
Styring kræver styring

Refusionsreformen på kontanthjælps-
området – om statslig styring med
økonomiske incitament



KREVI.

Denne rapport undersøger et konkret eksempel på statslig styring af kommunerne med økonomiske incitamenter. Rapporten analyserer konsekvenserne af de ændrede refusioner på kontanthjælpsområdet, der skulle motivere kommunerne til at aktivere flere kontanthjælpsmodtagere. Rapporten viser, at refusionsreformen generelt set kun har haft begrænset effekt, men at nogle kommuner i høj grad har reageret på de nye økonomiske incitamenter.

Analysens resultater understreger, at økonomiske incitamenter i kommunerne kun virker, når kommunerne gør en målrettet indsats for at høste de mulige gevinster ved dem. Styring kræver styring.

Rapporten er udarbejdet af projektleder Rasmus Dørken og projektmedarbejderne Hanne Søndergaard Pedersen og Søren Rud Kristensen.

Tak til de medvirkende jobcentre for stor imødekommenhed og vilje til at medvirke i undersøgelsen.

Tak til Laura Olsen, Dansk Socialrådgiverforening, John Reib, Jobcenter Odense, og Søren Serritzlew, Aarhus Universitet, for deltagelse i projektets følgegruppe og for gode og konstruktive kommentarer til projektarbejdet og de foreløbige analyser.

Tak til Arbejdsmarkedsstyrelsen for råd og for hjælp til at finde de nødvendige data.

KREVI er alene ansvarlige for rapportens resultater og konklusioner.

KREVI, november 2008
Tim Jeppesen
Direktør

KREVI.

Olof Palmes Allé 13
8200 Århus N
www.krevi.dk
post@krevi.dk

T: 7226 9970
F: 7226 9980

ISBN 978-87-92258-17-5 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

1 RESUME	4
LÆSEVEJLEDNING.....	5
2 BAGGRUND	6
2.1 EN KONKRET CASE: ÆNDRERE REFUSIONER PÅ KONTANTHJÆLPSOMRÅDET	7
3 FORMÅL	9
4 ØKONOMISKE INCITAMENTER OG KONTANTHJÆLPSOMRÅDET.....	10
4.1 ØKONOMISKE INCITAMENTER I DEN OFFENTLIGE SEKTOR	10
4.2 REFUSIONSREFORMEN PÅ KONTANTHJÆLPSOMRÅDET	11
4.3 TEORETISKE HYPOTESER OM KONSEKVENSERNE AF REFUSIONSREFORMEN.....	16
5 METODE	17
5.1 ANALYSEDESIGN	17
5.2 AFGRÆNSNING.....	18
5.3 KVANTITATIV ANALYSE	18
5.4 KVALITATIVE KOMMUNEUNDERSØGELSER	23
6 EFFEKTEN PÅ LANDSPLAN.....	26
6.1 DEN GENERELLE EFFEKT AF DET ØKONOMISKE INCITAMENT	26
6.2 FORSKELLE MELLEM KOMMUNERNE	33
6.3 DELKONKLUSION – DEN GENERELLE EFFEKT AF INCITAMENTSÆNDRINGEN	35
7 KOMMUNEUNDERSØGELSER.....	37
7.1 KOMMUNEUDVÆLGELSE.....	37
7.2 FORKLARINGSFAKTORER.....	39
7.3 BESKRIVELSER AF DE OTTE KOMMUNER	39
7.4 AFGØRENDE FAKTORER FOR EFFEKT AF INCITAMENT.....	41
7.5 DELKONKLUSION	52
8 KONKLUSION	54
8.1 OPSAMLING.....	54
8.2 VIRKER STYRING MED ØKONOMISKE INCITAMENTER?	56
9 LITTERATUR	58
BILAG 1: TABELBILAG – KVANTITATIV ANALYSE.....	59
BILAG 2: REAKTIONER PÅ INCITAMENTET: 8 KOMMUNEKONKLUSIONER	63

.....

1 RESUME

Folketinget vedtog i 2006 en lov, der indførte et økonomisk incitament i kommunerne til at aktivere flere kontanthjælpsmodtagere. Lovens formål er klart; den skal medvirke til, at flere kontanthjælpsmodtagere får et tilbud om aktivering og opkvalificering. Midlet er en refusionsændring, der betyder, at kommunerne kun får refusion for 35 % af kontanthjælpen, hvis borgeren ikke er i aktivering, mod 65 % refusion, hvis borgeren er i aktivering. Tidligere refunderede staten 50 % af kommunernes udgifter til kontanthjælp, uafhængig af borgers aktiveringsstatus. Det er denne lovændring, der analyseres i denne rapport. Lovændringen er et eksempel på den form for statslig styring, hvor kommunerne styres ud fra en forventning om, at de vil reagere på og indrette sig efter økonomiske incitament. Projektet har til formål at undersøge det konkrete eksempel og via eksemplet skabe større viden om, hvordan økonomiske incitament virker i kommunerne.

Undersøgelsens kvantitative del viser, at det økonomiske incitament *ikke* har virket i kommunerne som helhed. Der har været en stigning i aktiveringsandelen i langt de fleste kommuner, men projektets analyse af data fra alle landets kommuner viser, at denne stigning ikke skyldes refusionsændringen. Stigningen kan i stedet primært forklares med, at der har været en højkonjunktur de seneste år.

Det økonomiske incitament har dog virket i nogen af kommunerne. Den kvantitative undersøgelse viser, at kommunernes beskatningsgrundlag spiller en betydelig rolle for, hvordan incitamentet slår igennem i kommunerne. Effekten af det økonomiske incitament er således væsentligt større i kommuner med lavt beskatningsgrundlag end i kommuner med højt beskatningsgrundlag. Det er interessant og kan indikere, at særligt de mest økonomisk trængte kommuner har følt sig nødsaget til at reagere og undgå et økonomisk tab pga. den lavere refusion af udgifterne til ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere.

Statens økonomiske styring har altså virket i nogle, men ikke i alle kommuner. For forstå hvorfor det økonomiske incitament har medført en adfærdændring i nogen kommuner og ikke i andre, består projektets andel del af en kvalitativ analyse af otte kommuners reaktioner på refusionsreformen. Denne analyse viser, at aktiveringsandelen er steget i de kommuner, der har haft en bevidst strategi for at ændre praksis og arbejdsgange i jobcentret, mens der ikke er en nettoeffekt af incitamentet i de kommuner, der i undersøgelsesperioden ikke har implementeret en strategi. Undersøgelsen viser således, at det at jobcentrene - og i særligt grad deres ledelser - beslutter sig for en bevidst strategi er en helt grundlæggende forudsætning for incitamentets gennemslagskraft.

Analysen har også identificeret faktorer, der kan forklare, hvorfor nogle kommuner udvikler en strategi, der kan høste den økonomiske belønning af incitamentet, og andre ikke. Der er tre væsentlige forklaringsfaktorer:

- Der er brug for tilstrækkelige ledelsesmæssige ressourcer
- Jobcentret skal opleve et vist økonomisk pres
- Jobcentrets ledelse skal have en positiv holdning til aktivering.

Konklusionen i denne undersøgelse er, at fire forhold er centrale, når staten styrer kommunerne med økonomiske incitament:

- *Styring kræver styring.* Styring med økonomiske incitament virker ikke automatisk. Det kræver en bevidst indsats - specielt fra ledelsens side - at få den kommunale organisation til at handle efter økonomiske incitament.

- *Styring kan præge det faglige indhold.* Styring med økonomiske incitamenter kan medvirke til at redefinere det faglige indhold af de indsatser, man belønner.
- *Afledte omkostninger påvirker styringen.* Det er en udfordring at udforme et både passende og velfungerende økonomisk incitament. Den mulige gevinst ved den økonomiske regulering skal være større eller lig de omkostninger, som er nødvendige for den adfærd, der udløser gevinsten. Hvis det ikke er tilfældet, kan det begrunde manglende reaktion på et økonomisk incitament.
- *Styring er afhængig af holdninger.* Økonomiske incitamenter samvirker i høj grad med holdningerne i kommunerne. Det er hovedsageligt kommuner, der synes den adfærd, der belønnes, er god, der vil reagere mest på et økonomisk incitament.

Læsevejledning

I kapitel 2 gennemgås baggrunden for, at KREVI har valgt at gennemføre undersøgelsen, og der argumenteres for valget af refusionsreformen som case.

I Kapitel 3 klargøres undersøgelsens formål.

I kapitel 4 skitseres centrale teoretiske vinkler på brugen af økonomiske incitamenter i den offentlige sektor, og der redegøres for de gældende regler på kontanthjælpsområdet. Endelig opstilles der tre teoretisk funderede hypoteser om konsekvenserne af refusionsreformen.

I kapitel 5 følger en grundig gennemgang af undersøgelsens design. Herunder redegøres der for valg af kvantitativ model samt for de anvendte variable. Der argumenteres desuden for valg af kommuner til den kvalitative undersøgelse, og der redegøres for, hvordan de kvalitative data er indsamlet og analyseret,

I kapitel 6 afrapporteres den kvantitative analyse. Først ses der på den generelle effekt af incitamentet på landsplan. Dernæst ses der på forskellene mellem kommunerne.

I kapitel 7 afrapporteres den kvalitative analyse. Her beskrives de 8 kommuner, og dernæst argumenteres der for, hvilke faktorer, der er afgørende for incitamentets effekt.

I kapitel 8 sammenfattes undersøgelsen i forhold til de tre opstillede hypoteser, og der ridses nogle indsigter op, som kan befrugte en generel diskussion af styring med økonomiske incitamenter.

Bilag 1 er et tabelbilag, der dels indeholder en beskrivelse af den kvantitative analyses anvendte variable, dels beskriver resultaterne af de kvantitative analyser mere detaljeret.

Bilag 2 indeholder 8 kortfattede beretninger fra de undersøgte kommuner om, hvordan de i praksis har reageret på incitamentet i refusionsreformen.

Undersøgelsens resultater er desuden sammenfattet i et kortfattet notat, der kan findes på www.krevi.dk.

2 BAGGRUND

I Danmark afholder kommunerne, sammenlignet med andre lande, en relativ høj andel af de samlede offentlige udgifter. Staten er imidlertid stærkt involveret i finansieringen af kommunernes udgifter. Således yder staten et stort bloktilskud til kommunerne og varetager et udligningssystem mellem kommunerne, så de bedst stillede kommuner overfører midler til de dårligst stillede kommuner. Endvidere refunderer staten på nogle af de kommunale udgiftsområder en fast andel af kommunernes udgifter. Det gælder særligt for udgifterne til overførselsindkomster.

Tidligere udgjorde statslige refusioner af kommunale udgifter en væsentlig større del af den statslige medfinansiering af kommunernes udgifter. I forbindelse med byrdefordelingsreformen efter forrige kommunalreform blev en række af de statslige refusioner af kommunernes forskellige udgifter nedsat eller helt erstattet med kommunal skatteudskrivning og bloktilskud, hvor tilskuddet fra staten er afkoblet fra den konkrete anvendelse af midlerne. Begrundelsen var, at man var blevet bevidst om, at refusions-systemer kunne medføre kassetækning og uhensigtsmæssige valg, begrundet i kommunens økonomiske incitamenter. For at tydeliggøre det kommunale ansvar for helheden og ud fra en forventning om, at de samlede udgifter ville blive mindre, blev mange refusioner derfor afviklet.

Byrdefordelingsreformen satte altså fokus på, at kommunerne reagerer på økonomiske incitamenter, eller mere konkret: hvis de økonomiske incitamenter er uhensigtsmæssige, medfører det en uhensigtsmæssig adfærd i kommunerne. I forlængelse heraf opstod der også opmærksomhed på, at staten ville kunne styre kommunerne i en ønsket retning via økonomiske incitamenter. Opmærksomheden på incitamenternes betydning i samspillet mellem stat og kommune er derfor vokset gennem de seneste årtier. Midlet i denne form for statslig styring er at etablere systemer, der enten giver kommunerne økonomisk belønning for adfærd, der er i overensstemmelse med de landspolitiske ønsker eller sanktionerer kommunerne, hvis de ikke handler som ønsket. Statens styring af kommunerne via økonomiske incitamenter kan grundlæggende deles op i to hovedformer: 1) Styring via tilpasning af refusionsregler og 2) styring via etablering eller tilpasning af tildelingskriterier for statslige puljer/bevillinger, hvor det generelle formål med anvendelsen af pengene er fastlagt (Finansministeriet 2000).

Styring via økonomiske incitamenter kategoriseres til tider som et 'hårdt' styringsinstrument. Der er bogstaveligt talt kontant afregning for kommunerne, afhængig af den adfærd de vælger. At definere justering af økonomiske incitamenter som *styring* forudsætter nødvendigvis, at de *styrede* handler i overensstemmelse med de *styrendes* ønske og forventning. Samtidig adskiller styringsredskabet sig fra direkte lovreguleret styring, i og med at det står kommunerne frit for, om de vil handle efter statens hensigter og de økonomiske incitamenter. Valget for eller imod har bare fået nogle økonomiske konsekvenser. Derfor er det et vigtigt og relevant spørgsmål, hvad der sker i kommunerne, når staten skaber incitamenter for en bestemt adfærd.

Der er kun et begrænset antal danske empiriske studier af effekten af økonomiske incitamenter i den offentlige sektor, og undersøgelserne er primært koncentreret om uddannelsessektoren og sundhedsområdet (Andersen et al. 2006). De empiriske studier giver ikke et entydigt billede af økonomiske incitamenters virkninger (ibid.) Endvidere arbejder en projektgruppe på Aarhus Universitet for tiden med problemstillingen om økonomiske incitamenter i den offentlige sektor (ibid.). Imidlertid er der ikke i denne projektgruppe et indsnævret fokus på statens styring af *kommunerne* med økonomiske incitamenter, og uddannelses- og sundhedsområdet, der er mest intensivt analyseret,

vedrører kun i begrænset omfang kommunerne. Der er derfor brug for at belyse statens anvendelse af økonomiske incitamenter overfor kommunerne.

Spørgsmålet er: virker statslig styring med økonomiske incitamenter og skaber den planlagte adfærd i kommunerne? I dette projekt besvares spørgsmålet på et konkret område: kontanthjælpsområdet. Dette ved at analysere ændringerne i statens refusion af kommunernes udbetalinger af kontanthjælp.

Interessen for statslig styring af kommunerne med økonomiske incitamenter har altså resulteret i et valg af undersøgelsesfelt på beskæftigelsesområdet. Problemstillingen er naturligvis stadig interessant for en række andre serviceområder. Imidlertid er casevalget naturligvis afgrænsende, og projektets resultater vil ikke uden videre kunne overføres til andre områder. Imidlertid vurderer KREVI refusionen af kontanthjælp, som et godt sted at begynde. Refusionsændringen er enkel og forståelig, og den ønskede adfærd relativt enkel at måle.

Med dette projekt vil KREVI belyse den generelle problemstilling med statslig styring af kommunerne. Derfor trækkes der afslutningsvist nogle centrale perspektiver fra undersøgelsen frem med henblik på at give bidrag til den generelle diskussion af styring med økonomiske incitamenter.

2.1 En konkret case: ændrede refusioner på kontanthjælpsområdet

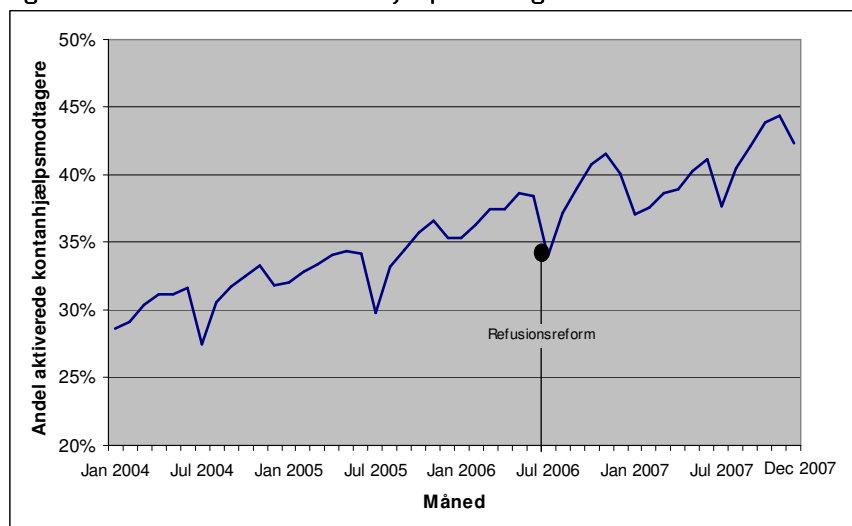
Gældende pr. 1. juli 2006 blev reglerne for den statslige refusion af kommunernes udgifter til kontanthjælp ændret, og refusionen blev gjort afhængig af, om den enkelte kontanthjælpsmodtager var i aktivering eller ej. Refusionsreformen skabte dermed et økonomisk incitament til at aktivere flere kontanthjælpsmodtagere, fordi kommunerne nu får højere refusion for kontanthjælpsmodtagere i aktivering, og lavere refusion for ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Der er altså, kort sagt, øgede økonomiske incitamenter til at aktivere mere, hvilket netop er hensigten med refusionsændringen (SKR nr. 10093). I denne undersøgelse undersøges, om de økonomiske incitamenter har virket; er kommunernes aktiveringsgrad steget i perioden efter refusionerne blev ændret?

Den statslige refusion af kontanthjælp var før reformen på 50 % af udgifterne og efter reformen på 65 % for aktiverede og 35 % for ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Begrundelsen for delvise refusioner på dette område er, at kommunerne kan siges at have et *medansvar* for de refunderede udgifter. Selvom kommunerne ikke er herre over alle dele af udgiften, er refusionsprocenten således fastsat til mindre end 100 %, idet kommunerne gennem visitationspraksis, forebyggelse mv. antages at have indflydelse på udgiften. Derfor skal de selv bære en del af udgiften, for det kan tilskynde dem til en indsats for at udøve den indflydelse (Finansieringsudvalget 2004).

Det betyder altså, at både før og efter reformen af refusionssystemet har kommunerne haft et økonomisk incitament til at få kontanthjælpsmodtagere på selvstændig forsørgelse, idet de selv finansierer en væsentlig del af udgifterne. Imidlertid knyttes der nu et økonomisk incitament til *indsatsen* for at få kontanthjælpsmodtagere på selvstændig forsørgelse ved, at kommunerne får højere refusion, når de vælger at aktivere kontanthjælpsmodtagere. Det er denne nye incitamentsstruktur, der er dette projekts undersøgelsesområde.

Figur 1 viser udviklingen i andelen af kontanthjælpsmodtagere, der samtidig med, at de modtager kontanthjælp, er aktiverede.

Figur 1: Andel aktiverede kontanthjælpsmodtagere i Danmark 2004-2007



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

Som det fremgår af figuren, er der i perioden fra 2004 til 2007 en generel stigning i andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Refusionsreformen i juli 2006 er indtegnet og umiddelbart vurderet, er der en større andel aktiverede efter reformen. Betyder det, at incitamentet har virket? Det kan man naturligvis ikke svare på udelukkende ud fra figur 1, idet andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere også kan være påvirket af andre forhold. Eksempelvis kunne det generelle antal kontanthjælpsmodtagere, der er faldet i samme periode, have indflydelse på andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere.

Refusionsreformen har kun virket efter hensigten, hvis der kan spores en selvstændig effekt af indførelsen af incitamentet, og det samtidig kan udelukkes, at effekten ikke skyldes ændringer i andre forhold. I undersøgelsen analyseres det, om det forholder sig sådan: skyldes stigningen i andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere incitamentet, eller ville aktiveringsandelen være steget lige så meget uden incitamentet?

3 FORMÅL

Projektets overordnede formål er at undersøge effekten af økonomiske incitamer som statsligt styringsredskab overfor kommunerne. Konkret undersøges reguleringen af reglerne for den statslige refusion af kommunernes udgifter til kontanthjælp. *Projektet vil undersøge statens indførelse af økonomiske incitamer med henblik på at øge kontanthjælpsmodtageres aktiveringsgrad i kommunerne.*

I forlængelse heraf har projektet til formål, at *kortlægge faktorer, der er afgørende for, at de ændrede økonomiske incitamer resulterer i ændret adfærd i kommunerne.* Denne del af formålet opfyldes ved at besøge kommuner med forskellige adfærdsmæssige reaktioner på refusionsreformen på kontanthjælpsområdet. Dette for at afdække forskelle i vilkår, motivation, baggrundsforhold mm. og søge at afdække de faktorer, der har præget reaktionen på refusionsreformen.

Målgruppen for projektet er todelt. Det er for det første relevant for Folketinget, herunder statslige departementer og styrelser, der tager beslutningerne om at styre kommunerne med økonomiske incitamer for bestemt adfærd. Viden om faktorer, der påvirker virkningen af styringsinstrumentet, vil kunne kvalificere arbejdet med en ny politik på et givent område. For det andet vil projektets resultater være relevante for kommunerne. Viden om hvilke vilkår i en kommune, der er afgørende for virkningen af økonomiske incitamer, vil kvalificere og oplyse kommunernes strategiske beslutninger, når staten indfører økonomiske incitamer.

4 ØKONOMISKE INCITAMENTER OG KONTANTHJÆLPSOMRÅDET

Anvendelse af økonomiske incitamenter i den offentlige sektor er et velkendt felt i den samfundsvidenskabelige debat. I dette kapitel præsenteres indledningsvist i hovedtræk forskellige teorier om effekten af økonomiske incitamenter anvendt på det offentlige område. De teoretiske hovedstrømme appliceres på casen om refusionerne på kontant-hjælpsområdet. Imidlertid præsenteres kontanthjælpsområdet først. Det vil sige ændringerne i refusionssatserne og andre forhold (lovgivning mm.), der har indflydelse på kommunernes opgavevaretagelse på området. Med afsæt i præsentationen af casen udledes så sidst i kapitlet konkrete hypoteser om virkningen af refusionsreformen. Hypoteserne har dannet udgangspunkt for projektets konkrete analyser.

4.1 Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor

Der er fire hovedstrømme af teoretiske argumenter om incitamenternes effekt i den offentlige sektor.¹ Nedenfor præsenteres først udgangspunktet for troen på styringsværktøjet og derefter tre indvendinger, der gradbøjer troen på økonomiske incitamenters effekt.

Antagelsen om, at man kan ændre adfærd med økonomiske incitamenter, bygger på en forventning om, at offentlige myndigheder og offentligt ansatte er økonomisk-rationelle og derfor handler, som de økonomiske incitamenter tilskynder dem til (Dixit 2002). Synspunktet sætter lighedstegn mellem logikkerne på det frie marked og i den offentlige sektor: den offentlige myndighed vil planlægge sin adfærd, så den samtidigt maksimerer sin økonomiske indtjening. Argumenterne om, at de offentlige myndigheder er økonomisk-rationelle, betyder også, at det ikke er nødvendigt at spekulere på, om der er særlige forhold, der skal være opfyldt for, at incitamenterne virker; så længe de offentlige myndigheder kan høste en økonomisk gevinst vil de reagere på incitamenterne. Set fra dette synspunkt vil den tilsigtede adfærd være en naturlig konsekvens af økonomiske incitamenter.

Den rationelle logik bliver imidlertid modsagt fra tre forskellige sider. For det første fremføres det, at man er nødt til at skelne mellem kollektive og individuelle incitamenter (Miller 2005). Hvis de økonomiske incitamenter for en bestemt adfærd ikke er individuelle, kan man ikke forvente den klare årsags-virkningssammenhæng mellem incitament og adfærd. Argumentet bygger på, at markarbejderen, der skal udvise den adfærd, der kan medføre økonomisk belønning, ikke pr. automatik får noget ud af, at den samlede kommunes økonomi bliver bedre. Derfor handler de ikke nødvendigvis, som incitamenterne tilskynder. Indvendingerne stiller altså ikke spørgsmålstejn ved, at individer handler økonomisk-rationelt, men det grundlæggende i kritikken er pointeringen af, at man ikke kan betragte en kommune som én rational aktør. Eksempelvis kan man ikke forvente, at en sagsbehandler har øje for den samlede kommunale bundlinie. I stedet handler en sagsbehandler på baggrund af tildelte arbejdsopgaver og forskellige personlige incitamenter i hverdagen. Derfor virker et kollektivt incitament ikke automatisk. Det kræver en velfungerende strategi at få alle medarbejdere til at handle, som man ønsker. Derfor er man nødt til at fokusere på de enkelte medarbejdere og se på hvilke økonomisk rationaler, de handler efter. Lederne må enten skabe individuelle incitamenter for agenten i overensstemmelse med de kollektive incitamenter eller sikre kontrol af agentens handlinger.

¹ Afsnittet har taget udgangspunkt i Andersen, Pallesens og Serritzlews oversigtsartikel fra 2006 (Andersen et.al 2006).

For det andet indvender en række forskelligartede studier, at man ikke uden videre kan antage, at medarbejdere altid handler i overensstemmelse med deres økonomiske interesser (Andersen et.al. 2006). Rationalet angribes fra forskellige vinkler. De såkaldte crowding-teoretikere argumenterer for, at økonomiske incitament kan have en negativ virkning, hvis incitamenterne udkonkurrerer medarbejdernes indre motivation. Den indre motivation vil typisk ikke være afhængig af økonomi, men af sociale relationer, faglige resultater, arbejdsmiljø mm. Forhold der gør det personligt tilfredsstillende at varetage et arbejde. Det betyder, at hvis der for eksempel indføres en økonomisk motivation for en bestemt adfærd; ”hvis vi ikke gør dette, taber vi penge”, kan det betyde, at den indre motivation falder, og man derfor bliver mindre produktiv. Endvidere peger professionssociologien på et centralt forhold ved de medarbejdergrupper, der skal ændre adfærd. I den offentlige sektor vil medarbejdergrupperne typisk have stærke professionelle normer, der tildeler arbejdet bestemte mål og anviser bestemte handlinger. Hvis de professionelle normer er i modstrid med de økonomiske incitament, er det ikke givet, at incitamenterne overtrumfer normerne.

I den tredje indvending fremføres det, at de økonomiske incitament ikke altid er troværdige, hvilket svækker deres effekt. Hvis det politiske niveau altid kan ændre reglerne og belønningsmekanismerne og gør det, hvis de kommer under vælgermæssigt pres, og hvis de udførende led er klar over dette, kan man ikke forvente adfærd i overensstemmelse med økonomiske rationaler (Hardin 1998). Et eksempel kunne være anbringelser af socialt udsatte børn. Selvom man har fået at vide, at det vil få økonomiske konsekvenser at overskride budgetterne, kunne man forvente, at meget få politikere ville være lige så stålfaste i deres holdninger, hvis de blev præsenteret for de konkrete sager, og derfor behøver forvaltningen ikke tage truslen alvorligt. Igen bygger argumentet på, at man ikke betragter den offentlige myndighed som en enhedsaktør, og de interne konfliktforhold bevirker, at den økonomisk-rationelle kollektive adfærd ikke altid er mulig.

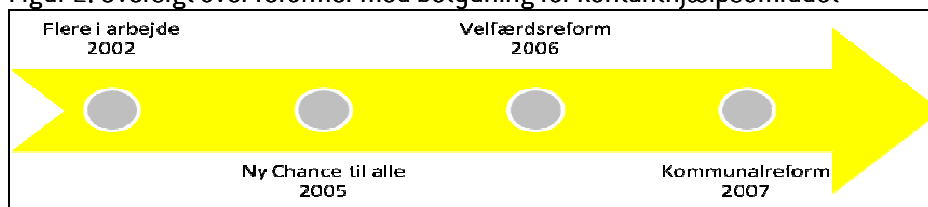
4.2 Refusionsreformen på kontanthjælpsområdet

I dette afsnit præsenteres rapportens case: incitamentsændringen på kontanthjælpsområdet. For at få indblik i hvordan ændringerne af refusionsbestemmelserne forstås i sin kontekst præsenteres endvidere lovgivningen og bestemmelserne på kontanthjælpsområdet.

4.2.1 Start- og kontanthjælpsområdet

I det følgende gives først en introduktion til de større reformer, der har præget start- og kontanthjælpsområdet i undersøgelsesperioden 2004-2007.

Figur 2: Oversigt over reformer med betydning for kontanthjælpsområdet



Flere i arbejde

I 2002 indgik regeringen et bredt forlig med omfattende reformer af beskæftigelsesindsatsen. Aftalen skulle gøre op med tanken om ledige som klienter og sikre et stærkt arbejdsmarkedsrettet fokus i beskæftigelsesindsatsen. I aftalen hedder det bl.a., at ”Beskæftigelse er altid målet – aktivering er midlet”. Ledige blev forpligtede til at stå til

rådighed for arbejdsmarkedet og fik ret og pligt til at følge tilbud om aktivering. Endelig kom der øget fokus på grupperne af unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse, 25-29-årige og flygtninge/indvandrere (Beskæftigelsesministeriet 2002).

Ny chance til alle

Regeringens iværksatte i perioden 1. juli 2006 til 30. juni 2008 integrationsplanen *en ny chance til alle* (Beskæftigelsesministeriet 2006). Selvom planen var et led i regeringens integrationsindsats, omfatter den også andre grupper ledige og alle start- og kontant-hjælpsmodtagere. Med Ny Chance sættes der fokus på langtidsledige defineret som personer, der har gået ledige i 65 ud af de seneste 69 uger. Disse personer skulle have deres sag genbehandlet af kommunen og forsøgt henvist til job eller aktiveringstilbud. Staten gav et ekstraordinært økonomisk tilskud til den øgede sagsbehandling i forbindelse med initiativet.

Ny chance indfører i udpræget grad økonomiske incitamenter som et motivationsredskab både overfor kommuner og ledige, og det er i denne forbindelse det økonomiske incitament, vi undersøger, bliver introduceret. Statsrefusionen af kontanthjælp og starthjælp gøres med virkning fra 1. juli 2006 afhængig af, om start- og kontanthjælpsmodtagere aktiveres eller ej. Fra før at have været 50 % uanset aktiv/passiv status gives der nu 35 % statsrefusion til forsørgelsesudgifterne til passive kontanthjælpsmodtagere og 65 % til start- og kontanthjælpsmodtagere, som deltager i aktiveringstilbud. Refusionsomlægningen implementeres i en selvstændig bekendtgørelse, der erstatter paragraffer i lovene på området. Refusionsomlægningen er modsat *Ny chance*-initiativet ikke afgrænset til en specifik periode.

Kontanthjælp udgør i gennemsnit knap 10.000 kr., idet den er afhængig af en række forhold, herunder om modtageren har en forsørgerforpligtelse. I dette tilfælde udgør forskellen på de to refusionsprocenter ca. 3000 kr. om måneden. Her må det bemærkes, at en del aktiveringstilbud er dyrere end denne gevinst, men hvis det kan lykkes at etablere 'gratis' aktivering i form af virksomhedspraktik, tilfalder hele gevinsten kommunen. Endvidere kræver en større aktiveringsindsats typisk også flere administrative ressourcer. For de dyrere aktiveringstilbud må man endvidere sige, at det negative *disincitament* til ikke at benytte tilbuddene er blevet mindre; det er blevet billigere at give en kontanthjælpsmodtager et aktiveringstilbud og dyrere at lade være. En kommune som Kolding havde i 2007 gennemsnitligt ca. 1450 kontanthjælpsmodtagere, svarende til en årlig udgift på ca. 170 mio. kr. Den mulige gevinst for Kolding, hvis alle kontanthjælpsmodtagere var aktiveret, ville dermed være ca. 50 mio. kr.

