



Arbejdsmarkedsstyrelsen

# Erfaringsopsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen

HOVEDRAPPORT

Oktober 2004



Arbejdsmarkedsstyrelsen

# Erfaringsopsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen

HOVEDRAPPORT

Oktober 2004

Rambøll Management  
Olof Palmes Allé 20  
DK-8200 Århus N  
Danmark

Tlf: 8944 7800  
[www.ramboll-management.dk](http://www.ramboll-management.dk)



## Indholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Sammenfatning og anbefalinger</b>	<b>2</b>
1.1	Hovedkonklusioner i erfaringsopsamlingen	2
1.2	Perspektiver og anbefalinger for inddragelsen af andre aktører i fremtiden	10
<b>2.</b>	<b>Indledning</b>	<b>20</b>
2.1	Baggrund for erfaringsopsamlingen	20
2.2	Erfaringsopsamlingens formål og fokus	21
2.3	Erfaringsopsamlingens metode	23
2.4	Rapportens struktur	26
<b>3.</b>	<b>Udbud og marked</b>	<b>28</b>
3.1	Indledning	28
3.2	Strategiske overvejelser bag udbuddene	29
3.3	Organisering og styring af udbudsprocessen	43
3.4	Markedsdannelsen	54
3.5	Øvrige kommuners erfaringer med inddragelsen af andre aktører	64
3.6	Delkonklusion	67
3.7	Anbefalinger	70
<b>4.</b>	<b>Betalingsmodeller og incitamerter</b>	<b>74</b>
4.1	Indledning	74
4.2	Betalingsmodellernes udformning	75
4.3	Hvilke incitamerter skaber betalingsmodellerne?	83
4.4	Betalingsmodellens betydning for markedsdannelsen	90
4.5	Administration – kompleksitet, opgørelse, afregning mv.	93
4.6	Delkonklusion	100
4.7	Anbefalinger	102
<b>5.</b>	<b>Samarbejdet mellem AF/kommunerne og andre aktører</b>	<b>104</b>
5.1	Indledning	104
5.2	Visitation – overdragelse fra AF/kommunen til anden aktør	105
5.3	Den overordnede organisering af samarbejdet	110
5.4	Udmøntning af samarbejdet i praksis	116
5.5	Delkonklusion	129
5.6	Anbefalinger	132
<b>6.</b>	<b>Forløbenes indhold og deltagernes tilfredshed</b>	<b>136</b>
6.1	Indledning	136
6.2	Aktiviteter og profil af deltagerne hos andre aktører	137
6.3	Forløbenes indhold	146
6.4	Forvaltning af metodefrihed og individuel tilpasning	158
6.5	Deltagernes udbytte og forløbenes joborientering	163
6.6	Samlet deltagertilfredshed	169
6.7	Delkonklusion	176
6.8	Anbefalinger	179
	<b>Appendiks: Litteraturliste</b>	<b>182</b>

## 1. Sammenfatning og anbefalinger

Denne rapport indeholder en national erfaringsopsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i den danske beskæftigelsesindsats. Analysen er udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen af Rambøll Management.

Formålet med erfaringsopsamlingen er at indsamle viden og gøre status for de foreløbige erfaringer med inddragelse af andre aktører. Erfaringsopsamlingen belyser, hvordan intentionerne i *Flere i arbejde* konkret er blevet udmøntet, og indsamler positive og negative erfaringer hos myndigheder, andre aktører og ledige. I forlængelse heraf præsenteres input og ideer til tiltag, der kan understøtte og forbedre den fremtidige inddragelse af andre aktører.

Erfaringsopsamlingen omfatter erfaringer med inddragelse af andre aktører i landets 14 AF-regioner og i seks udvalgte kommuner i perioden fra 1. januar 2003 til 1. marts 2004. Undersøgelsens konklusioner er primært baseret på interview med de ansvarshavende i AF-regionerne og kommunerne, en survey blandt deltagerne hos andre aktører samt casestudier, som går i dybden med otte forskellige konkrete forløb.

Sammenfatningen nedenfor består af to dele.

Første del gennemgår hovedkonklusionerne fra erfaringsopsamlingen.

Anden del drøfter en række mere tværgående analytiske perspektiver for inddragelsen af andre aktører i fremtiden og fremhæver et antal udvalgte anbefalinger.

### 1.1 Hovedkonklusioner i erfaringsopsamlingen

#### 1.1.1 Udbud og marked

##### **Stor spændvidde i de strategiske overvejelser bag udbuddene**

De beskæftigelsespolitiske rammer for inddragelsen af andre aktører, som blev udstukket i reformpakken *Flere i Arbejde*, er meget generelle. De giver derfor stort rum til, at regionerne og kommunerne selv kan konkretisere inddragelsen af andre aktører.

Erfaringsopsamlingen viser, at dette har medført, at meget forskellige strategiske overvejelser har været styrende for inddragelsen af andre aktører i AF-regionerne og de udvalgte kommuner. Overordnet set kan overvejelserne opdeles i de nedenstående fire typer:

- **Aflastning af AF-systemet**  
I dette perspektiv inddrages andre aktører primært som en ekstra arbejdskraft, som kan aflaste AF i varetagelsen af de nye opgaver.
- **Fleksibilitet**  
Her ses inddragelsen af andre aktører som et redskab til at sikre fleksibilitet i indsatsen, fordi man gennem rammeaftaler med andre aktører kan sikre sig, at man kan udvide og indskrænke indsatsen efter behov.
- **Innovation**  
Hensigten med inddragelsen af andre aktører er her at få nye metoder og redskaber på banen, som kan sikre en mere effektiv indsats for de ledige.

- **Specialisering**

I dette perspektiv inddrages andre aktører ud fra en forventning om, at en større grad af målgrupp-specialisering vil kunne medvirke til bedre resultater.

Den forskellige vægtning af de ovenstående strategiske rationaler på tværs af regionerne og kommunerne har medført, at regionerne og kommunerne adskiller sig meget i forhold til opgaver og målgrupper og i forhold til, hvor langvarige og intensive forløb der lægges ud til andre aktører.

Erfaringsopsamlingen har således vist, at der er meget stor variation i, hvilke målgrupper man har valgt at lægge ud til andre aktører i de enkelte AF-regioner. Selvom dette må forstås på baggrund af de forskelligartede strategiske overvejelser bag inddragelsen af andre aktører, er det værd at notere sig, at erfaringerne viser, at såvel alt for snævert som alt for bredt definerede målgrupper ser ud til at give problemer – særligt for aktørernes muligheder for at opstille nogle fornuftige rammer for de forløb, de gennemfører.

Det er naturligvis hensigtsmæssigt, at inddragelsen af andre aktører reflekterer de individuelle regionale prioriteringer. Billedet kompliceres imidlertid – måske unødigt – af, at regionerne ikke anvender en fælles terminologi for de udbudte opgave- og forløbstyper. Denne begrebsforvirring medfører, at markedet bliver mere uoverskueligt for potentielle aktører, hvilket er u hensigtsmæssigt i forhold til målsætningen om at etablere et åbent og gennemskueligt marked blandt andre aktører.

#### **Udfordrende opgave at organisere en velfungerende udbudsproces**

I relation til spørgsmålet om, hvordan man hensigtsmæssigt organiserer inddragelsen af andre aktører hos myndighederne, har særligt AF-regionerne allerede nu gjort sig gode erfaringer med at sikre en solid intern forankring af udbudsprocessen, hvor medarbejderne inddrages, så der skabes ejerskab for processen.

Erfaringsopsamlingen viser, at AF-regionerne gennemgående har gode erfaringer med samarbejde med andre regioner. Samarbejdet giver regionerne mulighed for at hente inspiration og trække på erfaringer og specialviden hos samarbejdspartnerne og bidrager således til videndeling og fælles læring på tværs af AF-regionerne.

De seks udvalgte kommuner har til gengæld i højere grad inddraget ekstern konsulentbistand i forbindelse med udbuddene. Dermed kan kommunerne indirekte trække på erfaringer fra andre udbud, som konsulentvirksomhederne har opbygget igennem tidligere udbud.

De hidtidige erfaringer i relation til at sikre gennemsigtige og administrativt enkle udbud har vist, at der er tale om en stor udfordring, særligt for AF-regionerne. Det har således været en stor udfordring for AF-regionerne og de udvalgte kommuner at beskrive de udbudte opgaver præcist nok. Dels fordi man har skullet kortlægge og synliggøre en stor mængde institutionel viden omkring, hvordan man hidtil har løst de udbudte opgaver. Og dels fordi det er en udfordring for organisationerne at skulle beskrive de nye arbejdsopgaver, der lægges op til i *Flere i arbejde*.

Samtidig har en del regioner oplevet et vist modsætningsforhold mellem på den ene side behovet for at have en tilstrækkelig præcis beskrivelse af de udbudte opgaver og på den anden side de krav om metodefrihed og individuel tilpasning af forløbene, som *Flere i arbejde* lægger op til. Det øjensynlige modsætningsforhold mellem en præcis beskrivelse af de udbudte opgaver og metodefrihed har man i mange AF-regioner søgt at løse ved at vælge en "gylden middelvej", hvor forventningerne til opgavevaretagelsen beskrives forholdsvist overordnet.

En mindre præcis opgavebeskrivelse har imidlertid vist sig at medføre problemer, da aktørernes opfattelse af den opgave, de har budt ind på, ofte har afvejet væsentligt fra AF-regionernes forventninger til aktørernes ydelser. Det har betydet meget arbejde med afklaring og forventningsafstemning. I den relation er det en vigtig erfaring i undersøgelsen, at aktørerne i modsætning til AF-regionerne ikke vurderer, at deres metodefrihed indskrænkes væsentligt, hvis opgaverne præciseres i udbudsmaterialet.

Helt overordnet er erfaringerne fra organisering og styring af udbudsprocessen indtil videre, at det har krævet mange ressourcer, og at der har været behov for mange justeringer undervejs. Til gengæld har AF-regionerne og de udvalgte kommuner nu opbygget ikke uvæsentlige erfaringer med udbudsprocessen, beskrivelse af de udbudte opgaver osv., som de vil kunne drage nytte af fremadrettet. De første udbudsrunder vurderes da også gennemgående at være langt de vanskeligste, både i forhold til udvikling og administration.

### **Et udvidet – men ikke nyt – marked**

I forhold til markedsdannelsen er det centrale spørgsmål, hvordan aktørsammensætningen ser ud, og om der er etableret et marked for denne type ydelser. I forhold til sidste del af spørgsmålet, om der er etableret et marked, må svaret overordnet set være bekræftende.

De fleste regioner melder således om et tilfredsstillende antal tilbudsgivere, om end det ikke fordeler sig helt jævnt på tværs af regionerne. Der ses en tendens til, at de udbud, hvor betalingsmodellen er mindre risikabel for aktørerne, tiltrækker flere tilbud. En naturlig forklaring er, at dette også er nye opgaver for mange af aktørerne, og at man derfor ønsker at starte forsigtigt ud og opbygge erfaringer, før man tør byde på de mest bonustunge forløb.

I forhold til *aktørsammensætningen* er det overordnede billede, at de fleste af de nuværende aktører også tidligere har samarbejdet med AF-regioner og/eller kommuner. Der er derfor ikke etableret et decideret nyt marked, men snarere sket en (markant) udvidelse af det eksisterende marked.

### **Sparsomme erfaringer blandt kommunerne – men øget volumen i vente**

Blandt samtlige danske kommuner er det cirka hver fjerde kommune, der indtil videre har gjort sig erfaringer med inddragelsen af andre aktører. Af disse har kun hver femte benyttet udbud i forbindelse med inddragelsen af andre aktører.

Til gengæld forventer i alt 45 % af respondenterne blandt kommunerne, at de i 2004 "helt sikkert" eller "sandsynligvis" inddrager andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Dette tyder på, at inddragelsen af andre aktører i høj grad er undervejs i de danske kommuner.

#### *1.1.2 Betalingsmodeller og incitament*

### **Forskellige typer af betalingsmodeller**

Erfaringsopsamlingen har vist, at samtlige AF-regioner har anvendt betalingsmodeller, som kombinerer resultatafhængig betaling med et driftstilskud. En "no cure-no pay"-model, hvor aktøren udelukkende aflønnes på basis af resultaterne, er der altså ikke eksempler på.

Resultataflønning er også udbredt i de udvalgte kommuner. Men blandt landets kommuner som sådan er resultataflønning snarere undtagelsen end reglen og anvendes kun i en tredjedel af de 51 kommuner, som pt. inddrager andre aktører i beskæftigelsesindsatsen.



Der er stor forskel i indretningen af betalingsmodellerne på tværs af regionerne og de udvalgte kommuner, hvilket også kompliceres af, at nogle regioner opererer med flere end én betalingsmodel. Når det er sagt, kan regionerne groft set opdeles i to typiske modeller.

- *Den første* – jyske – model er en kompleks model, hvor resultataflønningen typisk udgør en relativt lav andel af den samlede betaling. De forskellige betalingsmodeller, som anvendes i de jyske regioner, kan alle siges at tilhøre denne modeltype. Hovedparten af de jyske regioner har valgt at gøre bonusudbetalingen afhængig af mange forskellige parametre. Som eksempel kan fremhæves betalingsmodellen i det midt- og nordjyske samarbejde, hvor bonusudbetalingen både afhænger af, hvor hurtigt den ledige kommer i job, hvor stor en andel af deltagergruppen, der kommer i job, og varigheden af den lediges ansættelse.
- *Den anden* – sjællandske – model er en mere simpel model med en højere andel af resultatafhængig betaling. De simple betalingsmodeller gør kun den resultatafhængige betaling afhængig af få parametre ud over det "rene" succeskriterium bestående i, at den ledige kommer i beskæftigelse, jobtræning eller uddannelse. Regionerne i det sjællandske samarbejde, Storkøbenhavn, Roskilde, Frederiksborg og Storstrøm samt Bornholm, anvender denne type betalingsmodel.

#### **Betalingsmodellerne har begrænset betydning for markedsdannelsen**

AF-regionerne og de udvalgte kommuner har generelt ikke indtryk af, at betalingsmodellernes udformning har afholdt aktørerne fra at byde ind på de udbudte opgaver.

Derimod mener nogle af regionerne at kunne se en tendens til, at aktørerne indregner deres økonomiske risiko i prisfastsættelsen, således at de angiver højere priser i de regioner, hvor den resultatafhængige betaling udgør en større andel. Dette hænger godt sammen med, at aktørerne generelt vurderer, at de løber en større økonomisk risiko i de regioner, som anvender en stor andel af resultataflønning.

Også antallet af parametre i betalingsmodellerne lader til at have betydning for, hvor økonomisk risikabel aktørerne vurderer, betalingsmodellen er. De komplekse modeller vurderes således som en anelse mere risikabel af aktørerne, hvilket i sidste ende kan betyde, at aktøren sætter sin pris højere i regioner med komplekse modeller.

#### **Positive incitamenter, men ressourcekrævende administration af betalingen**

Det er generelt vurderingen blandt både regionerne/de udvalgte kommuner og andre aktører, at resultataflønning giver et væsentligt økonomisk incitament til at bringe de ledige i beskæftigelse.

Undersøgelsen indikerer, at en højere bonusandel kan bidrage til at gøre dette incitament stærkere. Her er det imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at nogle aktørtyper – især konsulentfirmaer – er mere tilbøjelige til at tillægge det økonomiske incitament betydning end andre. Omvendt indikerer undersøgelsen ikke, at den resultatafhængige betaling i høj grad giver anledning til negative incitamenter i form af fx "creaming" – altså at man kun koncentrerer sig om de deltagere, som er nemmest at få i job.

Ligeledes må man holde sig for øje, at den umiddelbare kontante gevinst kun er ét incitament blandt mange. Således viser både denne og tidligere undersøgelser, at aktørernes ønske om at fremstå som en attraktiv samarbejdspartner må vurderes som mindst lige så stærk en incitamentsfaktor.

Det har i denne undersøgelse ikke været muligt at påvise, at de særlige bonusparametre – fx varighedsafhængig og hastighedsafhængig bonus – i sig selv virker fremmende for de respektive mål, dvs. *hurtig* formidling til *varig* beskæftigelse. I betragtning af, at de komplekse betalingsmodeller har afstedkommet meget omfattende administrativt arbejde og en del forståelsesmæssige problemer, er der således grund til at genoverveje hensigtsmæssigheden af den type modeller. En del regioner overvejer også allerede at gå over til mere simple betalingsmodeller fremover.

Erfaringsopsamlingen viser ligeledes, at de komplekse modeller er vanskelige for aktørerne at gennemskue. Modellerne bør således generelt gøres relativt simple for at fungere uden at skabe uklarhed og efterfølgende konflikter med ekstra administration til følge – samt usikkert kalkulationsgrundlag for aktørerne, hvilket risikerer at resultere i højere priser.

Selvom simple betalingsmodeller letter administrationen af betalingen, er det dog generelt oplevelsen i regionerne og de udvalgte kommuner, at det er administrativt tungt at arbejde med betalingsmodeller, der inkluderer resultatafhængig betaling. Det administrative besvær hænger også sammen med, at der har været problemer med at få løbende og opdaterede oplysninger fra Arbejdsmarkedsportalen. Forsinkelser og manglende funktioner i portalen har betydet ekstra administrativ belastning for AF. Generelt beslaglægger procedurerne omkring fremskaffelse af dokumentation for, at de ledige er kommet i beskæftigelse, også en del administrative ressourcer hos regionerne, fordi aktørerne ikke altid er i stand til selv at få tilvejebragt denne information.

### 1.1.3 Samarbejdet mellem AF/kommunerne og andre aktører

#### **Tilfredshed med visitation – men begrænset aktørvalg**

Tilfredsheden med visitationsprocessen er overvejende stor blandt både de ledige borgere og de andre aktører. Det synes ikke at have afgørende betydning for de lediges tilfredshed, om de informeres om udlægningen til anden aktør pr. brev eller ved en personlig samtale. Imidlertid mener ikke alle aktørerne, at de visiterede ledige svarer helt til det aftalte, hvilket kan være resultatet af, at nogle regioner ikke har haft et tilstrækkeligt antal ledige i de aftalte målgrupper.

Knap tre ud af fire af de ledige borgere oplever ikke at have haft valgmuligheden mellem forskellige aktører. Omkring halvdelen af de ledige borgere anser imidlertid valgmuligheden for at være vigtig – især de borgere, som faktisk har haft et valg.

Når størstedelen af de ledige borgere tilkendegiver, at de ikke har haft mulighed for at vælge mellem flere aktører, skyldes det blandt andet, at flere af AF-regionerne i første omgang har valgt at få samarbejdet med anden aktør op at køre for derefter i anden omgang at tilvejebringe en valgsituation mellem flere aktører. I den sammenhæng er det dog ikke uvæsentligt, at det i hovedparten af regionerne har været svært at vurdere fra start, hvorvidt der var tale om *lige effektive aktører*, idet regionerne jo ikke har haft konkrete erfaringer med alle aktører på forhånd – og ikke med denne type opgave.

#### **Bevægelse mod regional model for organisering af samarbejdet**

AF-regionerne har overordnet set valgt en af to interne organisationsformer:

- En *lokal* organisationsform, hvor de lokale AF-kontorer varetager den daglige kontakt, mens afregning, aftaleindgåelse mv. varetages regionalt.
- En *regional* organisationsform, hvor en regional enhed varetager al kontakt til anden aktør.

Der opleves både at være styrker og svagheder ved begge organisationsformer. Dog synes styrkerne ved den lokale organisationsform at aftage i betydning i takt med, at inddragelsen af anden aktør bliver kendt og accepteret blandt AF-medarbejdere. Flere og flere regioner går da også over til den regionale organisationsform – typisk med den

begrundelse, at de ønsker en mindre ressourcetung og mere styrbar og specialiseret organisation.

Den eksterne organisering af samarbejdet kan typisk betegnes som en niveauopdelt organisering. Der er i flere regioner etableret formelle samarbejdsfora i form af faste møder på både medarbejder- og ledelsesniveau, fordi man oplever, at informationer givet til ledelsen hos anden aktør ikke altid formidles til medarbejderniveauet. Nogle regioner vurderer dog også, at anden aktør i højere grad fremadrettet selv bør varetage denne formidlingsopgave.

Regionerne/kommunerne fordeler sig forskelligt på den dimension, der beskriver samarbejdets karakter, hvor de to typer angivet nedenfor udgør dimensionens to poler.

- Samarbejdsrelationen kan ses som et *partnerskab* mellem to indbyrdes afhængige partnere. I flere regioner/kommuner er det ligefrem oplevelsen, at et sådant partnerskab har været decideret nødvendigt i udviklings- eller overgangsfasen for at sikre en tilstrækkelig kvalitet i indsatsen over for de ledige.
- Modsat kan samarbejdet opfattes som mere baseret på en *bestiller- og udførerrelation*. Argumentationen omkring samarbejdets karakter går i disse tilfælde på, at opgaven nu er udlagt til anden aktør, hvorfor anden aktør også må løfte den udlagte opgave i overensstemmelse med den skitserede arbejdsdeling mellem bestiller og udfører.

Hovedparten af regionerne befinder sig dog i en mellemposition, hvor de i vid udstrækning har bistået anden aktørs indsats i udviklings- eller overgangsfasen – i forventning om, at dette partnerskab over tid vil udvikle sig til en bestiller- og udførerrelation.

På medarbejderniveau har samarbejdet til tider mere haft karakter af en konkurrencesituation end et partnerskab eller en bestiller- og udførerrelation, i hvert fald set fra anden aktørs perspektiv. Således tilkendes, at nogle medarbejdere betragter og behandler anden aktør som konkurrenter, hvilket aktørerne ikke oplever som befordrende for et konstruktivt samarbejde og en effektiv opgaveløsning.

#### **Administrative opgaver i samarbejdet overraskede både AF og aktører**

De administrative opgavers omfang er kommet bag på AF – og i særdeleshed anden aktør. Således vurderer hovedparten af aktørerne, at omfanget af det administrative arbejde var større end ventet, samt at etableringen af administrative procedurer har krævet uforholdsvist mange ressourcer. Disse tal dækker dog over store regionale forskelle, hvilket til dels kan forklares med, at enkelte AF-regioner i særlig grad har bestræbt sig på at understøtte anden aktørs administrative opgavevaretagelse.

Flere årsager til ovenstående angives af regionerne:

- It-understøttelsen har ikke været tilstrækkelig god i udgangssituationen. Arbejdsmarkedsportalen var ikke færdigudviklet og klar til at tage i brug fra start af, og det har i vid udstrækning ført til dobbeltadministration hos både AF/kommunerne og de andre aktører.
- Administration opleves ikke at være en af anden aktørs kernekompetencer, hvilket ligeledes har gjort det til en stor og tung opgave at få de administrative procedurer til at fungere. At der er store forskelle i regionernes administrative procedurer og arbejdsgange, har ikke gjort opgaven lettere for de mange tværregionale aktører.

Informationsudveksling mellem AF/kommunen og anden aktør er et af de områder, hvor samarbejdet ikke har fungeret optimalt. Generelt lader aktørerne til at mene, at de modtager for få oplysninger om de ledige fra AF/kommunen, hvilket gør det vanskelige-

re at tilbyde deltagerne en professionel og målrettet indsats. Den manglende informationsudveksling forud for forløbsstart skaber også utilfredshed hos deltagerne, som ofte oplever, at de skal "starte forfra", når de begynder i forløbet hos anden aktør.

En del af årsagen til den mangelfulde informationsudveksling mellem AF/kommunen og anden aktør er manglen på udbyggede og anvendelige it-værktøjer.

Der er blandt de ledige borgere en del forvirring om ansvarsfordelingen mellem AF/kommunen og anden aktør. Dette er ikke i samme grad oplevelsen blandt de andre aktører, som generelt vurderer, at arbejdsdelingen har været klar og utvetydig. Flere af regionerne oplever imidlertid, at snitflader og arbejdsdeling ikke har været tilstrækkelig klart præciseret i det første udbud, men det vurderes dog, at der har været tale om opstartsproblemer, som løses over tid i takt med erfaringsopbygning.

Af casestudierne samt de regionale evalueringer fremgår det, at en af de primære udfordringer har været at få ansvarsfordelingen omkring jobplanudarbejdelse på plads:

- *For det første* har flere regioner brugt en del tid på at få specificeret og opstillet klare snitflader for, hvad der er regionens og anden aktørs opgaver i relation til jobplanudarbejdelse. Det vurderes dog at være lærepenge, som regionerne i et eventuelt næste udbud kan drage nytte af.
- *For det andet* er det vurderingen i hovedparten af regionerne, at jobplanernes kvalitet generelt er for dårlig. Det har påført regionerne merarbejde, fordi de har måttet anvende en del ressourcer til oplæring af anden aktør i udarbejdelse af jobplaner samt i visse tilfælde at udarbejde helt nye jobplaner.

De foreløbige erfaringer viser endvidere, at hvis det skal kunne betale sig at udlægge jobplaner til anden aktør, er det hensigtsmæssigt, at hele opgaven udlægges, aktørerne gives en vis oplæring i jobplanudarbejdelse, samt at der opstilles klare og eksplicite rammer for, hvad en jobplan – i henhold til lovgivningen og arbejdsmarkedsrådets retningslinjer – kan indeholde.

Koordinering af virksomhedskontakt har endnu ikke vist sig som et kardinalpunkt, hvilket dog til en vis grad skyldes, at mange andre aktører – mod forventning – har begrænset virksomhedskontakt. Idet flere andre aktører synes at ville satse på en mere aktiv virksomhedskontakt fremover, kan et sådant koordineringsbehov opstå i fremtiden.

#### 1.1.4 *Forløbenes indhold og deltagernes tilfredshed*

##### **De ledige generelt positive over for inddragelsen af andre aktører**

Aktivitetsniveauet i forhold til inddragelsen af andre aktører er steget markant, siden implementeringen af *Flere i arbejde* blev igangsat i 2003. Fra et niveau på mellem 10.000 og 20.000 påbegyndte forløb i 2003 har volumen i forløbene nu stabiliseret sig på ca. 40.000.

I korte træk ser sammensætningen af deltagerne hos andre aktører således ud:

- Kønsfordeling: 60 % af deltagerne er kvinder.
- Aldersfordeling: Deltagerne er nogenlunde jævnt fordelt i de fire aldersintervaller 26-35, 36-45, 46-55 samt 56-65.
- Uddannelse: 40 % af deltagerne har en kort, mellemlang eller lang uddannelse – mens 26 % har en erhvervsuddannelse, og 10 % har en ungdomsuddannelse.

Holdningen blandt deltagerne til inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er overvejende positiv – og mest blandt personer under 45 år og personer med længe-revarende uddannelser.

De deltagere, der tilkendegiver en positiv holdning til inddragelsen af andre aktører, fremhæver blandt andet aktørernes specialiserede viden, deres anvendelse af andre metoder og deres nærhed og fokus på den enkelte som væsentlige styrker.

De deltagere, der tilkendegiver en mere negativ holdning over for inddragelsen af andre aktører, vurderer, at indsatsen giver for megen administration og dobbeltarbejde, og man er skeptisk over for, om aktørerne har de rette kompetencer til at gøre arbejdet bedre end AF.

### **Både stærke og svage elementer i aktørernes indsats**

Analysen har taget afsæt i en række forskellige dimensioner eller faktorer, som alle bidrager til en vurdering af forløbenes indhold og deres værdi for de ledige.

Det er dog ikke muligt at nå frem til en endelig konklusion på, hvorvidt indsatsen og forløbenes indhold totalt set er tilfredsstillende – selv på trods af, at aktørerne tilsyneladende klarer sig marginalt bedre end AF på en række områder. Erfaringsopsamlingen peger således på flere styrker, men også en række svagheder ved den indsats, der indtil videre er leveret af andre aktører, for så vidt angår forløbenes kvalitet, indhold og betydning for de ledige. I det følgende opridser vi derfor, hvilke delelementer vi vurderer generelt er relativt stærke, og hvilke der kræver forbedring.

#### *Relativt stærke elementer i forløbene*

Hvad angår elementer i forløbene hos andre aktører, der lader til at fungere tilfredsstillende, kan man fremhæve flere forhold:

- *Timing af forløbenes start er passende.* Størstedelen af de ledige er tilfredse med det tidsrum, der gik inden visiteringen til anden aktør. Tilfredsheden stiger desuden, desto hurtigere deltagerne begynder i et forløb, efter de er blevet ledige.
- *Kontakten med anden aktør er tilstrækkelig intensiv* og finder sted med passende intervaller. Dette er væsentligt i den forstand, at en tilstrækkelig hyppig kontakt er en forudsætning for en individuel tilpasning af forløbene, jf. nedenfor.
- Der tegner sig i kortlægningen et forholdsvis pænt billede af den *individuelle tilpasning* af forløbene. Aktørerne selv vurderer generelt, at det har været muligt for dem at foretage en individuel tilpasning af forløbene. Stort set samtlige AF-regioner og udvalgte kommuner vurderer også, at det er lykkedes for aktørerne at bidrage med individuel tilpasning. Deltagerne er dog lidt mere delte i spørgsmålet om, hvorvidt forløbet har været målrettet deres situation, og hvorvidt anden aktør har udvist indlevelsesevne og haft tilstrækkelig viden om deres behov.
- Forløbene giver i mange tilfælde de ledige *et godt personligt udbytte, herunder især øget motivation for at komme i arbejde*. 39 % af deltagerne hos andre aktører har efter eget udsagn i høj grad eller i nogen grad fået styrket deres lyst til at komme i arbejde igen.

#### *Elementer, der kan forbedres*

I relation til dimensioner i forløbene, hvor der er mere blandede vurderinger, og hvor der er rum til forbedring, peger analysen især på følgende forhold:

- Der er blandede vurderinger af andre aktørers anvendelse af *virksomhedsnetværk*. Kun et mindretal af deltagerne mener, at anden aktør har gjort brug af sit virksomhedsnetværk, og også AF-regionerne udtrykker en vis skuffelse over aktørernes virksomhedsnetværk. Her er tale om et område, hvor man netop havde forventet, at aktørerne ville være stærke. De udvalgte kommuner adskiller

sig dog fra AF på dette punkt, idet der blandt disse er en forholdsvis positiv vurdering af aktørernes virksomhedsnetværk.

I et vist omfang skyldes den negative vurdering af virksomhedsnetværk formentlig, at en del aktører vælger en tilgang, hvor der primært lægges vægt på at klæde den ledige på til selv at tage den opsøgende kontakt. Fra AF's perspektiv kan dette opfattes som en passiv tilgang til relationen med virksomhederne, mens det fra andre aktørers side kan være et eksplicit metodevalg – og et valg, som i en del tilfælde vel at mærke har vist sig at være ganske effektivt.

- Analysen peger på rum til forbedring i forhold til aktørernes brug af *metodefrihed*. Aktørerne føler overordnet, at de har kunnet anvende de metoder, de ønsker. AF-regionerne og kommunerne har imidlertid en blandet vurdering af, hvorvidt aktørerne har bidraget med nye metoder. De vurderer, at metoderne stort set er de samme aktører og AF imellem, hvilket bekræftes af de casestudier, der er gennemført i forbindelse med erfaringsopsamlingen.
- Også aktørernes *kendskab til det regionale arbejdsmarkedsråds prioriteringer og det regionale arbejdsmarked* må vurderes mere negativt. Især interviewene med chefer i AF-regionerne peger på, at der er behov for, at aktørerne styrker deres kendskab til regionale forhold. Her ligger dog også en forventning om, at aktørerne automatisk vil øge deres arbejdsmarkeds-kendskab som led i den første læreproces.
- Endelig peger analysen på, at de jobplaner, der udarbejdes af andre aktører, ikke er af tilstrækkelig høj kvalitet. AF-regionernes utilfredshed med jobplanerne skyldes primært, at jobplanerne ikke altid er tilstrækkeligt konkrete og realistiske, samt at de ofte mangler at tage højde for arbejdsmarkedets behov. Der er dog en udbredt forventning om, at jobplanerne vil blive bedre over tid, eftersom der også her er tale om en læringsproces for aktørerne.

### **Deltagerne overvejende tilfredse med forløbene**

Et stort flertal af deltagerne – 64 % – har alt i alt været tilfredse med deres forløb hos anden aktør. Tilfredsheden er dog lidt mindre blandt deltagere med længerevarende uddannelse og blandt de 46-55-årige.

Samtidig er tilfredsheden en smule højere blandt de deltagere, der har været i et forløb hos en a-kasse/fagforening, og en smule lavere blandt deltagere hos et konsulentfirma. Det skal dog ses i lyset af, at deltagere på forhånd kan være mere positivt indstillede over for a-kasser/fagforeninger.

Endelig viser en statistisk analysemodel, at det især er den oplevede kvalitet af aktørernes konkrete vejledning af de ledige, der har betydning for den overordnede tilfredshed. Vejledningen foregår i praksis ganske tilfredsstillende, om end en forbedring i indsatsen på dette punkt ville kunne øge den samlede tilfredshed yderligere. Aktørernes evne til at skabe en konkret forandring i de lediges jobsøgningsadfærd vurderes dog mindre positivt. Adfærdssændringen har til gengæld ikke nær samme betydning for den samlede tilfredshed som vejledningen.

## **1.2 Perspektiver og anbefalinger for inddragelsen af andre aktører i fremtiden**

De udfordringer, der skitseres ovenfor, kan ikke betragtes som isolerede størrer. De skal ses i sammenhæng. Hvilke problemstillinger og udfordringer dukker op, når man ser på tværs af erfaringsopsamlingens temaer? Hvad bliver udfordringerne i fremtiden, herunder i lyset af strukturreformen og den kommende organisering af beskæftigelsesområdet?

Formålet med dette afsnit er at samle op på tværs af de fire hovedtemaer i analysen, og udpege centrale tværgående sammenhænge og udfordringer – med særlig fokus på den fremtidige inddragelse af andre aktører.

### 1.2.1 *En kompleks opgave – også fremover*

Erfaringsopsamlingen viser, at der efter det første års tid er såvel styrker som svagheder ved inddragelsen af andre aktører.

Helt overordnet peger opsamlingen på, at intentionen om at inddrage andre aktører aktivt gennem udbud og understøtte udviklingen af et fungerende marked for de tilknyttede tjenester, er nået. Mange ting er blevet prøvet af, man er blevet nogle erfaringer rigere, og en stor del af regionerne og flere kommuner har i dag fået et velfungerende samarbejde med de andre aktører op at stå. Ofte gennemfører aktørerne en skræddersyet indsats over for den enkelte ledige. Og flertallet af de ledige ser positivt på inddragelsen af andre aktører. Det er nogle af de styrker, som der naturligvis skal bygges videre på.

I de fleste regioner og kommuner har man dog også haft en række startvanskeligheder. Nogle af udfordringerne har mest karakter af børnesygdomme, der allerede er taget hånd om fra lokalt, regionalt eller centralt hold, mens der er andre områder, hvor en styrket indsats vil være nødvendig fremover. Eksempelvis kan den administrative organisering og it-understøttelse forbedres, samarbejdet kan blive mere enkelt, og de andre aktører kan øge deres arbejdsmarkedskendskab og blive bedre til at udvikle nye effektive metoder i indsatsen.

Samtidig er det dog vigtigt at holde sig for øje, at der er tale om en vanskelig opgave, som indebærer et komplekst miks af myndighedsudøvelse, rettigheder, mennesker, regionale prioriteringer, behov for styring og kontrol mv. Det har aldrig været nogen ligetil eller problemfri opgave at sikre en effektiv beskæftigelsesindsats.

Så hvordan forstå og imødegå de krævende udfordringer, som også fremtidens regioner og kommuner vil stå overfor?

Vores analyse af erfaringerne på tværs af rapportens fire temaer peger på, at udfordringerne omfatter to perspektiver:

- *Konsistente strategier* for inddragelsen af andre aktører: Et valg mellem ressource eller kompetence?
- *Enkelhed og understøttelse* i styringen af andre aktører: Hvordan sikres en mere effektiv implementering?

I afsnittene nedenfor uddyber vi disse to perspektiver og peger på et antal konkrete anbefalinger.

### 1.2.2 *Behov for konsistente strategier for inddragelsen af andre aktører*

Erfaringsopsamlingen har vist, at AF-regionerne og kommuner tager udgangspunkt i forskellige strategier og beskæftigelsespolitiske rationaler i deres tilgange til inddragelsen af andre aktører. Vi har set, hvorledes forhold som specialisering og innovation på den ene side og fleksibilitet og aflastning på den anden side typisk indgår i overvejelserne.

Disse strategier kan efter vores opfattelse sammenfattes og bidrage til at tegne nogle spor for fremtiden.

### Valg mellem ressourcestrategi og kompetencestrategi

Helt overordnet kan man konstatere, at de regionale og lokale beskæftigelsesmyndigheder står over for et strategisk valg mellem inddragelsen af andre aktører som "rå" ressource på den ene side og inddragelsen af andre aktører som innovativ og specialiseret kompetence på den anden side.

De *ressourcemæssige* overvejelser drejer sig typisk om at aflaste beskæftigelsessystemet igennem inddragelse af andre aktører i de nye og mere omfattende arbejdsopgaver og/eller at sikre en høj grad af ressourcemæssig fleksibilitet – dvs. sikre muligheden for at skalere op og ned i volumen af ledige, som visiteres til anden aktør. Denne tilgang kan man betegne "ressourcestrategien".

Modsat handler overvejelser omkring målgrupp-specialisering og metodisk innovation igennem inddragelse af andre aktører i højere grad om identifikation og udvikling af særlige *kompetencer* blandt andre aktører i indsatsen over for de ledige. Denne tilgang kunne man kalde "kompetencestrategien".

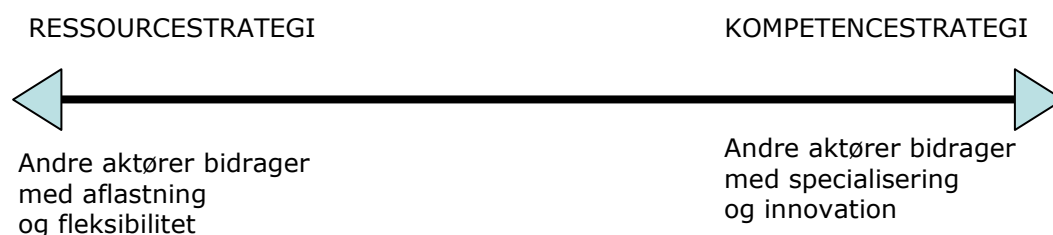
De to tilgange er idealtypiske modeller, og vi vurderer da heller ikke, at nogen AF-region eller kommune i praksis *udelukkende* har vægtet den ene eller den anden strategi i deres inddragelse af andre aktører. Beskæftigelsesmyndighederne inddrager typisk elementer af begge disse strategier i deres overvejelser omkring inddragelsen af andre aktører. Det skyldes ikke mindst, at mange myndigheder parallelt opererer med flere forskellige udbud – og forskellige udbud kan være udtryk for forskellige strategier.

Desuden udfoldes strategierne inden for nogle ydre rammer, der betyder, at de langt fra opstår i et tomrum. For det første er de overordnede beskæftigelsespolitiske målsætninger udstukket nationalt via *Flere i arbejde*, og det sætter nogle begrænsninger på valgfriheden i regionerne. Det indebærer eksempelvis, at rendyrket fokus på ressourcer ret beset ikke ville være i overensstemmelse med reformens intentioner om øget specialisering og metodeudvikling. For det andet udfoldes strategierne i en regional og lokal kontekst, hvor både interne organisatoriske forhold og eksterne arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger kan være styrende for, hvad der er hensigtsmæssigt. For eksempel er det en regional forudsætning for en vellykket kompetencestrategi, at der rent faktisk eksisterer de relevante specialiserede kompetencer i markedet, hvilket kan være en udfordring i mere tyndt befolkede områder. Disse rammebetingelser rummer således både spændinger og potentialer, der kan være styrende for myndighedernes bevidste – eller ubevidste – strategiske valg.

Erfaringsopsamlingen viser ikke desto mindre, at der er forskel på, hvilken af de to strategiske tilgange der vægtes højest i de enkelte regioner og kommuner.

De to strategier kan opfattes som yderpunkterne i et kontinuum, hvor samtlige myndigheders strategier reelt befinder sig forskellige steder mellem de to yderpunkter. Dette kontinuum beskrives i figuren nedenfor:

**Figur 1.1: Strategiske overvejelser i AF-regioner og kommuner**





Jo længere mod venstre en beskæftigelsesmyndighed bevæger sig på kontinuumet, jo mere vægter den, at andre aktører bidrager med ekstra og nødvendige ressourcer. Dermed bliver aflastning og fleksibilitet også kernebegreber i forhold til den videre udbudsproces, herunder antal rammeaftaler, samt valg af målgrupper, forløb og opgaver, som lægges ud til andre aktører.

Jo længere ud mod højre en AF-region/kommune ligger på kontinuumet, jo mere vægtes til gengæld en øget specialisering i indsatsen over for de ledige igennem inddragelsen af andre aktører samt ønsket om innovation og udvikling af nye metoder – og i forlængelse af dette også en forventning om forbedrede effekter i indsatsen. Dette smitter også af på de målgrupper, forløb, opgaver mv., som AF-regionerne/kommunerne vælger at lægge ud til andre aktører.

Som nævnt, kan man ikke eksplicit indplacere de konkrete regioner og kommuner på kontinuumet, da der i mange tilfælde er tale om et miks af overvejelser. Det kan dog være værd at nævne, at der kan spores en tendens blandt de seks udvalgte kommuner til, at de overvejende har forfulgt en kompetencestrategi. Det skyldes formentlig flere forhold. Dels har man i disse kommuner på et relativt tidligt tidspunkt (inden *Flere i arbejde* blev implementeret) valgt at afprøve brugen af andre aktører – så tidligt, at der ikke har været særlige eksterne krav om inddragelsen. Derfor har inddragelsen været baseret på et aktivt ønske fra kommunernes side – ikke på ændrede eksterne krav eller rammebetingelser. I forlængelse heraf har de seks udvalgte kommuners politiske overvejelser netop båret præg af en interesse i at drage erfaringer med nye tilgange, metoder og eksperter via de andre aktører.

I figuren nedenfor skitseres de væsentligste konsekvenser af disse strategiske idealtypiske modeller i forhold til, hvordan man vælger at inddrage andre aktører.

**Figur 1.2: Strategier bag inddragelsen af andre aktører (idealtyper)**

	<b>Ressourcestrategi</b>	<b>Kompetencestrategi</b>
<b>Rationale bag inddragelsen<sup>1</sup></b>	Primært aflastning	Primært specialisering
<b>Målgrupper</b>	Brede	Snævre
<b>Opgaver</b>	Enkelte/afgrænsede	Flere/sammenhængende
<b>Forløbenes varighed</b>	Typisk kortere	Typisk længere
<b>Forløbenes intensitet</b>	Typisk lavere	Typisk højere
<b>Betalingsmodellens fokus</b>	Minimere udgifterne; vægt på drift	Maksimere effekten; vægt på bonus
<b>Forudsætninger</b>	Aktør kan håndtere stort volumen og fleksibilitet	Specialiserede kompetencer til stede i markedet
<b>Samarbejdets fokus</b>	Kontrol; konkurrence	Udvikling; partnerskab

<sup>1</sup> Argumentet er her, at det primært er *målgruppespecialisering*, der er udgangspunktet. Imidlertid kan man også forestille sig en kompetencestrategi, der fokuserer på specialisering i særlige *redskaber*. I en sådan model bliver de sammenhænge, der illustreres i figuren, dog noget anderledes. Eksempelvis kan brede målgrupper kombineres med en stærk redskabsspecialisering, som fx i AF-Vestsjælland, hvor strategien i ét udbud er at benytte andre aktørers specialiserede kompetence i forhold til jobsøgning.

Udgangspunktet for de to modeller er forskellige *rationaler og forventninger til den værdi*, som andre aktører kan tilføre beskæftigelsesindsatsen. I et ressourcestrategisk perspektiv forventer man først og fremmest, at inddragelsen af andre aktører aflaster systemets arbejdsbyrde. I det kompetencestrategiske perspektiv er der til gengæld en grundlæggende forventning om, at inddragelsen af andre aktører vil give øget specialisering. Begge strategier kan principielt føre til højere jobeffekt, sat i forhold til omkostningerne. I den første strategi kan effekten øges ved, at det bliver muligt at gennemføre indsatsen for flest mulige til relativt lave omkostninger. I den anden strategi øges effekten gennem en mere skræddersyet indsats over for den enkelte målgruppe (hvilket forventes at give bedre resultater, men som også er mere omkostningskrævende).

Som det fremgår af figuren er *målgrupperne* grundlæggende forskellige. Når aflastning og fleksibilitet er i fokus (ressourcestrategien), er målgrupperne alt andet lige også bredere, da det giver større muligheder for – også med kort varsel – at udvide antallet af ledige, der lægges ud til andre aktører. Modsat er målgrupperne typisk snævre(re) i en kompetencestrategi, da man her lægger vægt på at sikre, at de andre aktører kan bidrage med noget kvalitativt nyt i forhold til specifikke målgrupper.

Hvad angår de udbudte *opgaver* er det i et ressourcestrategisk perspektiv nødvendigvis afgørende, at udlæggelsen til andre aktører ikke bliver for kompleks og krævende, og man vil derfor fortrinsvis lægge specifikke, veldefinerede opgaver ud til andre aktører. Modsat vil man i et kompetencestrategisk perspektiv lægge vægt på at sikre stor kontinuitet og koncentration i opgaverne og vil derfor typisk lægge flere, sammenhængende opgaver ud i et samlet forløb hos anden aktør.

I forlængelse af de udbudte opgaver varierer forløbenes *intensitet* og *varighed* også i de to modeller. Ressourcestrategien har ikke særlig fokus på eventuelle gevinster ved, at andre aktører bidrager med innovation og specialisering over for særlige målgrupper – og derfor er den tid, den enkelte ledige opholder sig ved anden aktør, mindre afgørende. Desuden kan en mere intensiv indsats være vanskeligere at styre. Til gengæld lægger den kompetencestrategiske model op til, at man inddrager andre aktører i forløb af længere varighed og højere intensitet. Dermed kan man sikre, at aktørerne har mulighed for at udnytte deres særlige kompetencer i forhold til målgruppen til at yde en målrettet og individuelt tilpasset indsats.

De to modeller vil dermed også adskille sig, hvad angår *betalingsmodellernes funktion*. I ressourcestrategien vil myndigheden alt andet lige søge at skabe så stor forudsigelighed og gennemsigtighed i indsatsen som muligt, via en relativt lav bonusandel og et tilsvarende højere driftstilskud. I kompetencestrategien har de andre aktører større handlefrihed, og derfor bør de særligt gode og specialiserede også belønnes for den ekstra indsats. I kompetencestrategien vil bonus udgøre et større element af betalingen.

Endelig adskiller modellerne sig i forhold til forudsætningerne for samarbejdet. I ressourcestrategien vil myndigheden have behov for, at aktørerne kan håndtere en relativt stor volumen og samtidig udvise fleksibilitet i de perioder, hvor myndighederne – fx grundet sæsonarbejde – ikke kan visitere så mange. I kompetencestrategien vil volumen generelt være mindre. Her forudsætter strategien til gengæld tilstedeværelsen af specialiserede kompetencer i markedet. Dette kan være en udfordring i mere tyndt befolkede områder.

### **Udfordringer i samarbejdet med anden aktør**

De to strategiske modeller har forskellige implikationer for, hvordan myndigheden i det hele taget opfatter og organiserer samarbejdet med andre aktører.

- I *ressourcestrategien* vil der være en tendens til fokus på kontrol. De andre aktører forventes ikke at bidrage med nye metoder eller tilgange i særlig høj grad – men derimod er fx stikprøvekontrol nødvendig for at sikre, at de gennemfører de aktiviteter, der er aftalt. Hvis det er de samme (brede) målgrupper, der læg-

ges ud til anden aktør, som også varetages i eget regi, kan der desuden være en tendens til at opfatte andre aktører som konkurrenter.

- I *kompetencestrategien* vil der være mindre fokus på kontrol og større fokus på at skabe rammer for udvikling og specialisering. Når snitfladen og arbejdsdelingen er mere tydelig mellem, hvad der er AF eller kommunens opgaver, og hvad der er de andre aktørers opgaver, vil samarbejdet i højere grad opfattes som et partnerskab.<sup>2</sup>

Hvad indebærer de to modeller fremadrettet for inddragelsen af andre aktører? Som nævnt ser man i dag elementer af begge modeller i de fleste regioner og udvalgte kommuner i denne erfaringsopsamling. Men måske er det også netop pointen: De myndigheder, som i høj grad blander de to modeller, og som dermed befinder sig i midten af kontinuumet mellem ressource- og kompetencestrategi, sætter sig selv i en vanskelig situation.

Således peger strategimodellerne efter vores opfattelse på flere principper for indsatsen fremover.

*For det første* peger modellerne på, at AF-regioner og kommuner må være sig sine strategiske overvejelser – og de deraf følgende valg og konsekvenser – bevidst. Uden en eksplicit stillingtagen til formålet og rationalet med inddragelsen af andre aktører vil det være særdeles vanskeligt at træffe de rigtige valg i implementeringen af indsatsen. Naturligvis skal rationalet ikke afvige grundlæggende fra de overordnede intentioner i *Fle- re i arbejde*.<sup>3</sup> Men inden for det regionale og lokale handlerum må rationalet gøres klart, og det må sikres at det er alment accepteret og ikke kun i toppen af organisationen.

*For det andet* må myndighederne – når det strategiske afsæt er valgt – tage konsekvenserne. Det indebærer, at man tænker konsistent og sammenhængende omkring målgrupper, opgavetyper, varighed og intensitet. Det indebærer, at man vælger betalingsmodeller, der understøtter intentionerne, og det indebærer, at man organiserer sig hensigtsmæssigt.

*For det tredje* må man i en fremadrettet indsats overveje, hvordan man sikrer, at de frontmedarbejdere, der samarbejder med andre aktører, kan se det samlede rationale og intentionen i inddragelsen. Hele beskæftigelsesmyndigheden må tage ejerskab for brugen af andre aktører – fra top til bund i organisationen.

Disse overvejelser er ikke mindst centrale i en situation, hvor beskæftigelsesindsatsen sammentænkes, og hvor statslige og kommunale ansvarsområder finder en ny form. I takt med at beskæftigelsessystemet ændrer karakter, må inddragelsen af andre aktører ske med et helt klart strategisk sigte. Lige så vel må de konsistente strategiske valg omsættes i en implementering baseret på enkelhed og aktiv understøttelse. Dette ud- dybes nedenfor.

---

<sup>2</sup> Dette har dog endnu ikke givet sig udslag i mere partnerskabsorienterede tilgange til udbud og samarbejde med andre aktører, med øget fokus på videnudveksling og kompetenceudvikling. Det skyldes formentlig, at man i "første generation" af udbuddene har ønsket at bero på gennemprøvede og mere traditionelle metoder for udbud. Det er muligt at kommende generationer i højere grad vil omfatte mere partnerskabsorienterede tilgange, måske særligt i de regioner/kommuner, der lægger meget stor vægt på kompetencestrategien.

<sup>3</sup> Det ville eksempelvis være tilfældet i ressourcestrategien i yderste konsekvens, da det er en målsætning, at andre aktører skal bidrage med nye metoder, og da indsatsen skal være individuelt tilrettelagt med afsæt i den enkeltes behov.

### 1.2.3 Enkelhed og understøttelse

Som nævnt indledningsvist er en aktiv beskæftigelsesindsats ikke nogen ligetil eller problemfri opgave. Inddragelsen af andre aktører forenkler ikke nødvendigvis billedet, men rummer samtidig nogle potentialer for en mere effektiv beskæftigelsesindsats via de kompetencer og erfaringer, andre aktører kan bibringe indsatsen.

Mange ting er, som nævnt, blevet prøvet af i forhold til inddragelsen af andre aktører, hvilket har givet nogle værdifulde erfaringer i de forskellige kommuner og regioner. På det *strategiske* niveau kan myndighederne gøre deres overvejelser og afsæt i indsatsen mere fokuserede og konsekvente. Udfordringen i fremtiden består tilsvarende i at lære af disse erfaringer og skabe rammerne for en så hensigtsmæssig og uproblematisk *implementering* som mulig. I den forbindelse peger erfaringsopsamlingen på to grundlæggende udfordringer, som i øjeblikket stiller sig hindrende i vejen for en effektiv og styrket beskæftigelsesindsats via inddragelse af andre aktører.

Den *første* udfordring vedrører *gennemsigtigheden* forbundet med inddragelsen af andre aktører, både inden for de enkelte regioner og kommuner og på tværs af de involverede myndigheder. Ud fra et overordnet perspektiv har inddragelsen af andre aktører i høj grad været præget af manglende gennemsigtighed. Erfaringsopsamlingen har fx vist, at der har været en del uklarheder i udbudsmaterialerne. Endvidere har inddragelsen været præget af stor kompleksitet inden for regionerne (fx i form af relativt kompliserede betalingsmodeller) og på tværs (fx i form af forskellige udbudsmaterialer, samarbejds- og betalingsmodeller). Den manglende gennemsigtighed kan i et vist omfang betragtes som børnesygdomme, som er opstået, fordi man fra regionernes og kommunernes side har ønsket at tilrettelægge indsatsen så godt som muligt uden at have så mange tidligere erfaringer at trække på.<sup>4</sup> Man kan altså i et vist omfang forvente, at gennemsigtigheden vil stige fremover.

Den *anden* udfordring relaterer sig til *styringen* af indsatsen. Dette afspejles klart i forhold til udfordringerne med at få sat et velfungerende samarbejde i værk, herunder et effektivt administrativt samarbejde, en smidig informationsudveksling og en klar og velfungerende arbejdsdeling mellem AF/kommunen og anden aktør.

Figuren nedenfor viser nogle af de væsentligste problemer, som erfaringsopsamlingen har identificeret med udgangspunkt i de to udfordringer, der er skitseret ovenfor. Figuren illustrerer endvidere, hvorvidt udfordringerne primært har rod i det regionale/lokale niveau eller i det nationale niveau.

**Figur 1.3: Hovedudfordringer i den fremtidige inddragelse af andre aktører**

	Regionalt/lokalt niveau	Nationalt niveau
<b>Gennemsigtighed</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Høj kompleksitet i udbudte opgaver.</li><li>• For komplekse og uigennemskuelige betalingsmodeller.</li><li>• For upræcis beskrivelse af udbudte opgaver, herunder uklarhed om metodefrihed/individuel tilpasning.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stor variation i terminologi i forhold til opgavetyper/målgrupper.</li><li>• Stor spredning i type af betalingsmodeller på tværs af regioner og kommuner.</li><li>• Aktører mangler forståelse af og klarhed over, hvad der er kvalitativt nyt i indsatsen, og hvad der konstituerer gode metoder.</li></ul>

<sup>4</sup> Regionerne har naturligvis stor erfaring med udbud, men sammenlignet med de vejlednings- og uddannelsesforløb, som tidligere har været udlagt, har inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, kombineret med resultataflønning, i høj grad betydet kvalitativt nye opgaver og nye samarbejdsformer for både AF, kommunerne og andre aktører, som man ikke tidligere har haft behov for at definere klart.

	Regionalt/lokalt niveau	Nationalt niveau
<b>Styring</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uklar og tung arbejdsdeling mellem AF og anden aktør, fx i forhold til jobplanudarbejdelse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingen fælles standard for effektmål og derfor ikke noget samlet overblik over aktørernes effektivitet</li> <li>Stor spredning i overvågningen af anden aktørs indsats</li> <li>Ingen fælles definition af effektbegrebet "varig beskæftigelse" og dermed stor spredning i administrativ praksis for bonusudbetaling.</li> <li>Store forskelle i regionernes administrative procedurer og arbejdsgange vis-a-vis andre aktører.</li> </ul>

Et hovedformål i tilrettelæggelsen af den fremtidige indsats må således være at reducere kompleksiteten/uklarheden og aktivt håndtere styringsopgaven.

På den baggrund peger erfaringerne til dato på, at den fremtidige inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen bør bygge på følgende to hovedprincipper: *Enkelhed* og *understøttelse*.

### **Enkelhed**

Hvad angår det første princip, enkelheden, tegner erfaringsopsamlingen et billede af, at en mere enkel inddragelse af andre aktører især kan bidrage til:

- At reducere administrationsomkostningerne og frigøre ressourcer til at styrke kvaliteten og effekten af den konkrete indsats.
- Øge gennemsigtigheden på tværs af regioner og sænke tværregionale aktørers transaktionsomkostninger og dermed fremme et mere effektivt marked.
- Klarere snitflader for arbejdsdelingen mellem myndigheder og andre aktører.

Figuren nedenfor viser nogle af de væsentligste anbefalinger, som erfaringsopsamlingen har identificeret med udgangspunkt i *enkelhed* som et hovedprincip for den fremtidige indsats. Figuren illustrerer endvidere, hvorvidt anbefalingerne primært bør initieres fra det regionale/lokale niveau eller det nationale niveau. Det skal nævnes, at Arbejdsmarkedsstyrelsen allerede nu er i gang med at udmønte nogle af anbefalingerne.

Da der er forskel på ydelserne på tværs af regionerne og kommunerne, og eftersom de forfølger forskellige strategier for inddragelsen af andre aktører, kan nogle anbefalinger være mere relevante for nogle regioner eller kommuner end andre.

**Figur 1.4: Enkelhed som hovedprincip for den fremtidige inddragelse af andre aktører – og konkrete indsatsområder**

Regionalt/lokalt niveau	Nationalt niveau
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>AF og kommunerne bør med henblik på at reducere udbudsmaterialets kompleksitet i fremtiden skabe klarhed og konsistens i strategien for inddragelse af andre aktører (ressource- vs. kompetencestrategi).</i></li> <li>• <i>AF og kommunerne bør i fremtiden udarbejde mere enkle betalingsmodeller. Erfaringsopsamlingen har vist, at mere komplicerede modeller ikke i særlig grad synes at fremme deres respektive mål. Samtidig skaber disse modeller både forståelsesmæssige problemer for andre aktører og store administrative byrder for andre aktører og opdragsgiver.</i></li> <li>• <i>Regionerne og kommunerne bør vægte en præcis opgavebeskrivelse i udbudsmaterialet, da det er afgørende for aktørernes korrekte forståelse af de udbudte opgaver. Aktørerne oplever ikke nogen modsætning mellem en præcis opgavebeskrivelse og deres egen medefrihed.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Arbejdsmarkedsstyrelsen bør i samarbejde med regionerne og kommunerne nå frem til en fælles og enkel conceptualisering for ydelser udbudt til andre aktører. Derved sikres større gennemsigthed af markedet på tværs.</i></li> <li>• <i>Styrelsen bør overveje at udvikle 3-4 betalingsmodeller med få parametre, som regionerne og kommunerne kan anvende i forbindelse med fremtidige udbud. En reduktion af antallet af betalingsmodeller vil bidrage til at reducere kompleksiteten på tværs af regionerne og gøre markedet mere overskueligt for anden aktør.</i></li> <li>• <i>Andre aktører bør opnå bedre forståelse af, hvad der konstituerer gode metoder i beskæftigelsesindsatsen. Styrelsen og andre aktørers brancheorganisation kan understøtte en læringsproces via øget videndeling og spredning af god praksis med afsæt i andre aktørers erfaringer.</i></li> </ul>

### Understøttelse

Med hensyn til det andet princip, understøttelse, skal vores anbefalinger ses i lyset af den måde, det nuværende og fremtidige danske beskæftigelsessystem er bygget op på. Både nu og efter strukturreformen er omdrejningspunktet for beskæftigelsesindsatsen primært decentral. Hovedansvaret for tilrettelæggelsen og dimensioneringen af indsatsen ligger således hos de regionale – og i fremtiden også lokale – beskæftigelsesråd. Det betyder samtidig, at indsatsen ikke kan detailstyres fra centralt hold. Arbejdsmarkedsstyrelsens rolle må i stedet være at understøtte regionerne, kommunerne og de lokale aktører så godt som muligt ved hjælp af konkrete støttesystemer og værktøjer, som kan bidrage til en så målrettet beskæftigelsesindsats som muligt. Udviklingen af støttesystemer vil især kunne bidrage til:

- En lettere og mere smidig administration
- Et bedre overblik over effekten af indsatsen gennem en automatisk generering af data og nøgletal for indsatsen
- At sikre, at det fortsat vil være attraktivt at være anden aktør.

Figuren nedenfor viser nogle af de væsentligste anbefalinger, som erfaringsopsamlingen har identificeret med udgangspunkt i *understøttelse* som et hovedprincip for den fremtidige indsats. Figuren illustrerer endvidere, hvorvidt anbefalingerne primært bør initieres fra det regionale/lokale niveau eller fra det nationale niveau.

**Figur 1.5: Understøttelse som hovedprincip for den fremtidige inddragelse af andre aktører – og konkrete indsatsområder**

Regionalt/lokalt niveau	Nationalt niveau
<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionerne bør lære af de erfaringer, der på tværs af regioner er gjort med hensyn til arbejdsdelingen omkring jobplaner. En hensigtsmæssig udlægning indebærer blandt andet, at hele opgaven udlægges fulgt af klare ramme for, hvad en jobplan skal indeholde, og at der primært foretages godkendelse af, hvorvidt planen efterlever lovgivningen og arbejdsmarkedets retningslinjer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbejdsmarkedsstyrelsen bør fastholde et frit valg for de ledige borgere blandt flere lige effektive aktører. Styrelsen bør i den forbindelse bidrage til at sikre, at regionerne har redskabet til – i form af en løbende effektmåling – på kvalificeret vis at vurdere aktørernes indbyrdes effektivitet.</li> <li>Styrelsen bør tage initiativ til et fælles monitoreringssystem med henblik på at sikre, at der ikke anvendes unødigt mange ressourcer på udvikling af ensartede monitoreringsværktøjer i regionerne. Regionernes erfaringer med monitorering kan med fordel opsamles og integreres i et fælles monitoreringssystem, der tænkes sammen med det nye målesystem, hvor relevant. Endvidere kunne der med fordel udvikles skabeloner for uanmeldte og evt. anmeldte besøg.</li> <li>Styrelsen bør overveje at udvikle 3-4 betalingsmodeller med få parametre, som regionerne og kommunerne kan anvende i forbindelse med fremtidige udbud. En reduktion af modeller vil muliggøre en skræddersyet it-understøttelse fra centralt hold, hvilket vil bidrage til at reducere andre aktørers samt kommunernes og regionernes administrationsomkostninger</li> <li>Styrelsen bør konkretisere, hvorledes regionernes myndighedsudøvelse i relation til udlægning af jobplaner til anden aktør skal forstås. I praksis forestiller vi os, at styrelsen præciserer, dels hvilket handlerum anden aktør skal gives, dels hvilke godkendelsesprocedurer regionerne skal bringe i anvendelse.</li> </ul>

## 2. Indledning

Denne rapport indeholder en national erfaringsopsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i den danske beskæftigelsesindsats. Analysen er udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen af Rambøll Management i perioden januar til august 2004.

Denne indledning belyser for det første den beskæftigelsespolitiske baggrund for erfaringsopsamlingen.

For det andet beskriver vi erfaringsopsamlingens formål og fokus, herunder hvordan analysen adskiller sig fra tidligere (regionale) analyser på området.

For det tredje redegør vi kort for erfaringsopsamlingens metode og datagrundlag.

Endelig præsenterer vi rapportens struktur.

### 2.1 Baggrund for erfaringsopsamlingen

Den øgede inddragelse af andre aktører i beskæftigelsespolitikken udspringer først og fremmest af regeringens reformpakke *Flere i arbejde*, hvor der ad forskellige veje skabes incitament til, at AF-regionerne og kommunerne i stigende grad benytter andre aktører.

Inddragelsen af andre aktører bygger ifølge *Flere i arbejde* især på følgende principper:

- *Fokus på arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger:* I lyset af reformens fokus på kvalitet og effekter og en målrettet indsats i forhold til at bringe den enkelte ledige tilbage i arbejde, skal udbud på beskæftigelsesområdet tage udgangspunkt i konkrete arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger.
- *Metodefrihed:* For at opnå gode resultater skal andre aktører have stor frihed til at tilrettelægge indsatsen og vælge de metoder, der bedst fremmer målet. Reformen lægger op til, at der skal være metode- og valgfrihed med hensyn til valg af aktiviteter.
- *Fokus på pris og effektivitet via resultatafhængig betaling:* Intentionerne med *Flere i arbejde* er, at konkurrence, markedsprøvning og dokumenterede effekter skal præge både aktiveringsindsatsen og jobformidlingen. Det skal belønnes, når de ledige kommer hurtigt i arbejde, og belønningen kan variere afhængig af målgruppens ressourcer. Hensigten er at øge alle involverede parter fokus på at skaffe så mange ledige i arbejde som muligt.
- *Inddragelse af et bredt spektrum af andre aktører:* Der er behov for et bredt spektrum af andre aktører til at løse de beskæftigelsespolitiske problemstillinger. Et af formålene med reformen er at nyttiggøre forskellige aktørers kompetencer og viden og understøtte metodefrihed og nytænkning i beskæftigelsesindsatsen.
- *Gennemsigtighed og lige konkurrence bl.a. via udbud:* Andre aktører skal bl.a. inddrages i beskæftigelsesindsatsen via udbud for at sikre en lige og fair konkurrence mellem alle interesserede aktører. Udbud skal sikre, at tilbudsgiverne behandles ens og give udbyderen et overblik over, hvilken kvalitet markedet kan levere og til hvilken pris.



- *Enkle samarbejdsformer:* Indfrielsen af reformens hensigt om en øget og succesfuld inddragelse af andre aktører hænger nøje sammen med de rammer, andre aktører mødes med – herunder administrative procedurer og formkrav. Det skal være så enkelt som muligt for andre aktører at bidrage til beskæftigelsesindsatsen.

Det er ikke mindst erfaringerne med disse temaer, der indgår i denne rapport. Nedenfor belyser vi nærmere analysens formål og fokus.

## 2.2 Erfaringsopsamlingens formål og fokus

Inddragelsen af andre aktører i AF-systemets og kommunernes beskæftigelsesindsats har foregået siden første halvår 2003, og en omfattende implementeringsproces er igangsat. Dette første år kan opfattes som en opstartsperiode, hvor der indhentes værdifulde erfaringer om såvel stærke som svage sider i den nye indsats. I en så kompleks proces, hvor der indgår mennesker, rettigheder, lovgivning, myndighedsudøvelse og et tæt samspil mellem en række forskellige aktører på regionalt og nationalt niveau, vil der uvægerligt opstå nogle børnesygdomme. Udfordringen netop nu er derfor at lære af erfaringerne – og at fange symptomer på eventuelle problemer så tidligt som muligt for dermed at kunne justere og målrette indsatsen, hvor det er nødvendigt.

Set lyset af at indsatsen først er igangsat for ganske nylig, kommer denne erfaringsopsamling på et forholdsvis tidligt tidspunkt. Det betyder på den ene side, at indsatsen, hvor nødvendigt, vil kunne justeres inden for en kort tidshorisont – men det indebærer på den anden side også, at erfaringerne endnu vil være meget foreløbige.

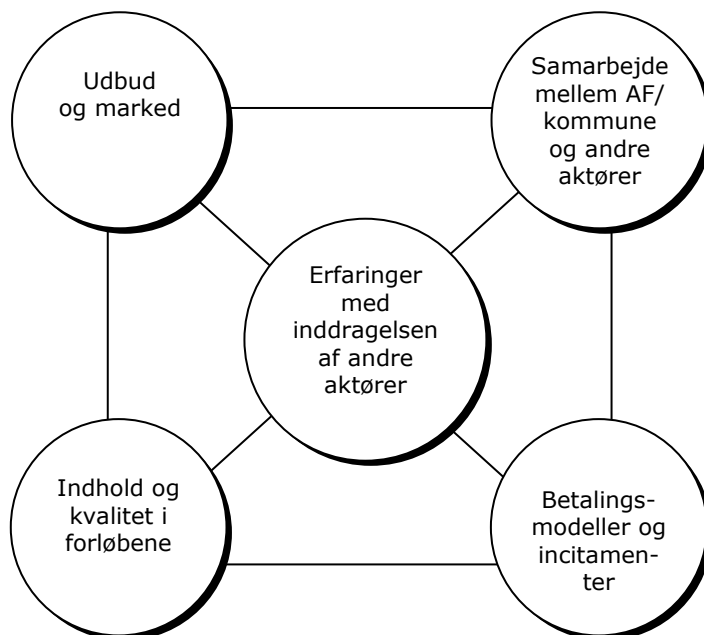
Erfaringsopsamlingen vedrørende inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen har på denne baggrund tre hovedformål:

1. Indsamle viden og gøre status for de foreløbige erfaringer med inddragelse af andre aktører og dermed at belyse, hvordan intentionerne i *Flere i arbejde* konkret er blevet udmøntet.
2. Inddrage de berørte parter synspunkter og indsamle positive og negative erfaringer hos myndigheder, andre aktører og ledige.
3. Præsentere input og ideer til tiltag, der kan understøtte og forbedre den fremtidige inddragelse af andre aktører i den nye beskæftigelsesindsats.

Erfaringsopsamlingen har således dels et kortlæggende sigte, dels et analyserende og fremadrettet sigte. Erfaringsopsamlingen er dermed *ikke* en evaluering i traditionel forstand. Der er snarere tale om en tematisk analyse.

Konkret er erfaringsopsamlingen fokuseret således, at den sætter fokus på fire hovedtemaer, som tilsammen sætter rammen for belysningen af inddragelsen af andre aktører. Temaerne fremgår af figuren nedenfor.

**Figur 2.1: Erfaringsopsamlingens temaer**



De fire temaer har dels fungeret som omdrejningspunkter for Rambøll Managements dataindsamling og analyse, dels danner de grundlag for denne rapportes struktur.

Hvert af de fire temaer belyser en række nøglespørgsmål. Spørgsmålene er defineret i dialog med Arbejdsmarkedsstyrelsen og undersøgelsens følgegruppe og har haft til formål at fokusere analysen og dens konklusioner.

Denne rapport er ikke den første, der beskæftiger sig med inddragelsen af andre aktører i den danske beskæftigelsesindsats. Der foreligger blandt andet i dag en række regionale delanalyser og evalueringer af de første erfaringer (herunder pilotprojekter) med inddragelsen af andre aktører.

Det er derfor hensigtsmæssigt at fremhæve denne erfaringsopsamlings særlige status, dvs. de områder, hvor analysen har haft til formål at bibringe ny viden. Man kan især pege på to områder:

- *Erfaringsopsamlingen er landsdækkende.* Analysen giver et samlet overblik over status for inddragelsen af andre aktører i Danmark som helhed og i de enkelte regioner og belyser forskelligheden på tværs. Det indebærer også, at erfaringsopsamlingens anbefalinger vil være af mere overordnet, principiel karakter end de anbefalinger, man typisk vil finde på regions- eller kommuneniveau.
- *Erfaringsopsamlingen inddrager erfaringerne i kommunerne.* Analysen omfatter kommunerne, og herved skabes overblik over status og erfaringerne vedrørende inddragelsen af andre aktører i såvel et mindre antal udvalgte kommuner som i landets øvrige kommuner. Det skal dog understreges, at inddragelsen af andre aktører i kommunerne endnu er i sin vorden. Eksempelvis har det ikke været praktisk muligt at gennemføre en samlet undersøgelse blandt deltagere i forløb hos de andre aktører i kommunalt regi. Derfor vil AF-perspektivet alt andet lige dominere analysen.

Erfaringsopsamlingen anvender desuden den eksisterende viden om andre aktører fra de regionale analyser og evalueringer, hvor relevant.

Endelig skal det nævnes, at erfaringsopsamlingen ikke inddrager den direkte beskæftigelseseffekt af andre aktørers indsats som et analysetema. Arbejdsmarkedsstyrelsen arbejder pt. på at udvikle et opfølgningssystem – herunder omkring effekt – i forhold til indsatsen hos andre aktører.

