ekstra tekstinformation om styringsinstrumenterne. Afprøvning af de kvantitative regressionsanalyser med kontrol for navnet ændrer heller ikke substantielt på resultaterne.

Sagens oplysninger:

- Peter er en mand på 31 år. Han er visiteret som jobparat og modtager kontanthjælp.
- Peter gik ud af folkeskolen efter 8. klasse og har ikke taget yderligere uddannelse siden. Han har ca. fem års erhvervs erfaring fra forskellige mindre jobs, som han alle mistede grundet ustabil fremmøde. Mellem disse jobs har han skiftevis modtaget kontanthjælp og været selvforsørgende. Siden han blev afskediget fra det seneste job, har han været uden for beskæftigelse og har modtaget kontanthjælp i fem måneder.
- For to år siden blev Peter diagnosticeret med depression, og han modtog gennem seks måneder behandling med antidepressiv medicin.
- I januar 2016 startede Peter i nytteindsats i en offentlig virksomhed. I forbindelse med Peters opstart i nytteindsatsen blev han skriftligt informeret om konsekvensen for hans kontanthjælp ved udeblivelser uden rimelig grund, samt om, hvad han kan gøre for igen at blive berettiget til hjælp.
- Opgørelsen over Peters udeblivelser fra nytteindsatsen for februar 2016 viser, at han er udeblevet fem dage uden at give arbejdsgiveren besked. I forbindelse med en partshøring har Peter angivet som årsag til udeblivelserne, at han har været syg med migræne. Han har dog ikke været til læge. Han er ikke tidligere blevet sanktioneret.

Den ekstra tekst vedrørende enten lov om sanktionering eller refusionsreformen, som nogle af sagsbehandlere modtog, fremgik igen lige efter sagsbeskrivelsen. Hvor nogle sagsbehandlere ikke modtog yderlige information end ovenstående (kontrolgruppen), modtog andre sagsbehandlere en af nedenstående to tekster vedrørende henholdsvis lov om sanktionering og refusionsreformen:

Den kommunale sagsbehandling er underlagt forskellige love, regler og vejledninger. Eksempelvis fremgår det af Lov om aktiv socialpolitik, at borgere skal tildeles en periodesanktion for udeblivelse fra tilbud uden rimelig grund (§36, stk. 1). Sygdom betragtes som udgangspunkt som en rimelig grund til udeblivelse (§ 13, stk. 7, nr. 2). Hvis en person har angivet sygdom som år-

sag til udeblivelsen, kan kommunen som udgangspunkt ikke fradrage i hjælpen. Dette kan dog fraviges, hvis der er grund til at tro, at de oplyste forhold ikke er korrekte – fx fordi personen har et sygdomsfravær eller sygdomsmønster, der er ud over det sædvanlige (jf. praksisundersøgelse fra Ankestyrelsen om sanktioner, 2015).

eller

Den kommunale sagsbehandling er underlagt forskellige love, regler og vejledninger. I forbindelse med den nye refusionsreform er det eksempelvis vedtaget, at den statslige refusion af kommunens udgifter til alle ydelser aftrappes over tid. For landets jobcentre er det således i endnu højere grad end hidtil vigtigt for kommunernes økonomi at sætte tidligt ind; at være i kontakt med alle ydelsesmodtagere og arbejde intenst på at skabe progression.

SVARKATEGORIER FOR SURVEYEKSPERIMENTERNE

I forhold til det første eksperiment måler vi effekten af de to styringstreatments (kontanthjælpsreform og refusionsreform) i forhold til sagsbehandlerens umiddelbare vurdering af personen i vignetbeskrivelsen som aktivitetsparat kontra uddannelsesparat. Efter at have læst vignetten blev sagsbehandlerne konkret bedt om at besvare følgende spørgsmål: ”I hvilken grad vil du vurdere personen som aktivitetsparat kontra uddannelsesparat?”. Sagsbehandlerne blev bedt om at besvare spørgsmålet på en 11-punktsskala med yderpunkterne 0 = ”aktivitetsparat, helt sikkert” og 10 = ”uddannelsesparat, helt sikkert”. Gennemsnitscoren var 5,62 med en standardafvigelse på 2,87 (n = 506).

I forhold til det andet eksperiment måler vi effekten af de to styringstreatments (lov om sanktionering og refusionsreformen) i forhold til sagsbehandlerens umiddelbare tilbøjelighed til at sanktionere personen i vignetbeskrivelsen. Efter at sagsbehandlerne havde læst vignetten, blev de stillet følgende spørgsmål: ”I hvilken grad vil du sanktionere kontra undlade at sanktionere personen?”. Sagsbehandlerne blev igen bedt om at besvare spørgsmålet på en 11-punktsskala med yderpunkterne 0 = ”undlade at sanktionere, helt sikkert” og 10 = ”sanktionere, helt sikkert”. Gennemsnitscoren var 7,28 med en standardafvigelse på 2,88 (n = 500).