Hvad angår økonomiske incitamenter for de ledige, kommer der øget fokus på, at "det skal kunne betale sig at arbejde", og det er samtidig med *Ny chance*, at den omtalte 300-timers regel indføres. Kommunerne fik også udvidet deres sanktionsmuligheder overfor kontanthjælpsmodtagere, eksempelvis ved manglende fremmøde og deltagelse i sygeopfølgning.

Velfærdsreform

Regeringens brede forlig: *aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden* (Finansministeriet 2006) omfatter en række områder, herunder beskæftigelsesområdet. Aftalen betød, at ledige som er blevet henvist til job, som de ikke får, skal tilbydes et nyt job umiddelbart efter. Giver det ikke resultat, skal den ledige efter 3 måneder aktiveres. Desuden indførtes krav om, at den ledige skal bekræfte sig som jobsøgende en gang ugentligt via en hjemmeside. Alle samtaler mellem den ledige og kommunen skal nu være 'jobsamtaler', altså skal hovedfokus være mulighederne for beskæftigelse.

Kommunalreformen

Kommunalreformen bød på den sidste større ændring på beskæftigelsesområdet i undersøgelsesperioden. Med den nærmer man sig et enstrengt beskæftigelsessystem, idet de lokale statslige og kommunale beskæftigelsesindsatser blev samlet fysisk i 91 jobcentre. Med undtagelse af 14 pilotjobcentre er der stadig tale om, at den statslige og kommunale del har ansvar for forsikrede hhv. ikke forsikrede ledige. I de 14 pilotcentre er ansvaret for den statslige del overdraget til kommunen. Kommunalreformen har generelt i kommunerne medført store udfordringer ved den organisatoriske integration efter reformen (KREVI 2008). Det vil man forventeligt også kunne se i jobcentrene og i pilotjobcentrene.

4.2.2 Lovgrundlag

I det følgende gives en gennemgang af den gældende lovgivning på området. Lidt forenklet kan man sige, at bestemmelser om *hvem*, der kan tildeles start- og kontanthjælp, findes i Lov om aktiv socialpolitik (LBK nr. 1460), også kaldet aktivloven. Bestemmelser om, *hvad* man skal gøre for få start- og kontanthjælp, er reguleret i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LBK nr. 439). Hovedvægten i gennemgangen lægges på forhold, der har betydning for den kommunale økonomi. Det er således ikke ambitionen at give en tekstnær lovgennemgang, men snarere en introduktion, der kan bruges til at få indblik i økonomien i forbindelse med start- og kontanthjælp og dermed det set-up, det økonomiske incitament indføres i.

Lov om aktiv socialpolitik

Tre krav skal være opfyldt for, at en borger kan få udbetalt start- eller kontanthjælp (§11):

1. Man skal have været ude for en ændring i sine forhold, fx sygdom, arbejdsløshed eller samlivsophør.
2. Ændringen skal have betydet, at man ikke længe kan forsørge sig selv eller sin familie.
3. Man skal ikke kunne få dækket forsørgelsesbehovet gennem andre ydelser.

Retten til kontanthjælp afhænger af om man har opholdt sig i Danmark i sammenlagt 7 af de seneste 8 år. Hvis det ikke er tilfældet kan man i stedet få starthjælp.²

Det er desuden en væsentlig betingelse, at ansøgeren (og dennes eventuelle ægtefælle) aktivt forsøger at udnytte sine arbejdsmuligheder og ikke allerede har et rimeligt tilbud om beskæftigelse. Ansøgeren skal desuden tage imod formidlede jobs, komme til de indkaldte job- og opfølgningssamtaler hos kommunen og give besked ved sygdom. Som hovedregel skal man deltage i tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Disse bestemmelser kan kun i få tilfælde fraviges. For aktiveringstilbud kan der være forhold ved tilbuddets indhold eller geografiske placering ift. modtagerens bopæl, eller graviditet, som kan fritage ansøgeren for kravet om at deltage i aktiveringstilbud. Har ansøgeren andre problemer end ledighed kan disse dog også være grund til fritagelse.

Kommunen afholder udgifter til vejledning, sagsbehandling, opfølgning og administration. Som nævnt ovenfor refunderes 35 % af udgifterne til start- og kontanthjælp af staten. Er modtagerne i aktivering efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats (jf. næste afsnit) refunderes derimod 65 % For sygemeldte modtagere skal kommunen vurdere behovet for, udarbejde og følge en sygeopfølgningsplan – ellers mistes refusionen.

² I denne rapport betegner vi ofte alle typerne af forsørgelsesudgifter efter loven, inkl. starthjælp, som *kontanthjælp*.

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Formålet med loven er at "bidrage til et velfungerende arbejdsmarked". Dette skal ske ved at hjælpe arbejdssøgende med at få arbejde, servicere arbejdsgivere der søger arbejdskraft, og hjælpe start- og kontanthjælpsmodtagere til at få arbejde så hurtigt som muligt. (§1 og 1a).

Der skal ifølge loven tilrettelægges et "individuelt og fleksibelt kontaktføreløb under hensyn til [ansøgerens] ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse". Hvis dette ikke er realistisk, skal der i stedet lægges en plan for, hvordan personen kan komme tættere på arbejdsmarkedet (§15). Der skal løbende mindst hver 3. måned holdes samtaler, hvor de indgåede aftaler følges op på og justeres efter behov.

Loven skelner mellem kontanthjælpsmodtagere, der får kontanthjælp på grund af ledighed, og modtagere, der også har andre problemer. Dette bestemmes ved første samtale, hvor kommunen skal vurdere borgerens arbejdsmarkedsparathed på en skala fra 1 til 5, hvor 1-3 betegnes som arbejdsmarkedsparate og 4-5 betegnes som ikke arbejdsmarkedsparate (svarende til personer med problemer udover ledighed). I vurderingen skal indgå kriterier som eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og praktiske kompetencer, personlige kompetencer, økonomi og netværk og helbred, herunder misbrug (BEK nr. 1692).

Aktivering

Start- og kontanthjælpsmodtager har med lovens ord *ret og pligt til tilbud*. I daglig tale omtales disse tilbud som *aktiveringstilbud* og kan antage tre former, som gennemgås nedenfor. Tilbuddene skal som hovedregel vare i mindst 4 sammenhængende uger. Personer under 30 år kan ifølge loven få lov at gå passiv på start- eller kontanthjælp i op til 5 uger. Herefter skal man begynde i et aktiveringstilbud. Kommunerne har lov til at lade personer over 30 år vente 9 måneder på et aktiveringstilbud.

Efter aktivloven kan der gives 3 typer tilbud til start- og kontanthjælpsmodtagere. Tabel 1 beskriver de tre typer tilbud.

Tabel 1: Aktiveringstilbud

	Vejledning og opkvalificering	Virksomhedspraktik	Ansættelse med løntilskud
Indhold	Tilbuddet kan omfatte 1) Korte vejlednings- og afklaringsforløb, 2) Særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, 3) Ordinære uddannelsesforløb 4) Udredning af arbejdsevne.	Praktik hos privat eller offentlig arbejdsgiver.	Ansættelse på overenskomstmæssige eller tilsvarende løn- og arbejdsvilkår med løntilskud hos privat eller offentlig arbejdsgiver.
Formål	At udvikle eller afdække borgerens faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet.	At afdække eller optræne borgerens faglige, sociale, eller sproglige kompetencer.	At oplære og genoptræne borgerens faglige, sociale eller sproglige kompetencer.
Finansiering af tilbud	50 % statsrefusion til drift af tilbud inden for en ramme på 19.118 (2007-niveau) pr. år gange helårspersoner på kontanthjælp.	Beskæftigelsestilægget refunderes med 50 % af staten.	Virksomheden modtager tilskud til lønnen svarende ca til kontanthjælp. Staten refunderer 65 % af løntilskuddet.
	For alle tre tilbudstyper gælder det, at kommunen kan finansiere særlige hjælpemidler, undervisningsmateriale og/eller etablere en mentorordning med en underviser eller medarbejder i en tilknyttet virksomhed. Der gives 50 % statsrefusion til disse udgifter inden for rammen på 19.811 kr. omtalt ovenfor.		

Beskæftigelsesministeriet præciserer i en skrivelse (SKR nr. 9415), at det er et krav for at få den høje refusion, at aktiveringen har et omfang på minimum 10 timer ugentligt. Hvis det ikke vurderes muligt at aktivere i 10 timer ugentligt, skal kommunen skriftligt dokumentere grunden til, at der aktiveres mindre end 10 timer. Sker det ikke, gives der kun 35 % statsrefusion. Pr. 1. januar 2008, som altså ligger lige efter undersøgelsesperioden strammes de krav, der skal opfyldes for, at kommunen opnår den høje refusion. Timekravet til aktiveringstilbud hæves fra 10 til 25 timer pr. uge, aktiveringen skal være i mindst 4 sammenhængende uger og aktiveringstilbuddene skal falde inden for den tidsramme, der er fastsat i loven. Er det første krav ikke opfyldt gives kun 35 % refusion, medmindre der som før er givet en skriftlig begrundelse for et lavere aktiveringsniveau. Opfyldes de to andre krav ikke, bortfalder statsrefusionen helt. Selvom ændringerne som nævnt ligger efter undersøgelsesperioden for den kvantitative del, er det centralt at være opmærksom på, da reglerne er de gældende i interviewene i undersøgelsens kvalitative del.

4.2.3 Andre forhold

Udover de her nævnte forhold, der relaterer sig direkte til beskæftigelsesindsatsen overfor kontanthjælpsmodtagere, er en kommune også underlagt andre rammer, der kan have indflydelse på, hvordan de økonomiske incitamentter på området slår igennem.

I de årlige forhandlinger om kommunernes økonomi skelner man mellem udgifter til overførsler og serviceudgifter. Der er fra statslig side forståelse for, at kommunerne ikke selv har mulighed for at styre udgifterne til overførsler stramt, og derfor er der ikke sanktioner, hvis de aftalte vilkår overskrides. En del af udgifterne på beskæftigelsesområdet er omfattet af den såkaldte budgetgaranti. Det gælder bl.a. kontanthjælp og førtidspension, men fx ikke sygedagpenge. Budgetgarantien betyder, at kommunerne generelt kompenseres 100 %, hvis der på landsplan er en vækst i overførselsudgifterne, men også at de må betale for et fald. Reguleringen foregår gennem bloktilskuddet. Da det i grove træk fordeles efter den enkelte kommunes andel af indbyggertallet, kan der for en kommune være en gevinst at hente, hvis kommunens udgifter stiger mindre end landsgennemsnittet. Bemærk at der er tale om kommunens nettoudgifter til overførsler, dvs. efter refusion.

Den anden type udgift, serviceudgifter, omfatter de store kommunale driftsområder som folkeskole, ældrepleje o.l. Desuden hører udgifter til administration herunder. Disse udgifter er omfattet af den såkaldte serviceramme, som er et loft for, hvor store udgifterne samlet set i kommunerne må være på disse områder. Hvis loftet overskrides, straffes kommunerne. I forhold til kontanthjælpsområdet betyder det, at kommunen ikke uden videre kan øge antallet af sagsbehandlere. Kommunerne kan altså være underlagt et incitament til ikke at forhøje udgifterne til administration, eksempelvis ved at øge antallet af sagsbehandlere, selvom det ville kunne bringe nettooverførselsudgifterne tilsvarende (eller mere) ned, eksempelvis gennem en højere statslig refusion af kontanthjælpsudgifterne.

Et andet vigtigt forhold er, at kommunerne er underlagt en bred vifte af incitamentter, der præger valget af indsatser på kontanthjælpsområdet. Eksempelvis kan kommunerne have et ønske om at spare udgifter på andre overførselsområder. Det gælder eksempelvis førtidspension, hvor kommunen betaler en større udgift pr. modtager end for kontanthjælpsmodtagere. En del kontanthjælpsmodtagere er potentielle modtagere af førtidspension, men mangler at blive afklaret arbejdsevne-mæssigt. Øget brug af aktivering kan fremskynde dette, hvilket jo på mange måder vil være positivt, men samtidig have en økonomisk konsekvens. Eksemplet illustrerer, at der er mange 'forbundne kar' på overførselsområdet, og ønsket om øget aktivering af kontanthjælpsmodtagere rammer naturligvis også ned i de incitamentsstrukturer.

4.3 Teoretiske hypoteser om konsekvenserne af refusionsreformen

Med udgangspunkt i de teoretiske hovedretninger om virkningerne af økonomiske incitamenter (jf. afsnit 4.1), udledes i det følgende afsnit nogle hypoteser om konsekvenserne af refusionsreformen. Hypoteserne i tabel 2 er opdelt efter de teoretiske hovedretninger om virkningerne af økonomiske incitamenter. Hypoteserne er derfor enten indbyrdes modsatte eller komplementære. Tabellen begrundet også den konkrete anvendelse af teorierne på projektets case på kontanthjælpsområdet.

Tabel 2: Hypoteser og anvendelse på case om refusionsreformen

Hypoteser	Betydning af ændret kontanthjælpsrefusion	Begrundelse
H1: Offentlige myndigheder og ansatte handler i overensstemmelse med økonomiske incitamenter	<i>Andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere vil stige.</i>	Konsekvenserne i den økonomisk-rationelle optik af refusionsreformen er, at kommunernes aktiveringsandel for kontanthjælpsmodtagere vil stige, så længe udgifterne forbundet med dette ikke er større end merrefusionen som følge af aktiveringen. Logikken er enkel: jo mere aktivering, jo større ekstern finansiering af en af kommunens allerstørste udgiftsposter. Ud fra denne betragtning, vil det være overraskende, hvis der ikke kan spores en effekt af refusionsreformen. Eneste modargument mod dette er, hvis udgifterne ved aktiveringen overstiger gevinsten ved den højere refusion, herunder udgifterne til administration og konsekvenser på andre udgiftsområder.
H2: Kollektive incitamenter har ikke betydning for den enkelte sagsbehandlers adfærd, med mindre disse er knyttet til individuelle incitamenter/kontrol	<i>Andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere vil være uændret, med mindre man bevidst har implementeret en strategi, der når medarbejderne.</i>	De danske kommuner er ikke enhedsaktører. Hvis de personlige grunde (via incitament eller kontrol) til at få flere kontanthjælpsmodtagere i aktivering ikke har ændret sig for den enkelte sagsbehandler, er der ingen grund til at tro, at andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere er steget som følge af refusionsreformen.
H3: Økonomiske incitamenters effekt kan være i konkurrence med ikke-økonomisk motivation, primært i form af faglige normer	<i>Incitamentets effekt vil afhænge af, om jobcentrets ledelse og sagsbehandlere opfatter aktivering positivt. Ændringen af andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere vil derfor samvariere med holdningerne til aktivering.</i>	De økonomiske incitamenter vil have begrænset effekt, hvis modstridende faglige holdninger er stærke. Argumentet forudsætter, at der er uoverensstemmelse mellem de faglige normer og incitamenterne. I kommuner med positiv holdning til aktivering vil holdningerne modsat understøtte virkningen af incitamentet.

Argumentet om, at økonomiske incitamenter i den offentlige sektor ikke er troværdige, da politikere altid kan ændre dem, bruges ikke til at udlede en konkret hypotese. For det første er styringsinstrumentet adskilt mellem to politiske enheder, hvor flertallet for lovændringen har meldt tydelig ud om formålet med refusionsreformen. Endvidere er folketingspolitikkerne langt fra de udførende led i kommunerne, og troværdigheden af incitamenterne virker høj.

5 METODE

Kapitlet præsenterer projektets metodemæssige design, der både består af en kvantitativ del og en kvalitativ del. Først beskrives det overordnede design og derefter den kvantitative metode. Afsnittet om den kvantitative model beskriver nogle vigtige modelmæssige valg, som dog kan være lidt svært tilgængelige uden forudgående kendskab til panelanalyse. Sidst, præsenteres metode og design for projektets kvalitative delanalyse.

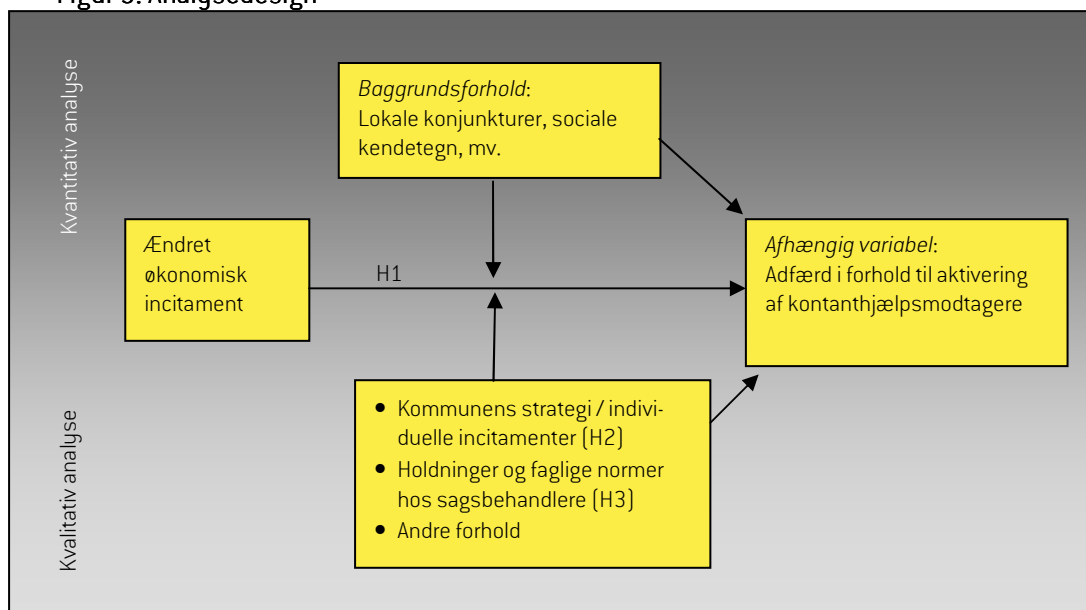
5.1 Analysedesign

Undersøgelsens formål er at analysere virkningen i kommunerne af det nye, økonomiske incitament i casen om refusionsreformen på kontanthjælpsområdet. Det taler for valget af et kvantitativt analysedesign, der kan inkludere alle landets kommuner. Imidlertid er særligt to af analysens hypoteser ikke mulige at inkludere i en kvantitativ analyse, da der ikke findes relevante data på tværs af alle kommuner. Hypotese 2 og 3 handler om at undersøge kommunernes strategier og virkningerne af dem, samt holdningerne til aktivering i kommunen, og derfor er de undersøgelsestemaer af en sådan karakter, at de kun kan afdækkes ved et kvalitativt design.

Men ønsket om at benytte kvalitative metoder ændrer dog ikke på ønsket om at undersøge den generelle effekt på landsplan af det økonomiske incitament på kontanthjælpsområdet. Har refusionsomlægningen øget andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere på tværs af kommunerne, som hævdedt i hypotese 1? Det spørgsmål kan kun besvares gennem en kvantitativ undersøgelse med analyse af udviklingen i de relevante data på tværs af alle kommunerne.

Derfor er der valgt et design, der kombinerer de to analytiske tilgange, og det består således både af en kvantitativ del og af en kvalitativ del. Projektets analysedesign er illustreret i figur 3.

Figur 3. Analysedesign



Pilen fra venstre mod højre illustrerer det grundlæggende undersøgelsesspørgsmål; hvilke konsekvenser medfører det ændrede økonomiske incitament for kommunernes adfærd i

forhold til aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere. Den øverste halvdel af figuren illustrerer den kvantitative del af analysen. Her undersøges det, om refusionsreformen har haft den tilsigtede virkning – kontrolleret for en række baggrunds faktorer, som også forventes at have indflydelse på kommunernes aktiveringsadfærd. Den kvantitative undersøgelse tester dermed primært hypotese 1: om det økonomiske incitament – kontrolleret for baggrundsforhold – har en direkte effekt på aktiveringsadfærden. Pilen fra baggrundsforholdene til den vandrette pil er også central i analysedesignet; kunne det tænkes, at bestemte baggrundsforhold er med til at påvirke effekten af det økonomiske incitament på kommunernes adfærd? I afsnit 5.3 uddybes det kvantitative design nærmere.

Den nederste halvdel af figur 3 illustrerer det deldesign, der skal sikre test af analysens to andre hypoteser. Via kvalitative caseundersøgelser med besøg i en række kommuner undersøges kommunernes strategier og medarbejdernes holdninger til aktivering. Det giver et billede af, hvordan de forhold præger kommunernes aktiveringsadfærd (illustreret ved den skrå pil), og – ikke mindst – giver det svar på, om forholdene præger sammenhængen mellem incitamentet og kommunernes adfærd (illustreret ved den lodrette pil, der peger på den vandrette). Det kvalitative design er også designet eksplorativt med henblik på at afdække på forhånd ukendte årsagsfaktorer. I afsnit 5.4 uddybes det kvalitative design.

5.2 Afgrænsning

Som det fremgår af ovenstående fokuserer KREVI i dette projekt udelukkende på statsligt genererede, økonomiske incitamenters betydning for den kommunale adfærd og ser bort fra adfærdens konsekvenser. Det arbejdsmarkedspolitisk set måske mest interessante spørgsmål, om højere grad af aktivering medfører øget beskæftigelse, behandles derfor ikke i dette projekt, om end vi naturligvis vil være klar over, at kommunerne opnår en endnu større økonomisk gevinst/besparelse, hvis kontanthjælpsmodtagerne opnår beskæftigelse. Incitamentet for dette er ikke ændret før og efter reformen.

Undersøgelsesperioden er valgt til at gælde fra og med 2004 til og med 2007. På den måde er en længere periode før og efter reformen med i analysen. Periodevalget kan dog kritiseres for ikke at give kommunerne tid nok til at reagere på reformen. Det er muligt, at det er tilfældet for nogle kommuner. Imidlertid blev refusionsændringerne offentliggjort allerede relativt tidligt i 2006, og man må forvente kommuner har kunnet reagere på de ændrede regler. Derfor har det økonomiske incitament også haft tid nok til at kunne slå igennem. Imidlertid ville det også være interessant at gentage analysen senere og vurdere de mere langsigtede virkninger af refusionsændringerne.

5.3 Kvantitativ analyse

Projektets formål er at undersøge effekten af refusionsreformen, *alt andet lige*. Kun på den måde kan man konkludere, om ændringerne skyldes refusionsreformen eller noget andet. Men til forskel fra naturvidenskab er det i en samfundsvidenskabelig undersøgelse ikke muligt at holde alt andet lige i undersøgelsesperioden. Sammenlignes alene aktiveringsgraden før og efter reformen, risikerer man derfor at over- eller undervurdere effekten af reformen. I det aktuelle eksempel har dansk økonomi i perioden 2004 til 2007 været præget af en kraftig højkonjunktur. Det har betydet en øget efterspørgsel efter arbejdskraft, som igen formentligt har betydet, at en større del af kontanthjælpsmodtagerne har andre problemer end ledighed, hvilket muligvis gør dem sværere at aktivere. Samtidig kan højkonjunktoren have haft indflydelse på, hvor let det er at finde praktik- og løntilskudspladser til kontanthjælpsmodtagere. Det er altså nødvendigt at kontrollere for konjunkturer og andre

forhold, der kan skifte i perioden og mellem kommuner, samt kontrollere for kontanthjælpsmodtagergruppens sammensætning i hver enkelt kommune.

For at imødekomme denne udfordring er det nyttigt at skelne mellem brutto- og nettoændringerne ved analyse af en reform (Boyne 2003). Bruttoændringerne er den observerede ændring i en given præstation. Nettoændringen er de ændringer, der kan tilskrives en reform. Det betyder, at man evt. ville kunne se, at en reform har haft en reel positiv indflydelse på aktiveringsgraden, selvom aktiveringsgraden falder. Alternativt kan aktiveringsgraden have været stigende i perioden, men reformen har ikke øget denne stigning, og derfor har den ikke haft en effekt. Endelig kan reformen selvfølgelig have forøget (eller formindsket) en i forvejen stigende aktiveringsgrad. På tilsvarende vis skal undersøgelsen kunne påvise, at refusionsreformen har haft en effekt, kontrolleret for de andre faktorer, der kan påvirke aktiveringsgraden.

Ønsket om at undersøge, om reformen har haft en generel effekt på landsplan, betyder, at der skal påvises (eller afvises) en generel positiv nettoeffekt på tværs af alle kommunerne. Derfor benyttes en statistisk model, der kan holde andre faktorer konstante, og dermed give et svar på, hvordan reformens nettoeffekt har været. Imidlertid er det i analysen en vigtig pointe, at modellen skal tage højde for tidsaspektet i data, samt det faktum, at data kommer fra forskellige kommuner med individuelle forskelle. Det kan en paneldatamodel, som vil blive beskrevet nærmere i det følgende afsnit.

Som nævnt antager modellen, at *alt andet er lige*. Altså at vi isolerer alle andre forhold og dermed får et "rent" billede, af den effekt vi vil undersøge. Det er naturligvis værd at bemærke, at der også er varierende forhold i perioden, som vi ikke har med. Eksempelvis sker der som beskrevet i afsnit 4.2 en udvikling i lovgrundlaget i perioden. Dermed bliver resultatet naturligvis lidt mere usikkert. Samtidig er det dog den klart vigtigste lovændring i perioden, projektet undersøger.

5.3.1 Modelvalg

I den kvantitative analyse anvendes paneldata. Paneldata er oplysninger om de samme enheder på flere forskellige tidspunkter. I dette tilfælde bruges data for kommunerne i 48 måneder, idet vi har oplysninger om aktiveringsandele i perioden januar 2004 til december 2007. Ved at se på data som et panel udnytter man den information, der ligger i at have værdier for de samme kommuner gentagne gange. Det giver mulighed for at kontrollere for uobserveret, kommunespecifik heterogenitet, opnå mere konsistente og præcise estimater og undersøge sammenhænge, som ikke er mulige med tværsnits- eller tidsseriemodeller alene (Baltagi 1995; Frees 2004; Wooldridge 2002).³

Uobserveret kommunespecifik heterogenitet her forstås som betydende forhold, som der ikke er data for, men som er forskellige fra kommune til kommune og er konstante for den enkelte kommune i perioden 2004-2007. Man kan eksempelvis forestille sig, at den lokale erhvervsstruktur har indflydelse på, hvor let det er at aktivere kontanthjælpsmodtagere. Tilsvarende kan der herske forskellige forvaltningskulturer og indstillinger til arbejdet, som kan have betydning for aktiveringsniveauet. Ved at antage, at disse forhold er konstante i perioden, kan der kontrolleres for dem, selvom vi ikke har data, der beskriver dem.

Panelmodeller kan specificeres på flere måder, hvor fixed og random effects modeller hører til de hyppigst anvendte. En fixed effects model modellerer ovenfor nævnte kommuneforskelle ved at beregne en konstant for hver enkelt kommune, random effects modellen estimerer 'tilfældigt fordelte' kommunespecifikke konstanter. Det fremhæves ofte, at når

³ Da specifikationstests viser tegn på seriel korrelation og heteroskedasticitet, afrapporterer vi analyseresultaterne med robuste standardfejl.

man har data fra hele populationen og ønsker at undersøge fx lande, stater o.l. er fixed effects specifikationen det bedste valg (Wooldridge 2002). Det er begrundet i, at netop i disse tilfælde giver det god mening, at enhederne er forskellige og samtidig skal resultaterne ikke generaliseres til en større population. En såkaldt Hausman-test bekræfter også, at en fixed effects model er det rette valg.

I store træk estimeres modellen ved at foretage en almindelig regression på det samlede datasæt, hvor variabelgennemsnittet for den enkelte kommune er trukket ud af hver observation. Af den grund kan der ikke inkluderes variable i modellen, der ikke varierer i nogle af kommunerne. Derfor er det fx ikke muligt at estimere forskellen på aktiveringsgraden i de forskellige regioner (da regionsmedlemskab er konstant for alle kommuner i hele perioden). Men da fokus er på effekten af reformen og ikke på, hvad der forklarer aktiveringsandelen generelt, anser vi ikke det for at være et problem.

Selvom kommunesammenlægningerne først fandt sted 1. januar 2007, indgår de sammenlagte kommuner som en enhed også før kommunalreformen. Data, der kun findes for de gamle kommuner, indgår i variabelen for de nye kommuner, vægtes i forhold til andel af indbyggertallet i den nye kommune.

Fire kommuner, Læsø, Fanø, Samsø og Ærø afviger med et gennemsnitligt indbyggertal under 8.000, markant fra de øvrige kommuner, som har en gennemsnitsstørrelse på omkring 57.000 indbyggere. Kommunerne har et tilsvarende lavt antal kontanthjælpsmodtagere – i visse perioder slet ingen, og har kraftige udsving i aktiveringsandelen. På baggrund af ovenstående forhold har vi valgt at udelade disse 4 kommuner fra analysen.

5.3.2 Variable og forventninger

Den afhængige variabel – kommunernes aktiveringsadfærd

Kommunernes adfærd i forhold til gruppen af kontanthjælpsmodtagere operationaliseres ved at studere kommunernes aktiveringsandel for målgruppen. Hermed forstås antal aktiverede i den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere (og starthjælpsmodtagere). Såfremt det økonomiske incitament på området har virket, vil man kunne se det som en vækst i andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere.

Operationaliseringen giver anledning til nogle kommentarer. Umiddelbart kunne det synes mere oplagt at vælge andel aktiverede i over 10 timer pr. uge, men der er to grunde til valget af at medtage alle aktiverede. For det første rummer loven som nævnt mulighed for undtagelse fra de 10 timers aktivering. Der stilles ikke specifikke krav til dokumentationen og flere kommuner bekræfter, at denne undtagelsesregel bruges, og at dokumentationskravene ikke er vanskelige at overkomme. I praksis betyder det, at kommunerne ofte også får 65 % refusion af kontanthjælpsudgiften til aktiverede kontanthjælpsmodtagere med under 10 timers aktivering. Derfor er andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere (uafhængig af timetal) valgt som afhængig variabel, da kommunerne vil forventes at modtage den høje refusion for langt den største del af dem. Naturligvis rummer det en risiko for at medtage kontanthjælpsmodtagere, der ikke udløser 65 % refusion, hvis kommunerne ikke har angivet en begrundelse for valget af færre end 10 timer. For det andet har Arbejdsmarkedsstyrelsen oplyst, at timetalsregistreringen før midten af 2006 ikke kan regnes for troværdig. De fleste kommuner brugte på det tidspunkt KMDs it-løsning, og denne havde en 'default-værdi' på 37 aktiveringstimer, når en borger blev flyttet til en aktiv ydelse. Og da det før reformen ikke var lige så vigtigt at registrere timeantallet, har Arbejdsmarkedsstyrelsen konstateret, at mange kommuner har indberettet for mange timer.