### 2.3 Erfaringsopsamlingens metode

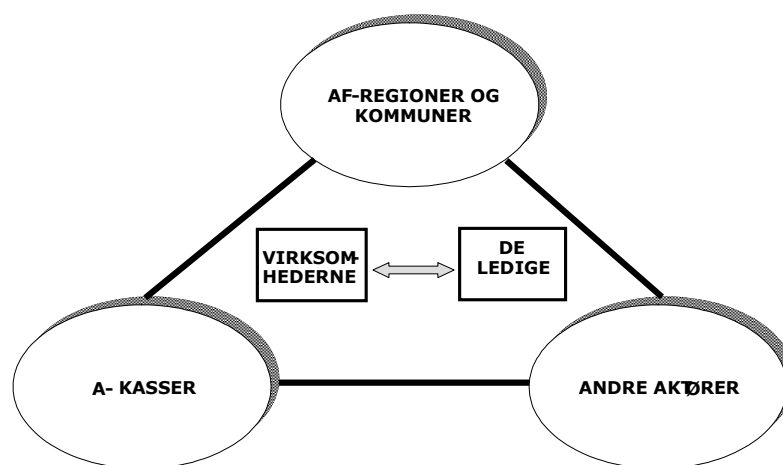
Erfaringsopsamlingen er baseret på et ganske stort antal datakilder og forskellige metoder, der tilsammen tilvejebringer et solidt grundlag for rapportens analyser, konklusioner og anbefalinger.

Erfaringsopsamlingen bygger i den forbindelse på en balance mellem kvantitative og kvalitative metoder og analyseværktøjer. Hver af metoderne inddrager viden fra en række forskellige interessenter, herunder:

- AF-regionerne og de regionale arbejdsmarkedsråd
- Kommunerne, herunder seks udvalgte kommuner
- De andre aktører
- A-kasserne
- Virksomhederne
- De ledige selv.

Figuren nedenfor illustrerer grafisk samspillet mellem disse forskellige aktører.

**Figur 2.2: Interessenter i erfaringsopsamlingen**



Figuren illustrerer, hvordan AF-regionerne/kommunerne, a-kasserne og de andre aktører indgår i et samspil, som grundlæggende drejer sig om at bringe de ledige og virksomhederne sammen i det bedst mulige match. Alle interessenter er derfor væsentlige at inddrage i erfaringsopsamlingen.

De anvendte metoder og datakilder går desuden på tværs af de forskellige hovedtemaer og bidrager derfor til at sikre, at temaernes hovedproblemstillinger belyses med baggrund i såvel kvantitative som kvalitative data.

Der indgår overordnet tre typer metoder i analysen: kvantitative metoder, kvalitative metoder samt et antal casestudier, som også kan betegnes som kvalitativ metode. Nedenfor belyses samspillet mellem metoder/datakilder og analysens fire temaer.

### Kvantitative datakilder

De kvantitative datakilder i erfaringsopsamlingen og deres bidrag til de enkelte analyse-temaer fremgår af tabellen nedenfor.

**Tabel 2.1: Kvantitative datakilder i erfaringsopsamlingen**

<b>Temaer</b>	Udbud og marked	Samspillet mellem AF/kommune og andre aktører	Indhold og kvalitet i forløbene	Betalingsmodeller og incitamenter
<b>Datakilder</b>				
<b>Kvantitativ metode</b>				
Survey blandt samtlige kommuner	√	√		√
Survey blandt 14 AF-regioner og seks udvalgte kommuner	√	√	(√)	√
Survey blandt samtlige andre aktører	√	√	√	√
Survey blandt 1289 deltagere hos andre aktører		(√)	√	
Survey blandt deltagere hos AF			√	

Ud over disse kilder inddrages også registerdata, typisk fra Arbejdsmarkedsstyrelsen og de enkelte AF-regioner.

### Kvalitative datakilder

Nedenfor fremgår de kvalitative metoder og datakilder samt deres samspil med analyse-temaerne.

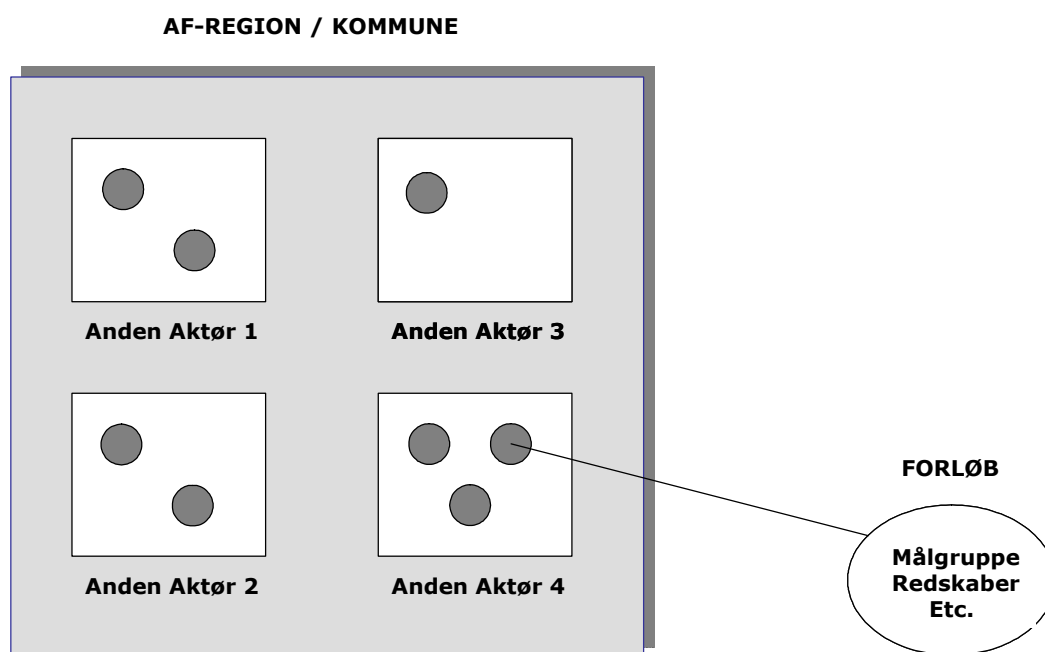
**Tabel 2.2: Kvalitative datakilder i erfaringsopsamlingen**

<b>Temaer</b>	Udbud og marked	Samspillet mellem AF/kommune og andre aktører	Indhold og kvalitet i forløbene	Betalingsmodeller og incitamenter
<b>Datakilder</b>				
<b>Kvalitativ metode</b>				
Litteraturstudie	√	√	√	√
Personlige interview med chefer fra AF og udvalgte kommuner	√	(√)		√
Tre gruppeinterview med regionale arbejdsmarkedsråd	√	(√)		√
Telefoninterview med potentielle andre aktører	√			
Tre gruppeinterview med a-kasser		√		

### Casestudier af enkelte forløb

Som supplement og perspektivering til de primære datakilder er der desuden gennemført i alt otte casestudier af konkrete forløb hos fem regioner og tre udvalgte kommuner. Figuren nedenfor illustrerer, hvordan casestudierne er tilrettelagt.

**Figur 2.3: Tilrettelæggelse af casestudier**



Figuren viser, at casestudierne er indlejret i en kontekst, som defineres af den AF-region eller kommune, der har gennemført udbuddet, og som det valgte forløb foregår i. Dernæst slår casen ned på en bestemt aktør (i dette tilfælde én af fire) og et konkret forløb hos den pågældende aktør (i eksemplet ét af tre). Denne tilgang gør det muligt at afdække de konkrete dynamikker omkring målgrupper og redskaber i et bestemt forløb samtidig med, at der tages højde for forløbets kontekst og rammebetingelser.

Casene er udvalgt med henblik på at afdække særligt illustrative forløb og situationer, herunder såvel stærke som mindre stærke elementer i den konkrete indsats.

Casestudierne anvendes derfor også på flere måder i erfaringsopsamlingen, herunder ved at:

- bidrage til at udpege årsagssammenhænge og forklaringer
- illustrere centrale pointer i analysen
- indgå som selvstændige caserapporter, der kan læses særskilt til inspiration og læring (findes i bilagsrapporten).

Datakilderne i casestudierne fremgår nedenfor.

**Tablet 2.3: Kvalitative datakilder i erfaringsopsamlingen**

<b>Temaer</b>	Udbud og marked	Samspillet mellem AF/kommune og andre aktører	Indhold og kvalitet i forløbene	Betalingsmodeller og incitamenter
<b>Datakilder</b>				
<b>Casestudier</b>				
• Observation			√	
• Interview med AF/kommune	√	√	√	√
• Interview med andre aktører	√	√	√	√
• Telefoninterview med deltagere		√	√	
• Telefoninterview med virksomheder		√	√	

De konkrete cases omfatter følgende regioner/kommuner og aktørtyper:

- AF-Storkøbenhavn (oplysningsforbund)
- AF-Nordjylland (privat konsulentfirma)
- AF-Storstrøm (konsortium mellem privat konsulentfirma og fagforbund)
- AF-Sønderjylland (selskab bestående af fagforeninger/a-kasse)
- AF-Vestsjælland (privat konsulentfirma)
- Hillerød Kommune (privat konsulentfirma)
- Silkeborg Kommune (samarbejde mellem to private konsulentfirmaer)
- Århus Kommune (privat konsulentfirma).

Som nævnt beskrives casene i detaljer i bilagsrapporten.

Se desuden bilagsrapporten for en yderligere uddybning af rapportens metodiske grundlag, herunder frafaldsstatistik i de større surveys mv.

## 2.4 Rapportens struktur

Rapporten er struktureret omkring analysens fire hovedtemaer.

Kapitel 3 belyser udbudsprocessen i AF/kommunerne og markedet af andre aktører.

Kapitel 4 analyserer betalingsmodeller og incitamenter.

Kapitel 5 omfatter en analyse af samspillet mellem AF/kommunen og de andre aktører.

I kapitel 6 belyser vi indholdet og kvaliteten af forløbene, blandt andet med afsæt i de lediges egne vurderinger.

Som appendix er vedlagt en liste over anvendt litteratur (rapporter mv.).

Ud over denne hovedrapport er der desuden udarbejdet en bilagssamling. Den indeholder yderligere uddybning af undersøgelsens metode, casebeskrivelser fra de otte cases samt resultaterne fra surveyen blandt deltagere hos AF.



### 3. Udbud og marked

I dette kapitel analyserer vi udbudsprocessen i AF-regionerne og de udvalgte kommuner, herunder de erfaringer som regionerne og kommunerne har gjort sig med inddragelsen af andre aktører på baggrund af udbud samt aktørernes vurdering af udbudsprocessen i AF-regionerne. Afslutningsvis opsummeres de øvrige kommuners erfaringer med inddragelsen af andre aktører.

#### 3.1 Indledning

Ifølge aftalen om *Flere i arbejde* (FIA) kan AF og kommunerne indgå aftaler med andre aktører om varetagelse af beskæftigelsesopgaver. Hvis aftalerne udbydes, skal det ske i overensstemmelse med de gældende udbudsregler. AF kan alene ved udbud lægge kontaktforløbet mv. ud til andre aktører.

På den baggrund har samtlige AF-regioner og fire<sup>5</sup> udvalgte kommuner gennemført et eller flere udbud af forløb for ledige i løbet af perioden fra 1. januar 2003 til 31. marts 2004. Dette kapitels formål er at samle op på de gode og dårlige erfaringer, som regionerne og kommunerne har gjort sig igennem de mange gennemførte udbud, og på baggrund af disse erfaringer opstille relevante anbefalinger til fremtidige udbudsprocesser.

##### 3.1.1 Nøglespørgsmål

I forhold til selve udbudsprocessen er der defineret følgende nøglespørgsmål, som besvares i de enkelte afsnit af dette kapitel:

###### *Strategi og indhold i udbuddene*

- Hvilket arbejdsmarkedspolitisk rationale ligger bag udbuddene? Herunder, på hvilke områder (opgaver, målgrupper, aftaleformer, samarbejdsformer) inddrages andre aktører?

###### *Organisering og styring af udbuddene*

- Hvordan organiseres inddragelsen af andre aktører hensigtsmæssigt hos myndighederne?
- Hvad er erfaringerne i relation til at sikre gennemsigtige og administrativt enkle udbud?

###### *Markedsdannelsen*

- Hvordan er aktørsammensætningen, og er der etableret et marked for denne type ydelser?

###### *Kommunernes erfaringer*

- Hvad er status for kommunernes erfaringer med inddragelsen af andre aktører?

##### 3.1.2 Kapitlets struktur

Kapitel 3 er opdelt i seks afsnit. I *første* afsnit skitseres de væsentligste beskæftigelsespolitiske rammer, de regionale strategiske overvejelser omkring udbudsprocessen samt valg af opgaver og målgrupper, der lægges ud til andre aktører.

---

<sup>5</sup> Hillerød Kommune, Assens Kommune, Århus Kommune og Silkeborg Kommune. Udbuddet i Silkeborg blev dog efterfølgende annulleret. Af de to resterende udvalgte kommuner har Odense Kommune gennemført udbud i 2. kvartal af 2004, mens Korsør Kommune har inddraget andre aktører uden brug af udbud.



I *andet* afsnit beskrives den videre udbudsproces i AF-regionerne med særlig fokus på den interne organisering af udbudsprocessen og udarbejdelsen af udbudsmaterialet, dernæst aktørernes vurdering af udbuddene og udbudsmaterialerne og til sidst en opsummering af de vigtigste forventede fremtidige justeringer i udbudsprocessen.

I det *tredje* afsnit beskrives markedet for andre aktører, herunder interessen for udbuddene blandt andre aktører, de valgte aktører og omfang af rammeaftaler og delaftaler.

I kapitlets *fjerde* afsnit opsummeres de øvrige kommuners erfaringer med inddragelsen af andre aktører på baggrund af en survey blandt samtlige danske kommuner.

Efterfølgende opsummeres de overordnede linjer fra de fire tidligere afsnit, særligt set i relation til de fem nøglespørgsmål i delkonklusionen, og i sjette og sidste afsnit præsenteres Rambøll Managements anbefalinger vedrørende fremtidige udbud til andre aktører.

I figuren nedenfor illustreres hovedelementerne i afsnittene om udbudsprocessen i AF-regionerne og de udvalgte kommuner, hvilket samtidig er den overordnede struktur for dette kapitel.

**Figur 3.1: Struktur for udbud i AF-regionerne/kommunerne**



### 3.2 Strategiske overvejelser bag udbuddene

I dette afsnit beskrives de bagvedliggende strategiske overvejelser bag udbuddene i AF-regionerne og de udvalgte kommuner. Først beskrives de overordnede beskæftigelsespolitiske rammer for inddragelsen af andre aktører, som de blev udstukket med FIA.

AF-regionernes og kommunernes strategiske overvejelser omkring inddragelsen af andre aktører beskrives efterfølgende.

Til sidst beskrives de udbudte opgaver og målgrupper for forløb i såvel AF-regioner som kommuner, da valget af opgaver og målgrupper i høj grad skal ses i forlængelse af såvel de regionale som de kommunale strategiske overvejelser.

Da de strategiske overvejelser i AF-regionerne og kommunerne grundlæggende er forskellige, behandles de to myndigheder hver for sig. De udbudte opgaver og målgrupper varierer ligeledes meget i AF-regioner og udvalgte kommuner, så også her er gennemgangen af de to myndigheder adskilt.

Sammenhængen i dette afsnit belyses i figuren nedenfor.

**Figur 3.2: De strategiske overvejelser bag udbuddene**



Figuren illustrerer, hvordan de beskæftigelsespolitiske rammebetingelser har påvirket de regionale og kommunale overvejelser omkring inddragelsen af andre aktører, hvilket i næste skridt har haft betydning for, hvilke opgaver og målgrupper man har valgt at udbyde til andre aktører.

### 3.2.1 De beskæftigelsespolitiske rammer

I regeringens beskæftigelsespolitiske initiativ *Flere i Arbejde* (FIA) blev der opstillet en række nye kriterier, dels for AF's og kommunernes kontakt til de ledige, dels for inddragelsen af andre aktører:

- Alle ledige omfattes af et "individuelt tilpasset kontaktførelsesforløb", hvor der minimum hver tredje måned i ledighedsperioden er personlig kontakt til den ledige. Kontakten skal være hyppigere, hvis der er risiko for langtidsledighed, eller hvis der er tale om ledige inden for flaskehalsområder.
- For de arbejdsmarkedsparede ledige er udgangspunktet for kontaktførelsesforløbet i det første ledighedsår primært jobsøgning og formidling.
- Der gives mulighed for, at andre aktører kan inddrages i kontakt- og formidlingsarbejdet.
- Samtidig blev de eksisterende centrale regler for inddragelse af andre aktører ophævet, og der ville ikke blive fastsat nye centrale rammer for varighed, indhold og pris ved inddragelse af andre aktører.
- Der skulle fremover opstilles mål for omfang af inddragelsen af andre aktører i såvel kommuner som AF-regioner. Kommunerne fik selv ansvar for at opstille målene, mens AF-regionerne fremover skulle indgå aftaler om måltal for inddragelsen af andre aktører i forbindelse med de årlige kontraktforhandlinger.
- Inddragelsen af andre aktører forventedes primært at finde sted ved gennemførelse af udbud, efter de gældende udbudsbestemmelser.
- Der blev ikke afsat en selvstændig økonomisk ramme til betaling af andre aktører. Det forventedes således, at kommuner og AF-regioner skulle finansiere en øget inddragelse af andre aktører inden for de eksisterende økonomiske rammer.

I AF-regionerne havde man også tidligere inddraget private aktører i forbindelse med køb af aktiveringstilbud og vejledningsforløb. Det nye i FIA er primært, at andre aktører fremover også kan inddrages i de nyetablerede kontaktførelsesforløb og i selve formidlingsarbejdet. Samtidig bliver der nu opstillet måltal for regionernes inddragelse af andre aktører i forbindelse med kontraktforhandlingerne mellem AMS og de enkelte AF-regioner. Det har således været AF-regionernes opgave at implementere en politisk vedtaget prioritering om en øget inddragelse af andre aktører. Til gengæld har AF-regionerne fået meget frie rammer til selv at specificere, hvilke opgaver man ønsker at lade andre aktører varetage, hvilke grupper af ledige man ønsker at lægge ud til andre aktører, og hvor lang en periode de ledige overdrages til andre aktører.

De enkelte AF-regioner og kommuner har derfor haft vide rammer til at organisere inddragelsen af andre aktører, som man selv måtte ønske – så længe dette kunne lade sig gøre inden for de eksisterende økonomiske rammer.

### 3.2.2 Regionernes og kommunernes strategiske overvejelser

#### *Strategiske overvejelser i AF-regionerne*

De personlige interview med chefer i samtlige AF-regioner viser, at de bredt udstukne retningslinjer fra centralt hold har betydet, at der ligger meget forskellige overvejelser til grund for inddragelsen af andre aktører. I det følgende beskrives de mest udbredte ledelsesmæssige overvejelser omkring inddragelsen af andre aktører i AF-regionerne, som de er blevet fastlagt efter drøftelse med de regionale arbejdsmarkedsråd.

Overordnet er der flere af de interviewede AF-chefer, der bemærker, at inddragelsen af andre aktører i sig selv ikke er nyt i AF-systemet, da de allerede i høj grad har været inddraget i forbindelse med aktiveringsindsatsen. Det nye er, som en regionschef bemærker, "at det er AF's kerneopgaver, der kommer ud til andre aktører nu".

Man kan sondre mellem fire forskellige strategiske rationaler i regionerne:

1. Aflastning (set i lyset af de nye krav i FIA)
2. Fleksibilitet
3. Innovation
4. Specialisering.

#### *1) Aflastning af AF-systemet (set i lyset af de nye krav i FIA)*

En vigtig fælles baggrundsfaktor for inddragelsen af andre aktører har været de øgede krav til den løbende kontakt med de ledige, som var et resultat af FIA og *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*<sup>6</sup>. Kravet om en øget inddragelse af andre aktører opleves i AF-regionerne som tæt forbundet med de nye og større krav til AF's løbende kontakt med de ledige. Det gælder særligt kravet om et individuelt kontaktføreløb, hvor der som minimum skal afholdes individuelle samtaler hver tredje måned under hele ledighedsforløbet, samt kravet om, at de lediges registreringer af formidlingsrelevante oplysninger i Beskæftigelsesministeriets job- og CV-bank efterfølges af en samtale med den ledige senest en måned efter tilmeldingen.

Disse nye krav til en løbende kontakt med de ledige medførte en væsentlig større arbejdsbyrde for AF-regionerne. Det har derfor været en vigtig del af overvejelserne omkring inddragelsen af andre aktører i alle AF-regioner, at man havde behov for at lægge nogle konkrete arbejdsopgaver ud, da man ganske simpelt ikke havde tilstrækkelige ressourcer i AF-organisationen til at løfte de mange nye arbejdsopgaver. Denne baggrundsfaktor kan betegnes som "aflastning af AF-systemet".

#### *2) Fleksibilitet*

En anden overvejelse, som delvis ligger i forlængelse af den ovennævnte, og som går igen i flere regioner, er, at inddragelsen af andre aktører giver adgang til en højere grad af fleksibilitet i AF-organisationen – da man igennem rammeaftaler med andre aktører kan sikre sig, at man kan udvide og indskrænke indsatsen efter behov, eksempelvis hvis der i en periode er færre ledige inden for bestemte målgrupper.

I disse AF-regioner har man ofte valgt at indgå forholdsvis mange rammeaftaler, så man dermed sikrer en stor grad af fleksibilitet i forhold til at kunne indgå delaftaler med aktørerne, når der er behov for det.

Desuden har disse regioner ofte valgt relativt brede målgruppedefinitioner, da det også giver større fleksibilitet i forhold til at kunne sende større grupper af ledige videre til andre aktører. En chef beskriver det således: "Jeg synes på mange måder, at den giver os noget spillerum i dagligdagen. Vi kan altid beslutte at inddrage andre aktører til at løse et bestemt problem, uden at vi er nødt til at lave en ny udbudsproces."

---

<sup>6</sup> Lov nr. 419 af 10. juni 2003.

### Caseboks 3.1: Tilpasning og optimering gennem fleksibilitet

I forbindelse med udbuddet var det vigtigt for regionen at få lavet det meget fleksibelt. Rådet ønskede ikke en afgrænset målgruppeopdeling og lagde vægt på, at alle aktørerne skulle kunne varetage alle typer af ledige. Dette skulle sikre størst mulig fleksibilitet, og at man havde gode tilpasningsmuligheder, hvilket man anså for vigtigt, da det var nyt for regionen at udlægge denne type opgaver. Med hensyn til udlægningstidspunkt, varigheden af udlægningen samt forløbstyper opererer regionen med forskellige varianter – ifølge arbejdsmarkedschefen kører man *”en del forsøg for at se, hvad der virker”*. Regionen har altså haft en lidt eksperimenterende tilgang for at afdække, hvilken strategi der er mest hensigtsmæssig.

Eksempel fra casen i AF-Storkøbenhavn

#### 3) Innovation

Flere regionschefer nævner desuden, at man har bygget inddragelsen op omkring en strategisk forventning om, at andre aktører kunne bidrage med nye vinkler på formidling og vejledning, og således kunne medvirke til innovation, der også kan anvendes i AF-systemet.

I nogle AF-regioner benævnes dette som et *”positiv konkurrenceelement”*, hvor inddragelsen af andre aktører skal være med til at forbedre også AF’s indsats igennem positiv konkurrence, hvilket casen nedenfor er et eksempel på.

### Caseboks 3.2: Forbedret indsats gennem konkurrence

Hillerød Kommune udarbejdede i 2001 en ny arbejdsmarkedspolitik. I den forbindelse blev kommunens egen formidlingsafdeling skilt ud i en selvstændig enhed, og man begyndte at måle enhedens resultater i form af etablering af nye jobs. Enhedens resultater var positive, men man havde ikke mulighed for at sammenligne med tidligere resultater – eller resultater fra andre enheder.

På den baggrund valgte man i 2003 at inddrage en privat aktør, der skulle arbejde sideløbende med kommunens egen beskæftigelsesenhed. På den måde ville man kunne sammenligne de to enheders resultater og metoder. Igennem positiv konkurrence ønskede man at styrke metodeudviklingen og forbedre effekten af den kommunale jobformidling.

Eksempel fra casen i Hillerød Kommune

#### 4) Specialisering

Med FIA blev der også lagt op til, at inddragelsen af andre aktører skulle bidrage med specialiseret viden i forhold til forskellige grupper af ledige ved, at aktørerne ville have forskellige kernekompetencer i forhold til de enkelte målgrupper.

I mange AF-regioner har man i forlængelse af dette valgt at inddrage andre aktører i forhold til specifikke målgrupper, som AF selv har haft svært ved at få tilbage i beskæftigelse. Her har man haft en forventning om, at en større grad af målgrupp-specialisering hos de andre aktører vil kunne medvirke til bedre resultater i form af flere *”tunge”* ledige, der hurtigere kommer i beskæftigelse.

I regioner, hvor specialiseringen har fået denne form, er inddragelsen af andre aktører derfor oftest koncentreret omkring en særlig indsats over for de ledige, hvor AF-regionens egen indsats er kommet til kort, eller hvor regionen ikke vurderer, at den pågældende indsats er en kernekompetence.

### Caseboks 3.3: Eksempel på udlægning af den løbende kontakt med de ledige

I AF-Storstrøm valgte man at genoverveje AF's rolle i fremtiden og inddrage hele organisationen i diskussionerne omkring AF's fremtidige kerneydelser. På dette grundlag besluttede man, at opfølgning og vejledning af de ledige fremover skulle varetages af andre aktører, mens AF skulle fastholde koordineringen af den regionale arbejdsmarkedsindsats, tilvejebringelse af brugerfaciliteter med tilhørende vejledning for jobsøgende (jobcentre) samt jobformidlingen.

Inddragelsen af andre aktører bygger derfor også på, at andre aktører fuldt og helt overtager ansvaret for at udarbejde jobplaner og tilvejebringe tilbud i forbindelse hermed. For fremtiden skal AF således kun undtagelsesvis udarbejde jobplaner.

Eksempel fra casen i AF-Storstrøm

#### *Strategiske overvejelser i de udvalgte kommuner*

Selvom de beskæftigelsespolitiske rammer i princippet har været de samme for kommunerne som for AF-regionerne, er der en væsentlig forskel i og med, at de seks udvalgte kommuners inddragelse af andre aktører i højere grad er sket på *frivillig basis* og i flere tilfælde blev sat i gang før FIA. I dag har dog også kommunerne pligt til at opstille måltal for inddragelsen af andre aktører.

Inddragelsen af andre aktører i de seks udvalgte kommuner har derfor i højere grad haft karakter af en internt drevet proces, hvor kommunens forventninger om positive gevinster ved inddragelsen af andre aktører har været en væsentlig drivkraft bag beslutningen om at udlægge aktiviteter til andre aktører.

### Caseboks 3.4: Politisk prioritering og ønske om nytænkning

Inddragelsen af andre aktører var i Silkeborg Kommune et udslag af en politisk beslutning, som bl.a. udsprang af initiativet "Silkeborg i Konkurrence", hvor aktiveringsområdet blev udvalgt som et kerneområde. Som begrundelse for inddragelsen af andre aktører peges dels på ideologiske aspekter vedr. privatisering, dels på at inddragelsen af andre aktører var begrundet i ønsket om større effektivitet samt øget innovation på området.

Eksempel fra casen i Silkeborg Kommune

Derudover nævner de udvalgte kommuner mange af de samme overvejelser omkring inddragelsen af andre aktører, som AF-regionerne. I Hillerød Kommune håber man eksempelvis at opnå en større beskæftigelseseffekt igennem *positiv konkurrence* mellem den kommunale formidlingsenhed og anden aktør, der sideløbende driver formidlingsenhed. I Århus Kommune ønsker man ligeledes at opnå en større beskæftigelseseffekt, men her bygger man forventningen om øget effekt på, at man ønsker at inddrage aktører *med specialviden* om den udvalgte målgruppe.

#### 3.2.3 *Strategiske overvejelser hos de regionale arbejdsmarkedsråd vedrørende inddragelsen af andre aktører*

Rambøll Management har gennemført gruppeinterview med det regionale arbejdsmarkedsråd i tre af landets regioner, AF-Vestsjælland, AF-Storkøbenhavn og AF-Viborg, for at få indblik i, hvilken rolle rådene har spillet for udbuddene og de bagvedliggende strategiske overvejelser. Disse tre regioner er udvalgt som eksempler, fordi der er tale om regioner med tre forholdsvis forskelligartede strategier for inddragelsen af andre aktører.

rer<sup>7</sup>. Interviewene med arbejdsmarkedsrådene illustrerer, at der er stor forskel fra region til region på, hvilken indflydelse rådet har haft på strategien for inddragelsen af andre aktører.

I AF-Vestsjælland har rådets rolle primært været at godkende den strategi, som sekretariatet havde udviklet for det nye udbud. I praksis blev det således ikke prioriteret at lægge så megen vægt på de bagvedliggende politiske diskussioner om problematikken. Fokus var i højere grad på, hvordan inddragelsen af andre aktører kunne indgå som en ressource i regionen, givet de nye opgaver inden for rammerne af FIA.

Rådet i Vestsjælland vurderer efterfølgende, at det måske ville have været hensigtsmæssigt at identificere mere veldefinerede målgrupper og at lægge en mere omfattende indsats over til aktøren. Man har således i nogen grad savnet en klarere arbejdsmarkedspolitisk begrundelse for, hvorfor netop de udvalgte grupper og opgaver skulle udlægges til aktørerne – bl.a. nævnes det, at det ville være oplagt at anvende aktøren der, hvor AF har sine svage sider.

Rådet i Viborg deler opfattelsen af, at aktørerne skal anvendes på særligt udvalgte områder, som kan supplere AF's indsats (dvs. en specialiseringstilgang). I Viborg har det primært været arbejdsmarkedsrådet, som har været ansvarlig for de strategiske overvejelser bag det nye udbud, og her er der udpeget fire veldefinerede målgrupper, som AF erfaringsmæssigt har haft mere begrænset succes med. Det er dermed på baggrund af rådets prioriteringer, at man i Viborg kun udlægger en meget begrænset andel af de ledige til andre aktører. Rådet anså det her for mest hensigtsmæssigt at gennemføre en indledende vurdering af aktørernes resultater, før de overdrages ansvaret for et større antal ledige.

Også i København har det regionale arbejdsmarkedsråd spillet en væsentlig rolle for udbuddets udformning. Som beskrevet i caseboks 3.1, havde rådet i denne region et ønske om, at man lavede et meget fleksibelt udbud, fordi der var tale om en udlægning af nye opgaver, og det derfor var ønskeligt, at man havde mulighed for løbende tilpasning. Ligeledes ønskede man at have mulighed for at benchmarke aktørernes indsats.

Efterhånden som regionen kender aktørernes styrker og svagheder på det nye område bedre, er man dog gået over til en mere specialiseret brug af aktørerne, og rådet ønsker også at stramme op på AF's muligheder for at styre og kontrollere kvaliteten af aktørernes indsats. Det var ligeledes på rådets initiativ, at den første kontakt til den ledige blev beholdt i AF-regi, fordi man ønskede at bevare AF's mulighed for styring af indsatsen.

Det fremgår således af de tre gruppeinterview med rådene, at der har været anvendt forskellige strategier, og rådene har været inddraget i forskellige grader i forhold til udbuddene.

---

<sup>7</sup> Således har AF-Vestsjælland valgt at udlægge en meget stor andel (70 %) af de ledige borgere til forløb hos anden aktør, mens den udlagte andel i AF Viborg er helt nede på 10 %. Ligeledes er der store forskelle mht. udlægningstidspunkt, varighed af udlægningen og målgruppernes grad af specialisering. AF-Vestsjælland arbejder med et meget bredt udbud med store generelle målgrupper, og aktøren får ansvar for en relativ snæver andel af opgaverne i en begrænset periode. Viborg arbejder derimod med meget veldefinerede målgrupper og har – på linje med AF-Storkøbenhavn – valgt at lægge en mere omfattende mængde opgaver ud til aktørerne.

### **Boks 3.1: Øvrige erfaringer med RAR's rolle**

Interviewene med AF-cheferne har peget på en række af de øvrige regionale arbejdsmarkedsråds (RAR) erfaringer med udbuddene og inddragelsen af andre aktører: I Ribe har rådet haft en afgørende indflydelse på udformningen af udbuddet af indsatsen til andre aktører. Man har hverken her, i Århus eller Viborg oplevet, at der har været politiske uoverensstemmelser omkring problematikken. Roskilde har i større grad oplevet politisk uenighed, og rådet har da også haft en mere forsigtig tilgang til inddragelsen af andre aktører. Ligesom i Viborg ønskede man i Roskilde at afprøve aktørernes evne til at skabe resultater, før man kastede sig ud i en mere intensiv brug af dem. Denne "forsigtige" tilgang var også det fynske arbejdsmarkedsråds strategi. I Frederiksborg var rådets primære prioritet, at det blev muligt for AF at lave en direkte sammenligning mellem AF's og aktørens indsats. Derfor kunne man i starten ikke efterleve reformens intentioner om frit aktørvalg for de ledige. I AF-Storstrøm er det arbejdsgiversiden i rådet, som har sørget for regionens arbejdsdeling mht. virksomhedskontakten. Ønsket var her, at det primært var AF, som skulle stå for kontakten til virksomhederne.

#### *3.2.4 De udbudte opgaver*

##### *De udbudte opgaver i AF-regionerne*

I forlængelse af de politiske rammer og regionale strategiske overvejelser omkring inddragelsen af andre aktører har de fjorten AF-regioner valgt at lægge meget forskellige opgaver ud til andre aktører. En fællesnævner er dog, at man i samtlige AF-regioner har valgt at inddrage andre aktører i forbindelse med én eller flere af de nye opgaver, som blev pålagt AF-regionerne i forbindelse med FIA.

Samtlige regioner har således valgt at inddrage andre aktører i forbindelse med varetagelsen af de nye kontaktforløb. Som oftest er denne opgave blevet kombineret med andre opgaver, eksempelvis CV-samtale, udarbejdelse af jobplan og/eller jobrettede aktiviteter for de ledige, eksempelvis jobklubber.

Det er således ikke kun meget forskelligt, hvilke opgaver de enkelte AF-regioner har valgt at udbyde til andre aktører, men også hvilke opgaver de har valgt at kombinere i de enkelte forløb. Desuden benævner AF-regionerne også forløbene forskelligt, således at forløb i to regioner reelt omfatter stort set de samme opgaver, men betegnes forskelligt. Omvendt ses der også eksempler på, at forløbene betegnes ens, eksempelvis "individuelt sammenhængende forløb", mens de indholdsmæssige krav til forløbene alligevel er meget forskellige. Tabellen nedenfor er således Rambøll Managements typologisering af de udbudte opgaver i de enkelte AF-regioner, etableret på baggrund af en systematisk gennemgang af regionernes udbudsmateriale.

**Tabel 3.1: Udbudte opgaver i de 14 AF-regioner (Litteraturstudie)**

	AF-Storkøbenhavn	AF-Frederiksborg	AF-Roskilde	AF-Vestsjælland	AF-Storstrøm	AF-Bornholm	AF-Fyn	AF-Sønderjylland	AF-Ribe	AF-Vejle	AF-Ringkøbing	AF-Århus	AF-Viborg	AF-Nordjylland	I alt
CV-samtale		✓	✓	✓	✓		✓			✓				✓	7
Minimumskontaktforløb	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	13
Intensivt kontaktforløb	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓					8
Udarbejdelse af jobplan			✓		✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	9
Tilvejebringelse af aktive tilbud			✓	✓	✓										3
Andre aktiviteter	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓	✓	11
Tilkøbsdelsler	✓										✓	✓	✓	✓	5

Benævnelserne i tabellen ovenfor dækker over følgende opgaver:

*CV-samtalen* er den obligatoriske samtale med alle ledige, som AF-regionerne har pligt til at gennemføre senest efter én måneds ledighed.

*Minimumskontaktforløb* dækker over det lovmæssige krav om kontakt til alle ledige minimum hver tredje måned. I de regioner, der har inddraget andre aktører i varetagelsen af denne opgave, er der således specificeret et krav til andre aktører om at overholde dette minimumskrav. I de fleste tilfælde er der dog også specificeret andre aktiviteter, som anden aktør også skal varetage – dette er der sat kryds ved under "Andre aktiviteter".

*Intensivt kontaktforløb* dækker over de kontaktforløb, hvor der er krav til andre aktører om *hyppigere kontakt end hver tredje måned*. Her er således tale om grupper af ledige, som vurderes at have en særlig høj risiko for langtidsledighed eller ledige med tilknytning til beskæftigelsesområder, hvor der er flaskehalse. Det er dog her forudsat, at minimumskontaktforløbet overholdes.

*Udarbejdelse af jobplan* omhandler en indholdsmæssig udarbejdelse af en jobplan, som oftest ved overgang til 2. ledighedsperiode. Jobplanen skal efterfølgende kun godkendes hos AF-regionen. Mere uformelle udkast til handlingsplaner er således ikke inkluderet her. Som det fremgår, har ni af de 14 regioner valgt at udlægge jobplanudarbejdelsen til andre aktører. Dette begrundes mange af regionerne med, at det er mest meningsfuldt, at jobplanen udarbejdes af den samme instans, som varetager kontakten til de ledige. Det kan nemt både blive ressourcemæssigt krævende for AF og forvirrende for den ledige, hvis AF skal lave jobplanen uden at have kendskabet til den lediges historik og udvikling op til tidspunktet for jobplanens udarbejdelse.



De regioner, som har valgt at beholde jobplanudarbejdelsen i AF-regi, begrundet det typisk med, at dette ikke er et område, som anden aktør er særligt kvalificeret til at varetage, hvorimod AF har stor erfaring med det, jf. caseboksen nedenfor.

### **Caseboks 3.5: Jobplaner som AF's kerneområde**

Det var en grundlæggende overvejelse bag AF-Vestsjællands udbud, at man ønskede at udnytte andre aktørers kompetencer, som man havde gode erfaringer med, særligt inden for jobsøgningsområdet. Aktørernes indsats er således fokuseret omkring jobsøgningselementet, som AF mener, at aktørerne er bedst til. Omvendt mener AF, at deres egne kernekompetencer er jobplaner og aktivering, hvorfor disse opgaver ikke er lagt ud til aktørerne. Dog lader man aktøren bidrage med et indholdsmæssigt *udkast* til jobplanen.

Eksempel fra casen i AF-Vestsjælland

*Tilvejebringelse af aktive tilbud* i forbindelse med jobplaner drejer sig om, at regionen har givet anden aktør ansvar for at fremskaffe aktive tilbud, som er beskrevet i jobplanen. Det kan dreje sig om uddannelsesforløb, virksomhedspraktik og/eller offentlig og privat ansættelse med løntilskud.

*Andre aktiviteter*, som er lagt ud til andre aktører, dækker for det meste over vejlednings- og jobsøgningsaktiviteter. Disse kan være oprettet som selvstændige forløb eller indgå som et indholds krav i forbindelse med et minimumskontaktforløb eller et intensivt kontaktforløb.

*Tilkøbsydelse* omfatter opgaver, som man i nogle udbud har valgt at lægge ud som et *muligt* tilkøb fra AF's side. Det kan eksempelvis være udarbejdelse af jobplan, oprettelse af jobklub eller hyppigere kontaktforløb.

Hvad angår *varigheden* af de forløb der udbydes til andre aktører i de enkelte AF-regioner er der også meget stor forskel regionerne imellem. Mange regioner opererer endda med forskellig varighed for forskellige typer af forløb. Det er derfor også svært at sige noget overordnet om en typisk varighed af forløb hos andre aktører. I tabellen nedenfor, der også bygger på udbudsmaterialerne, har Rambøll Management dog forsøgt at beskrive forløbenes varighed i de enkelte AF-regioner.

**Tabel 3.2: Varighed af forløb hos andre aktører i de 14 regioner (Litteraturstudie)**

	AF-Storkøbenhavn	AF-Frederiksborg	AF-Roskilde	AF-Vestsjælland	AF-Storstrøm	AF-Bornholm	AF-Fyn <sup>8</sup>	AF-Sønderjylland	AF-Ribe	AF-Vejle	AF-Ringkøbing	AF-Århus	AF-Viborg	AF-Nordjylland	Ialt
Ikke specificeret		✓			✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	8
Specificeret	✓		✓	✓		✓	✓		✓	✓					7
Varighed, hvis specificeret															
Under 6 måneder	✓		✓	✓		✓	✓			✓					6
6-9 måneder	✓			✓			✓		✓	✓					5
9-12 måneder	✓			✓											3
Over 12 måneder				✓					✓						2

Af tabellen ovenfor fremgår det, at otte regioner har udbudt forløb, hvor der ikke er specificeret nogen egentlig varighed for forløbene, hvilket vil sige, at forløbet hos anden aktør i princippet fortsætter, indtil den ledige er kommet i beskæftigelse. Eksempelvis kan en anden aktør have ansvaret for at afholde de lovpligtige kontaktsamtaler hver tredje måned, lige så længe den ledige stadig er på dagpenge.

I syv regioner er der udbudt forløb med en specificeret varighed, hvor den ledige således overgår til AF-regionen igen ved forløbets afslutning. Fem af de syv regioner har udbudt forløb af forskellig varighed, men som det fremgår af tabellen, er det de færreste af disse forløb, der har en varighed på over 12 måneder.

Sammenligner man de udbudte opgaver og forløbenes varighed, har hele syv ud af de otte regioner, der har udbudt forløb uden specificeret varighed, inddraget andre aktører i udarbejdelsen af jobplaner. Dette kan hænge sammen med, at man i disse regioner bygger forløbene op omkring en forventning om, at anden aktør varetager hele den løbende kontakt til de ledige – og dermed også skal sørge for udarbejdelse af jobplaner, når de ledige overgår til anden ledighedsperiode.

Modsat er der kun to af de AF-regioner, der kun opererer med forløb af specificeret varighed, AF-Ribe og AF-Roskilde, der også har overladt udarbejdelsen af jobplaner til andre aktører.

#### *De udbudte opgaver i de udvalgte kommuner*

I de seks udvalgte kommuner har man valgt at inddrage andre aktører i forbindelse med meget forskellige konkrete opgaver, og det er derfor ikke hensigtsmæssigt at forsøge at typologisere de omfattede opgaver i kommunerne. I stedet præsenteres opgaverne i de enkelte udvalgte kommuner kort i det følgende.

<sup>8</sup> Det intensive kontaktføreløb kan vare 3-8 mdr. (max. 1 ledighedsperiode), mens det ordinære forløb varer hele den samlede ledighedsperiode.

I Hillerød Kommune valgte man at udbyde deciderede formidlingsforløb, hvor borgerne henvises til en anden aktør for en begrænset periode med henblik på formidling, fortrinsvis til ordinær beskæftigelse. Desuden har anden aktør fået ansvar for arbejdsprøvnin-

Silkeborg Kommune har inddraget en anden aktør til at gennemføre opkvalificerende kurser, efterfulgt af formidling, fortrinsvis til ordinær beskæftigelse.

I Århus Kommune har man inddraget andre aktører i forbindelse med jobplacering af flygtninge/indvandrere i private virksomheder.

I Odense Kommune har man i april 2004 udbudt fire specifikke forløb, henholdsvis "Jobformidling med praktik", "Startvejledning", "Opkvalificering med praktik" og "Afklaringsforløb efter principperne i arbejdsevnetmetoden". Andre aktører inddrages således i forbindelse med både formidlings-, afklarings- og opkvalificeringsopgaver. Man har også tidligere inddraget andre aktører i tilsvarende opgaver, uden at der var gennemført udbud.

Assens Kommune har udbudt "aktiveringstilbud mv.", der omfatter virksomhedsaktivering, opkvalificerende kurser/projekter og social aktivering.

Korsør Kommune har igennem enkeltstående aftaler inddraget andre aktører til at etablere fleksjob, "målrettet afklaringsforløb", beskæftigelsesrettede projekter for flygtninge-/indvandrere-projekter, og særlige beskæftigelsesforløb.

De udvalgte kommuner inddrager således gennemgående andre aktører i såvel formidlingsopgaver som afklarings- og opkvalificeringsopgaver, men – som det vil fremgå af afsnit 3.2.4 – for forskellige målgrupper.

### 3.2.5 *De udbudte målgrupper*

#### *De udbudte målgrupper i AF-regionerne*

Ligesom med de udbudte opgaver og forløbenes varighed er der meget stor variation AF-regionerne imellem, når det gælder specificering af målgrupper for de enkelte forløb. Nogle regioner har således valgt at udbyde ét forløb med flere specifikke målgrupper, andre har udbudt ét forløb med én – oftest bred – målgruppedefinition. Andre igen har udbudt forskellige forløbstyper for forskellige målgrupper. Tabellen nedenfor viser igen Rambøll Managements kategorisering af målgrupper i udbuddene i de 14 AF-regioner.

**Tabel 3.3: Målgrupper for forløb hos andre aktører i de 14 AF-regioner (Litteraturstudie, udbudsmateriale)**

	AF-Storkøbenhavn <sup>9</sup>	AF-Frederiksborg	AF-Roskilde	AF-Vestsjælland	AF-Storstrøm	AF-Bornholm	AF-Fyn	AF-Sønderjylland	AF-Ribe	AF-Vejle	AF-Ringkøbing	AF-Århus	AF-Viborg	AF-Nordjylland	I alt
Specifikke erhvervs- og stillingstyper	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	10
Seniorer	✓		✓		✓		✓		✓	✓	✓		✓	✓	9
Anden etnisk baggrund end dansk			✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	9
Specifik ledigheds-længde	✓			✓	✓				✓	✓			✓	✓	7
Behov for opkvalificering		✓		✓	✓								✓		4
Udsatte grupper <sup>10</sup>						✓			✓	✓				✓	4
Bredt definerede målgrupper <sup>11</sup>						✓	✓	✓						✓	4
Ikke-uddannede og kortuddannede		✓					✓				✓				3
Unge uden kompetencegivende uddannelse				✓	✓										2
Øvrige <sup>12</sup>	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓					✓	8

Tabellen ovenfor viser, at erhvervsområde, alder (seniorer), etnisk baggrund og ledighedsanciennitet er de mest anvendte kriterier for udvælgelse af målgruppen til anden aktør. Således har to tredjedele af regionerne valgt at lave en målgruppeopdeling, som tager udgangspunkt i den lediges hidtidige stilling eller branchetilhørsforhold. Ofte lægges for eksempel tidligere ledere og tidligere selvstændige ud til andre aktører som en afgrænset målgruppe.

Valget af målgrupper til de udbudte forløb er, ligesom valget af opgaver, meget forskelligt i de enkelte AF-regioner. Gennemgående kan man argumentere for, at valget af

<sup>9</sup> I AF-Storkøbenhavn er der tale om forslag til målgrupper.

<sup>10</sup> Ledige med registrerede handicap, ledige med læse- og/eller skrivevanskeligheder, nytilmeldte ledige med risiko for lang ledighed samt særligt svagtstillede grupper af ledige.

<sup>11</sup> Ledige mellem 30 og 60 år, dagpengeberettigede ledige, som skal have minimumskontakt, ledige med behov for kontaktførelse, ledige med behov for særligt intensive kontaktførelse samt ledige i både 1. og 2. ydelsesperiode.

<sup>12</sup> Ledige, der skal skifte branche, ledige med løs tilknytning til arbejdsmarkedet ved overgang til aktivering, ledige, der ansættes med løntilskud i offentlige virksomheder, ledige kvinder, der vender tilbage fra barsels-/børneorlov, ledige, der kommer tilbage efter barsels- og/eller børnepasningsorlov, ledige, der kommer tilbage efter længerevarende sygdom, samt ledige inden for flakkehelhedsområder/områder med balanceproblemer.

målgrupper afhænger af, hvilke strategiske overvejelser der ligger til grund for inddragelsen af andre aktører i regionen.

Hvis inddragelsen af andre aktører i høj grad bygger på et ønske om øget *specialisering* i forhold til enkelte målgrupper, er målgrupperne blevet defineret ud fra forventninger om, hvilke målgrupper der kræver særlige kompetencer. Et eksempel er ledige med anden etnisk baggrund end dansk eller ledige ledere.

I de regioner, hvor man i højere grad har bygget inddragelsen af andre aktører op omkring en forventning om, at andre aktører kan bidrage med *nye vinkler* på indsatsen over for målgrupperne, har man valgt at udlægge målgrupper, som AF-regionen selv har haft svært ved at hjælpe i beskæftigelse. Disse typer af målgrupper er dog ofte overlappende med målgrupperne i regioner, hvor specialisering blandt aktørerne har været en væsentlig overvejelse. Derfor er der nogle typer af målgrupper, der oftere anvendes end andre, hvilket også fremgår af tabellen ovenfor.

To af kategorierne, "specifik ledighedslængde" og "bredt definerede målgrupper" omfatter potentielt mange ledige. I princippet kan AF-regioner, der eksempelvis udbyder kontaktforløb for alle ledige med mere end 8 måneders ledighed vælge at lægge *alle* kontaktforløb efter 8 måneders ledighed ud til andre aktører. Ligeledes vil en målgruppe som "ledige mellem 30 og 60 år" potentielt kunne omfatte *alle* ledige i den givne målgruppe. De regioner, der har udbudt forløb for så brede målgrupper, har derfor gennemgående vægtet *aflastning af AF-systemet og/eller fleksibilitet* højt i de ledelsesmæssige overvejelser omkring inddragelsen af andre aktører. Til gengæld har man ikke vægtet aktørernes mulighed for at specialisere deres indsats i forhold til specifikke målgrupper.

I det hele taget viser chefinderviewene og surveyen blandt AF-regioner og udvalgte kommuner samt allerede gennemførte regionale evalueringer i de enkelte AF-regioner, at det er afgørende at finde en fornuftig balance i målgrupperne, så de ikke bliver alt for specifikke, men heller ikke alt for generelle.<sup>13</sup>

Er målgrupperne meget generelle, vil aktørerne stå over for en meget svær opgave med at tilpasse forløbene til de lediges individuelle behov. Eksempelvis vil det være en tilnærmelsesvis umulig opgave at skulle rådgive både en ingeniør på 55 og en ufaglært arbejder på 25 omkring deres muligheder på arbejdsmarkedet i et gruppebaseret forløb. Som eksemplet i caseboksen nedenfor viser, kan det frustrere aktørerne, at de ikke får ordentlig mulighed for at udføre de opgaver, de er mest kvalificerede til.

### **Caseboks 3.6: Ringe kompetenceudnyttelse ved uspecificerede målgrupper**

Hos AF-Storkøbenhavn har man haft en strategi om, at alle aktører skal kunne varetage forløb for samtlige målgrupper, fordi man ønskede at sikre fleksibiliteten. AF's indtryk er imidlertid, at aktørerne ikke har været helt tilfredse med at skulle kunne varetage så mange forskellige målgrupper. En del aktører har en vis grad af specialisering – og det er ikke hensigtsmæssigt, at man får ufaglærte ledige i forløb, når det er funktionærarbejdsmarkedet, man har kendskab til. AF er således også efterhånden gået over til i højere grad at opdele de ledige, så de sendes i forløb hos en af de aktører, som er bedst egnet til den pågældende målgruppe.

Eksempel fra casen i AF-Storkøbenhavn

Modsat kan alt for snævert definerede målgrupper medføre, at AF-regionerne får svært ved faktisk at udsøge de rette ledige til de enkelte forløb, da det kræver en individuel vurdering fra en AF-medarbejder eksempelvis at vurdere, hvorvidt en ledig skal sendes i et forløb for ufaglærte arbejdere, der søger beskæftigelse inden for landbruget. Det kan også medføre, at aktørernes muligheder for at gennemføre fornuftige forløb forringes,

<sup>13</sup> Se fx Teknologisk Institut 2004: *Evaluering af AF-Nordjyllands udbud af arbejdsmarkedsindsatsen til andre aktører*.

fordi volumen ikke er tilstrækkeligt stort. Der er også beskrevet eksempler på, at alt for snævre målgrupper kan være med til at fastholde de ledige i deres nuværende brancher og jobsøgningsforløb, da der ikke er inspiration at hente til andre jobsøgningsmuligheder blandt de andre på forløbet<sup>14</sup>.

### **Caseboks 3.7: Fastlåsning gennem brancheopdelte målgrupper**

Målgruppeopdelingen er en af de faktorer, som man sandsynligvis vil se nærmere på før et kommende udbud. Især den brancheopdelte målgruppeinddeling i første ledighedsår skal nok ændres. Man har erfaret, at brancheopdelingen risikerer at låse de ledige fast og hindre den faglige mobilitet, som er nødvendig for mange af de ledige. Dette har dog primært været et problem ved de mindre aktører, som kun varetager enkelte målgrupper, idet de større aktører med mange målgrupper typisk har valgt at blande de forskellige målgrupper.

Eksempel fra casen i AF-Sønderjylland

Endelig har a-kasserne via tre gruppeinterview haft lejlighed til at bidrage med deres vurdering af målgruppeinddelingen. Vurderingerne fremgår i boksen nedenfor.

### **Boks 3.2: A-kassernes vurdering af regionernes valg af målgruppeinddeling**

På tværs af de regioner, hvor der er afholdt fokusgrupper med a-kasserne, vurderede a-kasserne, at organiseringen af inddragelsen af andre aktører ikke er foregået optimalt. De grupper, man har lagt ud, er typisk for brede og for blandede. Det har efter a-kassernes opfattelse vanskeliggjort en målrettet indsats.

A-kasserne ser gerne, at man i stedet udbyder mere homogene grupper, uden at de dog må blive alt for snævre. Mere veldefinerede grupper vil gøre det muligt for aktørerne i højere grad at specialisere sig og tilpasse sig de lediges behov mere nøjagtigt.

A-kasserne foreslår, at man i højere grad bør udbyde grupper opdelt på brancher, selvom det erkendes, at dette implicerer en risiko for, at man negligerer de allersvageste grupper. Som alternativ til en brancheopdelte model bliver også nævnt en opdeling ud fra alder, uddannelsesmæssig baggrund eller i brede grupper som eksempelvis faglærte, ufaglærte og ledige med lang videregående uddannelse.

Der er afholdt fokusgrupper med a-kasser i regionerne Storstrøm, Storkøbenhavn og Fyn

#### *De udbudte målgrupper i kommunerne*

Også i kommunerne er der store variationer i, hvilke målgrupper der er defineret i forbindelse med inddragelsen af andre aktører. I nedenstående tabel, der bygger på gennemgang af udbudsmateriale og/eller samarbejdsaftaler, kategoriseres målgrupperne efter type af overførselsindkomst og for kontanthjælpsmodtagernes vedkommende omfanget af problemer ud over ledighed.

<sup>14</sup> Se særligt Teknologisk Institut 2004: *Evaluering af AF-Nordjyllands udbud af arbejdsmarkedsindsatsen til andre aktører*

**Tabel 3.4: Målgrupper for forløb hos andre aktører i de udvalgte kommuner (Litteraturstudie)**

	Hillerød	Silkeborg	Århus	Odense	Assens	Korsør
Kontanthjælpsmodtagere uden andre problemer end ledighed	✓			✓	✓	✓
Kontanthjælpsmodtagere med nogle andre problemer end ledighed <sup>15</sup>	✓	✓		✓	✓	✓
Kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed <sup>16</sup>					✓	✓
Modtagere af integrationsydelse	✓					✓
Sygedagpengemodtagere	✓					✓
Revalidender				✓		✓
Flygtninge/indvandrere (evt. med problemer ud over ledighed)			✓			

Tabellen viser, at de fleste udvalgte kommuner har valgt at inddrage andre aktører i forbindelse med forløb for kontanthjælpsmodtagere. I Hillerød er det kontanthjælpsmodtagere med nogle eller ingen problemer ud over ledighed, der overdrages til formidlingsforløb hos anden aktør, mens kontakten til de mest belastede kontanthjælpsmodtagere<sup>17</sup> varetages af kommunen selv. I Silkeborg Kommune har man til gengæld valgt at beholde både de mest arbejdsmarkedsparete og de mindst arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i kommunalt regi og således kun inddrage andre aktører i relation til kontanthjælpsmodtagere med nogle, men ikke for tunge, problemer ud over ledighed.

Århus Kommune adskiller sig fra de andre kommuner, da man har defineret flygtninge og indvandrere som specifik målgruppe. Målgruppen omfatter således både flygtninge på integrationsydelse og indvandrere på kontanthjælp, eventuelt også med problemer ud over ledighed.

### 3.3 Organisering og styring af udbudsprocessen

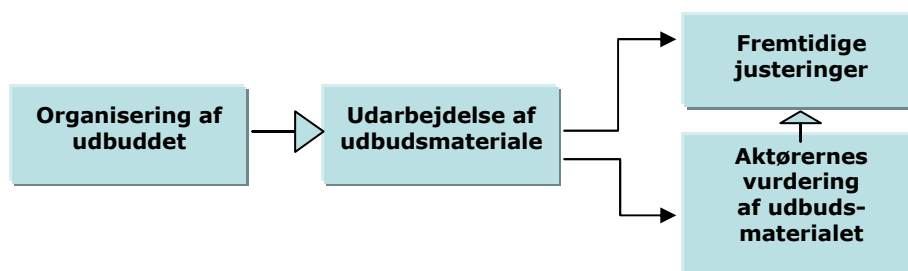
I dette afsnit beskrives først hvordan udbudsprocessen er organiseret i AF-regionerne, dernæst udarbejdelsen af udbudsmaterialet. Dette fører naturligt videre over i aktørernes vurdering af udbudsmaterialet, hvorefter AF-regionernes og kommunernes planlagte fremtidige justeringer i udbudsmaterialet og udbudsprocessen beskrives. Figuren nedenfor beskriver den overordnede struktur for dette afsnit og sammenhængen emnerne imellem.

<sup>15</sup> Andre problemer kan omfatte manglende faglige kompetencer, manglende erhvervs erfaring og varierende sociale, sproglige, helbreds mæssige problemer.

<sup>16</sup> "Mange sociale og/eller misbrugsproblemer, der reelt forhindrer normalt arbejde.

<sup>17</sup> Svarende til gruppe 5 i Socialministeriets Vejledning nr. 49 af 24/04/2001.

**Figur 3.3: Organisering og styring af udbudsprocessen i AF-regioner og kommuner**



Figuren illustrerer, hvordan den interne organisering af udbuddet har haft betydning for udarbejdelsen af udbudsmaterialet. Processen omkring udarbejdelsen af udbudsmaterialet har endvidere haft betydning for aktørernes vurdering af udbudsmaterialet og selve udbudsprocessen. Såvel aktørernes vurdering af udbudsmaterialet og udbudsprocessen som regionens/kommunens egne overvejelser omkring de hidtidige udbud må endvidere forventes at have betydning for de fremtidige justeringer i særligt udbudsmaterialet.

### 3.3.1 *Organisering af udbuddet*

Selve organiseringen af udbudsprocessen har væsentlige fællestræk på tværs af AF-regioner og kommuner. Dette gælder både den valgte udbudsform, den interne organisering af udbudsprocessen og samarbejdet med andre AF-regioner/kommuner.

#### *Udbudsform*

13 af 19 respondenter i surveyen blandt AF-regioner og kommuner har indtil videre kun gennemført en enkelt udbudsrunde. Tre respondenter har gennemført to udbud, mens én respondent har gennemført tre, og én respondent har gennemført hele fem udbud. Én enkelt respondent havde endnu ikke gennemført udbud.

Alle udbud er gennemført som offentlige udbud – med undtagelse af en enkelt af de udvalgte kommuner, som har gennemført et begrænset udbud. Valget af offentligt udbud begrundes respondenterne i surveyen blandt AF-regioner og udvalgte kommuner og de interviewede chefer med, at man har ønsket at få så mange aktører på banen som muligt for dermed at åbne et nyt marked op. Samtidig vurderes det offentlige udbud som den mest overkommelige og mindst administrativt belastende udbudsform. Flere af respondenterne har derfor følt sig nødsaget til at vælge denne udbudsform for at kunne gennemføre udbuddet hurtigst muligt.

Overordnet set har regionerne og de udvalgte kommuner gode erfaringer med at anvende offentligt udbud. Respondenterne mener, at udbudsformen har betydet, at man har fået et godt indblik i markedet, og at man har modtaget et tilfredsstillende antal tilbud. Nogle regioner mener også, at denne udbudsform giver de mest sammenlignelige tilbud, som kan være med til at sikre en mere objektiv og retfærdig udvælgelse af aktører.

Nogle respondenter overvejer at anvende prækvalifikation i forbindelse med fremtidige udbud. Dette begrundes med, at gennemgangen af tilbud i forbindelse med offentligt udbud er en ret ressourcekrævende affære. Hovedparten af respondenterne angiver dog, at de også fremover vil anvende offentligt udbud.

#### *Intern organisering af udbudsprocessen*

Internt i AF-regionen/kommunen har man typisk nedsat en styre-, projekt- eller følgegruppe til at varetage udformningen og gennemførelsen af udbuddet, hvilket fremgår af tabellen nedenfor.



**Tabel 3.5: Organisering af udbudsprocessen i AF-regioner og udvalgte kommuner (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**

Organisering af udbuddet	AF	Udvalgte kommuner
Styre-/projekt- eller følgegruppe	12	5
Fast udbudsenhed	8	-
Ekstern konsulentbistand	3	4
<b>Ud af i alt</b>	<b>14</b>	<b>6</b>

Som det kan ses af tabellen, angiver 17 af de 20 respondenter, at de har nedsat en styre-/projekt- eller følgegruppe. Knap halvdelen af respondenterne angiver endvidere, at de har nedsat en decideret fast udbudsenhed i forbindelse med udarbejdelsen af udbuddet. Der er imidlertid i alle tilfældene tale om AF-regioner – ingen af de udvalgte kommuner har altså etableret en fast udbudsenhed.

Ifølge flere respondenter i surveyen blandt AF-regioner og udvalgte kommuner samt de interviewede chefer er det afgørende, at medarbejderne deltager i planlægningen af udbuddet, så de sikres en højere grad af ejerskab for udbudsprojektet. Det er vigtigt, at medarbejderne ikke ser inddragelsen af andre aktører som en trussel mod deres stilling, men derimod opfatter det som et projekt, hvis succes også er deres succes. Enkelte respondenter påpeger da også, at de ikke mener at have inddraget medarbejderne tilstrækkeligt fra start af, og at dette er noget, man ønsker at sikre bedre fremover.

### Caseboks 3.8: Inddragelse af medarbejdere i udbudsprocessen

I AF-Vestsjælland valgte man at involvere mange medarbejdere i udarbejdelsen af udbuddet. 10-12 medarbejdere fra både sekretariatet og de lokale kontorer var sammen om at udvikle modellen for kontaktforløbet, hvilket AF mener resulterede i en meget velovervejet model. Samtidig bliver det anset for vigtigt for implementeringen af de nye ordninger, at medarbejderne har haft indflydelse på udformningen – blandet andet fordi det er med til at give medarbejderne ejerskab for projektet. Og endelig har det indebåret en opkvalificerende proces for medarbejderne.

Eksempel fra casen i AF-Vestsjælland

I AF-Vejle har man indrettet det således, at den regionale tovholder på hvert udbud også har været projektleder for udbuddets udarbejdelse. Ud over fordelene ved at medarbejderne får ejerskab for projektet, oplever man, at det har den yderligere fordel, at "der kommer en automatisk feedback mellem implementering og udvikling". Tovholderne bliver bedre i stand til at implementere konceptet, fordi de selv har udviklet det, og de bliver i stand til at videreudvikle det fremover, fordi de selv gør sig de praktiske erfaringer med udbuddets udformning.

7 af de 20 respondenter har valgt at inddrage ekstern konsulentbistand ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet. Fire af disse er kommuner. Dette stemmer godt overens med, at man gennem interviewene med de kommunale chefer får indtryk af, at anvendelsen af eksterne konsulenter er mere udbredt i kommunerne, hvilket kan skyldes, at man ikke har den samme erfaring med udbud eller den samme kapacitet som i AF-regionerne.

Kun få af respondenterne har haft nytte af Arbejdsmarkedsstyrelsens vejledningsmateriale "Vejledning om udbud og resultatafhængig betaling" – hovedsageligt fordi materialet ikke forelå på det tidspunkt, hvor udbudsforretningerne blev gennemført.

En tredjedel af regionerne/de udvalgte kommuner angiver, at de har savnet muligheden for konkret individuel vejledning i forbindelse med udbudsprocessen. Primært efterlyses der klarere juridiske retningslinjer – for eksempel med hensyn til reglerne for aktindsigt – og midler til at skabe en bedre tværregional erfaringsudveksling og koordinering. En-

kelte angiver, at de vil anvende konsulentbistand fremover for at søge at kvalificere deres udbud bedre.

#### *Samarbejde mellem AF-regionerne*

Eftersom opgaven med at lægge kontakten til de ledige ud til andre aktører er ny for samtlige regioner og kommuner, har det været oplagt for regionerne/kommunerne at samarbejde om udbuddet. Dette kommer til udtryk både i surveyen blandt AF/udvalgte kommuner og i chefinderviewene.

**Tabel 3.6: Har I samarbejdet med andre myndigheder (AF-regioner eller kommuner) om udbud til andre aktører? (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**

	Respondenter	Procent
Ja	11	58 %
Nej	8	42 %
I alt	19	100 %

Tabellen ovenfor viser, at hele 11 ud af 19 respondenter angiver, at de har haft en eller anden form for samarbejde med andre myndigheder omkring udbuddet. Det er udelukkende AF-regionerne, der svarer, at de har samarbejdet med andre myndigheder. Der er dog stor forskel på, hvor omfattende samarbejdet har været.

Adspurgt, hvad de har samarbejdet om, angiver de midt- og nordjyske AF-regioner, Århus, Ringkøbing, Viborg og Nordjylland, at de har haft et omfattende samarbejde omkring udarbejdelse af opgavebeskrivelser i forbindelse med udbud af kontaktførløb. Det resulterede i et fælles udbudsmateriale for de tre af regionerne – dog med forskellige målgrupper for hver region. Udbuddene blev ligeledes annonceret under ét, med fælles afleveringssted mv. AF-Viborg nåede ikke at komme med i det fælles udbud, men gennemførte efterfølgende selv et udbud, hvor udbudsmaterialet dog stadig havde store lighedstræk med det tværregionale udbud. I dette tværregionale samarbejde valgte man at samle de administrative opgaver vedrørende udbuddets gennemførelse på et regionskontor, hvilket regionerne vurderer, har været en ressourcebesparende og effektiv løsning.

I de østdanske regioner samarbejdede AF i Storkøbenhavn, Roskilde, Frederiksborg og Storstrøms Amt omkring opbyggelsen af udbudsmaterialet, men ikke selve udbuddet. Der blev etableret en fælles udbudsorganisation med repræsentanter fra de deltagende regioner, hvor regionerne kunne "udveksle ideer og tidligere erfaringer", som en respondent beskriver det.

Generelt er regionerne meget positivt indstillet over for tværregionalt samarbejde. Opgaven har været ny, og derfor har man haft glæde af at kunne hente inspiration, specialviden og erfaringer hos samarbejdspartnerne. En region påpeger også, at det er en fordel for små regioner at være med i et fælles udbud, fordi de på den måde sikrer sig flere tilbudsgivere. Nogle af regionerne påpeger dog, at det er en meget tidskrævende proces at skulle blive enige og koordinere hele processen med de andre regioner – fx fordi arbejdsmarkedsrådene kan have forskellig tilgang til sagen.

Ingen AF-regioner eller kommuner udelukker, at de i forbindelse med et fremtidigt udbud vil indgå i et tværregionalt samarbejde. Således svarer 10 af de 19 AF-regioner og udvalgte kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, at de måske vil samarbejde med andre myndigheder fremover, mens syv svarer bekræftende på spørgsmålet om et fremtidigt samarbejde. De resterende to svarer "ved ikke".

Ifølge den regionale evaluering i AF-Nordjylland<sup>18</sup> vurderer også aktørerne her, at det har været positivt, at de midt- og nordjyske regioner samarbejdede om udbudsprocessen, da det har gjort det nemmere for aktørerne at afgive tilbud på tværs af regionerne.

#### *Samarbejde mellem AF-regionerne og kommunerne*

Hverken i chefinterviewene eller i surveyen blandt AF-regioner og udvalgte kommuner angiver respondenterne, at der har været noget struktureret samarbejde mellem AF-regionerne og de udvalgte kommuner omkring inddragelsen af andre aktører.

Århus angiver, at de har en løbende dialog med AF-Århus, men der er ikke tale om et decideret samarbejde i forbindelse med udbudsprocessen. Hillerød Kommune oplyser, at de forsøgte at etablere et samarbejde med AF, men uden at dette førte til et struktureret samarbejde.

Selvom der ikke har været noget decideret samarbejde mellem AF-regioner og kommuner, er det indskrevet i rammeaftalerne i AF-regionerne, at kommunerne i regionen kan benytte rammeaftalerne og således indgå delaftaler med aktørerne på baggrund af AF-regionens rammeaftale. Indtil videre er der dog ingen eksempler på, at dette faktisk har fundet sted. Flere af de interviewede chefer peger på, at en væsentlig begrundelse for dette er, at der er tale om så forskelligt fokus for inddragelsen af andre aktører i henholdsvis kommuner og AF-regioner, at en direkte anvendelse af de regionalt indgåede rammeaftaler på kommunalt niveau ikke er sandsynlig.

At kommunerne kan anvende AF-regionernes rammeaftaler ser derfor ud til mest af alt at være en teoretisk mulighed, sådan som billedet tegner sig i øjeblikket. En reel inddragelse af kommunerne vil kræve, at man inddrager dem langt tidligere i processen, enten i forbindelse med udbudsbeskrivelsen eller i forbindelse med indgåelse af ramme- og delaftaler i den enkelte AF-region.

En væsentlig ulempe med kun at inddrage kommunerne ved at give dem adgang til at indgå delaftaler under de allerede indgåede rammeaftaler vil være, at antallet af ledige inden for de enkelte målgrupper nødvendigvis vil være meget lavere i en enkelt kommune end i en AF-region. Dermed vil det være forbundet med forholdsmæssigt større omkostninger for en enkelt kommune at forhandle en delaftale på plads med den enkelte aktør for en specifik – og meget lille – målgruppe.

Vælger man til gengæld at inddrage kommunerne mere i selve udbudsprocessen, vil det være muligt dels at sikre, at der udbydes nogle forløbstyper og målgrupper, som også kommunerne kan drage nytte af. Dels kan man give de enkelte kommuner mulighed for at "købe sig ind i" de delaftaler, som AF-regionen alligevel indgår med aktørerne – eksempelvis ved, at AF-regionen giver kommunerne mulighed for at købe et vist antal pladser på de konkrete forløb.

De udvalgte kommuner angiver gennemgående færre eksterne samarbejdsrelationer i forbindelse med udbudsprocessen end AF-regionerne. Til gengæld har de, som tidligere nævnt, i højere grad gjort brug af ekstern konsulentbistand. Enkelte AF-regioner bemærker imidlertid, at de regner med at udbygge samarbejdet med regionens kommuner fremover.

---

<sup>18</sup> Teknologisk Institut 2004: *Evaluering af AF-Nordjyllands udbud af arbejdsmarkedsindsatsen til andre aktører.*

### 3.3.2 Udarbejdelse af udbudsmaterialet

Af de kvalitative besvarelser i surveyen blandt AF-regioner og udvalgte kommuner og personlige interview med chefer i AF-regioner og udvalgte kommuner fremgår det, at selve udformningen af udbudsmaterialet har været en stor udfordring for de fleste AF-regioner og udvalgte kommuner. De to væsentligste udfordringer har været:

- Tilstrækkeligt præcis beskrivelse af de udbudte opgaver
- Krav om metodefrihed og individuel tilpasning af forløb.

Disse to væsentligste udfordringer er tæt forbundet. Helt overordnet har AF-regionerne og kommunerne oplevet det som en udfordring at udforme et udbudsmateriale, der på den ene side beskriver den udbudte opgave præcist og på den anden side levner rum til metodefrihed og individuel tilpasning.

#### *Tilstrækkeligt præcis beskrivelse af de udbudte opgaver*

Et gennemarbejdet og præcist udbudsmateriale er en afgørende forudsætning for at få gode tilbud fra leverandørerne og for at få leveret den forventede ydelse. I dette indgår, at man i udbudsmaterialet giver en tilpas præcis beskrivelse af den opgave, der udbydtes.

For AF-regionerne og kommunerne har inddragelsen af andre aktører medført en væsentlig udfordring i forhold til at beskrive opgaver, som AF/kommunen selv har varetaget i en årrække. Dette betyder, at man skal videreformidle præcis information om opgavevaretagelse – viden, som i høj grad er en institutionaliseret del af organisationens fælles videngrundlag. Dette medfører store udfordringer i form af at kunne beskrive og begrunde det fælles videngrundlag på en måde, så udenforstående kan forstå det.