KONTROLVARIABLE

De statistiske analyser involverer desuden en række variable, der indfan- ger diverse sagsbehandlerkarakteristika. Disse variable anvendes primært som kontrolvariable, men i enkelte tilfælde anvendes nogle af variablene som interaktionsvariable. Listen af variable er som følger: køn (kvinde = 1), alder (år), etnisk baggrund (anden end dansk = 1), uddannelsesbag- grund (højeste fuldførte uddannelse), meruddannelse (antal), primær målgruppe, grad af involvering i visitation af borgere (fempunkts Likert- skala), grad af involvering i vurdering af, om borgere skal sanktioneres for manglende rådighed (fempunkts Likert-skala), tid som ansat i nuvæ- rende stilling (år) og samlet arbejds erfaring som sagsbehandler (år). Tabel 8.10 viser variabelgennemsnit og spredning.

TABEL 8.10

Kontrolvariable på sagsbehandlerniveau.

	Gennemsnit (std. afv.)	Min./maks.	n
Køn (kvinde)	.81 (.39)	0/1	579
Alder	43,01 (11,33)	21/69	576
Etnisk baggrund (anden end dansk)	.10 (.29)	0/1	578
<i>Uddannelsesbaggrund:</i>			
- Folkeskole, mellem skole, realeksamen	.01 (.11)	0/1	576
- Studentereksamen/HF/HHX/HTX	.02 (.15)	0/1	576
- Erhvervsuddannelse (fx faglært, håndværker, HK)	.08 (.28)	0/1	576
- Kort videregående uddannelse	.05 (.22)	0/1	576
- Mellemlang videregående uddannelse	.73 (.44)	0/1	576
- Lang videregående uddannelse	.10 (.30)	0/1	576
Meruddannelse (antal)	1,27 (.64)	0/4	572
<i>Primær målgruppe:</i>			
- Uddannelseshjælpsmodtagere, uddannelsesparate eller åben- lyst uddannelsesparate (§ 2,12 i LAB)	.19 (.39)	0/1	565
- Uddannelseshjælpsmodtagere, aktivitetsparate (§ 2,13 i LAB)	.24 (.42)	0/1	565
- Kontanthjælpsmodtagere, jobparate (§ 2,2 i LAB)	.15 (.36)	0/1	565
- Kontanthjælpsmodtagere, aktivitetsparate (§ 2,3 i LAB)	.42 (.49)	0/1	565
Involvering, visitation	2,72 (1,65)	1/5	559
Involvering, sanktionering	4,06 (1,28)	1/5	558
Ansæt i nuværende stilling (år)	4,69 (5,09)	0/40	560
Arbejds erfaring som sagsbehandler (år)	8,53 (7,83)	0/38	559

Anm.: LAB står for Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats.

REGISTERDATA

Registerdataene består af administrative tal, trukket fra Nøgletal.dk, Statistikbanken.dk og Jobindsats.dk. I alle tilfælde er der derfor tale om data på kommune- eller jobcenterniveau. Fra Nøgletal.dk trak vi følgende kommunale oplysninger:²⁰

- Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse (2014, seneste opdatering)
- Andel almennyttige boliger (2015)
- Andel 25-64-årige uden erhvervsuddannelse (2015)
- Andel 25-64-årige med videregående uddannelse (2015)
- Socioøkonomisk indeks (2015).

Fra Statistikbankens befolkningsstatistik for 4. kvartal 2015 trak vi følgende kommunale oplysninger:

- Indbyggertal
- Personer med dansk oprindelse (antal)
- Ikke-vestlige indvandrere og efterkommere (antal).

Fra Jobindsats.dk trak vi følgende jobcenteroplysninger for 1. kvartal 2016:

- Andel ledige af arbejdsstyrken i kommunen
- Gennemsnitlig varighed for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere (uger)
- Andel sanktionerede ledige
- Det gennemsnitlige antal sanktioner per sanktioneret ledig.

NØGLETAL FRA REGISTRENE

Vi præsenterer nu de variable, som vi trækker fra de administrative data. Nogle af analyserne involverer tre forskellige variable på jobcenterniveau, som vi inkluderer som afhængige variable. Det drejer sig om 1) den gennemsnitlige varighed for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere (uger), 2) andel sanktionerede ledige samt 3) det gennemsnitlige antal sanktioner per sanktioneret ledig.