Variabelen er genereret via data fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. Arbejdsmarkedsstyrelsens tal bygger på AMFORA-statistikken og indberetninger til kommunernes økonomisystemer. I

AMFORA-statistikken indeholder 'kommunal aktivering' tilbud efter kap 10-12 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats, jf. afsnit 4.2.2 ovenfor.

Arbejdsmarkedsstyrelsen benytter i høj grad en opgørelse af andelen af *fuldtidsaktiverede* kontanthjælpsmodtagere. Målingen summerer de aktiverede timer sammen og tager udgangspunkt i, at 37 timer er fuldtid. Denne sum divideres så med antallet af kontanthjælpsmodtagere. Refusionen af kontanthjælp tager imidlertid udgangspunkt i hver enkelt kontanthjælpsmodtager, og kommunerne kan som nævnt opnå den høje refusion, selvom der kun aktiveres få timer om ugen. Derfor er andelen af *fuldtidsaktiverede* ikke anvendelig som afhængig variabel i analysen.

Kontrol for baggrundsforhold

I analysen kontrollerer vi for en række baggrundsforhold, der alle forventes at have indflydelse på andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere i kommunerne. I tabel 3 nedenfor er oplyst variable, forventet effekt på den afhængige variabel, samt datakilde. I bilag 1 er variablenes statistiske kendetegn beskrevet kort.

Tabel 3: Beskrivelse af baggrundsvariable

Variabel	Forventet effekt på andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere	Datakilde
Kendetegn ved gruppen af kontanthjælpsmodtagere		
Andelen af kontanthjælpsmodtagere i tre aldersgrupper.	I lovgivningen på området skelnes der mellem kontanthjælpsmodtagere under og over 25/30 år, og der er større krav til aktiveringsindsatsen overfor de yngste kontanthjælpsmodtagere, derfor forventes de at være aktiveret i højere grad end de ældre grupper.	Arbejdsmarkedsstyrelsen / jobindsats.dk
Andel kvinder i gruppen af kontanthjælpsmodtagere i kommunen	Den gennemsnitlige ydelsesperiode på kontanthjælp er længere for kvinder (SFI 2006). I forlængelse heraf er det sandsynligt, at det er vanskeligere at finde relevant aktivering til kvindelige kontanthjælpsmodtagere.	Arbejdsmarkedsstyrelsen / jobindsats.dk
Andel ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i gruppen af kontanthjælpsmodtagere.	Indvandrere fra ikke-vestlige lande har markant vanskeligere ved at finde beskæftigelse (SFI 2006). Det forventes også at præge aktiveringsgraden.	Arbejdsmarkedsstyrelsen / jobindsats.dk
Andel ikke-arbejdsmarkedsparate i gruppen af kontanthjælpsmodtagere.	I forlængelse af de to foregående variable forventes det vanskeligere at etablere aktivering til borgere med andre væsentlige problemer end ledighed.	Arbejdsmarkedsstyrelsen / jobindsats.dk
Andel kontanthjælpsmodtagere omfattet af Ny Chance-indsatsen	Regeringens 'Ny Chance'-plan stillede krav om genbehandling af sager med borgere, der ikke havde fået tilbud indenfor den seneste tid. Jo større denne gruppe var i de enkelte kommuner, jo større forventes væksten i aktiveringsandelen at være.	Beskæftigelsesministeriet / www.nychance.dk
Lokale konjunkturindikatorer		
Kommunal ledighed	Jo højere ledighed, jo sværere forventes det at være at skaffe aktiveringstilbud, særligt tilbud der ikke koster kommunen noget, fx virksomhedspraktik.	Danmarks Statistik / dst.dk
Andel kontanthjælpsmodtagere i befolkningen.	Jo færre kontanthjælpsmodtagere relativt set, jo lettere forventes det at være at finde aktiveringstilbud. Bl.a. pga. sagsbehandlernes arbejdspress.	Arbejdsmarkedsstyrelsen / jobindsats.dk
Antal arbejdspladser i kommunen	Jo flere arbejdspladser, jo flere aktiverede forventes, pga. muligheder for bredere tilbudsvifte.	Danmarks Statistik / dst.dk
Kendetegn ved kommunen		
Beskatningsgrundlag (udlignet) (faste priser)	Primært interessant som interaktionsled med incitamentsvariablen. Efter reformen forventes det, at kommunernes økonomiske vilkår har indflydelse på, om de er nødt til at reagere på incitamentet. Bemærk at der ses bort fra forskelligt udgiftspress ved udelukkende at fokusere på beskatningsgrundlag.	Velfærdsministeriet / www.noegletal.dk

Variabel	Forventet effekt på andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere	Datakilde
Kommunestørrelse	Jo større kommune, jo lavere forventes aktiveringsgraden at være. Kontanthjælpsmodtagerne i de store kommuner er sandsynligvis vanskeligere at aktivere, bl.a. grundet relativt flere misbrugere og hjemløse.	Danmarks Statistik / dst.dk
Sammenlægningskommune	Kommunalreformen har i mange kommuner medført store udfordringer med organisatorisk integration, der forventeligt også har ramt aktiveringsindsatsen.	
Kommune med pilotjobcenter	Det statslige og kommunale jobcenter er lagt sammen i nogle kommuner. Det kan have medført organisatoriske udfordringer, der har præget aktiveringsindsatsen.	Beskæftigelsesministeriet.
Tidsmæssige forhold		
Sæson-korrektion på månedsniveau	Forventning om fald i specielt juli, hvor der er sommerferie.	

Modellering af refusionsændringen

Den ændrede refusion blev indført 1. juli 2006. I panelanalysen undersøges det, om reformen har haft en signifikant generel effekt på tværs af kommunerne ved at undersøge, om der er forskel på månederne før og efter reformen – kontrolleret for baggrundsforhold. Vi udnytter altså fordelene ved panelanalyse, at man både kan analysere på tværs af kommunerne og over tid. Dermed bliver testen af incitamentets selvstændige virkning i forhold til den afhængige variabel, kommunernes aktiveringsandel, et spørgsmål om resultatet af denne specifikt definerede tidsvariabel.

Konkret modelleres incitamentsreformen ved en 'dummy'-variabel med værdien '0' i månederne før reformen og værdien '1' efter reformen.

5.3.3 Andre modelvalg

Interaktioner

Som beskrevet i gennemgangen af figur 3, kan der være baggrundsforhold i kommunerne, der påvirker virkningen af incitamentet på aktiveringsandelen. Derfor inddrager vi også interaktionsvariable, hvor baggrundsvariablene interagerer med incitamentsvariablen.

Når der inddrages interaktionsled i analysen ændres fortolkningen af variabelen, der modellerer refusionsreformen. Den vil nu være effekten af refusionsreformen i en situation, hvor variablene, der indgår som interaktionsled, er lig nul. I praksis er disse værdier dog typisk uden meningsfuld fortolkning, da der ikke findes kommuner, hvor fx befolkningsstørrelse, beskæftningsgrundlag og andel kvinder alle er lig nul. For at lette fortolkningen af incitamentsleddet vælger vi at centrere de interagerende variable. Det vil sige, at de interagerende variables gennemsnit i perioden er fratrukket hver enkelt observation, hvorefter regressionen foretages som normalt. Herved kan koefficienten for refusionsreformen nu fortolkes som effekten i en kommune, der er gennemsnitlig med hensyn til de interagerende variable.

Betydning af historik

En væsentlig indvending mod analysens modelvalg er, at man kunne forestille sig, at kommunerne i forvejen aktiverer alle kontanthjælpsmodtagere, det er muligt at aktivere. Det ville betyde, at man ikke kunne se en effekt af reformen. Det er muligt, at det er tilfældet, og derfor undersøges det, om kommuner, der i forvejen har en høj aktiveringsandel, oplever en mindre virkning af incitamentet, end kommuner med lav aktiveringsgrad. Det gøres konkret ved at inddrage den 'laggede' afhængige variabel (dvs. den afhængige variables værdi i måneden før den pågældende måned) i analysen som uafhængig variabel. Altså bliver aktiveringsgraden i en måned forklaret med aktiveringsgraden måneden før. Det er ikke interessant i sig selv, men hvis man samtidig inddrager interaktionsleddet med incita-

mentsvariablen og den 'laggede' afhængige variabel, giver det en spændende pointe. Dermed kan det undersøges, om incitamentets effekt er afhængig af, om kommunerne har høje eller lave aktiveringsandele. Dermed kan vi få svar på, om incitamentet fungerer bedre i kommuner med lav aktiveringsgrad.

Tilrettelæggelse af analysen

De to sidstnævnte valg, inddragelse af interaktionsled og inddragelse af tidligere aktiveringsniveauer, ændrer begge karakteren af analysen. Interaktionsleddene gør fortolkningen af incitamentets effekt mere kompleks og den 'laggede' afhængige som uafhængig variabel gør det svært at sige noget om alle andre sammenhænge. Derfor gennemfører vi i praksis tre analyser. Den første analyse er resultaterne af en panelregression, hvor kun variabelnes direkte effekt indgår i analysen, dvs. vi her har fravalgt interaktionsled. Fordelen ved det er, at vi her får et resultat, der er lige til at fortolke for hver af de uafhængige variable. Metoden og modelvalget er endvidere udbredt og bliver ofte anvendt.

I den anden analyse er interaktionsleddene til gengæld med. Fordelene ved det er, at det dermed kan vurderes, om incitamentets effekt afhænger af nogle af baggrundsfaktorerne. Til gengæld er fortolkningen af incitamentets effekt mere kompleks. Sidst, gennemføres analysen med den 'laggede' afhængige variabel, udelukkende for at vurdere om incitamentet virker bedst i kommunerne med lavest aktiveringsandel og omvendt.

Analysens tre dele skal altså ses som indbyrdes supplerende. Resultaterne vil i sagens natur være forskellige, og hvis der er meget store spring, vil det være tegn på, at noget er galt med analysernes konstruktion.

Kommunernes resultater

Som nævnt er det en del af analysens formål at undersøge, om der er forskel på kommunernes adfærd som reaktion på reformen. Det vil vi gøre ved at benytte analysen til at sammenligne forventede værdier på baggrund af panelanalysen med observerede værdier og på den måde undersøge, hvordan de enkelte kommuner har reageret på reformen, sammenlignet med landstendensen.

5.4 Kvalitative kommuneundersøgelser

Det grundlæggende spørgsmål, som kommuneundersøgelserne skal medvirke til at svare på, er: hvorfor er der forskel på incitamentets virkning i forskellige kommuner – eller med andre ord: hvilke faktorer påvirker incitamentets gennemslagskraft i kommunerne?

Udgangspunktet for caseundersøgelserne er en undersøgelse af hypotese 2 og 3 om betydningen af strategier og holdninger. Samtidig ønskes en undersøgelse, der afdækker andre forklaringer på variationen mellem kommunerne. Det betyder, at dataindsamlingen har haft en eksplorativ tilgang og forsøgt at finde alternative forklaringer.

5.4.1 Kommuneudvælgelse

I undersøgelsen er udvalgt 8 kommuner. 4 kommuner, der oplever en stigning i aktiveringsandelen væsentligt over modellens forventninger, og 4 kommuner, der ikke ser ud til at få en positiv effekt af refusionsreformen.

Udvælgelse af undersøgelsesenheder på baggrund af variation i den afhængige variabel problematiseres i litteraturen om caseundersøgelser (Peters 1998) – i hvert fald i en kvantitativ logik. Tankegangen er, at når kommunerne udvælges efter variationen i incitamentets virkning, har man ikke mulighed for at sige noget sikkert om årsagerne til

variationen. Selvom vi i de udvalgte cases finder forklaringsfaktorer, der varierer med incitamentets virkning, kan man ikke være sikker på, at det netop er disse faktorer, der forklarer de forskellige udfald i aktiveringsgraden. Altså kan man ved udvælgelse på baggrund af variation i den afhængige variabel meget let komme til at overdrive ens fund, da der jo er forskel på resultaterne og forventeligt også en eller anden forskel i de kommuner, man undersøger. Det er bare ikke sikkert, at det er den forskel, der er afgørende.

Udvælgelsesprincippet fastholdes alligevel delvist. Primært fordi hensigten med kommuneundersøgelserne ikke udelukkende er at teste hypoteserne – men også at finde mulige forklaringer på variationen og eksempler på, hvordan nogle kommuner har handlet. Samtidig skyldes valget af en kvalitativ tilgang netop ønsket om at afdække variable, vi ikke havde data for på forhånd (og derfor ikke kan vælge kommuner ud fra).

Ulemperne ved udvælgelsesprincippet er til gengæld forsøgt modvirket ved at kombinere det med udvælgelse på baggrund af nogle uafhængige variable. I den konkrete kommuneudvælgelse er kommunerne udvalgt i par, der er relativt ens på en række forhold. Udvælgelsesstrategien er valgt, fordi vi dermed holder nogle mulige ukendte forklaringsfaktorer konstante mellem parrene, hvilket gør det mere enkelt at undersøge, hvad der forklarer variationen. Samtidig giver det, at vi har flere par, mulighed for at undersøge, om de samme forhold, gør sig gældende indenfor forskellige set-up. Det reducerer risikoen for overfortolkning. Kommuneparrene er rimelig ens i forhold til følgende forhold:

- *Aktiveringsandel før reformen.* Tesen er, at det er lettere at hæve aktiveringsandelen fra et lavt niveau, end fra et i forvejen højt niveau.
- *Sammenlagt/ikke-sammenlagt kommune.* Tesen er, at de sammenlagte kommuner vil være præget af mere organisatorisk kaos og derfor have mindre overskud til at fokusere på aktiveringsindsatsen.
- *Land/by.* Tesen er, at der er en kulturforskel, der betyder, at landkommunerne vil have en større tilbøjelighed til aktivering end bykommunerne.
- *Sjælland/Fyn-Jylland.* Tesen er, at der er forskel på forvaltningskulturer, og man på Fyn og i Jylland er mere tilbøjelige til at bruge aktivering, end på Sjælland (for lignende beskrivelse af en "storebæltsfaktor" se Pallesen 2003:128).

Disse faktorer er valgt, fordi de giver mulighed for at vælge kommunepar med relative ens forhold. Der er lagt vægt på udvælgeskriterier, der bygger på hypoteser om 'kulturelle' forskelle, og som samtidig er relative simple kendetegn ved kommunerne. Brug af data fra den kvantitative analyse ville give os mulighed for en langt mere præcis udvælgelse byggede på flere kriterier og give mulighed for at holde relevante forhold konstante. Imidlertid har de to analysefaser foregået delvist parallelt, hvilket betød, at de kvantitative data ikke var bearbejdet i planlægningsfasen af den kvalitative undersøgelse. Det har naturligvis den metodiske konsekvens, at der på forhånd er udelukket færre forklaringsfaktorer, og det kan skabe større usikkerhed om årsager til adfærden i kommunerne.

De enkelte kommunepar varierer i forhold til ændringen i aktiveringsandel efter reformen, så den ene kommune i et par har en relativ stor nettoændring i aktiveringsandelen, hvorimod den anden kommune har en relativ lav eller negativ nettoændring. Her er parrene så vidt muligt valgt, så de er så forskellige som muligt (se afsnit 6.1 for en nærmere beskrivelse af de enkelte kommuner). De valgte kommuner kan ikke betegnes som repræsentative, så resultaterne kan ikke generaliseres med en bestemt statistisk sikkerhed. Formålet med den kvalitative analyse er da heller ikke statistisk generalisering, men derimod et ønske om at komme bag ved tallene, og søge efter forklaringer på, hvorfor kommunerne reagerer forskelligt på det økonomiske incitament.

5.4.2 Dataindsamling

Dataindsamlingen for hver case har taget udgangspunkt i interview med en repræsentant fra jobcenterledelsen samt gruppeinterview med sagsbehandlere. Begge interview er baseret på semistrukturerede interviewguides, som giver mulighed for både at spørge ind til specifikke emner og samtidig forfølge de emner, informanterne kommer frem med. Dermed forsøger vi at indfange alternative forklaringer på variationen mellem kommunerne. Interviewene er gennemført af konsulenter fra projektholdet. Alt i alt er der interviewet repræsentanter fra 8 jobcenterledelser og 19 sagsbehandlere fra 8 kommuner.

Interviewundersøgelsen er suppleret med relevante dokumenter fra de enkelte kommuner.

5.4.3 Analysestrategi

Kommuneanalysens udgangspunkt vil være et oversigtsskema, der viser kommunernes reaktioner på incitamentet i kombination med kommunernes resultater i forhold til faktorer, der potentielt kan forklare variationen mellem kommunerne. Disse forklaringsfaktorer er dels identificeret teoretisk, og afspejler hypotese 2 og 3. Dels er de identificeret empirisk – dvs. de er kommet frem i interviewene, og afspejler de 'alternative' forklaringsfaktorer.

Resultaterne fra kommuneundersøgelserne vil som nævnt blive summeret op i en oversigtstabel, som er baseret på den mere detaljerede kommunebeskrivelse, der findes i bilag 2. Opsummeringen er helt enkelt: Enten er en faktor til stede, eller også er den ikke. Dette er angivet med +/- . Undersøgelsens data giver ikke mulighed for en ensartet gradbøjning af faktorenes styrke, og derfor har vi valgt denne dikotomi. Brugen af de opsummerede data kan diskuteres, fordi der oplagt går information tabt i den forbindelse. Men det tabte i detaljen, vindes i overskueligheden, og vurderingen er, at det er en forenkling af virkeligheden – uden at den forsimples. Ikke mindst fordi der løbende i analysen bruges plads på vigtige pointer og uddybninger fra hver enkelt kommune.

Kommunerne analyseres på flere forskellige måder. Først er de enkelte cases gennemgået hver for sig med fokus på, hvad incitamentet har betydet, og hvad der i den konkrete case forklarer virkeligheden. Dette er dels afrapporteret som en kommunebeskrivelse, og dels som en udfyldt linje i oversigtsskemaet. Dernæst analyseres kommunerne systematisk på tværs for at identificere mønstre i forklaringerne. Først analyseres de 8 kommuner parvist. Her undersøges det, hvori forskellene på relative ens kommuner, der reagerer forskelligt på incitamentet, består. Dernæst analyseres de kommuner, der trods forskelligheder reagerer ens på incitamentet. Disse forskellige analyser kan begge give indblik i hvilke forklaringsfaktorer, der kan gøre en forskel for incitamentets gennemslagskraft, og modvirke risikoen for overfortolkning. Endeligt ses på tværs af alle kommunerne i forhold til de enkelte forklaringsfaktorens påvirkning af incitamentets effekt. Her undersøges, hvordan forklaringsfaktorerne varierer med ændringen i aktiveringsgraden.

Kommuneundersøgelserne kombinerer i sit design en kvalitativ og en kvantitativ tankegang. Det kvalitative element kommer frem i og med, at analysen tager udgangspunkt i kommunernes resultater som helhed, og blandt andet forklarer forhold ud fra denne helhed. Men vi forsøger også at splitte de enkelte cases op i dele, og finde mønstre på tværs af disse. Her anvendes en kvantitativ logik.

Dette design er valgt, fordi undersøgelsen har relativt mange cases, hvilket giver mulighed for interessante forklaringer på tværs. Men samtidig er undersøgelsesfeltet komplekst, hvilket betyder, at det er nødvendigt med en solid forståelse af den enkelte kommune som sådan, hvis det skal være muligt at finde meningsfulde sammenhænge på tværs af kommunerne.

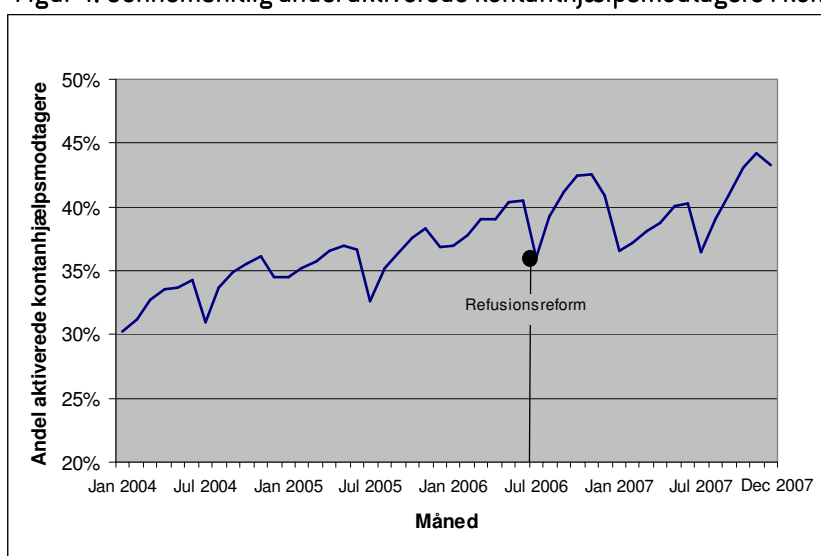
6 EFFEKTEN PÅ LANDSPLAN

Resultaterne af den kvantitative panelanalyse af kommunernes aktiveringsadfærd præsenteres i dette kapitel. Som tidligere nævnt, består analysen af tre delanalyser. Først præsenteres resultaterne af panelanalysen, hvor udelukkende den direkte effekt af de uafhængige variable er med. Dernæst følger en delanalyse, hvor det undersøges, om analysens baggrundsvariable er med til at gradbøje incitamentets effekt og styrke. Dernæst undersøges, om der er forskel på incitamentets effekt i kommuner med hhv. høj og lav aktiveringsandel. De tre analyser siger hver især noget forskelligt om incitamentets effekt og skal derfor betragtes som indbyrdes supplerende. Sidst, samles der op på resultaterne af de tre delanalyser. De detaljerede resultater af panelanalyserne fremgår af bilag 1.

6.1 Den generelle effekt af det økonomiske incitament

Indledningsvist er det interessant igen at se på udviklingen i kommunernes aktiveringsandel. Figur 1 i kapitel 2 viste den generelle udvikling i andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere på landsplan. Nedenfor i figur 4 præsenteres den gennemsnitlige aktiveringsandel i kommunerne (undtaget de 4 0-kommuner) i perioden. Figureerne adskiller sig derfor lidt, idet kommunerne vægter ens i figuren nedenfor, idet det interessante nu er kommunerne som analyseenheder.

Figur 4. Gennemsnitlig andel aktiverede kontanthjælpsmodtagere i kommunerne



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen / jobindsats.dk

Billedet er imidlertid ens. I undersøgelsesperioden er der en generel stigning rundt i landets kommuner i andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Tabel 4 nedenfor viser forskellen på kommunernes gennemsnitlige andel aktiverede kontanthjælpsmodtagere før og efter reformen.

Tabel 4: Gennemsnitlig andel aktiverede kontanthjælpsmodtagere i kommunerne før og efter refusionsreformen

Gennemsnitlig andel aktiverede før reform	Gennemsnitlig andel aktiverede efter reform	Forskel	t	p-værdi
35,6%	40,0%	4,4%	14,5	0,00

Det fremgår, at der isoleret set er en vækst i andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere på i gennemsnit 4,4 procentpoint før og efter reformen. Det er en signifikant ændring hvilket

betyder, at ændringen ikke skyldes tilfældige udsving. Andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere er altså steget i perioden, hvilket er værd at lægge mærke til. Sagt med andre ord betyder det, at kommunerne får en højere samlet refusion fra staten, end hvis de havde bibeholdt aktiveringsniveauet før reformen. I en kommune som Kolding ville forskellen på 4,4 procentpoint svare til at yderligere 64 personer var i aktivering, svarende til en merrefusion på 2,3 mio. kr.

Det er altså en væsentlig konklusion, at andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere er steget i perioden. Ændringen kunne skyldes det økonomiske incitament, men som beskrevet tidligere, må man forvente, at forskellige baggrundsfaktorer også har indflydelse på aktiveringsgraden på tværs af kommunerne. De 4,4 procentpoint i gennemsnit udgør bruttoændringen i perioden efter reformen, og det er derfor nødvendigt at isolere nettoændringen efter reformen for at få et mere korrekt billede af incitamentets effekt. Panelanalyse giver netop mulighed for at kontrollere for andre forklaringer på aktiveringsandelen. Forklaringer, der enten kan være den reelle begrundelse for stigningen ovenfor eller skjule, at nettoeffekten af incitamentet i virkeligheden er større end 4,4 procentpoint.

6.1.1 Effekten af det økonomiske incitament generelt

I den første analyse er kun de direkte effekter af analysens uafhængige variable med. Resultaterne fremgår af tabel 5, hvor samtlige variables effekt er med. Variabelværdier, der ikke er mærket med en stjerne, er ikke signifikante, dvs. at man ikke statistisk set kan sige, at de har en effekt. De andre variabelværdier er mærket efter, hvor signifikant værdien er.

Tabel 5: Panelanalyse med variabelnes direkte effekt

Uafhængig variabel	Koefficient
Incitament - indførelse af ændret refusion	
Periode efter indførelse af ændret refusion	-0,831
Kendetegn ved kontanthjælpsmodtagere	
Andel 16-29-årige	0,006
Andel 30-54-årige	0,000 (ref.)
Andel over 55 år	0,606***
Andel omfattet af Ny Chance-indsatsen	0,015
Andel ikke-arbejdsmarkedssparate	0,032**
Andel kvinder	0,132***
Andel ikke-vestlige indvandrere	0,197***
Lokale konjunkturindikatorer	
Kommunal ledighed	-1,359***
Andel kontanthjælpsmodtagere i befolkning	-5,943***
Antal arbejdssteder pr. indbygger	-0,115
Kendetegn ved kommunerne	
Sammenlægningskommune	-1,905***
Kommune med pilotjobcenter	-2,053***
Beskatningsgrundlag pr. 1000 indb.	0,053
Befolkningsstørrelse (i 1000 indb.)	-0,404**
Tidsmæssige forhold	
Januar	0,000 (ref.)
Februar	0,368
Marts	0,994**
April	0,764*
Maj	0,535
Juni	0,141
Juli	-3,474***
August	-0,965**
September	-0,359
Oktober	0,952**
November	1,581***
December	-0,017
Konstant ¹	52,472***
R² = 28,0 (within)	

N = 94; n = 4512

Noter: ***p≤0,01; **p≤0,05; *p≤0,1

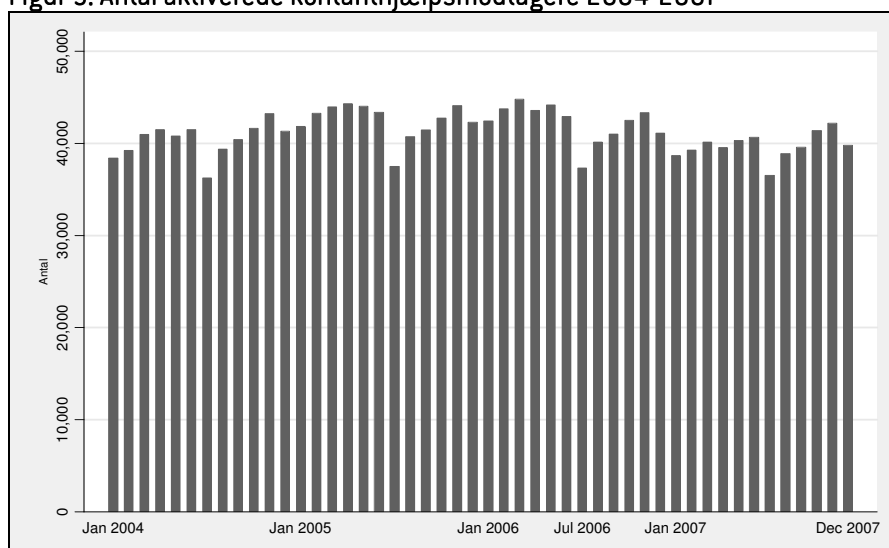
¹ Den rapporterede konstant er gennemsnittet af de kommunespecifikke effekter.

Modellen har en samlet forklaringskraft (R^2) på 28,0 %, det vil sige, at de valgte uafhængige variable kan forklare 28 % af ændringerne i aktiveringsgraden. Det er i samfundsvidenskabelig sammenhæng en relativ høj forklaringskraft. Det betyder, at analysens uafhængige variable samlet set er centrale i forhold til at forudsige kommunernes aktiveringsandel, selvom der naturligvis er forskel på variablenes betydning. Nogle variable betyder meget for aktiveringsandelen, mens flere variable er insignifikante. Det uddybes nedenfor.

Koefficienten på incitamentsvariablen er overraskende nok negativ. Det kan dog ikke afvises, at koefficienten er nul, da variablen ikke er signifikant. Imidlertid er det let at konkludere, at der *ikke* er en positiv nettoeffekt af refusionsreformens incitament til at øge andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere, kontrolleret for modellens baggrundsvariable. Den positive vækst i aktiveringsandelen, som beskrevet bl.a. i tabel 4, skyldes altså ikke refusionsreformen og de indførte økonomiske incitamenter. I stedet er det en række andre variable, særligt to af analysens konjunkturvariable; ledigheden og det relative antal kontanthjælpsmodtagere, der forklarer den positive vækst i aktiveringsandelen før og efter reformen. I hypotese 1 hævdes det, at økonomiske incitamenter til øget aktivering vil føre til øget aktivering. Den årsags-virkningssammenhæng er ifølge analysen ikke til stede.

Om de øvrige resultater er det værd at bemærke den allerede nævnte, klare sammenhæng mellem andelen af aktiverede og to af konjunkturvariablene; *den kommunale ledighed og andelen af kontanthjælpsmodtagere i befolkningen*. Begge variable har en negativ sammenhæng med andelen af aktiverede, svarende til at jo lavere ledighed og jo lavere andel kontanthjælpsmodtagere, jo højere er andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere. I 2004 var ledigheden i kommunerne i gennemsnit 6,14 % og i 2007 3,07 %. Faldet i ledigheden i perioden har ifølge modellen derfor en positiv nettoeffekt på aktiveringsandelen på 4,17 procentpoint. Tilsvarende er andelen af kontanthjælpsmodtagere i befolkningen faldet fra 2,00 % i gennemsnit til 1,46 %. Faldet svarer i modellen til en positiv nettoeffekt på 3,33 procentpoint. Det er tilsyneladende lettere at aktivere kontanthjælpsmodtagere i en højkonjunktur, hvor ledigheden er lav og antallet af kontanthjælpsmodtagere relativt lavt. Sammenhængen kan formentlig bl.a. skyldes, at virksomhederne ved mangel på arbejdskraft er mere villige til at modtage virksomhedspraktikanter. Det kunne også skyldes, at kommunerne kun i begrænset omfang normerer antallet af sagsbehandlere efter antal kontanthjælpsmodtagere, og i en højkonjunktur vil der så være færre sager pr. sagsbehandler. En vurdering af, hvor mange kontanthjælpsmodtagere, der *antalsmæssigt* er i aktivering, giver også et interessant billede. Figur 5 nedenfor viser antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere i alle landets kommuner i undersøgelsesperioden:

Figur 5. Antal aktiverede kontanthjælpsmodtagere 2004-2007



Som det fremgår af figuren er antallet af kontanthjælpsmodtagere ret stabilt i perioden, særligt hvis man tager højde for sæsonudsving. Det svinger omkring 40.000 aktiverede, om end der i 2007 er lidt færre aktiverede. Det stabile antal aktiverede kontanthjælpsmodtagere indikerer, at der er en vis *aktiveringskapacitet* i kommunerne, som er relativt uafhængig af det samlede antal kontanthjælpsmodtagere. I stedet kunne man forestille sig, at aktiveringskapaciteten er begrænset af antal faste aktiveringspladser og antal sagsbehandlere. Andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere svinger derfor med udviklingen i målets nævner: antal kontanthjælpsmodtagere i alt – og er derfor stærkt påvirket af konjunkturerne. Det må det dog også bemærkes, at der i slutningen af perioden formentlig er en større andel ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i gruppen af aktiverede, hvilket må forventes at kræve en større indsats pr. aktivering.