Desuden inddrages andre aktører, særligt i AF-regionerne, også i opgaver, som selv for AF er nye, såsom CV-samtaler og minimumskontaktforløb. Udfordringen i forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet er her at beskrive en arbejdsopgave, som AF-regionen ikke selv har væsentlig erfaring med. Det stiller endnu større krav til den præcise beskrivelse og angivelse af målsætninger og resultatkrav.

#### **Caseboks 3.9: Præcisering af udbuddet**

AF understreger, at der ligger en stor styringsopgave i selve udbudsarbejdet. Selvom man havde erfaringer med udbud fra tidligere, var det en særlig udfordring at beskrive de ønskede ydelser præcist nok. Der blev derfor brugt mange ekstra ressourcer på udbudsarbejdet. I og med at der var tale om en ny opgave, er der også punkter i udbuddet, som AF vil uddybe i fremtiden. Eksempelvis vil man fremover stille krav om, at de andre aktører tilslutter sig Arbejdsmarkedsportalen.

Eksempel fra casen i AF-Storstrøm

#### *Krav om metodefrihed og individuel tilpasning*

AF-regionerne og de udvalgte kommuner oplever imidlertid, at de ikke blot har stået over for udfordringen med at skulle lave en præcis opgavebeskrivelse, men også har skullet sikre, at aktørerne har metodefrihed i deres tilrettelæggelse af indsatsen, hvilket var væsentligt i FIA. Ifølge FIA er en del af hensigten med at inddrage andre aktører at få udviklet nye og innovative metoder. Derfor skal aktørerne sikres en stor grad af metodefrihed i deres varetagelse af opgaven. Ligeledes skal forløbene tilpasses de lediges individuelle behov.

Det er særligt AF-regionerne, der oplever, at det har været en stor udfordring at levne tilpas rum til metodefrihed og individuel tilpasning – og så alligevel opstille nogle indholdsmæssige krav til tilbudsgiverne, der gør det muligt at vurdere tilbuddene objektivt. Caseboksen nedenfor giver et eksempel på dette.

### Caseboks 3.10: Metodefrihed versus kvalitetssikring

AF-regionen har planer om fremover at gøre det muligt i højere grad at kunne sikre kvaliteten hos aktørerne. I det første udbud har man lagt megen vægt på metodefrihed, men når det sker på bekostning af muligheden for at sikre kvalitet og indhold hos aktøren, og når man ikke ser tegn på, at det giver en bedre indsats, må denne del nok overvejes til et kommende udbud.

Eksempel fra casen i AF-Storkøbenhavn

I de fleste AF-regioner har man valgt en "gylden middelvej", hvor man har beskrevet den overordnede opgave uden at gå i detaljer om, hvordan den kan/skal løses. Eksempelvis angiver man i AF-Storstrøm, at de andre aktører skal gennemføre i alt fem ugers vejledningsforløb i det første ledighedsår og beskrive, hvad denne vejledning kan bestå i.

Ifølge nogle af AF-regionerne og kommunerne har intentionerne om at give aktørerne frihed til selv at tilrettelægge indsatsen resulteret i administrative problemer for AF/kommunen og uklarheder i forhold til opgavefordelingen. Man har ikke fået gjort det tilstrækkeligt klart, hvilke opgaver aktøren forventes at varetage, og det har ført til forstyrrelser. Eksempelvis vurderer man i flere AF-regioner, at man i udbudsmaterialet ikke fik gjort det tilstrækkeligt klart, hvordan snitfladerne med hensyn til udarbejdelse af jobplaner har været tænkt fra AF's/kommunens side. Man oplever dog også, at disse problemer hænger sammen med, at aktørerne ikke har haft en tilstrækkeligt indgående forståelse af, hvad opgaverne mere præcist indebærer – for eksempel i forhold til arbejdsmarkedsrådets retningslinjer og lovgivningen på området.

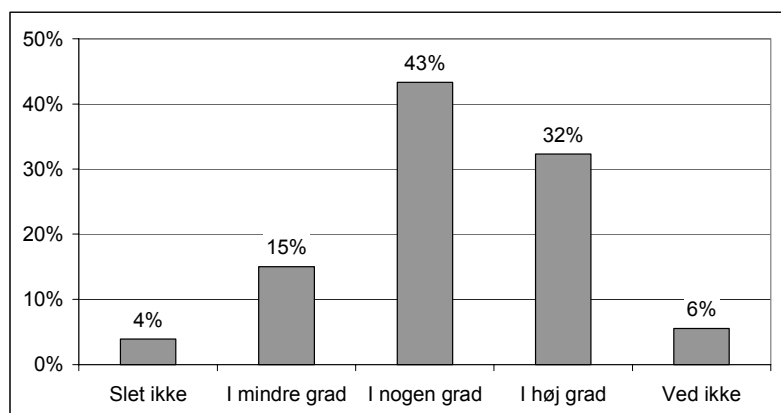
De mange problemer omkring udbudte opgaver, der siden viser sig ikke at have været præcist nok beskrevet samt aktørernes metodefrihed, tyder på, at der er behov for en mere grundlæggende diskussion af, hvad metodefriheden reelt bør omfatte. En vurdering kan således være, at metodefrihed ikke bør handle om, at andre aktører gives frie tøjler til selv at bestemme forløbenes intensitet og de mere præcise opgaver, som de skal omfatte – herunder eksempelvis hvorvidt der skal indgå vejledning/rådgivning i forhold til den enkeltes jobsøgning. Der kan således i udbuddene opstilles nogle mere præcise rammer for metodefriheden.

Metodefriheden bør derfor primært handle om, at man i udbudsmaterialet – og de efterfølgende ramme- og delaftaler – giver de valgte aktører rum til selv at bestemme det mere præcise indhold i forløbene, herunder eksempelvis hvilke pædagogiske metoder man anvender (om end altid med respekt for individet), og hvilke konkrete jobsøgningsværktøjer man lægger vægt på i rådgivningen. Som det også vil fremgå af det følgende afsnit, har aktørerne da heller ikke oplevet den samme modsætning mellem en præcis opgavebeskrivelse og deres egen metodefrihed, som AF-regionerne og de udvalgte kommuner omtaler.

#### 3.3.3 Aktørernes vurdering af udbudsmaterialet

Det følgende afsnit bygger på besvarelser fra surveyen blandt samtlige andre aktører i de 14 AF-regioner og seks udvalgte kommuner. Generelt er aktørerne forholdsvis tilfredse med den information, de gennem udbudsmaterialet har fået om de udbudte opgaver, jf. figuren nedenfor.

**Figur 3.4: Det skriftlige udbudsmateriale fra AF-regionen/kommunen gav tilstrækkelig information om de/n udbudte opgave/r (Survey blandt andre aktører)**



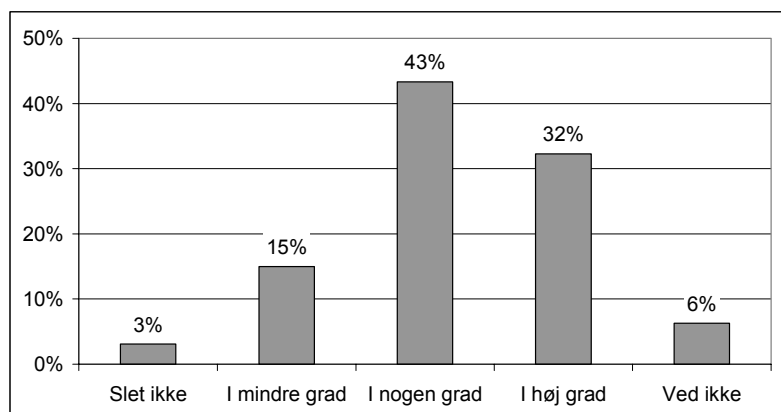
N=127

Figuren viser, at kun knap hver femte aktør mener, at udbudsmaterialet i mindre grad eller slet ikke har givet dem tilstrækkelige og præcise informationer. Imidlertid er der også godt 40 % af aktørerne, som kun *i nogen grad* mener, at materialet har givet tilstrækkeligt med informationer. Det kan vidne om, at aktørerne ikke altid har følt sig helt sikre på, hvad de nye opgaver indebar, hvilket også bekræftes af udtalelserne fra mange AF-regioner om, at aktørernes tilbud ofte har været for upræcise. Antagelsen om, at der til en vis grad er tale om begyndervanskeligheder, bekræftes af, at de aktører, som ikke har samarbejdet med AF/kommuner før, i højere grad vurderer, at opgavebeskrivelsen ikke har været fyldestgørende. Det skal dog bemærkes, at der kun indgår ni aktører i undersøgelsen, som ikke har samarbejdet med AF eller kommunen før, så der kan være tale om en tilfældig fordeling.

Ser man på, hvordan aktørernes vurdering af udbudsmaterialet fordeler sig på de forskellige regioner, kan man spore en svag tendens til, at aktørerne er mere tilfredse i de regioner, hvor udbudsmaterialet har haft en høj detaljeringsgrad i opgavebeskrivelsen. For eksempel har regioner som AF-Vestsjælland og AF-Frederiksborg udarbejdet udbudsmaterialer med ret detaljerede beskrivelser af, hvilke aktiviteter aktøren forventes at forestå. Her svarer hhv. 100 % og 40 % af aktørerne, at de i høj grad mener, at de har fået tilstrækkelige informationer gennem udbudsmaterialet. Det fælles midt-/nordjyske udbud opererer derimod med en mere løs opgavebeskrivelse. I disse regioner svarer kun mellem 18 og 30 %, at udbudsmaterialet i høj grad gav tilstrækkelig og præcis information. Også udbudsmaterialerne fra Roskilde og Storkøbenhavn, der har arbejdet sammen omkring udarbejdelsen af udbudsmaterialet, vurderes af flertallet af aktørerne til kun i nogen grad at give en tilstrækkelig og præcis opgavebeskrivelse.

Aktørernes vurdering af, at udbudsmaterialerne ikke altid har været tilstrækkeligt præcise, bakkes op af udtalelser fra surveyen blandt AF-regioner og de udvalgte kommuner. Selvom et par af regionerne påpeger, at en for stor detaljeringsgrad i udbudsmaterialet kan risikere at hæmme fleksibiliteten og skabe u hensigtsmæssige bindinger for regionen, er de fleste af AF-regionerne enige om, at det har skabt problemer, at udbudsmaterialet ikke har været præcist nok i sin opgavebeskrivelse.

**Figur 3.5: Udbudsmaterialet gav tilstrækkeligt rum til at udvikle og anvende egne metoder (Survey blandt andre aktører)**



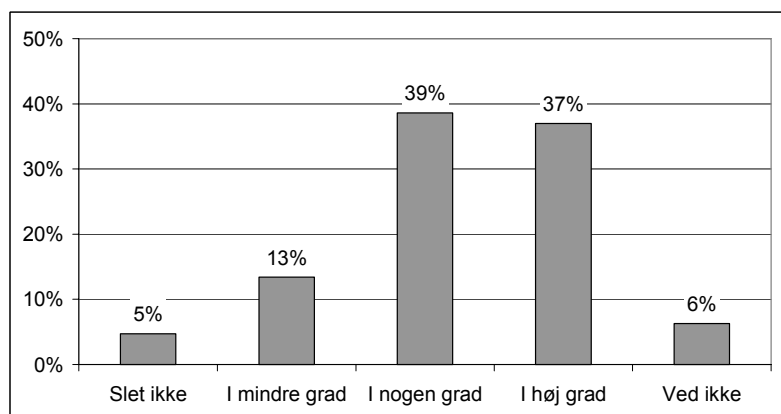
N=127

Sammenholder man aktørernes vurdering af informationen om de udbudte opgaver med deres vurdering af, hvorvidt udbudsmaterialet giver tilstrækkeligt rum til at *udvikle egne metoder*, finder man imidlertid ikke den sammenhæng, man kunne forvente. Det er ikke sådan, at en mere detaljeret opgavebeskrivelse nødvendigvis får aktørerne til at opleve, at deres metodefrihed indskrænkes. Aktørerne i de midt- og nordjyske regioner er således ikke mere tilbøjelige til at mene, at udbuddet gav dem rum til at udvikle egne metoder end aktørerne i for eksempel Vestsjælland og Frederiksborg.

Tværtimod er nogle af de regioner, hvor metodefriheden vurderes som lav – for eksempel Viborg og Storstrøm – faktisk regioner, som har en forholdsvis overordnet og generel opgavebeskrivelse i deres udbudsmateriale. En præcis opgavebeskrivelse får altså ikke nødvendigvis aktørerne til at opleve, at de ikke har tilstrækkelig frihed til at udvikle deres egne metoder – og omvendt sikrer en åben opgavebeskrivelse ikke, at aktøren oplever at have en stor grad af metodefrihed.

Hvorvidt *kriterierne for udvælgelsen af aktører* vurderes at have været tilstrækkeligt klart specificeret i udbudsmaterialet, fremgår af figuren nedenfor:

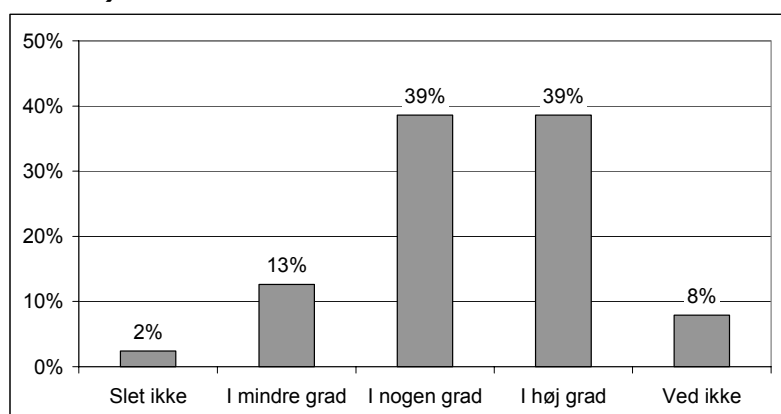
**Figur 3.6: Kriterierne for valg af andre aktører var tilstrækkeligt klare i udbudsmaterialet (Survey blandt andre aktører)**



N=127

Af figuren fremgår det, at aktørerne gennemgående vurderer, at kriterierne for valg af aktører fremgik tilstrækkeligt klart af udbudsmaterialet. Knap hver femte aktør mener dog, at kriterierne kun i mindre grad eller slet ikke fremgik klart af udbudsmaterialet. På regionalt niveau er mønstret, at AF-Vestsjælland og AF-Frederiksborg – sammen med AF-Ribe, AF-Sønderjylland, AF-Storstrøm og AF-Vejle – har den højeste andel af svar inden for kategorierne *i høj grad* og *i nogen grad*.

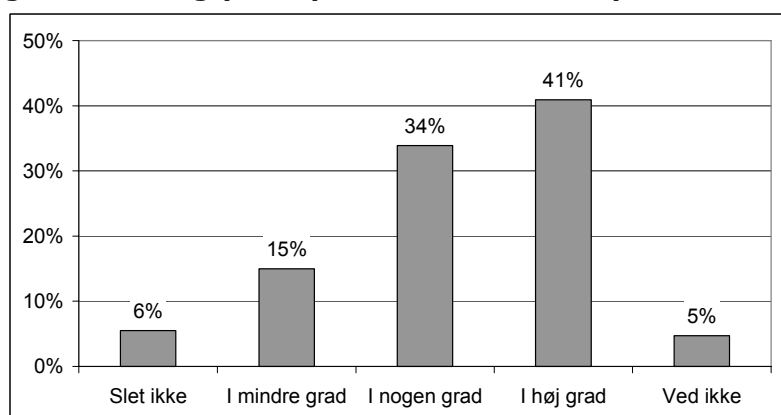
**Figur 3.7: Kravene til tilbuddenes indhold var passende (Survey blandt andre aktører)**



N=127

Generelt vurderer hovedparten af aktørerne desuden, at *kravene til tilbuddenes indhold* var passende. Af figuren ovenfor fremgår det således, at otte ud af ti aktører mener, at dette i nogen eller høj grad har været tilfældet. Dog er AF-Fyn en undtagelse, idet halvdelen af aktørerne, der har besvaret spørgeskemaet, mener, at kravene til tilbuddenes indhold kun i mindre grad eller slet ikke har været passende.

**Figur 3.8: AF-regionens/kommunens udbudsproces var generelt forståelig og gennemskuelig (Survey blandt andre aktører)**



N=127

Ser man på aktørernes samlede vurdering af udbudsprocessen, fremgår det af figuren ovenfor, at hele 40,9 % af andre aktører *i høj grad* mener, at udbudsprocessen var forståelig og gennemskuelig.

Til gengæld mener 20,5 % af aktørerne, at udbudsprocessen *slet ikke* eller *i mindre grad* var forståelig og gennemskuelig. Det vil sige, at én ud af fem aktører slet ikke eller kun i mindre grad oplevede, at udbudsprocessen var forståelig og gennemskuelig – vel at mærke blandt de aktører, der faktisk blev valgt som leverandører. De regioner, der



har den største andel aktører, der svarer inden for disse to kategorier, er AF-Århus, AF-Nordjylland og AF-Storkøbenhavn.

Modsat er aktørerne i AF-Vejle generelt godt tilfredse – her svarer ingen aktører *slet ikke* eller *i mindre grad* på dette spørgsmål. Også aktører i AF-Viborg, AF-Storstrøm og AF-Ringkøbing er overvejende tilfredse med udbudsprocessen.

#### 3.3.4 Fremtidige justeringer i udbuddene

Den første udbudsrunde vurderes gennemgående at have været meget ressourcekrævende, da det var første gang, man i de enkelte regioner og kommuner skulle gennemføre udbud på dette område. Fremover vil man til gengæld kunne drage nytte af de erfaringer, man har gjort sig i de første udbud, og de foreløbige udbud har derfor haft en vigtig rolle som del af en omfattende læringsproces.

Som tidligere nævnt, har det været en væsentlig udfordring for AF-regionerne og kommunerne dels at beskrive de udbudte opgaver, og dels at levne rum til aktørernes metodefrihed og individuelle tilpasning. Et flertal af regionerne nævner da også i forbindelse med surveyen blandt AF-regioner og kommuner, at de fremover vil forsøge at præcisere opgavebeskrivelserne bedre i udbudsmaterialet. Dette understøttes endvidere af chefinderviewene.

Mange regioner nævner, at det efterfølgende har vist sig, at aktørerne ikke har forstået, hvad opgaven har omfattet, ofte har det handlet om uklarheder omkring ansvarsfordelingen mellem AF/kommunen og anden aktør, eksempelvis i udarbejdelsen af jobplaner<sup>19</sup>. I fremtidige udbud vil flere regioner derfor præcisere ansvarsfordelingen mellem AF og anden aktør bedre.

Fra nogle AF-regioner lyder meldingen desuden, at man ikke er imponeret over, hvad anden aktør reelt har fået ud af metodefriheden. Derfor overvejer man at udbyde mere klart udspecificerede opgaver fremover.

En enkelt AF-region, der har haft meget snævert definerede målgrupper, nævner, at man for fremtiden vil definere målgrupperne noget bredere, da det viste sig at være administrativt besværligt at finde frem til de ledige, der passede ind under målgruppen.

En anden AF-region, der fortrinsvis har inddraget andre aktører i kortere (3-måneders) forløb, vurderer, at den korte varighed har medført, at der er blevet brugt uforholdsmæssigt mange ressourcer på administration i forbindelse med overdragelse og genoverdragelse i forhold til udbyttet. Man vil derfor for fremtiden udbyde forløb af længere varighed.

Gennemgående har AF-regionerne og kommunerne gjort sig mange væsentlige erfaringer omkring særligt udarbejdelse af udbudsmaterialet, som de kan drage nytte af i de fremtidige udbud. Ser man mere overordnet på spændvidden i opgaver og målgrupper for forløb i AF-regionerne og kommunerne, er det klart, at de meget forskelligartede forløbstyper og betingelser i udbudsmaterialerne medvirker til, at markedet bliver mindre gennemskueligt for aktørerne.

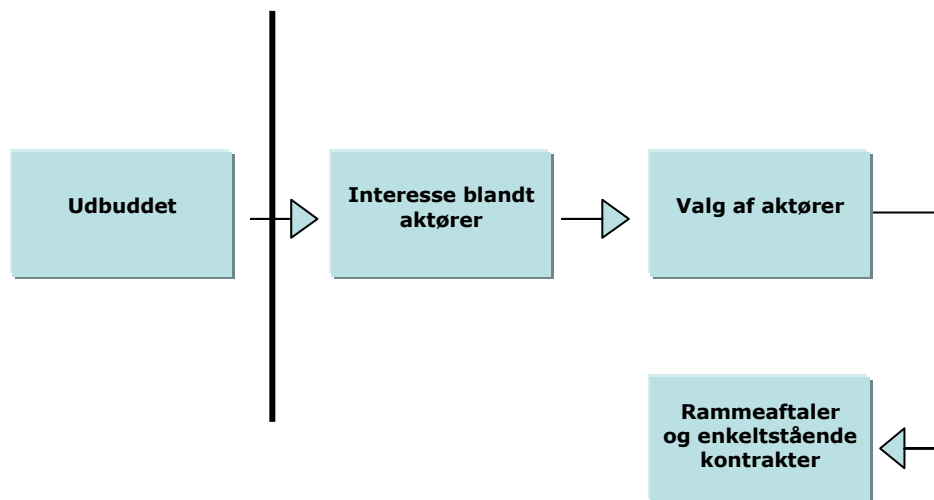
Den store grad af begrebsforvirring kan medføre, at en aktør med indgående erfaring med varetagelse af forløb i én region vil have svært ved at gennemskue, hvad en opgave i en anden region reelt omfatter blot på baggrund af udbudsmaterialet. Det vil derfor kræve et stort arbejde for den enkelte aktør at sætte sig ind i udbud og udbudsmateriale i hver enkelt region, og det er ikke utænkeligt, at dette i sidste ende kan medføre en dalende interesse blandt aktørerne for at byde på tværs af regionerne.

<sup>19</sup> NewInsight 2004: *Midtvejsevaluering. Inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i AF-regionerne Ringkøbing, Viborg og Århus*. Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelsen af andre aktører*, AF-Roskilde.

### 3.4 Markedsdannelsen

Dette afsnit handler om processen *efter* at udbuddet er annonceret. Et væsentligt fokus er derfor interessen blandt andre aktører i form af antal tilbudsgivere og dermed indirekte også, hvorvidt der er skabt et marked for denne type ydelser. Dernæst ses nærmere på, hvilke aktører AF-regionerne og kommunerne har valgt at indgå et samarbejde med, herunder omfang af rammeaftaler og delaftaler. Figuren nedenfor illustrerer afsnittets opbygning og sammenhængen emnerne imellem.

**Figur 3.9: Markedsdannelsen**



I figuren henviser den første boks til venstre for skillelinjen til den hidtidige udbudsproces, der indtil videre har mundet ud i et antal udbud. På baggrund af disse udbud er der vakt interesse blandt aktørerne, der har valgt at byde på opgaverne. På baggrund af disse tilbud har AF-regionerne og de udvalgte kommuner udvalgt et antal aktører, som man har ønsket at inddrage i varetagelsen af de udbudte opgaver. Efterfølgende har man således valgt at indgå enten rammeaftaler eller enkeltstående kontrakter med de valgte aktører.

#### 3.4.1 Interesse blandt andre aktører

Aktørernes interesse for at byde ind afhænger af mange faktorer: regionen/kommunens størrelse, den udbudte opgave, målgrupper, betalingsmodeller, geografisk placering mv. Der er således store variationer regionerne imellem med hensyn til, hvor mange tilbud udbuddet har afstedkommet. Tabellen nedenfor giver en oversigt over antallet af tilbudsgivere i regionerne/de udvalgte kommuner.

**Tablet 3.7: Det samlede antal tilbudsgivere i AF og de udvalgte kommuner (survey blandt AF/kommuner)**

AF/udvalgte kommuner	Samlet antal tilbudsgivere
Bornholm	3
Frederiksborg	12
Fyn	35/21
Nordjylland	17
Ribe	27
Ringkøbing	46
Roskilde	25
Storkøbenhavn	47
Storstrøm	21
Sønderjylland	19
Vejle	55
Vestsjælland	42
Viborg	20
Århus	45
Assens Kommune	-
Hillerød Kommune	4
Korsør Kommune	-
Odense Kommune	37
Silkeborg Kommune	13
Århus Kommune	-

- = har ikke besvaret spørgsmålet.

Som det fremgår af tabellen, er der helt klart nogle tilbud, der har tiltrukket flere tilbudsgivere end andre. Især AF i Vejle, Ringkøbing, Århus og Vestsjælland adskiller sig ved at have fået mange tilbud. At AF-Vejle opgiver at have fået tilbud fra hele 55 forskellige aktører kan hænge sammen med, at man i denne region allerede har gennemført fem forskellige udbud.

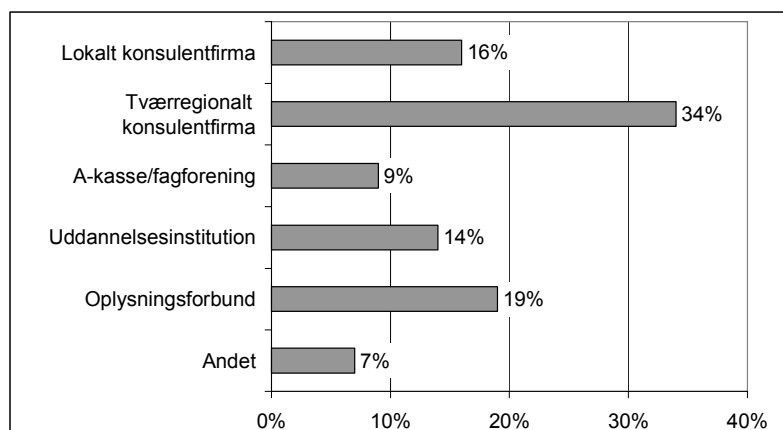
Der kan ikke spores nogen klar sammenhæng mellem aktørernes vurdering af udbudsmaterialet og udbudsprocessen, som gennemgået tidligere, og antallet af tilbudsgivere i regionerne. De fire AF-regioner, der har fået flest tilbud, har samtidig udbudt meget forskellige opgaver med meget forskellige målgrupper – og forskelligt omfang. Dog er disse fire regioner karakteriseret ved at have relativt "urisikable" betalingsmodeller, hvor bonus udgør en mindre andel af den samlede betaling. Dette kan tyde på, at betalingsmodellerne faktisk har haft relativt stor betydning for antallet af tilbudsgivere i de første udbudsrunder.

Dette understøttes af telefoninterview med potentielle aktører, som de enkelte AF-regioner har angivet, at de havde forventet ville byde ind, men som ikke gjorde det. Her er den hyppigst forekommende begrundelse, at den resultatafhængige betalingsstørrelse ikke gjorde det attraktivt at byde i nogle regioner, eksempelvis i AF-Storstrøm og AF-Bornholm. Et af de større vikarbureauer begrundede det, at de ikke har budt på forløb med, at det ikke er i overensstemmelse med deres forretningsplan. Det er deres definerede opgave at finde den rette person til et vikariat i en virksomhed og ikke omvendt at finde det rette job til en ledig.

Langt hovedparten af regionerne/de udvalgte kommuner er ifølge surveyen blandt AF-regioner og udvalgte kommuner tilfredse med det antal tilbud, de har modtaget. Således angiver kun to AF-regioner og en enkelt af de udvalgte kommuner, at der ikke har været tilstrækkelig konkurrence om enkelte af de udbudte forløb. Bornholm er én af de AF-regioner, der vurderer, at antallet af tilbudsgivere har været lavt. AF-Bornholm vurderer selv, at dette fortrinsvis skyldes de geografiske forhold, som medfører høje etableringsomkostninger for udefrakommende aktører. Desuden har man hørt, at nogle lokale aktører syntes, at udbudsmaterialet var meget stort og uoverskueligt. AF i Vejle rapporterer, at de fik færre tilbud end forventet på deres udbud af indsatsen for svagt-stillede ledige.

Fem AF-regioner og en enkelt af de udvalgte kommuner har til gengæld oplevet, at nogle af de udbudte opgaver har været genstand for særlig stor interesse fra aktørernes side. To regioner angiver, at der var særlig interesse for forløb for bredt definerede målgrupper, en angiver, at der var særlig interesse for kontaktførelse for seniorer og en, at det blandt andet var kontaktførelse for etniske minoriteter, der gav det største antal tilbudsgivere.

**Figur 3.10: Den gennemsnitlige fordeling af aktørtyperne blandt tilbudsgiverne (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**



N=414

Som det fremgår af figuren ovenfor, har regionerne modtaget tilbud fra et bredt udsnit af aktører. Tabellen viser den gennemsnitlige fordeling af de forskellige aktørtyper blandt tilbudsgiverne i regionerne.

Som det ses af tabellen har gennemsnitligt hver anden tilbudsgiver været et konsulentfirma – heraf var de to tredjedele tværregionale konsulentfirmaer. Cirka hver femte tilbudsgiver er kategoriseret som oplysningsforbund, daghøjskole, sprogskole med videre, mens uddannelsesinstitutioner står for en mindre andel af det samlede antal tilbud. A-kasserne og fagforeningerne har i gennemsnit udgjort lidt under en tiendedel af tilbudsgiverne i regionerne.

Der er ikke væsentlige forskelle på tilbudsgiverne i de enkelte regioner. Dog er 36 % af tilbudsgiverne i Vejle kategoriseret som "Oplysningsforbund, daghøjskoler, sprogskoler med videre" – hvilket kan skyldes, at man her har udbudt såkaldte "jobværksteder" af maksimal to ugers varighed, som har meget karakter af kursusvirksomhed.

AF-cheferne vurderer generelt, at tilbudsgiverne var som ventet. Gennemgående oplever man således at have fået tilbud fra de væsentligste aktører i området. Enkelte havde dog ventet, at andre også bød ind – eksempelvis større offentlige uddannelsesinstitutioner, sprogskoler i forbindelse med udbud med etniske minoriteter som særlig mål-

gruppe, vikarbureauer og faglige organisationer. De større vikarbureauer er den hyppigst nævnte aktør, som man havde forventet ville byde ind, men som ikke gjorde det.

### 3.4.2 Valg af aktører

AF-regionerne og de udvalgte kommuner havde på forhånd opstillet tildelingskriterier for tildeling af ordren til anden aktør. Det viste sig imidlertid ofte i praksis at være vanskeligt at vurdere kvaliteten af de indkommende tilbud.

I surveyen blandt AF-regioner og udvalgte kommuner såvel som i chefinterviewene tilkendegiver mange regioner, at der var stor forskel på tilbuddenes kvalitet og omfang. Nogle tilbud var på få sider, mens andre var meget opfattende. Mange sider var dog ikke ensbetydende med høj kvalitet i tilbuddene. Anvendelsen af obligatoriske tilbuds-skabeloner fremhæves af flere AF-regioner som en udmærket måde at sikre en vis sammenlignelighed tilbuddene imellem.

Samtidig vurderer mange regioner, at det var vanskeligt at bedømme den reelle kvalitet i tilbuddene udelukkende på baggrund af de skrevne tilbud. En region problematiserer, at en god aktør kan have skrevet et uheldigt tilbud, mens aktøren med det gode tilbud kan vise sig at have svært ved at leve op til indholdet i tilbuddet.

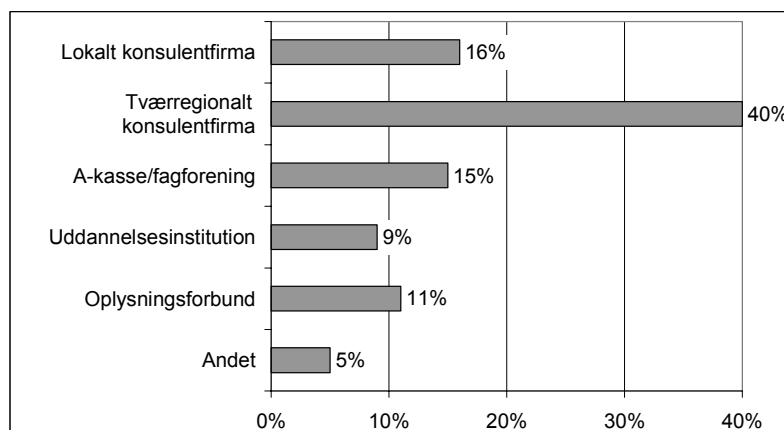
Mange regioner mener også, at man bruger uforholdsmæssigt megen tid på at gennemgå tilbud fra aktører, som reelt ikke har sat sig ind i, hvad opgaven består i. En region har oplevet, at aktørerne blandede forskellige forløbstyper og målgrupper sammen og vil som en konsekvens af dette sørge for at lave mere klare og afgrænsede beskrivelser fremover.

De fleste regioner rapporterer om aktører, der har diskvalificeret sig selv udelukkende på grund af en alt for høj pris i tilbuddet. Ellers er man også i flere regioner overrasket over den store variation i pris tilbudsgiverne imellem.

Gennemgående har man oplevet, at aktørerne har haft meget høje forventninger til de resultater, de ville opnå. Her har flere AF-regioner ganske enkelt været i tvivl om, hvorvidt aktørens tilbud ville kunne hænge økonomisk sammen, når resultaterne blev mindre end forventet – og dermed frygtet, at aktørerne reelt ikke ville kunne leve op til det lovede niveau i forløbene.

Sammensætningen af den udvalgte aktørgruppe svarer omtrent til sammensætningen af gruppen af tilbudsgivere. Fordelingen af de forskellige aktørtyper fremgår af figuren nedenfor.

**Figur 3.11: Den gennemsnitlige fordeling af de valgte aktører, efter type<sup>20</sup>**



N=171

Figuren viser, at godt og vel halvdelen af de aktører, som varetager forløb i regionerne og de udvalgte kommuner, er konsulentfirmaer, samt at fire ud af ti aktører er tværregionale konsulentfirmaer. Godt hver syvende aktør er en a-kasse eller fagforening, mens oplysningsforbund, daghøjskoler, sprogskoler mv. udgør godt hver tiende aktør.

Uddannelsesinstitutionerne udgør 9 % af de aktører, som opererer i regionerne/kommunerne. 4 % af aktørerne er konsortier med deltagelse af flere virksomheder, mens 5 % er klassificeret som "andet", hvilket eksempelvis dækker over revalideringsinstitutioner, kursuscentre og enkelte offentlige institutioner.

De overordnede tal for aktørgruppens sammensætning dækker imidlertid over store regionale forskelle i aktørvalg. Overordnet kan AF-regionerne deles op i tre grupper:

- De regioner/kommuner, der har valgt markant flere private konsulentfirmaer.
- De regioner/kommuner, der har en nogenlunde ligelig fordeling mellem de to hovedtyper af aktører.
- De regioner/kommuner, der har flest aftaler med "semi-offentlige" aktører<sup>21</sup>.

En kategorisering viser, at regionerne og kommunerne fordeler sig, som det fremgår af skemaet nedenfor:

<sup>20</sup> Figuren er baseret på aktørernes egne angivelser om, hvilken type af aktør de er samt Rambøll Managements klassificering af de aktører, der ikke har besvaret surveyen, på baggrund af lister fra AF-regionerne og kommunerne med navne og adresser på samtlige andre aktører, der er indgået aftaler med.

<sup>21</sup> Med semi-offentlige aktører menes uddannelsesinstitutioner, fagforeninger/a-kasser, oplysningsforbund mv. Desuden medregnes i denne tabel også konsortier under denne benævnelse, da der i disse som regel indgår én eller flere af disse typer af aktører.

**Figur 3.12: Regionernes og de udvalgte kommuners valg af aktørtyper**

<b>Regioner med flest konsulentfirmaer som aktører</b>	<b>Regioner med en omtrent ligelig fordeling mellem konsulentfirmaer og "semi-offentlige" aktører</b>	<b>Regioner med flest "semi-offentlige" aktører</b>
Frederiksborg Nordjylland Roskilde Storkøbenhavn Storstrøm Sønderjylland Vestsjælland Hillerød Kommune Korsør Kommune Århus Kommune	Ringkøbing Vejle Århus	Bornholm <sup>22</sup> Fyn Ribe Viborg Assens Kommune Silkeborg Kommune

Især AF-Frederiksborg, AF-Vestsjælland og AF-Storstrøm adskiller sig ved, at mere end 80 % af aktørerne er konsulentfirmaer.

Til gengæld fordeler de udvalgte kommuner sig i høj grad efter en "enten-eller" skillelinje, hvor Hillerød, Korsør og Århus kommuner fortrinsvis har inddraget konsulentfirmaer, mens Assens og Silkeborg kommuner mest har inddraget "semi-offentlige" aktører<sup>23</sup>.

Generelt er der en tendens til, at de sjællandske regioner er mere tilbøjelige til at anvende mange private konsulentvirksomheder som leverandører, mens hovedparten af de jyske regioner/kommuner og Fyn i højere grad har en ligelig fordeling mellem aktørtyper, eller en overvægt af de øvrige aktørtyper.

Sammenligner man tilbudsgivernes og de valgte aktørers fordeling på aktørtype (Figur 3.10 med Figur 3.11<sup>24</sup>) er det interessant, at de tværregionale konsulentfirmaer udgør en lidt større andel af de valgte aktører (40 %) end af tilbudsgiverne (34 %). En plausibel forklaring er, at de tværregionale konsulentfirmaer dels har en større kapacitet, dels har større erfaring med at skrive tilbud, hvilket giver dem en fordel i udbudsprocessen. De lokale konsulentfirmaer udgør til gengæld præcis samme andel af de valgte aktører, som de udgør af tilbudsgiverne. Modsat udgør de "semi-offentlige" aktører til sammen 42 % af tilbudsgiverne, men kun 39 % af de valgte aktører. De "semi-offentlige" aktører har således klaret sig lidt dårligere i udbudsprocessen end såvel de lokale som de tværregionale konsulentfirmaer.

Langt hovedparten af aktørerne har erfaringer fra tidligere samarbejde med AF-regionerne og/eller kommunerne. Således angiver hele 93 % af aktørerne i surveyen blandt andre aktører, at de har samarbejdet med enten AF eller kommuner før 2003; og størstedelen – 68 % – har endda haft samarbejde med både AF og kommuner før. Dette gør sig gældende for alle aktørtyper, men især blandt de tværregionale konsulentfirmaer, uddannelsesinstitutionerne og oplysningsforbundene har mange (80-90 %) arbejdet sammen med både AF og kommunerne tidligere. A-kasser/fagforeningsaktørerne er den gruppe, som har haft mindst samarbejde med AF/kommunerne tidligere. Således angiver hver sjette af disse, at de ikke har arbejdet sammen med hverken AF eller kommuner før.

<sup>22</sup> Bornholm har indtil videre kun inddraget én anden aktør.

<sup>23</sup> Hillerød og Assens kommuner har indtil videre kun inddraget én anden aktør.

<sup>24</sup> Da der ikke er anvendt samme datakilde i de to figurer, kan sammenligningen ikke tages helt bogstaveligt. Dog bør det kunne give et vist indtryk af sammenhængen mellem tilbudsgivere og valgte aktører, da klassificeringerne er relativt entydige.

Udbuddene ser altså ikke ud til i nævneværdig grad at have bragt nye aktører på banen – foruden en lidt større inddragelse af a-kasserne og fagforeningerne. Dog har udbuddene efter al sandsynlighed medført, at de enkelte regioner og udvalgte kommuner i dag samarbejder med *flere* aktører, end de hver især gjorde tidligere. Dermed er der etableret et *større* marked, fortrinsvis for de allerede eksisterende aktører.

#### *Underleverandører*

En tredjedel af aktørerne angiver, at de anvender underleverandører. Hovedparten af disse – 90 % – angiver, at brugen af underleverandører i nogen eller høj grad gør dem bedre rustet til at tilpasse forløbene til de lediges individuelle behov. Tre ud af fire aktører mener, at brugen af underleverandører i nogen eller høj grad gør aktøren bedre i stand til at tage højde for de lokale arbejdsmarkedsforhold. Syv ud af ti aktører mener, at brugen af underleverandører gør det nemmere at tilpasse sig et fald eller en stigning i antallet af ledige – dog mener kun 40 %, at dette i høj grad gør sig gældende.

Halvdelen af de aktører, som anvender underleverandører, mener, at det i nogen eller høj grad giver dem en større administrativ byrde, mens den anden halvdel vurderer, at dette i mindre grad eller slet ikke er tilfældet. Dette ændrer dog ikke ved, at 95 % af de aktører, som anvender underleverandører, mener, at fordelene ved at anvende underleverandører i nogen eller høj grad opvejer ulemperne – hele 63 % mener, at dette i høj grad er tilfældet.



### 3.4.3 Rammeaftaler og delaftaler

AF-regionerne og kommunerne har haft forskellige strategier med hensyn til, hvor mange aktører de har valgt at indgå aftale med. Tabellen nedenfor viser, hvor mange forskellige aktører, AF-regionerne og de udvalgte kommuner opgiver at have indgået aftaler med i perioden fra 1. januar 2003 til 31. marts 2004.

**Tabel 3.8: Antal enkeltstående kontrakter og rammeaftaler indgået med andre aktører (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**

AF/udvalgte kommuner	Enkeltstående kontrakter	Rammeaftaler
Bornholm	1	1
Frederiksborg	2	6
Fyn	-	13
Nordjylland	-	21
Ribe	-	14
Ringkøbing	17	20
Roskilde	-	10
Storkøbenhavn	-	23
Storstrøm	-	16
Sønderjylland	22	-
Vejle	-	25
Vestsjælland	-	15
Viborg	5	20
Århus	-	21
Assens Kommune	1	-
Hillerød Kommune	2	-
Korsør Kommune	9	8
Odense Kommune	22	17
Silkeborg Kommune	1	5
Århus Kommune	-	4

Som det fremgår af tabellen, har de fleste AF-regioner indgået rammeaftaler med andre aktører – og typisk med 10-20 andre aktører. Det er fortrinsvis de større regioner, som AF-Århus og AF-Storkøbenhavn, og de regioner, der har haft flere udbudsrunder, såsom Vejle og Nordjylland, der har indgået rammeaftaler med flest leverandører. AF-Sønderjylland opgiver til gengæld, at de ikke har indgået rammeaftaler med aktørerne, men udelukkende benyttet sig af enkeltstående aftaler.

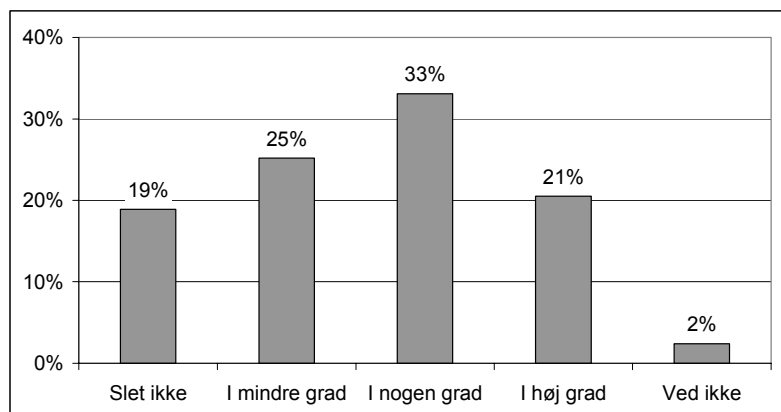
De enkeltstående kontrakter har en gennemsnitlig varighed på 12 måneder; 6, 12, og 15 måneder er de typiske varigheder. I cirka halvdelen af de enkeltstående kontrakter er der indbygget mulighed for forlængelse, men interessant nok er der *ikke* mulighed for forlængelse i de enkeltstående kontrakter, der kun har en varighed på 6 måneder.

Rammeaftalerne løber derimod typisk noget længere, gennemsnitligt 20 måneder. Tre regioner/kommuner har lavet rammeaftaler af et års varighed, fire har rammeaftaler af 15 til 18 måneders varighed, og seks regioner/kommuner har 2-årige rammeaftaler. En enkelt AF-region har indgået rammeaftaler med en varighed på mere end to år. Der er

tale om AF-Ribe, hvor rammeaftalerne løber over 2½ år. Til gengæld er der i modsætning til de andre regioner ikke indbygget mulighed for forlængelse af rammeaftalen.

Ser man på aktørernes tilfredshed med kontraktlængden kan dette til dels vurderes på baggrund af figuren nedenfor.

**Figur 3.13: Vores kontrakt med AF-regionen er af for kort varighed til, at vi kan udnytte den løbende læringsproces maksimalt (Survey blandt andre aktører)**



N=127

Af figuren fremgår det, at 53 % af aktørerne vurderer, at kontrakten i nogen grad eller i høj grad er for kort til, at de kan udnytte den løbende læringsproces maksimalt. Til gengæld mener 44 % slet ikke eller kun i mindre grad, at kontrakten er af for kort varighed i forhold til den løbende læringsproces.

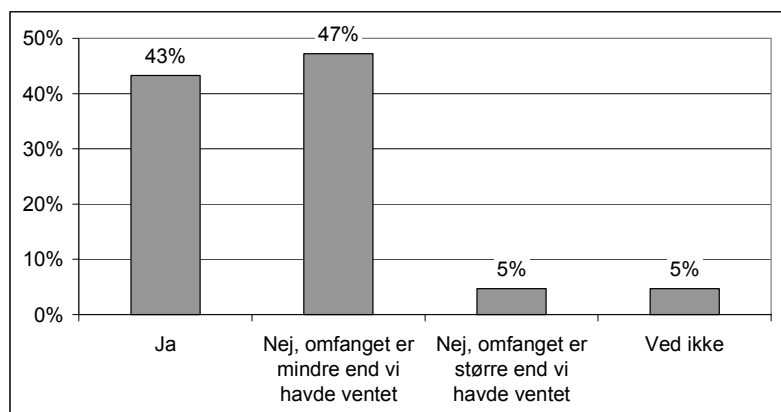
Ser man på svarenes fordeling mellem AF-regionerne, alt efter rammekontrakternes længde i regionerne, er der en klar sammenhæng mellem brugen af enkeltstående kontrakter og aktørernes svar. Det er således mellem 60 og 100 % af aktørerne i de fem regioner, der anvender enkeltstående kontrakter, der vurderer, at kontrakten er af for kort varighed til, at de kan udnytte den løbende læringsproces optimalt. Som tidligere beskrevet er de enkeltstående kontrakter gennemsnitligt af kortere varighed end rammeaftalerne.

Der er dog også væsentlige forskelle regionerne imellem blandt dem, der anvender rammeaftaler. I de regioner, hvor rammeaftalerne har en varighed på 12 til 18 måneder, er det gennemgående lidt over 50 % af aktørerne, der mener, at kontrakterne er af for kort varighed. Også aktørerne i AF-Sønderjylland, hvor der kun er indgået enkeltstående kontrakter af 12 måneders varighed, mener overvejende, at dette er for kort en varighed. I de regioner, hvor rammeaftalerne har en varighed på 24 til 36 måneder, er aktørerne til gengæld gennemgående mere tilfredse med mulighederne for at udnytte den løbende læringsproces.

Otte AF-regioner og en enkelt kommune angiver i surveyen blandt AF-regioner og udvalgte kommuner, at de har indgået delaftaler med alle de aktører, der er lavet rammeaftale med. Fem AF-regioner angiver, at de ikke har udnyttet alle deres rammeaftaler. AF-Frederiksborg og AF-Vestsjælland har således kun indgået delaftaler med ca. 75 % af de aktører, der er indgået rammeaftale med. AF-Ribe og Af-Vejle beretter at have indgået delaftaler med cirka 90 % af de valgte aktører, og AF-Storstrøm har indgået delaftaler med cirka 95 % af de aktører, der er indgået rammeaftale med.

Spørger man aktørerne, mener en stor del imidlertid, at rammeaftalerne ikke er blevet udnyttet i det omfang, de havde forventet, jf. tabellen nedenfor.

**Figur 3.14: Er rammeaftalen/erne blevet udnyttet i det omfang, I forventede, da aftalen blev indgået? (Survey blandt andre aktører)**



N=127

Tabellen viser således, at knap halvdelen af aktørerne svarer, at rammeaftalerne er blevet udnyttet i mindre grad, end de havde ventet.

En lidt mindre andel – 43 % – har fået opfyldt deres forventninger til rammeaftalens udnyttelse, mens kun enkelte aktører angiver, at rammeaftalerne er blevet udnyttet i et større omfang end forventet.

Når det gælder tilfredsheden blandt aktørerne med udnyttelsen af rammeaftalerne, er der tydelige forskelle regionerne imellem. Aktørerne i AF-Ribe og AF-Storstrøm skiller sig ud ved, at henholdsvis 75 % og 78 % af aktørerne mener, at rammeaftalerne er blevet udnyttet i det forventede omfang. I AF-Vejle er det tilsvarende 64 % af aktørerne, der oplever, at rammeaftalerne er blevet udnyttet i det forventede omfang. Til gengæld oplever over 50 % af aktørerne i AF-Storkøbenhavn, AF-Roskilde, AF-Bornholm, AF-Nordjylland og AF-Viborg, at rammeaftalerne er blevet udnyttet i et mindre omfang, end de havde forventet.

Det er samlet set en meget markant andel af det samlede antal aktører, der vurderer at rammeaftalerne ikke er blevet udnyttet i det omfang, de havde forventet. Det kan tyde på, at der er behov for en forventningsafstemning mellem AF-regionerne og aktørerne i de enkelte regioner.

Ifølge surveyen blandt AF/udvalgte kommuner og chefinterview har AF-regionerne og de udvalgte kommuner generelt gode erfaringer med at indgå rammeaftaler med aktørerne. Især fordi det er nyt, at man inddrager andre aktører i forbindelse med varetagelsen af kontaktforløb, er rammeaftaler en hensigtsmæssig foranstaltning. Ved at anvende rammeaftaler og efterfølgende delaftaler, bliver det muligt løbende at tilpasse aftalerne i forhold til de erfaringer, man gør sig på området. For at sikre dette, er det imidlertid nødvendigt at lave rammeaftaler, som er tilstrækkeligt fleksible med hensyn til forløbenes indhold og varighed, hvilket flere af regionerne da også har måttet erfare.

På baggrund af erfaringerne med de forskellige aftaleformer, angiver samtlige AF-regioner, at de fremover vil anvende rammeaftaler med mulighed for forlængelse. De fleste vil endvidere indgå rammeaftaler af samme varighed, som man anvender i dag, om end AF-Nordjylland og AF-Viborg angiver, at rammeaftalerne fremover vil være af længere varighed. Begge disse regioner har indtil nu indgået rammeaftaler af 12 måneders varighed. Fem regioner afviser, at man vil bruge enkeltstående kontrakter fremover, mens de øvrige regioner enten ikke er helt afklarede på dette punkt eller ikke angiver, om de har tænkt sig at anvende den aftaleform fremover. Blandt de regioner, der i dag anvender enkeltstående kontrakter, er det kun AF-Viborg, der afviser at ville anvende enkeltstående kontrakter fremover.

Blandt de udvalgte kommuner vil en enkelt fortsat anvende både enkeltstående kontrakter og rammeaftaler, mens både Odense og Silkeborg angiver, at de vil gå over til udelukkende at anvende rammeaftaler.

### 3.5 Øvrige kommuners erfaringer med inddragelsen af andre aktører

#### 3.5.1 Status for inddragelse af andre aktører

For at få et indblik i, hvad status er for inddragelsen af andre aktører i forbindelse med kontaktforløb mv. i de danske kommuner, er der blevet gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige danske kommuner. Tabellen nedenfor giver en oversigt over status.

**Tabel 3.9: Har kommunen inddraget andre aktører i forbindelse med kontaktforløb, opfølgning mv. i løbet af perioden 1. januar 2003 – 31. marts 2004? (Survey blandt samtlige kommuner)**

	Andel af kommuner, som har inddraget andre aktører til kontaktforløb mv.
Ja – inddragelsen er sket både med og uden gennemførelse af udbud	4 %
Ja – inddragelsen er kun sket med gennemførelse af udbud	1 %
Ja – inddragelsen er kun sket uden gennemførelse af udbud	21 %
Nej	74 %

N=186

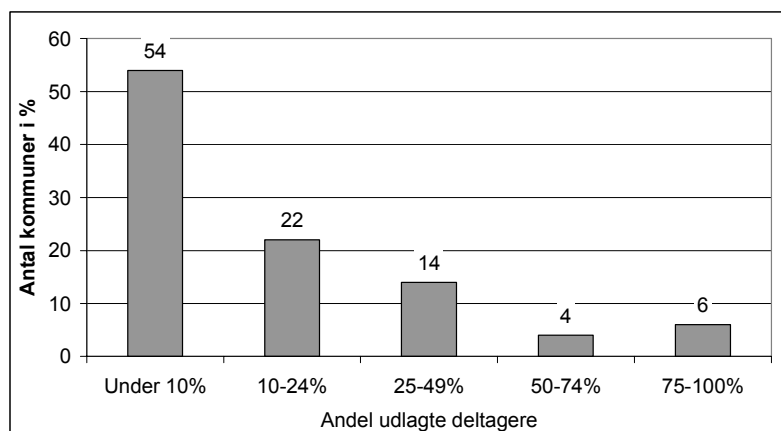
Som det fremgår af tabellen ovenfor, er brugen af andre aktører i forbindelse med kontaktforløb, opfølgning mv. endnu ikke særligt udbredt blandt kommunerne. Tre ud af fire kommuner har ikke anvendt andre aktører til denne type opgaver. Blandt de cirka 25 %, som har erfaringer med dette, har kun hver femte gennemført udbud.

De kommuner, som har erfaring med at inddrage andre aktører, har for størstepartens vedkommende (75 %) indgået kontrakter for under 1.000.000 kr. i løbet af 2003 og 1. kvartal af 2004. Af disse har to tredjedele været under 500.000 kr. Otte kommuner har lavet kontrakter på op til 5 mio. kr., mens kun tre kommuner har kontrakter, som udgør et større beløb end dette.

#### *Inddragelsen af andre aktører*

Ud af de i alt 52 kommuner, der angiver at have erfaringer med inddragelsen af andre aktører, er det forskelligt, hvor stor en andel af de ledighedsberørte borgere, kommunen har valgt at overdrage til anden aktør, jf. tabellen nedenfor.

**Figur 3.15: Hvor stor en andel af de ledighedsberørte i kommunen er skønsmæssigt overdraget til kontaktføreløb, opfølgning mv. hos anden aktør i perioden 2003 til og med 1. kvartal 2004? (Survey blandt samtlige kommuner)**



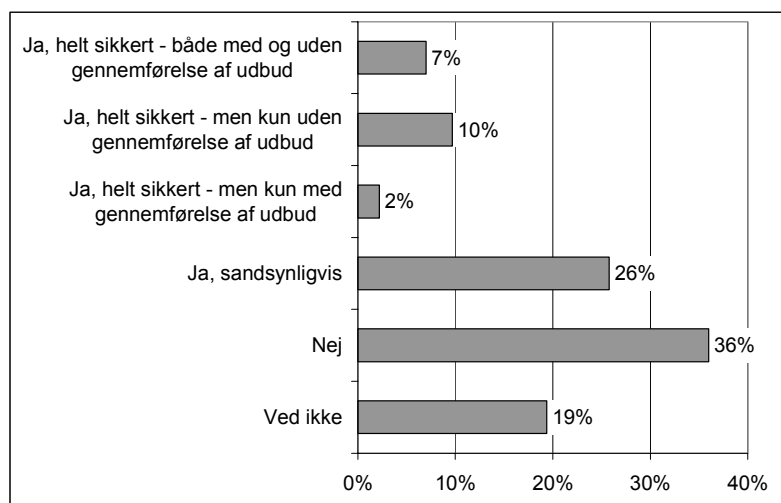
N=52

Figuren viser, at over halvdelen af kommunerne har valgt at overdrage mindre end 10 % af de ledighedsberørte borgere over til andre aktører, men dog har hver femte kommune valgt at overdrage mellem 10 og 25 %. I 12 af kommunerne, svarende til hver fjerde, er mere end 25 % af de ledighedsberørte borgere overdraget til anden aktør – heraf har fem kommuner overdraget mere end halvdelen til anden aktør. Blandt de (få) kommuner, der har haft varetagelsen af kontaktføreløbet i udbud, overdrages typisk en større del af de ledighedsberørte borgere til anden aktør. Tre ud af seks kommuner har således anden aktør til at varetage kontaktføreløb for mere end 25 % af kommunens ledige.

Lokale og tværregionale konsulentfirmaer samt oplysningsforbund er de mest anvendte aktører i de kommuner, der inddrager andre aktører i forbindelse med den beskæftigelsesrettede indsats. Fire ud af ti har anvendt lokale konsulentfirmaer, mens lidt færre har anvendt regionale konsulentfirmaer. Oplysningsforbund har 45 % af kommunerne aftaler med. Kun knap hver sjette kommune, der har inddraget andre aktører, har haft uddannelsesinstitutioner til at varetage forløb, og kun knap hver tyvende har haft forløb hos en a-kasse eller fagforening.

Adspurgte om, hvorvidt kommunerne planlægger at inddrage andre aktører i nærmeste fremtid, viser det sig til gengæld, at inddragelsen af andre aktører i kommunerne sandsynligvis vil få et langt større omfang allerede i løbet af 2004, som det fremgår af figuren nedenfor.

**Figur 3.16: Planlægger kommunen i fremtiden (dvs. inden udgangen af 2004) at inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen? (Survey blandt samtlige kommuner)**



N=186

Ifølge figuren vil i alt 18,9 % af respondenterne blandt kommunerne *helt sikkert* inddrage andre aktører i fremtiden. De 9,7 % vil *ikke* benytte udbud i forbindelse med en fremtidig inddragelse af andre aktører, mens de 2,2 % helt sikkert *vil* gennemføre udbud. 7 % vil inddrage andre aktører både *med og uden* gennemførelse af udbud.

Hele 25,8 % af kommunerne rapporterer endvidere, at kommunen *sandsynligvis* vil inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i løbet af 2004. 36 % vil til gengæld *ikke* inddrage andre aktører indtil videre.

Disse tal tyder på, at inddragelsen af andre aktører først er i sin spæde begyndelse indtil videre, og at man derfor kan forvente, at der i den nærmeste fremtid vil være flere kommuner, der vælger at inddrage andre aktører.

Dog skal det præciseres, at også de 25 % af kommunerne, der allerede nu inddrager andre aktører, også har svaret på dette spørgsmål. Det vil sige, at hvis man lægger besvarelsene "Ja, helt sikkert" og "Ja, sandsynligvis" sammen, giver det 44,7 % af kommunerne, der har svaret "Ja" til spørgsmålet, hvilket er en stigning på 17,7 % fra de 27 %, der inddrager andre aktører i dag.

### 3.5.2 Politisk prioritering i kommunerne

Blandt de 52 kommuner, som har valgt at anvende andre aktører til varetagelse af kontaktforløb mv., angiver seks ud af ti, at der i nogen eller høj grad har været lokalpolitiske overvejelser bag kommunens beslutning om at inddrage andre aktører. Ønsket om at drage nytte af andre aktørers særlige ekspertise i forhold til enkelte målgrupper fremhæves dog af endnu flere kommuner som grundlæggende for kommunens inddragelse af andre aktører. Ligeledes har hovedparten – 78 % – af kommunerne haft en forestilling om, at inddragelsen af andre aktører i nogen eller høj grad kunne bidrage til nye metoder i beskæftigelsesindsatsen.

Et par af kommunerne angiver, at inddragelsen af andre aktører er kommet i stand som led i et tværregionalt samarbejde om indsatsen over for de ledige, mens andre har inddraget eksterne aktører for at aflaste forvaltningen på grund af personalemangel.

Kun få af kommunerne angiver, at der har ligget et ønske om at give de ledige et frit valg mellem flere aktører bag beslutningen om at inddrage andre aktører. Spørger man de øvrige kommuner, hvorfor de ikke har valgt at inddrage andre aktører, tegner der sig et broget billede. Hovedparten af kommunerne er dog enige om, at det ikke skyldes, at de har dårlige erfaringer med inddragelsen af andre aktører. Således angiver ca. 75 % af de kommuner, som ikke anvender andre aktører, at det slet ikke eller kun i mindre grad er tilfældet. Størstedelen af kommunerne angiver ligeledes, at de slet ikke eller kun i mindre grad har fravalgt inddragelsen af andre aktører på grund af manglende værktøjer til at håndtere en eventuel inddragelse.

Derimod lader de lokalpolitiske prioriteringer til at have været en væsentlig del af baggrunden for ikke at inddrage andre aktører i cirka halvdelen af de adspurgte kommuner. 44 % angiver således, at de lokalpolitiske prioriteringer i nogen eller høj grad ligger til grund for, at kommunen ikke anvender andre aktører. Imidlertid angiver en tilsvarende del, at der ikke er lokalpolitiske overvejelser bag fravalget af andre aktører.

Mere end hver tredje kommune angiver, at det har været en bagvedliggende overvejelse, at kommunen mister kontrollen med indsatsen for de ledige. En god del afventer også at høre mere om erfaringerne fra udvalgte kommuner og AF-regionerne, før de selv begiver sig ud i at inddrage andre aktører.

### 3.6 Delkonklusion

Dette kapitel vedrørende udbud af forløb til andre aktører samt markedsdannelsen omfattede fire hovedtemaer:

- Strategiske overvejelser bag udbuddene
- Organisering og styring af udbuddene
- Markedsdannelsen
- Kommunernes erfaringer.

I det følgende samler vi op på de væsentligste erfaringer, særligt i relation til disse temaer.

#### **Strategiske overvejelser bag udbuddene**

I relation til det *arbejdsmarkedspolitiske rationale* bag inddragelsen af andre aktører, er de fælles beskæftigelsespolitiske rammer, som de blev udstukket i *Flere i Arbejde*, meget generelle. Der gives derfor stort rum til, at regionerne og kommunerne selv kan konkretisere inddragelsen af andre aktører, både med hensyn til, hvilke opgaver og hvilke målgrupper af ledige man vælger at udbyde til andre aktører.

Dette har medført, at der ligger meget forskellige strategiske overvejelser bag inddragelsen af andre aktører i såvel AF-regionerne som de udvalgte kommuner. De mest udbredte ledelsesmæssige overvejelser omkring inddragelsen af andre aktører i AF-regionerne har dog været:

- Aflastning af AF-systemet
- Flexibilitet
- Innovation
- Specialisering.

Alt efter hvordan AF-regionerne og de udvalgte kommuner har valgt at vægte de forskellige strategier, har man således udbudt forskellige opgaver for forskellige målgrupper og i forløb af forskellig varighed. Som en konsekvens af dette er der udbudt meget forskellige forløb i AF-regionerne og de udvalgte kommuner, og det er derfor svært at drage mere generelle konklusioner, på hvilke områder man har valgt at inddrage andre aktører.

Det er naturligvis hensigtsmæssigt, at inddragelsen af andre aktører reflekterer de individuelle regionale prioriteringer. Billedet kompliceres imidlertid – måske unødigt – af, at forløb, der i forskellige regioner kaldes det samme, reelt omfatter ganske forskellige opgaver og/eller målgrupper. Tilsvarende er der mange eksempler på forløb, der nok kaldes noget forskelligt, men som ud fra udbudsmaterialet må vurderes at omfatte nogenlunde samme opgaver. Denne begrebsforvirring medfører nødvendigvis, at markedet bliver mere uoverskueligt for potentielle aktører – ikke mindst aktører, der opererer på tværs af forskellige regioner/kommuner. Det er uhensigtsmæssigt i forhold til målsætningen om at etablere et åbent og gennemsommeligt marked blandt andre aktører.

Ligeledes er der meget stor variation i, hvilke målgrupper man har valgt at lægge ud til andre aktører, særligt i de enkelte AF-regioner. De strategiske overvejelser bag inddragelsen af andre aktører har også haft betydning for dette, men derudover er det værd at notere sig, at såvel alt for snævert som alt for bredt definerede målgrupper ser ud til at give nogle problemer, særligt for aktørernes muligheder for at opstille nogle fornuftige rammer for de forløb, de gennemfører.

### **Organisering og styring af udbudsprocessen**

I relation til spørgsmålet om, hvordan man *hensigtsmæssigt organiserer inddragelsen af andre aktører hos myndighederne* har særligt AF-regionerne allerede nu gjort sig gode erfaringer med at sikre en solid intern forankring af udbudsprocessen, hvor medarbejderne inddrages, så der skabes ejerskab for processen. Desuden medvirker en solid intern forankring af udbudsprocessen til at sikre, at man i fremtidige udbud kan drage nytte af de hidtidige erfaringer.

Ligeledes har man gennemgående gode erfaringer med at samarbejde på tværs af AF-regionerne, hvilket giver de enkelte regioner mulighed for at hente inspiration og specialviden hos andre samt udveksle gode og dårlige erfaringer med samarbejdspartnerne. Samarbejdet på tværs af regionerne bidrager således til videndeling og fælles læring på tværs af AF-regionerne.

De seks udvalgte kommuner har til gengæld i højere grad inddraget ekstern konsulentbistand i forbindelse med udbuddene, hvilket er naturligt set i forhold til, at flere af disse kommuner nødvendigvis har en mere begrænset intern kapacitet, givet deres størrelse. Dermed kan kommunerne indirekte trække på de erfaringer fra andre udbud, som konsulentvirksomhederne har opbygget. Ved at kommunen udpeger nøglemedarbejdere, som tager aktivt del i udarbejdelsen af udbudsmaterialet og gennemførelsen af udbuddet, kan kommunen samtidig sikre, at udbudsprocessen forankres i organisationen, og der sikres et internt erfaringsgrundlag for fremtidige udbudsprocesser.

For så vidt gælder nøglespørgsmålet om de hidtidige *erfaringer i relation til at sikre gennemførelse og administrativ enkle udbud* har dette vist sig at være en stor udfordring, særligt for AF-regionerne. Dette skyldes særligt to forhold, og relationen de to imellem:

- En tilstrækkeligt præcis beskrivelse af de udbudte opgaver
- Krav om metodefrihed og individuel tilpasning af forløb.

Det har således været en stor udfordring for AF-regionerne og de udvalgte kommuner at beskrive de udbudte opgaver præcist nok. Udfordringen består dels i at få kortlagt og synliggjort en stor mængde institutionel viden omkring, hvordan man hidtil har løst de udbudte opgaver. Dels er det en udfordring for organisationerne at skulle beskrive de nye arbejdsopgaver, som der lægges op til i FIA, og som særligt AF-regionerne ikke selv har erfaringer med at løse.

Samtidig lægger FIA op til, at de andre aktører skal have mulighed for at udvikle egne metoder og kunne tilpasse forløbene til de lediges individuelle behov. Dette har man i mange AF-regioner opfattet som en modsætning til en præcis beskrivelse af de udbudte



opgaver, og man har derfor oftest valgt en "gylden middelvej" mellem præcis opgavebeskrivelse og metodefrihed til aktørerne.

En mindre præcis opgavebeskrivelse har til gengæld ofte vist sig at medføre problemer, da aktørernes opfattelse af den opgave, de har budt ind på, afviger væsentligt fra AF-regionernes forventninger til aktørernes ydelser. I modsætning til AF-regionerne vurderer aktørerne da heller ikke, at deres metodefrihed indskrænkes væsentligt, hvis opgaverne præciseres i udbudsmaterialet. AF-regionerne og aktørerne har således grundlæggende forskellige opfattelser af, hvad metodefriheden egentlig bør omfatte, og hvordan den bedst bringes i spil.

Helt overordnet er erfaringerne fra organisering og styring af udbudsprocessen indtil videre, at det har krævet mange ressourcer, og at der har været behov for mange justeringer undervejs. Til gengæld har AF-regionerne nu opbygget ikke uvæsentlige erfaringer med udbudsprocessen, beskrivelse af de udbudte opgaver osv., som de vil kunne drage nytte af fremadrettet. De første udbudsrunder vurderes da også gennemgående at være langt de "hårdeste", både i form af udvikling og administration, og både AF-regionerne og de udvalgte kommuner forventer at kunne drage stor nytte af de hidtidige erfaringer i fremtidige udbudsrunder.

### **Markedsdannelsen**

I forhold til markedsdannelsen er det centrale spørgsmål, *hvordan aktørsammensætningen ser ud, og om der er etableret et marked for denne type ydelser*. I forhold til sidste del af spørgsmålet, om der er etableret et marked, må svaret overordnet set være bekræftende. De fleste regioner melder således om et tilfredsstillende antal tilbudsgivere, om end det ikke fordeler sig helt jævnt på tværs af regionerne. Blandt de mulige forklaringer er de geografiske forhold (eksempelvis i relation til Bornholm), og at visse meget specialiserede målgrupper fortrinsvis er interessante for en snævrere kreds af tilbudsgivere. Endvidere ser det ud til, at de udbud, hvor betalingsmodellen er relativt urisikabel for aktørerne, tiltrækker flere tilbud. En naturlig forklaring er, at dette også er nye opgaver for mange af aktørerne, og at man derfor ønsker at starte forsigtigt ud og opbygge erfaringer, før man tør byde på de mest bonustunge forløb.

I forhold til *aktørsammensætningen* er det overordnede billede, at de fleste af de nuværende aktører også tidligere har samarbejdet med AF-regioner og/eller kommuner. Der er derfor ikke decideret etableret et nyt marked, men snarere sket en (markant) udvidelse af det eksisterende marked. Aktørerne fordeler sig med cirka 50 % private konsulentvirksomheder og 50 % "semi-offentlige" aktører, med en lidt større andel af private konsulentvirksomheder på Sjælland og en lidt større andel af "semi-offentlige" aktører på Fyn og i Jylland.

### *Kommunernes erfaringer*

Blandt samtlige danske kommuner er det cirka hver fjerde kommune, der indtil videre har gjort sig *erfaringer med inddragelsen af andre aktører*. Af disse har kun hver femte benyttet udbud i forbindelse med inddragelsen af andre aktører.

Til gengæld forventer i alt 45 % af respondenterne blandt kommunerne, at de i 2004 "helt sikkert" eller "sandsynligvis" inddrager andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Dette tyder på, at inddragelsen af andre aktører i høj grad er undervejs i de danske kommuner.

### 3.7 anbefalinger

På baggrund af kapitlets gennemgang af udbudsprocessen i AF-regionerne og kommunerne samt markedsdannelsen kan der formuleres en række fremadrettede anbefalinger.

Følgende anbefalinger er rettet mod *Arbejdsmarkedsstyrelsen*:

#### **Anbefaling # 1**

*Rambøll Management anbefaler, at Arbejdsmarkedsstyrelsen udarbejder en fælles konceptualisering for ydelser udbudt til andre aktører. Ved at etablere en række fællesbetegnelser for de ydelser, der udbydes til andre aktører, kan man sikre en større gennemsigthed af markedet på tværs af særligt AF-regionerne.*

Erfaringsopsamlingen viser, at andre aktører inddrages i mange forskellige typer af forløb, hvor forskellige ydelser ofte kombineres på forskellig vis. Dette medfører nødvendigvis højere transaktionsomkostninger for aktører, der ønsker at byde på opgaver i flere regioner. Markedet bliver mindre gennemskueligt og mindre effektivt for aktørerne, der skal afsætte flere ressourcer til at gennemskue forskelle og ligheder mellem de udbudte ydelser i de enkelte regioner.

Ved at udarbejde en fælles konceptualisering over forløbstyper og de ydelser, de omfatter, kan Arbejdsmarkedsstyrelsen være med til at sikre en større grad af koordinering på tværs af regionerne. Ved at lade fællesbetegnelserne indgå i kontraktforhandlingerne mellem AF-regionerne og Arbejdsmarkedsstyrelsen, kan Arbejdsmarkedsstyrelsen endvidere sikre disse begrebers udbredelse i AF-regionerne.

#### **Anbefaling # 2**

*Rambøll Management anbefaler, at Arbejdsmarkedsstyrelsen etablerer en systematisk erfaringsudveksling på tværs af AF-regionerne – og også gerne med inddragelse af erfaringerne fra de udvalgte kommuner. Dermed kan man være med til at sikre, at der sker en bedre videndeling – også ud over de sædvanlige samarbejdspartnere.*

Samtlige AF-regioner har på forskellig vis samarbejdet med de omkringliggende AF-regioner i forbindelse med udbudsprocessen og har oplevet dette samarbejde som meget positivt, både i forhold til erfaringsudveksling og innovation. Ved at etablere en mere systematisk erfaringsudveksling kan man udvide den kreds, som de enkelte regioner deler deres viden med, og samtidig sikre, at de allerede indhentede erfaringer i de enkelte regioner og kommuner bringes på banen i forbindelse med fremtidige udbud. Dette kan også være til gavn for de mange kommuner, der planlægger at inddrage andre aktører i nærmeste fremtid.