20. For nærmere definition af de enkelte variable, se <http://noegletal.dk/ntInfo16A.html>.

Som kontrol- og interaktionsvariable opererer vi desuden med følgende kommunevariable: befolkningsandel i bymæssig bebyggelse, andel almennyttige boliger, andel 25-64-årige uden erhvervsuddannelse, andel 25-64-årige med videregående uddannelse, indbyggertal (1.000), andel personer med dansk oprindelse, andel ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, andel ledige af arbejdsstyrken samt socioøkonomisk indeks.

Det socioøkonomiske indeksmål angiver kommunens relative udgiftsbehov i forhold til andre kommuner på basis af en række socioøkonomiske kriterier, der indgår med forskellig vægt i beregningen. En værdi over 1 betyder, at kommunen har et større udgiftsbehov relativt til gennemsnittet af kommunerne, mens en værdi lavere end 1 betyder et lavere udgiftsbehov relativt til gennemsnittet.²¹

Tabel 8.11. viser gennemsnit og spredning for de tre jobcentervariable samt kommunevariablene. Samtlige analyser, der trækker på de administrative data, involverer en sammenkobling med spørgeskemadata. Tabellen viser derfor deskriptiv statistik for de jobcentre og kommuner, hvorfra vi har spørgeskemabesvarelser fra en eller flere sagsbehandlere ("Analyseenhederne") – og som derfor indgår i de statistiske analyser. For god ordens skyld viser tabellen dog også gennemsnit og spredning for samtlige jobcentre og kommuner ("Totalpopulationen").

T-test (ikke vist) indikerer, at der ikke er signifikant forskel på de gennemsnitlige variabelscorer på tværs af de 60 jobcentre/kommuner, der indgår i de statistiske analyser, og de 38 jobcentre/kommuner, der ikke indgår.

21. De konkrete kriterier samt sammenregnings- og vægtningsproceduren kan findes her (s. 46): <http://sim.dk/media/662949/kommunal-udligning-generelle-tilskud-2015.pdf>.

TABEL 8.11

Jobcenter- og kommunevariable.

	Analyseenhederne		Totalpopulationen	
	Gennemsnit (std. afv.)	Min./maks.	Gennemsnit (std. afv.)	Min./maks.
<i>Jobcentervariable:</i>				
Gennemsnitlig varighed (uger)	11,33 (.25)	10,4/11,75	11,30 (.26)	10,15/11,75
Andel sanktionerede ledige	8,31 (4,18)	1,25/25,25	8,16 (3,79)	1,25/25,25
Gennemsnitligt antal sanktioner per sanktioneret ledig	1,95 (.57)	1/3,55	1,96 (.57)	1/3,82
<i>Kommunevariable:</i>				
Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse	83,25 (13,79)	34,7/100	83,37 (12,72)	34,7/100
Andel almennyttige boliger	19,30 (12,41)	3,3/58,8	18,29 (12,03)	3,3/63,7
Andel 25-64-årige uden erhvervsuddannelse	20,66 (4,71)	9,2/30,4	20,59 (4,95)	8,2/31,4
Andel 25-64-årige med videregående uddannelse	24,86 (8,70)	14,1/52	25,10 (8,96)	14,1/52
Socioøkonomisk indeks	,99 (.21)	,53/1,59	,97 (.21)	,53/1,62
Indbyggertal/1000	61,46 (83,68)	3,73/589,70	58,16 (69,38)	1,82/589,70
Andel personer med dansk oprindelse	,90 (.05)	,73/.95	,90 (.06)	,63/.95
Andel ikke-vestlige indvandrere og efterkommere	,07 (.05)	,01/.23	,07 (.05)	,01/.31
Andel ledige af arbejdsstyrken	4,03 (1,05)	2/6,5	3,99 (1,10)	2/8,4
N		60		98