Omkring kendetegnene ved gruppen af kontanthjælpsmodtagere er det bemærkelsesværdigt, at de signifikante resultater er modsat vores forventninger. En stor andel ældre kontanthjælpsmodtagere, en stor andel ikke-vestlige indvandrere og en høj andel ikke-arbejdsmarkedsparete giver – alt andet lige – en højere aktiveringsgrad. Det kunne indikere, at 'svage' grupper i højere grad havner i aktivering, måske fordi de tilhører de grupper, der er længst væk fra det reelle arbejdsmarked. Derfor har de størst behov for opkvalificering, men bliver ved med at være aktiverede i lang tid pga. den store afstand til arbejdsmarkedet. Sammenhænge kunne også skyldes, at de tre variable kan ses som en alternativ operationalisering af *Ny chance*-indsatsens målgruppe, de langtidsledige. Imidlertid er der i undersøgelsen ikke forskel på aktiveringsandelen i kommunerne med hhv. høj og lav andel kontanthjælpsmodtagere omfattet af *Ny chance*-indsatsen.

De kommuner, der har været udsat for en del omstruktureringer i form af *kommunesammenlægning* eller samling af de statslige og kommunale jobcentre i *pilotjobcentre*, har en signifikant lavere aktiveringsandel i tiden efter reformerne. En mulig forklaring på, at der generelt ikke har været en effekt kunne være den generelle forvirring i forbindelse med etableringen af jobcentrene generelt. Hertil må man dog bemærke, at aktiveringsandelen i de 67 sammenlægningskommuner generelt falder 2 procentpoint. Altså korrigerer analysen allerede for en stor del af det pres, der opstod med kommunalreformen og samlingen i jobcentre.

Den overordnede konklusion er altså, at der ikke er en positiv nettoeffekt på aktiveringsandelen i kommunerne ved indførelse af det økonomiske incitament til højere aktivering. Til gengæld viser aktiveringsandelen sig at være særdeles konjunkturfølsom; i højkonjunkturer er aktiveringsandelen højere.

6.1.2 Betingende faktorer for incitamentets virkning

Som tidligere beskrevet kan sammenhængen mellem det økonomiske incitament og den konkrete adfærd i kommunerne tænkes at være betinget af baggrundsforhold, således at sammenhænge er hhv. stærkere og svagere afhængig af kommunernes baggrundsforhold. Det vil derfor være hovedtemaet i den kvantitative undersøgelses 2. del. De betingede sammenhænge analyseres ved at inddrage interaktionsled mellem analysens baggrundsvariable og incitamentsvariablen i panelanalysen. Interaktionsleddene er interessante, netop fordi de kan beskrive, om incitamentets effekt er afhængig af baggrundsforhold. Imidlertid gør det fortolkningen af panelanalysens resultater mere kompleks, da flere variable optræder flere gange. Som tidligere nævnt, er interaktionsleddene derfor centraliserede, dvs. fratrukket variablene deres gennemsnit før de interageres med hinanden. Det betyder, at resultatet nedenfor af incitamentets effekt skal læses som gældende for en kommune med et gennemsnitligt niveau for de variable, der er med som interaktionsled, idet den situation svarer til, at interaktionsleddene har værdien nul. Imidlertid bliver resultaterne nedenfor væsentligt sværere at fortolke. Derfor uddybes betydningen af resultaterne efter præsentationen af analyseresultaterne i tabel 6. Kun signifikante interaktionsled er med i den rapporterede model.

Table 6: Panelanalyse med interagerende effekter

Uafhængig variabel	Koefficient
Incitament - indførelse af ændret refusion	
Periode efter indførelse af ændret refusion	-1,558**
Interaktionsled – betydning for effekt af incitament	
Incitament x andel ikke-arbejdsmarkedsparete (cent.)	0,067***
Incitament x andel kvinder (cent.)	-0,256***
Incitament x kommunal ledighed (cent.)	-0,815***
Incitament x beskatningsgrundlag pr 1000 indb. (cent.)	-0,267***
Incitament x befolkningsstørrelse (i 1000 indb.) (cent.)	0,007**
Incitament x andel kontanthjælpsmodtagere	0,921**
Kendetegn ved kontanthjælpsmodtagere	
Andel 16-29-årige	-0,002
Andel 30-54-årige	0,000 (ref.)
Andel over 55 år	0,597***
Andel omfattet af Ny Chance-indsatsen	0,035**
Andel ikke-arbejdsmarkedsparete	0,002
Andel kvinder	0,285***
Andel ikke-vestlige indvandrere	0,292***
Lokale konjunkturindikatorer	
Kommunal ledighed	-0,934***
Andel kontanthjælpsmodtagere i befolkning	-4,705***
Antal arbejdssteder pr. indbygger	0,050
Kendetegn ved kommunerne	
Sammenlægningskommune	-2,098***
Kommune med pilotjobcenter	-2,424***
Beskatningsgrundlag pr. 1.000 indb.	-0,024
Befolkningsstørrelse (i 1000 indb.)	-0,921***
Tidsmæssige forhold	
Sæsonkorrektion svarende til forrige analyse	(signifikant)
Konstant ¹	79,928***
R² = 29,8 (within)	

N = 94; n = 4512

Noter: ***p ≤ 0,01; **p ≤ 0,05; *p ≤ 0,1

¹ Den rapporterede konstant er gennemsnittet af de kommunespecifikke effekter.

Inddragelsen af interaktionseffekter i panelanalysen øger forklaringskraften til 29,8 %, og som det fremgår, bliver hele 6 interaktionsled signifikante. Igen er variabelenes signifikans mærket med et forskelligt antal stjerner, og ikke-signifikante variable har ikke en stjerne.

Som nævnt kompliceres fortolkningen af incitamentets effekt af, at incitamentsvariablen indgår i sammenlagt 7 variable i analysen. Fortolkningen af den direkte effekt øverst i tabellen er, at aktiveringsandelen falder ca. 1,5 procentpoint i en kommune med gennemsnitlig værdi (i hele perioden 2004-2007) på variablene: andel ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, andel kvindelige kontanthjælpsmodtagere, kommunal ledighed, beskatningsgrundlag, befolkningsstørrelse og andel kontanthjælpsmodtagere. For hvis det er tilfældet, vil interaktionsleddene være lig nul. Det er altså blevet væsentligt sværere at gennemskue virkningen af incitamentet, da meget få eller ingen kommuner passer på den beskrivelse. Imidlertid giver variabelens koefficient en indikation af effektens retning, som svarer til den kvantitative analyses 1. del (tabel 5), der også viste et fald (om end insignifikant) i perioden efter reformen.

Selvom incitamentsvariablen set isoleret nu er signifikant negativ, skal man ikke overfortolke den stærkere sammenhæng, da en anden specifikation af de centraliserede interaktionsled havde givet et andet resultat. Imidlertid var formålet med analysens 2. del i stedet at blive klogere på de forhold, der formindsker eller forstærker virkningen af incitamentet. Altså de betingende faktorer i form af de signifikante interaktionsled.

I tabel 6 er det svært at overskue, hvor stærke interaktionseffekterne er, om de reelt set gør en forskel og flytter incitamentets nettoeffekt væsentligt. Derfor er det relevant at skelne mellem interaktionsleddenes *signifikans* og deres *betydning*. Signifikans defineret som

spørgsmålet om variablene med statistisk sikkerhed kan siges at være forskellige fra nul, og betydning defineret som spørgsmålet, om variablene faktisk flytter noget mærkbart ved incitamentets nettoeffekt. En brugbar metode til at vurdere interaktionsleddenes betydning er at udregne, hvor stor forskel værdier ved hhv. 1. kvartil (25 %) og 3. kvartil (75 %) på den variabel, der indgår i interaktionsleddet, betyder for incitamentets nettoeffekt i forhold til aktiveringsandelen. Udregningerne for analysens signifikante variable er beskrevet i tabel 7.

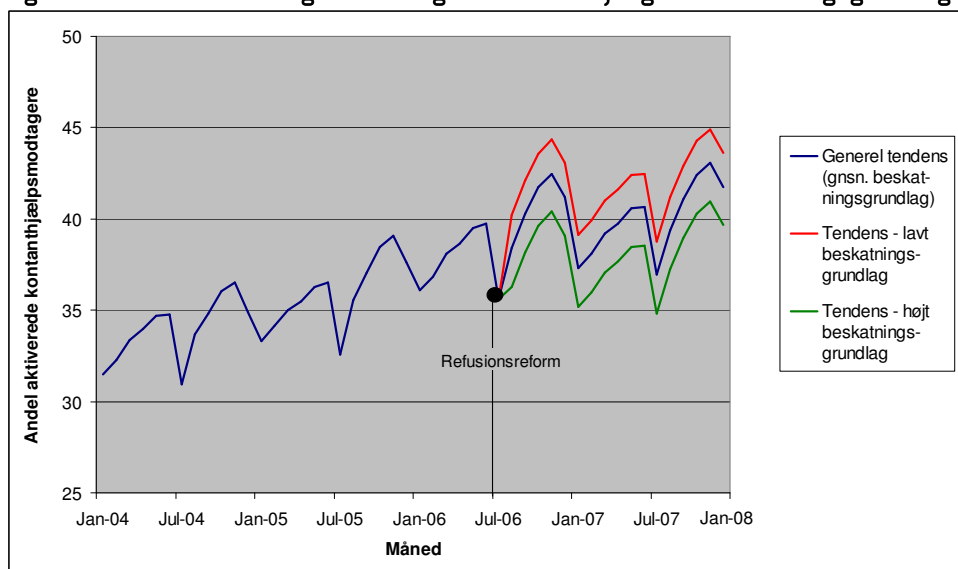
Tabel 7: Betydningen for effekt af incitament af forskellen på signifikante interagerende variables værdi ved hhv. 1. og 3. kvartil.

Interaktionsled med incitament	Variabelværdi ved 1. kvartil	Variabelværdi ved 3. kvartil	Koefficient (interaktionsled)	Betydning for incitamentets effekt
Andel ikke-arbejdsmarkedsparete	58,3	73,7	0,067	1,03
Andel kvinder	52,6	57,9	-0,256	-1,36
Kommunal ledighed	3,2	5,7	-0,815	-2,04
Beskatningsgrundlag pr. 1000 indb.	138,7	153,4	-0,267	-3,92
Befolkningsstørrelse (i 1000 indb.)	31,3	61,2	0,007	0,21
Andel kontanthjælpsmodtagere	1,23	2,25	0,921	0,94

Tabellen viser, som nævnt, hvilken betydning det har for incitamentets effekt, når man fokuserer på to forskellige værdier af en variabel og samtidigt holder alle andre forhold konstante. Konkret viser tabellen variabelens værdier ved hhv. 1. og 3. kvartil, samt de signifikante interaktionsleddes koefficient. De oplysninger er brugt til at udregne, hvor meget man skal lægge til eller trække fra incitamentsvariablens effekt, når man bevæger sig fra værdien ved 1. kvartil til værdien ved 3. kvartil.

Som det fremgår, er der stor forskel på variabelens betydning, og særligt interaktionen med beskatningsgrundlaget er interessant. Heraf fremgår det, at jo højere beskatningsgrundlag en kommune har, jo dårligere virker det økonomiske incitament. Interaktionseffekten er så stor, at forskellen på et beskatningsgrundlag omkring 1. kvartil i stedet for 3. kvartil ville – alt andet lige – betyde en højere aktiveringsandel før og efter reformen på 3,9 procentpoint. Modellens forudsigelser kan også illustreres grafisk og figur 6 nedenfor viser modellens forudsagte udvikling i andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere ved henholdsvis højt (værdi ved 3. kvartil) og lavt (værdi ved 1. kvartil) beskatningsgrundlag.

Figur 6: Forventet udvikling i aktiveringsandel ved højt og lavt beskatningsgrundlag



Noter: Konstanten i modellen er gennemsnittet af de kommunespecifikke effekter.
I den grafiske fremstilling er der set bort fra den direkte (og insignifikante) effekt af beskatningsgrundlag.

Figur 6 illustrerer resultatet: udviklingen i aktiveringsandelen efter indførelsen af det økonomiske incitament hænger sammen med størrelsen af beskatningsgrundlaget i kommunerne. Refusionsreformen har kun en positiv nettoeffekt i kommuner med lavt beskatningsgrundlag, og modsat er nettoeffekten negativ i kommuner med højt beskatningsgrundlag.

Sagt på en anden måde, ser det ud til, at det økonomiske incitament virker væsentligt bedre, hvis en kommune er økonomisk presset. En mulig tolkning er, at de økonomisk trængte kommuner har mindst råd til at ignorere de økonomiske incitamenter, der er på spil, men er nødt til at minimere økonomisk tab. Incitamentet har givet dem mulighed for at aktivere mere og samtidig fastholde en økonomisk balance. Modsat er det vanskeligere at begrunde, hvorfor incitamentet skulle have en decideret negativ effekt i kommuner med højt beskatningsgrundlag. Følges ovenstående logik ville det være mere nærliggende at tro, at effekten ville være neutral. Det må dog bemærkes, at beskatningsgrundlag kun kan betegnes som en *indikation* af, hvor økonomisk pressede kommunerne er. Variablen tager ikke højde for forskelligt udgiftspres mellem kommunerne. Imidlertid giver variablen et vigtigt billede af kommunernes indtægtsside; den statslige refusion af kontanthjælp kan betegnes som en indtægt, og det ser altså ud til, at de kommuner, der generelt har færrest indtægter, satser mest på at få en højere statslig refusion.

Interaktionsleddet med næststørst betydning – den kommunale ledigheds påvirkning af interaktionsleddet – flytter også incitamentets effekt og viser, at jo større ledighed, jo mindre virker incitamentet. En lav ledighed øger altså incitamentets nettoeffekt. Variablen *kommunal ledighed* har også en direkte effekt svarende til den fra analysens 1. del, dvs. den er stærkt negativ. Set i sammenhæng indikerer de to forhold, at kommunernes evne til at øge aktiveringsandelen hænger tæt sammen med erhvervslivets efterspørgsel efter arbejdskraft. Det hænger måske sammen med det økonomiske incitaments størrelse, jf. afsnit 4.2.1, der beskrev, at der generelt på trods af refusionsreformen ikke er en økonomisk gevinst ved dyre aktiveringstilbud. Derfor kunne man forvente, at mange kommuner kun ønsker at hæve aktiveringsandelen ved billige aktiveringstilbud, som eksempelvis virksomhedspraktik. De er imidlertid lettest at etablere, når efterspørgslen efter arbejdskraft er høj. De øvrige interaktionsled bidrager ikke væsentligt til at øge forståelsen af refusionsreformens virkning.

Konkluderende har analysens anden del bekræftet, at refusionsreformen generelt set ikke har medført en selvstændig stigning i andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Tværtimod er der tendens til, at reformens nettoeffekt er svagt negativ. Det er i stedet en række baggrundsfaktorer, der forklarer den oplevede stigning i aktiveringsandelen, primært konjunkturmæssige forhold. Imidlertid har analysens anden del vist, at kommunernes ledighedsgrad og særligt kommunernes beskatningsgrundlag forstærker og formindsker incitamentets effekt. Således virker incitamentet bedst i kommuner med lavest ledighed og lavest beskatningsgrundlag.

6.1.3 Betydning af aktiveringsniveau for incitamentets effekt

Som nævnt ville det være en gyldig kritik af denne undersøgelse, hvis kommunerne i forvejen aktiverede alle kontanthjælpsmodtagere. Dette er dog ikke tilfældet: før reformen blev cirka 35 % af kontanthjælpsmodtagerne aktiveret. Imidlertid er der store forskelle på tværs af kommunerne, og det ville være forståeligt, hvis incitamentet havde størst effekt i de kommuner, der før reformen, havde det laveste aktiveringsniveau. Det forhold er undersøgt i analysens 3. og sidste del. Den anvendte metode (beskrevet i afsnit 5.3.3) bygger på en forventning om, at der i kommunerne med lavest aktiveringsandel ville kunne spores en større effekt af incitamentet. Imidlertid viste vores analyse tendens til det modsatte:

altså at kommuner med højest aktiveringsgrad har reageret mest positivt på incitamentet. Betydningen var dog marginal. Resultaterne af analysen fremgår af bilag 1.

Resultatet er derfor en afvisning af den teoretiske forventning om, at kommuner med lavere aktiveringsgrad i højere grad har reageret på incitamentet med ændret refusion. Sammenholdt med at aktiveringsgraderne på tværs af kommunerne generelt set er lav, styrker det den kvantitative analyses resultat: den manglende positive effekt af det økonomiske incitament skyldes ikke, at kommunerne i forvejen har høje aktiveringsandele.

6.2 Forskelle mellem kommunerne

Ovenstående analyse bygger på tal fra samtlige kommuner, dog fravalgt de fire små ø-kommuner. Det giver mulighed for at vurdere udviklingen i andelen af aktiverede kontant-hjælpsmodtagere i hver enkelt kommune. Et sådant billede af udviklingen kan findes på to måder. For det første er det interessant at vurdere forskellene på andel af aktiverede før og efter reformen. Sammenligningen lider imidlertid af samme problemer som beskrevet på landsplan. Der tages ikke højde for andre forklaringer på forskellene, eksempelvis konjunkturerne. Imidlertid er overblikket stadig relevant, idet det er de faktiske aktiveringsandele, kommunerne får udbetalt refusion efter.

For det andet er det interessant at bruge resultaterne fra panelanalyse ovenfor til at estimere den forventede aktiveringsandel efter reformen, og sammenligne den med den reelle.⁴ Dermed opnås et billede af, hvor meget den enkelte kommune adskiller sig fra landstendensen, hvor der ikke var en positiv effekt af incitamentet. Det resultat kan bruges til at få en indikation af, om nogle kommuner faktisk har handlet efter incitamentet, idet deres aktiveringsandel i så fald vil være væsentligt højere end den forventede på baggrund af modellen. Tabel 8 viser de to måder at sammenligne kommunernes resultater. Kommunerne er oplistet efter, hvor meget deres aktiveringsandel efter reformen afviger fra den forventede.

Tabel 8: Kommunernes aktiveringsandel og afvigelse fra forventet resultat

Kommune	Gennemsnitlig andel før reform	Gennemsnitlig andel efter reform	Ændring efter refusionsreform	Forventet andel efter reform	Gennemsnitlig afvigelse fra forventet
Randers	32,05	75,18	43,13	55,01	20,17
Lemvig	51,25	70,40	19,15	60,77	9,63
Stevns	35,19	54,91	19,72	45,29	9,63
Holbæk	29,33	44,57	15,24	36,32	8,25
Tårnby	19,85	34,23	14,38	26,75	7,47
Skive	41,89	57,72	15,84	50,49	7,23
Norddjurs	30,50	47,67	17,17	40,97	6,70
Middelfart	34,50	48,65	14,16	42,08	6,57
Glostrup	19,26	33,72	14,45	27,27	6,44
Herlev	19,47	35,38	15,91	28,99	6,38
Rebild	38,57	49,30	10,73	43,02	6,28
Vesthimmerland	40,81	51,20	10,39	46,01	5,19
Jammerbugt	53,34	63,91	10,57	59,14	4,77
Egedal	52,35	58,47	6,13	54,07	4,41
Odense	28,61	45,15	16,54	40,86	4,29
Hedensted	42,18	52,72	10,54	48,73	3,99
Lejre	28,27	33,36	5,08	29,77	3,58
Struer	35,32	48,74	13,42	45,39	3,35
Lolland	30,50	45,28	14,78	42,13	3,15
Gladsaxe	37,66	46,23	8,58	43,49	2,74
Morsø	29,90	39,01	9,11	36,56	2,44
Næstved	43,61	47,90	4,28	45,57	2,33

⁴ Det skal dog bemærkes, at anvendelse af regressionsmodeller forudsætter, at der er tilfældige fejllid, dvs. afvigelser fra modellens estimerede værdier. Derfor skal man være varsom med at konkludere snævert i forhold til den præcise afvigelse fra modellen. Imidlertid er tabellen anvendelig til at få et billede af kommunernes placering.

Kommune	Gennemsnitlig andel før reform	Gennemsnitlig andel efter reform	Ændring efter refusionreform	Forventet andel efter reform	Gennemsnitlig afvigelse fra forventet
Herning	30,45	38,97	8,52	36,67	2,30
Mariagerfjord	41,57	49,77	8,21	47,72	2,05
Guldborgsund	38,41	49,18	10,78	47,24	1,94
Greve	28,19	33,70	5,51	31,83	1,88
Fredensborg	28,81	33,48	4,66	31,73	1,74
Brøndby	34,77	42,97	8,20	41,25	1,72
Lyngby-Taarbæk	22,29	28,46	6,16	26,79	1,67
Vordingborg	28,88	37,33	8,46	35,77	1,56
Skanderborg	46,89	50,15	3,26	48,65	1,50
Hørsholm	36,48	39,00	2,52	37,61	1,39
Silkeborg	30,98	36,85	5,87	35,64	1,21
Aalborg	29,76	38,66	8,89	37,56	1,09
Frederiksberg	16,08	24,92	8,85	23,93	0,99
Furesø	28,55	28,78	0,23	27,90	0,88
Langeland	39,66	50,69	11,03	49,88	0,81
Odder	30,74	38,62	7,88	37,85	0,77
Faxe	30,46	35,94	5,49	35,19	0,76
København	29,57	38,86	9,30	38,13	0,73
Haderslev	44,33	51,64	7,32	50,98	0,67
Rudersdal	35,61	34,38	-1,23	33,83	0,55
Tønder	32,06	37,61	5,55	37,25	0,36
Ringsted	21,84	30,48	8,64	30,31	0,17
Hillerød	23,37	24,22	0,85	24,39	-0,18
Vallensbæk	32,24	34,30	2,07	34,67	-0,37
Varde	43,98	47,68	3,70	48,30	-0,63
Roskilde	29,77	31,34	1,57	32,13	-0,79
Ballerup	28,24	31,44	3,20	32,24	-0,81
Svendborg	35,65	39,76	4,11	40,79	-1,03
Albertslund	26,12	29,95	3,83	31,10	-1,15
Køge	34,23	34,70	0,47	35,98	-1,27
Nordfyns	39,66	42,70	3,04	44,21	-1,51
Frederikssund	27,28	29,41	2,12	30,97	-1,56
Århus	32,00	39,96	7,96	41,55	-1,59
Sønderborg	30,55	31,71	1,16	33,45	-1,75
Vejle	38,52	38,44	-0,08	40,21	-1,77
Aabenraa	42,26	43,07	0,81	44,86	-1,79
Hjørring	34,98	36,47	1,49	38,48	-2,00
Dragør	35,36	33,64	-1,72	35,74	-2,10
Halsnæs	43,05	41,22	-1,83	43,45	-2,23
Thisted	43,00	42,87	-0,13	45,20	-2,33
Rødovre	31,50	35,11	3,61	37,48	-2,37
Bornholm	29,60	32,15	2,55	34,58	-2,44
Høje-Tåstrup	31,31	30,10	-1,21	32,66	-2,56
Sorø	35,62	37,99	2,37	40,57	-2,58
Billund	43,98	40,41	-3,57	43,02	-2,62
Allerød	31,20	27,80	-3,39	30,42	-2,62
Kerteminde	47,71	46,88	-0,83	49,68	-2,80
Frederikshavn	37,09	38,78	1,69	41,58	-2,81
Gentofte	31,51	29,90	-1,61	32,95	-3,05
Nyborg	43,74	44,09	0,35	47,39	-3,30
Assens	40,75	38,83	-1,92	42,20	-3,37
Helsingør	28,42	28,55	0,12	31,95	-3,41
Vejen	51,80	49,80	-2,00	53,29	-3,49
Slagelse	42,92	43,91	0,98	47,41	-3,50
Ishøj	35,87	31,44	-4,43	34,96	-3,52
Syddjurs	32,55	28,69	-3,86	32,61	-3,92
Ikast-Brande	44,50	44,74	0,24	48,74	-3,99
Holstebro	54,15	54,67	0,53	58,69	-4,02
Kalundborg	39,51	38,66	-0,85	42,74	-4,08
Faaborg-Midtfyn	47,87	43,85	-4,02	48,14	-4,29
Esbjerg	31,98	33,20	1,22	37,60	-4,39
Hvidovre	32,58	31,28	-1,31	35,68	-4,40
Horsens	36,71	38,50	1,78	43,16	-4,66
Gribskov	27,97	20,95	-7,02	25,79	-4,84
Solrød	36,16	31,84	-4,33	37,12	-5,28
Favrskov	37,04	30,64	-6,40	36,09	-5,45
Viborg	44,68	38,50	-6,18	44,03	-5,53
Kolding	40,30	37,23	-3,08	43,44	-6,21
Odsherred	35,34	29,48	-5,86	36,61	-7,13
Brønderslev	51,02	41,17	-9,85	48,78	-7,61
Ringkøbing-Skjern	47,86	38,24	-9,62	46,00	-7,76
Fredericia	40,57	36,07	-4,51	44,96	-8,89

Tabellen viser stor forskel på kommunernes reaktion på reformen. Der er store udsving mellem kommunerne, og det er tydeligt, at der i nogle kommuner er sket væsentlige større stigninger end de stigninger, modellen forudsiger. I andre kommuner er der ligefrem fald i aktiveringsandelen. Det er endvidere interessant at studere forskellene på ændringerne i aktiveringsandelen (kolonne 4) og afvigelserne fra modellens forventede andele (kolonne 6). Kommuner med samme afvigelse fra det forventede resultat kan have oplevet ret forskellige, reelle ændringer i aktiveringsandelen. Det gælder eksempelvis for Haderslev Kommune og Rudersdal Kommune, og det viser, at det er relevant at tage højde for de andre forhold, der påvirker aktiveringsandelen. Det viser igen, at baggrundsforhold er vigtige for at forstå ændringer i aktiveringsgraden.

Det skal bemærkes, at denne liste ikke vurderer forskelle i kommunernes udgangspunkt, dvs. forskellene på det aktiveringsniveau, kommunerne havde før reformen. Tabellen rangordner udelukkende efter afvigelserne fra det forventede resultat i kommunerne. For den enkelte kommune er det selvfølgelig langt fra uinteressant, hvilket generelt aktiveringsniveau kommunen har. Det er jo netop det absolutte niveau, der bestemmer hvor stor andel af kontanthjælpen, staten refunderer. Nogle af kommunerne i bunden af listen har faktisk et aktiveringsniveau omkring gennemsnittet og modtager derfor ligeså meget refusion som andre længere oppe i tabellen. Rangordningen udelukkende efter afvigelserne fra modellens estimat slører også, at der i forhold til det absolutte niveau er store geografiske forskelle mellem kommunerne. Hvis man i stedet rangordnede kommunerne efter det absolutte aktiveringsniveau, ville det være tydeligt, at kommunerne øst for Storebælt generelt set ligger på et lavere niveau. Der er åbenbart geografiske forskelle på kommunernes aktiveringspraksis. I denne analyse har det ikke været det interessante. I øvrigt var der ikke forskellige reaktioner på incitamentet i kommuner med hhv. højt og lavt aktiveringsniveau.

Tabel 8 viser, at særligt Randers, men også 10-15 andre kommuner formår at øge deres aktiveringsandel ganske betragteligt. Af tabellen kan man udlede, at refusionsreformen har medført ganske forskellige resultater rundt i kommunerne. Projektet har som delformål at undersøge betingelser for virkningen af økonomiske incitamenter. Det vil ske i den kvalitative delanalyse, hvor vi besøger kommuner med forskellige reaktioner på det økonomiske incitament. Tabellen ovenfor udgør i den forbindelse et af grundlagene for at finde frem til kommunepar med forskellige reaktioner på refusionsreformen.

6.3 Delkonklusion – den generelle effekt af incitamentsændringen

Analyserne af refusionsreformens betydning for aktiveringsandelen i de danske kommuner har vist, at reformen generelt set ikke har medført en stigning i andelen af aktiverede. Den første af rapportens hypoteser, der indeholdt en forventning om, at refusionsreformen ville medføre en markant stigning i aktiveringsandelen, kan således ikke bekræftes. Hypotesen var baseret på antagelser om, at kommuner handler økonomisk-rationelt og derfor reagerer på økonomiske incitamenter. Panelanalyserne i dette kapitel har dermed vist, at man ikke pr. automatik kan antage en sådan årsags-virkningssammenhæng.

Det skal dog siges, at andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere generelt er steget i kommunerne. Panelanalyserne viser imidlertid, at denne stigning i høj grad skal tilskrives andre forhold og omstændigheder end refusionsreformen, hovedsageligt konjunkturmæssige forhold: den faldende ledighed og det faldende antal kontanthjælpsmodtagere generelt. Refusionsreformens nettoeffekt er dermed nul og tenderer til at være negativ.

Det ser dog ud til, at særligt én faktor er betydende for, om kommunerne reagerer på incitamentet. Analysen med interaktionsled viser, at incitamentets sammenhæng med

aktiveringsadfærden i betydelig grad er præget af kommunernes beskatningsgrundlag. Således er effekten af det økonomiske incitament væsentlig større i kommuner med lavt beskatningsgrundlag. Det er interessant, for resultatet kunne indikere, at nogle kommuner er mere tvunget til at tage højde for de økonomiske konsekvenser af en refusionsændring end andre kommuner. Sagt med andre ord virker det til, at refusionsreformen virker mere som pisk end som gulerod. Kun kommuner, der er 'pisket' til at få økonomien til at hænge sammen, reagerer på incitamentet. Når det er sagt, er det vigtigt ikke at overdrive effekten af incitamentet i kommuner med lavt beskatningsgrundlag, for selv i disse kommuner har det en yderst begrænset positiv betydning for aktiveringsgraden, at der blev skabt økonomisk incitament til at aktivere flere. Effekten er mest markant i lyset af, at incitamentet har en negativ nettoeffekt i kommuner med højt beskatningsgrundlag. Den negative effekt er til gengæld sværere at begrunde, hvilket vi vender tilbage til i analysens konklusion, hvor resultatet sammenholdes med indsigterne fra analysens kvalitative del.

Sidst, viser tabel 8 stor spredning i kommunernes reaktioner på reformen. Det tydeliggør det interessante i at dykke længere ned i det, der er sket i de enkelte kommuner.