En systematiseret erfaringsudveksling kan fungere som et supplement til Arbejdsmarkedsportalen, hvor AF-regionerne og kommunerne allerede i dag kan finde råd og vejledning omkring udbud og inddragelsen af andre aktører.

Følgende anbefalinger er primært rettet mod *AF-regionerne og kommunerne*:

#### **Anbefaling # 3**

*Rambøll Management anbefaler, at AF-regionerne overvejer målgruppeinddelinger, så man undgår alt for snævre målgrupper, men også alt for brede målgrupper. Målgrupperne kan eksempelvis defineres på baggrund af væsentlige fællestræk i de lediges jobmuligheder og/eller jobsøgningsmønstre.*

Erfaringsopsamlingen viser, at AF-regionerne – og for så vidt også kommunerne – i dag har inddelt de ledige i meget forskellige målgrupper. I nogle regioner opererer man med meget snævre målgrupper, som ligefrem kan gøre det svært at udsøge tilstrækkeligt mange deltagere til et forløb. I andre regioner er målgrupperne til gengæld formuleret

så bredt, at de i princippet omfatter alle ledige, og dermed begrænses aktørernes muligheder for at målrette rådgivning og vejledning til den enkelte lediges behov.

Rambøll Management anbefaler, at man i stedet udvælger målgrupper på baggrund af to overordnede overvejelser:

- *Fælles uddannelsesniveau*, da uddannelsesniveaueet i høj grad har betydning for jobsøgningsmetoderne og dermed også den rådgivning og vejledning, som aktørerne bør kunne tilvejebringe.
- *En vis spredning på andre parametre*, heriblandt alder, branche og erhvervs-erfaring.

Den sidste anbefaling bygger på udtalelser fra såvel AF-medarbejdere som medarbejdere hos aktørerne og de ledige blandt de mange datakilder til denne erfaringsopsamling – herunder også casestudierne. De påpeger, at det kan give ny inspiration til jobsøgningen, hvis målgruppen er sammensat på tværs af alder, branchetilknytning og erhvervs-erfaring, da det giver inspiration til den enkelte lediges jobsøgning at møde andre ledige med en anden baggrund, som har et andet syn på deres egne jobsøgningsmuligheder. En sådan spredning kan derfor være med til at skabe en positiv erfaringsudveksling på tværs af deltagerne. Modsat er der også eksempler på forløb, der er rettet mod så snævre målgrupper, at deltagerne og aktørerne reelt oplever, at de enkelte ledige bliver fastholdt i deres eksisterende jobsøgningsmønster.

#### **Anbefaling # 4**

*Rambøll Management anbefaler, at AF-regionerne og aktørerne i højere grad afstemmer deres gensidige forventninger til, hvad metodefrihed bør omfatte. Aktørerne kan ved samme lejlighed opfordres til at overveje, hvordan den givne metodefrihed kan anvendes i større omfang end i dag. Endvidere opfordres til mere nytænkning. Endelig er det vigtigt, at AF-regionerne i udbudsmaterialet stiller præcise krav til andre aktører, herunder præciserer rammerne for metodefriheden.*

Set i relation til intentionerne i FIA om at sikre aktørernes metodefrihed ser det ud til, at begrebet metodefrihed har medført en del uhensigtsmæssigheder i forhold til aktørernes forståelse af den udbudte opgave. Samtidig oplever AF-regionerne, at metodefriheden ikke bliver udnyttet i den grad, som man havde forventet. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at sikre, at parterne har en fælles forståelse af, hvad metodefriheden omfatter, og hvad den bør anvendes til.

#### **Anbefaling # 5**

*Gennem en løbende inddragelse af og information til medarbejderne bør AF-regionerne sikre, at inddragelsen af andre aktører forankres i organisationen, således at der skabes ejerskab for processen.*

Som det fremgår af kapitlets gennemgang af organisering og styring af udbudsprocessen har flere regioner allerede gode erfaringer med at sikre, at medarbejderne inddrages i udbudsprocessen. Andre har erkendt, at dette er noget, man bør vægte mere i fremtiden. At inddrage medarbejderne i udbudsprocessen er med til at sikre en bedre forståelse af de organisatoriske forandringer, som AF-regionerne gennemgår, og kan derfor medvirke til at forhindre en fremmedgørelse af medarbejderne i forhold til udviklingen. Dette er ikke kun afgørende i den indledende fase, men bør være en integreret del af udbudsprocesserne, også for fremtiden.

### **Anbefaling # 6**

*Rambøll Management anbefaler, at AF-regionerne overvejer at kræve, at tilbudsgiverne afgiver tilbud efter en fast tilbudsskabelon. Det kan være med til at sikre en homogenitet i tilbuddene, som gør det lettere at sammenligne tilbud.*

Mange AF-regioner har beskrevet, at det har været svært at sammenligne tilbuddene, da de har været meget forskellige i deres udformning og omfang. Ved at anvende en fælles tilbudsskabelon, som alle tilbud skal afgives efter, sikrer man, at alle tilbud skitserer de væsentligste forhold omkring tilbuddet. Samtidig bliver det enklere at sammenligne de enkelte tilbud. Et eksempel på en sådan tilbudsskabelon findes allerede i Arbejdsmarkedsstyrelsens "Vejledning om udbud og resultatafhængig betaling".

### **Anbefaling # 7**

*Rambøll Management anbefaler, at AF-regionerne overvejer at gennemføre tilbudspræsentationsrunder i forlængelse af de skriftlige tilbud. Dermed kan man bedre sikre sig, at tilbudsgiverne faktisk har forstået de udbudte opgaver korrekt. En mundtlig præsentationsrunde vil være særlig relevant i forbindelse med begrænsede udbud.*

Mange regioner oplever, at det er vanskeligt at bedømme den reelle kvalitet i tilbuddene udelukkende på baggrund af de skrevne tilbud. Der er også mange regioner, der vurderer, at de bruger uforholdsmæssigt megen tid på at gennemgå tilbud fra aktører, som reelt ikke har sat sig ind i, hvad opgaven består i.

En løsning i forhold til begge problemstillinger vil være, at man i forlængelse af de skriftlige tilbud gennemfører en tilbudspræsentationsrunde, hvor tilbudsgiverne får mulighed for at præsentere deres tilbud mundtligt. Dermed får et "uheldigt" skrevet tilbud en chance for at rette op på indtrykket. Samtidig er erfaringerne, at det ved sådanne præsentationsrunder hurtigt skinner igennem, hvis en tilbudsgiver reelt ikke har forstået opgaven.

En ulempe med denne løsning er, at tilbudspræsentationsrunden vil kræve mange ressourcer i tilfælde af mange tilbudsgivere. Efterhånden som AF-regionernes og kommunernes udbudserfaringer bliver større, kan man i stedet overveje at gennemføre begrænsede udbud, hvor man efter prækvalifikationsrunden kan gennemføre mundtlige præsentationer af de tilbageværende tilbud.

### **Anbefaling # 8**

*Rambøll Management anbefaler, at AF-regionerne i højere grad inddrager kommunerne i forbindelse med udbud af forløb til andre aktører.*

Som det ser ud i dag begrænser samarbejdet mellem AF-regionerne og kommunerne sig til, at kommunerne får adgang til at indgå egne delaftaler med aktørerne inden for de rammeaftaler, der er indgået mellem AF-regionen og aktørerne. Ingen kommuner har, så vidt vides, benyttet sig af denne mulighed indtil videre. Hvis AF-regionerne i højere grad gav kommunerne mulighed for at købe sig til pladser i de delaftaler, som AF-regionen indgår med aktøren, ville det være muligt at give kommunerne langt større muligheder for at tilbyde målrettede forløb for selv små målgrupper i den enkelte kommune. AF-regionerne bør også overveje at inddrage kommunerne i forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet, så man i højere grad sikrer, at de udbudte forløb også giver mening i forhold til kommunernes kontanthjælpsmodtagere.

**Anbefaling # 9**

*Igennem en bedre forventningsafstemning mellem AF-regionerne/kommunerne og de aktører, man indgår rammeaftaler med, bør de offentlige myndigheder sikre, at aktørernes forventninger til delaftalernes volumen er realistiske.*

Dette er særligt afgørende, hvis AF-regionerne indgår mange rammeaftaler eller udlægger relativt få ledige til andre aktører under visse rammeaftaler, da der er væsentlige omkostninger for den enkelte aktør forbundet med opstart af forløb i de enkelte AF-regioner/kommuner.

Selvom AF-regionerne og kommunerne således ikke formelt er forpligtet til at indgå delaftaler, når der er indgået rammeaftaler, tyder besvarelserne fra aktørerne på, at der har været væsentligt højere forventninger til udnyttelsen af rammeaftalerne, end hvad AF-regionerne og kommunerne indtil videre har været i stand til at honorere.

## 4. Betalingsmodeller og incitamenter

I dette kapitel analyserer vi, hvilke betalingsmodeller der anvendes i forbindelse med aflønning af anden aktør samt de incitamenter og den administration, som er tilknyttet modellerne.

### 4.1 Indledning

Ifølge aftalen om *Flere i arbejde* bør inddragelsen af andre aktører som hovedregel baseres på resultatafhængig betaling.

Formålet med indførelsen af resultataflønning er at skabe større fokus på effekten af indsatsen ved i højere grad at honorere aktørerne på baggrund af de skabte resultater. Samlet set er forventningen, at resultataflønning kan bidrage til en bedre beskæftigelseseffekt. Dette skyldes, at:

- Aktøren får et økonomisk incitament til at opfylde resultat- og effektkravene.
- Resultataflønning flytter fokus i beskæftigelsesindsatsen fra indholds krav til resultater, hvilket fremmer innovation, fleksibilitet og metodefrihed hos den enkelte aktør, som kan tilrettelægge indsatsen på en måde, der bedst fremmer målet.
- De mest kompetente aktører vil kunne indregne resultataflønningen i deres tilbud og dermed stå stærkere i konkurrencen end de aktører, som ikke forventer at kunne bidrage med en særlig høj effekt.

I dette kapitel belyser vi de gode og mindre gode erfaringer med resultatafhængig betaling.

#### 4.1.1 Nøglespørgsmål

Vi vil i dette kapitel sætte fokus på følgende spørgsmål:

*Hvilke betalingsmodeller anvendes?*

- Kan man identificere nogen typiske modeller, og hvad er i givet fald de typiske kendetegn?

*Hvilke incitamenter skaber betalingsmodellerne?*

- Giver betalingsmodellen aktørerne et selvstændigt incitament til at handle i overensstemmelse med intentionerne?
- Skaber modellerne nogen uhensigtsmæssige incitamenter?

*Påvirker betalingsmodellerne markedsdannelsen?*

- Påfører betalingsmodellen anden aktør en væsentlig økonomisk risiko?
- Giver risikoen sig udslag i højere priser?
- Begrænser det nuværende prisniveau markedet?

*Hvor administrativt tunge er betalingsmodellerne?*

- Hvilke administrative omkostninger knytter sig til opgørelse og afregning – for anden aktør og for AF?

#### 4.1.2 Kapitlets struktur

Kapitlet er opdelt i seks afsnit.

I *først afsnit* beskrives de betalingsmodeller, der anvendes i regionerne.

Dernæst analyserer vi i det *andet afsnit*, hvilke incitamenter betalingsmodellerne skaber.

Efterfølgende i *tredje afsnit* ser vi nærmere på, hvorvidt betalingsmodellerne påvirker markedsdannelsen.

Herefter analyserer vi i det *fjerde afsnit*, hvor administrativt tungt betalingsmodellerne opleves af anden aktør og af AF.

Kapitlet afrundes med en opsamling af konklusioner samt Rambøll Managements anbefalinger til fremtidige betalingsmodeller.

## 4.2 Betalingsmodellernes udformning

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvilke betalingsmodeller der anvendes i regionerne og kommunerne.

### 4.2.1 I hvilket omfang anvendes der resultatafhængig betaling?

Betalingen af andre aktører består af et eller to af følgende elementer:

- Et driftstilskud, som udbetales uafhængigt af resultaterne.
- Et resultatafhængigt beløb<sup>25</sup>, der udbetales på baggrund af aktørens evne til at opfylde AF og kommunens resultat- og effektkrav.

Tabellen nedenfor viser, hvorvidt AF og de udvalgte kommuner benytter et eller begge elementer i deres aflønning af andre aktører.

**Table 4.1: Betalingsmodellernes udformning (Litteraturstudie)**

	AF	Udvalgte kommuner
Kun resultataflønning	-	-
Kun driftstilskud	5	(minimum) 2
Driftstilskud og resultataflønning	14	5

Som tabellen viser, kombinerer alle AF-regionerne resultataflønningen med et driftstilskud. Blandt de seks udvalgte kommuner anvender en enkelt kommune ikke bonus, men baserer udelukkende betalingen på et driftstilskud.

Tabellen illustrerer endvidere, at fem AF-regioner og minimum to udvalgte kommuner også udbyder forløb, som ikke resultataflønnes.

For at afdække, hvor udbredt den resultatafhængige betaling er, er andre aktører blevet spurgt, i hvor mange forløb aflønningen fra AF/kommunen er resultatafhængig<sup>26</sup>. Tallene er angivet nedenfor.

<sup>25</sup> Betegnelserne "bonus" og "resultataflønning" vil i det følgende blive brugt som synonyme betegnelser for resultatafhængig betaling.

<sup>26</sup> Eftersom specielt regionerne har udbudt flere forskellige forløb, har det ikke været muligt at skabe et overblik over omfang af resultataflønningen ved hjælp af udbudsmaterialet. Som alternativ er andre aktører blevet spurgt om, hvilke typer betalingsmodeller de har budt på.

**Tabel 4.2: Er aflønningen fra AF-regionen/kommunen resultatafhængig? (Survey blandt andre aktører)**

	Procent
Ja – i alle forløb	54 %
Ja – i over halvdelen af forløbene	11 %
Ja – i halvdelen af forløbene	5 %
Ja – i under halvdelen af forløbene	8 %
Nej	20 %
Ved ikke	2 %
<b>I alt</b>	<b>126</b>

Tabellen viser, at resultataflønning langt fra er udbredt i alle de forløb, som varetages af anden aktør. Kun lidt over halvdelen af aktørerne modtager resultataflønning for samtlige de forløb, de varetager for AF/kommunen, mens en femtedel af aktørerne ikke modtager resultataflønning. Den resterende fjerdedel af aktørerne varetager nogle forløb, som inkluderer resultataflønning, og nogle forløb, som ikke inkluderer resultataflønning.

Tallene dækker over store forskelle, både på tværs og inden for de enkelte regioner/kommuner. Dog peger svarene fra andre aktører i retning af, at resultataflønning er:

- *Hyppigst forekommende* i AF-Bornholm, AF-Ringkøbing, AF-Roskilde, AF-Storkøbenhavn, AF-Vestsjælland, AF-Århus, Assens Kommune, Hillerød Kommune og Silkeborg Kommune. Her svarer minimum 75 % af aktørerne, at der er resultataflønning i alle eller over halvdelen af forløbene.
- *Mindst forekommende* i AF-Fyn, AF-Ribe, Korsør og Århus kommuner. Her svarer minimum 33 % af aktørerne, at de har varetaget forløb, hvor der ikke blev anvendt resultataflønning.<sup>27</sup>

Endelig har vi undersøgt, hvor mange af de 51 kommuner, som i surveyen angiver, at de inddrager andre aktører i den kommunale beskæftigelsesindsats, der benytter resultatafhængig betaling. Tabellen nedenfor viser, at resultataflønning endnu ikke er specielt udbredt i kommunerne.

**Tabel 4.3: Er der anvendt resultatafhængig aflønning af anden aktør?<sup>28</sup> (Survey blandt samtlige kommuner)**

	Procent
Ja – i alle forløb	18 %
Ja – i over halvdelen af forløbene	2 %
Ja – i halvdelen af forløbene	6 %
Ja – i under halvdelen af forløbene	6 %
Nej	69 %
<b>Total</b>	<b>51</b>
Ubesvaret	150
<b>I alt</b>	<b>201</b>

<sup>27</sup> Samtidig gælder, at mindre end 50 % af aktørerne i de pågældende regioner, svarer, at der er resultataflønning i alle eller over halvdelen af forløbene.

<sup>28</sup> Kun de 51 kommuner, som har angivet, at de inddrager andre aktører, er blevet bedt om at besvare spørgsmålet.



Kun omkring hver femte af de 51 kommuner, som inddrager andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, anvender resultatafhængig betaling i minimum halvdelen af forløbene, mens over to tredjedele ikke resultataflønner anden aktør.

Overordnet set tegner der sig altså et billede af, at kombinationen af et fast driftstilskud og en resultatafhængig betaling har fundet vid udbredelse i de forløb, som AF-regionerne lægger ud til andre aktører, mens resultataflønning for kommunernes vedkommende stadig snarere er undtagelsen end reglen. Dog fremgår det, at lidt over en fjerdedel – 28 % – af de andre aktører, som varetager opgaver for AF og de udvalgte kommuner, primært gennemfører forløb uden resultataflønning.

#### 4.2.2 Indretning af resultatafhængig betaling

Formålet med den resultatafhængige betaling er som bekendt at understøtte de mål, som fremgår af *Flere i arbejde* – dvs. at få så mange som muligt i varig beskæftigelse så hurtigt som muligt uden at svinge de svagere grupper.

En simpel bonusmodel, hvor der udbetales en fast bonus, hver gang en deltager kommer i job, fremmer ikke nødvendigvis disse mål automatisk. Derfor er der udviklet forskellige modeller for bonusudmålingen, som skal sikre, at aktørerne har et økonomisk incitament til at forfølge flere af målene på samme tid.

Både den resultatafhængige betaling og driftstilskuddet kan indrettes på forskellig vis. Resultataflønningen kan således gøres afhængig af:

- Milepæle, dvs. deltageren skal være i beskæftigelse et vist stykke tid efter udslusning, før (en del af) bonussen udbetales. Milepæle er knyttet til enkeltpersoner.
- Effekten, dvs. at resultataflønning først sker ved et givet resultatmål, eller den gennemsnitlige betaling pr. ledig stiger med voksende effekt. "Effekten" henviser altså til et samlet minimumsmål for den gruppe, aktøren har ansvaret for.
- Formidlingshastigheden, dvs. hvornår i forløbet en ledig formidles. Formidlingshastigheden er således også knyttet til enkeltpersoner.

Tabellen nedenfor giver et overblik over, hvor mange af regionerne og de udvalgte kommuner, som anvender de forskellige typer af resultatafhængig betaling.

**Tablet 4.4: Forskellige indretninger af resultataflønningen (Litteraturstudie)**

Resultatafhængig betaling <sup>29</sup>	AF	Udvalgte kommuner
Afhængig af milepæle	12	3
Afhængig af effekt	5	3
Afhængig af formidlingshastighed	6	0

#### *Milepælsafhængig bonus*

Milepæle for bonusudbetalingen er et ofte anvendt middel til at sikre, at de andre aktører ikke formidler de ledige ud i kortsigtet beskæftigelse. Ved at gøre bonusudbetalingen afhængig af, at den ledige har været i arbejde i et vist tidsrum, gives aktøren et incitament til at formidle den ledige i beskæftigelse, som har en vis minimumsvarighed.

Vi har i denne undersøgelse valgt at lade betegnelsen "milepælsafhængig bonus" omfatte både den varighedsafhængige bonusform, hvor udbetalingen af bonus er betinget af

<sup>29</sup> Ud over de nævnte tre bonusformer kan resultataflønningen gøres afhængig af udviklingen i deltagerens selvforsørgelsesgrad, dvs. det antal uger, deltageren ikke har modtaget nogen form for offentlig ydelse som andel af en samlet periode. Denne bonusform er kun anvendt i én region, AF-Vejle og vil derfor ikke blive behandlet nærmere. De følgende afsnit koncentrerer sig om de bonusformer, som flere regioner/kommuner har anvendt.

beskæftigelse af en vis varighed, og den deciderede milepælsafhængige bonus, hvor bonussen udbetales i to eller flere rater, afhængigt af beskæftigelsens varighed. Dette er dels begrundet i, at de to bonustyper er konstrueret til at fremme det samme mål – nemlig at skabe incitament for at formidle de ledige til varig beskæftigelse – og dels i, at der kun er et begrænset antal respondenter, hvilket betyder, at en yderligere opdeling vil blive for detaljeret.

Som det fremgår af tabellen ovenfor anvender næsten alle regioner samt halvdelen af de udvalgte kommuner en milepælsafhængig bonus. Halvdelen af de tolv regioner opererer med én milepæl, mens de øvrige har to eller flere. De mest typiske milepæle er 13 og 26 uger. I nogle regioner anvendes milepælen som et "øjebliksbillede" – dvs. at bonussen udbetales, hvis den ledige er i beskæftigelse på milepælstidspunktet, mens ni af AF-regionerne og én af de udvalgte kommuner kun udbetaler bonus, såfremt borgeren har været i beskæftigelse i hele den forudgående periode.

#### **Boks 4.1: Eksempel på milepælsafhængig bonus (ikke "øjebliksbillede")**

Aktøren modtager 50 % af bonussen, når der fremsendes dokumentation for, at den ledige er kommet i ordinær beskæftigelse.  
De resterende 50 % udbetales, når aktøren fremsender dokumentation for, at den ledige har været i beskæftigelse med en samlet varighed på mindst seks måneder uden ledighedsperioder.

Eksempel fra: AF-Storstrøm

#### *Effektafhængig bonus*

Effektafhængig bonus, dvs. højere bonus, hvis flere formidles eller kun bonus, efter et vist effektmål er nået, benyttes, når man ønsker at give anden aktør et incitament til at være vedholdende i sin indsats – fx også i forhold til svagere ledige.

Det valgte effektmål kan fastsættes af AF/kommunen, eller aktøren kan selv byde ind på målet. Tabellen ovenfor viser, at cirka en tredjedel af regionerne anvender en effektafhængig bonusmodel. Mest typisk er en effektbonusmodel, hvor regionen har fastsat de effektmål, som udløser bonus/forhøjet bonus.

Denne model anvendes i fire af de fem regioner, mens der i den sidste anvendes en model, hvor bonussen afhænger af et effektmål, som aktøren selv har budt ind med. Blandt de tre udvalgte kommuner, som udmåler bonussen i forhold til opnåelsen af en fastsat effekt, har de to valgt at operere med fastsatte effektmål, mens én kommune lader aktøren byde ind på den forventede effekt.

I AF-Vestsjælland anvendes en særlig resultatafhængig model, hvor der udbetales præmier til de to mest omkostningseffektive aktører. Her udbetales en større samlet bonussum altså til de to aktører, som er mest effektive set i forhold til prisen – givet som den enkelte aktørs relative andel af stadigt tilmeldte ledige efter ti måneder ganget med aktørens egen samlede gruppepris.

#### **Boks 4.2: Eksempel på effektafhængig bonus**

Effektbonus udløses, hvis aktøren opnår en effekt på minimum 25 % eller minimum 50 % over det i tilbuddet angivne effektmål. Opnås en ekstraeffekt på hhv. 25 % og 50 % over det angivne mål, udløses en effektbonus på hhv. kr. 1.000 og 1.500 pr. ekstra ledig, der kommer i beskæftigelse.

Eksempel fra: AF-Sønderjylland

### Formidlingshastighedsafhængig bonus

For at sikre at aktørerne har et incitament til at få deltagerne hurtigt i job, kan man desuden vælge at gøre bonussen afhængig af, hvornår en deltager formidles til et job, således at hurtig formidling giver en højere bonus.

Tabellen ovenfor viser, at i knap halvdelen af de fjorten regioner varierer resultataflønningen med formidlingstidspunktet, mens ingen af de udvalgte kommuner anvender denne type bonusmodel.

### Boks 4.3: Eksempel på formidlingshastighedsafhængig bonus

Aktøren modtager formidlingshastighedsafhængig tillægsbonus, hvis den ledige kommer i ordinær beskæftigelse fra den syvende til den sekstende uge, hvor deltageren er lagt ud til anden aktør.

Bonus ved formidling til ordinær beskæftigelse efter 7–11 uger er kr. 6.000 Bonus ved formidling til ordinær beskæftigelse efter 12–16 uger er kr. 4.000

Eksempel fra: AF-Ringkøbing

Som det fremgår af tallene i tabel 4.4 ovenfor, anvender flere af regionerne en kombination af de forskellige typer af resultatafhængig betaling. Tabellen nedenfor viser, i hvilken grad regionerne/kommunerne inkluderer flere parametre i deres model.

**Tabel 4.5: Antallet af parametre i den resultatafhængige betalingsmodel (Litteraturstudie)**

Antal parametre <sup>30</sup>	AF	De udvalgte kommuner
1 parameter	7	3
2 parametre	2	1
3 parametre	4	1
4 parametre	1	

Figuren viser, at halvdelen af regionerne og de udvalgte kommuner kun inkluderer en parameter i deres model, oftest milepæle. Tabellen viser også, at en del regioner og kommuner anvender tre forskellige parametre.

### Hvad udløser bonussen?

Regionerne og de udvalgte kommuner opererer typisk med modeller, hvor andet end ordinær beskæftigelse udløser bonus. Figuren nedenfor giver et overblik over, hvilke resultatkræterier der anvendes i regionerne og de udvalgte kommuner.

**Tabel 4.6: Hvad udløser bonus? – Et overblik over anvendte resultatkræterier**

Resultatkræterier	AF	Udvalgte kommuner
Ordinær beskæftigelse	14	5
Privat løntilskud	12	-
Voksenlærlingeforløb	10	-
Ordinær uddannelse	4	3

<sup>30</sup> Antallet af parametre opgøres som antallet af ekstra faktorer, der indgår i beregningen af bonus-sen ud over selve det at den ledige kommer i beskæftigelse. Hvis regionen betaler et fast beløb for hver ledig, der kommer i job, er antallet af parametre altså 0. I optællingen indgår milepæle, effektbonus, hastighedsafhængig bonus, selvforsørgelsesgrad og målgruppeopdelt bonus som parametre.

Tabellen viser, at tolv af de fjorten regioner udbetaler resultataflønning i forbindelse med privat løntilskud, og i ti af regionerne udløses bonus i forbindelse med udslusning til voksenlærlingeforløb. Typisk udbetales et honorar svarende til 50 % af bonussen. Ingen af de udvalgte kommuner honorerer privat løntilskud eller voksenlærlingeforløb. Tabellen viser endvidere, at fire af regionerne har valgt også at honorere ordinær uddannelse, typisk svarende til 25 % af bonus ved ordinær beskæftigelse. Tre af de udvalgte kommuner honorerer ligeledes uddannelse. Her er bonus den samme som ved ordinær beskæftigelse.

#### 4.2.3 Indretning af driftstilskuddet

Ligesom den resultatafhængige betaling kan driftstilskuddet til andre aktører udbetales på forskellige måder, som hver især fremmer forskellige mål:

- Fast driftstilskud, hvor aktøren modtager et engangsbeløb pr. henvist ledige.
- Løbende driftstilskud, hvor aktøren betales pr. påbegyndt deltageruge, -kvarartal el.lign.

Tabellen nedenfor viser, hvor udbredt de to typer af driftstilskud er i regionerne og de udvalgte kommuner.

**Tabel 4.7: Forskellige indretninger af driftstilskuddet (Litteraturstudie)**

Driftstilskuddet	AF	Udvalgte kommuner
Fast tilskud pr. deltager	8 <sup>31</sup>	2
Løbende tilskud pr. påbegyndt periode	12	4

Note: Årsagen til, at antallet for AF-regionerne summerer til mere end 14 skyldes, at en del regioner opererer med begge typer driftstilskud knyttet op på forskellige aflønningsmodeller.

##### *Fast driftstilskud*

Det faste driftstilskud pr. deltager benyttes for at indlægge et incitament til hurtig jobformidling i selve driftstilskuddet. Det skyldes, at anden aktør sparer de løbende udgifter til den pågældende, hvis den ledige hurtigt formidles i arbejde.

Som det fremgår af tabellen ovenfor, anvender lidt over halvdelen af regionerne og to af de udvalgte kommuner et sådant fast driftstilskud. Af disse arbejder AF-Vestsjælland med en speciel model, hvor der udbetales et fast beløb for at varetage hele opgaven, dvs. alle de ledige, som skal i kontaktforløb eller lignende i kontraktens løbetid.

##### *Løbende driftstilskud*

Det løbende driftstilskud, som udbetales pr. påbegyndt uge eller kvartal, har den fordel, at der kun betales for den indsats, som aktøren yder. Som tabellen ovenfor viser, er det løbende driftstilskud det mest udbredte. Tolv ud af fjorten regioner og to tredjedele af kommunerne anvender denne form for driftstilskud. I AF-Sønderjylland opererer man med en særlig udgave af denne model, hvor der betales for hver afholdt aktivitet.

#### 4.2.4 Resultataflønningens andel

Som vist i afsnit 4.2.1, er aflønningen af anden aktør primært resultatafhængig i AF-regi, mens resultataflønning snarere er undtagelsen i kommunerne. I dette afsnit kortlægger vi, hvor stor en andel af den samlede betaling, der er resultatafhængig. Vi indskrænker analysen til AF og de udvalgte kommuner.

<sup>31</sup> I en region er der tale om fast betaling for varetagelse af den samlede gruppe ledige.

I de regioner og udvalgte kommuner, som har aftale med flere forskellige aktører, er det ofte ikke muligt at sige noget entydigt om forholdet mellem driftstilskud og resultat-aflønnning. Det skyldes, at hovedparten af regionerne/kommunerne opererer med modeller, hvor der er fastlagt en fast pris på én af de to komponenter (driftstilskud eller bonus), mens aktøren forventes at byde ind med en pris på den anden komponent.

Der er dog nogle af regionerne, som *har* fastlagt bonussens andel. Et eksempel er AF-Storstrøm. I udbudsmaterialet fremgår således, at den resultatafhængige betaling skal udgøre minimum 80 % af den samlede betaling. Et andet eksempel kan findes i det udbudsmateriale, som flere af de sjællandske regioner har samarbejdet om. Imidlertid opererer udbudsmaterialet med hele tre forskellige betalingsmodeller, hvoraf kun to definerer bonussens andel (til henholdsvis 60 og 80 %).

Det er derfor ikke muligt ud fra regionernes og kommunernes udbudsmateriale at kortlægge resultataflønningens andel. På den baggrund har vi i stedet spurgt aktørerne, hvor stor en andel af den samlede betaling, resultataflønningen udgør ved en effekt på 33 %.<sup>32</sup> Tabellen nedenfor viser, hvor komplekst billedet er.

**Tabel 4.8: Hvor stor en andel af den samlede betaling udgør den resultatafhængige aflønning skønsmæssigt (ved en effekt på 33 %)? (Survey blandt andre aktører)**

	60-100 %	40-59 %	20-39 %	1-19 %	Ved ikke	Antal
AF-Bornholm	-	-	100 %	-	-	1
AF-Frederiksborg	67 %	33 %	-	-	-	3
AF-Fyn	60 %	-	20 %	20 %	-	5
AF-Nordjylland	11 %	22 %	44 %	11 %	11 %	9
AF-Ribe	25 %	-	25 %	25 %	25 %	4
AF-Ringkøbing	20 %	40 %	10 %	10 %	20 %	10
AF-Roskilde	25 %	75 %	-	-	-	4
AF-Storkøbenhavn	66 %	8 %	25 %	-	-	12
AF-Storstrøm	88 %	-	-	-	13 %	8
AF-Sønderjylland	-	-	-	100 %	-	3
AF-Vejle	11 %	33 %	11 %	11 %	33 %	9
AF-Vestsjælland	-	-	-	25 %	75 %	4
AF-Viborg	14 %	14 %	14 %	29 %	29 %	7
AF-Århus	31 %	23 %	23 %	8 %	15 %	13
Assens Kommune	-	-	-	100 %	-	1
Hillerød Kommune	-	100 %	-	-	-	1
Korsør Kommune	-	100 %	-	-	-	1
Silkeborg Kommune	-	33 %	-	67 %	-	3
<b>Total</b>	<b>31 %</b>	<b>21 %</b>	<b>16 %</b>	<b>15 %</b>	<b>15 %</b>	<b>98</b>

Tallene i tabellen angiver den procentdel, den resultatafhængige betaling vil udgøre af den samlede betaling, såfremt aktøren får 33 % af de henviste ledige i ordinær beskæftigelse. Tabellen viser, at resultataflønningen overordnet set udgør en relativ høj andel af den samlede betaling. For lidt under en tredjedel af aktørerne udgør resultataflønningen mellem 60 og 100 % af den samlede betaling ved en effekt på 33 %, mens en tilsvarende andel af aktørerne modtager mellem 1 og 39 % af betalingen som resultataflønning.

<sup>32</sup> Tabellen skal ses som et meget groft skøn over resultataflønningens andel. For det første har anden aktør ikke nødvendigvis fuldt overblik over mere komplicerede betalingsmodeller. For det andet vil aktørernes opgørelsesmetode sandsynligvis variere i de tilfælde, hvor der er tilknyttet effektafhængig bonus (hastighed eller antal), og hvor driftstilskuddet udbetales som et løbende tilskud pr. påbegyndt periode.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at resultataflønningens andel vil være mindre end det, der er angivet i tabellen, hvis aktøren opnår en mindre effekt end 33 %.

Tabellen viser endvidere, at resultataflønningens andel varierer betragteligt både mellem og inden for regionerne og kommunerne, hvorfor et klart billede af, hvor resultataflønningen er høj eller lav, ikke umiddelbart kan tegnes. Ud fra en samlet betragtning indikerer tabellen dog, at resultataflønningen er:

- *Relativt høj* i AF-Frederiksborg, AF-Roskilde, AF-Storkøbenhavn og AF-Storstrøm samt i Hillerød og Korsør kommuner.
- *Relativt lav* i AF-Sønderjylland samt i Assens og Silkeborg kommuner.

Der ligger forskellige typer af overvejelser bag regionernes og de udvalgte kommuners valg af, hvilken andel bonussen udgør af betalingen. Nogle har gjort sig overvejelser over sammenhængen mellem de målgrupper, der lægges ud til anden aktør, og den andel bonussen skal udgøre.

I AF-Ringkøbing, hvor man har valgt at lægge relativt tunge målgrupper ud til anden aktør, har man for eksempel ikke fundet det rimeligt at lade bonussen udgøre en alt for stor del af betalingen. En tung målgruppe kombineret med en stor grad af bonusbetaling ville simpelthen udgøre for stor en risiko for anden aktør. Det ville dels kunne betyde, at aktørerne ville undlade at byde ind, og dels at der kunne opstå tendens til "creaming". I Storstrøm har man omvendt valgt at anvende en stor grad af resultatbaseret aflønning, fordi der udlægges relativt brede målgrupper, hvoraf en del (men ikke nødvendigvis alle) må forventes at være nemme at få i beskæftigelse.

Tre AF-regioner og en af de udvalgte kommuner arbejder med decideret målgrupperelativ resultataflønning. Tanken er typisk, at hvis der skal være et incitament til at gøre noget for de mere udsatte ledige, skal belønningen for at få disse i beskæftigelse være højere. I AF-Ribe er det således kun de svagtstillede ledige, som udløser en egentlig bonus ved beskæftigelse, og i Hillerød Kommune er både driftstilskud og bonus større for de borgere, som har størst afstand til arbejdsmarkedet. I AF-Storkøbenhavn anvendes tre forskellige modeller, hvor resultataflønningens andel er lavere, jo længere målgruppens afstand til arbejdsmarkedet er. Ved at konstruere betalingsmodellerne på denne måde, søger man at give aktørerne et incitament til at gøre en indsats for alle typer af ledige.

#### **Caseboks 4.1: Målgruppeafhængig resultataflønning**

AF-Storkøbenhavn anvender tre forskellige betalingsmodeller med varierende andel af resultatafhængig betaling – dog alle med relativ stor andel af resultatafhængig betaling. Intentionen fra AF's side var, at de mest risikobetonede modeller skulle anvendes ved de "stærke" ledige, mens aktøren skulle sikres en bedre betaling ved varetagelsen af de svagere grupper af ledige.

Det lokale AF-kontor rådede aktørerne til at vælge den mindst risikobetonede model, da man frygtede, at de ikke ville tage de tungere målgrupper – fx de etniske ledige – hvis en stor andel af betalingen skulle være resultatafhængig. Man var hos AF klar over, at casens aktør kan gøre en indsats for fx de etniske ledige, som mange af de mere risikovillige private konsulentfirmaer ikke vil kunne levere.

Eksempel fra casen i AF-Storkøbenhavn

Målgruppernes afstand til arbejdsmarkedet lader altså til i visse regioner at have været bestemmende for, hvilken bonusandel man anvender i betalingen af andre aktører. Derimod ser aktørens mulighed for at påvirke de ledige ikke ud til at have indgået i overvejelserne, da bonusandelen blev fastlagt.

Det er således ikke umiddelbart muligt at spore en tendens til, at de aktører, som varetager en mere omfattende indsats over for de ledige, modtager en større andel af resultatafhængig betaling end de aktører, som har mere sparsom kontakt med deltagerne. Der kunne ellers argumenteres for, at det ville være rimeligt, at aktørens andel af bonusbetaling for en bestemt målgruppe var højere, når aktøren havde bedre muligheder for at påvirke denne målgruppe – fx gennem et mere intensivt forløb.

#### 4.2.5 De typiske modeller

Som det gerne skulle fremgå af de foregående afsnit, er der blevet anvendt mange forskellige betalingsmodeller i landets fjorten regioner og i de seks udvalgte kommuner. Der tegner sig et broget billede mht. bonusformer, grundbeløbsbetaling, bonusandel osv. – både mellem regionerne og inden for dem.

Imidlertid kan man se en tendens til, at betalingsmodellerne primært adskiller sig fra hinanden med hensyn til bonussens andel af den samlede betaling og antal parametre, bonusbetalingen er knyttet op på. På denne baggrund kan der udskilles to typiske modeller:

1. Modellerne i de *jyske regioner*, som typisk har en lavere andel af resultatafhængig betaling end de *sjællandske*. Derudover arbejder alle de jyske regioner med to eller flere parametre i den resultatafhængige betaling – fire af dem anvender tre forskellige parametre, og en enkelt har hele fire forskellige. Ofte anvendes både hastigheds-, effekt- og milepælsafhængig betaling. Selvom modellerne i de jyske regioner er ret forskelligartede, er der altså en tendens til, at der anvendes mere komplekse modeller med en lavere andel af resultatafhængig betaling.
2. I modsætning hertil står modellerne i de *sjællandske regioner*, som gennemgående har en højere andel af resultatafhængig betaling end de øvrige. Tendensen er, at disse regioner også arbejder med mere simple modeller end de resterende. Således arbejder både AF-Storkøbenhavn, AF-Frederiksborg, AF-Roskilde og AF-Storstrøm med bonusmodeller, som kun opererer med en enkel parameter – typisk anvendes den milepælsafhængige bonus.

Blandt de udvalgte kommuner er det ikke muligt at fremhæve nogle typiske modeller, da betalingen af andre aktører er blevet grebet meget forskelligt an.

### 4.3 Hvilke incitamenter skaber betalingsmodellerne?

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvilke incitamenter betalingsmodellerne skaber.

Indledningsvist er det væsentligt at pointere, at det i forbindelse med en sådan analyse ville være optimalt at kortlægge, hvilken beskæftigelseseffekt aktørerne har opnået, og hvorvidt effekten varierer systematisk med de betalingsmodeller, de har været underlagt. Er det fx tilfældet, at de aktører, hvis resultataflønning er afhængig af formidlingshastigheden, sluser de ledige ud tidligere end de øvrige aktører? Eller er deltagernes selvforsørgelsesgrad et år efter udslusning højere hos de aktører, hvor resultataflønningen er knyttet op på nogle milepæle?

Vi har desværre ikke mulighed for at foretage sådanne analyser, da effektalt endnu ikke foreligger i tilstrækkeligt omfang. Vi har derfor været nødt til at spørge AF/udvalgte kommuner samt andre aktører om, i hvilket omfang de vurderer, at betalingsmodellerne giver forskellige økonomiske incitamenter – velvidende at der kan være forskel på, hvad aktørerne siger, og hvad aktørerne gør.

Man kan argumentere for, at aktørerne i en vis grad er splittet mellem modstridende interesser, når de skal udtale sig om, i hvilken grad betalingsmodellerne påvirker dem.

På den ene side er det vigtigt at virke seriøs og professionel i forhold til både AF eller kommunen og de ledige. I den sammenhæng kan aktørerne have et incitament til at underbetone de økonomiske interesser i opgaven og i stedet fremhæve ønsket om at give de ledige en effektiv og anvendelig hjælp. På den anden side vil aktøren sandsynligvis heller ikke finde det hensigtsmæssigt at underbetone den resultatafhængige betalings betydning for sin adfærd. Afviser aktørerne, at resultataflønningen skaber incitamenter, risikerer de dels at undergrave en del af grundlaget for deres egen inddragelse i beskæftigelsesindsatsen, dels at give regionen/kommunen det indtryk, at betalingen generelt er for høj. Analysen skal læses med det forbehold in mente.<sup>33</sup>

#### 4.3.1 Incitamenter til at bringe de ledige i beskæftigelse?

Tabellen nedenfor angiver, hvorvidt AF og de udvalgte kommuner vurderer, at den anvendte betalingsmodel giver anden aktør et væsentligt økonomisk incitament til at bringe de ledige i beskæftigelse.

**Tabel 4.9: Betalingsmodellen giver et væsentligt økonomisk incitament til at bringe de ledige i beskæftigelse (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**

Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	I alt
-	4	5	10	-	19 <sup>34</sup>

Tabellen viser, at AF og de udvalgte kommuner generelt vurderer, at resultataflønningen giver et væsentligt økonomisk incitament til at bringe de ledige i beskæftigelse. Ti regioner/kommuner mener således, at det i høj grad er tilfældet, mens lidt under en fjerdedel mener, at det kun i mindre grad er tilfældet.

Enkelte regioner bemærker dog, at betalingsmodellen ikke har motiveret aktørerne tilstrækkeligt til at skaffe ledige i arbejde, da driftstilskuddet er relativt højt. En region nævner i forbindelse med AF- og kommune-surveyen, at driftsbetalingen givetvis har dækket aktørernes faste omkostninger, hvilket har nedtonet incitamentskriteriet.

Nedenstående tabel viser, i hvilket omfang de andre aktører vurderer, at de har et væsentligt økonomisk incitament til at bringe den ledige i beskæftigelse.

**Tabel 4.10: Betalingsmodellen giver et væsentligt økonomisk incitament til at bringe de ledige i beskæftigelse (Survey blandt andre aktører)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	Total
Høj bonusandel <sup>35</sup>	2 %	12 %	37 %	50 %	-	52
Lav bonusandel	3 %	13 %	58 %	23 %	3 %	31
<b>I alt</b>	<b>2 %</b>	<b>12 %</b>	<b>45 %</b>	<b>40 %</b>	<b>1 %</b>	<b>83</b>

Note: 15 aktører, som har svaret "ved ikke" til spørgsmålet om, hvor stor en andel bonusaflønnen udgør ved en effekt på 33 %, er frasorteret.

<sup>33</sup> Derudover kan der være en risiko for, at aktørerne snarere svarer på, hvilke incitamenter modellen teoretisk/principielt burde skabe end på, hvordan deres faktiske arbejde påvirkes.

<sup>34</sup> Antallet af besvarelser er her 19, da en enkelt af de udvalgte kommuner ikke har besvaret spørgsmålet.

<sup>35</sup> En høj bonusandel er kendetegnet ved, at bonussen udgør 40-100 % af den samlede betaling ved en beskæftigelseseffekt på 33 %, mens en lav bonusandel er kendetegnet ved, at bonus udgør mindre end 40 % ved en effekt på 33 %.



Tabellen viser, at 40 % af aktørerne vurderer, at det i høj grad er tilfældet, mens kun 14 % mener det i mindre grad eller slet ikke er tilfældet. Tabellen viser endvidere, at de aktører, hvis bonus udgør en relativ høj andel af den samlede betaling, er mere end dobbelt så tilbøjelige til i høj grad at vurdere, at de har et væsentligt økonomisk incitament til at bringe de ledige i beskæftigelse, modsat aktører med en lavere bonusandel.

Tidligere evalueringer tegner imidlertid et billede af, at aktørerne sjældent fremstiller den resultatafhængige betaling som deres primære drivkraft.<sup>36</sup> Dette billede bekræftes i erfaringsopsamlingens otte casestudier.<sup>37</sup>

For det *første* er der en række af aktører, for hvem bonusudbetalingen ikke er afgørende, eftersom driftstilskuddet er forholdsvist højt. Dette har fx været tilfældet i AF-Ribe, Roskilde og Ringkøbing og i en stor del af casene. I Roskilde og til dels i Ringkøbing har aktørerne endda tilkendegivet, at de har budgetteret med, at deres forretning kan køre rundt alene på driftstilskuddet. Erfaringerne fra Roskilde viser også, at selv ved en relativ høj bonusandel på 60 % af den samlede betaling kan aktøren dække sine udgifter via driftstilskuddet. Roskilde er således et eksempel på, at en høj bonus ikke i sig selv er garanti for et stærkt økonomisk incitament.<sup>38</sup> Når indtjeningen ikke i afgørende grad afhænger af aktørens resultater, er det naturligt, at det er andre faktorer, der fremhæves som primær drivkraft.

For det *andet* kan man både i casene og tidligere evalueringer<sup>39</sup> identificere et udsnit af aktører, hvor det primært er ledelsen, som er bekendt med betalingsmodellens indretning, og hvor medarbejderne ikke får udspecificeret succeskriterierne for deres arbejde. De udførende medarbejdere argumenterer således for, at resultataflønningen ikke virker som incitament, dels fordi de ikke selv konfronteres med noget resultatkrav eller resultataflønnes, og dels fordi de ikke har kendskab til forløbenes økonomi. Manglende kommunikation internt i organisationen hos aktøren kan således udgøre en barriere for, at betalingsmodellen giver direkte anledning til en bestemt adfærd hos aktøren. Her er det dog vigtigt at være opmærksom på, at det er muligt, at ledelsen kommunikerer prioriteringerne videre til de udøvende medarbejdere uden direkte at sætte det i relation til kriterierne for bonusudbetaling.

For det *tredje* tegner casestudierne og evalueringen fra AF-Ribe et billede af en gruppe aktører – typisk semi-offentlige aktører, som ofte tidligere har varetaget opgaver for AF uden resultataflønning, fx uddannelsesinstitutioner og oplysningsforbund – hvor både medarbejdere og chefer argumenterer, at de ikke er vant til at tænke i penge og heller ikke gør det i denne sammenhæng.

At denne måde at tænke på tilsyneladende er relativt udbredt blandt disse aktører, illustreres i nedenstående tabel, hvor andre aktørers vurdering af betalingsmodellens incitamenter deles op i forhold til deres organisationstype, dvs. henholdsvis konsulentfirma eller ej.

---

<sup>36</sup> Rambøll Management 2003: *Evaluering af pilotprojekt – inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF-Ringkøbing; Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF-Ribe; Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelsen af andre aktører*, AF-Roskilde.

<sup>37</sup> Som beskrevet indledningsvist, kan det dog tænkes, at aktørerne i et vist omfang gerne vil underbetone det økonomiske incitament for at understrege, at det er fagligheden, der står i centrum.

<sup>38</sup> En anden region anfører i spørgeskemaundersøgelsen, at "tilbudsgiver har givetvis indkalkuleret en pris, som kontaktførelsen kan gennemføres for. Der er således en klar sammenhæng mellem prisen og resultataflønningen. Når resultataflønningen udgør en større andel, er de afgivne pristilbud tydeligt stigende".

<sup>39</sup> Rambøll Management 2003: *Evaluering af pilotprojekt – inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF-Ringkøbing, Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF-Ribe.

**Tabel 4.11: Betalingsmodellen giver et væsentligt økonomisk incitament til at bringe de ledige i beskæftigelse (Survey blandt andre aktører)**

		Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	I alt
Høj bonusandel	Konsulentfirma	-	3 %	40 %	57 %	30
	Semi-offentlige aktører <sup>40</sup>	6 %	29 %	41 %	24 %	17
	<b>I alt</b>	<b>2 %</b>	<b>12 %</b>	<b>37 %</b>	<b>50 %</b>	<b>47</b>
Lav bonusandel	Konsulentfirma	-	-	73 %	27 %	15
	Semi-offentlige aktører	8 %	25 %	42 %	25 %	12
	<b>I alt</b>	<b>4 %</b>	<b>11 %</b>	<b>60 %</b>	<b>26 %</b>	<b>27</b>
<b>Total</b>		<b>3 %</b>	<b>12 %</b>	<b>47 %</b>	<b>38 %</b>	<b>74</b>

Note: 15 aktører, som har svaret "ved ikke" til spørgsmålet om, hvor stor en andel bonusaflønnin-gen udgør ved en effekt på 33 %, er frasortet. Endvidere er 9 konsortier af flere leverandører frasortet.

Tabellen viser, at mere end dobbelt så stor en andel af konsulentfirmaerne med høj bonusandel vurderer, at de i høj grad har et væsentligt økonomisk incitament til at bringe de ledige i beskæftigelse sammenlignet med de øvrige aktører (57 % vs. 24 %). Tabellen viser endvidere, at over en tredjedel – 35 % – af de semi-offentlige med høj bonusandel vurderer, at de slet ikke eller i mindre grad har et væsentligt økonomisk incitament til at bringe de ledige i beskæftigelse.<sup>41</sup> Kun et enkelt af konsulentfirmaerne deler denne opfattelse.

Der ses altså en tendens til, at typen af aktør er væsentlig for, om betalingsmodellen fremhæves som en væsentlig selvstændig incitamentsfaktor. At de faglige organisationer og uddannelsesinstitutionerne ikke i samme grad tillægger betalingen betydning, kan hænge sammen med, at de – som a-kasserne – primært har fokus på at vise, at de kan løfte opgaven, eller at de simpelthen er uvante med at indtænke tallene på bundlinjen i deres arbejde. I stedet tænkes arbejdet med de ledige måske mere som en social opgave.

Sammenfattende kan det altså konkluderes, at hovedparten af andre aktører mener, at den resultatafhængige betaling skaber incitament, men at incitamentet kan svækkes af et for solidt driftstilskud og af eventuelle økonomiske og institutionelle barrierer, som udgør en barriere for, at incitamentsstrukturen forplanter sig ned gennem systemet hos aktørerne. Ligeledes lader det økonomiske incitament til at have mere gennemslagkraft hos de private aktører.

At resultataflønningen ikke nødvendigvis er aktørens primære incitament, hænger imidlertid også sammen med, at den kontante afregning kun er én incitamentsskabende faktor blandt andre. Erfaringsopsamlingen og tidligere evalueringer identificerer således et andet forhold, som ser ud til at have en indvirkning på aktørens måde at agere på.

<sup>40</sup> Med semi-offentlige aktører menes uddannelsesinstitutioner, fagforeninger/a-kasser, oplysningsforbund mv.

<sup>41</sup> Det skal dog tilføjes, at konsulentfirmaernes gennemsnitlige bonusandel er højere end for de øvrige aktører, både inden for gruppen med høj bonus og inden for gruppen med lav bonus. Dette kan delvist forklare, hvorfor konsulentfirmaerne i højere grad end de øvrige aktører vurderer, at resultataflønningen giver et væsentligt økonomisk incitament. På den anden side indikerer den højere bonusandel samtidig, at konsulentfirmaerne i højere grad synes villige til at arbejde under en høj grad af resultataflønning.

Meldingerne fra de andre aktører i såvel casestudierne som tidligere evalueringer<sup>42</sup> peger på, at ønsket om at vise sig som en effektiv og dermed attraktiv aktør mindst i lige så høj grad som selve bonusudbetalingen motiverer i bestræbelserne på at få de ledige i arbejde. Billedet bekræftes af over halvdelen af regionerne og de udvalgte kommuner, som peger på, at de oplever, at mange aktører gerne vil fremstå som en attraktiv samarbejdspartner, og at udsigten til at få en ny aftale med opdragsgiver giver aktøren et stærkt incitament til at forfølge målet om at bringe så mange som muligt i beskæftigelse.

Betalingsmodellen i AF-Vestsjælland kan siges at styrke dette incitament, idet man her på forhånd har meldt, at en vis andel af aktørerne vil blive valgt fra. Samtidig har man udloddet præmier til de mest omkostningseffektive aktører, som beskrevet i caseboksen nedenfor.

#### **Caseboks 4.2: Fokus på øvrige incitamenter**

AF-Vestsjælland planlægger at udskille to af de fire aktører på kontaktførelsen for nytilmeldte ud fra en vurdering af deres omkostningseffektivitet – givet som den enkelte aktørs relative andel af stadigt tilmeldte ledige efter ti måneder ganget med aktørens egen samlede gruppepris. Regionen mener, at dette er en væsentlig motivationsfaktor for samtlige aktører. Samtidig anser casens aktør førstepræmien på 500.000 kr. for at være et godt incitament til at få skabt nogle gode resultater. AF fremhæver netop denne aktør som relativt mindre økonomisk fokuseret og mener, at det for denne aktør i højere grad er prestigen end selve beløbet, der udgør incitamentet.

Eksempel fra casen i AF-Vestsjælland

Ønsket om at fremstå som en kompetent samarbejdspartner og udsigten til at opnå en ny aftale med opdragsgiver vurderes altså af flere regioner og mange aktører til at være mindst lige så stærke selvstændige incitamenter som resultataflønningen i sig selv.

#### **4.3.2 Incitamenter til at bringe de ledige i varigt job så hurtigt som muligt**

Som vi så i afsnit 4.2.2 kan man indrette resultataflønningen på forskellig vis med henblik på at fremme specifikke økonomiske incitamenter hos aktøren. Hvis man fx ønsker, at aktøren skal sluse folk ud i beskæftigelse så hurtigt som muligt, kan man gøre bonusen afhængig af, hvornår i forløbet deltageren formidles. I dette afsnit analyserer vi, hvorvidt andre aktører vurderer, at de har sådanne incitamenter.

<sup>42</sup> Rambøll Management 2003: *Evaluering af pilotprojekt – inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF-Ringkøbing; Rambøll Management 2002: *Evaluering af aktiveringsredskabet særlig formidlingsindsats*, AMS

Tabellen nedenfor viser i hvilken grad andre aktører vurderer, at de har et væsentligt yderligere incitament til at få de ledige i beskæftigelse hurtigst muligt.

**Tabel 4.12: Betalingsmodellen giver et væsentligt yderligere incitament til at få de ledige i beskæftigelse hurtigst muligt (Survey blandt andre aktører)**

		Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	I alt
Høj bonusandel	Bonus hastighedsafhængig	-	13 %	63 %	25 %	8
	Bonus ikke hastighedsafhængig	5 %	27 %	36 %	32 %	44
	<b>I alt</b>	<b>4 %</b>	<b>25 %</b>	<b>40 %</b>	<b>31 %</b>	<b>52</b>
Lav bonusandel	Bonus hastighedsafhængig	-	11 %	56 %	33 %	9
	Bonus ikke hastighedsafhængig	9 %	9 %	55 %	27 %	22
	<b>I alt</b>	<b>7 %</b>	<b>10 %</b>	<b>55 %</b>	<b>29 %</b>	<b>31</b>
<b>Total</b>		<b>5 %</b>	<b>19 %</b>	<b>46 %</b>	<b>30 %</b>	<b>83</b>

Tabellen viser, at 30 % af aktørerne mener, at de i høj grad har et væsentligt yderligere incitament til at få de ledige i beskæftigelse hurtigst muligt, mens lidt under en fjerdedel vurderer, at det kun i mindre grad eller slet ikke er tilfældet. Det er dog interessant at notere sig, at andelen af aktører, som i høj grad er enige i standpunktet, ikke varierer i forhold til i) om aktøren modtager hastighedsafhængig bonus og ii) om bonusandelen er høj eller lav. Tabellen indikerer således, at andre aktører generelt ikke oplever, at en hastighedsafhængig betaling skulle give dem et større incitament til at formidle de ledige i beskæftigelse så hurtigt som muligt.

De andre aktører er også blevet bedt om at vurdere, hvorvidt de har et økonomisk incitament til at arbejde for varig beskæftigelse. Besvarelserne fremgår nedenfor.

**Tabel 4.13: Betalingsmodellen skaber incitament til at arbejde for varig beskæftigelse (Survey blandt andre aktører)**

		Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	I alt
Høj bonusandel	Med milepæle	4 %	37 %	20 %	39 %	46
	Uden milepæle	-	33 %	33 %	33 %	6
	<b>I alt</b>	<b>4 %</b>	<b>37 %</b>	<b>21 %</b>	<b>39 %</b>	<b>52</b>
Lav bonusandel	Med milepæle	4 %	22 %	48 %	26 %	23
	Uden milepæle	13 %	38 %	25 %	25 %	8
	<b>I alt</b>	<b>7 %</b>	<b>26 %</b>	<b>42 %</b>	<b>26 %</b>	<b>31</b>
<b>Total</b>		<b>5 %</b>	<b>33 %</b>	<b>29 %</b>	<b>34 %</b>	<b>83</b>

Tabellen viser, at der heller ikke her kan spores nogen entydig forskel i aktørernes vurderinger. Der er således ikke nogen signifikant forskel mellem vurderingerne hos aktører med høj bonus, som henholdsvis har og ikke har tilknyttet milepæle til deres resultat aflønning. Dog skal man være opmærksom på, at kun ganske få aktører angiver, at de ikke er underlagt milepæle. Tabellen indikerer altså, at en bonus, som er afhængig af milepæle, ikke indebærer, at aktørerne oplever et større incitament til at arbejde for varig beskæftigelse i forhold til aktører, hvis bonus ikke er afhængig af milepæle.

Hvis vi sammenfattende skal søge at besvare, hvorvidt resultatafhængig betaling i sig selv påvirker anden aktørs måde at agere på, må svaret være, at det har en vis påvirkning, men at også andre faktorer spiller ind. Erfaringsopsamlingen og andre evalueringer viser, at aktørerne nok motiveres af resultataflønningen, men at ønsket om at fremstå som en attraktiv samarbejdspartner og en kompetent varetager af opgaven ser ud til at være mindst lige så afgørende. Derfor er det sandsynligvis heller ikke muligt at detailstyre anden aktørs adfærd ved at opstille et utal af kriterier for bonusens udbetaling. Dette afspejles i, at milepæle eller hastighedsafhængig betaling ikke i betydelig grad påvirker aktørens vurdering af, om betalingsmodellens incitamentsstrukturer i særlig grad trækker i den ene eller anden retning.<sup>43</sup>

#### 4.3.3 Skaber resultataflønningen negative incitamenter?

I litteraturen om resultatafhængig betaling nævnes ofte to potentielle problemer. Det første problem refererer til faren for, at aktøren får et incitament til at koncentrere indsatsen om de stærke ledige, der forholdsvis let og hurtigt vil kunne formidles til ordinær beskæftigelse på bekostning af de mere udsatte grupper af ledige. Denne situation betegnes også "creaming". Det andet problem består i en fare for, at aktøren vil nedprioritere de muligheder, som ikke giver bonus, selv hvis de er mest hensigtsmæssige, fx ved at udsluse en nedslidt rengøringsassistent tilbage i et rengøringsjob, selvom brancheafklaring og opkvalificering ville have været mere hensigtsmæssig.

Ifølge cheferne for AF-regionerne og de udvalgte kommuner er "creaming" ikke noget stort problem. Det hænger sammen med, at man i forbindelse med informationsmøder med andre aktører har gjort det klart, at en sådan handling ikke accepteres, og at anden aktør således vil diskvalificere sig selv i forhold til fremtidige udbud. Enkelte regioner har forsøgt at gardere sig mod "creaming" i deres betalingsmodel, primært ved at inddelle de ledige i nogle målgrupper, som deler bestemte karakteristika, eller ved at give højere bonus for svage målgrupper eller alternativt, som i AF-Vejles tilfælde, ved at gøre bonusen afhængig af forskellen i deltagerens selvforsørgelsesgrad før og efter forløbet. Men selv uden disse tiltag opleves "creaming" ikke som et problem, og ingen af de involverede regioner og udvalgte kommuner beretter, at de har været nødt til at skride ind over for en anden aktør i den sammenhæng.

Dermed ikke sagt, at "creaming" slet ikke finder sted. Ifølge evalueringen fra AF-Roskilde<sup>44</sup> får alle ledige ifølge aktørerne i udgangspunktet samme forløb, men nogle aktører understreger samtidig, at de naturligvis fokuserer ekstra på de ledige, som udviser særlig interesse og potentiale for at finde job, og at creaming derfor i et eller andet omfang forekommer. Aktørerne kobler dog ikke specifikt "creamingen" til resultataflønningen, men i lige så høj grad til den personlige tilfredsstillelse, det giver at skabe en succes og arbejde med motiverede mennesker.

Hvad angår det andet potentielle problem med resultataflønning – at anden aktør skulle nedprioritere de muligheder, som ikke giver bonus – viser erfaringsopsamlingen, at regionerne og kommunerne ikke oplever et sådant problem. Tværtimod klager flere af regionerne over, at andre aktører i alt for høj grad sender de ledige videre i støttede uddannelsesforløb (som ofte ikke udløser bonus), hvilket skaber store problemer for regionerne i forhold til at overholde den maksimale ramme for uddannelsesforløb. I AF-Storkøbenhavn har man således set sig nødsaget til at tildele en maksimumandel til de aktører, som udfærdiger jobplaner, for at undgå at overskride regionens ramme.

<sup>43</sup> Denne konklusion understøttes også af New Insight 2004, *Midtvejsevaluering, Inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i AF-regionerne Ringkøbing, Viborg og Århus*, AF-Ringkøbing, AF-Viborg, AF-Århus. Ifølge rapporten er det "evaluators opfattelse, at aktørernes adfærd ikke er præget af de valgte tillægsbonusmodeller".

<sup>44</sup> Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF-Ribe.

I en enkelt region har man dog eksempler på, at anden aktør af økonomiske og administrative interesser forfølger et mindre hensigtsmæssigt mål. Ifølge regionen fristes andre aktører til at "prioritere job af tre til seks måneders varighed frem for at fokusere på varige job. Vores styring på redskabssammensætningen giver aktørerne incitament til at tilbyde den ledige en ansættelse med løntilskud frem for en ordinær ansættelse, da ansættelsen med løntilskud både bidrager til redskabssammensætningen og udløser bonus. Det har vist sig svært at skaffe dokumentation for ordinær ansættelse (bl.a. på grund af forsinkelsen af AM-portalen), hvorfor det er yderligere fordelagtigt for anden aktør at finde en ansættelse med løntilskud, da dokumentationen her tilvejebringes som led i processen."

Eksemplet kan dog i høj grad betragtes som en undtagelse. Overordnet set viser erfaringsopsamlingen således, at hverken AF eller de udvalgte kommuner oplever, at anden aktør udelukkende af økonomiske interesser forfølger et mål, som for den ledige er mindre hensigtsmæssigt.

#### 4.4 Betalingsmodellens betydning for markedsdannelsen

I dette afsnit undersøger vi, hvorvidt betalingsmodellerne har nogen betydning for dannelsen af et effektivt marked for jobformidling og tilknyttede ydelser.

Sammenlignet med aktivitetsbaseret betaling indebærer indførelsen af resultatafhængig betaling, at en vis del af den risiko, der knytter sig til effekt, overføres fra AF og kommunen til aktøren. Forenklet sagt, øges aktørens risiko, jo større en andel af den samlede betaling, der udgøres af den resultatafhængige bonus. Man kan forvente, at aktører, som skal påtage sig en risiko, vil kræve betaling for det, og derfor enten kræve en højere pris for deres ydelse eller vælge slet ikke at byde ind.

Vi vil i det følgende undersøge, hvorvidt andre aktører og AF/udvalgte kommuner vurderer, at det er tilfældet.

**Tabel 4.14: Resultataflønningens omfang har betydet, at vi har fået færre tilbud fra andre aktører (Survey blandt AF/udvalgte kommuner)**

	I mindre grad/slet ikke	I høj/nogen grad	Ved ikke	I alt
Generel høj bonusandel <sup>45</sup>	66 %	17 %	17 %	6
Generel lavere bonusandel	46 %	-	54 %	13
<b>I alt</b>	<b>47 %</b>	<b>5 %</b>	<b>47 %</b>	<b>19</b>

Tabellen ovenfor viser, at kun 5 % af AF-regionerne og de udvalgte kommuner vurderer, at bonusandelen i høj grad eller i nogen grad har betydet, at aktører ikke har valgt at byde ind. Cirka halvdelen af AF-regionerne og de udvalgte kommuner vurderer, at resultataflønningen slet ikke eller i mindre grad har haft betydning for antallet af indkomne tilbud. Grundet det lave antal svar, er det ikke muligt at afgøre, hvorvidt vurderingen varierer med bonusandelens størrelse i regionen eller kommunen.

Generelt har regionerne og kommunerne ikke et særligt stort kendskab til hvorfor andre aktører ikke byder ind. De få formodninger, der fremføres, går i lige så høj grad på, at aktørerne har været for sent ude, at regionen ligger afsondret mv., som på resultataflønningens omfang.

<sup>45</sup> Inddeling af regioner med høj og lavere bonusandel tager udgangspunkt i aktørernes angivelse af bonusandelens størrelse ved en effekt på 33 % angivet i surveyen blandt andre aktører.

I interviewene med de potentielle andre aktører<sup>46</sup> kan man imidlertid spore en bred enighed om, at den resultatafhængige aflønning ikke gjorde det rentabelt nok at afgive tilbud i alle regioner. Enkelte potentielle aktører angiver også resultataflønningens høje andel i visse regioner som grund til, at man undlod at byde ind.

Vi har endvidere spurgt andre aktører om, hvorvidt de vurderer, at betalingsmodellen påfører dem en væsentlig økonomisk risiko. I nedenstående tabel har vi delt aktørernes svar op i forhold til bonusandelens størrelse og yderligere i forhold til, hvor mange parametre betalingsmodellen derudover indeholder. Med parametre refererer vi til, hvorvidt resultataflønningen er afhængig af milepæle, formidlingshastighed, effekt mv.

**Tabel 4.15: Betalingsmodellen er udformet således, at vi løber en væsentlig økonomisk risiko (Survey blandt andre aktører)**

		Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	I alt
Høj bonusandel	0-1 parametre	-	13 %	52 %	35 %	-	23
	2-4 parametre	-	3 %	41 %	52 %	3 %	29
	<b>I alt</b>	<b>-</b>	<b>8 %</b>	<b>46 %</b>	<b>44 %</b>	<b>2 %</b>	<b>52</b>
Lav bonusandel	0-1 parametre	7 %	21 %	43 %	29 %	-	14
	2-4 parametre	12 %	24 %	41 %	24 %	-	17
	<b>I alt</b>	<b>10 %</b>	<b>23 %</b>	<b>42 %</b>	<b>24 %</b>	<b>-</b>	<b>31</b>
<b>Total</b>		<b>4 %</b>	<b>13 %</b>	<b>45 %</b>	<b>37 %</b>	<b>1 %</b>	<b>83</b>

Tabellen viser, aktører med en høj bonusandel i højere grad oplever, at de løber en økonomisk risiko end aktører med en lav bonusandel. Tabellen viser endvidere, at antallet af parametre spiller ind på vurderingen af den økonomiske risiko hos aktørerne med høj bonusandel: 52 % af aktørerne med høj bonusandel knyttet op på 2-4 parametre vurderer således, at de i høj grad løber en økonomisk risiko, mod 35 % af aktørerne med 0-1 parametre tilknyttet. Tabellen viser også, at antallet af parametre er mindre betydningsfuldt for aktørerne, hvis de har en lav bonusandel.

Sammenfattende tegner der sig et billede af, at andre aktører, som har en høj bonusandel, der endvidere er knyttet op på mange parametre, vurderer, at de løber en væsentlig økonomisk risiko.

<sup>46</sup> Potentielle andre aktører er aktører, som AF eller de udvalgte kommuner havde forventet ville byde ind, mens som ikke gjorde det.

Spørgsmålet er så, om aktørernes risikovurdering giver sig udslag i højere priser. Tabellen nedenfor viser AF's og de udvalgte kommuners vurdering, opdelt henholdsvis på, om regionerne/kommunerne har en generel høj eller lav bonusandel og efter, hvor mange parametre der indgår i deres resultataflønningsmodeller.

**Tablet 4.16: Resultataflønningsens indretning og omfang har medført højere priser fra anden aktør (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**

		I mindre grad/slet ikke	I høj/nogen grad	Ved ikke	I alt
Bonusandel	Generelt høj	33 %	67 %	-	6
	Generelt lavere	31 %	46 %	23 %	13
Antal parametre	3-4	17 %	66 %	17 %	6
	0-2	38 %	46 %	15 %	13
<b>I alt</b>		<b>32 %</b>	<b>53 %</b>	<b>16 %</b>	<b>19</b>

Tabellen ovenfor viser, at cirka halvdelen af AF-regionerne/de udvalgte kommuner vurderer, at resultataflønningsens omfang og indretning har medført højere priser fra andre aktører. Tabellen viser en ganske svag tendens til, at en høj økonomisk risiko hos aktøren indebærer, at "kunderne" vurderer, at det har medført højere priser. Der er en lidt større andel af AF/udvalgte kommuner med en høj bonusandel eller mange parametre i deres betalingsmodel, som i høj eller i nogen grad vurderer, at resultataflønningen har medført højere priser sammenlignet med AF regioner/udvalgte kommuner med lavere bonusandel eller få parametre.<sup>47</sup> En enkelt region bemærker i den sammenhæng, at "når resultatbetalingen udgør en større andel, er de afgivne pristilbud tydeligt stigende", hvilket også illustreres i caseeksemplet nedenfor.

### Caseboks 4.3: Højere priser som følge af betalingsmodellen

AF-Storstrøm havde på forhånd lavet beregninger på, hvad der forventedes at kunne være en fornuftig prisstruktur, og dette viste sig at passe godt overens med de indkomne tilbud. AF vurderer, at de andre aktører prismæssigt har lagt sig lidt højere, end hvad man har set i andre AF-regioner – hvilket AF mener, har baggrund i den store grad af resultatafhængig aflønning (80 % eller derover). Ved en ny udbudsrunde håber man at kunne få justeret prisen, så den i højere grad er i overensstemmelse med prisen i andre regioner. Casens aktør vurderer, at det ville have været muligt at levere ydelserne lidt billigere til AF, hvis den resultatafhængige del af aflønningen havde været mindre.

Eksempel fra casen i AF-Storstrøm

Sammenholdt med erfaringerne fra bl.a. Roskilde, Ringkøbing og Ribe kan der således spores en svag tendens til, at anden aktør i et vist omfang budgetterer med, at deres forretning skal kunne køre rundt på driftstilskuddet.

Vurderingen af, at resultataflønningsens indhold og omfang har medført højere priser, må dog ses i det lys, at der er tale om en ny indsats, nye opgavetyper, nye målgrupper mv., hvilket betyder, at der reelt ikke er noget direkte sammenligningsgrundlag. Samtidig er det også naturligt, at aktørerne forsøger at kompensere for den øgede økonomiske risiko, som de resultatafhængige betalingsmodeller implicerer, ved at sætte priserne relativt højt. Det er herudover vigtigt at være opmærksom på, at man på nærværende tidspunkt reelt ikke kender det endelige betalingsniveau, idet dette jo er afhæn-

<sup>47</sup> Tallene er dog behæftet med en høj grad af usikkerhed grundet meget få besvarelser i nogle af tabellens rækker.



gigt af aktørernes resultater på længere sigt. Det betyder, at der endnu kun kan være tale om skøn i forbindelse med vurdering af prisniveauet for andre aktørers ydelser.

Ifølge de andre aktører er kontaktforløbene dog ikke nogen guldrandet forretning, snarere tværtimod. Erfaringerne fra bl.a. Ringkøbing, Ribe, Fyn og Roskilde viser, at de fleste af aktørerne lige har kunnet få økonomien til at løbe rundt, mens det for nogen decideret har været en underskudsforretning. De foreløbige regionale effektmålinger antyder, at en del af forklaringen på aktørernes relativt magre økonomi muligvis kan findes i, at mange aktører ikke opnår den effekt, de har budgetteret med.