LITTERATUR

- Andersen, L.B., Jakobsen, M.L.F., T. Pallesen, S. Serritzlew (2010): *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor*. Aarhus: Viasystem.
- Bakka, J.F. & E. Fivelsdal (2004): *Organisationsteori. Struktur, kultur, processer*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Bandura, A. (2006): "Guide for Constructing Self-Efficacy Scales". I: Pajares, F. & T. Urdan (red.): *Self-Efficacy Beliefs of Adolescents*. Greenwich, CT: Information Age Publishing, s. 307-37.
- Beer, F., S.C. Winter, M. Skou, M.V. Stigaard, A.C. Henriksen & N. Friisberg (2008): *Statslig og Kommunal Beskæftigelsesindsats. Implementering af "Flere i Arbejde" for Strukturreformen*, København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 08:19.
- Bemelmans-Videc, M.L., R.C. Rist & E. Vedung (2003): *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Bille, R. & F. Thuesen (2016): *An Iceberg of Trust: Linking Policy Tools to the Loyalty of Street-Level Bureaucrats*. Paper præsenteret på SFI Advisory Board Conference, København 2-3. juni 2016.
- Brodkin, E.Z. & G. Marston (2013): *Work and the welfare state: Street-level organizations and workfare politics*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Cable, D.M. & C.K. Parsons (2001): "Socialization Tactics and Person-Organization Fit". *Personnel Psychology*, 54(1), s. 1-23.
- Caswell, D. & M. Høybye-Mortensen (2015): "Responses from the Frontline: How Organisations and Street-level Bureaucrats Deal with Economic Sanctions". *European Journal of Social Security*, 17(1), s. 31-52.
- Christensen, J.G. (2014): "Politisk-administrativ kontrol". I: Blom-Hansen, J., Christiansen, P.M., Pallesen, T., Serritzlew, S. (red.): Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv. København: Hans Reitzels Forlag, s. 383-414.
- Ekspertgruppen (2014): *Vejr til job – En arbejdsmarkedsindsats med mening*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Fixsen, D.L., Naoom, S., K.A. Blase, R.M. Friedman, F. Wallace (2005): *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. Tampa, Florida: University of South Florida.
- Flyvbjerg, B. (2006): "Five Misunderstandings About Case-Study Research". *Qualitative Inquiry*, 12(1), 219-245.
- Frey, B.S. (1994): "How Intrinsic Motivation is Crowded Out and In". *Rationality & Society*, 6(3), s. 334-352.
- Frey, B.S. (1992): "Tertium Datur: Pricing, Regulating and Intrinsic Motivation". *KYKLOS. International Review for Social Sciences*, 45(2), s. 161-184.
- Golia, S. & M. Pedrazza (2014): "Assessing the relational competence as the core dimension of social worker's perceived self-efficacy through the Rasch Model". *Electronic Journal of Applied Statistical Analysis*, 7(1), s. 58-80.
- Graversen, B.K., M. Larsen, J.N. Arendt (2013): *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. København: SFI 13:14.
- Hill, S.G., H.P. Lavecchia, J.C. Byers, A.C. Bittner, A.L. Zaklad, R.E. Christ (1992): "Comparison of four Subjective Workload Rating-Scales". *Human Factors*, 34(4), s. 429-439.
- Hondeghem, A. & J.L. Perry (2009): "EGPA Symposium on Public Service Motivation and Performance: Introduction". *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), s. 5-9.
- Hood, C. & H.Z. Margetts (2007): *The Tools of Government in the Digital Age*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan.

- Høybye-Mortensen, M. (2015): "Decision-Making Tools and Their Influence on Caseworkers' Room for Discretion". *British Journal of Social Work*, 45(2), s. 600-615.
- Jacobsen, C.B., J. Hvitved & L.B. Andersen (2014): "Command and Motivation: How the Perception of External Interventions relates to Intrinsic Motivation and Public Service Motivation". *Public Administration*, 92(4), s. 790-806.
- Jacobsen, C.B. & M.L.F. Jakobsen (2014): Offentlig styring og koordination. I: Blom-Hansen, J. (red.), *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 52-76.
- Jones, G., 1986. "Socialization Tactics, Self-Efficacy, and Newcomers' Adjustments to Organizations". *Academy of Management Journal*, 29(2), s. 262-279.
- Jordan, A., R.K.W. Wurzel & A. Zito (2005): "The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?" *Political Studies*, 53(3), s. 477-496.
- Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (red.) (2012): *At skabe en professionel. Ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lascoumes, P. & P. Le Gales (2007): "Understanding Public Policy Through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy". *Governance*, 20(1), s. 1-21.
- Lipsky, M. (1980): *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lugina, H.I., L. Nyström, K. Christensson & G. Lindmark (2004): "Assessing mothers' concerns in the postpartum period: Methodological issues". *Journal of Advanced Nursing*, 48(3), s. 279-290.
- May, P.J. (2003): *Policy design and implementation*, I: Peters, B. Guy & J. Pierre (red.), *The SAGE Handbook of Public Administration*, Los Angeles: SAGE, s. 279-290.
- May, P.J. & S.C. Winter (2009): "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(3), s. 453-476.
- Miller, S. (2001): *Literature Review: Workload Measures (N01-006)*. City of Iowa: National Advanced Driving Simulator, University of Iowa.
- Mploy (2015): *Evaluering af kommunernes implementering af kontanthjælpsreformen i 2014*. København: Mploy.