7 KOMMUNEUNDERSØGELSER

Som beskrevet i kapitel 3 er et vigtigt formål med projektet at finde frem til faktorer, der er afgørende for, at ændrede økonomiske incitamentet resulterer i ændret adfærd i kommunerne. Derfor har vi besøgt kommuner med forskellige adfærdsmæssige reaktioner på refusionsreformen på kontanthjælpsområdet. De forskellige reaktioner på refusionsreformen i kommunerne gør det relevant at undersøge, hvad der kendetegner de kommuner, der reagerer på incitamentet og dem, der ikke gør det. Formålet med dette er naturligvis at identificere nødvendige faktorer for, at det økonomiske incitament medfører ændret adfærd.

Den kvalitative kommuneundersøgelse bygger på interview med 8 kommuner. Kapitlet er opbygget således: først præsenteres resultaterne fra kommuneundersøgelserne individuelt, og derefter analyseres de indsamlede data på tværs med henblik på at afdække de afgørende faktorer for, at incitamentet har medført en ændret aktiveringsadfærd.

7.1 Kommuneudvælgelse

Som beskrevet i afsnit 5.3 er kommuneundersøgelserne designet ved at udvælge fire kommunepar, hvor parrene er relativt ens i forhold til nogle simple baggrundsforhold, men har forskellige aktiveringsresultater efter reformen. De forskellige kommunepar varierer til gengæld på baggrundsforholdene. Kriterierne for udvælgelsen af hvert kommunepar har været følgende:

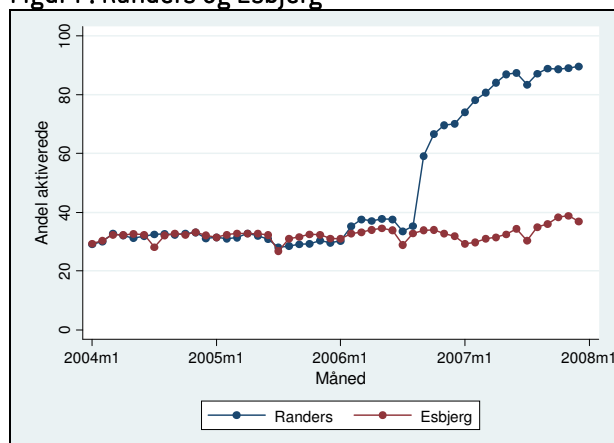
- Ens aktiveringsandel før reformen
- Land- eller bykommuner
- Sammenlagte eller ikke-sammenlagte kommuner
- Kommuner fra Sjælland eller fra Fyn/Jylland
- Kommuner med forskellige ændringer i aktiveringsandelen efter reformen.

Det skal bemærkes, at den kvantitative analyse understøtter, at der er forskel på Sjælland og Jylland/Fyn. De sjællandske kommuner ligger typisk lavere i forhold til de absolutte aktiveringsandele. Land/by-kriteriet er valgt for at få kommuner med af forskellig størrelse og kultur. De ens udgangspunkter er valgt ud fra en forventning om, at forvaltningskultur og praksis før reformen var nogenlunde tilsvarende. Følgende par er udvalgt:

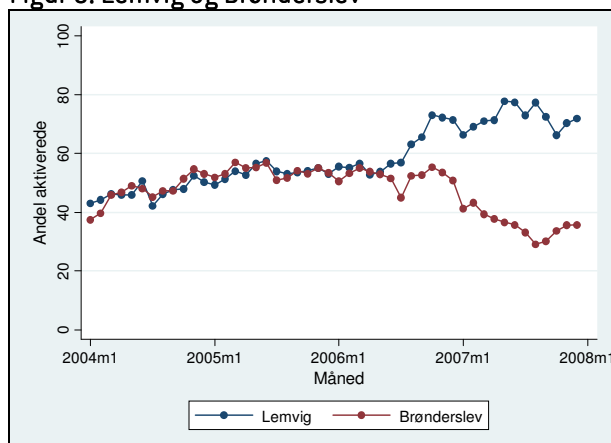
- Randers og Esbjerg
- Odense og Fredericia
- Lemvig og Brønderslev
- Holbæk og Solrød

Kommunernes udvikling i andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere er afbilledet i figur 7-10.

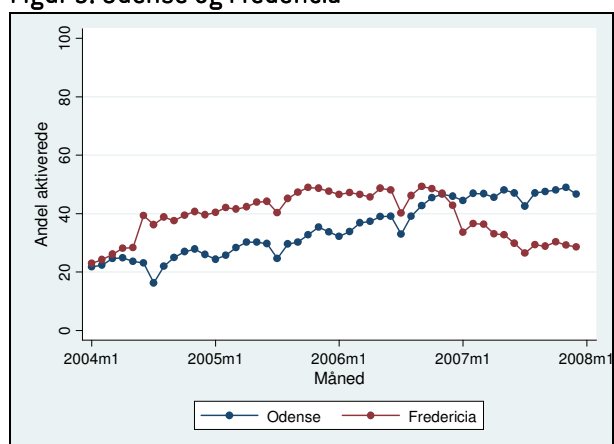
Figur 7. Randers og Esbjerg



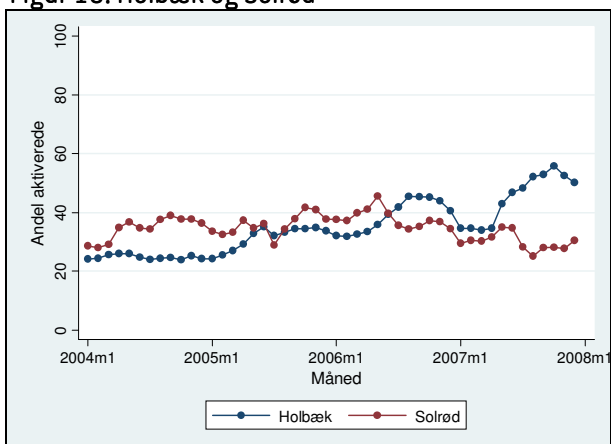
Figur 8. Lemvig og Brønderslev



Figur 9. Odense og Fredericia



Figur 10. Holbæk og Solrød



Kendetegnene ved de fire kommunepar er oplistet nedenfor i tabel 9.

Tabel 9: Kendetegn ved undersøgelseskommunerne

Kommune	Stigning i aktivering	Aktivering før reform	Sammenlagt	Land el. by	Sjælland el. Jylland/Fyn
Randers	JA	32,1	JA	BY	JYLLAND/FYN
Esbjerg	NEJ	32,0	JA	BY	JYLLAND/FYN
Odense	JA	28,6	NEJ	BY	JYLLAND/FYN
Fredericia	NEJ	40,5	NEJ	BY	JYLLAND/FYN
Lemvig	JA	51,3	JA	LAND	JYLLAND/FYN
Brønderslev	NEJ	51,0	JA	LAND	JYLLAND/FYN
Holbæk	JA	29,3	JA	BY	SJÆLLAND
Solrød	NEJ	36,2	NEJ	BY	SJÆLLAND

Som det fremgår, lever analysekommunerne ganske godt op til de opstillede kriterier, ligesom der er variation på kriterierne mellem kommuneparrene. Der er dog to problemer. For det første er det lidt af en tilsnigelse at sige, at Odense og Fredericia havde et ens udgangspunkt i aktiveringsgraden. Imidlertid har valget været nødvendigt af hensyn til kriteriet om ikke-sammenlagte kommuner, og i selve analyserne har vi naturligvis været opmærksom på de ikke helt identiske udgangspunkter. For det andet er Holbæk en sammenlagt kommune, og Solrød er ikke sammenlagt. Det skyldes bl.a. vanskeligheder ved at få tilsagn fra andre kommuner med tilsvarende kendetegn. Valget kan imidlertid forsvares med, at kommunerne ikke passer på den umiddelbare forventning. Således formår Holbæk at opnå en stigning i aktiveringsandelen, selvom kommunen er sammenlagt. Derfor er der

formentligt nogle andre ting på spil. Faktorer, som forventes at fremstå skarpere, når de stilles overfor situationen i en lignende kommune som Solrød.

7.2 Forklaringsfaktorer

Kommuneanalysens udgangspunkt er et oversigtsskema, der viser kommunens reaktion på incitamentet, samt vores analyse af kommunerne i forhold til faktorer, der potentielt kan forklare variationen mellem kommunerne. Disse forklaringsfaktorer er dels identificeret teoretisk, og afspejler hypotese 2 og 3. Dels er de identificeret empirisk – dvs. de er kommet frem i interviewene og taget med som vigtige forklaringer. De empirisk funderede forklaringsfaktorer afspejler, hvad informanterne har givet som forklaringer og begrundelser for deres kommuners reaktion på incitamentet. I interviewene har vi søgt efter andre vigtige forklaringer, imidlertid har de tre temaer været de tilbagevendende.

Forklaringsfaktorerne er:

- *Brug af strategi og individuelle incitamenter for at fremme aktiveringen (hypotese 2):* Er der i jobcentret bevidst implementeret en strategi for at øge aktiveringen efter reformen?
- *Holdning til aktivering fra det politiske niveau, jobcentrets ledelse, samt medarbejderne (hypotese 3):* Afdækning af om, om aktivering generelt anses som det bedste redskab til at fremme kontanthjælpsmodtageres selvforsørgelsesgrad. Eller om aktivering alternativt ses som en indsats på linje med andre indsatser.
- *Oplevelse af økonomisk pres:* Har jobcenterchefen oplevet, at hensyn til kommunens økonomi har trukket i retning af, at det var nødvendigt at sikre høj statslig refusion af kontanthjælp? Forklaringsfaktoren kan ses i forlængelse af den kvantitative undersøgelses fund af beskatningsgrundlag som vigtigt kriterium. Kategorien skelner her ikke mellem, om kommunens økonomi objektivt set har været presset eller ej. Der skelnes heller ikke mellem, om det økonomiske fokus kommer fra det politiske system eller fra jobcentret selv.
- *Oplevelse af ledelsesmæssige ressourcer til implementering:* Har jobcentrets ledelse oplevet at have tilstrækkelige ledelsesmæssige ressourcer i perioden eller ej?
- *Oplevelse af 'kaos' i forbindelse med kommunalreform og/eller jobcenterskabelsen:* Har jobcentret været presset i bund i forbindelse med kommunalreformen eller jobcenterfusionen?

7.3 Beskrivelser af de otte kommuner

I dette afsnit beskrives de otte udvalgte kommuner kort. I bilag 2 er der en mere grundig gennemgang af de enkelte kommuner. Beskrivelserne af kommunerne dækker undersøgelsesperioden til og med december 2007. Senere udviklinger i kommunernes håndtering af incitamentet og implementering af strategier er derfor ikke inddraget her, men fremgår til dels af kommunebeskrivelserne i bilag 2.

Randers

Randers er den kommune, der har den højeste aktiveringsandel, og der er i jobcentret den grundlæggende holdning, at aktivering er godt for borgerne. Alle skal aktiveres i Randers, med mindre de er på barsel eller i døgnbehandling uden for regionen. Borgerne aktiveres ofte i få timer om ugen, og i de tilfælde beskrives begrundelserne for undtagelse fra 25

times aktivering på en standardiseret måde. Der er gennemtænkte arbejdsgange for aktiveringen, og der følges tæt op på aktiveringsgraden. Udviklingen i Randers er hovedsageligt initieret fra jobcenterledelsen. Det politiske niveau har ikke tidligere ønsket at aktivere hele gruppen af kontanthjælpsmodtagere, men det økonomiske incitament i kombination med et ændret byråd efter kommunalreformen har ifølge jobcenterchefen rykket holdningen til aktivering blandt politikerne i mere offensiv retning. Jobcenterchefen påpeger desuden, at kommunens økonomiske situation har betydet, at øget brug af aktivering var nødvendigt. Randers er en sammenlagt kommune, men har ikke oplevet et stort fusionskaos på kontanthjælpsområdet.

Esbjerg

I Esbjerg er der en positiv holdning til aktivering både hos politikerne, i jobcentrets ledelse og blandt mange af medarbejderne, og samtidig har der været et stort fokus på økonomien – både fra politikernes og jobcenterledelsens side. Incitamentet har alligevel ikke haft stor gennemslagskraft i undersøgelsesperioden. Det forklares af jobcenterledelsen med, at jobcentret i forbindelse med kommunalreformen oplevede store organisatoriske udfordringer, og blandt andet var den nuværende ledelse først på plads 1. januar 2007. En strategi for at øge aktiveringen er således først implementeret i 2008 – dvs. efter undersøgelsesperioden.

Lemvig

Der er en overvejende positiv holdning til aktivering i Lemvig, og Lemvig har også før refusionsreformen haft en høj aktiveringsgrad. Jobcenterchefen er dog skeptisk overfor, om det altid er rigtigt at aktivere borgerne, men alligevel har Lemvig formået at hæve et i forvejen højt aktiveringsniveau. Der følges op på aktiveringen hver måned, og der er fokus på, at der skal aktiveres i 25 timer. Den øgede fokus på aktivering begrundes af jobcenterchefen med, at det har været nødvendigt af økonomiske årsager. Derfor er aktivering blevet yderligere prioriteret – endda selvom kommunen oplevede et stort arbejdspress som følge af kommunalreformen.

Brønderslev

Holdningen til aktivering i Brønderslev er generelt positiv – ikke mindst fra politisk side. Medarbejderne i jobcentret har nok i højere grad den holdning, at aktivering er et godt instrument på linje med andre gode instrumenter. I udgangspunktet anvender kommunen kun aktiveringstilbud 37 timer om ugen. Kommunalreformen og manglende ledelsesmæssige ressourcer anføres af jobcenterchefen som årsagen til, at kommunen først for nylig er gået i gang med at implementere en strategi for at øge aktiveringen. Jobcentret har ikke oplevet et økonomisk pres for at få del i den høje refusion, for de har overholdt budgettet på kontanthjælpsområdet. Nu er der efterhånden opstået et politisk pres for at øge aktiveringen, fordi aktiveringsgraden ligger lavt i forhold til sammenlignelige kommuner.

Odense

I jobcentret er der generelt en positiv holdning til aktivering. Aktivering var tidligere nedprioriteret fra politisk side af økonomiske årsager, men det økonomiske incitament gav et solidt argument for at øge aktiveringen igen. Der er stort fokus på aktiveringen, og der er ugentlig opfølgning på blandt andet aktiveringsgraden i de enkelte teams med data for de enkelte medarbejders aktiveringsgrad. Den iværksatte strategi er initieret af jobcentrets ledelse. Odense er ikke en sammenlagt kommune, men som pilotjobcenter er der sket en fusion mellem AF og kommunen. Dette vurderes dog ikke at have haft stor betydning for aktiveringsindsatsen.

Fredericia

Jobcentret i Fredericia lægger stor vægt på den individuelle vurdering af borgernes evner og muligheder. Det medfører blandt andet, at aktivering opfattes som et redskab på linje med andre redskaber, og aktivering er langt fra et relevant tilbud til alle kontanthjælpsmodtagere.

Denne holdning deles af politikerne, jobcenterchefen og sagsbehandlerne. Refusionsreformen gav i Fredericia ikke anledning til ændret praksis på aktiveringsområdet, og reformen blev mest set som et initiativ, der desværre ville få negative økonomiske konsekvenser. Jobcentrets ledelse har heller ikke oplevet et økonomisk pres for at få højere refusion. Imidlertid er der efterhånden kommet et øget fokus på aktivering, med opfølgning på aktiveringsgrader, men det er implementeret efter undersøgelsesperioden. Fredericia er ikke en sammenlagt kommune, men har oplevet en stor udskiftning i medarbejderstaben.

Holbæk

Der er en positiv holdning til aktivering i Holbæk. Politikerne understøtter jobcentrets holdninger, og anser - ligesom jobcentrets ledelse - aktivering som det vigtigste middel i indsatsen overfor borgere på kontanthjælp – både ud fra et økonomisk perspektiv og ud fra et socialfagligt perspektiv. Holbæk kommune var fra begyndelsen opmærksom på de nye incitamenter i refusionen af kontanthjælp og benyttede muligheden til at få flere i aktivering. Kommunen har også brugt anledningen til at få systematiseret indsatsen og registreringspraksis i højere grad. Holbæk er sammenlagt af fem gamle kommuner og er samtidig pilotjobcenter. På trods af dette har kommunen været bevidst om at afsætte tilstrækkelige ressourcer til aktiveringsindsatsen.

Solrød

Aktivering opfattes som et instrument på linje med andre instrumenter i Solrød, og man ønsker ikke at tage hensyn til refusion og økonomi, når den rigtige indsats overfor borgerne vælges. Der er derfor heller ikke udformet en strategi, der skal øge aktiveringsandelen. Ligeledes har kommunen ikke benyttet lovens undtagelsesparagraffer ved aktivering under 10/25 timer. Der er dog kommet et øget fokus på aktivering, i og med at fusionen med AF har givet et større fokus på rettidighed og lovkrav til aktivering. Jobcentret har ikke oplevet et økonomisk pres for at få øget refusionen, for budgetterne overholdes. Solrød er ikke en sammenlagt kommune, men kommunalreformen har alligevel givet meget ekstra arbejde, og kommunen oplever stor mangel på medarbejdere på beskæftigelsesområdet.

Samlet

Ovenstående beskrivelser er opsummeret i tabel 10, som vil være grundlaget for analyserne i de følgende afsnit.

Tabel 10. Oversigt over undersøgelseskommuner

	Δ Aktivering (H1)	Strategi (H2)	Holdninger (H3) Politikere/ledelse/ medarbejdere	Oplevet økonomisk pres	Ledelsesressourcer	Fusionskaos
Randers	+	+	+/+/+	+	+	-
Esbjerg	-	-	+/+/+	+	-	+
Lemvig	+	+	+/-/+	+	+	+
Brønderslev	-	-	+/+/-	-	-	+
Odense	+	+	-/+/+	+	+	-
Fredericia	-	-	-/-/-	-	+	-
Holbæk	+	+	+/+/+	+	+	+
Solrød	-	-	-/-/-	-	+	+

7.4 Afgørende faktorer for effekt af incitament

I det følgende afsnit beskrives afgørende faktorer for, at det økonomiske incitament på kontanthjælpsområdet er slået igennem i nogle kommuner. Analysen bygger på erfaringerne og oplysningerne fra de otte undersøgelseskommuner.

7.4.1 Strategier er afgørende for incitamentets gennemslagskraft

I caseundersøgelserne er der, som det fremgår af tabel 10, en direkte sammenhæng mellem de kommuner, der har øget andelen af aktiverede, og de kommuner, der har en strategi for, hvordan det skal foregå. Det gælder for samtlige af analysens kommunepar. Tilsvarende har de kommuner, der ikke har opnået en økonomisk incitamentsgevinst, ikke implementeret en aktiveringsstrategi i undersøgelsesperioden.

Strategierne for at skabe den adfærd, der belønnes af incitamenterne, betyder blandt andet, at alle i kommunerne er bevidste om indholdet og konsekvenserne af refusionsreformen. Randers er det klareste eksempel på en kommune, der har nytænkt hele indsatsen og indført en ny strategi, der har haft konsekvenser for organiseringen af hele beskæftigelsesindsatsen. Det indebærer, at kriterierne for at være aktiveringsklar er ændret, og procedurerne og sagsgangene er ændret. Jobcenterchefen i Randers siger om begrundelserne for strategien:

"Da jeg læste de nye lovregler, kunne jeg jo godt se, at jeg ville sætte den kommunale økonomi voldsomt på spil ved ikke at gøre noget, [...] så vi planlagde en strategi udelukkende begrundet i økonomien".

I Esbjerg fra samme kommunepar er ledelsen også meget bevidst om, hvor afgørende en strategi er. Imidlertid blev implementeringen af strategien først igangsat i efteråret 2007 og har ikke nået at få tydelig effekt i undersøgelsesperioden.

Lemvig, Odense og Holbæk har også været meget bevidste om, at det ville kræve en strategisk indsats at øge andelen af aktiverede i kommunen. Lemvig, der i forvejen havde et højt aktiveringsniveau, har systematiseret indsatsen yderligere, så alle sagsbehandlere behandler borgersagerne ens. I Odense har refusionsomlægningen medført et decideret strategiskifte i hele indsatsen overfor kontanthjælpsmodtagere: fra en minimumsindsats, hvor kun de, der ville kunne gå lige ind i jobs, blev aktiveret, til aktivering som en grundlæggende indsats overfor potentielt set samtlige kontanthjælpsmodtagere. I Holbæk har refusionsreformen betydet en omorganisering på ledelsesniveau, samt et skifte over til større brug af eksterne aktører med præcist beskrevne aktiveringstilbud.

Indsatsen i Fredericia og de andre kommuner, der ikke oplever stigning, er som nævnt kendetegnet ved fraværet af en systematisk strategi. Jobcenterchefen i Fredericia udtrykker, hvordan reformen umiddelbart blev modtaget i kommunen:

"nå, nu er der endnu en refusionsændring, der rammer os økonomisk".

Det betyder ikke, at lovændringerne ikke er kendte. I flere af kommunerne giver jobcenterledelsen udtryk for, at de gerne vil se på, hvordan man kan øge aktiveringsgraden. Men det ønske tager udgangspunkt i de eksisterende rammer og praksis, og indeholder ikke overvejelser om at gøre tingene systematisk anderledes. Igen er det vigtigt at påpege, at det er kendetegn ved kommunerne i undersøgelsesperioden. Foruden Esbjerg, der jo som nævnt har en strategi, der er ved at blive implementeret, er der i både Fredericia og Brønderslev ved at ske små ændringer; i Fredericia ved en nyansat teamleder, i Brønderslev via en jobcenterledelse, der har lagt planer for optimering af området. Det vil så være interessant at se, om disse strategier får effekt; om man stadig kan forvente en 1:1-sammenhæng mellem en systematisk strategi for at øge aktiveringsandelen og en reelt øget aktiveringsandel.

Projektets hypotese 2 handler om, at man ikke pr. definition kan antage, at kommunerne reagerer på økonomiske incitamenter. Det kræver en videre implementering ned til de enkelte medarbejdere i form af en strategi for enten individuelle incitamenter eller andre

midler til at sikre, at incitamentet slår igennem. Det passer godt på resultatet her, og undersøgelsen påpeger, at virkningen af det økonomiske incitament ikke kommer af sig selv. Det kræver en bevidst strategi, som giver rum for ændring af praksis.

Det er et interessant spørgsmål, hvorfor de kommuner, der ikke implementerer en strategi, faktisk oplever et fald i aktiveringen i forhold til modelforudsigelserne. Undersøgelsen kan ikke besvare dette spørgsmål, men vi vender tilbage til det i afsnit 7.5.

7.4.2 Strategier for øget aktivering

Efter at have konkluderet, at strategier er afgørende for effekterne af incitamentet, er det relevant at opholde sig lidt ved, hvad der foregår i de fire kommuner, der har lagt nye strategier og opnået en stigning i aktiveringsandelen. Analyserne i dette afsnit går på tværs af datamaterialet, og der henvises til bilag 2 for mere indgående beskrivelser af kommunerne hver for sig.

Ledelsens prioritering

Et gennemgående resultat i de fire kommuner er, at væksten i aktivering er noget jobcentrenes ledelser har prioriteret højt. Det er ikke så overraskende; ellers ville kommunerne formentlig ikke have generelle strategier på området. Imidlertid viser det også, at kommunernes adfærd i høj grad er drevet af jobcentrenes ledelser.

I Randers handlede jobcenterledelsen hurtigt, købte aktiveringspladser og fremlagde en strategi med det formål, at alle kontanthjælpsmodtagere i udgangspunktet skal i en form for aktivering. Det indebærer, at selv misbrugere og hjemløse er i aktivering, idet kommunen også har 'opsøgende aktiveringstilbud', dvs. tilbud til alle borgere. Og når en kontanthjælpsøgende nu henvender sig i jobcentret bliver vedkommende bedt om at møde senere på dagen i et aktiveringstilbud. Arbejdsgangsændringer var nødvendige for at nå ledelsens mål om at aktivere alle, og tiltagene var initieret af jobcenterledelsen.

I Holbæk har jobcenterledelsen udnævnt en af cheferne til at systematisere indsatsen og registreringspraksis, samt nytænke tilbudsviften, så alle sagsbehandlere kender og benytter tilbuddene. Indsatsen udtrykkes således af en sagsbehandler:

"Vi fik hele tiden at vide, at det var nu, vi skulle op på den store klinge".

Odense har været under lignende forandringer. Ledelsen har samtidig med, at den har udbredt ønsket om, at flere kontanthjælpsmodtagere skal aktiveres, sikret, at sagsbehandlere kender mulighederne for aktivering. I Lemvig har strategien primært bestået i, at jobcenterchefen selv har været medvirkende i gennemgangen af konkrete sager og på den måde medvirket til at fastholde fokuset på, at aktiveringsandelen skal op.

I Esbjerg, hvor der ikke er en stigning i aktiveringsandelen, handler ledelsen på tilsvarende vis, og er selv opmærksom på, at det først får effekt i løbet af 2008.

Individuelle incitamenter

I det teoretiske baggrundsafsnit blev der nævnt holdningen om, at individuelle incitamenter er måden at få implementeret ønsket adfærd på. Ingen af kommunerne i undersøgelsen anvender imidlertid individuelle incitamenter i form af direkte økonomisk belønning af individuelle medarbejdere på baggrund af resultater.

Det er dog tydeligt, at gennemsigtheden i sagsbehandlingen er tydeligere i Lemvig, Holbæk, Randers og Odense end i de kommuner, der ikke har implementeret en strategi. Således afholdes der eksempelvis i Lemvig og Odense møder, hvor enkelt-sager drøftes, og

hvor det overvejes, hvordan man kan få iværksat aktivering. I Randers og Holbæk kan alle også følge sagsstatus på medarbejderniveau.

I Esbjerg er der på undersøgelsestidspunktet blevet implementeret et velfungerende opfølgningssystem, der skal danne grundlag for kommunens strategi frem mod 2010, hvor man vil nå den ønskede aktiveringsandel. At opfølgning på medarbejderniveau har effekt, illustreres af følgende udsagn fra en sagsbehandler i Esbjerg:

"Jeg bruger det som min egen ambition; jeg vil over den målsætning, som ledelsen har sat. Jeg vil ikke bare nå det, jeg vil faktisk lidt højere op".

Samme historie høres fra en lang række medarbejdere i de kommuner, der har implementeret en strategi, der indeholdende opfølgning på medarbejderniveau. I Holbæk Kommune har man fulgt op på individuelt niveau, men man har skiftet over til opfølgning på gruppeniveau. Grunden til skiftet er et ønske om at skabe større fælles ansvar internt i grupperne. Men også i Holbæk giver sagsbehandlerne udtryk for, at de *"ikke vil have for mange grønne mænd"*, hvilket skal forstås på baggrund af kommunens it-systems måde at markere de kontanthjælpsmodtagere, der ikke er i aktivering.

Incitamentets størrelse

I flere kommuner er incitamentets størrelse blevet drøftet og nogle kommuner – særligt Fredericia og Brønderslev – indvender, at det ofte ikke økonomisk set kan betale sig at aktivere, på trods af de øgede incitamenter hertil. Det kan illustreres ved en simpel udregning, der viser, at gevinsten i form af den større refusion let kan blive lavere end udgifterne til aktivering (fratrækket den statslige refusion af aktiveringsudgiften). Regnestykket kunne se således ud:

Table 11: Udregning – gevinst ved betalt aktivering

Ydelse	Sats	Passiv 35%	Aktiv 65%	Difference	Årlig diff.	Nettogevinst ved x kr.	
						Aktivering pr. uge 1000	1500
<i>Kontanthjælp</i>							
Fyldt 25, enlig	9.219	5.992	3.227	2.766	33.188	766	-234
<i>Starthjælp</i>							
Fyldt 25, enlig	5.940	3.861	2.079	1.782	21.384	-218	-1.218

Aktiveringstilbud i privat regi kan let koste 2000 kr. om ugen for 37 timers aktivering, og i de tilfælde er der altså ikke en nettogevinst af incitamentet. Derfor kan man i en isoleret økonomisk kalkule begrunde, hvorfor alle kommuner ikke har øget deres aktiveringsandel markant. Refusionsændringen er altså isoleret set ikke tilstrækkelig, hvis man tænker aktivering traditionelt med 37 timer om ugen i et tilbud, som kommunen betaler for hos enten eksternt leverandør eller ved selv at drive tilbuddet.

Der er flere centrale pointer i forlængelse af denne udregning. For det første kan det begrunde den manglende positive nettoeffekt af incitamentets indførelse. Det gælder, hvis incitamentet til at aktivere flere ganske enkelt er for svagt til at få effekt. Ovenstående regnestykke illustrerer, at det kan være billigere at acceptere den lavere refusion frem for, at modtage den højere refusion og samtidig bruge endnu flere penge på at købe aktiveringspladser. Hvis man kun har øje for den kortsigtede bundlinje skal man i det tilfælde vælge ikke at aktivere. Imidlertid indgår ovenstående regnestykke i en langt større helhed med mange andre påvirkninger og økonomiske hensyn. Som nævnt tidligere er refusionssystemet indrettet som det er, for at give kommunerne et medansvar for at reducere antallet af kontanthjælpsmodtagere. Kommunerne har således stor økonomisk interesse i, at kontanthjælpsmodtagere opnår selvforsørgelse. Og her kan aktivering muligvis bidrage. Flere af de kommuner, der satser på at øge aktiveringsgraden stiller sig også undrende

overfor ovenstående udregning. Jobcenterledelsen i Holbæk udtaler om den måde at stille regnestykket op på:

"regnestykket løber jo kun rundt, når man medregner resultaterne af aktiveringen, og det er jo det vigtige!"

Regnestykket kan altså ikke isoleres, for der er mange 'forbundne kar' med forskellige økonomiske hensyn. Hvor den mulige selvforsørgelse er en positiv 'spill-over'-effekt, kan man forestille sig andre – ud fra en økonomisk betragtning – mere negative effekter. Eksempelvis kunne man forestille sig, at flere af de svageste kontanthjælpsmodtagere i aktivering ville føre til et større pres på udgifterne til førtidspension. Det skyldes, at aktiveringsforløbenes fokus på udredning og afklaring formentlig også vil føre til, at relativt flere bliver afklaret til førtidspension. Det er ikke nødvendigvis negativt, men da kommunerne betaler mere for en borger på førtidspension end for en borger på kontanthjælp (også med lav refusion), illustrerer det, at indhentning af relativt kortsigtede økonomiske gevinster, kan føre til større udgifter på længere sigt. Spørgsmålet om den mulige nettogevinst ved at aktivere bliver altså let til et mere kompliceret regnestykke indeholdende en række modsatrettede økonomiske hensyn. Og muligvis er udfaldet af det regnestykke med til at begrunde, at nogle kommuner ikke reagerer på det økonomiske incitament.

Samtidig er det med til at begrunde, at holdningerne til aktivering kan være udslagsgivne for om kommunen overhovedet lægger en strategi, der skal øge aktiveringen. Som beskrevet i kapitel 4 kan refusionsændringen i nogle tilfælde også ses som et mindre negativt *disincitament*. Altså: selvom det medfører en nettoudgift for kommunen, er denne nettoudgift nu blevet væsentligt mindre, og alternativet – passiv forsørgelse – er blevet dyrere. Derfor er der et stærkere incitament til at vælge at aktivere – givet man tror det nytter at aktivere! For det er klart, at hvis man skal tilføre kommunen en nettoudgift, må man tro på, at det er pengene værd. Enten ved at det fremmer livskvaliteten og forebygger andre problemer, eller ved at aktiveringen forventes at virke og medføre, at kontanthjælpsmodtageren bliver selvforsørgende. En sagsbehandler begrundede, hvorfor aktivering er vigtig:

"Historien viser, at vi selv har skabt en masse af vores klienter ved at lade dem – eller deres forældre – gå på passiv forsørgelse og snakke med dem om problemerne, [...] så tiden var moden til en ny indsats".