Der er dog ikke noget, der tyder på, at det nuværende prisniveau i særlig grad vil begrænse det nuværende marked for andre aktører. Bortset fra en enkelt undtagelse på Fyn, angiver ingen af aktørerne i casestudierne eller de foreliggende evalueringer, at de overvejer ikke at byde ind fremover. Nogle, men langt fra alle aktører, angiver dog, at de fremover vil byde ind med en højere pris.

Sammenfattende kan det konkluderes, at betalingsmodellerne ikke har den store betydning for markedsdannelsen. Den overvejende vurdering fra regionerne er således, at resultataflønningen ikke har betydet færre indkomne tilbud, ligesom de nuværende aktører ikke tilkendegiver, at de ikke vil byde ind fremover. Derimod kan man spore en svag tendens til, at resultataflønningens omfang har en betydning for aktørens pris. De foreløbige erfaringer antyder, at nogle af de andre aktører i et vist omfang lægger deres pristilbud således, at omkostningerne kan dækkes via driftstilskuddet. Det betyder, at en højere resultatafhængig andel sandsynligvis vil medføre et dyrere pristilbud fra anden aktør.

#### 4.5 Administration – kompleksitet, opgørelse, afregning mv.

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvordan regionerne/kommunerne og de andre aktører vurderer det administrative arbejde omkring betaling og andre aktørers vurdering af betalingsmodellernes gennemskuelighed.

##### 4.5.1 *Betalingsmodellens betydning for administrationen hos AF/kommunen*

Som vi tidligere har været inde på, er hensigten med indførelsen af den resultatafhængige betaling at skabe den mest effektive beskæftigelsesindsats. Effektiviteten kan imidlertid ikke vurderes ved blot at sammenligne den pris, man betaler aktørerne, med aktørernes succesrate. Det er også nødvendigt at se på, hvor store administrative ressourcer, der anvendes for at håndtere den valgte betalingsmodel. Hvis administrationen sluger alle de ressourcer, som modellens incitamentsparametre sparer systemet for, er man jo lige vidt.

Som det fremgår af tabellen nedenfor, har regionerne og de udvalgte kommuner gennemgående oplevet, at administrationen omkring betalingen af andre aktører har været temmelig ressourcekrævende.

**Tabel 4.17: Betalingsmodellen medfører uforholdsmæssigt store administrative omkostninger for kommunen/AF ved opgørelse og afregning (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
AF-regioner	50 %	29 %	14 %	-	7 %	14
Udvalgte kommuner	20 %	20 %	20 %	40 %	-	5

Tabellen viser, at halvdelen af regionerne vurderer, at betalingsmodellen i høj grad har betydet uforholdsmæssigt store administrative omkostninger for myndigheden. Kun knap hver sjette region betragter de administrative omkostninger som mere acceptable. De udvalgte kommuner har ikke i samme grad været plaget af uforholdsmæssig stor administration, om end to ud af fem stadig vurderer, at administrationen i nogen eller høj grad for været for omfattende.

Regionernes/kommunernes negative vurdering af administrationen omkring betalingsmodeller kan have flere forklaringer:

*For det første* må kritikken af betalingsmodellernes administrative tyngde nok i høj grad kobles til problemerne omkring manglende it-understøttelse. Ligesom problemerne med manglende fælles it-understøttelse har givet regionerne/kommunerne problemer i forbindelse med den løbende informationsudveksling med andre aktører, er også betalingsopgørelserne hos AF blevet vanskeliggjort af, at Arbejdsmarkedsportalen ikke har fungeret tilfredsstillende.

Over halvdelen af regionerne nævner eksplicit, at betalingen har voldt dem store administrative vanskeligheder, fordi portalen ikke har fungeret ordentligt. En del regioner fremhæver således, at forsinkelser på oplysninger i portalen skaber problemer og ekstra administrativt arbejde. De forsinkede oplysninger betyder nemlig, at AF ofte er nødt til at lave flere kørsler for at være sikker på have fået de korrekte oplysninger på de ledige. Denne forsinkelse har også skabt en del problemer i forhold til aktørerne, som er utilfredse med at skulle vente så længe på at få udbetalt deres bonus.

Portalen har desuden endnu ikke kunnet anvendes til at foretage effektberegninger, hvilket har betydet en del ekstra opgaver i AF- og kommunalt regi. Generelt er faktureringen også blevet mere ressourcekrævende af, at AF har været nødt til at arbejde i flere forskellige edb-systemer og måske endda har måttet udvikle deres eget elektroniske system.

*For det andet* er selve dokumentationsprocessen omkring de lediges beskæftigelse generelt en meget ressourcekrævende opgave.<sup>48</sup> Manglende dokumentation på, at de ledige er kommet i beskæftigelse, er et problem, som de fleste regioner kender til og bruger mange ressourcer på at løse. AF og kommunerne oplever, at det er svært for aktørerne at fremskaffe den fornødne dokumentation, og både aktørerne og AF/kommunen belastes derfor ressourcemæssigt af denne del af opgaven. Især de regioner, som opererer med flere milepæle og med krav om uafbrudt beskæftigelse over en længere periode, oplever at sætte mange ressourcer til på dokumentationsarbejdet.

#### **Caseboks 4.4: Problemer vedrørende dokumentation**

Den valgte model med udbetaling af driftstilskud, betaling for tillægsydelser og efterfølgende bonus fungerer principielt tilfredsstillende. Der er dog store problemer med dokumentationen i forhold til selvforsørgelse. Anden aktør siger direkte: "Selvom AF skriver til os, at NN har fået job, er det ikke dokumentation nok for, at han er i job. Vi skal fremskaffe flere ting, før vi kan afregne bonus. Dvs. man kan ikke stole på deres egne oplysninger! Den nemmeste løsning fra vores synspunkt ville være, hvis vedkommende kommer i job, at en tro- og loveerklæring er godt nok for at få bonus. Og hvis vi så laver en fejl, så må vi betale pengene tilbage. Hvis vi ikke kunne stole på tro- og loveerklæringerne, så ville vi ikke kunne være på markedet. Som det er nu, har vi en kredittid på op til 7 mdr., og nogle steder kommer der 4 mdr. oveni"

Eksempel fra casen i AF-Nordjylland

<sup>48</sup> Jf. også New Insight 2004, *Midtvejsevaluering, Inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i AF-regionerne Ringkøbing, Viborg og Århus*, AF-Ringkøbing, AF-Viborg, AF-Århus.

Ud over den generelle administrative belastning der ligger i at skulle aflønne anden aktør, kan man *for det tredje* have en forventning om, at betalingen af andre aktører bliver tungere at administrere, når betalingen skal udregnes efter flere parametre. I tabellen nedenfor sættes AF's og udvalgte kommuners vurdering af den administrative tyngde i forhold til antallet af parametre for bonusudmålingen.

**Tabel 4.18: Betalingsmodellen medfører uforholdsmæssigt store administrative omkostninger for kommunen/AF ved opgørelse og afregning (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**

Adm. besvær Antal parametre i regionens/kommunens bonusmodel <sup>49</sup>	I høj grad	Nogen grad	Mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
1-2 parametre	31 %	31 %	15 %	15 %	8 %	13
3-4 parametre	67 %	17 %	17 %			6

Tallene i tabellen ovenfor støtter antagelsen om, at de regioner/kommuner, som har et stort antal parametre i den resultatafhængige del af betalingen, er mere tilbøjelige til at mene, at administrationen af betalingen er for omkostningsfuld. Blandt de regioner og udvalgte kommuner, som har mere end to parametre, vurderer størstedelen (67 %) således, at administrationen i høj grad er for tung, mens de regioner, som har en mere simpel betalingsmodel, ikke i helt samme grad vurderer administrationsomkostningerne som uforholdsmæssigt store. En del regioner vurderer dog administrationen som tung på trods af, at der arbejdes med en model med kun få parametre.

At de meget komplicerede modeller giver anledning til uforholdsmæssigt meget administrativt arbejde, bekræftes af indtrykket fra interviewene med regionscheferne. Den meget komplekse betalingsmodel, som de midt- og nordjyske regioner har samarbejdet om, beskrives således af AF-Ringkøbing som "uadministrerbar". Man har her erfaret, at modellen nok er ideel i teorien, men at den i praksis kræver urimeligt store ressourcer at administrere, fordi bonussen afhænger af tre forskellige parametre og desuden falder i flere tempi. En lignende erfaring har man gjort sig i AF-Sønderjylland. Her man udviklet et eget edb-system, som kan udskrive regninger til aktørerne, men eftersom beregningerne hviler på aktørernes indtastninger, ligger der en meget ressourcetung opgave i at kontrollere disse. Begge regioner har derfor planer om at udvikle en mere simpel model til fremtidig brug.

Den milepælsafhængige bonus fremhæves af flere regioner som en meget administrationskrævende resultat aflønningsform, fordi den kræver opfølgning og dokumentation i flere runder. Nogle regioner påpeger imidlertid, at milepælsmodellen kan forsimples ved at anvende milepælen som et "punktnedslag" i stedet for at anvende en model, hvor den ledige skal have været i uafbrudt beskæftigelse i hele perioden op til milepælen. Dette ændrer dog ikke ved, at det er omkostningstungt at skulle udbetale resultat aflønningen ad flere omgange.

<sup>49</sup> Antallet af parametre er for hver region beregnet som det samlede antal parametre, som regionen/kommunen skal udregne resultat aflønning ud fra. Hvis regionen opererer med to betalingsmodeller med hver et parameter, er antallet altså angivet til to. De parametre, som er medtaget, er hhv. formidlingshastighed, milepæle, effektafhængighed, målgrupperelativ resultat aflønning og resultat aflønning, som er baseret på udviklingen i selvforsørgelsesgrad. For at gøre opregningen gennemskuelig, skelnes der ikke mellem, om regionen fx anvender en eller to milepæle eller et eller to effektmål, selvom flere niveauer naturligvis gør modellen mere administrationskrævende. Selve det, at der anvendes bonus ved beskæftigelse/jobtræning mv., er ikke talt med som et selvstændigt parameter.

#### 4.5.2 *Betalingsmodellens betydning for administrationen hos anden aktør*

Dokumentation og opfølgning i forbindelse med afregning kræver ikke kun administrative ressourcer af AF/kommunen, men også af anden aktør. Som beskrevet i afsnittet om det administrative samarbejde mellem regionen/kommunen og anden aktør, er omfanget af det administrative arbejde generelt kommet bag på de andre aktører. Dette gør sig også gældende i forbindelse med betalingsmodellen, som ifølge hovedparten af de andre aktører er alt for ressourcekrævende.

**Tabel 4.19: Betalingsmodellen medfører uforholdsmæssigt store administrative omkostninger ved afregning og opgørelse for anden aktør (Survey blandt andre aktører samt survey blandt samtlige kommuner)**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
AF/kommunen	32 %	21 %	21 %	11 %	16 %	19
Andre aktører	39 %	37 %	19 %	2 %	3 %	98

Som det fremgår af tabellen mener tre ud af fire af andre aktører, at betalingsmodellen i nogen eller høj grad har givet dem uforholdsmæssigt meget administrativt arbejde. Denne vurdering støttes af regionerne og de udvalgte kommuner, hvoraf flertallet også mener, at aktørerne har haft for store administrative omkostninger i relation til betalingsmodellen.

Den negative vurdering af betalingsmodellernes administrative tyngde gør sig gældende for alle de forskellige aktørtyper. Derimod er der en svag tendens til, at de administrative omkostninger anses for mere belastende, jo flere parametre betalingsmodellen indeholder.

**Tabel 4.20: Betalingsmodellen medfører uforholdsmæssigt store administrative omkostninger for andre aktører ved afregning og opgørelse (Survey blandt andre aktører)**

Antal parametre i regionen/kommunens bonusmodel	I høj grad	Nogen grad	Mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
0-1 parameter	35 %	33 %	20 %	4 %	7 %	45
2-4 parametre	42 %	39 %	19 %	-		53
<b>I alt</b>	<b>39 %</b>	<b>37 %</b>	<b>19 %</b>	<b>2 %</b>	<b>3 %</b>	<b>98</b>

Tabellen viser, at aktører som opererer under en betalingsmodel med mere end to forskellige parametre, er en anelse mere tilbøjelige end de øvrige til at mene, at betalingsmodellen medfører for stor administration. Mere end 40 % af disse aktører mener, at de administrative omkostninger i høj grad er for store, mens det kun gør sig gældende for en tredjedel af de aktører, hvis betaling kun afhænger af en parameter eller mindre. Der ses dog ikke en klar tendens til, at få parametre gør anden aktørs administration af afregningen mindre omkostningskrævende.

Overordnet set ser det altså ud til, at antallet af parametre i betalingsmodellen ikke er det afgørende for, hvor belastende aktørerne finder administrationen. I stedet peger nogle aktører på, at AF gør dokumentationsprocedurerne mere besværlige end nødvendigt ved at gå meget op i dokumentationens form. I det hele taget lader en del aktører til at mene, at der går unødigt meget af deres tid med at fremskaffe dokumentation og lave opgørelser til AF. Det ser altså ud til at være de administrative procedurer omkring dokumentation, opgørelse og afregning i sig selv snarere end mængden af bonusparametre, som får aktørerne til at opleve betalingsmodellen som ressourcekrævende.

#### Betalingsmodellens gennemskuelighed

En del regioner og udvalgte kommuner beretter imidlertid om, at betalingsmodellen ikke kun afstedkommer problemer med hensyn til administration, men også fordi modellen har været svær at forstå for aktørerne. Det har betydet, at regionerne/de udvalgte kommuner har måttet bruge en del tid på at afklare spørgsmål og eventuelle uoverensstemmelser med aktørerne. Tabellen nedenfor angiver, i hvilken grad regionerne og de udvalgte kommuner vurderer, at betalingsmodellen har givet anledning til den type problemer.

**Tabel 4.21: Betalingsmodellen er uklar eller ikke særlig forståelig for anden aktør og giver løbende – eller ved afregning – anledning til spørgsmål, mindre kontroverser mv. (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
AF/kommuner	10 %	32 %	37 %	16 %	5 %	19

Lidt under halvdelen af regionerne og de udvalgte kommuner mener, at modellen har været uklar for aktørerne og derfor har givet anledning til afklarende spørgsmål. Lidt flere regioner/kommuner har dog ikke oplevet væsentlige problemer i den sammenhæng. Især fra de regioner, som opererer med en relativt simpel model, lyder meldingen, at modellen har været nem for aktørerne at forstå, og at man har oplevet, at aktørerne har haft nemt ved at angive en fornuftig pris. Omvendt påpeger en af de aktører, som arbejder under en meget kompliceret betalingsmodel, at den komplekse model har gjort det så svært at vurdere det mulige udbytte, at det ville være rimeligt, at betalingen kom til genforhandling inden aftalens udløb.

Blandt aktørerne er der altså en del, som mener, at betalingsmodellens gennemskuelighed lader noget tilbage at ønske. Om end lidt over halvdelen af aktørerne mener, at kriterierne for bonusudbetaling har været relativt klare, har knap halvdelen haft sværelse ved at gennemskue betalingsmodellens opbygning. Tabellen nedenfor viser imidlertid, at aktørerne har fundet det vanskeligere at gennemskue modellens opbygning, når der har været tale om modeller med mange parametre.

**Tabel 4.22: Betalingsmodellens kriterier for udbetaling af bonus er svært gennemskuelige (Survey blandt andre aktører)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	I alt
0-1 parametre i bonusmodellen	44 %	13 %	27 %	13 %	45
2-4 parametre i bonusmodellen	15 %	32 %	32 %	19 %	53
<b>I alt</b>	<b>29 %</b>	<b>24 %</b>	<b>30 %</b>	<b>16 %</b>	<b>98</b>

Af tabellen ovenfor fremgår det, at næsten halvdelen af de aktører, som kun har skullet afregne efter få parametre, har svaret, at kriterierne slet ikke har været svære at gennemskue. Kun knap hver sjette af de aktører, som har arbejdet med mere komplekse modeller, svarer sådan.

En kompleks bonusopbygning kan altså være med til at gøre betalingsmodellen uigennemskuelig for aktørerne. Det kan resultere i øget administration fra AF/kommunens side pga. spørgsmål og uoverensstemmelser. Nogle regioner beretter om, at de har oplevet en del problemer med at skabe en fælles forståelse med aktørerne om de præcise betingelser for betalingen. I sidste ende kan en uigennemskuelig betalingsmodel desuden risikere at resultere i højere priser fra aktørernes side, fordi det er vanskeligt for dem at vurdere, hvilket prisleje der vil være fornuftigt i forhold til betalingsmodellen.

Imidlertid lader visse resultataflønningsformer til at være mere gennemskuelige end andre. Især den *effektafhængige* bonus, hvor udbetalingen af resultatlønnen er afhængig af, at aktøren når et bestemt mål, lader til at volde aktørerne vanskeligheder, jf. tabellen nedenfor.

**Tabel 4.23: Betalingsmodellens kriterier for udbetaling af bonus er svært gennemskuelige (Survey blandt andre aktører)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	I alt Antal
Med effektbonus	11 %	26 %	31 %	31 %	35
Uden effektbonus	39 %	23 %	30 %	8 %	61
<b>I alt</b>	<b>29 %</b>	<b>24 %</b>	<b>30 %</b>	<b>17 %</b>	<b>96</b>

Tabellen viser, at mere end 60 % af de aktører, som er aflønnet med effektafhængig bonus, vurderer, at modellens kriterier i nogen eller høj grad er svære at gennemskue. Cirka hver tredje mener endog, at dette i høj grad gør sig gældende – mens under hver tiende af de aktører, som ikke har denne bonusform, mener dette. De aktører, som ikke får effektbonus, er også mere end tre gange så tilbøjelige som de øvrige til at vurdere bonusmodellerne som meget gennemskuelige.<sup>50</sup>

At aktørerne finder betalingsmodeller med effektafhængig bonus så svært gennemskuelige, kan hænge sammen med, at aktørerne i forvejen har haft svært ved at vurdere, hvad et realistisk effektmål ville være. Derfor har de aktører, som selv har skullet byde ind med en forventet effekt, nok været noget på herrens mark – hvilket også afspejler sig i, at de angivne mål ifølge flere regioner og kommuner ofte har været urealistisk høje. Også de aktører, som har arbejdet ud fra et effektmål fastsat af AF/kommunen, har sandsynligvis haft svært ved at gennemskue, om betalingsmodellen ville gøre opgaven til en rentabel forretning for dem.

Også den *hastighedsafhængige* bonus ser ud til at vanskeliggøre betalingsmodellens gennemskuelighed for aktørerne. 65 % af de aktører, som modtager hastighedsafhængig bonus, mener at betalingsmodellens kriterier i nogen eller høj grad er svære at gennemskue. Kun godt 40 % af de øvrige aktører kommer med den samme vurdering. Dette antyder, at den hastighedsafhængige bonus er med til at gøre modellen unødigt vanskelig at gennemskue.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Denne tendens gør sig også gældende – om end en anelse mindre tydeligt – når der kontrolleres for det samlede antal af parametre i modellen. Der er således ikke blot tale om, at det er modellens kompleksitet, der får aktørerne til at vurdere den som svært gennemskuelig. Den effektafhængige bonus gør i sig selv modellen mere uigennemskuelig. Tendensen er ligeledes i signifikant grad til stede uafhængigt af, om modellen indeholder den hastighedsafhængige bonus, så der kan altså heller ikke være tale om en skjult sammenhæng her.

<sup>51</sup> Denne tendens viser sig også, når der kontrolleres for antallet af parametre i modellen og for tilstedeværelsen af effektafhængig bonus. Dog er der ikke tale om signifikante tendenser, da den hastighedsafhængige bonus ikke er så udbredt, og det derfor ikke er muligt at afgøre, om der er tale om signifikante forskelle eller en tilfældig fordeling.

Den *milepælsafhængige* bonus ser derimod ikke ud til i samme grad at forvirre aktørerne, jf. tabellen nedenfor.

**Tabel 4.24: Betalingsmodellens kriterier for udbetaling af bonus er svært gennemskuelige (Survey blandt andre aktører)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	I alt Antal
Med milepælsafhængig bonus	33 %	27 %	27 %	14 %	76
Uden milepælsafhængig bonus	12 %	12 %	47 %	29 %	17
<b>I alt</b>	<b>29 %</b>	<b>24 %</b>	<b>30 %</b>	<b>17 %</b>	<b>96</b>

Tabellen viser, at de aktører, som modtager milepælsafhængig bonus, faktisk er mere tilbøjelige end de øvrige aktører til at mene, at bonuskriterierne er nemme at gennemskue. Flertallet (60 %) af de aktører, som modtager milepælsafhængig bonus, angiver, at de ikke eller kun i mindre grad anser betalingsmodellen for at være svært at gennemskue – mens kun en fjerdedel af de øvrige er enige.<sup>52</sup>

Denne tendens gør sig også gældende, når man kun ser på de aktører, som opererer under en simpel model med 0-1 parameter. Blandt disse aktører er der en markant tendens til, at de aktører, som modtager milepælsafhængig bonus, er mindre tilbøjelige til at finde modellen svært gennemskuelig end de øvrige. Der er således ikke tale om, at modeller med milepæle blot vurderes som nemmere at gennemskue, fordi der ofte er tale om simple modeller. Den milepælsafhængige bonus ser altså ud til at være en bonusform, som aktørerne finder let forståelig – hvilket jo er en fordel, da det sandsynligvis betyder færre afklarende spørgsmål til AF, færre uoverensstemmelser og måske endda bedre udformede tilbud fra aktørerne.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at den milepælsafhængige bonus her omfatter flere forskellige bonusformer af varierende kompleksitet. Det betyder, at tallene kan dække over, at nogle af de milepælsafhængige bonusformer er vanskelige at gennemskue, mens andre er mere simple. Vores datamateriale antyder således også, at betalingsmodeller, der inkluderer den type milepælsafhængig bonus, som opererer med bonusudbetaling i flere omgange (fx 50 % ved ansættelse og 50 % efter seks måneders beskæftigelse), bliver vurderet som mere uigennemskuelige end de mere simple varighedsafhængige bonusformer. Man kan altså ikke entydigt konkludere, at milepælsafhængig bonus er en letforståelig bonusform.

Vi ser altså, at både regionerne/de udvalgte kommuner og aktørerne oplever, at det kræver mange ressourcer at administrere opgørelser og afregning i forbindelse med inddragelsen af andre aktører. Ud over de generelle problemer med at fremskaffe dokumentation og registre og udtrække oplysninger om de ledige til beregningerne, lader de komplekse modeller med mange bonusparametre til at volde regionerne/kommunerne ekstra meget arbejde. Aktørerne har derimod ikke i samme grad ekstraarbejde ud af at operere under de mere komplekse betalingsmodeller. Imidlertid er de komplekse betalingsmodeller med mange bonusparametre med til at gøre betalingsmodellerne uigennemskuelige for aktørerne. Det betyder dels, at AF/kommunen belastes af ekstra arbejde med spørgsmål og afklaring, dels at aktørerne får vanskeligt ved at fastsætte deres pris.

<sup>52</sup> Tendensen er stadig til stede, når der kontrolleres for, om aktøren modtager effektafhængig bonus eller hastighedsafhængig bonus.

## 4.6 Delkonklusion

Kapitlet om betalingsmodeller sætter overordnet set fokus på fire temaer:

- Betalingsmodellernes indretning
- Hvilke incitamenter betalingsmodellerne vurderes at skabe
- Hvordan markedsdannelsen påvirkes af betalingsmodellerne
- Hvor administrativt tunge og komplekse betalingsmodellerne er.

De centrale konklusioner i dette kapitel opsummeres nedenfor.

### **Betalingsmodellernes indretning**

Erfaringsopsamlingen har vist, at samtlige AF-regioner har anvendt betalingsmodeller, som kombinerer resultatafhængig betaling med et driftstilskud. En "no cure-no pay"-model, hvor aktøren udelukkende aflønnes på basis af resultaterne, er der altså ikke eksempler på. Derimod er der i cirka en tredjedel af regionerne udbudt forløb, som ikke resultataflønnes.

Resultataflønning er også udbredt i de udvalgte kommuner. Men blandt landets kommuner som sådan er resultataflønning snarere undtagelsen end reglen og anvendes kun i en tredjedel af de 51 kommuner, som pt. inddrager andre aktører i beskæftigelsesindsatsen.

Der er stor forskel i indretningen af betalingsmodellerne på tværs af regionerne og de udvalgte kommuner, hvilket også kompliceres af, at nogle regioner opererer med flere end én betalingsmodel. Når det er sagt, kan regionerne groft set opdeles i to typiske former.

*Den første* – jyske – model er en kompleks model, hvor resultataflønningen typisk udgør en relativ lav andel af den samlede betaling. De forskellige betalingsmodeller, som anvendes i de jyske regioner, kan alle siges at tilhøre denne modeltype. Hovedparten af de jyske regioner har valgt at gøre bonusudbetalingen afhængig af mange forskellige parametre. Som eksempel kan fremhæves betalingsmodellen i det midt- og nordjyske samarbejde, hvor bonusudbetalingen både afhænger af, hvor hurtigt den ledige kommer i job, hvor stor en andel af deltagergruppen, der kommer i job, og varigheden af den lediges ansættelse.

*Den anden* – sjællandske – model er en mere simpel model med en højere andel af resultatafhængig betaling. De simple betalingsmodeller gør kun den resultatafhængige betaling afhængig af få parametre ud over det "rene" succeskriterium, bestående i, at den ledige kommer i beskæftigelse, jobtræning eller uddannelse. Regionerne i det sjællandske samarbejde, Storkøbenhavn, Roskilde, Frederiksborg og Storstrøm, samt Bornholm, anvender denne type betalingsmodel.

### **Markedsdannelsen**

AF-regionerne og de udvalgte kommuner har generelt ikke indtryk af, at betalingsmodellernes udformning har afholdt aktørerne fra at byde ind på de udbudte opgaver.

Derimod mener nogle af regionerne at kunne se en tendens til, at aktørerne indregner deres økonomiske risiko i prisfastsættelsen, således at de angiver *højere priser* i de regioner, hvor den resultatafhængige betaling udgør en større andel. Dette hænger godt sammen med, at aktørerne generelt vurderer, at de løber en større økonomisk risiko i de regioner, som anvender en stor andel af resultataflønning.

Også antallet af parametre i betalingsmodellerne lader til at have betydning for, hvor økonomisk risikabel, aktørerne vurderer, at betalingsmodellen er. De komplekse modeller vurderes således som en anelse mere risikabel af aktørerne, hvilket i sidste ende kan betyde, at aktøren sætter sin pris højere i regioner med komplekse modeller.



### **Incitament, kompleksitet samt administration**

Det er generelt vurderingen blandt både regionerne/de udvalgte kommuner og de andre aktører, at resultataflønningen giver et væsentligt økonomisk incitament til at bringe de ledige i beskæftigelse. Undersøgelsen indikerer, at en højere bonusandel kan bidrage til at gøre dette incitament stærkere. Her er det imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at nogle aktørtyper – især konsulentfirmaerne – er mere tilbøjelige til at tillægge det økonomiske incitament betydning end de semi-offentlige aktører.

Ligeledes må man holde sig for øje, at den umiddelbare kontante gevinst kun er ét incitament blandt mange. Således viser både denne og tidligere undersøgelser, at aktørernes ønske om at fremstå som en attraktiv samarbejdspartner må vurderes som mindst lige så stærk en incitamentsfaktor.

At nogle aktører ikke betragter resultataflønningen som motiverende kan imidlertid også hænge sammen med, at driftstilskuddet nogle steder er tilstrækkeligt stort til at dække aktørernes omkostninger. Derudover er det hos nogle aktører kun ledelsen, som har mere indgående kendskab til betalingsmodellens opbygning, hvorfor der højst kan være tale om en indirekte motivationsfaktor på medarbejderniveau.

Det har i denne undersøgelse ikke været muligt at påvise, at de forskellige bonusformer i sig selv virker fremmende for de respektive mål, dvs. *hurtig* formidling til *varig* beskæftigelse. Omvendt indikerer undersøgelsen heller ikke, at den resultatafhængige betaling i høj grad giver anledning til negative incitament i form af fx "creaming". Cheferne for AF-regionerne og de udvalgte kommuner medgiver således samstemmende, at "creaming" ikke er noget stort problem.

Sammenholdes den manglende incitamentsskabende effekt ved de komplekse bonusformer med det store administrative arbejde og de forståelsesmæssige problemer, som de komplicerede modeller har afstedkommet, er der grund til at genoverveje hensigtsmæssigheden af denne type modeller.

Det store arbejde med at administrere de meget komplekse modeller med mange parametre har således også fået de pågældende regioner til at overveje at anvende andre – mere simple – modeller fremover. Således beretter de midt- og nordjyske regioner samt Sønderjylland om, at betalingsmodellerne nok er smart tænkt, men at de i praksis kræver uforholdsmæssigt mange ressourcer at administrere.

Ligeledes lyder meldingen samstemmende fra regionerne/kommunerne og de andre aktører, at de komplekse modeller er vanskelige for aktørerne at gennemskue og derfor giver anledning til spørgsmål og uoverensstemmelser – dvs. ekstra arbejde for både AF og aktørerne. Erfaringerne er således generelt, at modellerne bør være relativt simple for at fungere uden at skabe uklarhed og efterfølgende konflikter med ekstra administration til følge – samt usikkert kalkulationsgrundlag for aktørerne, hvilket risikerer at resultere i højere priser.

Simple betalingsmodeller gør dog ikke nødvendigvis administrationen af betalingen til en overkommelig affære. Det er generelt oplevelsen i regionerne og de udvalgte kommuner, at det er administrativt tungt at arbejde med betalingsmodeller, der inkluderer resultatafhængig betaling. Her skal man dog huske på intentionerne i *Flere i Arbejde*: At andre aktørers indsats skal bidrage til at skabe varig beskæftigelse, hvorfor der nødvendigvis vil være en vis forsinkelse af betalingen, hvilket vil gøre administrationen mere kompleks sammenlignet med rene driftstilskudsmodeller.

Det administrative besvær hænger dog også sammen med de problemer, der har været med at få løbende og opdaterede oplysninger fra Arbejdsmarkedsportalen. Forsinkelser og manglende funktioner i portalen har betydet ekstra administrativ belastning for AF. Generelt beslaglægger procedurerne omkring fremskaffelse af dokumentation for, at de

ledige er kommet i beskæftigelse, også en del administrative ressourcer hos regionerne, fordi aktørerne ikke altid er i stand til selv at få tilvejebragt denne information.

Det er en udbredt opfattelse hos både AF, de udvalgte kommuner og hos de andre aktører, at aktørerne bruger for megen tid på administration i forbindelse med afregning og opgørelse. Noget tyder dog på, at det er de administrative procedurers omfang og tilrettelæggelse snarere end mængden af bonusparametre, der giver denne oplevelse – samt at der til en vis grad er tale om opstartsvanskeligheder.

#### **4.7    Anbefalinger**

En række fremadrettede anbefalinger kan formuleres med afsæt i de erkendelser, der er gjort vedrørende de anvendte betalingsmodeller. Anbefalingerne er opdelt i forhold til, hvorvidt de primært er rettet mod regionerne og kommunerne eller Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Anbefalinger til *AF-regionerne og kommunerne*:

##### **Anbefaling # 1**

*Rambøll Management anbefaler, at regionerne og kommunerne vurderer driftstilskuddets størrelse, herunder om det i for høj grad kan dække anden aktørs omkostninger og i givet fald øger resultataflønningens andel i forbindelse med fremtidige udbud.*

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med, at erfaringsopsamlingen har vist, at nogle andre aktører kan få deres omkostninger dækket via driftstilskuddet. Dette betyder, at det økonomiske incitament til at arbejde hen imod kommunens eller AF's målsætninger reduceres. Samtidig antyder de foreløbige erfaringer på, at nogle andre aktører i en vis udstrækning lægger deres pristilbud an på, at omkostningerne kan dækkes via driftstilskuddet, hvorfor en højere resultataflønning risikerer at medføre højere priser. Dette problem kan AF og kommunerne dog imødegå ved at lægge en beløbsramme ind for det maksimale driftstilskud – og evt. også ved at definere et maksimalt beløb for den resultatafhængige del.

##### **Anbefaling # 2**

*Rambøll Management anbefaler, at AF og kommunerne i fremtiden arbejder med mere enkle betalingsmodeller.*

Erfaringsopsamlingen har vist, at mere komplicerede modeller med mange parametre tilknyttet ikke i særlig grad synes at fremme de respektive mål, de havde til hensigt at påvirke. Samtidig skaber de komplicerede modeller både forståelsesmæssige problemer for andre aktører samt store administrative byrder for såvel AF som andre aktører. Endvidere tegner erfaringsopsamlingen et billede af, at de komplicerede modeller risikerer at medføre højere priser. På den baggrund synes der at være stærke argumenter for at reducere modellernes kompleksitet.

Fordelen ved at operere med enkle modeller er således, at de i) er meget lettere at administrere, ii) gør det mindre risikofyldt for andre aktører, iii) giver færre konflikter og iv) ikke i særlig grad reducerer anden aktørs incitament til at arbejde hen imod AF's eller kommunens mål, bl.a. fordi økonomien, som nævnt, kun udgør ét incitament blandt flere.

### **Anbefaling # 3**

*Rambøll Management anbefaler, at man i forbindelse med fremtidige udbud overvejer at supplere de økonomiske incitamenter, fx ved at indoperere klausuler om udelukkelse.*

Erfaringsopsamlingen tegner et billede af, at det har stor betydning for anden aktør at være en attraktiv samarbejdspartner med udsigt også til at få nye aftaler. Vi anbefaler, at regionerne indarbejder dette incitament i udbudsmaterialet ved fx at angive, at man forbeholder sig retten til ikke at tegne yderligere delaftaler med et vist antal aktører, som fx efter et år er mindst omkostningseffektive (målt som effekt over aktørens pris) og ved evt. at lade tidligere effekter for lignende forløb eller målgrupper indgå blandt tildelingskriterierne.

Anbefalinger til *Arbejdsmarkedsstyrelsen samt AF-regionerne og kommunerne:*

### **Anbefaling # 4**

*Rambøll Management anbefaler, at regionerne og kommunerne i højere grad sætter andelen af den resultatafhængige betaling i forhold til den specifikke opgave, der varetages af anden aktør. I praksis forestiller vi os, at elementer som målgruppe og aktørens påvirkningsmulighed (målt ved forløbenes intensitet) bør indgå som elementer i fastlæggelsen af resultataflønningens andel.*

Erfaringsopsamlingen har vist, at der ikke kan spores nogen stærk sammenhæng mellem den udbudte opgave og resultataflønningens andel. Under halvdelen af regionerne inddrager eksplicit målgruppernes afstand til arbejdsmarkedet i beslutningen om resultataflønningens andel, og det er ikke muligt at spore en tendens til, at aktører, som varetager forløb med en mere omfattende indsats i forhold til en bestemt målgruppe, modtager højere resultataflønning end aktører med sparsom kontakt.

Det synes u hensigtsmæssigt, hvis bonussen ikke står mål med den indsats, anden aktør faktisk har leveret. Vi foreslår derfor, at styrelsen som minimum formidler nogle forventninger til regionerne om, at man i højere grad tilpasser resultataflønningen den konkrete opgave. Dette vil også bidrage til i højere grad at harmonisere resultataflønningens andel på tværs af regionerne og øge gennemsigtigheden.

*Anbefaling til Arbejdsmarkedsstyrelsen:*

### **Anbefaling # 5**

*Som et alternativ til anbefaling 2 anbefaler Rambøll Management, at Styrelsen overvejer at udvikle 3-4 betalingsmodeller med få parametre, som regionerne bør anvende i forbindelse med fremtidige udbud.*

Anbefalingen skal ses i lyset af, at der i øjeblikket anvendes en meget stor og forskelligartet vifte af betalingsmodeller i regionerne, som efter evaluators vurdering ikke fuldt ud kan godtgøres under henvisning til forløbenes forskellighed. Samtidig gør de forskellige betalingsmodeller markedet mindre overskueligt for anden aktør. Desuden anvendes der mange ressourcer på at administrere modellerne fra både anden aktør og AF og kommunernes side.

En reduktion af antallet af betalingsmodeller vil for det første bidrage til at reducere kompleksiteten på tværs af regionerne. Markedet vil blive mere overskueligt for anden aktør, fordi kriterierne for, hvad og hvornår bonus udløses, vil være de samme på tværs af regionerne. For det andet vil en reduktion af modeller muliggøre en skræddersyet it-understøttelse af modellerne fra centralt hold. Dette betyder, at andre aktørers samt kommunernes og regionernes administrationsomkostninger sandsynligvis vil kunne reduceres betragteligt.

## 5. Samarbejdet mellem AF/kommunerne og andre aktører

Dette kapitel analyserer samarbejdet mellem AF/kommunerne og andre aktører, set såvel fra AF/kommunernes, de andre aktørers som de ledige borgeres perspektiv.

Kapitlet indledes med en kort beskrivelse af de overordnede intentioner i *Flere i Arbejde* i relation til samarbejdsrelationen mellem AF/kommunerne og andre aktører, hvorefter kapitlets nøglespørgsmål og struktur beskrives.

### 5.1 Indledning

Ifølge *Flere i Arbejde* skal ressourcerne i den aktive beskæftigelsesindsats anvendes til at få de ledige i job. Koordineringen og informationsflowet mellem myndighed og anden aktør skal være så enkelt som muligt uden unødigt bureaukrati og komplicerede forretningsgange, som lægger beslag på ressourcer som kunne være anvendt på beskæftigelsesindsatsen.

Endvidere er det intentionen, at der bør være en entydig rollefordeling mellem myndighed og anden aktør, som er gennemskuelig og logisk for den ledige. Den ledige må ikke efterlades med et indtryk af at blive "kastet rundt" mellem forskellige instanser. Fordelingen af roller mellem myndighed og anden aktør skal give mening for den ledige, så der undgås signalforvirring, unødigt irritation etc. Som udgangspunkt kræver dette et gennemskueligt samspil mellem AF/kommunen og anden aktør omkring myndighedsudøvelse. Den ledige skal have en klar fornemmelse af hvem som udfører hvad, og hvem den ledige skal henvende sig til i hvilke situationer.

Vi analyserer i dette kapitel, hvorledes disse overordnede intentioner føres ud i livet i de forskellige AF-regioner/kommuner.

#### 5.1.1 Nøglespørgsmål

Nedenfor er kort skitseret de nøglespørgsmål, der søges besvaret i dette kapitel.

*Hvordan er visitationen tilrettelagt?*

- Hvordan organiseres visitationen hos AF/kommunen, og hvad er erfaringerne med de forskellige modeller?
- Hvad er erfaringerne med, at deltagerne får mulighed for at vælge mellem flere forskellige aktører?

*Hvordan er samarbejdet organiseret?*

- Hvilke samarbejdsmodeller er etableret mellem AF/kommunen og andre aktører, herunder hvilke typer af samspil om myndighedsudøvelsen finder sted?

*Hvordan er samarbejdet udmøntet i praksis?*

- Hvordan organiseres informationsudvekslingen mellem AF/kommunen og andre aktører hensigtsmæssigt?
- Hvilke eksempler er der på god praksis mht. andre aktørers udarbejdelse af jobplaner?
- Hvilke eksempler er der på god praksis mht. koordinering og administration af virksomhedskontakten?

### 5.1.2 *Kapitlets struktur*

Kapitlet er opdelt i tre hovedafsnit.

I *første* afsnit beskriver vi, hvorledes visitationen, dvs. overdragelsen af de ledige borgere fra AF/kommunen til anden aktør finder sted.

I *andet* afsnit sætter vi fokus på samarbejdets overordnede organisering, mens vi i *tredje* afsnit mere detaljeret beskriver samarbejdets praktiske udmøntning, herunder informationsudvekslingen mellem AF/kommunen og anden aktør, det administrative samarbejde samt arbejdsdelingen og snitfladerne mellem de to parter.

Kapitlet afsluttes med en opsummerende delkonklusion og de anbefalinger, som kan udledes af analysen i kapitlet.

## 5.2 **Visitation – overdragelse fra AF/kommunen til anden aktør**

I dette afsnit beskrives selve visitationsprocessen, borgernes og aktørernes tilfredshed hermed, muligheden for tilbagevisitering af borgere samt borgernes mulighed for at vælge frit mellem lige effektive aktører.

### 5.2.1 *Visitationsprocessen*

Visitationen af deltagerne til kontaktforløb hos anden aktør rummer flere elementer. *For det første* skal AF/kommunen udsøge de deltagere, der skal i forløb hos anden aktør, *for det andet* skal den ledige informeres om udlægningen til anden aktør og *for det tredje* skal det afgøres, hvilken aktør den ledige skal i forløb hos.

Modellen for, hvordan man tilrettelægger denne visitationsproces er i høj grad afhængig af selve udbuddets udformning. Udbuddets målgruppeinddeling og udlægningstidspunkt har stor betydning for, hvordan deltagerne kan udsøges, og hvordan og hvornår det er mest hensigtsmæssigt at informere den ledige. Qua store forskelle i udbuddenes udformning, er der således også forskelle i måden, hvorpå visitationsprocessen er tilrettelagt.

Flere regioner har oplevet problemer med manglende overensstemmelse mellem den valgte målgruppeinddeling og den måde, hvorpå man ønskede at udsøge de deltagere, der skulle henvises til anden aktør. Problemerne opstår, når de kriterier, som målgrupperne er inddelt efter, ikke er oplysninger, som er tilgængelige for myndigheden. Tre af regionerne beretter således om, at de faktisk ikke har været i stand til at udtrække lister over flere af de målgrupper, som de har valgt at lægge ud til anden aktør. Det har typisk været målgrupper, som var inddelt efter branchetilhørsforhold, uddannelsesniveau eller etnicitet.

Andre regioner har opstillet en målgruppeopdeling, som gør det umiddelbart muligt at udtrække lister over de relevante ledige direkte fra Amanda-systemet. Det drejer sig for eksempel om målgrupper, som er defineret ud fra fx ledighedsanciennitet og alder. Der er også enkelte regioner, som inden for bestemte grupper udtrækker deltagerne tilfældigt på cpr-numre for efterfølgende at kunne foretage en sammenligning mellem deres egen og aktørernes indsats.

Enkelte (to) regioner/kommuner har valgt at foretage visitationen i fællesskab med aktøren for at sikre, at aktøren ikke modtager ledige, som er uegnede til at deltage i det pågældende forløb. Hvor én region har gode erfaringer med dette og mener at være i stand til at undgå, at aktøren håndplukker de deltagere, som er nemmest at 'afsætte', vil en af kommunerne stramme op på denne praksis.

En del af de regioner/kommuner, som opererer med målgrupper, der er nemme at udtrække, vælger at informere deltagerne om udlægningen til anden aktør pr. brev. Andre vælger at informere deltagerne personligt ved den første kontaktsamtale eller ved et fælles informationsmøde, som det fremgår af tabellen nedenfor.

**Tabel 5.1: Hvordan fik du første gang besked om, at du skulle starte hos anden aktør? (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**

Hvordan fik du første gang besked om, at du skulle starte hos anden aktør?		
	Antal	Procent
Jeg fik brev fra arbejdsformidlingen	594	46,1%
Jeg blev inf. ved 1. kontaktsamtale hos AF	77	6,0%
Jeg blev inf. ved et infomøde hos AF	92	7,2%
Jeg blev inf. ved et infomøde, hvor både AF og aktøren var til stede	28	2,2%
Jeg fik brev fra anden aktør	377	29,2%
Andet	75	5,8%
Ved ikke	46	3,6%
Total	1289	100%

Som det fremgår af tabellen ovenfor oplyser hovedparten – 75 % – af deltagerne, at de blev oplyst pr. brev om deres udlægning til anden aktør. Knap halvdelen af deltagerne har modtaget brev fra AF, men en del har også fået direkte besked fra aktøren. Kun knap én ud af seks er blevet informeret personligt, dvs. ved en samtale eller et møde hos arbejdsformidlingen

Ifølge flere af regionerne/kommunerne foregår den første information altid ved et personligt møde. Seks AF-regioner angiver, at deltagerne informeres om visitationen til anden aktør ved den første kontaktsamtale (eller ved et kollektivt intramøde med efterfølgende individuelt aktørvalg). Tre af regionerne angiver, at de har haft til hensigt at foretage visitationen ved en samtale, men at de af tids- og ressourcemæssige årsager har været nødt til at orientere en del pr. brev. De resterende fem regioner informerer de ledige pr. brev.

En del af deltagerne i de regioner, som angiver at informere ved samtale, oplyser at de er blevet informeret første gang pr. brev. Dette kan muligvis skyldes, at det efterhånden er længe siden og derfor svært for de ledige borgere at huske, om de modtog et brev før eller efter samtalen. Det er således også sandsynligt, at der er færre end de angivne 75 %, som er blevet informeret første gang pr. brev.

### 5.2.2 Tilfredshed med visitationsprocessen

Overordnet set er forholdsvis mange af deltagerne tilfredse med den information, de har modtaget fra AF og/eller anden aktør.

Knap 60 % af deltagerne hos andre aktører angiver, at de er tilfredse med den information, de fik inden forløbet start. Dog mener cirka en ud af seks, at informationen var mangelfuld, og en tilsvarende andel finder informationen forvirrende. Kun enkelte mener, at informationen har været ubehageligt formuleret eller været udsendt med for kort varsel.

Deltagernes tilfredshed med informationen forud for forløbet ser ikke ud til at variere nævneværdigt fra region til region. Det er heller ikke muligt at spore nogen tendens til at deltagerne er mere tilfredse, hvis de er blevet informeret personligt om udlægningen til anden aktør, så formen lader altså ikke til at have en afgørende betydning for til-

fredsheden. Som vi skal se nedenfor, finder mange af de ledige det imidlertid vigtigt at få muligheden for at vælge mellem flere forskellige aktører.

Generelt er også aktørerne forholdsvist tilfredse med visitationsprocessen. Knap tre fjerdedele af de andre aktører er tilfredse i nogen eller høj grad. Her er det dog værd at bemærke, at kun en fjerdel af alle aktørerne er helt tilfredse med visitationsprocessen, hvilket indikerer, at visitationsprocessen fortsat ikke fungerer helt optimalt.

At ikke alle aktører er helt tilfredse, kan muligvis hænge sammen med, at en del af aktørerne mener, at de visiterede deltagere ikke altid svarer til de målgrupper, som er blevet aftalt med AF/kommunen. Cirka halvdelen af aktørerne angiver således, at de visiterede ledige kun i nogen grad har svaret til det aftalte. Og knap hver tiende aktør mener, at de visiterede kun i mindre grad eller slet ikke har været i overensstemmelse med det aftalte.

Hovedparten af regionerne/kommunerne angiver, at de vil anvende den samme visitationsmodel fremover. Enkelte er dog i tvivl om, hvordan man bedst tilrettelægger visitationen.

Som nævnt tidligere må visitationsmodellen også være tæt bundet op på udbuddets udformning. Fx giver det dårlig mening at informere den ledige ved en samtale, hvis det er meningen at anden aktør skal have ansvaret for de ledige fra deres første ledighedsdag. Dette er således baggrunden for, at fx AF Vestsjælland har valgt at de ledige skal informeres pr. brev. Man mener her, at det blot ville skabe unødigt forvirring, hvis den ledige pludselig skulle møde op to forskellige steder, når AF alligevel ikke skal spille nogen rolle i den første del af ledighedsperioden.

Omvendt vil det være tilsvarende forvirrende for den ledige kun at blive informeret om udlægningen pr. brev, hvis den ledige allerede har været i forløb hos AF/kommunen og altså lægges ud senere i sit forløb. Dette er overvejelser, som regionerne/kommunerne må inddrage i deres fremtidige planlægning af visitationsprocessen.

Generelt må det dog nok konkluderes, at information af de ledige ved en personlig samtale ofte er uforholdsmæssigt ressourcekrævende. Flere regioner har da også taget konsekvensen af dette og anvender allerede i dag eller vil fremover i højere grad anvende skriftlig information. Det sker også ud fra en vurdering af, at anvendelsen af andre aktører efterhånden er almindelig kendt, hvorfor risikoen for at skabe forvirring hos de ledige borgere ikke er så markant længere. Der er dog også regioner eller arbejdsmarkedsråd, der ønsker at bevæge sig i den modsatte retning. Fx tilstræbes det i AF Stor København i højere grad at gennemføre visitationen via personlige samtaler. Typisk argumenterer de regioner, der visiterer pr. samtale herfor ved at påpege, at de ser vejledningen af den enkelte ledige borger i valget af anden aktør som en kerneopgave for AF.

### 5.2.3 Tilbagevisitering

Ifølge regionerne/kommunerne er der forskellig praksis, hvad angår anden aktørs mulighed for at sende deltagere tilbage til AF/kommunen.

Fem regioner angiver således, at anden aktør ikke har mulighed for at tilbagevisitere ledige. Ser man på aktørernes besvarelse angående muligheden for at tilbagevisitere i disse regioner fremgår det imidlertid, at der ikke er tale om en entydig afvisning af muligheden. Aktørerne ser ikke ud til at opleve, at mulighederne for at tilbagevisitere er nævneværdigt anderledes i disse fire regioner end i de øvrige.

Snarere er der nok tale om, at regionerne/kommunerne ikke vil give aktørerne det indtryk, at de kan tilbagevisitere de ledige, som er 'besværlige' at hjælpe i beskæftigelse. Hovedparten af regionerne/kommunerne har således en klar politik om, at deltagere

kun kan tilbagevises, hvis der er gode begrundelser for det hensigtsmæssige heri, fx at deltageren er usamarbejdsvillig, syg, tilhører en forkert målgruppe, taler for dårligt dansk osv.

I nogle regioner/kommuner er der en aftale med aktøren om, at deltagere skal tilbagevisiteres, hvis der er behov for en intensiv eller tidlig indsats.

#### 5.2.4 Håndtering af lediges mulighed for at vælge mellem flere lige effektive aktører

Ifølge *Flere i arbejde* skal den ledige borger – når flere aktører med samme effektivitet kan forventes at bringe borgeren i arbejde – selv have en vis mulighed for at vælge. Samtidig skal det sikres, at valgmuligheden bliver fremlagt på klar og tydelig vis. Surveyen blandt deltagerne hos andre aktører viser, at der stadig er noget tilbage at ønske på det punkt:

**Tabel 5.2: Fik du mulighed for at vælge mellem forskellige aktører, da du fik at vide, at du skulle i forløb hos anden aktør? (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**

	Antal	Procent
Ja, valg mellem fl. for. aktører og mulighed for at vælge AF	99	7,7%
Ja, valg mellem fl. for. aktører, men kunne ikke vælge AF	137	10,6%
Ja, henvist til én aktør, kunne skifte, hvis jeg ønskede det	112	8,7%
Nej	867	67,3%
Ved ikke	74	5,7%
Total	1289	100%

Det fremgår af tabellen ovenfor, at kun godt en fjerdedel af deltagerne har oplevet, at de havde mulighed for selv at vælge aktør. Som det ses forefindes valgmuligheden i tre forskellige varianter, som er nogenlunde ligeligt repræsenteret blandt deltagerne:

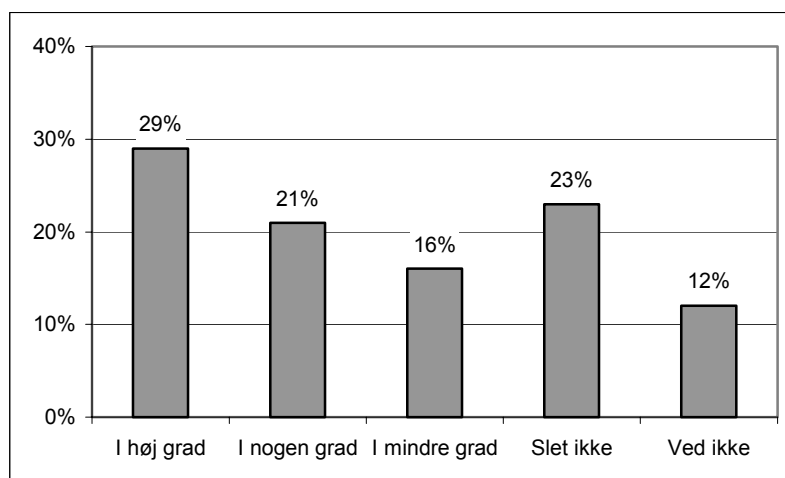
1. I den første variant får den ledige et decideret valg mellem to eller flere aktører og har også muligheden for at vælge at komme i forløb hos AF.
2. I den anden version har den ledige ligeledes et decideret valg, men forløb hos AF indgår ikke som en valgmulighed.
3. I det sidste tilfælde er tale om, at den ledige tildeles en bestemt aktør, men får ret til at vælge en anden, hvis det ønskes.

Ifølge surveyen blandt deltagerne er der store regionale forskelle på, hvor udbredt muligheden for at vælge aktør er. I tre af regionerne har mere end halvdelen af de ledige fået en valgmulighed, mens andelen i de øvrige regioner er betydeligt færre.

Muligheden for at vælge mellem flere aktører er noget, som de fleste af deltagerne anser for at være vigtigt, jf. figuren nedenfor.



**Figur 5.1: I hvilken grad er det vigtigt for dig at kunne vælge mellem flere forskellige aktører? (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**



Som det ses af figuren, er der knap en fjerdedel af de ledige, som ikke har noget ønske om selv at få lov at vælge, hvilken aktør de skal i forløb hos. Derimod angiver halvdelen af de ledige, at det i nogen eller høj grad er vigtigt for dem at have valgmuligheden. Især de ledige, som har en lang videregående uddannelse, lægger vægt på valgfriheden. Her angiver 62 %, at det i nogen eller høj grad er vigtigt for dem at kunne vælge selv. Blandt de ledige over 55 år er valget mindre vigtigt.

Det er i øvrigt interessant at bemærke, at de ledige, som har kunnet vælge mellem flere aktører, er mere tilbøjelige til at tillægge det frie valg stor betydning. Således angiver 50 % af disse, at det i høj grad er vigtigt for dem at kunne vælge, mens kun halvt så mange af de, som ikke har haft et valg, svarer sådan. At have det frie valg opleves altså som noget positivt fra de lediges side – især når de har prøvet det.

Knap hver tredje deltager ville gerne have haft muligheden for at vælge at komme i forløb hos AF i stedet for hos anden aktør, mens knap halvdelen ikke er interesseret i at have den mulighed.

Når størstedelen af de ledige angiver, at de ikke har haft mulighed for at vælge mellem flere aktører, skyldes det blandt andet, at der har været en temmelig lang opstartsfasen mht. det frie valg i flere regioner. En del regioner har valgt at prioritere at få samarbejdet med andre aktører op at køre – og har derfor ikke indført valgfrihed fra start af. Samtidig er det ikke en uvæsentlig årsag, at regionerne ikke fra start har haft mulighed for at vurdere, hvorvidt der er tale om *lige effektive aktører*, idet de alene havde aktørernes tilbud at vurdere dette ud fra. Som caseboksen nedenfor illustrerer, finder nogle af regionerne det desuden vanskeligt at skulle vejlede den ledige i valget mellem de forskellige aktører:

#### **Caseboks 5.1: Manglende forudsætninger for at vejlede den ledige i aktørvalget**

Hos AF oplever medarbejderne, at det er svært at give de ledige kvalificerede råd om, hvilken aktør de skal vælge, fordi AF reelt ikke har det store kendskab til det præcise indhold i forløbet hos aktøren. Tilsvarende oplever aktøren, at de er prisgivet AF-vejlederen, og at den lediges valg kan ende med at være dikteret af vejlederens personlige kendskab til og præferencer for aktørerne.

Eksempel fra casen i AF-Sønderjylland

I en region har det regionale arbejdsmarkedsråd haft et ønske om at kunne sammenligne indsatsen hos AF og anden aktør og valgte derfor at fordele de ledige ved tilfældig udtrækning. Dog har man nu åbnet mere op for det frie valg. I det hele taget bliver valgfriheden mere og mere udbredt i flertallet af de regioner, som ikke har opereret med valgfrihed fra udlægningens start. Blandt de udvalgte kommuner er der endnu kun en enkelt, som tilbyder de ledige at vælge mellem mere aktører, og her er der også tale om en begrænset frihed, da kommunen anbefaler den ledige en bestemt aktør.

Mange af regionerne oplever imidlertid det, som AF Fyn beskriver som 'et dilemma mellem mulighed for valg og seriøs visitation'. Nogle aktører er mere velegnede til bestemte grupper af ledige end andre, og derfor er kravet om valgfrihed til tider uhensigtsmæssigt. Nogle regioner har desuden kun aftale med en aktør for hver målgruppe, hvilket udelukker valgfriheden. Flere regioner har søgt at løse det sidstnævnte problem ved at have aftaler med mindst to aktører, som kan varetage alle målgrupper.

I større regioner som AF Storkøbenhavn, har det været muligt at kombinere målgruppespecialiseringen med muligheden for valgfrihed. Her får de ledige valget mellem to til tre af de aktører, som er udvalgt som de mest velegnede til de pågældende målgrupper. Dog er der stadig tale om, at denne region – som flere andre – forvælger en aktør for den ledige, som derefter kan ønske at skifte aktør.

Det kan diskuteres, i hvilken grad denne form for valgfrihed – hvor den ledige skal gøre en aktiv indsats for at få en anden aktør end den forvalgte – lever op til intentionerne i *Flere i arbejde*. Den generelle tendens er, at det kun er en mindre del, som vælger at skifte aktør i de regioner, hvor denne fritvalgsmodel anvendes. Dette kunne måske antyde, at nogle af de ledige aldrig bliver opmærksomme på deres valgmulighed, hvilket også er en pointe, som fremhæves i fokusgruppeinterviewene med a-kasserne. Det betyder også, at den reelle andel af deltagere, som har haft et valg, kan være større end de knap 30 %, som er angivet ovenfor.

### 5.3 Den overordnede organisering af samarbejdet

Dette afsnit beskriver den overordnede organisering af samarbejdet med afsæt i de forskellige samarbejdsmodeller, der er etableret mellem AF/kommunen og andre aktører.

Samarbejdsmodellerne beskrives på følgende dimensioner:

- Den interne organisering, dvs. hvorledes AF/kommunerne internt har valgt at organisere sig
- Den eksterne organisering, dvs. hvorledes samarbejder de forskellige niveauer i den interne organisering med de forskellige niveauer hos anden aktør
- Samarbejdsmodellens karakter, dvs. hvorvidt samarbejdet har karakter af et partnerskab – eller i højere grad er struktureret ud fra et princip om en klar og veldefineret arbejdsdeling mellem hhv. bestiller og udfører
- Monitorering (overvågning) af anden aktør.

#### 5.3.1 Den interne organisering

Regionerne/kommunerne har overordnet set valgt én af to organisationsformer:

En organisationsform, hvor de lokale AF-kontorer varetager den daglige kontakt til de andre aktører, mens afregning, aftaleindgåelse mv. varetages regionalt/centralt. Denne organisationsform kan benævnes *den lokale organisering*. På de lokale AF-kontorer er der typisk udpeget tovholdere/kontaktpersoner for en eller flere andre aktører. Disse er hovedsageligt AF-konsulenter/sagsbehandlere, som tidligere har varetaget eller sideløbende med denne kontakt fortsat varetager opgaver af samme karakter som de opgaver, der løftes af anden aktør. I en enkelt region er der dog tale om administrativt per-

sonale, fordi arbejdsopgaverne i denne region primært har administrativ karakter, idet de er centreret omkring visitation.

Alternativet er en organisationsform, hvor en regional enhed varetager al kontakt til de andre aktører. Det gælder såvel de overordnede administrative opgaver i form af afregning, aftaleindgåelse mv. som det praktiske samarbejde i dagligdagen omkring visitation, udveksling af informationer, jobplaner, afklaring af aktørernes evt. spørgsmål mv. Denne organisationsform benævnes *den regionale organisering*. De regionale enheder er typisk bemandet med såvel akademiske medarbejdere som AF-konsulenter/sagsbehandlere.

Der opleves at være både styrker og svagheder ved begge organisationsformer. De primære styrker ved den lokale organisering er for det første, at kontakten til anden aktør bredes ud lokalt, hvilket kan bidrage til at afdramatisere inddragelsen af andre aktører internt i AF/kommunerne, særligt i en overgangsfase, hvor der er tale om en ny udvikling, som medarbejdere og ledelse skal omstille sig til. For det andet opleves det også af nogle som en fordel, at de medarbejdere, der forestår kontakten til anden aktør i dagligdagen har et kendskab til det lokalområde, som anden aktør agerer i.

Samtidig opleves der dog også at være nogle svagheder ved den lokale organisering. For det første kan det være vanskeligt ledelsesmæssigt at sikre en ensartet behandling af og kontakt til anden aktør. Der udvikles hurtigt lokalt egne arbejds- og samarbejdsformer på de enkelte kontorer. Således gælder fx i en region, at arbejdsdelingen i forbindelse med jobplanudarbejdelse varierer på tværs af kontorer. Hvor anden aktør tilknyttet det ene kontor selv har til opgave at fremskaffe de konkrete løntilskudsjob, varetages denne opgave på et andet kontor af AF-konsulenterne.

For det andet er det oplevelsen, at det ofte er en ressourcetung organisationsform, dels fordi opgaverne er fordelt på mange medarbejdere, og dels fordi der er en tendens til, at nogle af de lokale tovholdere/kontaktpersoner udvikler en tæt relation til 'deres' anden aktør og anvender uforholdsmæssigt mange ressourcer på samarbejdet. I den sammenhæng skal tilføjes, at det i flere regioner er oplevelsen, at anden aktørs ønske om at kunne trække på AF-medarbejdere er uendeligt, hvorfor ledelsesmæssig styring heraf er nødvendig, hvis det interne ressourceforbrug ikke skal eksplodere.

For det tredje er det i nogle regioner vurderingen, at spredning af arbejdsopgaverne på relativt mange og geografiske spredte personer er en hindring for en fokuseret og effektiv styring af anden aktør. Således argumenteres der eksempelvis for, at opgavevaretagelsen bliver mindre fokuseret og specialiseret samt at den interne arbejdsdeling og informationsstrømmene kompliceres af et stort antal involverede personer.

### **Caseboks 5.2: Den regionale organisering**

Hos AF-Sønderjylland er al kontakt til de andre aktører samlet i en regional enhed, hvilket regionen finder hensigtsmæssigt, fordi det sikrer overblik og effektiv informationsudveksling.

Den regionale enhed omfatter 'planlæggerne' som står for at indkalde de ledige, henvise dem til de rigtige aktører og sørge for at alting sker rettidigt. Derudover omfatter den 'aktiveringsgruppen', som varetager jobplaner og aktivering for alle regionens ledige. Det er aktiveringsgruppen, som besvarer spørgsmål og står for det daglige kontakt med aktørerne.

Man har i den regionale enhed valgt at etablere en fælles mailboks, som aktørerne kan henvende sig til. Det har ifølge AF været en god måde at sikre hurtige besvarelser og en velfungerende videndeling internt hos AF.

Eksempel fra casen i AF-Sønderjylland

*Styrkerne og svaghederne* ved den *regionale* organisationsform modsvarer i store træk styrker og svagheder ved den lokale organisationsform. Styrker ved sidstnævnte er således med omvendt fortegn svagheder ved den førstnævnte – og tilsvarende for svaghederne.

Blandt regionerne/kommunerne var den lokale organisationsform i udgangssituationen den hyppigst valgte, om end der er en udvikling i retning af, at flere af de regioner, der lagde ud med en lokal organisationsform har eller planlægger at regionalisere deres interne organisering. Det gælder fx for AF Frederiksborg, AF Ribe, AF Århus, AF Ringkøbing og AF Roskilde.

Der synes ikke at være en markant sammenhæng mellem organisationsform og anden aktørs tilfredshed med samarbejdsrelationen. Dog er det værd at understrege, at flere andre aktører oplever det som meget givtigt for samarbejdet, at de har en fast kontaktperson. Det være sig dog uafhængigt af, om der er tale om en lokal eller regional organisationsform.

### 5.3.2 *Den eksterne organisering*

Den eksterne organisering beskriver samarbejdsrelationerne mellem AF/kommunerne og anden aktør på forskellige niveauer i de to organisationer.

Her tegner der sig et billede af én hyppigt anvendt organisationsform, som kan betegnes som en *niveauopdelt organisering*.

Ud over dag-til-dag-samarbejdet, som oftest foregår mellem medarbejdere hos AF/kommunerne og medarbejdere hos anden aktør, er der typisk etableret mere formelle samarbejdsfora i form af to faste møder på hhv. ledelses- og medarbejderniveau:

- *Møder på ledelsesniveau*: Der gennemføres typisk kollektive møder mellem ledelsesrepræsentanter for regionerne/kommunerne og ledelsesrepræsentanter for anden aktør en gang i måneden eller kvartalet. På disse møder er det typisk de overordnede spørgsmål, der drøftes, om end møderne også i et vist omfang anvendes til at formidle diverse relevante informationer fra AF/kommunerne til anden aktør. I udviklingsfasen, som det første halve til hele år med rette kan betegnes, har der endvidere været indkaldt til ekstramøder i særlige situationer, fx i tilfælde af u hensigtsmæssig anvendelse af bestemte redskaber, utilstrækkelige eller utilfredsstillende jobplaner mv.
- *Møder på medarbejderniveau*<sup>53</sup>: Der gennemføres typisk månedlige eller kvartalsvise møder mellem medarbejderrepræsentanter hos AF/kommunerne (typisk tovholdere/kontaktpersoner og lokale AF-chefer) og medarbejdere hos anden aktør. Det er forskelligt, om disse møder er kollektive, dvs. for alle aktører, eller individuelle. Typisk sker der også på disse møder en vis formidling af diverse relevante informationer fra AF/kommunerne til anden aktør, ligesom en række faglige og praktiske spørgsmål drøftes på disse møder.

Det er dog ikke i alle regioner/kommuner, at begge samarbejdsfora eksisterer. I nogle regioner/kommuner afholdes således ikke faste møder på medarbejderniveau, men snarere ad hoc møder i tilfælde af problemer.

En central erkendelse i forhold til den eksterne organisering er, at det i en vis udstrækning er nødvendigt at formidle informationer til anden aktør på begge niveauer, såvel ledelses- som medarbejderniveauet. Det er således vurderingen, at informationerne ikke i tilstrækkelig grad siver ned i anden aktørs organisation, på trods af formidling til

---

<sup>53</sup> I nogle regioner deltager de lokale AF-chefer i disse møder frem for i møderne på ledelsesniveau, hvor det i stedet er det øverste ledelsesniveau, fx arbejdsmarkedschefen i regionen, der deltager.

ledelsen hos anden aktør. Nogle andre aktører er i stand til at sikre formidling af information til de relevante medarbejdere, men det er overvejende billedet, at det er en udfordring for regionerne/kommunerne at få informationerne ud i yderste led. Af den grund vurderes det i flere regioner at være væsentligt at fastholde begge mødefora, såvel møderne på ledelses- som møderne på medarbejderniveau. I nogle regioner påpeges det dog, at andre aktører fremover bør være i stand til at informere egne medarbejdere, hvorfor det tilkendegives, at faste møder i fremtiden alene vil blive holdt på ledelsesniveau.

En anden erkendelse, som er gjort i forhold til sådanne samarbejdsfora er, at det kan være vanskelig at etablere en åben dialog med anden aktør, når der er tale om kollektive møder. Flere regioner oplever således, at anden aktør på kollektive møder er meget tilbageholdende, mens der er en helt anden dialog og åbenhed på de individuelle møder.

En region har også forsøgt sig med oprettelse af en såkaldt hotline, hvor de andre aktører kunne henvende sig skriftligt til AF med generelle spørgsmål mv. Hotlinen vurderes dog hverken af AF eller andre aktører at være en succes. AF peger på, at de kun har modtaget ganske få spørgsmål ad denne kanal, hvilket de begrundes med, at det er lettere og hurtigere for anden aktør at gribe telefonen og kontakte en AF-tovholder. Det bekræftes af de andre aktører, der peger på, at responstiden er for lang.

### 5.3.3 Samarbejdsmodellens karakter

Samarbejdsmodellens karakter, dvs. hvorvidt samarbejdet har karakter af et partnerskab – eller i højere grad er struktureret ud fra et princip om en klar og veldefineret arbejdsdeling mellem hhv. bestiller og udfører – varierer på tværs af regioner/kommuner.

Nogle regioner/kommuner tilkendegiver, at de i høj grad ser samarbejdsrelationen – særligt i udviklings- eller overgangsfasen – som et partnerskab mellem to indbyrdes afhængige partnere. AF er som overordnet ansvarlig for indsatsen afhængig af, at anden aktør løser opgaven med høj kvalitet, og anden aktør er afhængig af at kunne trække på den kompetence, som er i AF-systemet for at kunne levere denne kvalitet. Af den grund har de bestræbt sig på at understøtte opgaveløsningen hos anden aktør i det omfang, som det har været muligt. Det har været oplevelsen hos flere regioner/kommuner, at det har været nødvendigt at understøtte anden aktørs opgaveløsning i meget stort omfang i udviklings- eller overgangsfasen. Vurderingen er således i flere regioner/kommuner, at anden aktør ikke i udgangssituationen var klædt på til selvstændigt at varetage opgaven, hvorfor regionen/kommunen i høj grad har måttet understøtte indsatsen.

I andre regioner/kommuner er samarbejdet mere baseret på en bestiller- og udførerrelation. Her fremhæves det, at AF/kommunen nu har udlagt opgaven, hvorfor anden aktør også må løfte den udlagte opgave i overensstemmelse med den skitserede arbejdsdeling uden at belaste AF-systemet.

Det skal dog understreges, at dette billede ikke er sort-hvidt. Hovedparten af regionerne placerer sig således i en mellemlig position, hvor de i vid udstrækning har bistået anden aktør i udviklings- eller overgangsfasen, dog med en forventning om, at dette partnerskab over tid udvikler sig til en bestiller- og udførerrelation. Således er flere regioner inde i en proces, hvor de forsøger at trække sig lidt fra partnerskabsrelationen og det tætte samarbejde, jf. caseboksen nedenfor.

### Caseboks 5.3: Udvikling mod mere selvstændig opgavevaretagelse

Samarbejdet mellem kommunen og anden aktør er organiseret således, at hver aktør har én sagsbehandler som kontaktperson, hvilket er med til at sikre en god gensidig forståelse for hinanden. I startfasen var der en stor mødehyppighed og telefonisk kontakt mellem kontaktperson og sagsbehandler, men denne er nu trappet ned til omkring én gang om måneden samtidig med løbende telefonafklaring.

Selvom der i starten var meget hyppig kontakt, hvilket af kommunen oplevedes som ressourcekrævende, er det nu kommunens opfattelse, at den løbende kontakt har fundet et passende leje, og at informationsudvekslingen foregår hensigtsmæssigt og uproblematisk.

Eksempel fra casen i Silkeborg Kommune

At aktørerne fremover vil kunne arbejde mere selvstændigt vurderes af disse regioner at være et realistisk scenario set i lyset af, at anden aktør oparbejder erfaring med løsning af opgaven, men samtidig påpeges det, at i takt med 'oplæringen' af anden aktør, opstår der en ny form for afhængighed. Flere regioner/kommuner vurderer således, at der vil være store omkostninger forbundet med udskiftning af anden aktør, hvilket kan få betydning for samarbejdsrelationen fremadrettet.

På medarbejderniveau har samarbejdsmodellens karakter i et vist omfang vist sig at være en dimension, der har *partnerskab* i den ene ende og *konkurrencesituation* i den anden. På ledelsesniveau er det snarere partnerskab end konkurrence, der er udmeldingen. Forskellen på tværs af regioner består primært i, at ledelserne har haft varierende succes med at implementere en sådan partnerskabsmodel fra top til bund i organisationen. Dette vidner både de regionale evalueringer<sup>54</sup> og kommentarerne i den gennemførte survey blandt andre aktører om. Nogle regioner/kommuner roses for deres samarbejdsform, hvilket caseboksen nedenfor giver et eksempel på:

### Caseboks 5.4: Partnerskabsmodellen

Partnerskabstanken spiller en stor og positiv rolle i samarbejdet mellem AF-Vestsjælland og casens aktør. I udgangspunktet signalerede det i følge aktøren gode intentioner, at AF havde valgt at lægge hele 70 % af de ledige ud til anden aktør. Medarbejdernes positive indstilling til inddragelsen af andre aktører er blandt andet en konsekvens af, at medarbejderne i vid udstrækning har været involveret i udviklingen af udbuddet. Samarbejdet har således udviklet sig i en meget positiv og konstruktiv retning, hvor gensidig udvikling, læring og tilpasning står i centrum. Aktøren omtaler samarbejdet som "så rosenrødt at det næsten er pinligt."