- Pedersen, M.J. (2015): "Activating the Forces of Public Service Motivation: Evidence from a Low-Intensity Randomized Survey Experiment". *Public Administration Review*, 75(5), s. 734-746.
- Perry, J.L., A. Hondeghem & L.R. Wise (2010): "Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future". *Public Administration Review*, 70(5), s. 681-690.
- Perry, J.L. & L.R. Wise (1990): "The Motivational Bases of Public Service". *Public Administration Review*, 50(3), s. 367-373.
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky (1973): *Implementation*. Berkeley, California: University of California Press.
- Rambøll (2015a): *Kvalitativ evaluering af implementeringsgreb*. København: Rambøll Management.
- Rambøll (2015b): *Litteraturstudie om effektive implementeringsgreb*. København: Rambøll Management.
- Rigsrevisionen (2016): *Beretning til Statsrevisorerne om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer*, København: Rigsrevisionen.
- Rimm, H. & M. Jerusalem (1999): "Adaptation and validation of an Estonian version of the general self-efficacy scale (ESES)". *Anxiety, Stress & Coping*, 12(3), s. 329-345.
- Rothstein, B., 2012. Political Legitimacy for Public Administration. I: B. G. Peters & J. Pierre (red.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. Los Angeles: SAGE, s. 407-419.
- Salamon, L.M. (2002): *The Tools of Government. A Guide to New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Slotsholm, M. Svarer & M. Rosholm (2010): *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet*. København: Slotsholm A/S.
- Spector, P.E. & S.M. Jex (1998): "Development of four self-report measures of job stressors and strain: Interpersonal Conflict at Work Scale, Organizational Constraints Scale, Quantitative Workload Inventory, and Physical Symptoms Inventory". *Journal of Occupational Health Psychology*, 3(4), s. 356-367.
- Stake, R.E. (2006): *Multiple Case Study Analysis*. New York, London: The Guilford Press.
- STAR (2016): *Implementeringsguide 3.0*. København: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

- Sutton, B. (2011): ”Playful cards, serious talk: a qualitative research technique to elicit women’s embodied experiences”. *Qualitative Research*, 11(2), s. 177-196.
- Thuesen, F. & R. Bille (2017): *Politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet. Et litteraturreview med fokus på statens styring af forvaltningen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Thuesen, F. (2010): *Ledelse og motivation i den offentlige sektor. Et litteraturstudium*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:11.
- Thuesen, F., H.K. Schademan, S. Jensen, H. Holt & A. Høst (2009): *A-kasserne og den aktive beskæftigelsespolitik*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 09:04.
- Vohnsen, N.H. (2011): ”Absurdity and the Sensible Decision. Implementation of Danish labour market policy”. Ph.D.-Thesis. Aarhus: Aarhus University.
- Winter, S.C. (2011): Implementation, I: B. Badie, D. Berg-Schlosser & L. Morlino (red.): *International Encyclopedia of Political Science*. Los Angeles: SAGE.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008): *Implementering af politik*. Aarhus: Academica.
- Winter, S.C., M.H. Skou & F. Beer (2008): *Effective Management for National or Local Policy Objectives? Implementing Welfare Sanction Policy in Denmark*. Working Paper 14:2008. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Wright, B.E., R.K. Christensen & S.K. Pandey (2013): ”Measuring Public Service Motivation: Exploring the Equivalence of Existing Global Measures”. *International Public Management Journal*, 16, s. 197-223.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2016

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Nogle rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 16:01 Skårhøj, A., A.-K. Højen-Sørensen, K. Karmsteen, H. Oldrup & J.H. Pejtersen: *Anbragte unges overgang til voksenlivet. Evaluering af fire efterværnsinitiativer under efterværnspakken*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-352-7. e-ISBN: 978-87-7119-353-4. Pris: 160,00 kr.
- 16:02 Andersen, D., M.B. Holtet, L. Weisbjerg & L.L. Eriksen: *Alkoholbehandling til socialt udsatte borgere. Systemets tilbud i borgerperspektiv*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-354-1. e-ISBN: 978-87-7119-355-8. Pris: 170,00 kr.
- 16:03 Baviskar, S., M.N. Christoffersen, K. Karmsteen, H. Hansen, M. Leth-Espensen, A. Christensen & J. Brauner: *Kontinuitet i anbringelser. Evaluering af lovændringer under Barnets reform, delrapport 1*. 128 sider. e-ISBN: 978-87-7119-356-5. Netpublikation.
- 16:04 Niss, N.K., K.I. Dannesboe, C.P. Nielsen & C.P. Christensen: *Evaluering af inklusionsindsatsen i Billund Kommune*. 132 sider. e-ISBN: 978-87-7119-357-2. Netpublikation.
- 16:05 Benjaminsen, L., M.H. Holm & J.F. Birkelund: *Fattigdom og afsavn. Om materielle og sociale afsavn blandt økonomisk fattige og ikke-fattige*.