Drøftelserne illustrerer, at det kan være en større kunst at finde frem til et både *velfungerende* og *passende* niveau for et økonomisk incitament. Velfungerende i den forstand, at det i praksis skal være realistisk. Det vil sige, at det hænger sammen med de regler, love og retskrav, der er gældende på området, og ikke slår bunden fuldstændig ud af økonomien i de kommuner, der af forskellige årsager ikke har fået tilpasset deres adfærd. Passende i den forstand, at incitamentet skal være tilstrækkeligt stort til, at det virker stimulerende på en bestemt adfærd i positiv retning.

Imidlertid er det også relevant at påpege, at hovedparten af undersøgelseskommunerne ikke har foretaget en konkret sammenligning af den mulige refusionsgevinst og omkostningerne forbundet med at opnå denne. Det er i sig selv tankevækkende og understreger, at manglende fokus på at øge aktiveringsandelen ikke kun skyldes et utilstrækkeligt stort økonomisk incitament.

Aktiveringsomfang og definition af aktivering

En anden central pointe i forlængelse af regnestykket i tabel 11 er, at flere af de kommuner, der formår at øge deres aktiveringsandel, er kendetegnet ved, at de *ikke* længere tænker traditionelt om indholdet i aktiveringstilbud. Det gælder i særlig grad Randers, men også i nogen grad Odense, hvorimod Lemvig og Holbæk ikke har ændret tankesættet om det faglige indhold af aktivering væsentligt. I Randers og Odense er de bevidste om, at økono-

mien ikke pr. definition hænger sammen, og derfor er de meget bevidste om prisen på de tilbud, de køber. De skal – i hvert fald i gennemsnit – balancere med refusionsgevinsten.

Eksempelvis er et af hovedindholdene i aktiveringstilbuddene i Randers jobsøgning, herunder jobsøgning på egen hånd. Det er naturligvis billigere end mange andre typer aktivering, og ovennævnte regnestykke vil derfor balancere og/eller give kommunen en nettogevinst. Det er imidlertid ifølge kommunen ikke det interessante, og jobcenterchefen er overbevist om, at indsatsen er meget effektiv. *"Det viser tallene!"*

I forlængelse heraf er også spørgsmålet om omfanget af aktiveringen. Loven forudsætter som nævnt 10 timers aktivering (senere 25 timer), om end der kan undtages fra dette omfang. Ifølge sagsbehandlerne i Randers er ca. halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne i Randers aktiveret mindre end 10 timer, og også Odense har i gennemsnitligt aktiveringsomfang lavere end landsgennemsnittet.⁵ Direkte adspurgt om det ikke er administrativt tungt at begrunde aktivering under 10/25 timer, fortæller sagsbehandlerne i Randers, at sagsbehandlingen er standardiseret, og at de har en tjekliste med de proces- og lovkrav, der skal opfyldes for at skrive en gyldig begrundelse for lavere aktivering.

Undtaget fra denne praksis er Lemvig og Holbæk, der kun benytter undtagelsesbestemmelserne, når der samtidig også eksisterer en lægeerklæring eller lignende. I stedet formår de typisk at aktivere i 25 timer ugentligt.

Billedet er modsat i de kommuner, der ikke oplever en vækst i aktiveringsandelen. I Brønderslev er drøftelserne om undtagelsesparagraffen i første omgang mindre relevant, da kommunen i udgangspunktet forsøger at aktivere fuldtid. Kun hvis det viser sig umuligt, begynder sagsbehandlerne at iværksætte mindre omfattende aktivering.

"Som udgangspunkt aktiverer jeg altid i 37 timer, for kontanthjælpsmodtageren skal jo være klar til at varetage et almindeligt arbejde".

I Solrød bliver jobcenterchefen overrasket over vores forklaring af de relativt vidtgående muligheder for at undtage fra timekravet. De har ikke været kendt og anvendt i jobcentret. I Fredericia fremhæver jobcenterchefen et vellykket aktiveringsprojekt, byggende på *empowerment* af de tungeste kontanthjælpsmodtagere. Til gengæld er projektet temmelig dyrt.

Det må derfor siges at være naturligt, at aktivering lettere løber rundt økonomisk i Randers og Odense, mens det er sværere og mindre økonomisk attraktivt i Brønderslev, Fredericia og Solrød. Refusionsreformen belønner *kvantitet* frem for *kvalitet*, og det har konsekvenser i de kommuner, der satser stærkt på at øge aktiveringsandelen. For der er ikke råd til høj kvalitet.

Et lignende billede ses, når det drejer sig om aktivering af matchgruppe 4-5, de ikke-arbejdsmarkedsparete. I Solrød er langt de fleste i disse matchgrupper slet ikke aktiverede, og i flere af de andre kommuner kan de i udstrakt grad *fritages for aktivering*. I kommunerne, der har lagt en strategi for øget aktivering, er billedet modsat: også de ikke-arbejdsmarkedsparete skal aktiveres – evt. kun i få timer ugentligt. Det gælder også, selv om de er i behandling for eksempelvis misbrug eller psykiske lidelser. Her sørger kommunerne for at iværksætte nogle timers aktivering om ugen samtidig med behandlingen, og dermed kan de definere borgerne som aktiverede og modtage den høje refusion.

⁵ Det fremgår bl.a. ved en sammenligning mellem Arbejdsmarkedsstyrelsens andel fuldtidsaktiverede og vores afhængige variabel: andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Landsgennemsnittet, fremkommet ved at dividere fuldtidsaktiverede med aktiveringsgraden svarer til 22,9 timers ugentlig aktivering i gennemsnit. I Odense er samme timetal 20,6 og i Randers 10,2.

Strategisk adfærd?

I forlængelse af ovenstående kan man spørge, om det så ikke bare er et spørgsmål om at definere ens givne aktiviteter som aktivering. Mange af de kommuner, der ikke har lagt en strategi, benytter også misbrugsbehandling, hvortil der er knyttet forskellige aktiviteter. Forskellen er, at det ikke er defineret som et aktiveringstilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Vi kan i hvert fald konstatere, at der er forskel på indholdet i kommunernes definition af det faglige indhold i begrebet aktivering og på kommunernes registrering af, hvornår en kontanthjælpsmodtager kan kaldes aktiveret.

Man kunne overveje, om den form for redefinering af aktivering er et eksempel på strategisk adfærd, forstået som en uhensigtsmæssig adfærd udelukkende for at opnå den letteste økonomiske gevinst. Det er, som det fremgår, tydeligt, at økonomien er en særdeles væsentlig parameter i Odenses og Randers' aktiveringsplaner, og det præger de tilbud, der bliver givet, og antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Det siger jobcentrenes ledelser klart og tydeligt og angiver, at det også er det, loven lægger op til. Derfor er der sket en ændring af aktiveringsindholdet i kommunerne, og aktiveringen er i gennemsnit mindre ressourcetung.

Det er imidlertid ikke det samme som at definere indsatsen som uhensigtsmæssig adfærd. For det første er adfærden ikke i uoverensstemmelse med loven, og for det andet er det ikke givet, at alternativet for alle de kontanthjælpsmodtagere, der får et aktiveringstilbud, ville være bedre. For alternativet ville vel typisk være at modtage kontanthjælpen som passiv forsørgelse. Randers fortæller, at blandt de tungeste grupper af kontanthjælpsmodtagere er der adskillige positive eksempler på, at selv de relativt begrænsede timekrav, skaber positiv udvikling.

På den anden side kan redefineringen af aktivering være problematisk, hvis det udvander det faglige indhold i aktiveringen. Således at der reelt set ikke er forskel på, hvad man gjorde før og efter reformen, bortset fra at man nu kalder det for aktivering. Det er i hvert fald et vigtigt opmærksomhedspunkt, der er central for forståelsen af økonomiske incitamenter: I forbindelse med indførelse af økonomiske incitamenter kan man opleve en glidning i definitionen af begreberne, i dette tilfælde aktiveringsbegrebet. Det er ikke nødvendigvis negativt, men det er vigtigt at være opmærksom på og følge med i.

Vi kan altså ikke sige, at der er opstået strategisk adfærd i forbindelse med indførelsen af incitamentet. Der er sket fald i ressourceforbruget pr. aktiverede kontanthjælpsmodtager og det faglige indhold i aktiveringen er blevet ændret. Det er imidlertid ikke det samme som uhensigtsmæssig adfærd i modstrid med refusionsreformens intentioner. Med mindre man ønsker, at det faglige indhold i begrebet aktivering skal være et andet end det, som det udvikler sig hen imod efter indførelsen af det økonomiske incitament.

7.4.3 Faktorer, der er afgørende for udvikling af strategi

Formålet med denne del af analysen er at undersøge, hvilke af de potentielle forklaringsfaktorer, der ser ud til at have forklaringskraft, og evt. hvilke kombinationer af faktorer, der har fremmet eller hæmmet virkningen af refusionsreformens økonomiske incitament og udformningen af en strategi for øget aktivering. Casene analyseres i par, i umage par og på tværs af alle kommunerne. Nedenfor er tabel 10 gentaget. Analysen i dette afsnit koncentrerer sig om betydningen af de fire kolonner længst til højre i tabellen.

Table 10. Overview of survey municipalities

	Δ Aktivering (H1)	Strategi (H2)	Holdninger (H3) Potikere/ledelse/ medarbejdere	Oplevet økonomisk pres	Ledelsesressourcer	Fusionskaos
Randers	+	+	+/+/+	+	+	-
Esbjerg	-	-	+/+/+	+	-	+
Lemvig	+	+	+/-/+	+	+	+
Brønderslev	-	-	+/+/-	-	-	+
Odense	+	+	-/+/+	+	+	-
Fredericia	-	-	-/-/-	-	+	-
Holbæk	+	+	+/+/+	+	+	+
Solrød	-	-	-/-/-	-	+	+

Fusionskaos

Det oplevede fusionskaos i jobcentrene ser ikke umiddelbart ud til at have stor selvstændig betydning for incitamentets gennemslagskraft i kommunerne.

Randers, Lemvig, Odense og Holbæk, der er de kommuner, der har reageret positivt på incitamentet, har alle overordnet set haft en positiv holdning til incitamentet. De har alle oplevet et økonomisk pres, og de har alle afsat ledelsesressourcer. Men både Lemvig og Holbæk har oplevet fusionskaos. Det kan tyde på, at fusionskaos ikke er en afgørende forklaringsfaktor, for så ville Lemvig og Holbæk ikke have reageret positivt på incitamentet. Da fusionskaos heller ikke ser ud til at påvirke, hvordan Lemvig og Holbæk ser ud på de andre forklaringsfaktorer, tyder det på, at fusionskaos ikke har en stor selvstændig betydning for incitamentets gennemslagskraft i kommunerne.

At fusionskaos ikke umiddelbart ser ud til at have selvstændig betydning kan skyldes, at der er en oplagt sammenhæng mellem fusionskaos og sammenlagt/ikke sammenlagte kommuner. Og kommuneparrene er netop udvalgt så sammenlagt/ikke sammenlagt er holdt konstant. I undersøgelsen er det kun Randers og Solrød, der ikke passer på den beskrivelse. Randers er en sammenlagt kommune, men har ifølge jobcenterchefen ikke oplevet fusionskaos. På beskæftigelsesområdet svarer den nuværende tilgang til tilgangen fra den gamle Randers kommune. Solrød er ikke sammenlagt, men har alligevel som lille kommune oplevet meget ekstra arbejde i forbindelse med blandt andet overtagelse af amtslige opgaver på det sociale område, hvilket også har trukket ressourcer fra jobcentret.

På tværs af forklaringsvariablene er der i nogle af kommunerne en ikke overraskende sammenhæng mellem fusionskaos og ledelsesmæssige ressourcer, dvs. at fusionskaos har betydet færre ledelsesressourcer. I Esbjerg og Brønderslev har sammenlægningen betydet, at ledelserne først for alvor var på plads et stykke ind i 2007. Modsat var ledelserne i Odense, Lemvig og Randers på plads lang tid før reformen og kunne fortsætte allerede igangsat arbejde. Holbæk formåede via fremsynet arbejde i samarbejdsudvalgene at være klar til en indsats i den nye kommune.

Samlet set ser fusionskaos altså ikke ud til at have selvstændig betydning, når der ses på tværs af alle kommuner. Dog påvirkes ledelsesressourcerne af fusionskaos.

Ledelsesressourcer

Ledelsesressourcer ser ud til at være en vigtig forklaringsfaktor for, om incitamentet slår igennem i kommunerne eller ej. Det fremgår særligt af en analyse af kommuneparret Randers/Esbjerg, der viser, at kommunerne er forholdsvist ens - bortset fra oplevelsen af ledelsesressourcer. I begge kommuner er holdningen til aktivering positiv, og der er stor opmærksomhed på økonomien. Det ser således ud til, at ledelsesressourcerne kan forklare, hvorfor incitamentet slår igennem i Randers og ikke i Esbjerg. Ledelsesressourcer virker altså til at være en *nødvendig* forudsætning for, at kommunerne kan reagere på det økonomiske incitament.

I de kommuner, der ikke har reageret på incitamentet, peger Fredericia og Solrød casene på, at hvis ikke der er et økonomisk pres eller en positiv holdning til aktivering – så sker der ikke noget, selvom de ledelsesmæssige ressourcer er til stede. Ledelsesressourcer er således ikke en *tilstrækkelig* forudsætning for, at incitamentet får effekt. I Brønderslev har der ikke været ledelsesmæssige ressourcer. I tilfælde af, at disse er en nødvendig forudsætning, kan det også være en forklaring på, at incitamentet ikke har medført en strategiændring i Brønderslev, på trods af, at holdningen til aktivering er relativt mere positiv end i Fredericia og Solrød, der har haft tilgængelige ledelsesressourcer. Dette understøtter argumentet om, at ledelsesressourcer er en nødvendig ressource.

Det er også relevant at vurdere, om ledelsesressourcerne er et udtryk for prioritering i kommunerne – således forstået, at hvis der er en positiv holdning til aktivering og/eller et økonomisk pres – så prioriteres ledelsesressourcerne også. Umiddelbart tyder det på, at der er denne sammenhæng, da holdning, økonomi og ledelsesressourcer falder ens ud i alle de kommuner, der har haft positiv effekt af incitamentet - dvs. Randers, Lemvig, Odense og Holbæk, jf. tabel 10. Esbjerg viser dog, at selvom holdninger og økonomi er positiv, er der ikke nødvendigvis ledelsesressourcer. Der er således *ikke altid* en sammenhæng mellem en positiv holdning, et økonomisk pres og tilgængelige ledelsesressourcer. I den sammenhæng må det påpeges, at den nye ledelse i Esbjerg så hurtigt som muligt iværksatte en strategi.

Samlet set viser analysen, at de kommuner, der ikke har ledelsesressourcer, ikke reagerer på incitamentet, men selvom der er tilstrækkelige ledelsesressourcer bruges de ikke nødvendigvis på at implementere en strategi for aktivering. Ledelsesressourcer er således en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for, at incitamentet slår igennem. Dette hænger godt sammen med, at undersøgelsen viser, at incitamentet kun virker, hvis der udarbejdes en systematisk strategi for at fremme aktiveringsadfærd. Udarbejdelse og implementering af en sådan strategi kræver ledelse.

Holdninger til aktivering

At holdningerne til aktivering også har indflydelse på incitamentets gennemslagskraft indikeres også af tabel 10. Fredericia og Solrød viser som nævnt, at ledelsesressourcer ikke er nok. Men Randers, Lemvig, Holbæk og Odense peger på, at når ledelsesressourcer kombineres med holdninger og/eller oplevet økonomisk pres, så sker der en ændring i adfærd. Dette understøttes af analysen af kommuneparret Odense og Fredericia. Forskellen på de to kommuner er i holdninger og i det oplevede økonomiske pres. I Odense er holdningen positiv i forhold til aktivering, og har været det længe:

"Holdningen er, at det er godt at være inkluderet på arbejdsmarkedet".

I Fredericia mener man ikke, at aktivering altid giver mening:

"Vi skal finde noget, der passer til borgerne, så vi kan få dem godt i vej, og det er ikke nødvendigvis at piske dem igennem nogle aktiveringsforløb, hvis ikke det hjælper".

Samme billede går igen i eksempelvis kommuneparret Holbæk/Solrød. For begge parrene gælder det dog, at de også adskiller sig i forhold til det oplevede økonomiske pres. Sammenhængen mellem de to forhold vil vi vende tilbage til i næste afsnit.

Analysen har set på holdninger hos henholdsvis det politiske niveau, jobcenterledelsen og medarbejderne. Der er umiddelbart stor overensstemmelse mellem holdningen hos jobcenterchefen og medarbejderne i jobcentret. Kun i Lemvig er der en lille forskel på holdningerne

hos medarbejdere og jobcenterchef. Men her vælger jobcenterchefen af økonomiske årsager at implementere en strategi, der involverer stærkt fokus på aktivering. Han siger:

"Hvis vi undlader det, så koster det jo mange penge i tabt refusion, og det har vi ikke råd til, så derfor gør vi det - og det uden at have overvejet det rent pædagogiske".

Der er således overensstemmelse mellem medarbejderens holdninger og de signaler, som ledelsen i Lemvig sender.

Et relevant spørgsmål er, om medarbejdernes og jobcenterchefens holdninger er uafhængige af hinanden, eller om de hænger sammen. Vores vurdering er, at holdningerne hos medarbejderne – mod forventning – ikke spiller den store rolle. Indtrykket er, at når jobcenterledelsen ruller en strategi ud – så bliver den fulgt. Det kan skyldes, at der er sket en udskiftning af medarbejderne i jobcentrene, så de, der har valgt at arbejde i jobcentrene, har en holdning, der harmonerer med ledelsens. Yngre socialrådgivere virker også til generelt at have en større tro på en positiv effekt af aktivering. En repræsentant fra en jobcenterledelse udtrykker det:

"De gamle, klassiske socialrådgivere – de er her ikke mere. De er skiftet ud med nogen, der har en lidt anden tilgang til det. Og det er i og for sig fint, for så er der andre steder, hvor man kan bruge de gamle, klassiske socialrådgiverdyder. Dem har vi ikke så meget brug for i jobcentret i dag".

Der er tilsyneladende også stor overensstemmelse mellem holdningen hos det politiske niveau og hos jobcenterchefen. Bortset fra Lemvig, er det jobcenterledelsens holdning, der passer med reaktionen på incitamentet. I Odense har politikerne ikke været specielt offensive i forhold til aktivering, og alligevel har kommunen reageret på incitamentet. Randers er også et eksempel på, at det administrative niveau driver udviklingen igennem.

Det tyder således på, at holdningen til aktivering hos jobcenterledelsen er en vigtig forklaringsfaktor for incitamentets gennemslagskraft.

Økonomisk pres

Analysen viser som hovedregel, at kommunerne reagerer på incitamentet, hvis de oplever et økonomisk pres. Ellers reagerer de ikke, jf. tabel 10. Esbjerg skiller sig ud, men som beskrevet ovenfor var den nødvendige forudsætning – ledelsesressourcer – ikke til stede i Esbjerg, hvilket forklarer afvigelsen fra hovedreglen. Økonomisk pres ser således umiddelbart ud til at være en meget central forklaringsfaktor.

Det hænger godt sammen med projektets kvantitative analyse, der viser, at refusionsreformen har haft en væsentlig stærkere effekt i kommuner med lavt beskatningsgrundlag i forhold til kommuner med højt beskatningsgrundlag. Den kvalitative analyse bekræfter altså tendensen til, at kommunerne, der reagerer på det økonomiske incitament, især er de kommuner, der er nødsaget til at reagere på incitamentet eller i det mindste mindske refusionsreformens potentielle negative økonomiske konsekvenser. Men at 'økonomisk pres' er mere kompleks end simple opgørelser illustreres af følgende citat fra jobcenterchefen i Brønderslev Kommune om budgetterne i 2007:

"Selvom vi lå nummer 1 [i en klynge af sammenlignelige kommuner] på sygedagpenge, så var vores samlede budget for lille der - ergo fik vi høvl for det. Og på kontanthjælp lå vi nummer sjok – det har vi overhovedet intet hørt om, for der passede budgettet – sådan er mekanismerne jo også".

Jobcentrets oplevede økonomiske pres handler ikke udelukkende om, hvor meget kommunen samlet set er presset. De konkrete budgetter på beskæftigelsesområdet kan variere og er afhængige af historiske beslutninger om bevillinger osv. Derfor er der heller ikke en entydig sammenhæng mellem kommunerne med lavt beskatningsgrundlag og de kommuner, der oplever et økonomisk pres i vores kvalitative analyse (jf. bilag 2). Samtidig fortæller jobcenterchefen, at situationen dog er ændret med 2008-budgetterne.

Holdninger og økonomisk pres

Holdninger og økonomisk pres ser ud til at kunne forklare forskellen mellem kommunerne. Det er dog ikke muligt på baggrund af analysens resultater at sige, om én af faktorerne er tilstrækkelig til at forklare, hvorfor kommunerne reagerer på incitamentet. Det er derfor relevant at undersøge, om data kan sige noget om sammenhængen mellem det oplevede økonomiske pres og holdningen til aktivering. Spørgsmålet er, hvordan oplevelsen af økonomisk pres opstår. Som nævnt viser en simpel vurdering af de otte kommuners beskatningsgrundlag ikke en entydig sammenhæng mellem kommuner med lavt beskatningsgrundlag og jobcentrets oplevelse af økonomisk pres. Andre forhold er måske på spil.

Tabel 10 viser sammenhængen mellem økonomisk pres og holdninger til aktivering. I fem kommuner er der overensstemmelse mellem oplevelsen af økonomisk pres og holdningen til aktivering hos politikerne og jobcenterledelsen. Brønderslev, Odense og Lemvig skiller sig ud her.

I Brønderslev er der en positiv holdning til aktivering blandt politikerne, som ikke er fulgt op af et økonomisk pres – selvom der faktisk er et relativt lavt beskatningsgrundlag i Brønderslev. Det kan sandsynligvis forklares med, at budgettet på kontanthjælpsområdet er overholdt (jf. ovenstående citat). Det peger på, at det er en forudsætning for, at sammenhængen mellem holdninger og økonomisk pres holder, at politikerne er opmærksomme på de økonomiske muligheder i refusionsreformen.

Odense skiller sig også ud. Her er der oplevet et økonomisk pres i jobcentret, og der har været et relativt lavt beskatningsgrundlag, men politikerne har ikke været specielt offensive i forhold til aktivering. Her skal det understreges, at kategoriseringen af data ikke er gået nærmere ind i, om det økonomiske pres, der opleves, er initieret fra politisk hold, eller det er blevet brugt af ledelsen som et argument for at fremme en positiv aktiveringsdagsorden. I Odense er det formentligt en kombination af begge dele: jobcenterledelsen har vurderet, at man ikke ville kunne fortsætte uændret pga. økonomien, og samtidig har ledelsen set nye muligheder i refusionsreformen. Det samme gør sig gældende for Randers. Både Odense og Randers viser således, at det økonomiske incitament kan bruges som en løftestang for at få aktivering sat på dagsordenen. Det tyder således på, at der er en sammenhæng mellem holdninger og det oplevede økonomiske pres.

Lemvig nuancerer dog billedet lidt. Her er vores indtryk, at det er det økonomiske pres, der har været afgørende. Initiativet til at ændre på strategien for at få del i den høje refusion er kommet fra jobcenterchefen, som ikke har en specielt offensiv holdning til aktivering, men begrunder det ud fra hensynet til kommunens økonomi.

En forsigtig konklusion er derfor, at både oplevet økonomisk pres og holdninger til aktivering er centrale forklaringsfaktorer. Og særligt i samspil får de stor effekt for kommunernes strategier.

Afgørende faktorer

Samlet set antyder analysen af de betingende faktorer, at ledelsesmæssige ressourcer er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for, at incitamentet slår igennem.

Analysen viser også, at både oplevet økonomisk pres og holdninger til aktivering er centrale forklaringsfaktorer – ikke mindst i sammenhæng.

7.5 Delkonklusion

Den kvalitative delundersøgelse har givet os et billede af, hvordan kommunerne har reageret på de øgede økonomiske incitamenter til at aktivere. Analysen af kommunepar med forskellige reaktioner på reformen, men samtidig relativt ens på en række andre baggrundsfaktorer, har været et virksomt redskab til få et billede af de vigtige faktorer for, at det økonomiske incitament medfører en strategændring.

Det grundlæggende forhold, der er nødvendigt for en stigende aktiveringsandel, er, at jobcentrene og særligt grad deres ledelser beslutter sig for en bevidst strategi, der tager stilling til, hvordan aktiveringsgraden skal hæves. Undersøgelsen viser, at aktiveringsandelen stiger efter incitamentets indførelse i de kommuner, der har haft en strategi, mens der ikke er en nettoeffekt af incitamentet i de kommuner, der ikke har implementeret en strategi i undersøgelsesperioden. Det er i direkte forlængelse af undersøgelsens hypotese 2, der fremfører, at det er nødvendigt at arbejde systematisk for, at et kollektivt incitament når dem, der skal sikre en adfærd i overensstemmelse med incitamentet. Effekterne af det økonomiske incitament kommer altså ikke af sig selv.

I undersøgelserne er der eksempler på, at indholdet af de konkrete aktiveringsindsatser er blevet ændret i nogle af de kommuner, der har lagt en aktiveringsstrategi. Det indebærer, at der aktiveres i kortere tid, at indholdet i aktivering hovedsageligt er jobsøgning, og at man i højere grad kombinerer behandlingsindsatser og andre indsatser med aktivering. Det skyldes bl.a. et fokus på at holde udgifterne til aktivering under den refusionsgevinst, incitamentet giver. Der sker altså en redefinering af det faglige indhold af aktiveringen. Det er ikke nødvendigvis uhensigtsmæssigt. Men det er et vigtigt resultat, for ændringerne er begrundet i den nye incitamentsstruktur, refusionsreformen gav.

Det er imidlertid også interessant at diskutere styrken af det økonomiske incitament. Analysen udfolder, hvordan incitamentet indgår i sammenhæng med en række andre økonomiske hensyn. Således skyldes ovennævnte redefinering, at det primært er kvantitet, der belønnes, uden at der bliver spurgt til kvaliteten af aktiveringen. Samtidig er det økonomiske incitament af en så begrænset størrelse, at dyre aktiveringstiltag isoleret set ikke kan betale sig. Tilsvarende er det nødvendigt at sammenholde de kortsigtede gevinster og udgifter med de langsigtede konsekvenser, både i form af gevinster ved øget selvforsørgelsesgrad og større udgifter på andre udgiftsområder. Det vanskeliggør vurderingen af, hvilken adfærd der er mest optimal i forhold til de samlede økonomiske incitamenter.

Det har været relevant i analysen at identificere faktorer, der kan forklare, hvorfor nogle kommuner reagerer på incitamentet og implementerer en strategi, og andre ikke reagerer. Samlet set antyder analysen, at der er tre forklaringsfaktorer på spil:

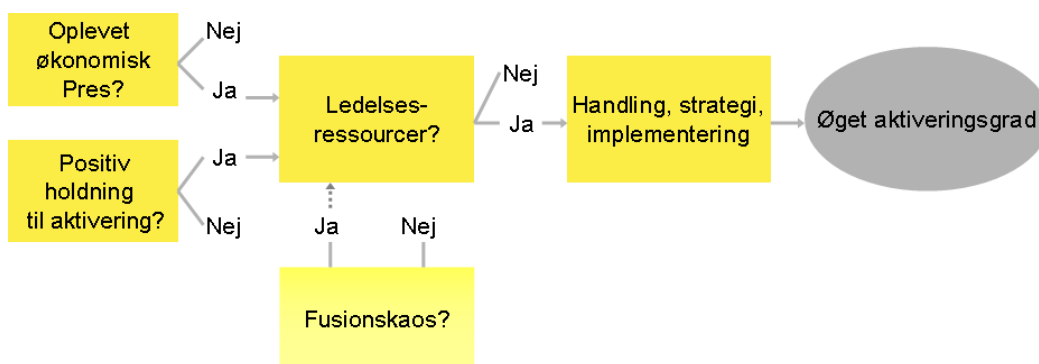
- Ledelsesmæssige ressourcer
- Oplevet økonomisk pres
- Holdninger til aktivering.

De ledelsesmæssige ressourcer er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for, at incitamentet slår igennem. Det hænger godt sammen med, at det kræver ledelsesressourcer at implementere en aktiveringsstrategi. Undersøgelsen giver ikke et klart svar på, hvorfor de kommuner, der ikke har implementeret en strategi, faktisk har oplevet et fald i aktiveringseffektiviteten i forhold til modelforudsigelserne. Men måske kan manglende

ledelsesressourcer være en del af en forklaring. Hvis der mangler ledelse kan man forestille sig, at det er svært overhovedet at opretholde den indsats, der blev gjort på aktiveringsområdet inden refusionsreformen.

Oplevet økonomisk pres og holdninger til aktivering er begge centrale forklaringsfaktorer for incitamentets gennemslagskraft - sammen og hver for sig. Undersøgelsen kan ikke sige noget klart om, hvorvidt holdning til aktivering eller oplevet økonomisk pres generelt vejer tungest som forklaringsfaktor. Analysen understøtter dermed undersøgelsens hypotese 3: holdninger har betydning. Men som det fremgår, har kommuneundersøgelsen imidlertid også identificeret supplerende forklaringsfaktorer. Figur 11 skitserer sammenhængen mellem forklaringsfaktorerne:

Figur 11: Forudsætninger for effekt af refusionsreformens økonomiske incitament



Figurens flowdiagram illustrerer til venstre i figuren, at 'oplevet økonomisk pres' og 'positive holdninger til aktivering' – sammen eller hver for sig – er nødvendige for, at kommunerne udvikler en strategi for aktivering. Imidlertid kan sådanne strategier kun udformes og implementeres, hvis der er de nødvendige ledelsesmæssige ressourcer. Kaos i forbindelse med strukturreformen har kun i begrænset omfang haft betydning.

8 KONKLUSION

8.1 Opsamling

Folketinget vedtog i 2006 en lov, der indførte et økonomisk incitament i kommunerne til at aktivere flere kontanthjælpsmodtagere. Lovens formål er klart; den skal medvirke til, at flere kontanthjælpsmodtagere får et tilbud om aktivering og opkvalificering. Midlet er en refusionsændring, der betyder, at kommunerne kun får refusion for 35 % af kontanthjælpen, hvis borgeren ikke er i aktivering, mod 65 % refusion, hvis borgeren er i aktivering. Tidligere refunderede staten 50 % af kommunernes udgifter til kontanthjælp, uafhængig af borgernes aktiveringsstatus. Det er denne lovændring, der er analyseret i denne rapport. Lovændringen er et eksempel på den form for statslig styring, hvor kommunerne styres ud fra en forventning om, at de vil reagere på og indrette sig efter økonomiske incitamenter. Projektet har til formål at undersøge det konkrete eksempel og via eksemplet skabe større viden om, hvordan økonomiske incitamenter virker i kommunerne.