Eksempel fra casen i AF-Vestsjælland

I andre regioner rettes der kritik mod AF fra anden aktørs side for ikke at være tilstrækkeligt indstillede på at samarbejde. Således peges der på, at nogle medarbejdere betragter anden aktør som konkurrenter, hvilket ikke er fordrende for et konstruktivt samarbejde og en effektiv opgaveløsning. Som caseboksen nedenfor illustrerer, har der dog ofte været tale om opstartsproblemer.

<sup>54</sup> Se fx NewInsight 2004: *Midtvejsevaluering. Inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i AF-regionerne Ringkøbing, Viborg og Århus: 14-15, 49.*

### Caseboks 5.5: Indledende 'konkurrenceproblemer'

Man har hos AF haft en del interne problemer med AF-medarbejderne, som oplevede inddragelsen af andre aktører som en trussel mod deres stilling:

*"Det var helt klart 'dem' og 'os'. Da man startede op på det her, så var der den holdning at 'de stjæler vores arbejde' (citater fra AF-chef).*

Medarbejderne syntes ikke, at de var ansat til at være administratorer af de andre aktører og oplevede samtidig, at de ikke kunne nå deres egne måltal mht. blandt andet jobplanudarbejdelse, fordi de brugte meget tid på de andre aktører. Dette er også en del af baggrunden for, at man valgte at samle kontakten til andre aktører på få hænder. Både AF og casens aktør oplever imidlertid, at den indledende modstand fra AF-medarbejdernes side er ved at være aftaget, og at man nu er bedre i stand til at hjælpe hinanden.

Eksempel fra casen i AF-Storkøbenhavn

Det skal dog understreges, at gode samarbejdsrelationer oftere fremhæves end dårlige erfaringer med samarbejdet med AF/kommunerne. Et flertal (54 %) af aktørerne vurderer da også, at samarbejdet med AF/regionens/kommunens medarbejdere under forløbet i høj grad har fungeret tilfredsstillende, mens kun små 10 % vurderer, at samarbejdet slet ikke eller i mindre grad har fungeret tilfredsstillende.

#### 5.3.4 Monitoreringen af anden aktør

Monitoreringen – dvs. overvågning og kontrol – af anden aktør foretages med afsæt i flere forskellige redskaber, jf. tabellen nedenfor.

**Tablet 5.3: I hvilken grad I har anvendt de følgende elementer til monitorering af andre aktører? (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**

	Deltager-evaluering	Opfølgingsmøder	Uanmeldte besøg
Slet ikke	2	0	8
I mindre grad	2	2	5
I nogen grad	6	3	3
I høj grad	9	15	3
Ved ikke	0	0	0
<b>Anvendes af</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>11</b>
I alt	19	20	19

Som det fremgår af den ovenstående tabel er opfølgingsmøder det mest anvendte monitoreringsredskab, idet det benyttes af alle de AF-regioner og udvalgte kommuner, som har besvaret spørgeskemaet.

Deltagerevalueringer er også et meget udbredt værktøj, som størstedelen af regionerne/kommunerne har anvendt i mere eller mindre udbredt grad. Flere af regionerne/kommunerne er dog stødt ind i metodiske vanskeligheder, idet de ikke har kunnet anvende deres tidligere evalueringsmodel for kurser og uddannelser. Det skyldes, at der ikke er tale om forløb, som nødvendigvis har en afslutning i traditionel forstand. Forløbene stopper ganske vist i nogle regioner/kommuner efter en vis tidsperiode (fx seks måneder), men det kan også afsluttes undervejs, hvis den ledige borger kommer i beskæftigelse eller på anden vis forlader dagpengesystemet. Derfor er det oplevelsen, at det er en metodisk udfordring at sikre sig dels, at deltagerevalueringerne i det hele taget indsamles, dels at de er repræsentative. Hvad angår de deltagere der kommer i beskæftigelse mens de er i kontaktforløb hos anden aktør, vil det ofte være svært at få gennemført evalueringen, og denne skævhed giver automatisk problemer med repræsentativiteten.

Uanmeldte besøg hos anden aktør er det derimod kun lidt over halvdelen af regionerne/de udvalgte kommuner, som anvender i deres monitorering – dog anvender en enkelt region i stedet anmeldte besøg. Uanmeldte besøg er en ret sjældent anvendt monitoreringsform blandt de udvalgte kommuner. Kun to angiver at anvende metoden og dette kun i mindre grad. Nogle regioner påpeger, at uanmeldte besøg harmonerer dårligt med, at man ønsker at vise anden aktør, at man har tillid til at man kan overlade ansvaret til dem. For megen "kiggen over skulderen" kan have negativ indflydelse på samarbejdet. I fx Vejle-regionen har man søgt at løse det problem ved at lade de lokale tovholdere stå for hjælp og støtte, mens de regionale tovholdere i højere grad udøver en kontrolfunktion. Derved håber man på at opretholde en god stemning mellem aktørerne og de daglige tovholdere.

Enkelte regioner/kommuner bruger desuden effektmålinger som en del af deres styring af de andre aktører. Regionernes hidtidige begrænsede anvendelse af effektmålinger i monitoreringen af anden aktør hænger dog formentlig sammen med tidspunktet for denne evaluering gennemførelse. Hovedparten af de ledige har således ikke på tidspunktet for denne evaluering været udlagt til anden aktør i en så lang periode, at det er muligt at måle effekten af indsatsen.

Som for det generelle samarbejde er der også to tilgange til monitoreringen repræsenteret blandt regionerne/kommunerne. For det *første* en tilgang, hvor man har sat ind med en ret omfattende monitorering af anden aktør i erkendelse af, at der er tale om en ny opgave for anden aktør, hvorfor det er vigtigt at sikre sig, at aktørerne løser denne opgave med tilstrækkelig høj kvalitet. Og for det *andet* en tilgang, hvor monitoreringen er relativ begrænset ud fra det perspektiv, at anden aktør jo har fået ansvaret, og så er det også nødvendigt at vise dem en vis tillid.

Nogle regioner, der anlægger den første tilgange peger dog på, at de over tid – i takt med at anden aktør modnes – vil mindske monitoreringsindsatsen.

## 5.4 Udmøntning af samarbejdet i praksis

Nedenfor beskriver vi, hvorledes samarbejdet mellem AF/kommunen og anden aktør udmønter sig i praksis. Mere specifikt tegner vi et billede af først det administrative samarbejde, dernæst arbejdsdelingen/snitfladerne mellem AF/kommunerne. Afslutningsvis berøres samarbejdsfladen til A-kasserne.

### 5.4.1 *Det administrative samarbejde mellem AF/kommunen og anden aktør*

Dette afsnit beskriver først det administrative samarbejde generelt, hvorefter der sættes særsomt fokus på udveksling af oplysninger mellem AF/kommunen og anden aktør.

#### 5.4.1.1 Det administrative samarbejde generelt

De administrative opgavers omfang er kommet bag på AF og i særdeleshed anden aktør, hvilket også bekræftes af tidligere regionale evalueringer.<sup>55</sup> Det gælder dog primært de aktører, der samarbejder med AF-regionerne, mens de aktører, der løser opgaver for kommunerne ikke i samme grad er blevet overrasket over administrationens omfang.

---

<sup>55</sup> Se fx Teknologisk Institut 2004: Evaluering af AF-Nordjyllands udbud af arbejdsmarkedsindsatsen til andre aktører. NewInsight 2004: Midtvejsevaluering. Inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i AF-regionerne Ringkøbing, Viborg og Århus. Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF Roskilde. Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelsen af andre aktører*, AF Ribe.



I relation til ovenstående er det centralt at understrege, at anden aktør må forvente, at der er en vis mængde administration knyttet til varetagelse af kontaktføreløbet. Kontaktføreløbet har en anden karakter end de uddannelses- og vejledningsføreløb, som særligt regionerne tidligere har udbudt, qua at føreløbene omfatter et element af myndighedsudøvelse. Flere af AF-regionerne peger således også på, at det i en vis udstrækning har været vanskeligt for nogle af de andre aktører at forstå og omstille sig til de nye administrative opgaver, som varetagelse af kontaktføreløbet inkluderer.

**Tablet 5.4: Omfanget af det administrative arbejde var større end ventet (Survey blandt andre aktører)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Total
Survey blandt andre aktører	8%	13%	29%	50%	127

Tabletten ovenfor viser, at knap 80 % af de andre aktører peger på, at omfanget af det administrative arbejde i høj eller nogen grad var større end ventet.

Disse tal dækker dog over store variationer på tværs af regionerne. Hvor relativt store andele af aktørerne i regionerne Nordjylland, Ringkøbing, Roskilde, Storkøbenhavn, Storstrøm, Vejle, Viborg og Århus oplever, at det administrative arbejde har et større omfang end ventet, er det ikke i samme omfang tilfældet i regioner som fx Fyn, Sønderjylland og Vestsjælland. I Sønderjylland og Vestsjælland har man da også fra AF's side bestræbt sig på at understøtte anden aktørs administrative opgavevaretagelse ved at udvikle egne it-systemer. På Fyn er det AF, der forestår indkaldelserne til møderne, hvorfor opgavens administrative omfang for anden aktør her ikke er så stort som i visse andre regioner, hvor denne opgave er udlagt til anden aktør.

I forlængelse af ovenstående skal nævnes, at også A-kasserne har oplevet, at inddragelsen af andre aktører har skabt et øget administrativt pres. Set fra A-kassernes perspektiv har inddragelsen af flere aktører i beskæftigelsesindsatsen skabt et øget behov for afklarende kontakt mellem AF og A-kasserne, hvilket har øget administrationsbyrden begge steder. Endvidere udtrykker flere A-kasser i et fremadrettet perspektiv en vis bekymring for, at det vil skabe endnu mere administration, når også kommunerne i højere grad begynder at inddrage andre aktører.

I tråd med ovenstående oplever de andre aktører i vid udstrækning, at etableringen af faste administrative procedurer har krævet uforholdsmæssigt mange ressourcer.

**Tablet 5.5: Etableringen af faste administrative procedurer mellem os og AF-regionen/kommunen har krævet uforholdsmæssigt mange ressourcer (Survey blandt andre aktører)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Total
Survey blandt andre aktører	6%	15%	38%	39%	127

Tabletten ovenfor viser, at knap 80 % af andre aktører vurderer, at etablering af faste administrative procedurer har krævet uforholdsvist mange ressourcer. Igen er der visse forskelle på tværs af, hvilke regioner aktørerne opererer i.

Regionerne fremhæver flere årsager til, at de administrative opgaver har taget så meget tid hos såvel AF som andre aktører.

For det første fremhæves det, at it-understøttelsen ikke har været tilstrækkelig god. Arbejdsmarkedsportalen<sup>56</sup> var ikke færdigudviklet i sommeren 2003, da inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen for alvor blev påbegyndt – og først i løbet af foråret 2004 har de første andre aktører fået adgang til portalen. Dette har medført store ekstra administrative byrder for såvel AF som anden aktør og i vid udstrækning til dobbeltadministration hos disse, jf. også afsnit 5.4.1.2 nedenfor. Flere af de regionale evalueringer, der er gennemført inden for det seneste år, viser endvidere, at den manglende it-understøttelse har krævet så mange ressourcer hos nogle andre aktør, at det er gået ud over udviklingen af indsatsen rettet mod de ledige borgere, herunder udvikling af virksomhedskontakten<sup>57</sup>.

Fra AF's side påpeges for det andet, at administration typisk ikke er anden aktørs kernekompetence, og at det således har været en stor og tung opgave for anden aktør at få de administrative procedurer til at fungere. Det påpeges dog også i samme åndedrag, at opgaven – for de aktører, der opererer i flere regioner – ikke er blevet lettere på grund af forskelle i regionernes administrative procedurer og arbejdsgange.

Der synes ikke at være en generel oplevelse blandt de andre aktører af, at der er tale om overadministration, dvs. at regionernes/kommunernes krav til den administrative rapportering er for store. Således vurderer et flertal (57 %) af de andre aktører ikke eller kun i mindre grad, at regionernes/kommunernes krav til den administrative rapportering er for store.

Regionernes/kommunernes kontrol med indsatsen vurderes i et vist omfang at kræve mange ressourcer hos anden aktør.

**Tabel 5.6: AF-regionens/kommunens kontrol med vores indsats har krævet mange ressourcer hos os (Survey blandt andre aktører)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Total
Survey blandt andre aktører	12%	31%	25%	31%	127

Tabellen ovenfor viser således, at godt halvdelen af andre aktører i nogen eller høj grad vurderer, at regionernes/kommunernes kontrol med indsatsen kræver mange ressourcer af dem. Igen er der dog store variationer mellem regionerne/kommunerne.

#### 5.4.1.2 Udveksling af information mellem AF/kommunen og anden aktør

Med inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er det en udfordring i sig selv at sikre, at informationsudvekslingen mellem de forskellige parter fungerer på en sådan måde, at de ledige borgere ikke oplever, at de bliver kastet frem og tilbage mellem systemerne og hver gang må starte forfra. Et vigtigt element i det praktiske samarbejde mellem AF/kommunen og anden aktør er således at sikre en systematiseret og effektiv overførsel af informationer mellem de involverede parter.

Dette afsnit sætter fokus på informationsudveksling mellem AF/kommunen og anden aktør – før og efter forløbenes start.

<sup>56</sup> Arbejdsmarkedsportalen er en webbaseret database, der kan bruges i forbindelse med tilrettelæggelse, forvaltning og opfølgning på den beskæftigelsesrettede indsats i stat, kommune og a-kasser. Portalen er udviklet til brug for medarbejdere hos AF, kommuner, a-kasser og andre aktører – og således også som kommunikationsværktøj mellem AF/kommunerne og andre aktører.

<sup>57</sup> Rambøll Management 2003: *Evaluering af pilotprojekt – inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF Ringkøbing; Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF Roskilde, Rambøll Management, 2004: *Evaluering af inddragelsen af andre aktører*, AF Ribe.

### *Udveksling af information ved forløbenes start*

Der er stor forskel fra region til region og fra kommune til kommune på, hvilket omfang af informationer der videregives til anden aktør. Seks regioner/kommuner oplyser, at de kun videregiver en meget begrænset mængde informationer til anden aktør. Det drejer sig om stamdata i form af navn, adresse og cpr-nummer. I nogle regioner/kommuner er årsagen dog, at de ledige borgere lægges ud til anden aktør så tidligt i deres ledighedsforløb, at AF ikke har nogle oplysninger om dem. Hovedparten af regioner/kommunerne angiver, at de videregiver et vist omfang af oplysninger til anden aktør. Det drejer sig for eksempel om oplysninger om vigtige datoer som fx aktiverings- og fald dato og måske enkelte informationer om fagligt tilhørsforhold eller om tidligere kontakt til AF. Kun enkelte regioner og kommuner videregiver oplysninger i stort omfang.

Spørger man *aktørerne*, får man imidlertid et noget anderledes billede. Således angiver hovedparten af aktørerne, at de kun modtager information i et meget begrænset omfang. Cirka en fjerdedel af aktørerne oplyser dog, at de modtager oplysninger i et vist omfang.

Generelt lader aktørerne til at mene, at de modtager for få oplysninger om de ledige fra AF/kommunen. Hvor kun 7 % af aktørerne angiver, at de modtager en stor mængde af oplysninger, er over halvdelen af aktørerne *interesserede* i at modtage omfattende oplysninger om de ledige. Ifølge flere aktører er det en forudsætning for at kunne skabe en målrettet indsats og for at kunne give deltagerne en professionel behandling, hvilket eksemplet i caseboksen nedenfor også illustrerer. Desuden kan det resultere i besluttede fejl, hvis aktøren skal have de relevante oplysninger – om fx fald datoer – fra den ledige selv.

### **Caseboks 5.6: Manglende informationsudveksling**

Både aktøren og de ledige mener, at informationsudvekslingen mellem AF og anden aktør lader noget tilbage at ønske. Ifølge aktøren ville arbejdet med de ledige blive noget lettere, hvis den lediges historik var tilgængelig. Oplysninger i Arbejdsmarkedsportalen er mangelfulde og forsinkede, hvilket gør det svært for aktøren at give den ledige en glidende overgang fra AF. Flere af deltagerne hos aktøren udtrykker da også irritation over, at aktøren ikke har adgang til den viden, AF sidder inde med om dem.

Eksempel fra casen i AF-Sønderjylland

En tredjedel af aktørerne ønsker derimod kun at modtage et vist omfang af oplysninger og hver tiende ønsker kun en meget begrænset mængde information. Flere aktører begrundede dette med, at det kan være en fordel at starte på en frisk med den ledige.

Som casen i boksen ovenfor er et eksempel på, er der dog kun få af *deltagerne*, som oplever, at anden aktør har modtaget *for meget* information om dem. Knap hver tredje mener derimod, at aktørens informationer var *utilstrækkelige*. De højtuddannede ledige er her en smule mere tilbøjelige end de øvrige til at mene, at aktøren burde have haft flere oplysninger om dem, men der er dog ikke tale om nogen meget markant forskel. Der er samtidig en tendens til at de ældre ledige over 55 og de yngre ledige under 26 er mere tilfredse med den mængde af viden, aktøren havde om dem ved forløbets start, end de øvrige ledige er.

Hovedparten af de utilfredse ledige efterspørger, at aktøren både får oplysninger om faglige kvalifikationer, tidligere jobs og om deres ledighedshistorie. En tredjedel er også utilfreds med, at aktøren ikke har kendskab til tidligere jobplaner udarbejdet af AF/kommunen.

Hovedparten af deltagerne (ca. 70 %) er dog tilfredse med det kendskab, som anden aktør på forhånd har til dem.

#### *Tilbageleveringen fra anden aktør til AF/kommunen*

Langt hovedparten af de AF-regioner og udvalgte kommuner angiver i surveyen, at overleveringen af informationer i nogen eller høj grad har givet dem tilstrækkeligt med oplysninger om de aktiviteter, de ledige har deltaget i hos anden aktør. Oplysninger om de lediges afklaring og udvikling vurderes at være lidt mindre fyldestgørende end oplysningerne om aktiviteterne hos anden aktør, men de fleste vurderer dog, at oplysningerne i nogen grad er tilstrækkelige.

Disse synspunkter deles i vid udtrækning af de andre aktører, som generelt mener, at de overleverer tilstrækkeligt med oplysninger til, at AF/kommunen kan bygge videre på den indsats, som anden aktør har gjort for deltagerne.

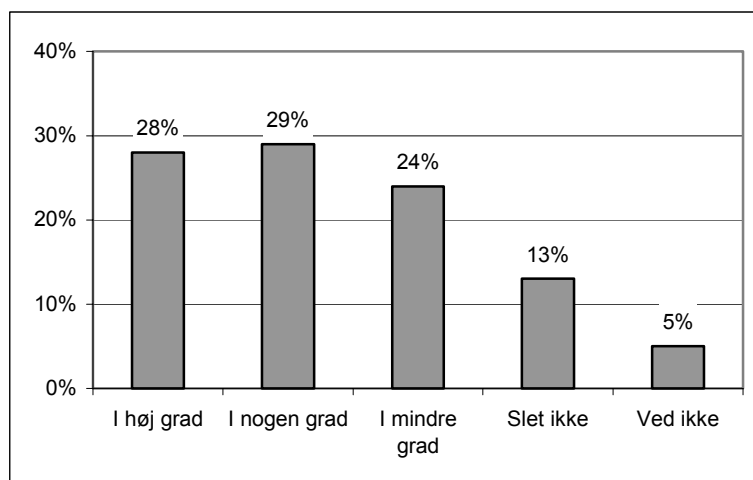
Det synspunkt deles tilsyneladende af de fleste af de deltagere, som er kommet tilbage til AF. Størstedelen af de ledige er (endnu) ikke tilbage i AF-regi, men blandt dem, som er blevet tilbageleveret, mener cirka halvdelen, at overleveringen er foregået nogenlunde smidigt og uproblematisk. Knap hver fjerde har dog oplevet overgangen som mere problematisk, hvilket tyder på, at der endnu ikke er helt klare og velfungerende procedurer for tilbageleveringen.

#### *Manglende it-understøttelse*

Årsagen til den mangelfulde informationsudveksling mellem AF/de udvalgte kommuner og andre aktører kan til en vis grad findes i manglen på udbyggede og anvendelige it-værktøjer. Både regionerne og de udvalgte kommuner samt de andre aktører har været belastede af, at der ikke har været et fælles tilgængeligt elektronisk system, som informationsudvekslingen kunne foregå igennem. Dette er også konklusionen i mange af de regionale evalueringer<sup>58</sup>.

Otte ud af ti aktører angiver således, at informationsudvekslingen er blevet besværliggjort i høj eller nogen grad af manglen på anvendelige it-værktøjer.

**Figur 5.2: Der har været meget dobbeltarbejde mellem os og AF regionen/kommunen (Survey blandt andre aktører)**



<sup>58</sup> Teknologisk Institut 2004: *Evaluering af AF-Nordjyllands udbud af arbejdsmarkedsindsatsen til andre aktører*. P. 19, 45. Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF Roskilde. Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelsen af andre aktører*, AF Ribe.

Som det fremgår af tabellen ovenfor mener en stor del af aktørerne i det hele taget, at der har været meget dobbeltarbejde mellem dem og AF/kommunen. Dette hænger nok i vid udstrækning sammen med manglen på brugbare it-værktøjer. Som det vil blive uddybet nedenfor, afhænger graden af dobbeltarbejde imidlertid også af, hvordan samarbejdet i øvrigt er organiseret, og af hvilke opgaver der er lagt ud til anden aktør.

Stort set samtlige AF-regioner beretter om, hvordan den manglende mulighed for elektronisk informationsudveksling har resulteret i både dobbeltarbejde og i manglende eller forkerte oplysninger – og dermed gjort udlægningen til andre aktører til en meget omfattende administrativ affære.

Nogle regioner er på nuværende tidspunkt i stand til at varetage kommunikationen med andre aktører gennem Arbejdsmarkedsportalen. Men portalen fungerer endnu langt fra optimalt – blandt andet fordi systemet ikke taler umiddelbart sammen med AF's Amanda-system. Det betyder, at der stadig ligger et stort administrativt arbejde i at overføre informationer fra portalen til Amanda.

For aktørerne er det besværligt at skulle administrere to til tre elektroniske systemer parallelt – ofte skal aktøren både administrere portalen, deres egen database og ekstra økonomistyringsværktøjer, som regionen stiller til rådighed. Ud over det ekstra arbejde, der ligger i skulle håndtere alle disse systemer, kan der også forekomme tekniske problemer med at få de forskellige systemer til at kommunikere sammen. Nogle aktører påpeger, at de forskellige systemer burde kunne samles i ét elektronisk værktøj.

I hvert fald fire af regionerne modtager stadig informationerne fra anden aktør i papirform, hvilket er til stor frustration for både AF og aktørerne og betyder, at man nogle steder oplever, at man 'administrerer sig halvt ihjel'. Nogle regioner har udviklet deres egne elektroniske systemer til varetagelsen af kontakten og informationsudvekslingen med andre aktører for at imødegå denne administrationsbyrde.

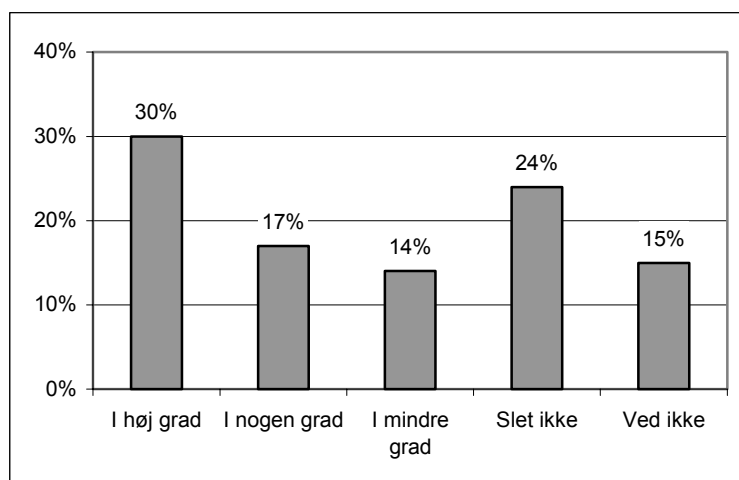
#### *5.4.2 Snitflader og ansvarsfordeling mellem AF/kommunen og anden aktør*

Snitflader og ansvarsfordeling mellem AF/kommunen og anden aktør er interessant set fra to vinkler: Dels set fra den ledige borgers perspektiv, og dels set fra de samarbejdende parters perspektiv. Nedenfor tegner vi først et billede af oplevelsen af ansvarsfordelingen generelt, set fra begge vinkler, hvorefter vi sætter fokus på snitflader og arbejdsdeling specifikt for udarbejdelse af jobplaner samt virksomhedskontakt.

#### *5.4.3 Ansvarsfordelingen generelt*

De *ledige borgere* deler sig i to grupper, hvad angår deres oplevelse af ansvarsfordelingen mellem anden aktør og AF.

**Figur 5.3: I hvilken grad har du haft et klart indtryk af, i hvilke tilfælde du skulle henvende dig til arbejdsformidlingen (AF) og i hvilke tilfælde du skulle henvende dig til anden aktør? (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**



Tabellen ovenfor viser, at knap 40 % af deltagerne oplever, at de slet ikke eller kun i mindre grad har haft et klart indtryk af, i hvilke tilfælde de skal henvende sig til hhv. AF og anden aktør. Samtidig vurderer modsat knap 50 %, at de i nogen eller høj grad har haft et sådant klart indtryk af arbejdsdelingen mellem AF og anden aktør. De ledige, som har haft svært ved at gennemskue arbejdsdelingen mellem AF og anden aktør, er gennemsnitligt lidt yngre end de ledige, som ikke har haft problemer med dette. Der er dog ikke tale om nogen meget klar tendens. De lediges uddannelsesniveauer lader heller ikke til at være afgørende for, hvorvidt de vurderer arbejdsdelingen som nemt eller svært gennemskuelig.

Derimod dækker tallene i tabellen ovenfor over store regionale forskelle. Således vurderer fx over 40 % af de adspurgte ledige fra Fyn, at arbejdsdelingen slet ikke har været klar for dem, mens kun 17 % svarer tilsvarende i fx AF-Ringkøbing og AF-Roskilde. Ud over de to sidstnævnte regioner lader også AF-Ribe og AF-Vejle til at have haft held med at give de ledige et klart indtryk af, hvilke ansvarsområder der varetages af hvem. Dette kan muligvis hænge sammen med, at der er tale om regioner, som informerer de ledige om udlægningen til anden aktør ved en samtale. Ved denne type information får de ledige sandsynligvis flere oplysninger end der sædvanligvis gives pr. brev, og samtidig sikrer den mundtlige information måske i højere grad, at den ledige faktisk er blevet opmærksom på de relevante oplysninger.

Ovenstående betyder dog ikke nødvendigvis, at de ledige borgere har oplevet, at indsatsen fra AF og anden aktør har overlappet. Tabellen nedenfor giver et overblik over de lediges vurdering af eventuelle overlap mellem AF's og anden aktørs arbejde.

**Tabel 5.7: Har du oplevet, at der har været overlap mellem arbejdsformidlingens og anden aktørs indsats? (Fx i forbindelse med udarbejdelse af jobplan)? (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**

	Ja	Nej	Ved ikke	Total
Survey blandt deltagere hos anden aktør	13%	72%	15%	1262

Tabellen ovenfor viser således, at der er 13 % af de ledige borgere, der har oplevet overlap i indsatsen, mens 72 % vurderer, at dette ikke har gjort sig gældende.

Set fra *aktørernes* perspektiv er det da også overvejende oplevelsen, at ansvarsfordelingen mellem AF/kommunen og anden aktør har været klar og utvetydig.

**Tablet 5.8: Ansvarsfordelingen mellem os og AF-regionen/kommunen har været klar og utvetydig (Survey blandt andre aktører)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Total
Survey blandt andre aktører	6%	20%	35%	39%	127

Af tabellen ovenfor ses således, at knap 40 % af de andre aktører vurderer, at ansvarsfordelingen i høj grad er klar og utvetydig, mens ca. en fjerdedel vurderer, at dette slet eller kun i mindre grad gør sig gældende.

Igen er der dog store forskelle på tværs af regionerne. Det er vanskeligt at komme med en entydig forklaring herpå. Der er således fx ikke en simpel sammenhæng mellem, hvilke dele af indsatsen den enkelte region har valgt at udlægge, fx hvorvidt de har valgt at udlægge jobplaner eller ej, og aktørernes vurdering af ansvarsfordelingens klarhed og utvetydighed.

Fra regionale evalueringer af inddragelsen af andre aktører i Nordjylland og Roskilde<sup>59</sup> vides dog, at særligt arbejdsdelingen i forbindelse med jobplanudarbejdelse ikke har været tilstrækkelig klar. Således har der fx været tvivl om, hvorvidt fremskaffelse af aktive tilbud var placeret hos anden aktør eller AF.

Flere regioner/kommuner anerkender, at snitfladerne og arbejdsdelingen i det første udbud og den efterfølgende implementering heraf ikke har været tilstrækkelig klar. Der vurderes dog i vid udstrækning at være tale om opstartsproblemer, som løses over tid i takt med, at regionerne gør sig erfaringer med udlægning af kontaktføløbet, og samarbejdsrelationerne med anden aktør opbygges.

Enkelte regioner fremhæver endvidere, at de ser et mere grundlæggende problem i hele udlægningen af indsatsen til anden aktør. Dette problem opstår i kraft af, at det er anden aktør, som forestår indsatsen, men AF, der i sidste ende har ansvaret for denne indsats. Regionerne skal således leve op til forskellige krav om blandt andet rettidighed i indsatsen, hvorfor de oplever at være nødt til at 'bryde' ind i kontaktføløbet mellem den ledige borger og anden aktør – til stor forvirring for borgeren. Nogle regioner har således fx set sig nødsaget til at indkalde til parallelle jobplansamtaler for at sikre sig, at NAP-kravet<sup>60</sup> overholdes. Endvidere er regionerne underlagt en række krav til anden af vejledning og opkvalificering i de aktive tilbud, hvilket yderligere opleves som en barriere for i højere grad at give anden aktør fri dispositionsret i forhold til en situation, hvor de varetager sammenhængende forløb, dvs. forløb inkl. aktiveringsindsatsen. For at noget sådan kan lade sig gøre, vurderes det, at der skal etableres et helt nyt system, så AF har mulighed for at sikre sig, at anden aktør holder sig inden for de styringsmæssige rammer.

<sup>59</sup> Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF Roskilde; Teknologisk Institut 2004: *Evaluering af AF-Nordjyllands udbud af arbejdsmarkedsindsatsen til andre aktører*.

<sup>60</sup> NAP-kravet betyder, at ledige på 30 år og derover skal aktiveres, når de har været ledige i 52 uger – for ledige under 30 år er kravet 26 uger. NAP står for National Action Plan og omfatter bl.a. EU mål for, hvorvidt vi i Danmark lever op til egne aktiveringskrav.

#### 5.4.3.1 Ansvarsfordelingen omkring jobplaner

En af de primære udfordringer i relation til ansvarsfordelingen mellem regionerne/kommunerne og anden aktør har, som også antydnet ovenfor, været at få ansvarsfordelingen omkring jobplanudarbejdelse på plads. Vi berører denne problemstilling særskilt i dette afsnit.

En stor del af regionerne har på den ene eller anden måde udlagt hele eller dele af jobplanudarbejdelsen, jf. kapitel 3, hvilket illustreres i tabellen nedenfor.

**Tabel 5.9: Hvilke af de følgende elementer har forløbet/ene omfattet? (Survey blandt andre aktører)**

	Antal	Procent
Samtale om jobplan (når man overgår fra 1. til 2. ledighedsperiode, tidl. kaldet individuel handlingsplan)	91	71,7%
Udarbejdelse af forslag til jobplan, som sendes videre til godkendelse i AF	88	69,3%
Udarbejdelse af jobplan, hvorefter AF kun vurderer om de formelle krav er overholdt	65	51,2%
Fremskaffelse af aktive tilbud på baggrund af jobplan	85	66,9%
Gennemførelse/køb af aktive tilbud på baggrund af jobplan	46	36,2%
Ved ikke		
Total	127	100%

Tabellen viser at ca. 70 % af de andre aktører har varetaget forløb, der indeholder dels en samtale om jobplan, dels udarbejdelse af et forslag til jobplan, der sendes videre til godkendelse i AF. Godt halvdelen af alle aktører har udarbejdet jobplaner, som AF efterfølgende kun har kontrolleret i forhold til, hvorvidt de formelle krav er overholdt, dvs. lovgivningen og arbejdsmarkedsrådets retningslinjer.

Tabellen viser endvidere, at relativt mange (67 %) har skullet fremskaffe aktive tilbud på baggrund af en jobplan, mens relativt få (36 %) har gennemført/købt aktive tilbud med afsæt i jobplanerne.

Samlet set deler anden aktør sig i to grupper i deres vurdering af, hvorvidt koordinering af jobplaner med AF har medført en større administrativ byrde.

**Tabel 5.10: Koordineringen af jobplaner med AF har medført en større administrativ byrde (Survey blandt andre aktører)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	Irrelevant	Total
Survey blandt andre aktører	9%	20%	29%	24%	5%	12%	127

Tabellen ovenfor viser således, at en gruppe svarende til godt halvdelen af de andre aktører vurderer, at koordinering af jobplaner i nogen eller høj grad har medført en større administrativ byrde. Samtidig er der en gruppe svarende til ca. en tredjedel, der vurderer, at dette ikke gør sig gældende. De resterende har svaret 'ved ikke' eller 'ikke relevant'.



Hvis man opdeler aktørerne på, hvilke typer af aktiviteter de varetager, kan der – naturligt nok – identificeres en forskel. Således vurderer de aktører, der varetager individuelle kontaktføløb, inkl. udarbejdelse af jobplan, og sammenhængende kontaktføløb<sup>61</sup>, i højere grad end de aktører, der varetager enkeltstående aktiviteter og individuelle kontaktføløb, ekskl. jobplanudarbejdelse, at der er en større administrativ byrde forbundet med koordineringen med AF.

Også flere regioner vurderer, at arbejdsdelingen i forhold til jobplanudarbejdelse har skabt problemer.

For det *første* er det vurderingen i flere regioner, at det har skabt problemer sig selv, at de ikke i udbudsmaterialet formulerede en meget klar arbejdsdeling vedrørende jobplanudarbejdelsen. Således har flere regioner brugt en del tid på efterfølgende at få specificeret arbejdsdelingen og opstillet klare snitflader imellem, hvad der er regionernes og anden aktørs opgaver. Det er dog lærepenge, som de i et eventuelt næste udbud kan drage nytte af – blandt andet evalueringen i Nordjylland peger på, at dette er et område, som må præciseres i et kommende udbud.<sup>62</sup>

Det er således for det *andet* vurderingen i hovedparten af regionerne, at jobplanernes kvalitet generelt er for dårlig. Anden aktørs kendskab til lovgivningen, arbejdsmarkedsrådenes retningslinjer, arbejdsmarkedets behov, uddannelsesmuligheder mv. vurderes at være for ringe, ligesom anden aktør heller ikke vurderes at have de nødvendige teknisk-faglige kompetencer. Endvidere peger enkelte regioner på, at der mangler nytænkning i jobplanerne. Således er det hyppigt de samme aktiviteter, der foreslås.

Det skal dog til anden aktørs forsvar nævnes, at de ofte mangler viden om de ledige borgeres aktiveringshistorik, hvorfor de ikke har muligheden for at vurdere, hvilke konkrete aktiviteter der kan være relevante set i historisk perspektiv. Endvidere viser nogle af de regionale evalueringer<sup>63</sup>, der er gennemført, at nogle andre aktører savner en form for tilbagemelding på de fremsendte jobplaner. Feedback på jobplaner i en eller anden form vurderes således ofte at kunne hjælpe de andre aktører hurtigere op af den læringskurve, som de står overfor.

Den manglende kvalitet i jobplanerne har påført regionerne merarbejde på to måder: Dels har flere af regionerne anvendt en del ressourcer på at oplære anden aktør i udarbejdelse af jobplaner, og dels har det medført en del dobbeltarbejde, fordi nogle regioner har set sig nødsaget til at forkaste det forslag til jobplan, som anden aktør havde udarbejdet, og/eller indkalde de ledige borgere til nye jobplansamtaler med de ledige.

Erfaringerne fra regionerne viser endvidere, at det er centralt allerede fra start at opstille meget klare og eksplicitte rammer for, hvad en jobplan kan indeholde. Det har vist sig ikke at være tilstrækkeligt at antage, at anden aktør selv kan omsætte lovgivning, retningslinjer mv. til jobplaner, der lever op til de formelle krav. Således har man fx i AF Storkøbenhavn og AF Roskilde udarbejdet sådanne rammepapirer, jf. caseboksen nedenfor.

---

<sup>61</sup> Hele indsatsen, dvs. kontaktføløbet, udarbejdelse af jobplan samt fremskaffelse og køb/gennemførelse af aktive tilbud.

<sup>62</sup> Teknologisk Institut 2004: *Evaluering af AF-Nordjyllands udbud af arbejdsmarkedsindsatsen til andre aktører*. P. 19, 45.

<sup>63</sup> Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF Roskilde, Rambøll Management, 2004: *Evaluering af inddragelsen af andre aktører*, AF Ribe.

### Caseboks 5.7: Faste rammer for jobplanudarbejdelsen

Da AF i starten oplevede en del problemer med, at aktørernes jobplaner ikke levede op til kravene, og da det desuden var meget ressourcetungt at gennemgå alle jobplaner, har AF valgt at opstille nogle faste rammer, som jobplanen skal ligge indenfor. Rammerne angiver, at den ledige maksimalt må modtage 15 ugers kursus til en maksimal ugepris af kr. 2000. Ligger planen inden for disse rammer, skal AF bare godkende den. Går den ud over rammerne, går AF ned i en mere indholdsmæssig bedømmelse af jobplanen. Det er en ordning, som både aktøren og AF er glad for.

Selvom der har været en del problemer vedrørende jobplaner, har AF den holdning, at det er mest hensigtsmæssigt at udlæggelse af kontaktforløb og jobplan følges ad. Det er både forvirrende for de ledige og unødigt ressourcekrævende for AF, hvis jobplanen ikke skal laves af dem, som har fulgt den ledige i den forudgående periode.

Eksempel fra casen i AF-Storkøbenhavn

Erfaringerne fra flere regioner er dog ligeledes, at udlægning af jobplaner kræver en egentlig oplæringsproces fra AF's side, hvis der skal nås en tilstrækkelig høj kvalitet i jobplanerne. Således oplever flere regioner, at de har måttet sætte mange ressourcer af til oplæring af anden aktørs medarbejdere i det håndværk, som det er at lave jobplaner.

Erfaringerne på tværs af regionerne viser endelig, at arbejdsdelingen mellem anden aktør og AF samt AF's myndighedsudøvelse spiller en afgørende rolle for, hvorledes samarbejdet omkring jobplanudarbejdelsen fungerer i praksis.

For det *første* viser erfaringerne, at jobplanudlægningen hyppigt ikke skaber en resourcebesparelse i AF-regi, hvis hele opgaven ikke bliver lagt ud. Med andre ord er erfaringerne med den model, hvor anden aktør forbereder en jobplan, som AF skal arbejde videre med, at den ofte resulterer i en del dobbeltarbejde. Først forberedes jobplanen af anden aktør, hvorefter AF-medarbejderen, der overtager sagen, starter helt eller delvist forfra, fordi vedkommende ikke vurderer, at forslaget fagligt lever op til kvalitetskravene, ikke er den helt rigtige indsats for den ledige borger mv. Endvidere skal også nævnes, at en sådan proces dels bidrager til at skabe forvirring hos den ledige borger, dels undergraver anden aktørs autoritet og de ledige borgers tillid til anden aktør.

Ovenstående kan til dels tilskrives startvanskeligheder, som kan overvindes i takt med, at anden aktør får større erfaring med jobplanudarbejdelse – men kun til dels. Samtidig må det dog også sluttes, at denne sagsoverdragelse i sig selv skaber dobbeltarbejde. Således er det også vurderingen, at dobbeltarbejde på lignende vis, men dog måske ikke i samme omfang, vil opstå, hvis en lignende arbejdsdeling blev implementeret på tværs af AF-medarbejdere. Hvis en sådan model vælges, er det således i særdeleshed vigtigt at investere ressourcer i oplæring af og feedback til anden aktør med henblik på at skabe en fælles forståelse af, hvorledes en god jobplan ser ud. Desuden må AF-medarbejderne, der overtager de forberedte jobplaner, have klare retningslinjer for, hvornår de kan gå ind og ændre i de forslag, som anden aktør præsenterer.

For det *andet* – og i sammenhæng med ovenstående – viser erfaringerne, at regionernes måde at betragte deres myndighedsopgave i forbindelse med udlagte jobplaner har betydning for samarbejdet omkring disse. Regionerne definerer deres myndighedsopgave på forskellig vis.

### Boks 5.1: Kort om myndighedsudøvelse og jobplaner

Der eksisterer ikke et egentlig lovmæssigt krav om, at AF/kommunen skal godkende samtlige jobplaner, der udlægges. Snarere ligger det i lovgivningen, at anden aktør skal have mulighed for at udarbejde og implementere jobplaner, uden en egentlig godkendelse fra AF/kommunen. Kun i de situationer, hvor anden aktør og den ledige ikke kan blive enige, vil det være nødvendigt, at den relevante myndighed tager stilling til, om den ledige skal have pligt til at gennemføre det konkrete tilbud, der indgår i jobplanen<sup>64</sup>.

Således har man i én region valgt at udspecificere de lovgivningsmæssige rammer for jobplanudarbejdelsen for anden aktør, men at undlade at gennemføre en godkendelsesprocedure for udlagte jobplaner<sup>65</sup>. I andre regioner har man valgt at gennemføre en sådan godkendelsesprocedure, dog primært med henblik på at sikre, dels at jobplanerne lever op til de lovgivningsmæssige krav og arbejdsmarkedsrådets retningslinjer, dels at regionen er i stand til at styre indsatsen, herunder leve op til de centralt stillede krav om uddannelsesandel mv. Endelig har man i en enkelt region – mere eller mindre bevidst – valgt at gennemføre en proces, hvor såvel en lovgivningsmæssig som en faglig vurdering foretages af en AF-medarbejder, der endvidere har til opgave at implementere jobplanen i praksis. I denne region har man dog efterfølgende valgt at centralisere hele styringen af anden aktør, og herunder også godkendelsen af jobplanerne, blandt andet i erkendelse af, at en decentral og såvel lovgivningsmæssig som faglig godkendelse skaber dobbeltarbejde og kræver for mange ressourcer i AF-regi.

De første erfaringer med disse forskellige modeller viser, at en egentlig godkendelsesprocedure nok har været nødvendig, men at det vil kræve mange ressourcer i AF-regi, hvis alle jobplaner i fremtiden skal godkendes ud fra såvel en vurdering af, hvorvidt de lever op til lovgivningen, som en vurdering af, om de lever op til nogle faglige kvalitetskrav. I stedet for en egentlig faglig vurdering af samtlige jobplaner synes det således – med afsæt i de første erfaringer – at være mere hensigtsmæssigt med mellemrum at udtage en stikprøve af jobplaner, som drøftes fagligt med anden aktør.

De foreløbige erfaringer viser således, at hvis det skal kunne betale sig at udlægge jobplaner til anden aktør, så er det hensigtsmæssigt:

- At hele opgaven udlægges
- At udlægningen følges af klare og eksplicite rammer for, hvad en jobplan – i henhold til lovgivningen og arbejdsmarkedsrådets retningslinjer – kan indeholde
- At der sættes ressourcer af til en faglig oplæring af anden aktør i jobplanudarbejdelse
- At der med mellemrum udtages en stikprøve af jobplaner, som drøftes med anden aktør ud fra en række faglige kvalitetskrav samt arbejdsmarkedsrådets retningslinjer.

#### 5.4.3.2 Arbejdsdelingen omkring virksomhedskontakten

I seks af regionerne og de udvalgte kommuner sker der en form for koordinering mellem AF og andre aktører omkring virksomhedskontakten. Behovet for koordinering har dog ikke – i hvert fald ikke indtil nu – vist sig at være meget stort, idet mange aktører, jf. afsnit 6.3.4, mod forventning har begrænset virksomhedskontakt i dag. Det betyder dog ikke, at koordinering af virksomhedskontakten ikke fremadrettet vil blive et centralt fokusområde. Således synes flere andre aktører i fremtiden i højere grad at ville satse på en mere aktiv virksomhedsrettet indsats, hvorfor et koordineringsbehov kan opstå i kølvandet herpå.

<sup>64</sup> Jf. kommenteret udgave af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, kapitel 9 (<http://www.ams.dk/flereiarbejde/>).

<sup>65</sup> Det overvejes dog p.t. i denne region at gennemføre en egentlig godkendelsesprocedure.

På tværs af regionerne koordineres virksomhedskontakten på forskellig vis. I nogle regioner fungerer det således at AF fremskaffer jobtræningspladser, som anden aktør også kan formidle til, ligesom anden aktør har adgang til Jobnet, som kan anvendes i forbindelse med formidling til ordinær beskæftigelse. I andre regioner kan anden aktør selv tage kontakt til virksomhederne, såvel i forbindelse med løntilskudsansættelse som ordinær beskæftigelse, mens det er AF, der efterfølgende varetager den nødvendige godkendelsesprocedure i forbindelse med løntilskudsansættelser.

I AF Storstrøm opereres i dag med en egentlig model for koordinering af virksomhedskontakten. Det var et ønske fra arbejdsgiversiden i arbejdsmarkedsrådet, at virksomhederne fortsat alene skulle betjenes af AF, men i praksis var det dog vurderingen, at det ikke er muligt for AF på denne måde at begrænse anden aktørs mulighed for virksomhedskontakt. Derfor valgte man en model, hvor AF's virksomhedskonsulenter fik til ansvar at koordinere og samordne virksomhedskontakten. I praksis betyder det, at virksomhederne ikke behøver at henvende sig andre steder end AF, hvorefter AF så foretager den nødvendige kontakt og koordinering med anden aktør.

AF's virksomhedskonsulenter har endvidere til opgave en gang om måneden at informere anden aktør om eventuelle jobåbninger, match mellem ledige borgere og ledige jobs mv. Dette opleves såvel af anden aktør som af AF som positivt. Det var i et vist omfang frygtet fra AF's side, at den indbyrdes konkurrence mellem aktørerne ville optræde som en barriere for aktørernes udveksling af informationer om jobåbninger mv. mellem aktører, men denne frygt har vist sig at være ubegrundet. Således synes konkurrencesituationen ikke at forhindre et samarbejde mellem andre aktører på dette område.

#### 5.4.4 Samarbejde med A-kasserne

Overordnet er det vurderingen, at der kun i begrænset omfang er etableret en samarbejdsrelation mellem anden aktør og A-kasserne. Der er ikke foretaget en fuldstændig repræsentativ kortlægning af samarbejdet mellem A-kasserne og andre aktører, men såvel fokusgrupperne med A-kasserne, chefinterviewene i AF-regionerne som flere af casestudierne understøtter denne vurdering. Det gør endvidere også flere af de regionale evalueringer, der er gennemført.<sup>66</sup>

Der tegner sig et billede af, at A-kasserne i udgangspunktet har været meget skeptiske over for ideen om inddragelse af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen. Der er dog samtidig tegn på, at der er sket en vis bevægelse over tid, hvilket caseboksen nedenfor giver et eksempel på.

#### **Caseboks 5.8: Aftagende skepsis hos a-kasserne**

Både AF og casens aktør ser et forbedringspotentiale i relationen mellem anden aktør og A-kasserne. A-kasserne har i nogle tilfælde været utilfredse med aktørens indsats, hvilket overvejende grunder i interessekonflikter og en lidt skeptisk indstilling til andre aktører fra A-kassernes side. Der er dog allerede sket forbedringer gennem øget dialog og samarbejde, som AF arbejder på at fremme.

Eksempel fra casen i AF-Vestsjælland

Den mere positive indstilling fra a-kassernes side er dels tilvejebragt af, at enkelte AF-regioner har etableret et fællesforum for andre aktører og A-kasser og på den vis ageret fødselshjælper for dette samarbejde. Og dels skabt af, at nogle A-kasser undervejs har valgt at skifte 'strategi' fra kategorisk at tage afstand fra et sådant samarbejde til at bidrage til at etablere en konstruktiv samarbejdsrelation med henblik på at sikre højst

<sup>66</sup> Se fx Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF Roskilde. Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelsen af andre aktører*, AF Ribe.

mulig kvalitet i tilbuddet til deres medlemmer. De A-kasser, der har valgt et sådant strategiskifte, har oplevet en meget positiv respons fra anden aktørs side.

Inddragelsen af anden aktør har – set fra nogle, men ikke alle A-kassers perspektiv – også haft en vis betydning for A-kassernes samarbejde med AF. På den ene side er det oplevelsen i nogle A-kasser, at AF qua det øgede konkurrencepres, som inddragelsen af andre aktører skaber, er blevet en mere fleksibel samarbejdspartner. På den anden side oplever nogle A-kasser dog samtidig, at de nu i højere grad betragtes som en konkurrent af AF, idet de jo også aktuelt optræder som anden aktør – eller potentielt kan gøre det.

Det skal dog i relation til ovenstående nævnes, at der er afholdt fokusgruppemøder i tre regioner (Storkøbenhavn, Storstrøm og Fyn), hvorfor billedet ikke er dækkende for samtlige AF-regioner i Danmark.

## 5.5 Delkonklusion

Dette kapitel sætter overordnet set fokus på tre temaer:

- Visitationen, dvs. overdragelsen fra AF til anden aktør
- Den overordnede organisering af samarbejdet mellem AF og anden aktør
- Udmøntningen af samarbejdet i praksis, herunder det administrative samarbejde samt snitflader og arbejdsdelingen mellem AF og anden aktør.

De centrale konklusioner i dette kapitel er gengivet nedenfor under disse hovedoverskrifter.

### Visitationens tilrettelæggelse

Modellen for, hvordan visitationsprocessen er tilrettelagt, er i høj grad afhængig af selve udbuddets udformning. Målgruppeinddeling og udlægningstidspunkt har således stor betydning for, hvordan deltagerne kan udsøges og hvordan og hvornår det er mest hensigtsmæssigt at informere den ledige. Idet der er store forskelle i udbuddenes udformning, er der derfor også forskelle i måden, hvorpå visitationsprocessen er tilrettelagt.

Seks regioner informerer de ledige borgere ved et personligt møde, mens de resterende enten udelukkende informerer pr. brev eller har anvendt skriftlig information til en del af de ledige – det sidste ofte som følge af, at regionen har været for presset tids- og ressourcemæssigt til at kunne visitere alle ved en personlig samtale.

Tilfredsheden med visitationsprocessen er overvejende stor blandt både de ledige borgere og de andre aktører, og selve visitationsmodellen synes ikke at have afgørende betydning for tilfredsheden. Imidlertid mener ikke alle aktørerne, at de visiterede ledige svarer helt til det aftalte, hvilket kan være resultatet af, at nogle regioner ikke har haft et tilstrækkeligt antal ledige i de aftalte målgrupper.

Generelt må det konkluderes, at det ofte er uforholdsmæssigt ressourcekrævende at informere de ledige borgere ved en personlig samtale. Flere regioner har da også taget konsekvensen heraf og vil fremover i stigende grad anvende skriftlig frem for personlig information. Det sker også ud fra en vurdering af, at anvendelsen af andre aktører efterhånden er almindelig kendt, hvorfor risikoen for at skabe forvirring hos de ledige borgere ikke længere er så stor. Der er dog også regioner eller arbejdsmarkedsråd, der ønsker at bevæge sig i den modsatte retning, dvs. fra skriftlig til personlig information.

Knap tre ud af fire af de ledige borgere oplever ikke at have kunnet vælge mellem forskellige aktører. Valgmuligheden opleves imidlertid af knap halvdelen af de ledige borgere at være vigtigt for dem – især blandt dem, som faktisk har haft et valg.

Når størstedelen af de ledige borgere tilkendegiver, at de ikke har haft mulighed for at vælge mellem flere aktører, skyldes det blandt andet, at flere af AF-regionerne i første omgang har valgt at få samarbejde med anden aktør op at køre, for derefter i anden omgang at tilvejebringe en valgsituation mellem flere aktører. I den sammenhæng er det dog ikke uvæsentligt, at det i hovedparten af regionerne har været svært at vurdere fra start, hvorvidt der var tale om *lige effektive aktører*, idet regionerne jo ikke har haft konkrete erfaringer med alle aktører på forhånd – og ikke med denne type opgave.

### **Overordnet organisering af samarbejdet**

AF-regionerne har overordnet set valgt en af to *interne organisationsformer*:

- En *lokal* organisationsform, hvor de lokale AF-kontorer varetager den daglige kontakt, mens afregning, aftaleindgåelse mv. varetages regionalt.
- En *regional* organisationsform, hvor en regional enhed varetager al kontakt til anden aktør.

Der opleves både at være styrker og svagheder ved begge organisationsformer. Dog synes styrkerne ved den lokale organisationsform at aftage i betydning i takt med, at inddragelsen af anden aktør bliver kendt og accepteret blandt AF-medarbejdere. Flere og flere regioner går da også over til den regionale organisationsform – typisk med den begrundelse, at de ønsker en mindre ressourcetung og mere styrbar og specialiseret organisation.

*Den eksterne organisering* af samarbejdet kan typisk betegnes som en niveauopdelt organisering. Der er i flere regioner etableret formelle samarbejdsfora i form af to faste møder på hhv. medarbejder- og ledelsesniveau. I nogle regioner afholdes ikke faste møder på medarbejderniveau, men i stedet ad hoc møder i tilfælde af problemer.

En central erkendelse i forhold til den eksterne organisering er, at det i en vis udstrækning opleves at være nødvendigt at formidle informationer til anden aktør på begge niveauer. Således er det ofte oplevelsen i AF-regionerne, at informationer givet til ledelsen hos anden aktør ikke formidles til medarbejderniveauet. Derfor påpeges det af flere regioner at være væsentligt at fastholde begge mødefora, om end nogle regioner også vurderer, at anden aktør i højere grad fremadrettet selv bør varetage denne formidlingsopgave.

En anden erkendelse er, at det kan være svært at etablere en åben dialog med anden aktør på kollektive møder, mens der er en helt anden dialog og åbenhed på individuelle møder mellem AF og anden aktør.

Regionerne/kommunerne fordeler sig forskelligt på den dimension, der beskriver *samarbejdets karakter*. Nogle regioner/kommuner peger på, at de i høj grad ser samarbejdsrelationen – særligt i udviklings- eller overgangsfasen – som et partnerskab mellem to indbyrdes afhængige partnere. I flere regioner/kommuner er det ligefrem oplevelsen, at et sådant partnerskab har været decideret nødvendigt i udviklings- eller overgangsfasen for at sikre en tilstrækkelig kvalitet i indsatsen over for de ledige.

I andre regioner/kommuner er samarbejdet mere baseret på en bestiller- og udførerrelation. Argumentationen omkring samarbejdets karakter går i disse tilfælde på, at opgaven nu er udlagt til anden aktør, hvorfor anden aktør også må løfte den udlagte opgave i overensstemmelse med den skitserede arbejdsdeling mellem bestiller og udfører.

Hovedparten af regionerne befinder sig dog i en mellemposition, hvor de i vid udstrækning har bistået anden aktørs indsats i udviklings- eller overgangsfasen – i forventning om at dette partnerskab over tid vil udvikle sig til en bestiller- og udførerrelation.

På medarbejderniveau har samarbejdet til tider mere haft karakter af en konkurrencesituation end et partnerskab eller en bestiller- og udførerrelation, i hvert fald set fra an-

den aktørs perspektiv. Således tilkendegives, at nogle medarbejdere betragter og behandler anden aktør som konkurrenter, hvilket aktørerne ikke oplever som befordrende for et konstruktivt samarbejde og en effektiv opgaveløsning.

*Monitoreringen af anden aktør* sker primært gennem opfølgingsmøder samt deltagerevalueringer, mens uanmeldte besøg hos anden aktør samt effektmålinger er mindre udbredte. Hvor nogle regioner anvender en ret omfattende monitorering i erkendelse af, at det er en ny opgave for anden aktør, er monitoreringen i andre regioner relativ begrænset ud fra det perspektiv, at anden aktør jo har fået ansvaret, hvorfor det også er nødvendigt at vise dem en vis tillid.

### **Udmøntning af samarbejdet i praksis**

*De administrative opgavers* omfang er kommet bag på AF – og i særdeleshed anden aktør. Således vurderer hovedparten af aktørerne, at omfanget af det administrative arbejde var større end ventet, samt at etableringen af administrative procedurer har krævet uforholdsvist mange ressourcer. Disse tal dækker dog over store regionale forskelle, hvilket til dels kan forklares med, at enkelte AF-regioner i særlig grad har bestræbt sig på at understøtte anden aktørs administrative opgavevaretagelse.

Flere årsager angives af regionerne til ovenstående:

- It-understøttelsen har ikke været tilstrækkelig god i udgangssituationen. At Arbejdsmarkedsportalen ikke var færdigudviklet og klar til at tage i brug, da inddragelsen af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen for alvor blev påbegyndt, opleves således at have medført store ekstra administrative byrder for såvel AF som anden aktør – og i vid udstrækning dobbeltadministration hos disse.
- Administration opleves ikke at være en af anden aktørs kernekompetencer, hvilket ligeledes har gjort det til en stor og tung opgave at få de administrative procedurer til at fungere. Det vurderes, at det ikke har gjort opgaven lettere for de mange tværregionale aktører, at der er store forskelle i regionernes administrative procedurer og arbejdsgange.

*Informationsudveksling* mellem AF/kommunen og anden aktør er et af de områder, hvor samarbejdet har haltet noget. Generelt lader aktørerne til at mene, at de modtager for få oplysninger om de ledige fra AF/kommunen. Ifølge flere aktører er det en forudsætning for at kunne skabe en målrettet indsats og for at give deltagerne en professionel behandling, at et vist minimum af oplysninger videregives. Den manglende informationsudveksling forud for forløbsstart skaber også utilfredshed hos deltagerne, som ofte oplever, at de skal "starte forfra", når de begynder i forløbet hos anden aktør.

En del af årsagen til den mangelfulde informationsudveksling mellem AF/kommunen og anden aktør er manglen på udbyggede og anvendelige it-værktøjer.

Der er blandt de ledige borgere en del forvirring om *ansvarsfordelingen* mellem AF/kommunen og anden aktør, men der synes dog ikke at være mange borgere, der har oplevet et overlap mellem AF og anden aktørs indsats.

Samtidig er det da også overvejende oplevelsen blandt anden aktør, at arbejdsdelingen har været klar og utvetydig. Flere af regionerne oplever imidlertid, at snitflader og arbejdsdeling ikke har været tilstrækkelig klar i det første udbud, men det vurderes dog, at der har været tale om opstartsproblemer, som løses over tid i takt med erfaringsopbygning.

Enkelte regioner peger dog på, at der er et mere grundlæggende problem, der knytter an til ansvarsfordelingen mellem AF og anden aktør. Dette problem opstår i kraft af, at det er anden aktør, der forestår indsatsen, mens AF har ansvaret herfor i sidste ende. I praksis betyder det, at AF kan være nødt til at 'bryde ind' i kontaktforløbet mellem den

ledige borger og anden aktør – til stor forvirring for den ledige – for at sikre sig rettidighed i indsatsen.

Af casestudierne samt de regionale evalueringer fremgår det, at en af de primære udfordringer har været at få *ansvarsfordelingen omkring jobplanudarbejdelse* på plads. *For det første* har flere regioner brugt en del tid på at få specificeret og opstillet klare snitflader for, hvad der er regionens og anden aktørs opgaver i relation til jobplanudarbejdelse. Det vurderes dog at være lærepenge, som regionerne i et eventuelt næste udbud kan drage nytte af.

*For det andet* er det vurderingen i hovedparten af regionerne, at jobplanernes kvalitet generelt er for dårlig. Det har påført regionerne merarbejde, fordi de har måttet anvende en del ressourcer til oplæring af anden aktør i udarbejdelse af jobplaner, samt på i visse tilfælde at udarbejde helt nye jobplaner.

De foreløbige erfaringer viser endvidere, at hvis det skal kunne betale sig at udlægge jobplaner til anden aktør, er det hensigtsmæssigt:

- At hele opgaven udlægges
- At udlægningsen følges af klare og eksplicitte rammer for, hvad en jobplan – i henhold til lovgivningen og arbejdsmarkedsrådets retningslinjer – kan indeholde
- At der sættes ressourcer af til en faglig oplæring af anden aktør i jobplanudarbejdelse
- At der med mellemrum udtages en stikprøve af jobplaner, som drøftes med anden aktør ud fra en række faglige kvalitetskrav samt arbejdsmarkedsrådets retningslinjer.

*Koordinering af virksomhedskontakt* har ikke endnu vist sig som et kardinalpunkt, hvilket dog til en vis grad skyldes, at mange andre aktører – mod forventning – har begrænset virksomhedskontakt. Idet flere andre aktører synes at ville satse på en mere aktiv virksomhedskontakt fremover, kan et sådant koordineringsbehov dog opstå i fremtiden.

## 5.6 **Anbefalinger**

En række fremadrettede anbefalinger kan formuleres med afsæt i de erkendelser, der er gjort vedrørende samarbejdet mellem AF/kommunen og anden aktør. Der sondres mellem anbefalinger til hhv. Arbejdsmarkedsstyrelsen og AF/kommunerne.

Følgende anbefalinger er rettet mod *Arbejdsmarkedsstyrelsen*.

### **Anbefaling # 1**

*Rambøll Management anbefaler, at styrelsen fastholder intentionen i Flere i arbejde vedrørende etablering af en valgsituation for de ledige borgere blandt flere lige effektive aktører. Rambøll Management anbefaler desuden, at styrelsen bidrager til at sikre, at regionerne har redskabet – i form af en løbende effektmåling – til på kvalificeret vis at vurdere aktørernes indbyrdes effektivitet.*

Erfaringsopsamlingen viser, at det tillægges stor betydning blandt de ledige borgere at få lov at vælge mellem flere forskellige aktører – især blandt de, som har oplevet at have valget. En del regioner har imidlertid været tøvende med at indføre det frie valg fra starten af, blandt andet fordi det har været vanskeligt at afgøre, hvilke aktører der må regnes for "lige effektive". Derfor vil det være hensigtsmæssigt at der udvikles et fælles effektmålingsværktøj, som regionerne kunne anvende til at foretage den nødvendige sammenligning af aktørerne. Det kan bemærkes at Arbejdsmarkedsstyrelsen pt. arbejder på udvikling af sådanne fælles effektmål for de andre aktører.

### **Anbefaling # 2**



*Rambøll Management anbefaler, at den endelige færdiggørelse af Arbejdsmarkedsportalen intensiveres, således at de administrative byrder hos AF og anden aktør mindskes, og informationsudvekslingen mellem de to parter gøres lettere. Endvidere anbefales det, at styrelsen i fremtidige implementeringsprojekter af lignende karakter prioriterer den forudgående udvikling af understøttende it-værktøjer højere.*

Manglende it-værktøjer synes i høj grad at have haft betydning for samarbejdsrelationen mellem AF og anden aktør. Således er det vurderingen, at de manglende it-værktøjer har medført store administrative byrder hos såvel regionerne som anden aktør. I udviklings- eller overgangsfasen har den manglende it-understøttelse af udlægningen af indsatsen til en vis grad betydet, at anden aktør i mange regioner har fokuseret på at få et administrativt apparat op at stå, som på sigt – når Arbejdsmarkedsportalen kan anvendes som et fælles elektronisk kommunikationsværktøj – bliver overflødig. Dette intensive fokus på at få det administrative samarbejde til at fungere synes at have krævet så mange ressourcer hos anden aktør, at det i et vist omfang kan være sket på bekostning af udviklingen af den konkrete indsats over for de ledige borgere.

### **Anbefaling # 3**

*Rambøll Management anbefaler, at Arbejdsmarkedsstyrelsen tager initiativ til et fælles monitoreringssystem, der med fordel kan spille sammen med det nye målesystem, som Arbejdsmarkedsstyrelsen pt. er i gang med at udarbejde.*

Rambøll Management vurderer, at der med afsæt i de erfaringer, som regionerne har gjort sig, når det gælder monitorering med fordel kan opsamles og integreres i et fælles monitoreringssystem, der tænkes sammen med udviklingen af det nye målesystem, hvor det er relevant. Fx synes det hensigtsmæssigt, at der ligeledes udvikles et koncept for benchmarking af forløbenes effekt opgjort på aktører, ligesom der med fordel kan udvikles skabeloner for uanmeldte og evt. anmeldte besøg. Det er dog vigtigt at understrege, at der skal fastholdes et individuelt handlerum for de enkelte regioners tilrettelæggelse af monitoreringen af anden aktør. Formålet er således primært at sikre, at der ikke anvendes unødigt mange ressourcer på udvikling af ensartede monitoreringsværktøjer i regionerne, samt at der læres af de erfaringer, som regionerne indtil videre har gjort sig med monitorering. Det vurderes dog som hensigtsmæssigt fra centralt hold at opstille nogle minimumskrav til regionernes overvågningsindsats.

### **Anbefaling # 4**

*Rambøll Management anbefaler, at Arbejdsmarkedsstyrelsen sætter nogle minimumsstandarder for, hvilke oplysninger om de ledige borgere der formidles fra AF og til anden aktør – og den anden vej i tilfælde af tilbagelevering af fortsat ledige borgere efter tidsafgrænsede kontaktførelser. Det er opfattelsen, at dette automatisk vil ske med færdigudviklingen af Arbejdsmarkedsportalen, men det er dog vigtigt i færdigudviklingen af denne at sikre sig, at de første erfaringer med inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, og herunder informationsudveksling før og efter kontaktførelsesudlægning, integreres heri.*

Erfaringerne fra erfaringsopsamlingen viser, at informationsudvekslingen i dag foregår på meget forskellig vis på tværs af regionerne. Samtidig vurderes det at være vigtigt set i relation til den enkelte ledige borger, at indsatsen er så sammenhængende som muligt, uafhængig af om den foregår i AF-regi, hos anden aktør eller på skift mellem de to, som det er tilfældet i hovedparten af regionerne. Af den grund vurderes det som centralt, at styrelsen bidrager til at sikre, at denne udveksling af informationer foregår på hensigtsmæssig og ensartet vis.

### **Anbefaling # 5**

*Rambøll Management anbefaler, at Arbejdsmarkedsstyrelsen konkretiserer, hvorledes regionernes myndighedsudøvelse i relation til udlægning af jobplaner til anden aktør skal forstås. I praksis forestiller vi os, at styrelsen præciserer, dels hvilket handlerum anden aktør kan/skal gives, og dels hvilke eventuelle godkendelsesprocedurer regionerne med fordel kan bringe i anvendelse.*

Erfaringsopsamlingen viser, at regionerne tolker myndighedsudøvelsen i forbindelse med udlægning af jobplanerne meget forskelligt. Det synes uhensigtsmæssigt ud fra såvel et kvalitets- som et retssikkerhedsprincip. Vi foreslår derfor, at styrelsen præciserer konkrete krav til regionernes myndighedsudøvelse i forbindelse med udlægning af jobplaner.

Følgende anbefalinger er rettet mod AF/kommunerne:

### **Anbefaling # 6**

*Rambøll Management anbefaler, at regionerne nøje overvejer deres visitationsmodel med henblik på at sikre, at der ikke anvendes unødigt mange ressourcer på overdragelsen af de ledige borgere fra AF til anden aktør.*

Erfaringsopsamlingen viser, at de ledige borgere er omtrent lige tilfredse med den information, de modtager forud for forløbet – uanset om de orienteres mundtligt ved en personlig samtale eller per brev. Sammenholdes dette med, at en del regioner oplever, at visitation ved personlig samtale har været en meget ressourcekrævende opgave, er der grund til genoverveje det hensigtsmæssige i at anvende denne visitationsform. Det skal dog tilføjes, at de ledige lader til at have bedre overblik over arbejdsdelingen mellem AF og anden aktør i nogle af de regioner, som orienterer den ledige ved en samtale. Regioner som vurderer at det er en del af deres kerneopgave at sikre, at de ledige borgere kommer til den 'rigtige' aktør kan desuden ønske at fastholde den personlige samtale.

### **Anbefaling # 7**

*Rambøll Management anbefaler, at regioner, der har valgt en lokal organisationsform, evaluerer denne med henblik på at vurdere, hvorvidt den fortsat er hensigtsmæssig ud fra dels et ressourcemæssigt, dels et styringsmæssigt perspektiv.*

Erfaringsopsamlingen viser, at regionerne internt har valgt at organisere samarbejdet med anden aktør, enten med afsæt i en lokal eller en regional organisationsmodel. Endvidere viser erfaringerne, at der – med modsat fortegn – er styrker og svagheder ved begge modeller, om end svaghederne synes størst ved den lokale organisationsform, ligesom denne organisationsforms styrker synes aftagende over tid.

Med afsæt i ovenstående anbefales det således de regioner, der i dag har valgt en lokal organisationsform, at genvurdere denne set i lyset af såvel egne som andre regioners erfaringer.

### **Anbefaling # 8**

*Rambøll Management anbefaler, at regionerne – ledelsesmæssigt – bestræber sig på at minimere de barrierer for et konstruktivt samarbejde og en effektiv opgaveløsning, som er et resultat af, at nogle AF-medarbejdere oplever og behandler anden aktør som konkurrenter. Dette kan gøres ved gentagne og klare udmeldinger om ledelsens forventninger til samarbejdets karakter, ligesom en klar opdeling af, hvad der er AF's og anden aktørs opgave, kan bidrage hertil.*

Erfaringsopsamlingen viser, at der på medarbejderniveau kan konstateres nogle barrierer for et konstruktivt samarbejde og en effektiv opgaveløsning. Disse er primært relateret til, at nogle AF-medarbejdere opfatter og behandler anden aktør som konkurrenter snarere end samarbejdspartnere og/eller leverandører. Dette er at betragte som en

naturlig reaktion på den omstillingsproces, der p.t. er i gang i landets AF-regioner, men ikke desto mindre bør ledelsen i AF-regionerne være meget klare i deres udmeldinger om samarbejdets karakter. Endvidere kan ledelsen i regionerne bidrage til at mindske oplevelsen af, at der eksisterer en egentlig konkurrence mellem AF's egne medarbejdere og anden aktør ved at definere en opgavefordeling, hvor AF og anden aktør varetager hver deres og ikke konkurrerende opgaver i indsatsen rettet mod de ledige borgere.

### **Anbefaling # 9**

*Rambøll Management anbefaler, at regionerne lærer af de erfaringer, der på tværs af regioner er gjort med hensyn til arbejdsdelingen omkring jobplaner.*

Erfaringsopsamlingen identificerer en række pejlemærker for, hvornår udlægning af jobplaner fungerer hensigtsmæssigt. Disse gentages kort nedenfor:

- At hele opgaven udlægges
- At udlægningen følges af klare og eksplicitte rammer for, hvad en jobplan – i henhold til lovgivningen og arbejdsmarkedetsrådets retningslinjer – kan indeholde
- At der sættes ressourcer af til en faglig oplæring af anden aktør i jobplanudarbejdelse
- At der med mellemrum udtages en stikprøve af jobplaner, som drøftes med anden aktør ud fra en række faglige kvalitetskrav samt arbejdsmarkedetsrådets retningslinjer.

## 6. Forløbenes indhold og deltagernes tilfredshed

I dette kapitel sætter vi fokus på indholdet i forløbene hos andre aktører og deltagernes tilfredshed, herunder de lediges egne vurderinger af deres udbytte af forløbene.

Desuden præsenteres indledningsvist en kortfattet status for det totale omfang af inddragelsen af andre aktører fra 2003 og til i dag.

### 6.1 Indledning

En af de væsentlige bevæggrunde for inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er ønsket om at fremme en mere specialiseret og individuelt tilpasset indsats med afsæt i aktørernes forskellige kompetencer og deres viden om forskellige målgrupper og delarbejdsmarkeder.

Ifølge *Flere i arbejde* skal andre aktører gives en høj grad af frihed til at tilrettelægge indsatsen og vælge de metoder, som de finder mest hensigtsmæssige. Hensigten er, at metodefriheden – kombineret med aktørernes specialiserede viden – vil fremme nytænkning, og at denne nytænkning vil resultere i bedre forløb og højere effekt i form af, at flere ledige kommer i beskæftigelse.