- 336 sider. ISBN: 978-87-7119-358-9. e-ISBN: 978-87-7119-359-6. Pris: 320 kr.
- 16:06 Keilow, M., M. Friis-Hansen, S. Henze-Pedersen & S. Ravn: *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater fra to lodtrækningsforsøg*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-361-9. e-ISBN: 978-87-7119-362-6. Pris: 130 kr.
- 16:07 Niss, N.K. & I.S. Rasmussen: *Evaluering af satspuljen "Forebyggende indsatser for overvægtige børn og unge". Projekt "Øget udbytte" på Julemærkehjemmene*. 130 sider. e-ISBN: 978-87-7119-363-3. Netpublikation.
- 16:08 Andersen, D, K. Markwardt, L.B. Larsen & M.A. Svendsen: *Velfærdsteknologi i plejeboliger. Borger, medarbejder og økonomisk perspektiv*. 200 sider. e-ISBN: 978-87-7119-364-0. Netpublikation.
- 16:09 Amilon, A & A.G. Jeppesen: *Økonomisk udsatte pensionister. Levevilkår blandt økonomisk dårligt stillede pensionister*. 98 sider. ISBN: 978-87-7119-365-7. e-ISBN: 978-87-7119-366-4. Pris: 100 kr.
- 16:10 Bille, R.: *Implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark*. 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-369-5. Netpublikation.
- 16:11 Bach, H.B., L. Mehlsen & J. Høgelund.: *Evidens om effekten af indsatser for ledige seniorer*. 62 sider. e-ISBN: 978-87-7119-370-1. Netpublikation.
- 16:12 Mehlsen, L., R.C.H. Jørgensen, M.G. Kjer & V. Jakobsen: *Effektfulde indsatser i boligområder til at forbedre børns skolegang og uddannelse og voksnes arbejdsmarkedssparathed. En systematisk forskningsoversigt, nr. 2 og 3 af 4*. 172 sider. ISBN: 978-87-7119-371-8. e-ISBN: 978-87-7119-372-5. Pris 170 kr.
- 16:13 Mehlsen, L., R.C.H. Jørgensen, M.G. Kjer & V. Jakobsen: *Effektfulde indsatser i boligområder til at øge børns trivsel og forbedre forældres kompetencer. En systematisk forskningsoversigt, nr. 4 af 4*. 134 sider. ISBN: 978-87-7119-373-2. e-ISBN: 978-87-7119-374-9. Pris: 130 kr.
- 16:14 Højen-Sørensen, A.-K., L. J. Kristiansen, A.-M.K. Jørgensen & R.E. Wendt: *Kortlægning, kvalitetsvurdering og analyse af udviklingen i skandinavisk dagtilbudsforskning for 0-6-årige i året 2014*. 107 sider. e-ISBN: 978-87-7119-375-6. Netpublikation.
- 16:15 Larsen, M., H. Holt, M.R. Larsen: *Et kønsopdelt arbejdsmarked. Udviklingstræk, konsekvenser og forklaringer*. 170 sider. ISBN: 978-87-7119-376-3. e-ISBN: 978-87-7119-377-0. Pris: 170 kr.