Der er i undersøgelsen opstillet 3 teoretiske hypoteser om konsekvenserne af refusionsreformen. Sammenfatningen tager udgangspunkt i disse.

H1: Offentlige myndigheder og ansatte handler i overensstemmelse med økonomiske incitamenter.

Undersøgelsens første del viste, at det økonomiske incitament generelt set ikke er slået igennem i kommunerne. Der har været en stigning i aktiveringsandelen i de fleste kommuner, men projektets analyse af data fra alle landets kommuner viste, at denne stigning ikke skyldes refusionsreformen. Stigningen forklares i stedet af en række baggrundsfaktorer, hovedsageligt den konjunkturmæssige situation. Hypotese 1 gav en forventning om, at det økonomiske incitament ville virke og have direkte effekt i form af en stigning i aktiveringsandelen. Hypotesen var baseret på antagelser om, at kommuner handler økonomisk-rationelt og derfor reagerer på økonomiske incitamenter. Undersøgelsens kvantitative analyse har vist, at man ikke pr. automatik kan antage en sådan årsags-virkningssammenhæng.

I undersøgelseerne er der eksempler på, at indholdet af de konkrete aktiveringsindsatser er blevet ændret i nogle af de kommuner, der har lagt en aktiveringsstrategi. Det indebærer, at der aktiveres i kortere tid, at indholdet i aktiveringen hovedsageligt er jobsøgning, og at man i højere grad kombinerer behandlingsindsatser mv. med aktivering. Det skyldes bl.a. et fokus på at holde udgifterne til aktivering under den refusionsgevinst, incitamentet giver. Der sker altså en redefinerings af det faglige indhold af begrebet aktivering. Undersøgelsen giver ikke mulighed for at konkludere, om en sådan redefinerings er uhensigtsmæssig eller ej. Pointen er alligevel interessant, fordi redefineringen er begrundet i den incitamentsstruktur, refusionsreformen har bygget op. Blandt andet fordi det økonomiske incitament er af en sådan størrelse, at dyre aktiveringstiltag isoleret set ikke kan betale sig. Det i sig selv kan også begrunde, at hypotese 1 ikke opfyldes: det økonomiske incitament vurderes at være for svagt i forhold til de udgifter, der skal bruges på at opnå den økonomiske belønning.

Den kvantitative undersøgelse viser dog også, at kommunernes beskatningsgrundlag spiller en betydelig rolle for, hvordan incitamentet slår igennem i kommunerne. Effekten af det økonomiske incitament er således væsentlig større i kommuner med lavt beskatningsgrundlag end i kommuner med højt beskatningsgrundlag. Det er interessant og kan indikere, at særligt de mest økonomisk trængte kommuner har følt sig nødsaget til at

reagere og undgå et økonomisk tab pga. den lavere refusion af udgifter til ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere.

H2: Kollektive incitament er har ikke betydning for den enkelte sagsbehandlers adfærd, med mindre disse er knyttet til individuelle incitament/kontrol.

Undersøgelsens kvalitative del har analyseret otte kommuners reaktioner på refusionsreformen. Den kvalitative analyse viser, at aktiveringsandelen er steget i de kommuner, der har haft en bevidst strategi for at ændre praksis og arbejdsgange i jobcentret, mens der ikke er en nettoeffekt af incitamentet i de kommuner, der i undersøgelsesperioden ikke har implementeret en strategi. Undersøgelsen viser således, at det er en helt grundlæggende forudsætning for incitamentets gennemslagskraft, at jobcentrene og i særligt grad deres ledelser beslutter sig for en bevidst strategi.

Det er i direkte forlængelse hypotese 2, der fremfører, at det er nødvendigt at arbejde systematisk for, at et kollektivt incitament når frem til dem, der skal sikre en adfærd i overensstemmelse med incitamentet.

H3: Økonomiske incitamenters effekt kan være i konkurrence med ikke-økonomisk motivation, primært i form af faglige normer.

Analysen har også identificeret faktorer, der kan forklare, hvorfor nogle kommuner udvikler en strategi, der kan høste den økonomiske belønning af incitamentet, og andre ikke. Samlet set antyder analysen, at der er tre forklaringsfaktorer på spil:

- Ledelsesmæssige ressourcer
- Oplevet økonomisk pres
- Holdninger til aktivering.

De ledelsesmæssige ressourcer er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for, at incitamentet slår igennem. Oplevet økonomisk pres og holdninger til aktivering er begge centrale forklaringsfaktorer - sammen og hver for sig. Undersøgelsen kan ikke sige noget klart om, hvorvidt holdning til aktivering eller oplevet økonomisk pres generelt vejer tungest som forklaringsfaktor. Analysen understøtter undersøgelsens hypotese 3: Holdninger har betydning, men som det fremgår, har kommuneundersøgelsen imidlertid også identificeret supplerende forklaringsfaktorer. Samtidig bekræfter den kvalitative undersøgelse, at økonomisk pres er væsentlig for, at kommunerne reagerer på incitamentet. Imidlertid viser kommunebesøgene også, at økonomisk pres er mere kompleks end som så. Det afhænger af historik og jobcentrets præcise budgetfordelinger. Samtidig bruges det også som begrundelse for en ønsket indsats.

Endelig rejser undersøgelsen også spørgsmålet om, hvorfor der tilsyneladende er kommuner, der reagerer decideret negativt på incitamentet - dvs. aktiverer mindre end før - kontrolleret for modellens baggrundsfaktorer. Et muligt svar på dette spørgsmål kan være, at ligesom ledelsesressourcer er en forudsætning for, at incitamentet får positiv effekt - så kan mangel på ledelsesressourcer betyde, at indsatsen for aktivering bliver mindre end før reformen. Argumentet bygger på, at man må forvente, at indsatsen før reformen også krævede et vist niveau af ledelsesunderstøttelse. Når nu dette ikke af forskellige årsager har været presset til et lavere niveau end før, betyder det, at indsatsen før reformen er blevet påvirket. Også fordi medarbejderne skulle forholde sig til en række andre forhold. Det er således ikke incitamentet i sig selv, der giver den negative reaktion - men mere de pressede forhold generelt. Den kvalitative analyse antyder da også, at fusionskaos kan påvirke ledelsesressourcerne i negativ retning.

8.2 Virker styring med økonomiske incitamer?

Udgangspunktet for undersøgelsen af refusionsreformen var en generel interesse for statslig styring af kommunerne med økonomiske incitamer. Det medførte et valg om at undersøge en konkret case i form af refusionsreformen på kontanthjælpsområdet. Undersøgelsen har givet mange indsigter, og nogle af indsigterne virker egnede til at tage med i en generel diskussion af styring med økonomiske incitamer.

Styring kræver styring

Undersøgelsens kvantitative del fandt ikke en generel nettoeffekt af det økonomiske incitament. Det kan derfor umiddelbart være oplagt at konkludere, at styring med økonomiske incitamer *ikke* virker. Imidlertid har undersøgelsen også vist, at økonomiske incitamer *kan* virke. Refusionsreformen har virket i *nogle* kommuner, og den har i *højere grad* virket i kommuner med lavt beskatningsgrundlag. Undersøgelsen gør altså på den ene side opmærksom på, at staten ikke kan tage for givet, at økonomiske incitamer virker i kommunerne. På den anden side er det også relevant at fortælle kommunerne, at det er muligt at sætte de økonomiske incitamer i spil. Det kræver en bevidst indsats at indrette den kommunale organisation til at handle efter de statsligt givne, økonomiske incitamer.

I projektets eksempel på kontanthjælpsområdet er det i høj grad jobcentrenes ledelser, der har initieret og gennemført de nødvendige ændringer i kommunerne. Kommunernes muligheder for at reagere på og indrette sig efter økonomiske incitamer afhænger således i særlig grad af, om der er tilstrækkelige ledelsesmæssige ressourcer: Ressourcer til at skabe de nødvendige rammer i form af eksterne aftaler og effektive organisationer og arbejdsgange, samt ressourcer til at motivere medarbejderne, skabe en ny praksis og følge op på resultaterne.

Styring kan præge det faglige indhold

Undersøgelsen viser, at økonomiske incitamer kan medvirke til at redefinere indholdet af de indsatser, man belønner. I nogle kommuner har det økonomiske incitament gjort aktiveringsindsatsen billigere, og man har i højere grad tænkt aktivering som noget, der kan supplere andre indsatser og eventuelt etableres i få timer om ugen. Redefineringen af det faglige indhold er bl.a. begrundet i, at refusionsgevinsten ikke alene kan finansiere de typiske tidligere aktiveringstilbud. Ændringer af det faglige indhold behøver ikke nødvendigvis være negative, men det er et vigtigt opmærksomhedspunkt ved etableringen af fremtidige økonomiske incitamer. Det kræver en overvejelse af, hvor meget man ønsker at se det faglige indhold af de kommunale indsatser blive redefineret.

Afledte omkostninger påvirker styringen

I forlængelse heraf er det helt centralt at forholde sig til styrken af det økonomiske incitament. På kontanthjælpsområdet er der en række økonomiske hensyn, der trækker i forskellige retninger, og effekten af refusionsreformen isoleret set er, at kun relativt billige aktiveringstiltag kan betale sig på kort sigt. Det kan altså begrunde, at kommunerne generelt set ikke reagerer på incitamentets indførelse, om end hovedparten af de kommuner, vi besøgte ikke foretog en konkret sammenligning af gevinster og omkostninger. Ved etablering af nye typer styring med økonomiske incitamer er det ikke nok, at den mulige gevinst er positiv. Den mulige gevinst skal være større eller lig de omkostninger, som er nødvendige for den adfærd, der udløser gevinsten. Ellers bliver styringsværktøjet afhængig af kommunernes vurdering af mulige langsigtede gevinster og udgifter.

Styring er afhængig af holdninger

Sidst, viser undersøgelsen, at det økonomiske incitament i høj grad samvirker med holdningerne til aktivering. Kommunerne, der har oplevet stigende aktiveringsandele, har samtidig generelt set en positiv holdning til aktivering. Modsat har refusionsreformen ikke

haft effekt i flere af de kommuner, der ikke er lige så begejstrede for aktivering. Det peger på, at regering og folketing skal være opmærksom på muligheden for, at kun de kommuner, der synes den indsats, der belønnes, er god, vil reagere på incitamentet. Hvis det ikke kan accepteres, skal man måske vælge en anden styreform. Modsat kan det også begrunde valget af økonomiske incitamentter som styreform. På denne måde fastholdes kommunalt selvstyre: de kommuner, der ikke handler, som folketinget ønsker, skal så bare betale prisen for det!

9 LITTERATUR

- Andersen, Lotte Bøgh; Thomas Pallesen & Søren Serritzlew (2006) "Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor", *Politica*, vol. 38, nr. 4, pp. 371-379.
- Baltagi, B. H. (1995). *Econometric Analysis of Panel Data*. Chichester & New York: Wiley.
- Beskæftigelsesministeriet. (2002). *Aftale om "Flere i arbejde"*. Hentet 13/06/2008 fra www.bm.dk.
- Beskæftigelsesministeriet (2006). *Ny chance til alle*. Set den 13/01/2008 på www.nychance.dk
- Boyne, G. A. (2003). *Evaluating Public Management Reforms*. Philadelphia: Open University Press.
- Dixit, Avinash (2002). "Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretative Review", *Journal of Human Resources*, vol. 37, pp. 696-727.
- Finansieringsudvalget. (2004). *Et nyt udligningssystem. Betænkning nr. 1437 januar 2004*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Finansministeriet (2000). *Statens forskriftstyring af kommunerne*. København: Finansministeriet
- Finansministeriet. (2006). *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden*. Set 13/06/2008 på www.fm.dk.
- Frees, E. W. (2004). *Longitudinal and Panel Data: Analysis and Applications in the Social Sciences*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Hardin, Russell (1998). "Institutional commitment: values or incentives?" i Avner Ben-Ner & Louis Putterman (red.): *Economics, Values, and Organization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- KREVI (2008) *Udfordringer for kommunal økonomistyring*. Udgivet på www.krevi.dk.
- Pallesen, Thomas (2003) *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peters, B. Guy (1998) *Comparative Politics. Theory and Methods*. Hampshire & New York: Palgrave.
- Miller, Gary (2005). "The Political Evolution of Principal-Agent Models", *Annual Review of Political Science*, vol. 8, pp. 203-25.
- SFI (2006). *De nye kommuners rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. Udgivet på www.sfi.dk.
- Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: MIT Press.

Love, bekendtgørelser og skrivelser

- Arbejdsmarkedsstyrelsen. SKR nr. 9415 af 28/06/2006. "Orientering om Arbejdsmarkedsstyrelsens bekendtgørelse om kommunernes ret til at få 65 pct. i refusion af udgifterne til kontant- og starthjælp m.v. til personer, der deltager i tilbud efter kapitel 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats".
- Arbejdsmarkedsstyrelsen. SKR nr. 10092 af 23/03/2006. "Orientering om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik - udmøntning af integrationsaftalen".
- Arbejdsmarkedsstyrelsen, BEK 1692 af 18/12/2006. "Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktforløb".
- Beskæftigelsesministeriet, LBK nr. 1460 af 12/12/2007. "Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik".
- Beskæftigelsesministeriet, LBK nr. 439 af 29/05/2008. "Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats".

BILAG 1: TABELBILAG – KVANTITATIV ANALYSE

TABEL A: GENNEMSIT, STANDARDAFVIGELSE, MINIMUM OG MAKSIMUM – ANVENDETE VARIABLE I PANELANALYSE

Variable	Gennemsnit	Std.afv.	Min	Max
Andel aktiverede kontanthjælpsmodtagere.	37,24	10,14	6,24	89,72
Andelen af kontanthjælps-modtagere i alderen 16 til 29 år.	35,79	5,99	20,27	58,95
Andelen af kontanthjælps-modtagere i alderen 30 til 54 år.	57,43	4,79	37,89	69,48
Andelen af kontanthjælps-modtagere i alderen 55 og opefter.	5,64	2,28	0,00	17,79
Andel kvinder i gruppen af kontanthjælpsmodtagere i kommunen.	55,18	4,28	35,82	68,28
Andel kontanthjælpsmodtagere omfattet af Ny Chance-indsatsen.	16,17	22,15	0,00	95,73
Andel ikke-arbejdsmarkeds-parate i gruppen af kontanthjælpsmodtagere.	65,67	10,87	33,99	92,40
Andel ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i gruppen af kontanthjælpsmodtagere.	24,76	10,24	4,40	52,94
Kommunal ledighed.	4,62	1,96	0,70	14,73
Andel kontanthjælps-modtagere i befolkningen.	1,79	0,78	0,29	4,76
Antal arbejdspladser i kommunen.	2,11	1,87	0,20	18,64
Beskatningsgrundlag, udlignet (faste priser) (i 1000 kr.).	145,68	8,37	135,58	171,14
Kommunestørrelse (i 1000 indb.).	57,49	60,17	12,15	503,70

TABEL B: TIDSVARIABLE – MODELLERING AF INDFØRELSE AF REFUSIONSREFORM MM.

Variable	Beskrivelse	Antal obs med værdien "0"	Antal obs med værdien "1"
Indførelse af refusionsreform	Binær variabel med værdien "0" før refusionsreformen og værdien "1" fra juli 2006.	2820	1692
Sammenlægnings-kommune	Binær variabel med værdien "0" før kommunalreformen og værdien "1" fra januar 2007 i sammenlagte kommuner.	3708	804
Kommune med pilotjobcenter	Binær variabel med værdien "0" før jobcenterreformen og værdien "1" fra januar 2007 i kommuner med pilotjobcentre.	4344	168
Sæsonkorrektion	Inddragelse af 11 (12, minus 1 referencemåned) binære variable med værdien "1" i en bestemt måned og "0" i alle andre måneder	4136 (for hver månedsvariabel)	376 (for hver månedsvariabel)

TABEL C: RESULTATER AF 3 PANELANALYSER

Variabel		Analyse med variablenes direkte effekt (tabel 5)	Analyse med interagerende effekter (tabel 6)	Analyse med 'lagged' afhængig variabel (afsnit 6.1.3)
<i>Incentament – indførelse af ændret refusion</i>				
Periode efter indførelse af ændret refusion	koefficient	-0,83	-1,57	-1,98
	std.fejl	0,69	0,76	0,40
	t-værdi	(-1,21)	(-2,07)	(-4,92)
	p-værdi	0,23	0,04	0,00
<i>Kendetegn ved kontant-hjælpsmodtagere</i>				
Andel 16-29-årige	koefficient	0,01	-0,00	0,02
	std.fejl	0,05	0,05	0,02
	t-værdi	(0,11)	(-0,04)	(0,95)
	p-værdi	0,91	0,97	0,34
Andel 30-54-årige		ref.	ref.	ref.
Andel over 55 år	koefficient	0,61	0,60	0,06
	std.fejl	0,11	0,12	0,06
	t-værdi	(5,32)	(5,18)	(1,08)
	p-værdi	0,00	0,00	0,28
Andel omfattet af Ny Chanceindsatsen	koefficient	0,01	0,03	0,04
	std.fejl	0,02	0,02	0,01
	t-værdi	(0,96)	(2,03)	(4,30)
	p-værdi	0,34	0,04	0,00
Andel ikke-arbejdsmarkedsparate	koefficient	0,03	0,00	-0,00
	std.fejl	0,02	0,01	0,01
	t-værdi	(2,13)	(0,11)	(-0,78)
	p-værdi	0,03	0,92	0,43
Andel kvinder	koefficient	0,13	0,28	-0,00
	std.fejl	0,05	0,05	0,03
	t-værdi	(2,62)	(5,34)	(-0,08)
	p-værdi	0,01	0,00	0,94
Andel ikke-vestlige indvandrere	koefficient	0,20	0,29	-0,01
	std.fejl	0,05	0,05	0,03
	t-værdi	(3,81)	(5,32)	(-0,39)
	p-værdi	0,00	0,00	0,70
<i>Lokale konjunkturindikatorer</i>				
Kommunal ledighed	koefficient	-1,36	-0,93	0,03
	std.fejl	0,13	0,14	0,07
	t-værdi	(-10,11)	(-6,45)	(0,40)
	p-værdi	0,00	0,00	0,69
Andel kontanthjælpsmodtagere i befolkning	koefficient	-5,94	-4,71	-0,93
	std.fejl	0,94	0,99	0,38
	t-værdi	(-6,33)	(-4,74)	(-2,48)
	p-værdi	0,00	0,00	0,01
Antal arbejdssteder pr. indbygger	koefficient	-0,11	0,05	-0,14
	std.fejl	0,19	0,23	0,15
	t-værdi	(-0,61)	(0,22)	(-0,94)
	p-værdi	0,54	0,83	0,35
<i>Kendetegn ved kommunerne</i>				
Sammenlægningskommune	koefficient	-1,90	-2,10	-0,50
	std.fejl	0,41	0,41	0,19
	t-værdi	(-4,68)	(-5,13)	(-2,61)
	p-værdi	0,00	0,00	0,01

Variabel		Analyse med variablenes direkte effekt (tabel 5)	Analyse med interagerende effekter (tabel 6)	Analyse med 'lagged' afhængig variabel (afsnit 6.1.3)
Kommune med pilotjobcenter	koefficient	-2,05	-2,42	-0,58
	std.fejl	0,63	0,62	0,26
	t-værdi	(-3,26)	(-3,92)	(-2,24)
	p-værdi	0,00	0,00	0,03
Beskatningsgrundlag pr. 1000 indb.	koefficient	0,05	-0,02	-0,10
	std.fejl	0,06	0,06	0,03
	t-værdi	(0,93)	(-0,42)	(-3,47)
	p-værdi	0,35	0,67	0,00
Befolkningsstørrelse (i 1000 indb.)	koefficient	-0,40	-0,92	-0,23
	std.fejl	0,21	0,22	0,10
	t-værdi	(-1,97)	(-4,14)	(-2,31)
	p-værdi	0,05	0,00	0,02
Tidsmæssige forhold				
januar		ref.	ref.	ref.
februar	koefficient	0,37	0,44	1,94
	std.fejl	0,38	0,37	0,24
	t-værdi	(0,97)	(1,18)	(8,15)
	p-værdi	0,33	0,24	0,00
marts	koefficient	0,99	1,11	2,29
	std.fejl	0,39	0,39	0,24
	t-værdi	(2,54)	(2,88)	(9,62)
	p-værdi	0,01	0,00	0,00
april	koefficient	0,76	0,93	1,84
	std.fejl	0,39	0,39	0,24
	t-værdi	(1,94)	(2,39)	(7,55)
	p-værdi	0,05	0,02	0,00
maj	koefficient	0,53	0,80	2,09
	std.fejl	0,42	0,41	0,25
	t-værdi	(1,28)	(1,93)	(8,32)
	p-værdi	0,20	0,05	0,00
juni	koefficient	0,14	0,44	1,48
	std.fejl	0,43	0,43	0,25
	t-værdi	(0,33)	(1,03)	(5,83)
	p-værdi	0,75	0,30	0,00
juli	koefficient	-3,47	-3,26	-2,48
	std.fejl	0,42	0,42	0,27
	t-værdi	(-8,28)	(-7,81)	(-9,26)
	p-værdi	0,00	0,00	0,00
august	koefficient	-0,97	-0,80	3,77
	std.fejl	0,42	0,42	0,26
	t-værdi	(-2,28)	(-1,91)	(14,45)
	p-værdi	0,02	0,06	0,00
september	koefficient	-0,36	-0,18	2,75
	std.fejl	0,44	0,44	0,26
	t-værdi	(-0,82)	(-0,42)	(10,67)
	p-værdi	0,41	0,68	0,00
oktober	koefficient	0,95	1,09	2,59
	std.fejl	0,44	0,43	0,26
	t-værdi	(2,17)	(2,51)	(9,94)
	p-værdi	0,03	0,01	0,00
november	koefficient	1,58	1,71	1,96
	std.fejl	0,44	0,44	0,25

Variabel		Analyse med variablenes direkte effekt (tabel 5)	Analyse med interagerende effekter (tabel 6)	Analyse med 'lagged' afhængig variabel (afsnit 6.1.3)
	t-værdi	(3,58)	(3,92)	(7,75)
	p-værdi	0,00	0,00	0,00
december	koefficient	-0,02	0,13	-0,05
	std.fejl	0,44	0,44	0,25
	t-værdi	(-0,04)	(0,29)	(-0,21)
	p-værdi	0,97	0,77	0,84
Interaktionsled – betydning for effekt af incitament				
Incitament x andel ikke- arbejdsmarkedsparate (cent.)	koefficient		0,07	0,01
	std.fejl		0,02	0,01
	t-værdi		(2,87)	(1,06)
	p-værdi		0,00	0,29
Incitament x andel kvinder (cent.)	koefficient		-0,26	-0,04
	std.fejl		0,06	0,03
	t-værdi		(-4,52)	(-1,41)
	p-værdi		0,00	0,16
Incitament x kommunal ledighed (cent.)	koefficient		-0,81	-0,36
	std.fejl		0,20	0,08
	t-værdi		(-4,13)	(-4,43)
	p-værdi		0,00	0,00
Incitament x beskatningsgrund- lag pr 1000 indb. (cent.)	koefficient		-0,27	-0,05
	std.fejl		0,03	0,02
	t-værdi		(-8,57)	(-3,24)
	p-værdi		0,00	0,00
Incitament x befolkningsstørrel- se (i 1000 indb.) (cent.)	koefficient		0,01	0,00
	std.fejl		0,00	0,00
	t-værdi		(2,31)	(0,84)
	p-værdi		0,02	0,40
Incitament x andel kontant- hjælpsmodtagere	koefficient		0,92	0,32
	std.fejl		0,43	0,21
	t-værdi		(2,13)	(1,55)
	p-værdi		0,03	0,12
'Lagged' afhængig variabel				
Aktiveringsandel i måneden før	koefficient			0,89
	std.fejl			0,01
	t-værdi			(86,29)
	p-værdi			0,00
Incitament x aktiveringsandel i måneden før (cent.)	koefficient			0,03
	std.fejl			0,01
	t-værdi			(2,27)
	p-værdi			0,02
Konstant (gennemsnitlig kommunespecifik effekt)	koefficient	52,47	79,93	32,19
	std.fejl	15,74	16,61	8,01
	t-værdi	(3,33)	(4,81)	(4,02)
	p-værdi	0,00	0,00	0,00
Modelbeskrivelser	R² (within)	28,0	29,8	33,9
	N	94	94	94
	n	4512	4512	4418

BILAG 2: REAKTIONER PÅ INCITAMENTET: 8 KOMMUNEBESKRIVELSER

1 Randers

Kendetegn	Gennemsnit i perioden	Kendetegn	Opgjort januar 2007
Andel aktiverede før reform	32,1 %	Befolkningsstørrelse	92.984
Andel aktiverede efter reform	75,2 %	Ledighed	4,4 %
Forventet andel aktiverede efter reform (pba. model)	55,0 %	Beskatningsgrundlag pr. indbygger (udlignet)	136.348 kr.
Afvigelse fra model	20,2 %-point	Pilotjobcenter	Nej
Antal kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere	1.727	Kommunalreform	Sammenlagt

HOLDNINGER TIL AKTIVERING

Der er i jobcentret helt grundlæggende den holdning, at aktivering er godt for borgerne. Det virker at stille krav til alle typer kontanthjælpsmodtagere. Før refusionsreformen havde Randers en stor passiv gruppe kontanthjælpsmodtagere, men resultaterne var ikke fagligt tilfredsstillende. *"Jeg tror alle sammen vi sad med dårlig samvittighed og tænkte, at det her kan vi ikke være bekendt menneskeligt set"* - udtaler en medarbejder i jobcentret. En anden medarbejder mener, at *"historien viser os jo egentligt, at vi selv har skabt en masse klienter i det her system ved bare at lade dem gå på passiv forsørgelse ... eller ved at de har set deres forældre gå passive"*. Medarbejderne mener således, at den hidtidige indsats ikke har været god nok, og derfor har der været behov for en ny indsats.

Før reformen havde man i Randers også arbejdet med at stille krav til kontanthjælpsmodtagerne. Her var det særligt de unge, der var fokus på. Grundholdningen har således ikke ændret sig. Det betyder – ifølge jobcenterchefen – at de medarbejdere, der ikke har haft samme opfattelse, efterhånden har forladt arbejdspladsen.

Det politiske niveau har tidligere ikke ønsket at aktivere hele gruppen af kontanthjælpsmodtagere, men har haft fokus på de unge. Men kommunalreformen og tilgangen af andre slags politikere i kombination med det økonomiske incitament har ifølge jobcenterchefen rykket politikernes holdning til aktivering i mere offensiv retning. Dette uddybes nedenfor.

Randers benytter i høj grad at aktivere i få timer om ugen og mener at have gode resultater med denne praksis.

STRATEGI OG INCITAMENTER

I Randers er der ikke tvivl om, at alle som udgangspunkt skal aktiveres. Det er en ordre fra ledelsen, der har et stort fokus på aktiveringsandelen og økonomien. Derfor aktiveres alle kontanthjælpsmodtagere i Randers med ganske få undtagelser.

Kommunen benytter sig i høj grad af eksterne aktører, der varetager aktiveringen. Da refusionsreformen blev gennemført, købte jobcentret straks 800 aktiveringspladser, og siden er flere pladser blevet købt. Tilbuddene indeholder typisk afklaring og vejledning og ikke mindst jobsøgning, herunder jobsøgning på egen hånd. Kommunen benytter også et opsøgende team, der bringer bl.a. hjemløse i aktivering ved at fokusere på nogle få krav om fremmøde o.l.

Randers benytter sig helst af aktiveringsforløb med relativt få timers aktivering om ugen – også til de arbejdsmarkedsparate – og finder stramningen af timekravet meningsløs. Derfor benytter de i høj grad at undtage fra timekravet. Det er ikke vanskeligt at udarbejde de nødvendige begrundelser for undtagelser fra fuld aktivering. Der er udarbejdet en systematiseret sagsbehandling, indeholdende en huskeseddel for den nødvendige dokumentation, og generelt er sagsbehandlingen ret standardiseret. Randers har sikret, at revisionen godkender begrundelserne for at aktivere mindre end timekravet.

Kommunen benytter sig også i høj grad af at aktivere borgerne samtidig med, at de er i gang med en anden indsats, eksempelvis behandling. Det betyder, at en stor del af de aktiverede kun benytter et tilbud meget få timer om ugen. Strategioplægningen er i høj grad drevet frem af jobcentrets ledelse, og der følges tæt op på aktiveringsgraden både hos ledelsen og i de enkelte grupper.

NY CHANCE OG KOMMUNALREFORMEN

Ny chance-indsatsen har (udover at det var i denne forbindelse, det økonomiske incitament blev indført) ifølge jobcenterchefen ikke betydet meget i Randers. Der har været for få penge til, at det kan flytte noget.

Kommunalreformen har ifølge jobcenterchefen haft indflydelse i og med, at der kom en anden type politikere i byrådet. Derfor har politikerne været mere indstillet på at tage fat i hele gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Derudover har kommunalreformen ikke haft stor indflydelse på arbejdet i jobcentret på kontanthjælpsområdet, for det har været tilgangen i den gamle Randers Kommune, der er bredt ud. Dog har jobcentret været presset af fusionerne hvad angår sygedagpengeområdet.

HVAD HAR INCITAMENTET BETYDET?

Incitamentet gav – ifølge jobcenterchefen – mulighed for at øge aktiveringen af kontanthjælpsmodtagerne, fordi kommunens økonomiske situation betød, at politikerne var nødt til at reagere. Dermed fik jobcentret mulighed for at gennemføre en indsats i forlængelse af de eksisterende ideer om aktivering.

Incitamentet har således betydet, at Randers i princippet aktiverer alle, med mindre de er på barsel eller i behandling uden for regionen. Alle, der ansøger om kontanthjælp, aktiveres indenfor et døgn – også inden de er godkendt til kontanthjælp. Personer, der er syge, aktiveres det antal timer, de kan klare. Det samme gælder de meget socialt udsatte borgere.

Sidst, har refusionsændringen også betydet, at den samlede udgift til jobcentrets indsats er blevet langt mindre. Som jobcenterchefen siger: *"Det eneste sted man kan tjene penge i en kommune – det er i jobcentret"*.

2 Esbjerg

Kendetegn	Gennemsnit i perioden	Kendetegn	Opgjort januar 2007
Andel aktiverede før reform	32,1 %	Befolkningsstørrelse	114.148
Andel aktiverede efter reform	33,2 %	Ledighed	3,1 %
Forventet andel aktiverede efter reform (pba. model)	37,6 %	Beskatningsgrundlag pr. indbygger (udlignet)	139.321 kr.
Afvigelse fra model	-4,4 %-point	Pilotjobcenter	Ja
Antal kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere	2.605	Kommunalreform	Sammenlagt

HOLDNINGER TIL AKTIVERING

Der er generelt en offensiv holdning til aktivering i Esbjerg. Opfattelsen hos politikerne, jobcentrets ledelse og mange medarbejdere er, at det handler om at få borgerne i gang. Det kan hjælpe dem videre og tættere på arbejdsmarkedet: *"Vi tror på, at det at holde folk aktive får folk hurtigere ud på arbejdsmarkedet igen"*. Derfor arbejder jobcentret netop nu med at implementere en strategi, der skal øge antallet af aktiverede.