Dette kapitel ser især nærmere på de lediges egne oplevelser og vurderinger af forløbene hos andre aktører. I den forbindelse er det naturligvis vigtigt at slå fast, at de lediges perspektiv udgør ét blandt flere af de vurderinger der bør inddrages i en samlet vurdering af indsatsens betydning og resultater. Hvor muligt inkluderer vi derfor også myndighedernes og de andre aktørers vurdering af kapitlets temaer.

Kapitlet indeholder ikke en nærmere analyse af de direkte effekter af andre aktørers indsats. Dette skyldes, at inddragelsen af andre aktører endnu befinder sig på et meget tidligt stadie, hvilket gør det problematisk at frembringe sikre effekttal. Indtil videre foreligger der kun meget foreløbige målinger af effekterne, som desuden er baseret på flere forskellige metoder.

#### 6.1.1 Nøglespørgsmål

Dette kapitel omfatter en række temaer, der hver især giver anledning til et sæt af nøglespørgsmål.

##### *Aktiviteter og profil af deltagerne*

For det første beskriver kapitlet status for inddragelsen af andre aktører samt en profil af den gruppe af ledige som deltager i forløb hos andre aktører. Her er primært tale om faktuelle data, men også nogle holdningsmæssige tilkendegivelser:

- Hvad er omfang af inddragelsen af andre aktører?
- Hvem deltager i forløb hos andre aktører?
- Hvad mener deltagerne om inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen?

##### *Forløbenes indhold*

I det efterfølgende afsnit belyser vi forløbenes indhold med udgangspunkt i følgende nøglespørgsmål:

- Hvilke aktiviteter indeholder forløbene hos andre aktører?
- Anvender andre aktører virksomhedsnetværk?
- Udarbejder andre aktører hensigtsmæssige jobplaner, og fremskaffer de relevante, aktive tilbud?

### *Metodefrihed og individuel tilpasning*

Dernæst sætter vi fokus på to væsentlige målsætninger for *Flere i Arbejde*, nemlig aktørernes metodefrihed og den individuelle tilpasning af forløbene. Dette sker med udgangspunkt i disse nøglespørgsmål:

- Hvordan forvalter de andre aktører metodefriheden?
- I hvilken grad er forløbene tilpasset den enkelte lediges ressourcer og behov?

### *Deltagernes udbytte*

I afsnittet om deltagernes udbytte behandler vi følgende nøglespørgsmål:

- Får deltagerne et tilfredsstillende udbytte af deres forløb?
- Er forløbene tilstrækkeligt joborienterede?

### *Deltagernes samlede tilfredshed*

Endelig afdækker vi de lediges samlede tilfredshed med forløbene. De lediges egne oplevelser af og tilfredshed med forløbene indgår naturligvis som en vigtig parameter i besvarelsen af de foregående nøglespørgsmål. Men i dette afsnit vil analysen også omfatte en særskilt belysning af de lediges samlede tilfredshed. Dette omfatter de sidste tre nøglespørgsmål.

- Hvordan vurderer de ledige overordnet forløbet hos andre aktører?
- Er de fysiske og praktiske rammer hos de andre aktører tilfredsstillende?
- Hvilke faktorer er af størst betydning for den samlede tilfredshed?
- Hvor stort er antallet af klager?

## 6.1.2 *Kapitlets struktur*

Kapitlet er struktureret i overensstemmelse med nøglespørgsmålene ovenfor.

*Første afsnit* omfatter status for aktiviteterne hos andre aktører samt en profil af de ledige, som har været i forløb hos andre aktører.

I *det andet afsnit* redegør vi for forløbenes indhold, herunder varighed og intensitet, elementer i forløbene, udbredelsen af de forskellige aktiviteter, aktørernes virksomhedsnetværk, og aktørernes varetagelse af jobplaner og aktive tilbud.

I *det tredje afsnit* sætter vi fokus på aktørernes forvaltning af metodefriheden og den individuelle tilpasning af forløbene.

I *det fjerde afsnit* fokuserer vi på deltagernes personlige udbytte og forløbenes grad af joborientering.

I *det femte afsnit* behandler vi særskilt deltagernes samlede tilfredshed med deres forløb hos anden aktør, og deres vurdering af øvrige rammer hos aktørerne.

Kapitlet afrundes med en opsamling af analysens centrale konklusioner samt et antal anbefalinger.

## 6.2 **Aktiviteter og profil af deltagerne hos andre aktører**

Dette afsnit belyser for det første omfang af inddragelsen af andre aktører – dvs. hvor mange ledige der totalt set har fået en indsats hos anden aktør siden begyndelsen af 2003.

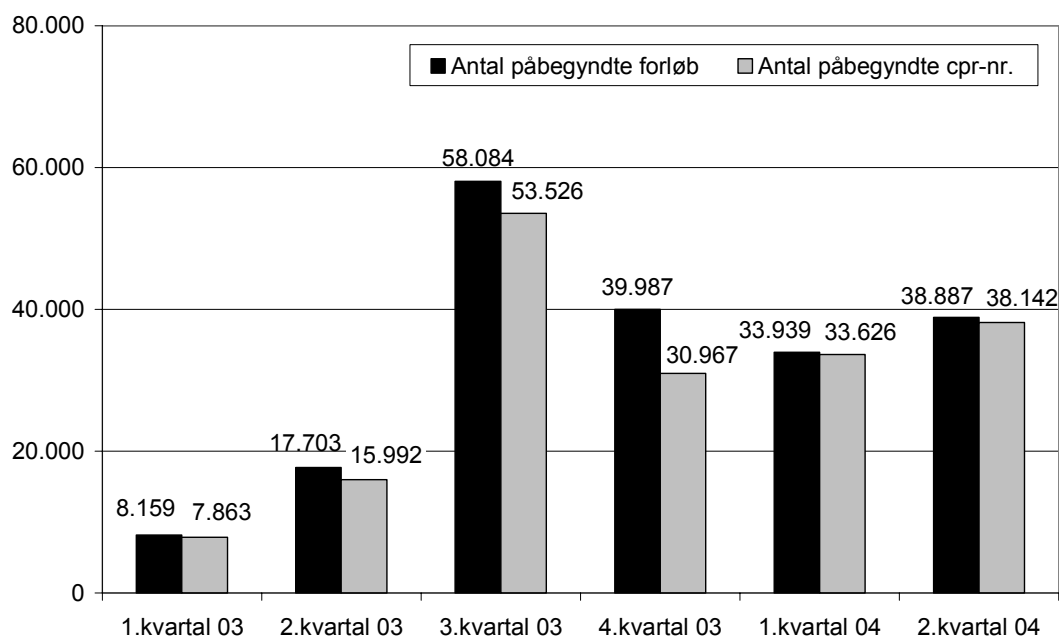
For det andet belyses en række karakteristika ved deltagerne, herunder køn, alder, uddannelse og a-kasse.

### 6.2.1 Status og aktiviteter

Der er efterhånden kommet et betydeligt volumen i antallet af ledige som deltager i forløb hos de andre aktører. Det skal bemærkes, at tallene i dette afsnit (de følgende tre tabeller / figurer) er baseret på Arbejdsmarkedsstyrelsens registerdata for totalpopulationen af ledige i AF-regi.

Figuren nedenfor viser udviklingen i antal påbegyndte forløb hos andre aktører:

**Figur 6.1: Påbegyndte forløb hos andre aktører (Registerdata, totalpopulation)**

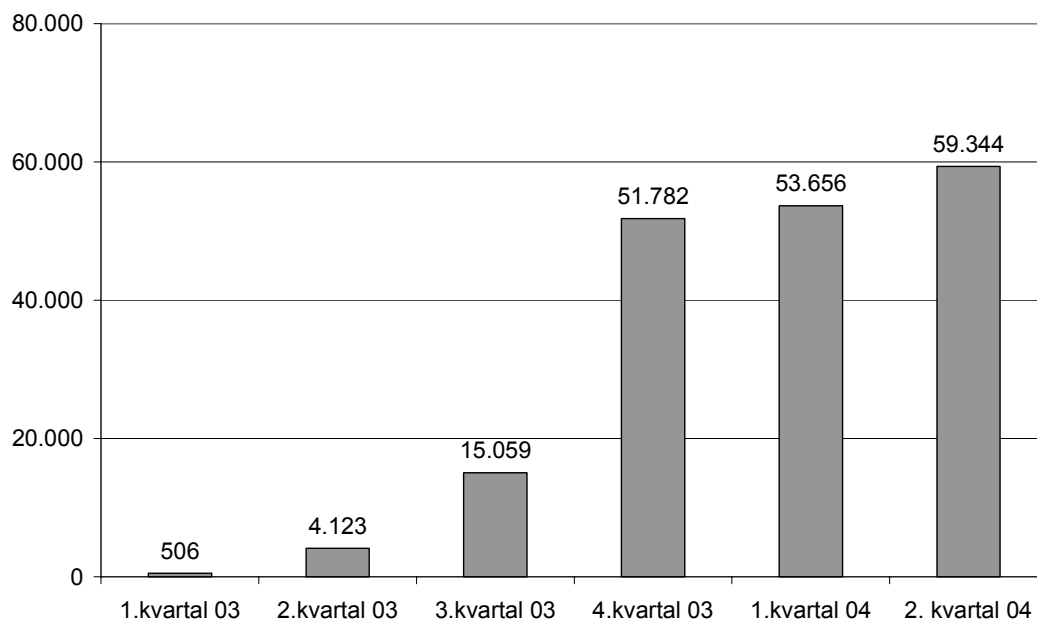


Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

Figuren viser at der efter en stille start i 1. kvartal 2003, med et niveau på mellem 10.000 og 20.000 påbegyndte forløb, er sket en betydelig vækst i antallet af påbegyndte forløb (og dermed antal personer i form af cpr-numre) hos andre aktører. Udviklingen ser ud til at have stabiliseret sig i 2004 med et niveau, hvor ca. 40.000 personer løbende er påbegyndt hos de andre aktører.

I alt er der over hele perioden igangsat ca. 197.000 forløb, og ca. 180.000 personer har været visiteret til andre aktører. Figuren nedenfor illustrerer den gennemsnitlige bestand i forløbene.

**Figur 6.2: Bestand hos andre aktører (Registerdata, totalpopulation)**



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

Figuren viser – i overensstemmelse med figur 6.1 – at den gennemsnitlige totale bestand af personer i forløb hos andre aktører tilsvarende er vokset markant efter de første tre kvartaler i 2003.

Det skal dog bemærkes at disse data dækker over en bred vifte af aktiviteter, herunder aktiviteter som ikke er på fuld tid. Opgørelsen kan derfor eksempelvis ikke sammenlignes med aktiveringsbestanden.

Endelig belyser tabellen nedenfor det samlede aktivitetsniveau (påbegyndte forløb) fordelt på AF-regioner i 2003.

**Tabel 6.1: Antal påbegyndte personer hos andre aktører og alle ledighedsberørte (Registerdata, totalpopulation)**

	2003			1. halvår 2004		
	Påbegyndte cpr.nr.	Ledighedsberørte	Andel hos andre aktører	Påbegyndte cpr.nr.	Ledighedsberørte	Andel hos andre aktører
AF-Storkøbenhavn	33.299	99.175	33,6 %	28.872	75.039	38,5 %
AF-Frederiksborg	6.475	24.480	26,5 %	6.786	17.759	38,2 %
AF-Roskilde	1.800	16.730	10,8 %	2.814	12.402	22,7 %
AF-Vestsjælland	11.526	26.253	43,9 %	8.592	19.722	43,6 %
AF-Storstrøm	5.336	23.839	22,4 %	4.951	17.878	27,7 %
AF-Bornholm	716	5.364	13,3 %	988	4.309	22,9 %
AF-Fyn	16.280	48.668	33,5 %	14.560	36.981	39,4 %
AF-Sønderjylland	5.512	23.408	23,5 %	9.301	17.707	52,5 %
AF-Ribe	3.156	20.279	15,6 %	3.600	14.491	24,8 %
AF-Vejle	3.691	32.018	11,5 %	3.912	23.915	16,4 %
AF-Ringkøbing	5.554	25.067	22,2 %	6.021	18.987	31,7 %
AF-Århus	6.439	64.620	10,0 %	8.594	49.290	17,4 %
AF-Viborg	2.019	21.192	9,5 %	1.375	16.123	8,5 %
AF-Nordjylland	6.655	57.992	11,5 %	10.424	45.731	22,8 %
I alt	108.458	489.085	22,2 %	110.790	370.334	29,9 %

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

Overordnet viser tabellen, at andelen af ledighedsberørte hos anden aktør totalt set er vokset fra godt 22 % i 2003 til knap 30 % i 1. halvår 2004.

Tabellen illustrerer endvidere, at der er stor variation i inddragelsen af andre aktører på tværs af de forskellige AF-regioner. En nærmere gennemgang af indholdet af de enkelte regioners konkrete indsats viser, at spredningen skyldes typer af indsatser, herunder aktivitetstyper (fx fra minimumskontakt til sammenhængende forløb). Indholdet i de forskellige udbud i regionerne blev nærmere belyst i kapitel 3 i denne rapport

Tabellen dækker desuden over en betydelig udvikling fra 2003 og til 1. halvår 2004 i forhold til den andel, som de enkelte regioner har visiteret til andre aktører. I flere regioner er der således – i tråd med bestandtallene ovenfor – tale om en fordobling af andelen af ledige, der er hos anden aktør.

#### 6.2.2 Profil af deltagerne: En introduktion

Dette afsnit belyser en række karakteristika ved de deltagere der er eller har været i forløb hos de andre aktører. Herunder indgår deltagernes holdning til inddragelsen af andre aktører end AF i beskæftigelsesindsatsen.

Kortlægningen af deltagere i forløb hos andre aktører er primært baseret på analysens survey (spørgeskemaundersøgelse) blandt deltagere hos andre aktører. Deltagerne udgør et repræsentativt udtræk på 1289 dagpengemodtagere, som har været i forløb hos andre aktører i perioden 1. januar 2003 til og med 28. februar 2004.



Spørgeskemaundersøgelsen blandt deltagere hos andre aktører omfatter alle 14 AF-regioner. Deltagerne er udvalgt, så de er repræsentative i forhold til det gennemsnitlige antal ledighedsberørte i de 14 regioner.<sup>67</sup>

### Figur 6.3: Hvordan oplever deltagere i AF-regi indsatsen?

Ud over spørgeskemaundersøgelsen blandt deltagere i forløb hos andre aktører har Rambøll Management foretaget en tilsvarende spørgeskemaundersøgelse blandt 1222 deltagere, som alene har været i forløb hos AF.

De to undersøgelser er dog ikke direkte sammenlignelige, fordi de omfatter forskellige miks af målgrupper og forløbstyper.

Det er i den forbindelse især vigtigt at fremhæve, at populationen i AF-regi kun omfatter personer der har været ledige i mere end tre måneder. Det skyldes, at man ellers ville komme til at inkludere store grupper med meget korte ledighedsperioder, fx i form af jobskifte og ferieledighed mv.

I forhold til deltagerne hos andre aktører kan respondenternes ledighedsperiode derimod også være kortere end tre måneder, om end der typisk går et stykke tid fra man bliver ledig til man visiteres til anden aktør.

Konkrete forskelle i deltagersammensætningen mellem de to surveys omfatter i øvrigt:

- at der er flere seniorer hos de andre aktører: 26 % 56-65-årige vs. kun 12 % hos AF. Også i gruppen af 46-55-årige er der flere hos de andre aktører.
- at der hos andre aktører er 10 procentpoint flere med en erhvervsuddannelse, samt 10 procentpoint færre med en kort, mellemlang eller videregående uddannelse.
- a-kassemæssigt er de større a-kasser de samme hos AF's og andre aktørers deltagere – men blandt de mellemstore kasser er det hos de andre aktører oftest Metalarbejdernes a-kasse, hvor det hos AF er Offentligt Ansattes a-kasse.

Man skal derfor som udgangspunkt være varsom med sammenligninger af data for de to grupper. Forskelle i målgrupper vil også udmønte sig i forskelle i, hvor vanskelige eller nemme de er at formidle i job. I de udvalgte afsnit, hvor der foretages en sammenligning mellem de to surveys, er det derfor vigtigt at holde sig den forskellige målgruppesammensætning for øje. Man bør således primært opfatte sammenligningen af resultaterne som illustrativ og perspektiverende.

De samlede resultater af spørgeskemaundersøgelsen blandt deltagere i forløb hos AF indgår desuden i bilagsrapporten.

<sup>67</sup> Baseret på Arbejdsmarkedsstyrelsens opgørelse for 2003.

### 6.2.3 Aktørtype, køn og alder

Nedenstående tabel viser, hvordan deltagerne fordeler sig på de forskellige typer af andre aktører:

**Tabel 6.2: Deltagernes fordeling på de forskellige aktørtyper (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**

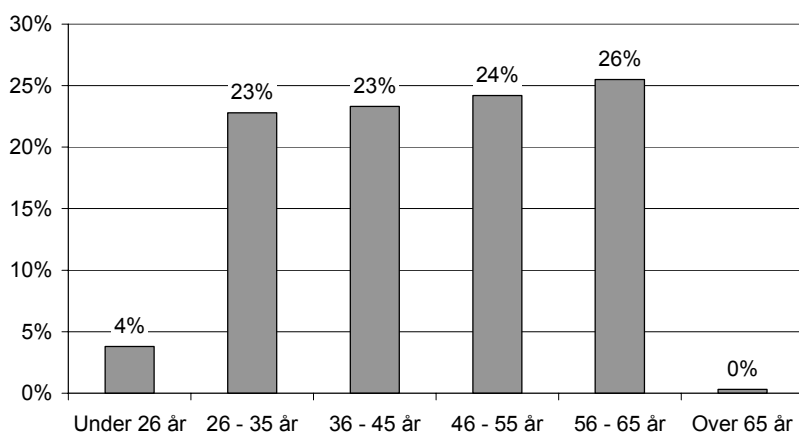
	Antal	Procent
Lokalt eller tværregionalt konsulentfirma	628	49 %
A-kasse/fagforening	198	15 %
Uddannelsesinstitution (fx handelsskole)	139	11 %
Oplysningsforbund, daghøjskole, sprogskole	112	9 %
Ukendt	211	16 %
Total	1289	100 %

Som tabellen viser, har næsten halvdelen af deltagerne været i et forløb hos et konsulentfirma, mens den anden halvdel har været i forløb hos de "semi-offentlige" aktører: 15 % har været hos en a-kasse eller fagforening, og 11 % har været på en uddannelsesinstitution. Endelig har 9 % været hos et oplysningsforbund, på en daghøjskole eller en sprogskole.

Deltagerne fordeler sig med 40 % mænd og 60 % kvinder.

Hvad angår aldersfordelingen fremgår sammensætningen af figuren nedenfor.

**Figur 6.4: Deltagernes alderssammensætning (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**

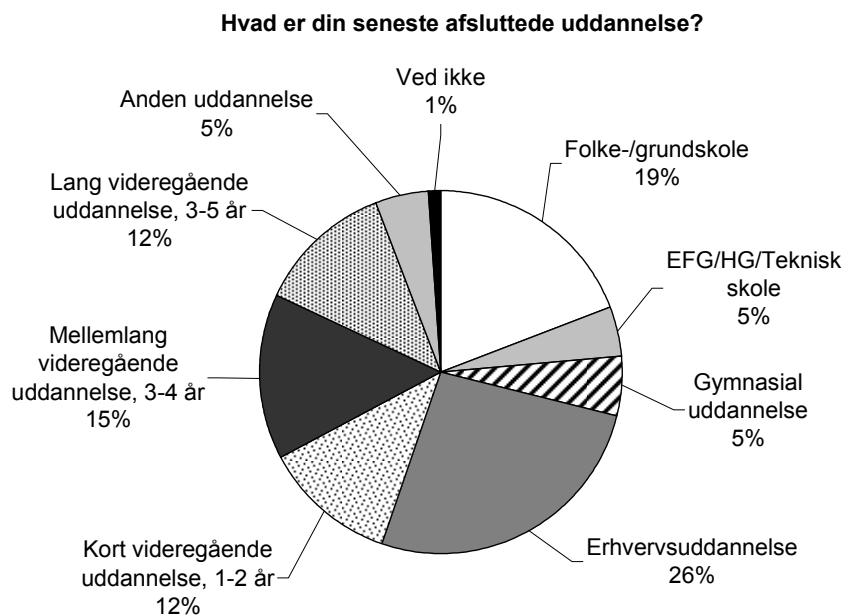


Figuren viser, at der kun indgår ganske få helt unge i gruppen af ledige blandt andre aktører (4 % er under 26 år). Derudover fordeler deltagerne sig nogenlunde jævnt med omkring en fjerdedel af deltagerne i aldersgrupperne 26-35 år, 36-45 år, 46-55 år samt 56-65 år.

#### 6.2.4 Uddannelse og a-kasse

Nedenstående figur viser deltagernes uddannelsesmæssige baggrund.

**Figur 6.5: Deltagernes uddannelsesmæssige fordeling (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**



Tabellen viser, at hver femte deltager har en folke- eller grundskoleeksamen. I alt 10 % har gået på EFG, HG eller teknisk skole eller taget en gymnasial uddannelse. Derudover har 26 % en erhvervsuddannelse bag sig. Og endelig har sammenlagt næsten 40 % af deltagerne gennemført en kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse.

Nedenfor belyses deltagernes a-kasse-baggrund.

**Tabel 6.3: Deltagernes fordeling på a-kasser (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**

	Antal	Procent
Ukendt	3	0,2 %
A-kasse-journalistik, Komm. & Sprog	24	1,9 %
Akademikernes A-kasse	42	3,3 %
Blikkenslager/Rørlg. A-kasse	6	0,4 %
BUPL, A-kasse	21	1,6 %
Civiløkonomernes A-kasse	20	1,6 %
Dana, A-kasse For Selvstændige	9	0,7 %
Danmarks Lærerforenings A-kasse	21	1,6 %
Dansk Funktionærforbunds A-kasse	8	0,6 %
Danske Lønmodtageres A-kasse	6	0,5 %
Danske Sælgeres A-kasse	11	0,9 %
Edb-fagets & Merkonomernes A-kasse	9	0,7 %
El-Fagets A-kasse	4	0,3 %
Frie Funktionærers A-kasse	15	1,2 %
Funkt. og Tjenestemænd (Ftf-A)	73	5,7 %
Handels- Og Kontorfunkt.	199	15,4 %
Ingeniørernes A-kasse	48	3,7 %
Kristelig A-kasse	111	8,6 %
Kvindelige Arbejderes A-kasse	78	6,0 %
Ledernes A-kasse	34	2,6 %
Magistrenes A-kasse	51	3,9 %
Malerfagets og Maritim A-kasse	4	0,3 %
Metalarbejdernes A-kasse	47	3,7 %
Nærings- Og Nydelsesmiddelarb.	28	2,1 %
Offentligt Ansattes A-kasse	76	5,9 %
PMF, A-kasse	28	2,2 %
Restaurationsbranchens Forbund	11	0,8 %
Selvstændige Erhvervsdriv. A-kasse	35	2,7 %
Socialpædagogernes A-kasse	13	1,0 %
Specialarbejdernes A-kasse	196	15,2 %
Stats- & Teleansattes A-kasse	8	0,6 %
Sygeplejerskernes A-kasse	1	0,1 %
Teknikernes A-kasse	27	2,1 %
Træ-Industri-Byggs A-kasse	24	1,8 %
Total	1289	100,0 %

Som dagpengemodtagere er deltagerne a-kassemedlemmer. Det fremgår af tabellen, at Handels- og Kontorfunktionærerne (HK's) og Specialarbejdernes (SiD's) a-kasse hver især repræsenterer langt flest, idet de hver organiserer 15 % af deltagerne.

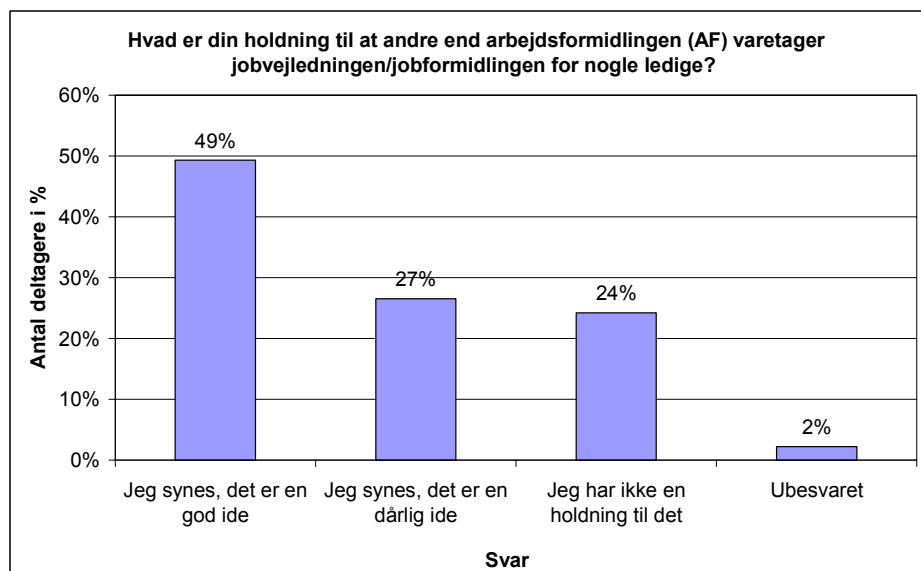
Kristelig A-kasse, Kvindelige Arbejderes A-kasse, Offentligt Ansattes A-kasse og FTF's A-kasse organiserer tilsammen 26 % af deltagerne.

De resterende deltagere er fordelt med under 4 % på hver af de øvrige a-kasser.

### 6.2.5 Holdning til inddragelsen af andre aktører

Inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er et forholdsvis nyt fænomen. Derfor har vi i undersøgelsen spurgt til deltagernes principielle holdning til at andre end Arbejdsformidlingen varetager jobvejledning og jobformidling for de ledige. Svarene fremgår af figuren nedenfor.

**Figur 6.6: Holdning til at andre aktører end AF varetager jobvejledning/jobformidling for nogle ledige (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**



Figuren viser, at deltagerne er overvejende positive over for, at andre end AF varetager jobvejledning og -formidling. Omkring halvdelen mener, at det er en god idé, mens en fjerdedel mener, at det er en dårlig idé.

Det skal bemærkes, at svarene ikke alene kan tolkes som en principiel "filosofisk" holdning til andre aktører, idet de ledige sandsynligvis også tager udgangspunkt i deres aktuelle erfaringer fra de forløb de deltager (eller har deltaget) i.

En segmentering af tallene efter uddannelse viser, at særligt deltagere med en lang videregående uddannelse er positivt indstillede, idet hele 70 % blandt de højtuddannede synes, at inddragelsen af andre aktører er en god idé. Samtidig er holdningen også mere positiv blandt deltagere under 45 år.<sup>68</sup>

Dog er det værd at bemærke at hele 24 % af deltagerne ingen holdning til inddragelsen af andre aktører, hvilket – måske lidt overraskende – kan indikere, at det ikke er et spørgsmål af stor betydning.

Respondenterne har desuden haft mulighed for at uddybe og begrunde deres holdning til andre aktører mere kvalitativt.

<sup>68</sup> I spørgsmålet om deltagernes holdning til andre aktører viser AK Samvirkes analyse af kontaktforløb samme tendens til, at personer med længerevarende uddannelser er mere positive over for inddragelsen af andre aktører, jf. AK Samvirke 2004: *Analyse af kontaktforløb*, marts 2004.

#### *Årsager til en positiv holdning til andre aktører*

Blandt de respondenter, der har en positiv indstilling til brugen af andre aktører, fremhæves følgende årsager typisk (tilfældig rækkefølge):

Andre aktører...

- besidder *specialiseret viden om særlige målgrupper* og dermed særlige kompetencer til at hjælpe de ledige i beskæftigelse
- udviser *stort engagement*, blandt andet i form af stor nærhed, fokus og tid til den enkelte
- har *et godt netværk* blandt arbejdsgiverne
- *anvender nye og anderledes metoder* end AF
- er *professionelle* og udviser respekt for den enkelte
- er *mere effektive* pga. konkurrence
- giver mulighed for *valgfrihed*.

#### *Årsager til en negativ holdning til andre aktører*

De respondenter, som er mere negativt indstillet over for inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, fremhæver omvendt typisk følgende begrundelser (tilfældig rækkefølge):

Andre aktører...

- har *ikke tilstrækkelig viden, kompetencer eller erfaring* til effektivt at kunne hjælpe de ledige i job
- *skaber forvirring* fordi der nu er mange forskellige der varetager beskæftigelsesindsatsen
- er *spild af ressourcer* – de er for dyre, de er for profitorienterede, og de medfører administrativt dobbeltarbejde.

Endelig fremhæver de ledige der er negativt indstillede over for inddragelsen af andre aktører, at AF på en række punkter må være at foretrække, fordi AF...

- som udgangspunkt har det bedste arbejdsmarkedskendskab
- alligevel har myndighedsudøvelsen og derfor også bør være praktisk udførende
- har et stærkere netværk blandt arbejdsgiverne.

### **6.3 Forløbenes indhold**

I dette afsnit ser vi nærmere på indholdet af forløbene hos anden aktør ved at belyse følgende forhold:

- forløbenes timing, varighed og intensitet
- hvilke elementer der er i forløbene
- udbredelsen af de forskellige aktiviteter
- aktørernes virksomhedsnetværk, og
- aktørernes varetagelse af jobplaner og aktive tilbud.

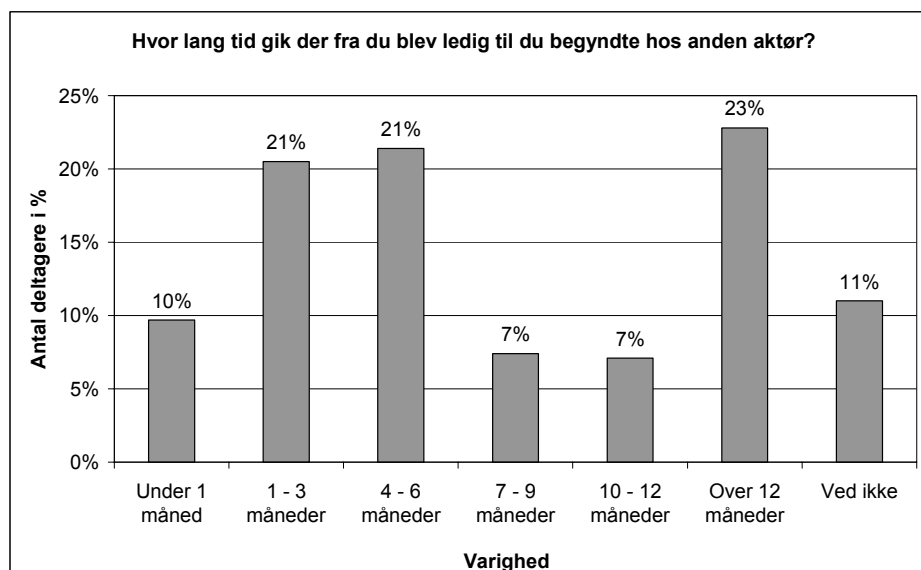
#### *6.3.1 Timing, varighed og intensitet*

##### *Timing*

Blandt de adspurgte deltagere har 54 % på undersøgelsestidspunktet afsluttet deres forløb hos anden aktør, mens 46 % endnu befinder sig i et forløb.

Det fremgår af figuren nedenfor at deltagerne har været ledige i varierende tidsrum, før de påbegyndte et forløb hos anden aktør.

**Figur 6.7: Ledighed før forløb hos anden aktør (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**



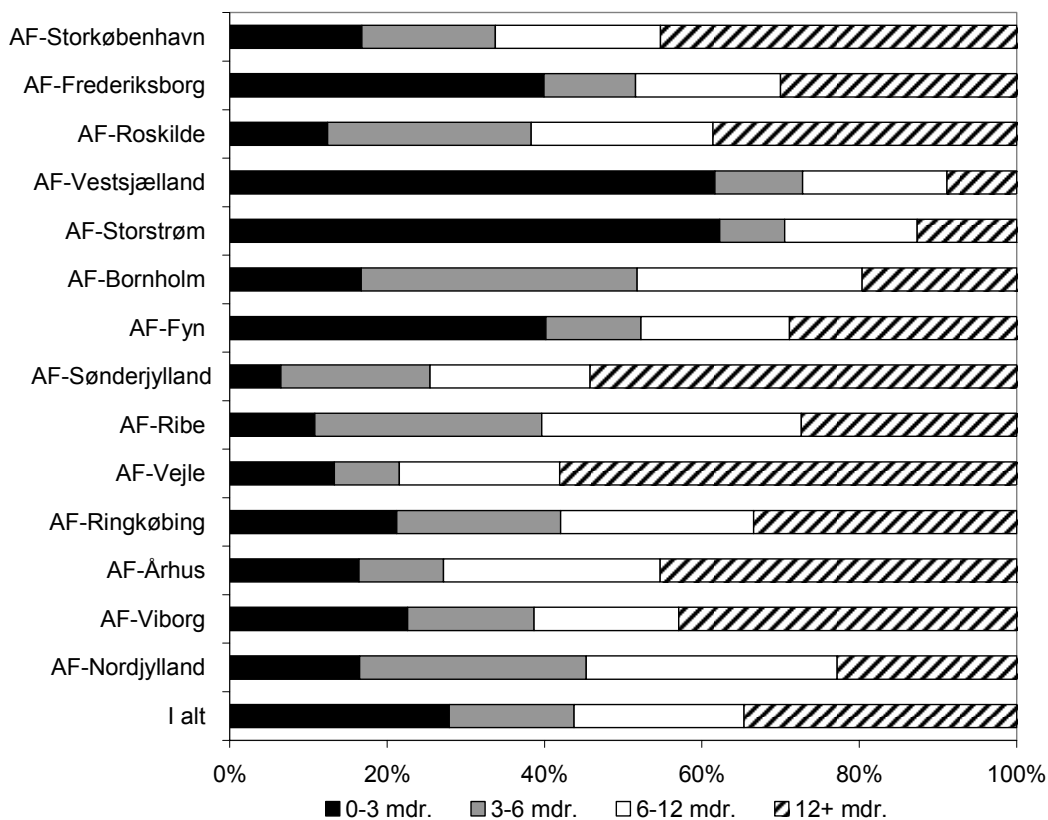
Figuren viser, at blandt de deltagere, der har besvaret surveyen, har:

- 10 % påbegyndt et forløb, inden de har været ledige i en måned.
- godt halvdelen været ledige i mindre end et halvt år, inden de startede i et forløb
- 15 % været ledige i 6-12 måneder inden forløbsstart, og
- 23 % været ledige i mere end 1 år.

Timing af forløbsstart afhænger naturligvis af AF-regioners/kommuners valg af målgruppeinddeling. Et nærmere kig på den regionale fordeling viser eksempelvis, at AF-Vestsjælland adskiller sig fra de øvrige regioner ved, at hele 27 % af deltagerne var ledige i mindre end en måned, før de begyndte hos anden aktør. Dette skal ses i lyset af, at regionen arbejder med en målgruppeinddeling, som betyder, at en del af de ledige er blevet visiteret fra første ledighedsdag. I den modsatte ende af spektret ligger AF-Viborg, hvor hele 32 % af deltagerne var ledige i over 12 måneder. Dette er ligeledes en refleksion af regionens valg af målgruppeinddeling.

På baggrund af data fra Arbejdsmarkedsstyrelsen er det desuden muligt at gengive en totalpopulation i forhold til ledighedsanciennitet for de ledige hos anden aktør, opdelt på regioner. Nedenfor præsenteres derfor som supplement de tilgængelige registerdata.

**Figur 6.8: Målgrupper – Ledighedsanciennitet (Registerdata, totalpopulation)**



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

Det fremgår af figuren, at der er stor spredning i ledighedsancienniteten i forløbene hos andre aktører på tværs af de 14 regioner.

Samlet set har næsten halvdelen af de ledige (44 %) under et halvt års ledighed ved start af forløbet. I nogle regioner er denne andel endnu højere – op imod 70 % – mens andre regioner har en betydeligt større andel af ledige, som har været ledige i et år eller mere.

**Tabel 6.4: Tilfredshed med tidsrum for forløbsstart (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**

Er du tilfreds med det tidsrum, der gik fra du blev ledig til du begyndte hos anden aktør?		
	Antal	Procent
Ja	787	61 %
Nej, jeg begyndte for hurtigt hos anden aktør	94	7 %
Nej, der gik for lang tid før jeg begyndte hos anden aktør	174	14 %
Ved ikke	234	18 %
Total	1289	100 %

Som tabellen viser, er over halvdelen (61 %) af deltagerne tilfredse med det tidsrum, der gik fra de blev ledige, til de påbegyndte et forløb hos anden aktør.

Kun 7 % af samtlige deltagere mener, at de startede for hurtigt.



14 % af deltagerne synes omvendt, at der gik for lang tid, inden de kom ud til anden aktør. Denne holdning gør sig i øvrigt en anelse mere gældende blandt deltagere med en lang videregående uddannelse.

Gennemgående er tilfredsheden med tidsrummet størst hos de deltagere, der påbegyndte et forløb hurtigt efter, at de var blevet ledige. Blandt de deltagere der startede inden for 1 måned, er tilfredsheden 77 %. Derimod er tilfredsheden kun 51 % blandt de deltagere, der først påbegyndte et forløb efter 12 måneder.

Det skal dog hertil bemærkes, at tidlig visitation ikke altid er mulig eller giver mening inden for rammerne af de konkrete beskæftigelsespolitiske målsætninger eller i forhold til bestemte målgrupper.

En forsigtig fortolkning af resultaterne kunne for det første pege på, at der tilsyneladende er en fornuftig sammenhæng mellem de målgrupper, regionerne har lagt ud til andre aktører, og det tidsrum de har været ledige i inden forløbsstart.

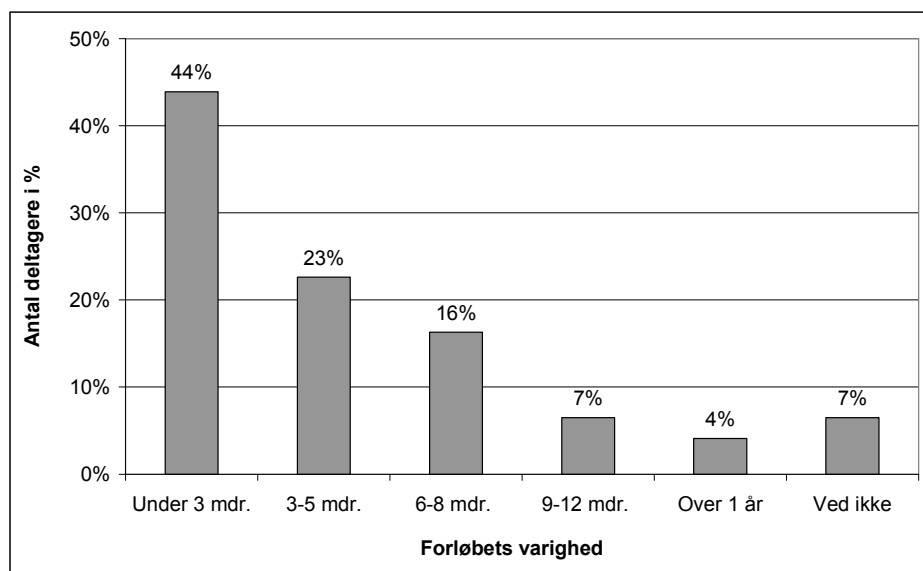
For det andet ser det ud til, at der kan være et positivt signal over for de ledige i, at der – uanset målgruppe – sker en forholdsvis hurtig visitation til anden aktør.

#### Varighed af forløb

Som et element i belysningen af forløbenes indhold vil der i dette og næste afsnit blive redegjort for varigheden og intensiteten af forløb hos anden aktør. Det skal bemærkes, at tallene er udtryk for *deltagernes angivelser* af, hvor længe deres forløb har varet, og hvor ofte de har haft kontakt.

Nedenstående figur afspejler variationen i længden af forløb hos anden aktør *blandt de ledige, der har afsluttet forløbet*, for dermed at illustrere de typiske forløbslængder.

**Figur 6.9: Længde af forløb blandt samtlige deltagere (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**



N=701

Der skal tages forbehold for, at tallene dækker over et bredt spektrum af forløbstyper.

Figuren viser, at blandt de ledige, som har afsluttet forløbet, var 44 % i forløbet i under 3 måneder, mens 23 % var hos anden aktører mellem 3 og 5 måneder. Endelig var 16 % i forløbet i 6-8 måneder, og kun 7 % i 9-12 måneder.

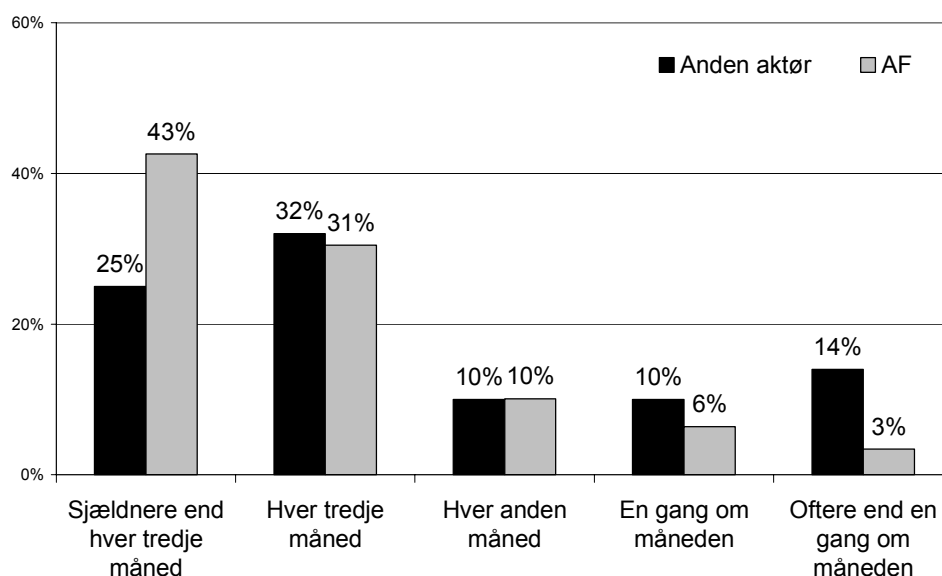
Fordelingen på forløbslængde er en anelse anderledes hvis man ser på *samtlig deltager i forløbene*, om end fordelingen i store træk også ligner en "afgangskurve" ligesom figuren ovenfor. Her er ligeledes relativt flest deltagere der har været i forløb på under 3 måneder. Lige over halvdelen af deltagerne har haft et forløb på under 6 måneder, mens ca. en tredjedel af deltagerne har været i et forløb af mellem 6 og 12 måneders varighed. Kun 8 % af alle deltagere har været i et forløb af over 1 års varighed.

AF-Bornholm tegner sig for langt de fleste af de lange forløb, mens næsten halvdelen af forløbene på AF-Fyn varer under 3 måneder. Sidstnævnte skal ses i lyset af, at AF-Fyn har indgået mange aftaler om forløb af få dages varighed.<sup>69</sup>

#### Intensitet

Intensiteten i forløbene hos anden aktør afspejler sig i, hvor ofte deltagerne har haft kontakt med anden aktør, samt hvor længe disse samtaler varer.

**Figur 6.10: Hyppighed af kontakt med anden aktør/AF (Survey blandt deltagere hos andre aktører samt survey blandt deltagere hos AF)**



Figuren indeholder data for såvel andre aktører som for deltagere i AF-regi. Som nævnt indledningsvist er der tale om forskellige målgrupper i de to forskellige surveys, og en sammenligning af tallene skal derfor tages med det forbehold. Tallene skal desuden læses med forbehold for, at de dækker over et bredt spektrum af forløbstyper.

Ifølge 32 % af deltagerne hos andre aktører har kontakten fundet sted hver 3. måned. 25 % af deltagere angiver, at de har haft kontakt med anden aktør sjældnere end hver 3. måned, mens sammenlagt 34 % har haft kontakt hyppigere end hver 3. måned.

Det er bemærkelsesværdigt, at anden aktør i 25 % af tilfældene har haft vanskeligt ved at leve op til målsætningen i *Flere i arbejde* om, at der skal være kontakt mindst hver tredje måned. En mulig forklaring kan være, at en relativt stor andel af deltagerne hos andre aktører først for nylig er visiteret og endnu kun har haft den første samtale. Derfor kan de have svært ved at vurdere hvor hyppig kontakten bliver.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Kilder: Arbejdsmarkedsstyrelsen samt Rambøll Managements Litteraturstudie.

<sup>70</sup> Hvis det var tilfældet burde respondenterne dog have svaret "ved ikke".

Figuren viser desuden, at gruppen af deltagere hos anden aktør har haft hyppigere kontakt end deltagere hos AF. Blandt deltagere hos AF har hele 43 % haft kontakt med AF sjældnere end hver tredje måned, og der er således en forskel på 18 procentpoint i forhold til hos anden aktør. Samtidig har kun sammenlagt 19 % haft kontakt med AF ofte end hver tredje måned, dvs. en forskel på 15 procentpoint.

Denne forskel mellem AF og de andre aktører kan skyldes flere forhold:

For det første er der som nævnt tale om forskellige målgrupper i de to spørgeskemaundersøgelser. Eksempelvis indgår en betydeligt højere andel af ældre hos anden aktør. Den hyppigere kontakt hos andre aktører kan skyldes en mere intensiv indsats over for denne og andre målgrupper.

For det andet skal forskellene ses i lyset af, at andre aktører har metodefrihed og dermed i højere grad kan tilrettelægge forløbet, som de ønsker.

Endelig er en af målsætningerne med inddragelsen af andre aktører en mere skræddersyet indsats, som igen kræver hyppig kontakt.

På regionsniveau skiller AF-Vejle sig ud ved en væsentligt hyppigere kontakt mellem deltager og anden aktør. Her har to tredjedele af deltagerne haft kontakt med anden aktør hver måned eller oftere. Ikke overraskende er Vejle samtidig en af de regioner, hvor færrest deltagere mener, at kontakten med anden aktør finder sted for sjældent. Disse data skal dog tages med det forbehold, at der er relativt få svar for regionen, og at svarene derfor ikke isoleret set er repræsentative.

**Tablet 6.5: Vurdering af kontaktens hyppighed (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**

Hvordan vurderer du hyppigheden af kontakt med anden aktør?		
	Antal	Procent
Der var for hyppig kontakt	160	12 %
Hyppigheden af kontakt var passende	766	59 %
Der var for sjælden kontakt	155	12 %
Ved ikke	209	16 %
Total	1289	100 %

Som ovenstående tabel viser, mener en overvejende del (59 %) af deltagerne, at hyppigheden af kontakten med anden aktør er passende. Samtidig fordeler antallet af utilfredse deltagere sig ligeligt med 12 %, der mener, at der var for hyppig kontakt, og 12 % der mener, at kontakten var for sjælden. Hver 6. deltager har ingen holdning til spørgsmålet.

Blandt deltagere hos AF er der lidt flere, der mener, at kontakten fandt sted for sjældent. Hele 19 % af deltagerne hos AF mener, at kontakten fandt sted for sjældent, og kun 9 % at den fandt sted for ofte. Dette stemmer overens med tabellen ovenfor, som viser, at deltagere hos anden aktør har hyppigere kontakt.

Den gennemsnitlige varighed af en individuel samtale hos anden aktør er 30 minutter. Hos AF er den knap 25 minutter.

70 % af deltagerne hos anden aktør mener, at der bliver sat tid nok af, mens kun 13 % er uenige. Blandt deltagerne hos AF er billedet stort set det samme. Her mener ligeledes 70 %, at der bliver sat tid nok af, mens 15 % er uenige.

Deltagerne hos andre aktører på AF-Fyn, i AF-Vestsjælland og AF-Storkøbenhavn udskiller sig ved at være noget mindre tilfredse med varigheden af samtalerne hos anden aktør. Mellem 20 % og 28 % af deltagerne i disse tre regioner mener, at der ikke er sat tilstrækkeligt tid af. Blandt deltagerne i de øvrige regioner ligger utilfredsheden på mellem 2 % og 13 %.

Samtidig er der relativt set lidt flere blandt de deltagere, der har en lang videregående uddannelse, der mener, at der ikke var sat tid nok af til samtalerne.

Hverken hyppigheden af kontakten eller deltagernes tilfredshed med hyppighed og varighed varierer markant mellem de forskellige aktørtyper.

### 6.3.2 *Elementer i forløb*

Der kan indgå et bredt spektrum af aktiviteter i de forløb, andre aktører varetager. En række af aktiviteterne er overordnet bestemt inden for rammerne af *Flere i arbejde* og i de regionale udbud, herunder fx CV-samtaler, krav til (minimums-)kontaktførelset, jobplaner, mv. Andre aktiviteter er i højere grad op til aktørerne selv og udfoldes inden for deres metodefrihed.

Vi har i spørgeskemaundersøgelsen blandt andre aktører spurgt aktørerne om, hvilke aktiviteter de tilbyder de ledige. Aktiviteterne fremgår af nedenstående tabel.

**Table 6.6: Elements in the processes with the other actor (Survey among other actors)**

	Antal	Procent
<b>CV-samtale</b>		
Ajourføring af de lediges oplysninger i job- og CV-banken	123	96,9 %
Vejledning i brug af selvbetjeningsredskaber, fx AF's Jobbank og andre internetbaserede jobdatabaser	122	96,1 %
<b>Minimumskontaktforløb / Intensivt kontaktforløb</b>		
Information om jobsøgning	125	98,4 %
Orientering om jobmuligheder (overledighed og gode beskæftigelsesmuligheder)	125	98,4 %
Afklaring af de lediges kvalifikationer og jobmuligheder	123	96,9 %
Støtte til udformning af ansøgninger	122	96,1 %
Forslag til virksomheder, de ledige kan sende uopfordrede ansøgninger til	122	96,1 %
Opfølgning på de lediges jobsøgning	120	94,5 %
Orientering om rettigheder og pligter i relation til ledighedsforløbet	116	91,3 %
Formidling af jobopslag	102	80,3 %
Jobsøgningssamtaler (som rollespil)	76	59,8 %
Besøg på virksomheder og oplæg fra relevante virksomheder	63	49,6 %
Andre former for jobformidling	48	37,8 %
<b>Udarbejdelse af jobplan</b>		
Samtale om jobplan (når man overgår fra 1. til 2. ledighedsperiode, tidl. kaldet individuel handlingsplan)	91	71,7 %
Udarbejdelse af forslag til jobplan, som sendes videre til godkendelse i AF	88	69,3 %
Udarbejdelse af jobplan, hvorefter AF kun vurderer, om de formelle krav er overholdt	65	51,2 %
<b>Tilvejebringelse af aktive tilbud</b>		
Fremskaffelse af aktive tilbud på baggrund af jobplan	85	66,9 %
Gennemførelse/køb af aktive tilbud på baggrund af jobplan	46	36,2 %
<b>Andre aktiviteter</b>		
Personlighedstest	33	26,0 %
Andet	20	15,7 %
Total	127	

Note: Procenterne summer ikke nødvendigvis til 100, da det har været muligt at sætte flere kryds.

Since the actors often cover several types of processes, the percentages in the table express how many actors include a given element in one or more of their processes. The percentages can also not be taken as an expression of the share of unemployed who have had this element in their process. The spread of different activities will be highlighted in the following section.

Som tabellen viser, er de hyppigst forekommende elementer i forløbene ifølge aktørerne:

- information om jobsøgning
- orientering om jobmuligheder
- afklaring af de lediges kvalifikationer og jobmuligheder
- ajourføring af CV
- vejledning i brug af selvbetjeningsredskaber
- støtte til udformning af ansøgninger
- opfølgning på deltagernes jobsøgning.

Ud af de elementer som er omtalt i tabellen, vil virksomhedsnetværk samt jobplan og aktive tilbud blive behandlet i to særskilte afsnit i forlængelse af vores redegørelse for udbredelsen af de forskellige aktiviteter, jf. nedenfor.

### 6.3.3 Udbredelsen af de forskellige aktiviteter

Tabellen herunder viser, hvilke aktiviteter *deltagerne* har oplevet i løbet af deres forløb hos anden aktør. Det skal bemærkes, at der i spørgeskemaet til de ledige er anvendt enklere og mindre tekniske kategorier end til de andre aktører, da de ledige ikke kan forventes at kende den beskæftigelsespolitiske terminologi i detaljer. De to sæt af aktiviteter er dermed ikke fuldt ud sammenlignelige.

**Tabel 6.7: Hvilke aktiviteter har deltagerne oplevet? (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**

	Antal	Procent
<b>CV-samtale</b>		
Støtte til udarbejdelse af CV	296	42 %
Vejledning i brug af jobdatabaser og Internettet til jobsøgning	264	38 %
<b>Minimumskontaktforløb / Intensivt kontaktforløb</b>		
Afklaringssamtale	416	59 %
Vejledning og information om jobsøgning	345	49 %
Orientering om rettigheder og pligter	325	46 %
Støtte til udformning af jobansøgning	240	34 %
<b>Udarbejdelse af jobplan</b> (individuel handlingsplan)	195	28 %
<b>Andre aktiviteter</b>	38	5 %
<b>Ingen</b>	67	10 %
Total	701	

Tabellen er udelukkende baseret på besvarelsene fra de deltagere, der har afsluttet deres forløb, for dermed at undgå, at evt. manglende besvarelser skyldes, at deltagere endnu ikke har oplevet kommende aktiviteter i deres forløb.

Tabellen viser, at 59 % af de deltagere, der har afsluttet et forløb, har deltaget i en afklaringssamtale i løbet af deres forløb hos anden aktør. Derudover har næsten halvdelen fået hhv. vejledning og information om jobsøgning samt orientering om rettigheder.

Samtidig har mellem 30 og 40 % fået støtte til udarbejdelse af CV, vejledning i brug af jobdatabaser og internettet til jobsøgning, samt støtte til udformning af jobansøgning.

#### 6.3.4 Virksomhedsnetværk

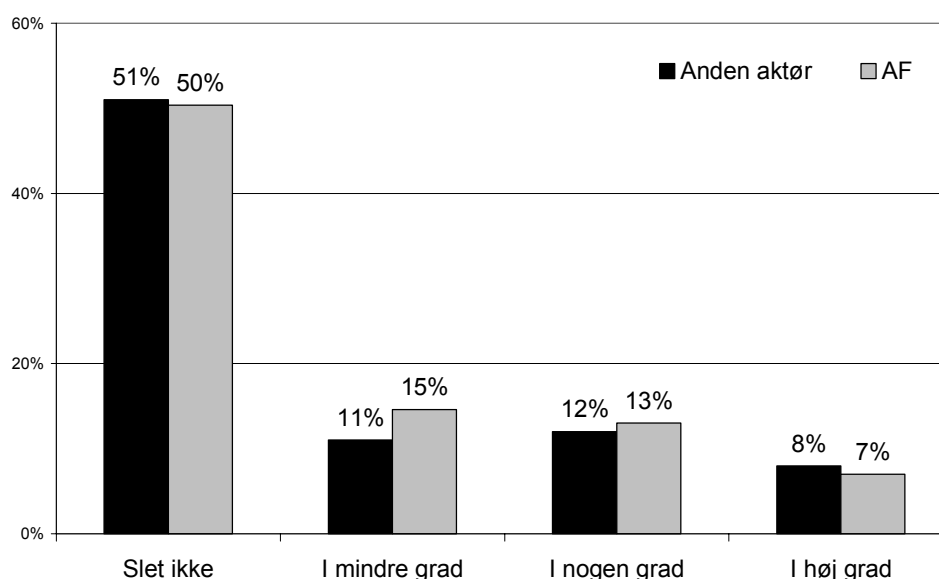
Et virksomhedsnetværk kan dække over flere forskellige former for virksomhedskontakt, herunder virksomhedsbesøg, oplæg fra virksomheder og lister over kontaktpersoner. Nogle aktører foretrækker selv at tage kontakt til virksomhederne og foretage en direkte formidling af deltageren. Andre aktører lægger vægt på, at det er deltageren selv, der skal gøre det opsøgende arbejde.

Ifølge aktørerne selv indgår virksomhedsbesøg og oplæg fra relevante virksomheder som et element hos halvdelen af aktørerne. Desuden angiver 96 % af aktørerne, at de udarbejder forslag til virksomheder, som de ledige kan sende uopfordrede ansøgninger til.

Dog angiver kun 3 % af deltagerne virksomhedsbesøg som en del af deres kontakt med anden aktør.

Nedenstående figur viser, hvordan deltagerne vurderer anden aktørs anvendelse af virksomhedsnetværk.

**Figur 6.11: Deltagernes vurdering af aktørens/AF's anvendelse af virksomhedsnetværk (Survey blandt deltagere hos andre aktører samt survey blandt deltagere hos AF)**



Igen er der her tale om en figur, hvor data for andre aktører og for AF skal tages med forbehold for de forskellige målgrupper. Figuren viser, at kun sammenlagt 20 % af deltagerne hos anden aktør vurderer, at anden aktør i nogen eller høj grad har anvendt sit virksomhedsnetværk for at få deltageren i job. Over 60 % mener, at det slet ikke eller kun i mindre grad har været tilfældet. Det er således en meget begrænset del af deltagerne, som har oplevet, at aktøren har bidraget med virksomhedsnetværk.

Billedet er stort set det samme blandt deltagere hos AF. Her mener ligeledes 20 %, at AF i nogen eller i høj grad har anvendt sit virksomhedsnetværk for at få deltageren i job, mens 65 % mener, at det kun i mindre grad eller slet ikke har været tilfældet.

**Tabel 6.8: I hvilken grad vurderer I, at andre aktører har bidraget med virksomhedsnetværk (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)?**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
AF-regioner	1	2	6	4	1	14
Udvalgte kommuner	2	3	-	-	-	5
Total	3	5	6	4	1	19

\*Note: En kommune har ikke besvaret surveyen.

I surveyen blandt AF-regioner og udvalgte kommuner vurderer de otte, at aktørerne har bidraget med virksomhedsnetværk, mens ti vurderer, at det kun er sket i mindre omfang eller slet ikke. Som det fremgår, har kommunerne generelt en mere positiv vurdering af aktørernes virksomhedsnetværk end AF-regionerne, hvilket dog kan hænge sammen med, at nogle af kommunernes udbud er mere eksplicit rettet mod jobplacering.

Også de personlige interview med cheferne på de 14 regionskontorer afspejler generelt en skuffelse over aktørernes virksomhedsnetværk. Størstedelen af regionerne havde forventet, at aktørerne ville have et stærkere netværk end AF, eller at de ville være opsøgende i forhold til at skabe et netværk. Men det har vist sig langt fra at være tilfældet, og ofte har AF efter egen opfattelse haft bedre virksomhedskontakt end de andre aktører.

I forlængelse heraf mener flere af regionerne, at aktørerne ikke er tilstrækkeligt virksomhedsorienterede. Det skal dog nævnes, at en enkelt region (Storstrøm) har valgt selv at bevare virksomhedskontakten, og det samme er delvist også tilfældet i Sønderjylland.

Sammenfattende må det konstateres, at andre aktørers vurdering af virksomhedskontakten ikke harmonerer med de lediges og AF-regionernes opfattelse. En del af diskrepansen kan muligvis skyldes, at andre aktører ikke er tilstrækkeligt gode til at synliggøre det netværk, de faktisk trækker på. En anden forklaring kan være manglende forventningsafstemning, altså at andre aktører har haft én opfattelse af betydningen af virksomhedskontakt, mens regioner og de ledige har haft en anden opfattelse.

I forlængelse heraf kan den begrænsede anvendelse af virksomhedsnetværk skyldes, at regionerne ikke har tydeliggjort kravene til virksomhedskontakt tilstrækkeligt.<sup>71</sup> Nedenstående caseboks illustrerer et meget velfungerende virksomhedsnetværk i et forløb, hvor jobplacering er det eksplicite formål.

#### **Caseboks 6.1 Virksomhedsnetværk afgørende for at skaffe deltagerne i arbejde**

Hos en aktør i Århus Kommune har man gode erfaringer med at have kontakt til en lang række virksomheder inden for forskellige brancher. Virksomhederne henvender sig til aktøren, når de har brug for nye medarbejdere, og det betyder, at aktøren meget hurtigt kan præsentere deltagerne for forskellige jobtilbud. Desuden udarbejder aktøren ressourceprofiler af deltagerne, som dernæst bruges til at lave et mini-CV med foto, der så bliver sendt rundt til virksomhederne. Også praktikpladser anvendes meget aktivt af aktøren. Sammen med en løbende opfølgning giver denne indsats en meget høj jobeffekt.

*Eksempel fra casen i Århus Kommune*

<sup>71</sup> Dette er ligeledes en af konklusionerne i en regional evaluering, Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, AF-Roskilde.



### 6.3.5 Jobplaner og aktive tilbud

Som drøftet i kapitel 5 varetages udarbejdelsen af jobplaner forskelligt på tværs af regioner og udvalgte kommuner. Dette afsnit belyser indholdet og kvaliteten af de jobplaner, som udarbejdes af andre aktører.

Ifølge cheferne i AF-regionerne og kommunerne har andre aktører generelt vanskeligt ved at udarbejde jobplaner, der både er konkrete og realistiske, og som samtidig tager højde for arbejdsmarkedets behov og ikke kun deltagernes ønsker. Én enkelt region udtrykker også skuffelse over manglende nytænkning bag jobplanerne.

Problemerne skyldes ifølge regions- og kommunecheferne primært aktørernes manglende tekniske viden og (for regionernes vedkommende) deres manglende kendskab til arbejdsmarkedsrådets retningslinjer.

Overordnet vurderer flere af regions- og kommunecheferne, at der ligger en omfattende læringsproces bag udarbejdelsen af en jobplan af god kvalitet. Det er således også et spørgsmål om oplæring, og derfor er der også en forventning om, at de andre aktører med tiden vil blive bedre til at varetage opgaven.

Jobplanerne danner udgangspunkt for fremskaffelsen af aktive tilbud. To tredjedele af aktørerne angiver, at de fremskaffer aktive tilbud, mens lige over en tredjedel angiver, at de også selv gennemfører eller køber de aktive tilbud via egne underleverandører.

De aktive tilbud i et forløb dækker over en vifte af aktiviteter, eksempelvis privat og offentlig jobtræning, virksomhedspraktik og uddannelse.

**Tabel 6.9: Oversigt over hvilke aktive tilbud aktøren har fremskaffet (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**

	Antal	Procent
Ansættelse med løntilskud i privat virksomhed (privat jobtræning)	45	4 %
Ansættelse med løntilskud i offentlig virksomhed (offentlig jobtræning)	54	4 %
Voksenlærlingeforløb	5	0,4 %
Virksomhedspraktik i privat virksomhed	31	2 %
Virksomhedspraktik i offentlig virksomhed	21	2 %
Uddannelse (i op til 6 uger)	59	5 %
Uddannelse (i over 6 uger)	51	4 %
Dansk- eller specialundervisning (også over 6 uger)	6	0,5 %
Vejlednings-/jobsøgningskursus	222	17 %
Andet	767	60 %
Total	1274	

Procenterne summerer ikke nødvendigvis til 100, da det har været muligt at sætte flere kryds i spørgsmålet.

Tallene skal tolkes i lyset af, at lige under halvdelen af deltagerne endnu ikke har afsluttet deres forløb og derfor kan tænkes at komme til at deltage i aktive tilbud på et senere tidspunkt. Desuden giver det en vis usikkerhed, at der er tale om deltagernes egen vurdering af, hvorvidt aktøren kan tillægges æren for, at de er kommet i aktivt tilbud. Der kan i princippet være en tilbøjelighed til at tro på, at det er den ledige selv, der har skabt forandringen – ikke aktøren. For nogle aktører er dette endog hele formålet med indsatsen over for den enkelte.

Tabellen viser, at andre aktører ifølge deltagerne har fremskaffet offentlig eller privat jobtræning til sammenlagt 8 %.

9 % af deltagerne er blevet hjulpet til at komme i et uddannelsesforløb, og 17 % er kommet på vejlednings- eller jobsøgningskursus.

Hele 60 % af deltagerne har angivet "andet" i deres besvarelse, hvilket for størstedelens vedkommende dækker over, at de endnu ikke er blevet hjulpet i aktive tilbud.

## 6.4 Forvaltning af metodefrihed og individuel tilpasning

Ifølge *Flere i arbejde* har andre aktører frihed til at anvende de metoder, de ønsker, og netop metodefrihed betragtes som et væsentligt element i at sikre en indsats af høj kvalitet. Nye innovative tilgange til beskæftigelsesindsatsen forventes desuden at resultere i højere effekt. Derudover er den individuelle tilpasning af forløbene til den enkelte lediges behov en af de centrale målsætninger i *Flere i arbejde* (herunder i forhold til inddragelsen af andre aktører).

Dette afsnit belyser for det første aktørernes forvaltning af deres metodefrihed og for det andet deres evne til at levere individuelt tilpassede forløb. Desuden drøftes aktørernes kendskab til det regionale arbejdsmarked.

### 6.4.1 Forvaltning af metodefrihed

De ydre rammer for andre aktørers metodefrihed har tilsyneladende været passende.

For det første viser surveyen blandt de andre aktører, at 75 % i nogen eller høj grad vurderer, at udbudsmaterialet gav rum til metodefrihed, jf. kapitel 3. Kun 18 % af aktørerne vurderer, at udbudsmaterialet i mindre grad eller slet ikke har været befordrende for metodefriheden.

For det andet oplever 84 % af de andre aktører, at de i praksis i nogen eller høj grad har haft frihed til at kunne udvikle og anvende nye metoder i indsatsen over for de ledige. 14 % angiver, at de kun i mindre grad har haft den frihed, og kun 2 % mener slet ikke, at de har haft metodefrihed i praksis.

Samarbejdspartnerne i AF og kommuner er imidlertid mere skeptiske over for, hvorvidt aktørerne i praksis har kunnet bidrage med nye metoder.

**Tablet 6.10: I hvilken grad vurderer I, at andre aktører har bidraget med nye metoder (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)?**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
AF-regionerne	1	4	6	3	0	14
Udvalgte kommuner	-	4	1	-	-	5

Blandt AF-regionerne og de udvalgte kommuner er holdningerne således meget spredte i spørgsmålet om, hvorvidt anden aktør har bidraget med nye metoder i beskæftigelsesindsatsen. Ni ud af 19 mener, at det er sket i nogen eller høj grad. Syv mener, at det er sket i mindre grad, mens hele tre respondenter mener, at andre aktører slet ikke har bidraget med nye metoder. Som tabellen viser, er AF-regionerne tilsyneladende mere kritiske end kommunerne i deres vurdering af anden aktørs evne til at bidrage med nye metoder. Således mener næsten to tredjedele af regionerne, at anden aktør kun i ringe grad har bidraget med nye metoder, mens de fleste af kommunerne svarer, at aktørerne i nogen grad bidrager med nye metoder.

Interviewene med især cheferne i AF-regionerne understreger, at metodefriheden gennemgående ikke efter deres opfattelse har medført, at anden aktør benytter sig af nye metoder i indsatsen. I praksis er de anvendte metoder ifølge cheferne i høj grad de samme aktører og AF/kommuner imellem. Generelt har metodefriheden ikke, som forventet, givet anledning til markant nytænkning.

Der tegner sig således et billede af, at AF-regionerne og de udvalgte kommuner er lidt skuffede over andre aktørers evne til nytænkning – mens aktørerne selv vurderer, at de faktisk har muligheden for at anvende nye metoder.

Endelig skal det nævnes, at den række af casestudier, der er gennemført blandt udvalgte forløb som led i denne erfaringsopsamling, også peger på, at aktørerne generelt ikke er tilbøjelige til at anvende radikalt nye tilgange, værktøjer eller metoder i deres indsats.

Som nævnt, og som vi også har belyst i kapitel 3, er der ikke tegn på, at rammerne i udbudsmaterialet hindrer aktørerne i at udfolde deres metodefrihed. Udfoldelsen af metodefriheden tyder dermed mere på at være en læreproces for aktørerne – men også en proces, hvor der kan være behov hos aktørerne for at søge nytænkningen mere eksplisit og proaktivt, end det måske i dag er tilfældet.

Der kan tænkes flere forklaringer på den manglende nytænkning i forhold til metoder.

For det første er det muligt, at det ikke er blevet tilstrækkelig klart formidlet til andre aktører, hvad metodefriheden reelt indebærer af muligheder. Tankegangen om metodefrihed blev først introduceret med *Flere i arbejde* og er derfor stadig meget ny. Heller ikke i AF- eller kommunalt regi har man således gjort sig mange erfaringer med metodefrihed, som man kan dele af.

En anden forklaring på den blandede vurdering kan være, at andre aktører ikke har et tilstrækkeligt kendskab til, hvad de faktisk har lov til at benytte af værktøjer og redskaber i beskæftigelsesindsatsen. Som drøftet i kapitel 3 kan et lidt uigennemskueligt udbudsmateriale reelt være med til at begrænse rummet for kreativitet og nytænkning – og det kan måske få aktørerne til at vælge de mere sikre og traditionelle metoder.

For det tredje kan der i nogle tilfælde ligge en barriere for udnyttelsen af metodefriheden i de situationer, hvor en del af de ansatte hos andre aktører er tidligere AF-ansatte. Det er ikke nødvendigvis et optimalt udgangspunkt for nytænkning, hvis det er de samme medarbejdere, der varetager indsatsen hos de andre aktører, som tidligere varetog indsatsen i AF-regi. Caseboksen nedenfor illustrerer dette problem.

Endelig skal det dog nævnes, at visse positive forskelle i de lediges udbytte af forløbene hos andre aktører vs. forløbene hos AF kan pege på, at der anvendes en vis metodefrihed med et vist udbytte, jf. afsnit 6.5.2 nedenfor.

### **Caseboks 6.2: Forhenværende AF-medarbejdere hos anden aktør kan begrænse nytænkning**

AF har indtryk af, at aktøren giver de ledige en meget individuelt tilpasset behandling, hvilket også er en naturlig følge af, at aktøren kun har en mindre gruppe ledige i forløb. AF vurderer imidlertid, at aktørens jobplanudkast til tider er lidt for enslydende, og at aktøren ikke i nævneværdig grad har bidraget med nye metoder. Det sidste hænger ifølge AF sammen med, at vejlederne hos aktøren er gamle AF-medarbejdere. Det kan nok være befordrende for samarbejdet, men fører sjældent til innovation og nytænkning i indsatsen.

*Eksempel fra casen i Sønderjylland*

#### 6.4.2 Individuel tilpasning

I analysen af individuel tilpasning nedenfor indgår vurderinger fra både aktørerne, de ledige, AF-regioner og udvalgte kommuner.

Langt størstedelen af *aktørerne* (88 %) oplever, at det i nogen eller høj grad har været muligt at foretage en individuel tilpasning af forløbene, jf. tabellen nedenfor.

**Tabel 6.11: Angiv venligst, i hvilken grad det har været muligt i praksis at tilpasse forløbet/-ene i forhold til de lediges individuelle behov? (Survey blandt andre aktører)**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
Andre aktører	51 %	37 %	10 %	1 %	1 %	126

Hver tiende af aktørerne mener dog, at det kun har været muligt i mindre grad, mens under én procent vurderer, at det slet ikke har været muligt. Samlet bør de andre aktører derfor have gode betingelser for at sikre en individuel tilpasning af deres tilbud til de ledige.

I *surveyen blandt AF-regioner og kommuner* har vi også spurgt om deres vurdering af den individuelle tilpasning af aktørernes indsats.

**Tabel 6.12: I hvilken grad vurderer I, at andre aktører har bidraget med individuel tilpasning af indsatsen? (Survey blandt AF-regioner og udvalgte kommuner)**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
AF/kommunen	1	14	3	1	-	19

Tabellen ovenfor viser, at blandt de 19 AF-regioner og udvalgte kommuner vurderer 14, at anden aktør i nogen grad har bidraget med en individuel tilpasning af indsatsen. Dog er der kun én, der mener, at det i høj grad er tilfældet. Tre mener, at det er sket i mindre grad, mens én region/kommune mener, at anden aktør slet ikke har bidraget med individuel tilpasning.