- 16:16 Oldrup, H., M.N. Christoffersen, I.L. Kristiansen, S.V. Østergaard: *Vold og seksuelle overgreb mod børn og unge i Danmark 2016*. 256 sider. ISBN: 978-87-7119-378-7. e-ISBN: 978-87-7119-379-4. Pris: 250,00 kr.
- 16:17 Oldrup, H., S. Frederiksen, S. Henze-Pedersen & R.F. Olsen: *Indsat far udsat barn. Hverdagsliv og trivsel blandt børn af fængslede*. 140 sider. e-ISBN: 978-87-7119-380-0. Netpublikation.
- 16:18 Thomsen, J.-P. (red): *Unge i Danmark – 18 år og på vej til voksenlivet. Årgang 95 – Forløbsundersøgelsen af børn født i 1995*. 288 sider. ISBN: 978-87-7119-383-1. e-ISBN: 978-87-7119-384-8. Pris: 290,00 kr.
- 16:19 Hansen, H, C.P. Christensen & T. Termansen: *Evaluering af Feedback-Informed Treatment ved Silkeborg Kommunes Familiecenter*. 77 sider. e-ISBN: 978-87-7119-385-5. Netpublikation.
- 16:20 Højen-Sørensen, A.-K., K.S. Kohl, K.M.V. Dahl, H. Oldrup & J.H. Pejtersen: *Lige Muligheder – Udsatte børn og unge. Afsluttende evaluering*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-386-2. e-ISBN: 978-87-7119-387-9. Pris: 180,00 kr.
- 16:21 Bagger, S., K.S. Kohl, M.T. Strande & K. Karmsteen: *Anbragte børns skolegang på intern skole*. 89 sider. e-ISBN: 978-87-7119-388-6. Netpublikation.
- 16:22 Rangvid, B.S.: *Skolendevikling med fokus på sprog i al undervisning. Implementering og elevresultater af udviklingsprogram til styrkelse af tosprogede elevers faglighed – afsluttende rapport*. 103 sider. e-ISBN: 978-87-7119-389-3. Netpublikation.
- 16:23 Fridberg, T & J.F. Birkeund: *Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005-2016*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-390-9. e-ISBN: 978-87-7119-391-6. Pris: 180,00 kr.
- 16:25 Karmsteen, K., C.J.de Montgomery & J.H. Pejtersen: *Anbragte unges overgang til voksenlivet II. Kvantitativ evaluering af to efterværnsinitiativer under efterværnspakken*. 80 sider. ISBN: 978-87-7119-393-0. e-ISBN: 978-87-7119-394-7. Pris 80,00 kr.
- 16:26 Jensen, D.C., M.J. Pedersen, J.H. Pejtersen & A. Amilon: *Indkredsning af lovende praksis på det specialiserede socialområde*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-395-4. e-ISBN: 978-87-7119-396-1. Pris: 130,00 kr.
- 16:27 Jakobsen, V. & M.R. Larsen: *Boligsociale indsatser og buslejestøtte. En effektevaluering af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje*. 172 sider.

- ISBN: 978-87-7119-397-8. e-ISBN: 978-87-7119-398-5. Pris: 170,00 kr.
- 16:28 Henze-Pedersen, S., C.B. Dyssegaard, N. Egelund & C.P. Nielsen: *Inklusion – set i et elevperspektiv. En kvalitativ analyse.* 144 sider. e-ISBN: 978-87-7119-403-6. Netpublikation.
- 16:29 Nielsen, C.P. & B.S. Rangvid: *Inklusion i folkeskolen. Sammenfatning af resultaterne fra Inklusionspanelet.* 128 sider. ISBN: 978-87-7119-404-3. e-ISBN: 978-87-7119-405-0. Pris 130,00 kr.
- 16:30 Siren, A., M. Bjerre, H.B. Nørregård, N.K. Niss & H.H. Lauritzen: *Forebyggelse på aldrerådet. Evaluering af forebyggelse af fysisk, social og psykisk mistrivsel blandt ældre borgere.* 160 sider. ISBN: 978-87-7119-406-7. e-ISBN: 978-87-7119-407-4. 160,00 kr.
- 16:31 Olsen, R.F., K.M.V. Dahl & M.H. Poulsen: *På vej mod ungdomskriminalitet. Hvilke faktorer gør en forskel i ungdommen?* 116 sider. e-ISBN: 978-87-7119-408-1. Netpublikation.
- 16:32 Kohl, K.S., M.L. Kessing, L. Fynbo, D. Andersen, A. Schmidt, M.N. Jensen & M.C. Munkholm: *Stofmisbrugsområdet i et brugerperspektiv.* 210 sider. e-ISBN: 978-87-7119-411-1. Netpublikation.
- 16:33 Henze-Pedersen, S., K.S. Kohl, H. Oldrup & J.H. Pejtersen: *Implementering af Multifunc. Et behandlingsprogram til unge med svære adfærdsvanskeligheder.* 176 sider. ISBN: 978-87-7119-413-5. e-ISBN: 978-87-7119-414-2. Pris 180,00 kr.
- 16:34 Amilon, A., J.F. Birkelund, G. Christensen, A.G. Jeppesen & K. Markwardt: *Kapaciteten i den sociale stofmisbrugsbehandling.* 142 sider. e-ISBN: 978-87-7119-415-9. Netpublikation.
- 16:35 Fridberg, T. & J.F. Birkelund: *Pengespil blandt unge i Danmark 2007-2016. En undersøgelse af 12-17-åriges spil om penge og risikable spilleadfærd.* 192 sider. ISBN: 978-87-7119-416-6. e-ISBN: 978-87-7119-417-3. Pris 190,00 kr.
- 17:01 Lausten, M. & T. Jørgensen: *Anbragte børn og unges trivsel 2016.* 60 sider. ISBN: 978-87-7119-420-3. e-ISBN: 978-87-7119-421-0. Pris 60,00 kr.
- 17:02 Lyk-Jensen, S.V., M. Bøg & M.R. Lindberg: *Børn, der oplever vold i familien. Omfang og konsekvenser.* 144 sider. ISBN: 978-87-7119-409-8 e-ISBN: 978-87-7119-410-4. Pris 140,00 kr.
- 17:03 Benjaminsen L., T.M. Dyrby, M.H. Enemark, M. T. Thomsen, H.S. Dalum & U.L. Vinther: *Housing først i Danmark. Evaluering af*

- implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner.* 200 sider. e-ISBN: 978-87-7119-418-0. Netpublikation.
- 17:04 Liversage, A: *Voldsförebyggelse på botilbud og forsorghjem.* 185 sider. e-ISBN: 978-87-7119-422-7. Netpublikation.
- 17:05 Fridberg, T & M. Larsen: *Frivillige i hjemmevarnet 2016.* 160 sider. ISBN: 978-87-7119-423-4. e-ISBN: 978-87-7119-424-1. Pris 160,00 kr.
- 17:06 Winter, S.C.: *Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementering af folkeskolereformen.* 180 sider. e-ISBN: 978-87-7119-425-8. Netpublikation.
- 17:07 Hansen, A.T., V.M. Jensen & C.P. Nielsen: *Folkeskolereformen: Elevernes faglige deltagelse og interesse. En kvantitativ analyse af elevernes faglige deltagelse og interesse før og efter reformen.* 79 sider. e-ISBN: 978-87-7119-426-5. Netpublikation.
- 17:08 Liversage, A. & C.P. Christensen: *Etniske minoritetsunge i Danmark. En undersøgelse af årgang 1995.* 201 sider. e-ISBN: 978-87-7119-431-9. Netpublikation.
- 17:09 Holt, H & L. Mehlsen: *Rummelighed i praksis. Forudsætninger for gode inklusionsforløb på kommunale arbejdspladser.* 133 sider. e-ISBN: 978-87-7119-434-0. Netpublikation.
- 17:10 Fridberg, T & M. Larsen: *Volunteers in the Danish Homeguard 2016.* ISBN: 978-87-7119-436-4. e-ISBN: 978-87-7119-437-4. 161 sider. Pris 160,00 kr.
- 17:11 Thuesen, F., R. Bille & M.J. Pedersen: *Styring af den lokale beskæftigelsesindsats. Instrumenter, motivation og præstationer.* ISBN: 978-87-7119-438-8. e-ISBN: 978-87-7119-439-5. 208 sider. Pris 210,00 kr.
- 17:12 Thuesen, F. & R. Bille: *Politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområde. Et litteraturstudie med fokus på statslig styring af forvaltningen.* 137 sider. e-ISBN: 978-87-7119-440-1. Netpublikation.
- 17:13 Henriksen T.D., L. Mehlsen, A.A. Kjær & A. Amilon: *Exit prostitution. Evaluering af CTI-forløb for borgere med prostitutionserfaring.* ISBN: 978-87-7119-441-8. e-ISBN: 978-87-7119-442-5. 272 sider. Pris 270,00 kr.
- 17:14 Siren, A. & H.B. Nørregård: *Demens og kørselsstop. De pårørendes perspektiv.* e-ISBN: 978-87-7119-443-2. 104 sider. Netpublikation.

STYRING AF DEN KOMMUNALE BESKÆFTIGELSESINDSATS

INSTRUMENTER, MOTIVATION OG PRÆSTATIONER

Denne rapport handler om statslig styring af beskæftigelsesindsatsen i kommuner og jobcentre. Baggrunden er de seneste års mange beskæftigelsespolitiske forandringer, fx af kontanthjælp, førtidspension, fleksjob og kommunal refusion.

Rapporten belyser, hvordan regulering, økonomiske incitamenter og digital vidensdeling påvirker arbejdet i kommuner og jobcentre. Via kvalitative interview med sagsbehandlere, ledere og formænd for kommunale beskæftigelsesudvalg samt en spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere beskriver rapporten, hvordan styringsinstrumenterne påvirker handlinger, holdninger og vurderinger hos medarbejdere, ledere og lokalpolitikere.

Overordnet viser rapporten, at sagsbehandlere, ledere og kommunalpolitikere reagerer forskelligt på forskellige typer instrumenter. Hvor sagsbehandlerne reagerer meget på lovgivning, så er ledere og politikere mere orienteret mod økonomiske incitamenter. Den viser også, at selv om mange sagsbehandlere og ledere oplever god sammenhæng mellem de mange reformer, så oplever en del også udfordringer i forhold til reformhastighed og samspil mellem lovkrav om helhedsorienteret indsats og stram økonomisk styring i kommunerne.

Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.