Den offensive holdning til aktivering er også delvist begrundet i, at den hidtidige indsats ikke har været god nok, og derfor er der brug for en anderledes indsats. En række unge sagsbehandlere har også været med til at introducere et mere positivt syn på aktivering. Hermed også sagt, at holdningen tidligere har været, at aktivering ikke kom i første række, når der skulle tages hånd om en borger – det var kun noget for *"dem med overskud"*. Jobcentrets personale er selv klar over, at de har medvirket som katalysator for holdningsændringerne. Den voksende offensive holdning til aktivering på kontanthjælpsområdet er også ved at smitte af på sygedagpengeområdet, hvor man i højere grad aktiverer, selvom der ikke her er indbygget ekstra refusion som incitament.

En del medarbejdere i jobcentret er dog utilfredse med lovens krav om aktivering i 25 timer. For en række borgere er det ikke hensigtsmæssigt ud fra en faglig vurdering. Derfor virker det meningsløst at skulle bruge tid på at beskrive, hvorfor der undtages fra timekravet.

STRATEGI OG INCITAMENTER

Esbjerg Kommune har iværksat en strategi for at imødekomme nogle af de økonomiske incitamenter, de er underlagt. Bl.a. har jobcentret ansat flere medarbejdere for at kunne nå kravene til procedurer om rettidighed. For at øge aktiveringsgraden har jobcentret lagt en målrettet plan, der skal resultere i en beskæftigelsesandel på 70 % ultimo 2009. Strategien er først for alvor blevet implementeret i 2008, altså efter undersøgelsesperioden i projektets kvantitative analyse.

En del af planen er at følge op på målene i de enkelte team og individuelt for den enkelte medarbejder. En del medarbejdere er selv interesserede i at kende deres egne måltal og opfatter måltallene som motiverende, andre *"gør deres arbejde som de plejer, og går ud fra ledelsen siger til, hvis det ikke er godt nok"*. Indtil videre drøftes medarbejdernes resultater på ledelsesmøder, men planen er, at de snart også skal bruges i dialogen med medarbejderne.

Der er i Esbjerg ikke stort fokus på at sammenholde den mulige refusionsgevinst med prisen for aktiveringstilbud, om end jobcentret i høj grad er prisbevidste ved indkøb af aktiveringspladser. Det hænger delvist sammen med, at tiltroen til aktivering, som middel til at komme væk fra offentlig understøttelse, er stor. Og deri ligger der et stort økonomisk incitament for kommunen.

NY CHANCE OG KOMMUNALREFORMEN

De medfølgende ekstra ressourcer i forbindelse med *Ny chance* har jobcentret benyttet til at kickstarte aktiveringsindsatsen. Midlerne rækker dog langt fra til at finansiere kommunens plan for aktiveringen.

Kommunalreformen har givet mange organisatoriske vanskeligheder i Esbjerg, bla. it-mæssigt og personaleudskiftningsmæssigt. Jobcentrets nye ledelse var også først på plads pr. 1. januar 2007. Blandt andet derfor er der gået noget tid, før arbejdet med strategien er blevet iværksat. Jobcentret er et pilotjobcenter, men ledelsen mener ikke, at det har medført stor belastning.

HVAD HAR INCITAMENTET BETYDET?

Incitamentet har ikke haft den store betydning i Esbjerg i vores måleperiode. Det kan forklares med, at der ikke har været ledelsesressourcer til at udarbejde strategien før nu. Der har i hele perioden både været en positiv holdning til aktivering og stor fokus på jobcentrets økonomi – også fra politisk side. Efter at den nye ledelse var på plads og de værste organisatoriske udfordringer løst, tog ledelsen da også fat på at udarbejde en strategi.

Incitamentet har i vid udstrækning været en katalysator for det øgede fokus på aktivering i Esbjerg Kommune. Det har i nogen grad været selve det økonomiske rationale, der har været medvirkende til at skabe en ændret strategi, men det har i høj grad været understøttet af en offensiv holdning til aktivering.

Jobcenter Esbjerg har ikke omdefineret det faglige indhold af begrebet aktivering, og særligt medarbejderne er ret kritiske overfor at gøre det. Altså er der eksempelvis ikke taget initiativ til at indarbejde aktiveringstiltag i behandling og anden udredning af borgere.

3 Lemvig

Kendetegn	Gennemsnit i perioden	Kendetegn	Opgjort januar 2007
Andel aktiverede før reform	51,3 %	Befolkningsstørrelse	22.237
Andel aktiverede efter reform	70,4 %	Ledighed	4,2 %
Forventet andel aktiverede efter reform (pba. model)	60,8 %	Beskatningsgrundlag pr. indbygger (udlignet)	138.227 kr.
Afvigelse fra model	9,6 %-point	Pilotjobcenter	Nej
Antal kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere	161	Kommunalreform	Sammenlagt

HOLDNINGER TIL AKTIVERING

Der er en overvejende positiv holdning til aktivering i Lemvig. Det er godt for folk at være på arbejdsmarkedet. *"Det kan flytte folks identitet. I stedet for at stå med hånden rakt frem er man pludselig en person, der kan få råd til en brugt Toyota og tage på teltferie i Italien"*, siger jobcenterchefen. Lemvig har også tidligere haft en høj aktiveringsgrad, og der er fortsat fokus på at aktivere alle, der kan aktiveres. F.eks. kan alkoholikere godt aktiveres – så længe de kan møde op og gå hjem med en promille på 0. Der er også fokus på at kombinere misbrugsbehandling med aktivering af den simple grund, at sådan virker behandlingen bedst.

Jobcenterchefen udtrykker dog en bekymring for, om aktivering altid er det rigtige – især for de syge kontanthjælpsmodtagere. *"Nogle af de mennesker, vi forsøger at presse i dag, vil vi på langt sigt se falde igennem systemet alligevel. Så jeg er ikke sikker på, at det er den rigtige måde"*.

STRATEGI OG INCITAMENTER

Kendskabet til refusionsreglerne er højt i kommunen, og alle er klar over, at alle helst skal være aktiveret. Der holdes månedlige statusmøder mellem jobcenterchefen og medarbejderne med gennemgang af konkrete sager. Her tales der blandt andet om, hvordan nogle af kontanthjælpsmodtagerne kan komme op på 25 timers aktivering.

Lemvig Kommune har haft tilstrækkelige ledelsesmæssige ressourcer til at handle på incitamentet. Det har i høj grad været på jobcenterchefens initiativ, at både medarbejdere og politikere blev orienteret om refusionsreformens konsekvenser.

Hvis en kontanthjælpsmodtager ikke kan aktiveres 25 timer, skal det være dokumenteret, og så benyttes undtagelsesreglen. Men det opleves som ressourcetungt at skrive de nødvendige begrundelser. Derfor er der pga. det administrative bøvvl med at begrunde undtagelserne en tendens til, at næsten alle aktiveres i 25 timer, selvom sagsbehandlerne mener, at det ville være mere hensigtsmæssigt at starte op med færre timer. Det giver også en del konflikter med borgerne. *"Der skal tages mange kampe både med borgere og med folk, hvor vi direkte kan se, at det her - det duer ikke, det fører jo ikke til noget, men derfor er vi alligevel nødt til at gøre det. Det virker indimellem meningsløst".*

NY CHANCE OG KOMMUNALREFORMEN

I Lemvig er der kun 15 i *Ny chance*-målgruppen – så det vurderer jobcenterchefen ikke har rykket noget. Kommunalreformen har betydet, at der har været meget travlt i 2007, og de har haft mange organisatoriske udfordringer. Samtidig mangler jobcentret medarbejdere.

HVAD HAR INCITAMENTET BETYDET?

Jobcenterchefen siger, at incitamentet har betydet, at timetallet for aktiverede er hævet – også for de svage. *"Vi har haft fokus på økonomien – selvfølgelig har vi det".* Kommunens økonomi har betydet, at det har været nødvendigt at få den høje refusion, og derfor har de formået at løfte sig fra et i forvejen højt niveau. Det betyder, at det primært er indsatsen overfor de svageste kontanthjælpsmodtagere, der er ændret efter refusionsreformen, idet de aktiveres i højere grad og i længere tid. *"Hvis vi undlader det, så koster det jo mange penge i tabt refusion, og det har vi ikke råd til, så derfor gør vi det - og det uden at have overvejet det rent pædagogiske.*

4 Brønderslev

Kendetegn	Gennemsnit i perioden	Kendetegn	Opgjort januar 2007
Andel aktiverede før reform	51,0 %	Befolkningsstørrelse	35.445
Andel aktiverede efter reform	41,2 %	Ledighed	6,9 %
Forventet andel aktiverede efter reform (pba. model)	48,8 %	Beskatningsgrundlag pr. indbygger (udlignet)	136.855 kr.
Afvigelse fra model	-7,6 %-point	Pilotjobcenter	Ja
Antal kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere	536	Kommunalreform	Sammenlagt

HOLDNINGER TIL AKTIVERING

Der er generelt en positiv holdning til aktivering i Brønderslev – ikke mindst fra politisk side. *"Vi tror på, at aktivitet er det, der gør en forskel. Vi skal have folk i gang".* Jobcenterchefen vil gerne øge aktiveringen, men fokuserer også på jobcentrets mange andre økonomiske udfordringer, der bevirker, at aktiveringsindsatsen ikke altid er 1. prioritet.

Hos sagsbehandlerne er holdningen til aktivering mere blandet, og der er en klar holdning om, at et økonomisk perspektiv ikke skal påvirke sagsbehandlingen: *"jeg tænker aldrig på penge"*, som en sagsbehandler udtaler. Ligeledes finder sagsbehandlerne det ikke særligt oplagt at etablere aktiveringstilbud få timer om ugen. *"Som udgangspunkt aktiverer jeg altid*

i 37 timer, for kontanthjælpsmodtageren skal jo være klar til at varetage et almindeligt arbejde". Blandt andet derfor vurderer sagsbehandlerne, at aktiveringstilbud til matchgruppe 4 og 5 skal være tilpasset til målgruppen for, at aktivering kan fungere.

STRATEGI OG INCITAMENTER

Der afholdes månedlige fællesmøder for hele jobcentret. På møderne er der blandt andet fokus på, at aktiveringsgraden skal op. De enkelte sagsbehandlers aktiveringsgrad kommunikeres ikke i dette regi, men kommunen har netop indført et nyt it-system, der vil give bedre rapporteringsmuligheder. Jobcenterledelsen har i 2008 lagt en strategi for at optimere jobcentrets indsats, men før det har der ikke været et selvstændigt strategisk fokus på aktivering. Grunden til at kommunen ikke tidligere har iværksat en indsats, skyldes bl.a. sygdom og vakance i jobcenterledelsen. Sagsbehandlerne har ikke hidtil været klar over, hvad det økonomiske incitament knyttet til aktiveringen bestod af.

Som udgangspunkt aktiveres de, der kan aktiveres, fra første dag (denne indsats er dog først igangsat i 2008). Aktiveringen er typisk på 37 timer om ugen. Der er endnu ikke noget fast forløb for aktivering af personer i matchgruppe 4 og 5.

Det opfattes ikke som besværligt at udforme undtagelser for aktivering i 25 timer, for det er meget få borgere, der aktiveres med et lavt timetal. I de tilfælde giver begrundelserne sig selv.

NY CHANCE OG KOMMUNALREFORMEN

Ny chance-indsatsen vurderes ikke at have haft den store betydning i Brønderslev. Kommunalreformen medførte imidlertid store organisatoriske udfordringer, der bl.a. betød, at der ikke var tid til at følge op på refusionsreformen, da den kom. Derudover er jobcentret i Brønderslev også pilotjobcenter.

HVAD HAR INCITAMENTET BETYDET?

Refusionsreformen har ikke hidtil haft stor betydning i Brønderslev. Kommunen har manglet ledelsesressourcer til for alvor at kunne tage fat på aktiveringsgraden. Imidlertid har jobcentret alligevel formået at holde budgettet på kontanthjælpsområdet, hvilket ifølge jobcenterchefen har betydet, at de ikke har oplevet et økonomisk pres. Om budgettet sammenholdt med benchmarkingen med andre kommuner i klynger, siger jobcenterchefen *"Selvom vi lå nummer 1 på sygedagpenge, så var vores samlede budget for lille der – ergo fik vi høvl for det. Og på kontanthjælp lå vi nummer sjok – det har vi overhovedet intet hørt om, for der passede budgettet – sådan er mekanismerne jo også."*

I den seneste tid er der dog blevet mere opmærksomhed på, at kommunens aktiveringsgrad for kontanthjælpsmodtagerne er lav, set i forhold til sammenlignelige kommuner. Det har øget det politiske pres. Jobcenterchefen oplever også, at det økonomiske incitament betyder, at der nu fra politisk side er større velvilje til at opnormere området. Servicevækst-rammen sætter dog visse begrænsninger for, hvor langt man kan gå af den vej.

Jobcenterchefen opfatter også incitamentet som relativt lille – især hvad angår matchgruppe 4 og 5, hvor aktiveringstilbuddene er dyre, og perspektiverne for selvforsørgelse er små. Netop muligheden for at borgerne bliver selvforsørgende opfattes som et tilstrækkeligt incitament til at få dem ud på arbejdsmarkedet, og i den forstand, mener jobcenterchefen egentligt ikke, der er behov for yderligere incitament.

5 Odense

Kendetegn	Gennemsnit i perioden	Kendetegn	Opgjort januar 2007
Andel aktiverede før reform	28,6 %	Befolkningsstørrelse	186.745
Andel aktiverede efter reform	45,1 %	Ledighed	4,9 %
Forventet andel aktiverede efter reform (pba. model)	40,9 %	Beskatningsgrundlag pr. indbygger (udlignet)	136.753 kr.
Afvigelse fra model	4,3 %-point	Pilotjobcenter	Ja
Antal kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere	5.933	Kommunalreform	Ikke sammenlagt

HOLDNINGER TIL AKTIVERING

Aktivering er i en årrække blevet opfattet positivt i jobcentret i Odense. *"Holdningen er, at det er godt at være inkluderet på arbejdsmarkedet"*, siger jobcenterchefen. Når det er sagt, mener særligt medarbejderne, at der er behov for bedre tilpassede tilbud. Imidlertid sætter økonomien her sine begrænsninger, idet bedre tilbud også er dyrere.

Både jobcenterledelsen og medarbejderne tror også på aktivering af de ikke-arbejds-markedsparete kontanthjælpsmodtagere. Også selvom mange af dem ikke er tæt på at blive selvforsørgende og sendes i aktivering gentagne gange. *"Det kan nogle gange virke tvivlsomt, om borgerne kommer tættere på arbejdsmarkedet, men det er trods alt bedre end, at folk bare får lov at gå og passe sig selv"*, siger en medarbejder. Aktivering er ikke kun nyttigt i forhold til arbejds-markedet. Det har også socialfaglig værdi for kontanthjælpsmodtageren og dennes pårørende. Faren ved dette er dog ifølge sagsbehandlerne, at der er nogle forhold, man overser, når man satser stærkt på aktivering.

Fra politisk side har holdningen til aktivering været mindre offensiv, og byrådet har tidligere skåret aktiveringen ned af økonomiske grunde, så kun de kontanthjælpsmodtagere, der var meget tæt på et rigtigt job, fik tilbud om aktivering.

STRATEGI OG INCITAMENTER

Rettidighed og aktivering er centralt for indsatsen i jobcentret, og der er lagt en klar strategi for at opnå de ønskede mål. I forhold til aktivering er der fokus på, at de der kan aktiveres, skal være i gang hele tiden. Hvis nogen er fritaget for aktivering, undersøges det hvorfor, og der er fokus på, om de evt. kan aktiveres i færre timer ugentligt. Strategien er i høj grad initieret fra jobcentrets ledelse.

Odense anvender ugentlig opfølgning på gruppeniveau, hvor man ser på målopfyldelsen i de enkelte teams – blandt andet i forhold til aktivering. Kommunen opgør data for de enkelte medarbejders performance og anvender dem som udgangspunkt for samtaler med medarbejderne om resultaterne. Den systematiske opfølgning på resultater bevirker, at det er let at se, hvor der er udfordringer og vanskeligheder, der kræver en særlig indsats. Både ledelse og medarbejdere forklarer, at det har givet et tydeligere fokus, fordi medarbejderne gør det, de bliver målt på. *"Hvis ingen interesserer sig for aktiveringsgraden, så bruger man tid på andre ting end at aktivere, så får medarbejderne lov til at være 'privatpraktiserende'"*.

Jobcentret anvender i høj grad at undtage fra 10/25-timers kravet, og medarbejderne oplever det ikke krævende. *"Der kræves jo bare et journalnotat"*. I forlængelse heraf er kommunen meget opmærksom på at kombinere forskellige former for behandling eller andre indsatser med aktivering. Så man eksempelvis under misbrugsbehandling også aktiveres nogle timer om ugen.

NY CHANCE OG KOMMUNALREFORMEN

Ny chance-indsatsen vurderes at have haft indflydelse i Odense. Initiativet gav midler til at ansætte de første nye medarbejdere, der kunne kickstarte aktiveringsindsatsen. Det er dog det økonomiske incitament i refusionsreformen, der er ledelsens egentlige begrundelse for at iværksætte den nye strategi. *"Det er her, pengene er"*.

Odense er ikke en sammenlagt kommune, men Odense er et pilotjobcenter. Det vurderer jobcenterledelsen dog har haft minimal betydning for aktiveringsindsatsen.

HVAD HAR INCITAMENTET BETYDET?

I 2002 blev der fra politisk side skåret ned på aktiveringen af økonomiske grunde. *Ny chance* og refusionsreformen gav det økonomiske argument og grundlag for at øge aktiveringen igen. Incitamentet var således med til at sætte øget aktivering på den politiske dagsorden, hvilket var i overensstemmelse med holdningen i jobcentret. Refusionsreformen har således haft stor betydning for indsatsen i Odense.

I alle enkeltdelene af strategien har man økonomien for øje, og indsatserne vurderes i forhold til, hvor stor refusionsgevinsten vil være. Det indebærer også, at man holder igen med dyre aktiveringstilbud, idet den økonomiske gevinst ikke kan betale det. Det betyder ikke, at man ikke har den slags tilbud, men man er opmærksom på, at de samlede udgifter til aktivering skal balancere med refusionsgevinsterne. *"Økonomien er meget i fokus, men forvaltes det, så fokus bliver på at få borgerne afklaret, er det en god idé"*, ifølge jobcenterchefen.

6 Fredericia

Kendetegn	Gennemsnit i perioden	Kendetegn	Opgjort januar 2007
Andel aktiverede før reform	40,6 %	Befolkningsstørrelse	49.260
Andel aktiverede efter reform	36,1 %	Ledighed	4,4 %
Forventet andel aktiverede efter reform (pba. model)	45,0 %	Beskatningsgrundlag pr. indbygger (udlignet)	140.673 kr.
Afvigelse fra model	-8,9 %-point	Pilotjobcenter	Nej
Antal kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere	1.293	Kommunalreform	Ikke sammenlagt

HOLDNINGER TIL AKTIVERING

I Fredericia opfattes aktivering som et redskab blandt mange andre. Den holdning deles af både medarbejdere og ledelsen i jobcentret. Der er ikke en negativ holdning til aktivering, så længe fokus holdes på, at det handler om: at finde det rigtige tilbud til den enkelte. *"Vi skal finde noget, der passer til borgerne, så vi kan få dem godt i vej, og det er ikke nødvendigvis at piske dem igennem nogle aktiveringsforløb, hvis det ikke hjælper"*, siger jobcenterchefen.

Aktivering skal opkvalificere på en meningsfuld måde: *"I det øjeblik, det bliver opbevaring og ikke opkvalificering og afklaring – så ser det altså skidt ud. Så får vi borgerne som modstandere"*. Der er et stærkt fokus på, at borgeren og sagsbehandleren i samarbejde skal udarbejde en jobplan. Det skal sikre, at borgeren selv tager ansvar.

Der er ikke stor tiltro til 'billig' aktivering. Holdningen er ifølge jobcenterchefen, at hvis kvaliteten af tilbuddene sænkes, så virker det ikke, og så er det aktivering for aktiveringsens skyld: *"Det er jo at tænke på pengene frem for borgerne. Det vil ikke være politikken her på stedet. Det vil vi ikke få vores udvalg til at synes er en god idé"*.

STRATEGI OG INCITAMENTER

Fredericia har ikke iværksat særlige indsatser som følge af det økonomiske incitament.

Det er en politisk beslutning, at de kontanthjælpsmodtagere, der er egnede til det, primært skal aktiveres 37 timer. Det skyldes et ønske om, at aktiveringen skal ligne et arbejde så meget som muligt. For de helt svage grupper arbejder de med *empowerment* for at give borgerne selvværdet tilbage.

Der er dog efterhånden ved at komme et øget fokus på aktiveringsgraden i Fredericia og fokus på, at der altså også er et økonomisk forhold, der har betydning for kommunens muligheder. Indsatsen på den front foregår hovedsageligt indenfor det team, der behandler sager for matchgruppe 1-3. Teamlederen er her begyndt at udarbejde lister over aktiveringsgrader for de enkelte sagsbehandlere og på den måde opstarte en dialog om, hvem der kan aktiveres, og hvordan det kan gøres.

NY CHANCE OG KOMMUNALREFORMEN

Fredericia er ikke en sammenlagt kommune, men der har været stor udskiftning af medarbejderne, så 40 % af medarbejderne er nye. Mange af de nye medarbejdere er nye i forhold til kontanthjælpsområdet.

HVAD HAR INCITAMENTET BETYDET?

Incitamentet betød i udgangspunktet ikke noget for Fredericias aktiveringsgrad. Refusionsændringen blev i kommunen opfattet som *"endnu en refusionsændring, der rammer os økonomisk"*. Det skyldes bl.a., at jobcentret ikke mener, at gevinsten ved den højere refusion kan dække udgifterne til den ekstra aktivering, der skal iværksættes – i hvert fald ikke, hvis aktiveringen skal have den ønskede kvalitet.

Muligheden for at få undtagelse fra aktivering i 25 timer er ikke brugt meget. Generelt ønsker man som nævnt at aktivere i 37 timer. Derudover opfattes det som tidskrævende at skrive en god begrundelse for undtagelsen.

Dog er der nu i et af jobcentrets teams et større fokus på de økonomiske aspekter ved refusionsreformen. Det betyder blandt andet, at aktiveringsgraderne for de enkelte sagsbehandlere synliggøres, og der er blevet større opmærksomhed på, om det er muligt at øge aktiveringen til 25 timer, for de personer, der har været undtaget tidligere. Der er også større opmærksomhed på, at syge kontanthjælpsmodtagere evt. også kan aktiveres et antal timer. Ændringerne ligger efter undersøgelsesperioden i den kvantitative undersøgelse.

Kendetegn	Gennemsnit i perioden	Kendetegn	Opgjort januar 2007
Andel aktiverede før reform	29,3 %	Befolkningsstørrelse	68.451
Andel aktiverede efter reform	44,6 %	Ledighed	3,7 %
Forventet andel aktiverede efter reform (pba. model)	36,3 %	Beskatningsgrundlag pr. indbygger (udlignet)	140.452 kr.
Afvigelse fra model	8,2 %-point	Pilotjobcenter	Ja
Antal kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere	1.340	Kommunalreform	Sammenlagt

HOLDNINGER TIL AKTIVERING

Der er en offensiv holdning til aktivering i jobcentret i Holbæk. Den generelle holdning er, at tilknytning til arbejdsmarkedet i form af et job eller i form af aktivering/jobtræning kan medvirke til at forebygge og i nogle tilfælde løse sociale problemer. Det udtrykkes eksempelvis af ledelsen på følgende vis: *"At give borgere, der er deprimerede, lov til at sidde for sig selv – det bliver de bare mere syge af..."*. Derfor satser kommunen – i høj grad via aktivering – på at få arbejdsledige borgere tættere og tættere på arbejdsmarkedet.

Politikerne understøtter jobcentrets holdninger og anser, ifølge jobcentrets ledelse, aktivering som det vigtigste middel i indsatsen overfor borgere på kontanthjælp – både ud fra et økonomisk perspektiv og ud fra et socialfagligt perspektiv.

Den offensive holdning til aktivering har været under udvikling gennem længere tid. Særligt i den gamle Holbæk Kommune var der før refusionsreformen også stor tro på aktivering som vejen ud af ledighed og/eller sociale problemer.

STRATEGI OG INCITAMENTER

Arbejdsmarkedsgruppen i samarbejdsudvalget i den nye Holbæk Kommune var fra starten opmærksom på de økonomiske konsekvenser af refusionsændringerne. Derfor valgte man at organisere sig på en måde, der understøtter en systematisk indsats overfor kontanthjælpsmodtagere og de eksterne samarbejdspartnere, jobcentret benytter. Det indebærer bl.a., at én person i ledelsesgruppen blev ansvarlig for hele aktiveringsindsatsen. Strategien har herefter bestået i at redefinere kommunens tilbudsvifte hos eksterne aktører og samtidigt systematisere sagsbehandlernes jobkonsultation (og procedurerne for korrekt registrering). Begge dele har givet mulighed for at øge andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Indsatsen har været en del af gennemtænkningen af den nye organisation med fokus på: *"job, job og atter job"*.

Den politiske indsats har primært bestået i at fastlægge en bestemt refusionsandel, som har krævet en øget aktiveringsindsats i jobcentret at nå. Endvidere har politikerne været meget villige til at bevilge midler til aktiveringstilbuddene.

Generelt er medarbejderne i jobcentret meget bevidste om mulighederne for at aktivere i mindre end 25 timer, og anser ikke procedurerne for dette som besværlige. Muligheden benyttes kun i de tilfælde, hvor der samtidig er kontakt til læge e.l.

Jobcentret sammenholder sjældent prisen for et aktiveringstilbud med refusionsgevinsten som følge af at være aktiveret. Typisk går regnestykket ikke op her og nu, men det er jobcentrets overbevisning, at det på længere sigt er pengene værd at aktivere, idet flere opnår selvforsørgelse gennem aktivering.

NY CHANCE OG KOMMUNALREFORMEN

Holbæk Kommune består af fem gamle kommuner, og jobcentret er samtidig pilotjobcenter. Det har været en stor og omfattende omstilling, der har krævet mange ressourcer. Imidlertid har der hele tiden været prioriteret ledelsesressourcer til aktiveringsindsatsen.

HVAD HAR INCITAMENTET BETYDET?

Jobcentrets ledelse begrundede den ændrede aktiveringsindsats i *både* de faglige holdninger og det økonomiske incitament. Sagt med andre ord har incitamentet givet jobcentret økonomisk mulighed for at forfølge nogle faglige mål i højere grad.

Endvidere har refusionsændringen skabt incitament til at sikre, at den reelle indsats bliver registreret korrekt i de formelle systemer.

8 Solrød

Kendetegn	Gennemsnit i perioden	Kendetegn	Opgjort januar 2007
Andel aktiverede før reform	36,2 %	Befolkningsstørrelse	20.852
Andel aktiverede efter reform	31,8 %	Ledighed	3,1 %
Forventet andel aktiverede efter reform (pba. model)	37,1 %	Beskatningsgrundlag pr. indbygger (udlignet)	152.160 kr.
Afvigelse fra model	-5,3 %-point	Pilotjobcenter	Nej
Antal kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere	204	Kommunalreform	Ikke sammenlagt

HOLDNINGER TIL AKTIVERING

I Solrød opfattes aktivering som et redskab på linje med andre redskaber til at bringe borgerne tættere på selvforsørgelse. Grundholdningen hos både ledelse og medarbejdere er, at borgerne skal have de nødvendige tilbud – og i den sammenhæng skal der ikke skeles til økonomi. Det rigtige tilbud er ikke nødvendigvis aktivering, særligt de ikke-arbejdsmarkedsparater har brug for helt andre indsatser, typisk behandling.

STRATEGI OG INCITAMENTER

Der er kommet et øget fokus på aktivering fra ledelsens side. Dette giver sig udslag i, at jobcenterchefen kontrollerer aktiveringsgraden, og følger op på aktiveringen af borgerne. Det er dog de nye rettidighedskrav og lovenes krav til procedurer, der er mest opmærksomhed på. Solrød har derudover ikke ændret praksis for visitation og vurdering i forhold til, hvem der tilbydes aktivering.

Som hovedregel aktiveres borgerne i virksomheder, fordi resultaterne af dette er bedst. Der er dog også et afklaringsforløb, som de arbejdsmarkedsparater indledningsvist visiteres til. Tidligere begyndte en kontanthjælpsmodtager i aktivering efter ca. 3 måneder på kontanthjælp, men nu forsøger jobcentret at straksaktivere. Det vurderes til, at have en god effekt, da det *"vender ansøgerne i døren"*.

Matchgruppe 4 og 5 aktiveres kun i begrænset omfang. Holdningen hos en sagsbehandler er, at *"vi aktiverer ikke matchgruppe 4 og 5, for de er ikke til rådighed for arbejdsmarkedet"*.

Der er ledige stillinger i jobcentret, og medarbejderne er ressourcepressede og *"tænker ikke på aktivering som det første"*. Medarbejderne oplever heller ikke et stort pres for at øge

aktiveringen, for de mener, at ledelsen tager hensyn til, at de er pressede. Jobcenterledelsen oplever heller ikke et pres fra politisk side om at øge aktiveringen.

Solrød har ikke været opmærksom på, at det var muligt at undtage fra 10/25-timers reglen og stadig opnå den høje refusionssats. Sagsbehandlerne giver også udtryk for, at de ofte støder på personer i it-systemet, der er aktiverede uden at være registrerede som sådan.

NY CHANCE OG KOMMUNALREFORMEN

Kommunalreformen har givet en del ekstra arbejde, selvom Solrød ikke er en sammenlagt kommune. Det er særligt på det sociale område, det har givet sig udslag, men det påvirker ressourcetrækket i forvaltningen. Sammenlægningen med AF har været positiv. Det har givet mere fokus på reglerne og på, hvordan de kunne forbedre sig.

Ny chance-initiativet har betydet, at de fik "vendt bunken" og set på hele gruppen af kontanthjælpsmodtagere, men indsatsen blev ikke set i sammenhæng med en mulig refusionsgevinst.

HVAD HAR INCITAMENTET BETYDET?

Den ændrede refusion har ikke haft betydning for Solrøds aktivering af kontanthjælpsmodtagerne. Ledelsens øgede fokus på aktivering tilskrives for det første sammenlægningen med AF, som har medført et større fokus på lovkravene til aktivering. For det andet nævnes de øgede registreringskrav også som en kilde til det øgede fokus på aktivering.

De økonomiske aspekter af refusionsreformen har ikke fyldt meget. Det er holdningen, at økonomien ikke skal være afgørende for kommunens indsats.