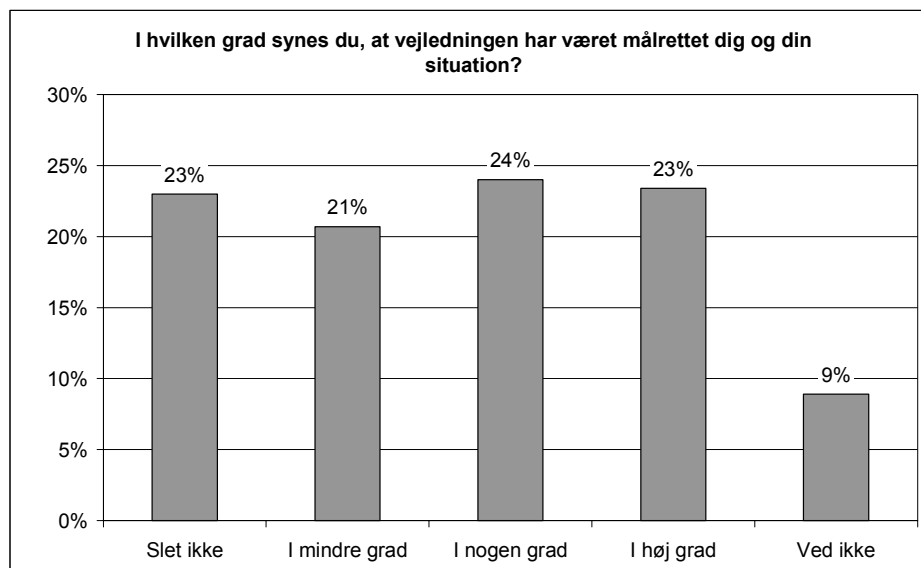
Endelig blev de *ledige selv* spurgt om deres oplevelse af den individuelle tilpasning af forløbene. I den forbindelse er de både blevet spurgt om deres oplevelse af den vejledning, de har modtaget, og om en række øvrige dimensioner, der kan belyse, i hvilken grad forløbene er skræddersyet til den enkelte, herunder:

- Har vejledningen været individuelt tilpasset?
- Udviser anden aktør indlevelsessevne?
- Er der en passende balance mellem individuelle aktiviteter og gruppeaktiviteter?

Disse tre dimensioner af den individuelle tilpasning belyses nedenfor.

### Individuelt tilpasset vejledning

**Figur 6.12: Har vejledningen været individuelt tilpasset? (Survey blandt deltagerne hos andre aktører)**



Figuren viser, at deltagerne deler sig i to næsten lige store dele i spørgsmålet om, hvorvidt deres forløb har været individuelt tilpasset. 47 % mener, at vejledningen i nogen eller høj grad har været målrettet deres situation, mens 44 % mener, at det slet ikke eller i mindre grad har været tilfældet. Blandt de, der slet ikke har oplevet, at vejledningen var individuelt tilpasset, har størstedelen sandsynligvis alene deltaget i gruppeaktiviteter.

Blandt deltagerne hos AF er billedet stort set det samme. Her mener 49 %, at vejledningen i nogen eller høj grad har været individuelt tilpasset, mens 44 % vurderer, at det kun i mindre grad eller slet ikke har været tilfældet.

Caseboksen nedenfor illustrerer, hvordan god tid til den enkelte deltager kan give en konstruktiv individuelt tilrettelagt indsats, som deltagerne er meget tilfredse med.

#### **Caseboks 6.3: Tid til den enkelte giver konstruktiv individuel tilpasning**

Hos en af aktørerne i AF-Storstrøm mener man, at individuel vejledning giver bedre effekt end gruppeaktiviteter, og derfor prioriteres den individuelle vejledning meget højt. Aktøren afsætter 1 til 1½ time til hver samtale og lægger stor vægt på, at forløbet skal foregå med respekt for deltageren og dennes ønsker. Deltagerne sætter da også netop særligt pris på aktørens prioritering af de individuelle samtaler, hvor de oplever, at deres situation og ønsker tages alvorligt.

*Eksempel fra casen i AF-Storstrøm*

#### *Indlevelsessevne og forståelse for deltagernes situation*

Vi har desuden spurgt deltagerne om anden aktørs indlevelsessevne mv. Her mener to tredjedele af deltagerne, at anden aktør i nogen eller høj grad har udvist indlevelsessevne og forståelse for deltagernes situation og behov, mens 27 % mener, at det slet ikke eller kun i mindre grad har været tilfældet.

I én af regionerne, AF-Fyn, er der markant færre deltagere, der vurderer, at vejledningen har været målrettet deres situation, at anden aktør har udvist indlevelsessevne, og at anden aktør har haft tilstrækkelig viden om deltagerens behov. Forklaringen er sandsynligvis, at man på Fyn har udlagt nogle forholdsvis ekstensive forløb til anden aktør.

Caseboksen nedenfor illustrerer, hvor afgørende aktørens indlevelsessevne og forståelse for deltagerens situation er, for at deltageren får et relevant forløb.

#### **Caseboks 6.4: Indlevelsessevne er afgørende for et relevant forløb**

Hos en aktør i Hillerød føler deltagerne generelt ikke, at aktøren udviser tilstrækkelig indlevelsessevne og forståelse for deres situation. *"... vi fik fremlæggelse af, hvordan man skulle opføre sig ved en samtale. Jeg synes ikke, det var så relevant, for det var noget med pudsede skosnuder og slipseknuder – det var for snævert. Vi skulle jo ikke søge direktørstillinger."* (Citat deltager). Desuden savner deltagerne støtte og opfølgning. En vurderer, at der hos aktøren *"er mulighed for at få hjælp, men man skal selv rette henvendelse"*. Gennemgående føler deltagerne altså, at de mangler en mere personlig og informativ kontakt.

*Eksempel fra casen i AF-Storstrøm*

#### *Balance mellem individuelle aktiviteter og gruppeaktiviteter*

Vægtningen mellem individuel vejledning og gruppeaktiviteter opleves forskelligt af deltagerne. Næsten halvdelen har oplevet et forløb, der mest eller næsten udelukkende har bestået af individuel vejledning. Andre 20 % har primært oplevet gruppeaktiviteter (det er naturligvis også i store træk denne gruppe, der i figuren ovenfor svarer, at vejledningen ikke har været individuelt tilpasset).

Halvdelen af deltagerne er tilfredse med den vægtning, de har oplevet. Kun 5 % mener, at der var for meget individuel vejledning, mens 10 % mener, at der var for mange gruppeaktiviteter. Generelt set forekommer vægtningen således passende.

Det er dog vanskeligt at sige noget entydigt om, hvorvidt deltagerne foretrækker individuelle aktiviteter eller gruppeaktiviteter. I caseboksen ovenover blev vægtningen af lange individuelle aktiviteter værdsat af deltagerne. Caseboksen nedenfor illustrerer, hvordan gruppeaktiviteter både kan give et meget stort og et meget lille udbytte.

#### **Caseboks 6.5: Homogen deltagergruppe giver stort udbytte af gruppeaktiviteter**

Der er stor forskel på deltagerens udbytte af gruppeaktiviteter. Det viser eksempler fra AF-Storkøbenhavn og AF-Sønderjylland. Hos en af aktørerne i AF-Storkøbenhavn føler deltagerne, at deltagelse i jobklub er spild af tid, primært fordi deltagergruppen er alt for heterogen. Billedet er lige det modsatte hos aktøren i AF-Sønderjylland. Her fremhæver deltagerne gruppeaktiviteterne – som aktøren dog siden hen er gået væk fra – som noget meget positivt. Deltagerne er glade for at møde andre "i samme båd", og flere føler også, at de andre kan lære dem noget.

*Eksempel fra casen i AF-Storkøbenhavn og i AF-Sønderjylland*

Til sammen tegner der sig et billede af, at aktørerne i ganske rimelig grad har formået at sikre en individuel tilpasning af forløbene.

### 6.4.3 Kendskab til arbejdsmarkedets behov

I sammenhæng med en individuel tilpasning af forløbene skal anden aktør sørge for at tage højde for arbejdsmarkedets behov. Aktørerne vurderer selv, at de har et godt kendskab til regionale jobåbninger og flaskehalsområder samt de beskæftigelsesområder i regionen, hvor der er faldende beskæftigelsesmuligheder. Kun 2 % angiver, at de ikke har kendskab til disse forhold.

**Tabel 6.13: I hvilken grad vurderer I, at forløb hos andre aktører tager afsæt i en forståelse af arbejdsmarkedets behov og ikke kun de lediges individuelle behov? (Survey blandt AF og udvalgte kommuner)**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
AF/udvalgte kommuner	2	13	3	-	2	20

13 ud af de 20 AF-regioner og udvalgte kommuner vurderer, at anden aktør i nogen grad tager afsæt i en forståelse af arbejdsmarkedets behov og ikke kun i de lediges individuelle behov. To respondenter mener, at det i høj grad er tilfældet, mens tre respondenter mener, at det kun sker i mindre grad. Kommunerne er generelt en anelse mere positive i deres vurdering end AF på dette punkt.

Interviewene med chefer i regioner og udvalgte kommuner peger imidlertid på, at myndighederne ikke er fuldt ud overbeviste om, at de andre aktører har tilstrækkeligt kendskab til arbejdsmarkedets behov. Især nævnes, at kendskabet hos andre aktører til det regionale arbejdsmarkedsråds retningslinjer og prioriteringer opleves som begrænset. Igen fremhæves dog også, at der her vil være tale om en læreproces.

Det kan bemærkes at en midtvejsevaluering af inddragelsen af andre aktører i regionerne Viborg, Århus og Ringkøbing ligeledes peger på, at aktørernes arbejdsmarkeds-kendskab endnu ikke er stærkt nok.<sup>72</sup>

## 6.5 Deltagernes udbytte og forløbenes joborientering

I dette afsnit sætter vi fokus på forløbenes indirekte effekt ved for det første at belyse deltagerens personlige udbytte af forløbene hos anden aktør og for det andet at belyse forløbenes grad af joborientering.

Udbyttet for den enkelte ledige kommer til udtryk på flere forskellige måder. Det kan både være i form af en styrket motivation, en påvirkning af den lediges jobsøgning og endelig en afklaring af den lediges jobønsker og -muligheder.

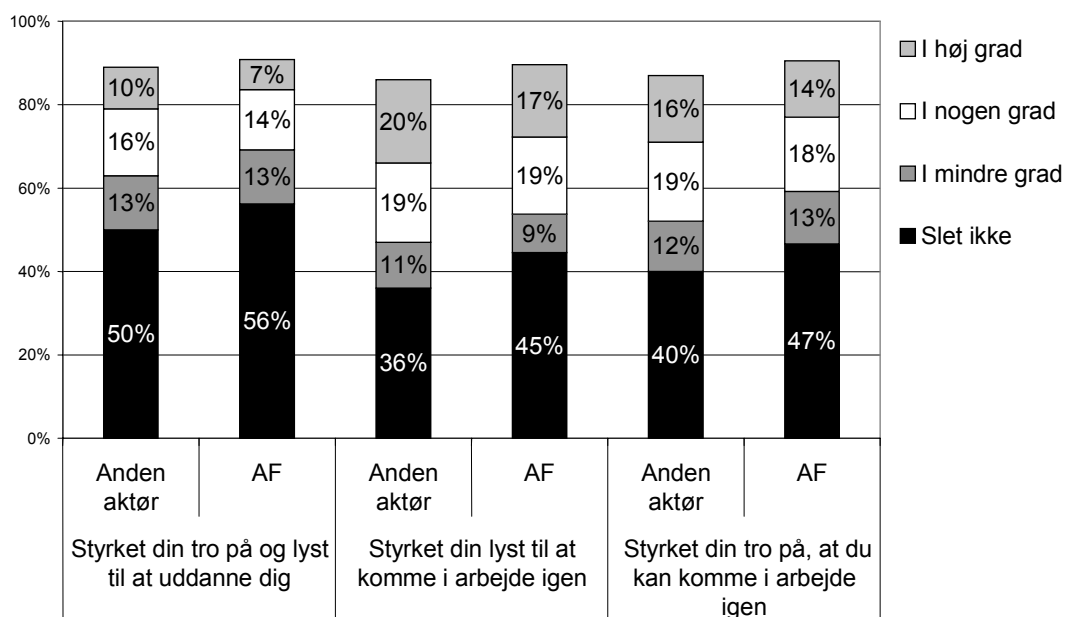
Til sammen siger disse forhold noget om, hvorvidt forløbet hos anden aktør har bidraget til at bringe den ledige tættere på arbejdsmarkedet.

### 6.5.1 Styrket motivation

Indledningsvis er en styrket tro på og lyst til at komme i arbejde en forholdsvis udbredt form for personligt udbytte, jf. figuren nedenfor.

<sup>72</sup> New Insight 2004: *Evaluering af inddragelsen af andre aktører*, AF-Viborg, AF-Århus, AF-Ringkøbing

**Figur 6.13: I hvilken grad vurderer du, at forløbet har...? (Survey blandt deltagere hos andre aktører samt survey blandt deltagere hos AF)**



Note: "Ved ikke"-besvarelser er sorteret fra af hensyn til gennemskueligheden. Derfor summerer de enkelte søjler ikke til 100.

Figuren illustrerer såvel udbytte hos anden aktør som i AF-regi og skal derfor læses med forbehold for forskelle i sammensætningen af de to målgrupper. Figuren viser, at 39 % af deltagerne hos anden aktør i nogen eller høj grad har fået styrket deres lyst til at komme i arbejde igen. Samtidig har 35 % i nogen eller høj grad fået styrket deres tro på, at de kan komme i arbejde igen.

Troen på og lysten til at uddanne sig er blevet styrket i nogen eller høj grad hos 26 % af deltagerne hos anden aktør. I relation hertil mener i øvrigt en tredjedel af deltagerne, at de i nogen eller høj grad har fået styrket deres personlige og faglige engagement.

Blandt deltagerne hos AF er billedet en anelse mindre positivt. Her vurderer kun 36 %, at de i nogen eller høj grad har fået styrket deres lyst til at komme i arbejde igen. Samtidig mener kun 32 %, at de i nogen eller høj grad har fået styrket deres tro på, at de kan komme i arbejde igen.

Også i spørgsmålet om den uddannelsesmæssige motivation er deltagerne hos AF en anelse mindre positive. Her svarer kun 21 %, at de i nogen eller høj grad har fået styrket deres tro på og lyst til at uddanne sig.

Blandt AF-regioner og udvalgte kommuner i vores survey vurderer stort set samtlige, at et forløb hos anden aktør i nogen eller høj grad er handlingsorienteret og motiverende for de ledige.

Caseboksen nedenfor illustrerer, at man ved at sætte fokus på at motivere deltagerne og forsyne dem med nogle konkrete redskaber kan give deltagerne et stort udbytte af forløbet.



### Caseboks 6.6: Fokus på motivation og redskaber giver stort udbytte

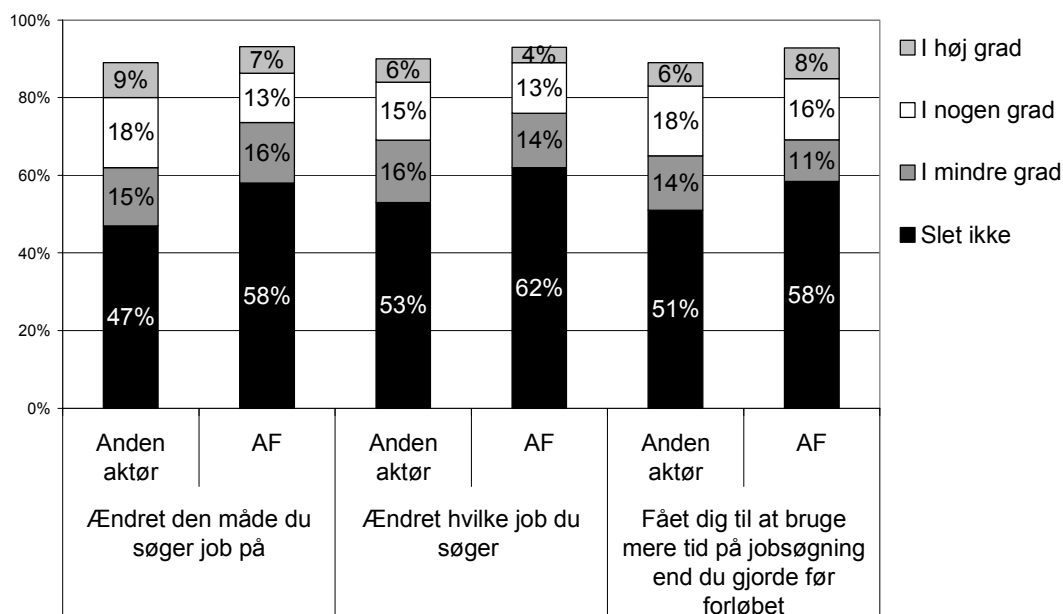
Hos en af aktørerne i AF-Vestsjælland har man udviklet et koncept, som påvirker deltageres motivation meget positivt. Konceptet indebærer, at der bliver sat fokus på de lediges muligheder, og man forsøger at skabe en jobsøgningsidentitet og ikke en ledighedsidentitet. Det handler om at motivere de ledige og forsyne dem med redskaber til jobsøgning. Og netop øget motivation fremstår som et meget væsentligt udbytte af et forløb hos aktøren. "Jeg følte, at jeg var mere end guld værd, da jeg gik derfra." (Citat deltager). I kombination med tilegnelsen af nogle konkrete redskaber følger deltagerne, at forløbet har virket meget konstruktivt på deres jobsøgning.

*Eksempel fra casen i AF-Vestsjælland*

#### 6.5.2 Påvirkning af jobsøgning

I forhold til deltageres jobsøgning kan et forløb påvirke flere aspekter – både måden, hvorpå deltagerne søger, hvilke jobs de søger, og hvor meget tid de bruger på at søge.

**Figur 6.14: I hvilken grad vurderer du, at forløbet har ...? (Survey blandt deltagere hos andre aktører samt survey blandt deltagere hos AF)**



Note: "Ved ikke"-besvarelser er sorteret fra af hensyn til gennemskueligheden. Derfor summerer de enkelte søjler ikke til 100.

Figuren viser, at hhv. 27, 21 og 24 % af deltagerne hos anden aktør vurderer, at forløbet i nogen eller høj grad har ændret disse tre aspekter af deres jobsøgning. Men samtidig siger omkring halvdelen af deltagerne, at forløbene slet ikke har haft en betydning for jobsøgningsmetode, jobtyper eller tidsforbrug på jobsøgning.

Blandt deltagerne hos AF ser billedet lidt anderledes ud, hvilket naturligvis skal læses med forbehold for forskelle i målgrupperne. Her er deltagerne en anelse mindre positive, når det kommer til ændringer i måden, hvorpå de søger jobs samt hvilke jobs, de søger. Dette kan – med en forsigtig fortolkning – tages som udtryk for, at der rent faktisk forekommer en lidt anden metodeanvendelse hos andre aktører i relation til, hvordan man forsøger at ændre deltageres jobansøgninger og jobsøgningsmønstre. Dette bidrager således indirekte til at nuancere det billede af aktørernes metodeanvendelse, som blev tegnet ovenfor.

Samtlige AF-regioner og udvalgte kommuner vurderer, at et forløb hos anden aktør i nogen eller høj grad giver konkrete redskaber til jobsøgning. Dog stiller en enkelt region – efter deltagelse ved et opstartsmøde hos anden aktør – spørgsmålstejn ved, om der er tilstrækkeligt fokus på jobsøgning.

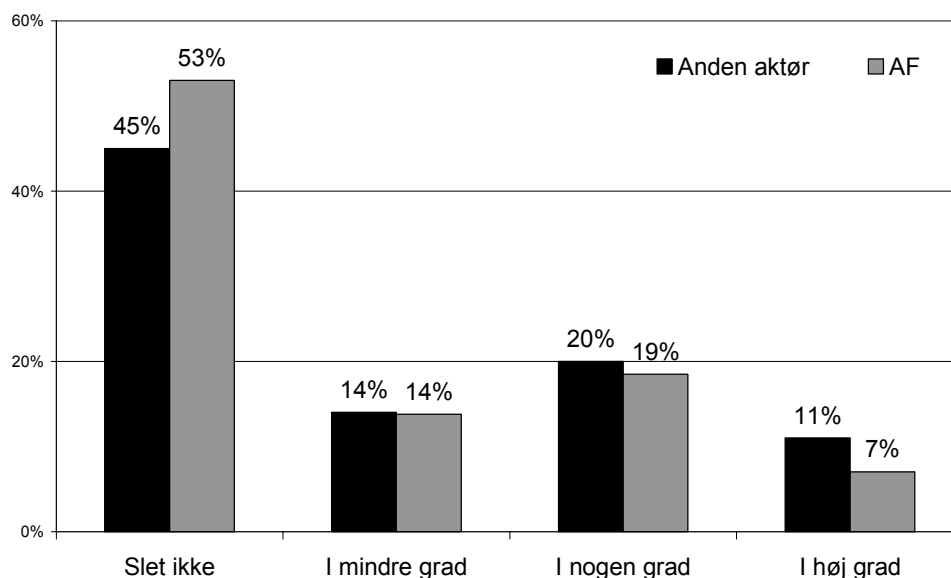
Regionerne og udvalgte kommuner er også positive overfor, at forløbene giver nye vinkler på jobsøgning, idet 16 ud af de 20 respondenter mener, at det sker i nogen eller i høj grad.

### 6.5.3 Afklaring af jobønsker og -muligheder

Afklaring af jobønsker og -muligheder er en anden form for udbytte af forløbet hos anden aktør.

Figuren nedenfor illustrerer deltagernes oplevelse af forløbene.

**Figur 6.15: I hvilken grad vurderer du, at forløbet har givet dig større afklaring af dine jobønsker og -muligheder? (Survey blandt deltagere hos andre aktører samt survey blandt deltagere hos AF)**



Figuren viser, at 31 % af deltagerne hos anden aktør mener, at forløbet i nogen eller høj grad har givet dem større afklaring, mens 59 % mener, at forløbet slet ikke eller kun i mindre grad har afklaret deres jobønsker og -muligheder. Disse tal er i store træk i overensstemmelse med tendensen til styrket motivation, jf. ovenfor. Det skal dog understreges, at der her både er tale om deltagere, der har afsluttet forløbet og deltagere, som fortsat er i forløbet.

Tallene kan tolkes både positivt og mere negativt. I positiv forstand har andre aktører formålet at ændre ved hver tredje af deltagernes verdensbillede, således at de er mere afklarede omkring deres muligheder på arbejdsmarkedet. Det er ikke nødvendigvis noget dårligt resultat. Imidlertid er det også næsten hver anden, som ikke oplever, at forløbet har øget afklaringen overhovedet.

Blandt deltagere hos AF viser det sig – jf. figuren – at der er en mere negativ holdning i spørgsmålet blandt deltagere hos AF. Således er der blandt deltagere hos AF kun 26 % der vurderer, at forløbet har givet dem større afklaring, mens hele 67 % mener, at det slet ikke eller kun i mindre grad har været tilfældet. Tallene skal dog, som nævnt, læses med forbehold for målgruppeforskelle mellem de to deltagergrupper.

#### 6.5.4 *Betydningen af alder og aktørtype for motivation, jobsøgning og afklaring*

En nærmere analyse viser, at deltageres oplevelse af de forskellige former for udbytte hænger negativt sammen med deres alder. Jo ældre deltagerne er, jo mindre er deres tilbøjelighed til at mene, at forløbet har haft betydning for jobsøgningsmønstre, afklaring af jobmuligheder, motivation m.m.

Dog udskiller deltagere mellem 56 og 65 år sig ved i nogle henseender at være mere positive over for deres udbytte end de 46-55-årige. Dette kan eventuelt skyldes, at der ofte gennemføres mere intensive forløb for denne aldersgruppe, fordi de er en udsat målgruppe.

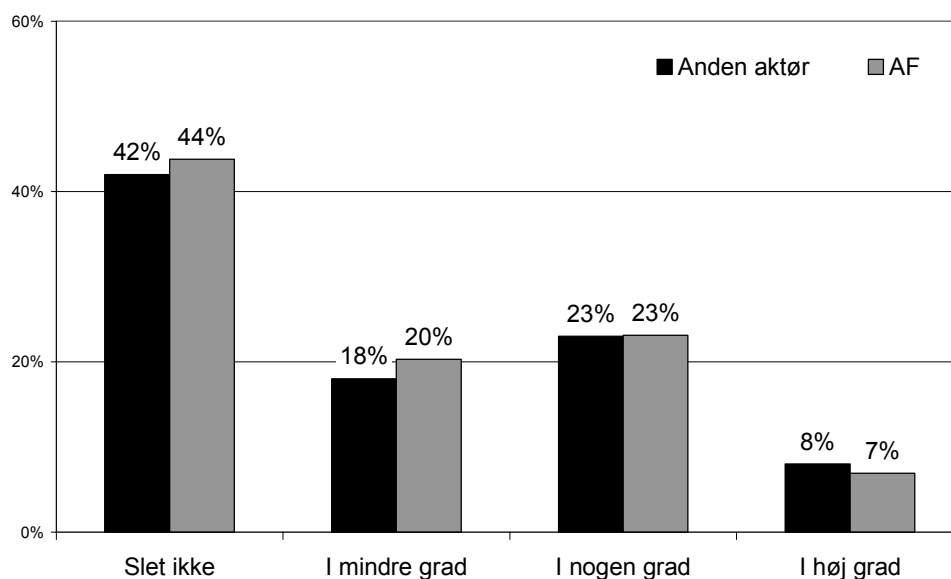
Samtidig er der en tendens til, at deltagere, som har været i et forløb hos et konsulentfirma, vurderer de forskellige former for udbytte af forløbet en smule lavere end deltagere hos de semi-offentlige aktører, herunder særligt a-kasser og fagforeninger. Således er der relativt set flest deltagere hos a-kasser/fagforeninger, der vurderer, at forløbet i høj grad har påvirket deres jobsøgningsmønstre, afklaret deres jobmuligheder, øget deres motivation m.m.

Betydningen af aktørtypen kan dog blandt andet ses i lyset af, at deltagerne ofte vil have et bedre forhåndskendskab til a-kasser/fagforeninger end til private konsulentfirmaer og derfor potentielt set måske føler sig mere trygge ved denne form for aktør. Samtidig kan et privat konsulentfirma af deltagerne opfattes mere profitorienteret og dermed blive betragtet mere negativt. Det bekræftes eksempelvis af nogle af de lediges kvalitative svar på spørgsmålet om, hvorvidt de synes, det er en god idé at inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen.

#### 6.5.5 *Styrkede jobmuligheder*

Forløbenes joborientering afspejler sig i, hvorvidt deltagerne mener, at forløbet har styrket deres jobmuligheder, samt om aktørerne har haft indflydelse på, at de har fået arbejde. I dette afsnit behandler vi spørgsmålet om styrkede jobmuligheder.

**Figur 6.16: I hvilken grad vurderer du, at forløbet hos anden aktør/AF har styrket dine jobmuligheder (Survey blandt deltagere hos andre aktører samt survey blandt deltagere hos AF)**



Den ovenstående figur viser, at i alt 31 % af deltagerne hos anden aktør vurderer, at forløbet i nogen eller høj grad har styrket deres jobmuligheder. Derimod mener i alt 60 %, at det kun i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.

Blandt deltagerne hos AF er holdningen stort set den samme. Her mener 30 % af deltagerne, at forløbet i nogen eller høj grad har styrket deres jobmuligheder, mens 64 % vurderer, at det slet ikke eller kun i mindre grad har forbedret deres jobchancer.

#### 6.5.6 *Betydningen af alder og aktørtype for oplevelsen af styrkede jobmuligheder*

En nærmere analyse viser, at det igen er deltagerens alder og aktørtype, der har betydning for deltagerens vurdering.

Især deltagerens alder påvirker deltagerens vurdering af deres jobmuligheder. Jo ældre deltagerne er, jo mindre er deres tilbøjelighed til at mene, at forløbet hos anden aktør har styrket deres jobmuligheder.

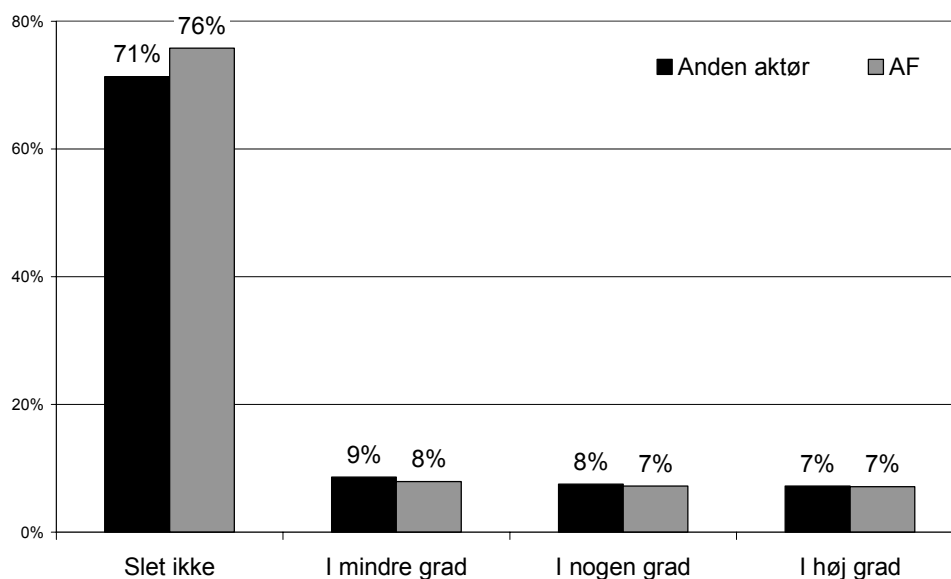
Samtidig er der en svag tendens til, at relativt flere af de deltagere, der har været i et forløb hos en a-kasse/fagforening, mener, at forløbet har styrket deres jobmuligheder. Relativt færre af de deltagere, der har været i et forløb hos et konsulentfirma, mener, at forløbet har styrket deres jobmuligheder.

Dog skal konklusionerne – ligesom i spørgsmålet om deltagerens udbytte – ses i lyset af, at deltagerne kan være mere positivt indstillede over for a-kasser/fagforeninger end over for konsulentfirmaer. Derfor bør betydningen af aktørtype fortolkes varsomt.

#### 6.5.7 *Aktørens indflydelse på deltagerens jobberhvervelse*

Ud over de styrkede jobmuligheder afspejler forløbenes joborientering sig i, hvorvidt de deltagere, som har fået arbejde efter et forløb hos anden aktør, mener, at anden aktør har spillet en afgørende rolle herfor.

**Figur 6.17: I hvilken grad vurderer du, at anden aktør har haft indflydelse på, at du er kommet i arbejde? (Survey blandt deltagere hos andre aktører samt survey blandt deltagere hos AF)**



Det fremgår af figuren, at blandt de deltagere hos anden aktør, der er kommet i job, vurderer 15 %, at anden aktør i nogen eller høj grad har haft indflydelse på, at de fik arbejde. Derimod mener hele 80 % af de deltagere, der er kommet i arbejde, at anden aktør ikke eller kun i mindre grad har haft en indflydelse herpå.

Blandt deltagerne hos AF er billedet stort set det samme. Her mener 14 % af de deltagere, der er kommet i job, at AF i nogen eller høj grad har haft indflydelse herpå. Også her mener langt størstedelen (84 %), at AF slet ikke eller kun i mindre grad har haft indflydelse på, at de er kommet i arbejde.

Tallene skal dog gennemgående læses med forbehold. For det første har nogle af deltagerne sandsynligvis været i meget kort tid hos anden aktør/AF, og man kan derfor ikke forvente, at anden aktør/AF skulle kunne nå at have indflydelse på, om de er kommet i job. For det andet kan deltagerne have en tendens til at overestimere, i hvor høj grad det er deres egen fortjeneste, at de er kommet i arbejde.

En mere præcis analyse af jobeffekt vil kræve anvendelse af registerdata, med fokus på eksempelvis udslusningseffekten hos anden aktør eller ændring i selvforsørgelsesgrad.

## 6.6 Samlet deltagertilfredshed

Deltagernes samlede tilfredshed med forløbene kan vurderes ud fra flere forhold. På et overordnet plan kan det belyses ud fra, i hvilket omfang deltagerne alt i alt har været tilfredse med forløbet, og hvorvidt de har modtaget en seriøs og professionel behandling.

For det andet kan det vurderes ud fra de lediges mere konkrete oplevelse af anden aktørs behandling, undervisernes kvalitet og faciliteterne hos anden aktør.

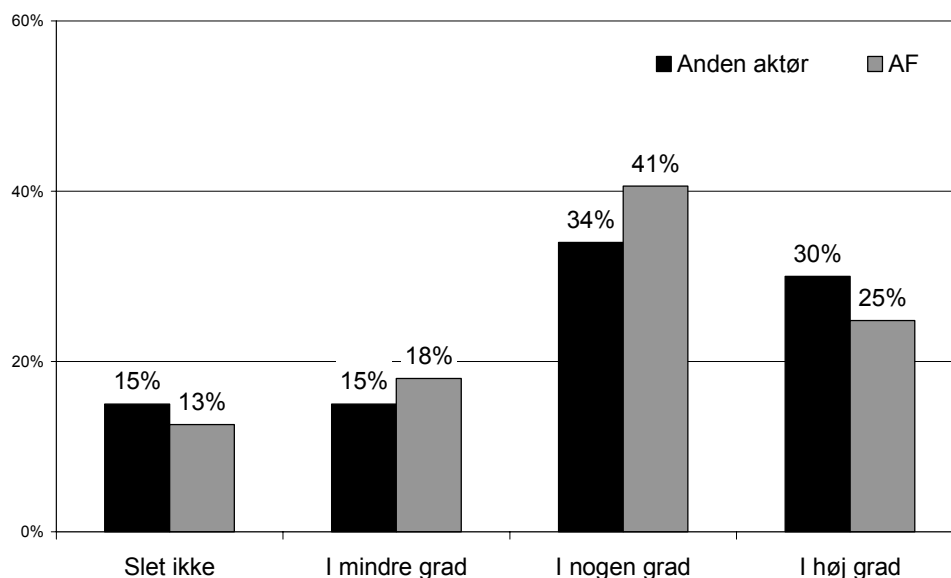
For det tredje opstilles en statistisk model, der belyser, hvilke faktorer i de andre aktørers indsats der er særligt udslagsgivende i forhold til deltagerne overordnede tilfredshed.

Endelig indgår Arbejdsmarkedsstyrelsens klagestatistik som et element i vurderingen.

### 6.6.1 Overordnet tilfredshed

Nedenstående tabel viser deltagerens overordnede med deres forløb hos anden aktør.

**Figur 6.18: I hvilken grad har du alt i alt været tilfreds med forløbet hos anden aktør/AF (Survey blandt deltagere hos andre aktører samt survey blandt deltagere hos AF)**



Figuren viser, at næsten to tredjedele af deltagerne i nogen eller høj grad har været tilfredse med forløbet hos anden aktør. En tredjedel er ikke så tilfredse – 15 % er kun mindre tilfredse med deres forløb, og andre 15 % er slet ikke tilfredse.

Holdningen blandt deltagerne hos AF er stort set identisk. Her har ligeledes to tredjedele af deltagerne i nogen eller høj grad været tilfredse med deres forløb, mens en tredjedel kun i mindre grad eller slet ikke har været tilfredse med deres forløb.

Én region udskiller sig ved en markant lavere deltagertilfredshed. Det er samtidig den region, som har en meget lav andel af deltagere, der mener, at vejledningen har været målrettet deres situation, at anden aktør har udvist indlevelsessevne, og at anden aktør har haft tilstrækkelig viden om deltagerens behov. En forklaring kan være, at der er tale om en region, hvor man har valgt at lægge deltagerne ud til en ny aktør ved hver samtale. Tallene skal dog også tages med forbehold for et forholdsvis lille antal respondenter.

I relation til den overordnede deltagertilfredshed mener to tredjedele af deltagerne, at de i nogen eller høj grad har modtaget en seriøs og professionel behandling af anden aktør. Derimod mener 27 %, at de slet ikke eller kun i mindre grad er blevet seriøst behandlet (der er dog ingen markant sammenhæng mellem type af aktør og oplevelsen af aktørens professionalisme).

### 6.6.2 Betydning af uddannelse og alder for den overordnede tilfredshed

En nærmere analyse viser, at der ikke umiddelbart er nogen sammenhæng mellem forløbets længde og deltagerens tilfredshed. Derimod er der en klar tendens til, at deltagere med en mellemlang eller lang videregående uddannelse er lidt mindre tilfredse med forløbet hos anden aktør.

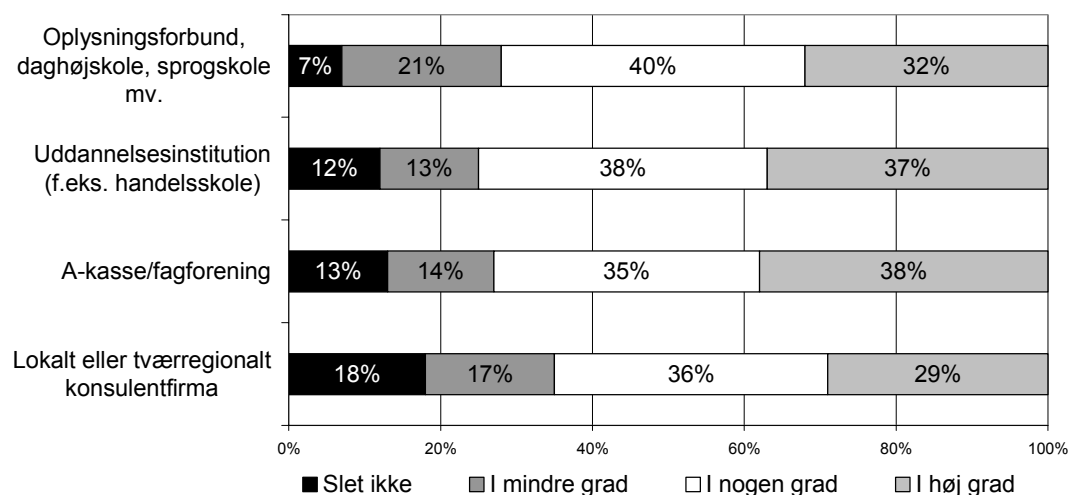
Aldersmæssigt er tilfredsheden noget lavere blandt deltagere mellem 46 og 55 år. Samtidig udtrykker de 56-65-årige deltagere en større grad af tilfredshed end gennemsnittet, og derfor er det altså ikke den højere alder i sig selv, der udmønter sig i en lavere tilfredshed pga. fx en mere opgivende holdning over for forløbet og udsigterne til at genindtræde på arbejdsmarkedet.

Tallene afspejler muligvis, at deltagere mellem 46 og 55 år stiller flere krav til et forløb, mens deltagere over 55 år nærmer sig muligheden for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet og derfor ikke har lige så høje forventninger til forløbet. En anden forklaring kan være, at der blandt de 55-65-årige befinder sig flere, som er målgruppe for mere intensive forløb.

### 6.6.3 Betydningen af aktørtype for den overordnede tilfredshed

Der er en vis sammenhæng mellem deltagernes samlede tilfredshed, og hvilken type aktør de har været i forløb hos, hvilket ses af nedenstående figur.

**Figur 6.19: Sammenhæng mellem aktørtype og deltagertilfredshed (Survey blandt deltagere hos andre aktører)**



Figuren viser, at tilfredsheden er en anelse højere blandt deltagere hos a-kasser/fagforeninger. Hele 73 % har i nogen eller høj grad været tilfredse med deres forløb, mens kun 27 % i mindre grad eller slet ikke har været tilfredse.

Omvendt er der en lidt lavere tilfredshed blandt deltagere hos konsulentfirmaer. Her har 65 % i nogen eller høj grad været tilfredse, mens 35 % kun i nogen grad eller slet ikke har været tilfredse.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Samme tendens kunne konstateres i A-kassernes Samvirkes analyse af kontaktføreløb. Se evt. AK Samvirke 2004: *Analyse af kontaktføreløb*, marts 2004.

#### 6.6.4 *Rammerne hos anden aktør*

Hvad angår rammerne hos anden aktør er deltagerne forholdsvis tilfredse.

##### *Vejlederne*

Vejlederne har gjort et overvejende positivt indtryk på deltagerne. Over 70 % af deltagerne er i nogen eller høj grad tilfredse med deres vejledere, mens under 20 % kun i mindre grad eller slet ikke er tilfredse med vejlederne.

##### *Lokaler*

To tredjedele af deltagerne er i nogen eller høj grad tilfredse med lokalerne, mens 14 % kun er mindre eller slet ikke tilfredse med dem. 20 % af deltagerne har ingen holdning til lokalerne. Samlet set fungerer anden aktørs lokaler således tilfredsstillende.

##### *Computere*

45 % af deltagerne er i nogen eller høj grad er tilfredse med antallet af computere. 15 % er kun i mindre grad eller slet ikke tilfredse med antallet, formentlig fordi de har oplevet problemer med computersituationen. Dog har de resterende 40 % ingen holdning til spørgsmålet, hvilket tyder på, at det generelt ikke optager deltagerne så meget. Derfor fremstår computersituationen samlet set som forholdsvis uproblematisk.

Som perspektivering af deltagerens vurdering kan det nævnes, at der blandt samtlige 15 AF-regioner og udvalgte kommuner er en udbredt tilfredshed med rammerne hos anden aktør. Samtlige regioner/kommuner mener, at forløbene hos andre aktører i nogen eller høj grad foregår i rammer, der er hensigtsmæssige i forhold til målgruppens behov.

#### 6.6.5 *Hvilke faktorer er afgørende for den samlede tilfredshed?*

I dette afsnit ses på sammenhænge mellem de lediges holdning til en række forhold og deres samlede tilfredshed med forløbet hos aktøren. Således er det formålet at gå på tværs af aktørtyper og identificere, hvilke elementer i de andre aktørers indsats der faktisk har betydning for de lediges tilfredshed.

Analysen er foretaget på baggrund af surveyen blandt deltagere hos andre aktører og ved opstilling af en statistisk forklaringsmodel.<sup>74</sup> I modellen er der blandt samtlige variable i surveyen identificeret fire overordnede tilfredshedsfaktorer:

- *Tilfredsstillende information inden forløbets start*
- *Passende vægtning mellem individuel vejledning og gruppeaktiviteter*
- *Vejledningens kvalitet*
- *Ændret adfærd.*

De enkelte faktorer er sammensat af mellem 1 og 5 konkrete, bagvedliggende forhold. Forklaringsgraden for den samlede tilfredshed med forløbet er 94. Dette er en meget høj forklaringsgrad, som vidner om, at de 10 forhold er tilstrækkelige til at forklare de lediges samlede tilfredshed med forløbene.<sup>75</sup>

---

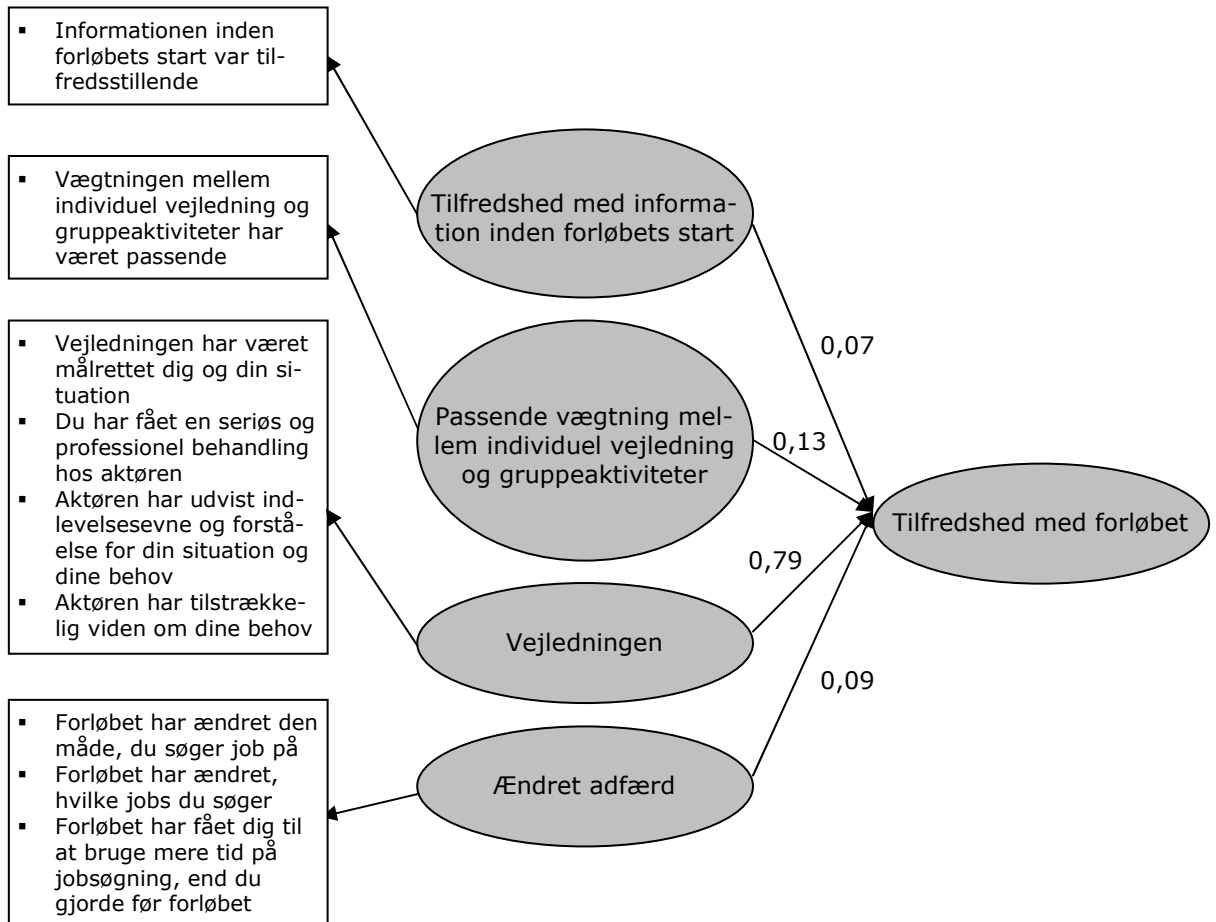
<sup>74</sup> Parametrene i modellen beregnes ved anvendelse af softwareprogrammet LISREL (LInear Structural RELationships). LISREL er en metode til estimering af kausalmodeller med latente variable. Metoden kan opfattes som en avanceret form for regressionsanalyse. I LISREL sammensættes stærkt korrelerede variable først i overordnede faktorer/latente variable. Disse overordnede faktorer anvendes derefter som forklarende faktorer i forhold til den overordnede tilfredshed.

<sup>75</sup> Forklaringsgraden udtrykker den andel af variationen i tilfredsheden, som modellen kan forklare. En forklaringsgrad på 100 angiver således, at al variation i den afhængige variabel kan forklare ved modellen, mens en forklaringsgrad på 0 modsat angiver, at modellen overhovedet ikke kan forklare variationen i den afhængige variabel.



Det fremgår af figuren nedenfor, at de fire faktorer påvirker den samlede tilfredshed med forløbet direkte.

**Figur 6.20: Tilfredshedsmodel**



Note: Modellen er baseret på besvarelser fra 1.289 ledige. Korrelationsmatricen er beregnet på vægtet data og under forudsætning af *pairwise deletion*. Forklaringsgraden i ligningen for de lediges samlede tilfredshed er 91 procent.

Den relative betydning af de fire tilfredshedsfaktorer er illustreret i figuren. Jo højere en koefficient er, desto større betydning har det enkelte forhold for den samlede tilfredshed med forløbet.<sup>76</sup>

Modellen viser, at *vejledningens karakter* har relativ størst betydning for den samlede tilfredshed. Ledige, der i høj grad synes, at aktørens vejledning har været professionel og målrettet deres individuelle situation, er således også generelt samlet set tilfredse med forløbet. De tre øvrige faktorer har en relativ lav betydning. *Passende vægtning mellem individuel vejledning og gruppeaktiviteter*, *ændret adfærd* samt *tilfredshed med information inden forløbets start* har alle koefficienter under 0,12. Det betyder, at de stadig udgør signifikante forklaringer på den samlede tilfredshed – men ikke i så høj grad som kvaliteten i vejledningen hos anden aktør.

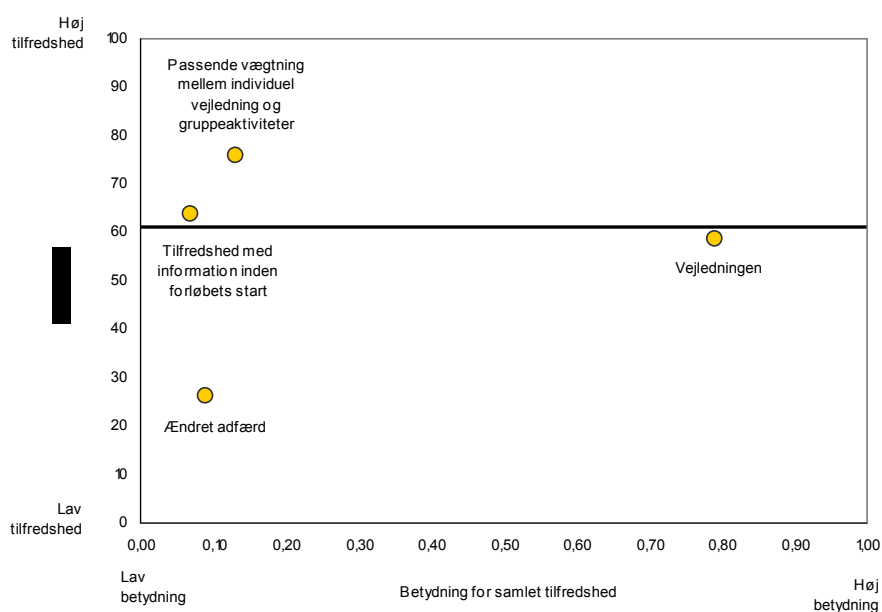
<sup>76</sup> Det skal i denne sammenhæng understreges, at man skal være varsom med at sammenligne koefficienter i forskellige kausalmodeller, da det, den enkelte faktor forklarer, blandt andet vil afhænge af, hvor mange øvrige forklarende faktorer, der er i modellen.

### Betydning for tilfredshed

På baggrund af analysemodellen ovenfor er det muligt at opstille en prioriteringsmatrice, som udpeger henholdsvis betydningen og tilfredsheden med de identificerede baggrundsvariable. Matricen skal tolkes således, at:

- faktorer af høj betydning, men med lav tilfredshed er opmærksomhedsområder, der kræver forbedring, såfremt man ønsker at øge den samlede tilfredshed.
- faktorer af mindre betydning, men med lav tilfredshed er det derimod i mindre grad nødvendigt at bruge kræfter på.

**Figur 6.21: Prioriteringsmatrice: Hvilke faktorer betyder mest for deltageres samlede tilfredshed?**



Figuren illustrerer for det første, at det er vejledningens indhold som er af langt størst betydning for deltageres samlede tilfredshed med forløbene. Samtidig er der dog relativ stor tilfredshed med vejledningsindsatsen. Ikke desto mindre er modellen et fingerpeg til de andre aktører om, at såfremt de ønsker at øge deltagertilfredsheden i fremtiden, må de koncentrere sig om at:

- Målrette vejledningen til den enkelte lediges situation.
- Sikre de ledige en seriøs og professionel behandling.
- Udvide indlevelsesevne og forståelse for den lediges situation og behov.
- Besidde tilstrækkelig viden om den lediges behov.

Matricen peger for det andet på, at informationerne inden forløbsstart, og vægtningen af individuelle aktiviteter vs. gruppeaktiviteter fungerer tilfredsstillende og ikke umiddelbart kræver nogen ændringer.

Endelig illustrerer figuren, at en adfærdsændring hos de ledige kun i mindre grad er af betydning for den samlede tilfredshed. Imidlertid er aktørerne heller ikke særligt gode til at skabe en konkret adfærdsændring (de ledige er ikke tilfredse med den). Man kan derfor pege på, at aktørerne i udviklingen af nye metoder og tilgange til en vis grad vil kunne øge de lediges samlede tilfredshed, såfremt de bedre formår at:

- Ændre den måde, de søger job på
- Ændre, hvilke typer jobs de ledige søger
- Få de ledige til at bruge mere tid på jobsøgning, end de gjorde før forløbet.

### 6.6.6 Omfanget af klager

Arbejdsmarkedsstyrelsen har udarbejdet klagestatistik fra de enkelte regioner, hvad angår inddragelsen af andre aktører.

Tabellen nedenfor illustrerer, hvor mange borgere der har klaget over forskellige aspekter af forløbene hos anden aktør i henholdsvis 4. kvartal 2003 og 1. kvartal 2004 (det seneste kvartal, hvor der foreligger tal).

**Tablet 6.14: Klagestatistik (Arbejdsmarkedsstyrelsens opgørelse)**

AF-region	Klager i alt		Klager over henvisning til anden aktør		Klager over henvisning til bestemt aktør		Klager over indhold i aktiviteter hos anden aktør		Andre klager over henvisning til anden aktør	
	4.kvt. 2003	1.kvt. 2004	4.kvt. 2003	1.kvt. 2004	4.kvt. 2003	1.kvt. 2004	4.kvt. 2003	1.kvt. 2004	4.kvt. 2003	1.kvt. 2004
København	67	18	25	1	14	7	16	10	12	0
Frederiksb.	14	6	5	2	8	0	1	3	0	1
Roskilde	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Vestsjælland	3	4	0	0	1	0	2	2	0	2
Storstrøm	6	8	1	1	0	3	3	2	2	2
Bornholm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fyn	10	3	4	0	0	2	8	3	5	0
Sønderjyl.	13	15	8	2	0	6	4	2	1	5
Ribe	1	4	0	1	1	2	0	1	0	0
Vejle	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Ringkøbing	1	2	0	0	1	2	0	0	0	0
Århus	7	33	3	1	1	28	1	3	2	1
Viborg	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Nordjylland	12	2	7	0	3	2	0	0	2	0
DK	136	96	53	8	29	52	38	28	24	11

Indledningsvist skal det understreges, at udviklingen i tallene bør tolkes med forsigtighed, da de kun dækker to tidsrum og derfor kan skyldes tilfældigheder.

Set i lyset af de mange tusinde ledige, der i perioden var visiteret til andre aktører, må antallet af formelle klager samlet set betegnes som minimalt.

Det fremgår af tabellen, at der generelt har været en positiv udvikling i det samlede antal klager i perioden, med et fald fra 136 til 96 (eller en reduktion på 29 %). Især klager over henvisning til anden aktør er faldet markant, men også klager over indholdet i aktiviteterne hos anden aktør er faldet.

Samtidig ses dog en stigning i klager over henvisning til en bestemt aktør.

En mulig fortolkning af udviklingen kan være, at de ledige er blevet mere vant til, at andre aktører varetager jobformidlingen (og derfor klager mindre over henvisningen i sig selv), men at de samtidig er blevet mere kritiske forbrugere af de andre aktørers ydelser (og derfor klager mere over visiteringen til bestemte aktører).

## 6.7 Delkonklusion

Som afrunding på dette kapitel vedrørende indhold og kvalitet i forløbene gennemgår vi i dette afsnit de centrale konklusioner med afsæt i følgende hovedtemaer:

- Aktiviteter og profil af deltagerne
- Forløbenes indhold
- Metodefrihed og individuel tilpasning
- Deltagernes udbytte
- Deltagernes samlede tilfredshed.

Dog behandles perspektiverne på indhold, metodefrihed og tilpasning samt udbytte under ét.

### **Aktiviteter og profil af deltagerne hos andre aktører**

Aktivitetsniveauet i forhold til inddragelsen af andre aktører er steget markant, siden implementeringen af *Flere i arbejde* blev igangsat i 2003. Fra et niveau på mellem 10.000 og 20.000 påbegyndte forløb i 2003 har volumen i forløbene nu stabiliseret sig på ca. 40.000.

I korte træk ser sammensætningen af deltagerne hos andre aktører således ud:

- Kønsfordeling: 60 % af deltagerne er kvinder, 40 % er mænd.
- Aldersfordeling: Deltagerne er nogenlunde jævnt fordelt i de fire aldersintervaller 26-35, 36-45, 46-55 samt 56-65.
- Uddannelse: 40 % af deltagerne har en kort, mellemlang eller lang uddannelse – mens 26 % har en erhvervsuddannelse, og 10 % har en ungdomsuddannelse.

Holdningen blandt deltagerne til inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er overvejende positiv – og mest blandt personer under 45 år og personer med længe-revarende uddannelser. Holdningen til andre aktører hænger sandsynligvis tæt sammen med de lediges konkrete erfaringer med andre aktører.

De deltagere, der tilkendegiver en positiv holdning til inddragelsen af andre aktører, fremhæver blandt andet aktørernes specialiserede viden, deres anvendelse af andre metoder og deres nærhed og fokus på den enkelte som væsentlige styrker.

Dem, der tilkendegiver en mere negativ holdning over for inddragelsen af andre aktører, vurderer, at indsatsen giver for megen administration og dobbeltarbejde, og man er skeptisk over for, om aktørerne har de rette kompetencer til at gøre arbejdet bedre end AF.

### **Forløbenes indhold, metoder, tilpasning og udbytte**

Analysen har taget afsæt i en række forskellige dimensioner eller faktorer, som alle bidrager til en vurdering af forløbenes indhold og deres værdi for de ledige.

Netop fordi så mange forskellige dimensioner indgår, er det ikke muligt at nå frem til en endelig konklusion på, hvorvidt indsatsen og forløbenes indhold totalt set er tilfredsstillende – også på trods af, at aktørerne tilsyneladende klarer sig marginalt bedre end AF på en række områder. Erfaringsopsamlingen peger således på flere styrker, men også en række svagheder ved den indsats, der indtil videre er leveret af de andre aktører, for så vidt angår forløbenes kvalitet, indhold og betydning for de ledige. I det følgende op-ridser vi derfor – på tværs af de forskellige afsnit ovenfor – hvilke delelementer vi vurderer generelt er relativt stærke, og hvilke der kræver forbedring.

Udfordringen i den fremtidige indsats for at inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen vil således være at understøtte og udbrede kendskabet til de stærke elementer og at skabe rammebetingelser, der kan sikre en løbende og fremadrettet forbedring af de svage elementer.

### *Relativt stærke elementer i forløbene*

Hvad angår elementer i forløbene hos andre aktører, der lader til at fungere tilfredsstillende, kan man fremhæve flere forhold.

For det første er *timing* af forløbenes start passende. Størstedelen af de ledige er tilfredse med det tidsrum, der gik inden visiteringen til anden aktør. Tilfredsheden stiger desuden, desto hurtigere deltagerne begynder i et forløb efter de er blevet ledige.

For det andet finder deltagerne generelt, at *kontakten med anden aktør er tilstrækkelig intensiv* og finder sted med passende intervaller. Dette er væsentligt i den forstand, at en tilstrækkelig hyppig kontakt er en forudsætning for en individuel tilpasning af forløbene, jf. nedenfor.

For det tredje tegner der sig i kortlægningen et forholdsvist pænt billede af den *individuelle tilpasning* af forløbene. Dette er ikke mindst væsentligt, fordi den individuelle tilpasning af forløbene til den enkelte lediges behov er et centralt princip i *Flere i arbejde* og i inddragelsen af andre aktører. Ligeledes viser den statistiske analyse af deltageres tilfredshed, at netop den individuelle tilrettelæggelse i vejledningen er af afgørende betydning. Aktørerne selv vurderer generelt, at det har været muligt for dem at foretage en individuel tilpasning af forløbene. Stort set samtlige AF-regioner og udvalgte kommuner vurderer også, at det er lykkedes for aktørerne at bidrage med individuel tilpasning. Deltagerne er dog lidt mere delte i spørgsmålet om, hvorvidt forløbet har været målrettet deres situation, og hvorvidt anden aktør har udvist indlevelsesevne og haft tilstrækkelig viden om deres behov. I forhold til den konkrete balance mellem individuelle aktiviteter og gruppeaktiviteter er der til gengæld en udbredt tilfredshed hos deltagerne.

Analysen peger for det fjerde på, at forløbene i mange tilfælde *giver de ledige et godt personligt udbytte, herunder især øget motivation for at komme i arbejde*. 39 % af deltagerne hos andre aktører har efter eget udsagn i nogen eller høj grad har fået styrket deres lyst til at komme i arbejde igen. Stort set samtlige AF-regioner og udvalgte kommuner vurderer ligeledes, at et forløb hos anden aktør virker motiverende for de ledige.

### *Elementer, der kan forbedres*

I relation til dimensioner i forløbene, hvor der er mere blandede vurderinger, og hvor der er rum til forbedring, peger analysen især på følgende forhold:

Der er for det første blandede vurderinger af andre aktørers anvendelse af *virksomhedsnetværk*. Mens aktørerne selv vurderer, at de aktivt inddrager aftagervirksomheder i deres arbejde, er deltagerne af en anden opfattelse. Kun et mindretal af deltagerne vurderer, at anden aktør har gjort brug af sit virksomhedsnetværk. AF-regionerne udtrykker ligeledes en vis skuffelse over aktørernes virksomhedsnetværk. Her er tale om et område, hvor man netop havde forventet, at aktørerne ville være stærke, men det har ikke været tilfældet. De udvalgte kommuner adskiller sig dog fra AF på dette punkt, idet der blandt disse er en forholdsvis positiv vurdering af aktørernes virksomhedsnetværk.

Det kan bemærkes, at disse konklusioner er i tråd med konklusionerne i flere andre analyser af inddragelsen af andre aktører.<sup>77</sup> I et vist omfang skyldes den negative vurdering af virksomhedsnetværk formentlig, at en del aktører vælger en tilgang, hvor de ikke tager direkte kontakt til virksomheder før at søge jobåbninger, men hvor de primært lægger vægt på at klæde den ledige på til selv at tage den opsøgende kontakt. Fra AF's perspektiv kan dette opfattes som en passiv tilgang til relationen med virksomhederne, mens det fra andre aktørers side kan være et eksplicit metodevalg – og et valg, som i en del tilfælde vel at mærke har vist sig at være ganske effektivt. Endelig

---

<sup>77</sup> Eksempelvis Rambøll Management 2003: Evaluering af pilotprojekt – inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, AF-Ringkøbing.

skal det nævnes, at AF i visse regioner har ønsket at bevare den formelle virksomhedskontakt hos AF selv og derfor ikke ser det som anden aktørs rolle at foretage opsøgende kontakt til virksomhederne i nævneværdigt omfang. (Dermed har anden aktør altså heller ikke i særlig høj grad muligheden for at udnytte eller opbygge et virksomhedsnetværk).

Et andet område, hvor analysen peger på rum til forbedring, er i forhold til aktørernes brug af *metodefrihed*. Metodefriheden er et centralt omdrejningspunkt for inddragelsen af andre aktører. Aktørerne føler da også overordnet, at de har kunnet anvende de metoder, som de ønsker, i overensstemmelse med intentionerne i *Flere i arbejde*. AF-regionerne og kommunerne har imidlertid en blandet vurdering af, hvorvidt aktørerne har udnyttet deres metodefrihed til at bidrage med nye metoder. De vurderer, at metoderne stort set er de samme aktører og AF imellem. AF-regionerne har dog ikke nødvendigvis tæt føling med aktørernes daglige praksis og kan have svært ved at vurdere aktørernes metodiske indsats. Men også den række af casestudier, der er gennemført blandt udvalgte forløb som led i denne erfaringsopsamling, peger på, at aktørerne generelt ikke er tilbøjelige til at anvende radikalt nye tilgange, værktøjer eller metoder i deres indsats.

Et tredje område, som må vurderes mere negativt, er aktørernes kendskab til det regionale arbejdsmarkedsråds prioriteringer og det regionale arbejdsmarked. Især interviewene med chefer i AF-regionerne peger på, at der er behov for, at aktørerne styrker deres kendskab til de regionale forhold. Her ligger dog også en forventning om, at aktørerne automatisk vil øge deres arbejdsmarkeds-kendskab som led i den første læreproces.

Endelig, og for det fjerde, peger analysen på, at de jobplaner, der udarbejdes af andre aktører, og som efterfølgende godkendes af myndighederne, ikke er af tilstrækkelig høj kvalitet. Jobplaner er et centralt værktøj for andre aktørers bidrag til afklaring af de lediges fremtidige forløb, herunder deltagelse i aktive tilbud. Der er imidlertid utilfredshed blandt AF-regioner og udvalgte kommuner, hvad angår kvaliteten af de udkast til jobplaner, som aktørerne udarbejder. Utilfredsheden skyldes primært, at jobplanerne ikke altid er tilstrækkeligt konkrete og realistiske, samt at de ofte mangler at tage højde for arbejdsmarkedets behov (frem for kun deltagerens ønsker). AF-regionerne og de udvalgte kommuner vurderer, at årsagen blandt andet er, at aktørerne mangler teknisk viden og (i AF-regionerne) kendskab til arbejdsmarkedsrådets retningslinjer.

Der er dog en udbredt forventning om, at jobplanerne vil blive bedre over tid, eftersom der også her er tale om en læringsproces for aktørerne. Som drøftet i kapitel 5 (samarbejdet mellem AF/kommunerne og andre aktører) kan der være behov for, at AF selv spiller en aktiv rolle i at uddanne og klæde andre aktører på til at udarbejde jobplaner.

### **Samlet deltagertilfredshed**

Endelig omfatter dette kapitel en belysning af deltageres samlede tilfredshed. Et stort flertal af deltagerne (64 %) har alt i alt været tilfredse med deres forløb hos anden aktør. Tilfredsheden er dog lidt mindre blandt de længere uddannede og blandt de 46-55-årige.

Samtidig er tilfredsheden en smule højere blandt de deltagere, der har været i et forløb hos en a-kasse/fagforening og en smule lavere blandt deltagere hos et konsulentfirma. Det skal dog ses i lyset af, at deltagerne på forhånd kan være mere positivt indstillede over for a-kasser/fagforeninger.

Hvad angår rammerne hos anden aktør er der en udbredt tilfredshed med kvaliteten af vejlederne. Både lokaler og øvrige faciliteter vurderes også overvejende positivt.

Endelig viser en statistisk analysemodel, at det især er den oplevede kvalitet af aktørernes konkrete vejledning af de ledige, der har betydning for den overordnede tilfredshed.

Vejledningen foregår i praksis ganske tilfredsstillende, om end en forbedring i indsatsen på dette punkt ville kunne øge den samlede tilfredshed yderligere. Aktørernes evne til at skabe en konkret forandring i de lediges jobsøgningsadfærd vurderes dog mindre positivt. Adfærdsændringen har til gengæld ikke nær samme betydning for den samlede tilfredshed som vejledningen.

## 6.8 **Anbefalinger**

I det følgende fremsættes et antal anbefalinger med afsæt i erfaringerne med indholdet og kvaliteten i forløbene. Der sondres i det følgende mellem henholdsvis det beskæftigelsespolitiske system – Arbejdsmarkedsstyrelsen, AF-regioner og udvalgte kommuner – og de andre aktører.

Følgende anbefalinger er rettet til *Arbejdsmarkedsstyrelsen og AF-regionerne/kommunerne*:

### **Anbefaling #1: Styrke aktørernes metodeudvikling**

*De beskæftigelsespolitiske myndigheder må overveje, om de i højere grad kan skubbe på i forhold til aktørernes metodeudvikling. Det kan eksempelvis ske ved at:*

- *der lægges øget vægt i udbuddene på at belønne innovative og kvalitativt nye tilgange til formidlingsopgaven.*
- *der skabes rammer for øget deling af viden blandt andre aktører og mellem AF og andre aktører om særligt effektive og nyskabende metoder. Det kan eksempelvis foregå via offentliggørelse og formidling af særlig god praksis eller ved gå-hjem-møder og seminarer for aktørerne. Hensynet til aktørernes konkurrencesituation må i den forbindelse vige for det bredere hensyn om udbredelse af god praksis og nye metoder i indsatsen. Eventuelt kan aktørernes egen brancheorganisation spille en positiv rolle i denne sammenhæng.*
- *det analyseres nærmere, hvilke typer af aktiviteter der generelt har høj direkte effekt for bestemte typer af målgrupper, og disse sammenhænge formidles og drøftes med aktørerne med henblik på læring og øget udvikling af deres egne tilgange.*

Analysen viser, at aktørerne ikke udviser en særlig høj grad af nytænkning i de metoder, de anvender i indsatsen. Netop fordi metodefriheden forventes at udløse nye alternative tilgange til at få de ledige den hurtigste vej i job, må det være en udfordring for aktørerne, men også for AMS og AF/kommunerne, at fremme metodeudviklingen.

### **Anbefaling #2: Øge dialogen med aktørerne om udviklingen på det regionale arbejdsmarked**

*Der er et vist behov for tættere dialog mellem aktører og arbejdsmarkedsråd/sekretariat omkring udviklingen på arbejdsmarkedet, herunder det regionale arbejdsmarked og rådernes aktuelle prioriteringer. Arbejdsmarkedsstyrelsen samt især AF-regionerne må øge indsatsen for, at aktørerne orienteres løbende og får adgang til alle relevante beslutninger samt i øvrigt statistikker, analyser og rapporter om struktur og tendenser på det regionale og for den sags skyld nationale arbejdsmarked.*

Andre aktører har ikke altid direkte adgang til den samme omfattende erfaring og analyseviden, som findes i særligt AF-systemet. AMS og AF må derfor aktivt understøtte aktørernes indsats ved (især) at formidle den viden, de selv producerer, til aktørerne.

A-kasserne kan desuden spille en konstruktiv rolle i denne sammenhæng ved at stille deres indgående kendskab til bestemte uddannelsesgrupper og brancher til rådighed for andre aktører via en aktiv gensidig dialog.

Følgende anbefalinger er rettet til *de andre aktører*:

**Anbefaling #3: Styrke virksomhedskontakt**

*Aktørerne bør overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at opprioritere den aktive virksomhedskontakt – dog under hensyntagen til frit metodevalg og en eventuel ansvarsfordeling med den pågældende AF-region.*

De andre aktører kan – inden for rammerne af metodefriheden – vælge at fokusere mere på at klæde den enkelte ledige på til egen jobsøgning frem for at formidle direkte kontakt til virksomhederne. Denne tilgang kan også have høj effekt. Imidlertid må i hvert fald nogle af de andre aktører overveje, om de kan blive bedre til systematisk at indgå i direkte dialog med virksomhederne om mulige jobåbninger. Vi anbefaler derfor, at andre aktører kritisk gentænker virksomhedskontakten – eventuelt i dialog med AF/kommunen.

**Anbefaling #4: Øge fokus på metodeudvikling**

*Aktørerne har behov for at synliggøre de metoder, de anvender, og sikre fortsat udvikling og styrkelse af deres tilgang til opgaverne. Aktørerne bør løbende søge ny viden, såfremt de skal kunne bringe kvalitativt nye metoder i spil i indsatsen. Det kunne eksempelvis ske ved at skele til praksis i udlandet og generelt ved at prioritere intern læring, metodeudvikling og fokus på kreativitet og innovation i det daglige arbejde med de ledige.*

De andre aktører har det primære ansvar for at sikre, at der bringes nye metoder og tilgange i spil i relation til de ledige. Det er derfor en strategisk ledelsesopgave hos de andre aktører at udvikle mere innovative og krævende tilgange – naturligvis fortsat med respekt for den enkelte ledige og den korteste vej til ordinær beskæftigelse in mente.





## Appendiks: Litteraturliste

Arbejdsmarkedsstyrelsen: Registerdata (aktivitetsopgørelser)

NewInsight 2004: *Midtvejsevaluering. Inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen i AF-regionerne Ringkøbing, Viborg og Århus.* AF-Ringkøbing, AF-Viborg, AF-Århus.

Rambøll Management 2002: *Evaluering af aktiveringsredskabet særlig formidlingsindsats.* AMS.

Rambøll Management 2003: *Evaluering af pilotprojekt – inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen.* AF-Ringkøbing.

Rambøll Management 2003: *Evaluering af kontaktforløb gennemført af andre aktører.* AF-Fyn

Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen.* AF-Roskilde.

Rambøll Management 2004: *Evaluering af inddragelsen af andre aktører.* AF-Ribe.

Teknologisk Institut 2004: *Evaluering af AF-Nordjyllands udbud af arbejdsmarkedsindsatsen til andre aktører.* AF-Nordjylland

Wilke A/S 2004: *Analyse af kontaktforløb.* A-kassernes samvirke.