

Deloitte.

Evaluering af brugen af anden aktør under Service- og LVU- udbuddene.

Delrapport 1

Arbejdsmarkedsstyrelsen

Endelig rapport

December 2008

Indholdsfortegnelse

1. Sammenfatning og anbefalinger	4
1.1. Evalueringens hovedkonklusioner	4
1.2. Perspektiver og anbefalinger for inddragelse af anden aktør i fremtiden.....	12
2. Indledning	16
2.1. Baggrund for evalueringen	16
2.2. Fakta om de landsdækkende udbud og rammeaftalerne	18
2.3. Evalueringens formål og fokus	20
2.4. Evalueringens analysetemaer og empiriske metoder	22
2.5. Rapportens opbygning	23
3. Jobcentrenes valg af anden aktør	24
3.1. Bevæggrunde for inddragelse af anden aktør under Serviceudbuddet	24
3.2. Har jobcentrene haft et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag og bedre valgmuligheder?.....	26
3.3. Anden aktørs oplevelse af udbudsprocessen og indgåelse af delaftaler	27
3.4. Udviklingen i pris og kvalitet ved inddragelsen af anden aktør .	28
3.5. Markedsudviklingen og –koncentration	30
3.6. Grupper af ledige visiteret til anden aktør under Serviceudbuddet	32
3.7. Delkonklusion.....	32
4. Samspejlet mellem anden aktør og jobcentrene	34
4.1. Introduktion: delaftaler, opfølgning og tilsyn.....	34
4.2. Samarbejdet mellem anden aktør og jobcentrene	35
4.3. It-understøttelsen og den daglige drift.....	38
4.4. Drifts- og beskæftigelsesregionernes rolle	41
4.5. Håndtering af tilsynsforpligtelsen og organisering af samarbejdet med anden aktør	42
4.6. Delkonklusion.....	48

5. Incitamentsstrukturen og anden aktørs indsats over for de ledige	50
5.1. Metoder og redskaber – redskabssammensætningen i praksis ...	50
5.2. Hvordan opfattes metodefriheden af anden aktør og hvad kan vi lære af god praksis?	52
5.3. Lever anden aktør op til deres forpligtelser?	55
5.4. Betalingsmodellens sammensætning	56
5.5. Aktiveringsgraden og kravet om 40 pct. aktivering	57
5.6. Delkonklusion.....	60
6. Vurdering af grundparametre - den praktiske gennemførelse af udbuddene	64
6.1. Fordelingen mellem et frivilligt og obligatorisk udbud.....	64
6.2. Målgrupperne – status og nye målgrupper.	65
6.3. Udlægningstidspunkterne for de forskellige grupper	66
6.4. Opdelingen af udbuddene i hhv. 4 og 15 geografiske områder ..	67
6.5. Delkonklusion.....	68
7. Resultater og effekter af anden aktørs indsats	70
7.1. Effekter af anden aktørs indsats.....	70
7.2. Varians i resultatopnåelsen mellem de enkelte aktører.....	72
7.3. Deltagerevaluering.....	76
7.4. Delkonklusion.....	77

Om Deloitte Business Consulting – Fra idé til virkelighed

Deloitte Business Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger. Vi kender den offentlige sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i et politisk miljø. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idéstadiet til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Deloitte Business Consulting med Deloitte's kompetencer inden for revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, som er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er en del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu med 165.000 medarbejdere på verdensplan. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Business Consulting A/S
Tlf. 36 10 20 30
Fax 36 10 20 40
E-mail: businessconsulting@deloitte.dk
www.deloitte.dk

Besøgsadresse
Weidekampsgade 6
2300 København S

Postadresse
Deloitte Business Consulting A/S
Postboks 1600
0900 København C

1. Sammenfatning og anbefalinger

Denne evaluering indeholder første devaluering af to landsdækkende rammeudbud – Serviceudbuddet og LVU-udbuddet - vedrørende inddragelse af anden aktør i den statslige beskæftigelsesindsats. Analysen er udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen af Deloitte Business Consulting (Deloitte).

Formålet med evalueringen er at få belyst, hvorvidt de to rammeudbud fungerer tilfredsstillende, herunder for så vidt angår både de opnåede resultater og tilrettelæggelsen af samarbejdet mellem de offentlige myndigheder og anden aktør.

Evalueringen omfatter erfaringer med inddragelse af anden aktør i landets 91 jobcentre i perioden 1. januar 2007 – 1. juli 2008. Evalueringens konklusioner er primært baseret på analyser af en landsdækkende spørgeskema- og interviewundersøgelse blandt ledere og medarbejdere i jobcentre og anden aktør samt relevant statistisk materiale.

Sammenfatningen nedenfor består af to dele. Første del gennemgår hovedkonklusionerne fra evalueringens fem hovedtemaer. Anden del præsenterer en række tværgående anbefalinger for inddragelse af anden aktør i fremtiden. Disse anbefalinger og deres omfang skal naturligvis ses i lyset af de overvejende positive vurderinger af de to rammeudbud samt behovet for yderligere erfaringer med udbuddenes effekt.

1.1. Evalueringens hovedkonklusioner

Det er overordnet set Deloitte's vurdering, at de to landsdækkende rammeudbud af beskæftigelsesindsatsen – Serviceudbuddet og LVU-udbuddet – fungerer tilfredsstillende og har bidraget positivt til en række af de beskæftigelsespolitiske målsætninger formuleret i regeringens handlingsplan for inddragelse af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen.

For det første har de landsdækkende udbud efter Deloitte's vurdering skærpet konkurrencen og lagt et ekstra pres på priserne, som er faldet betydeligt i forhold til tidligere - uden at jobcentrene generelt set har oplevet en forringet kvalitet. Det er således Deloitte's konklusion, at jobcentrene generelt set har fået den samme kvalitet til færre penge.

For det andet viser evalueringen, at samspillet mellem anden aktør og jobcentrene fungerer tilfredsstillende - både hvad angår it-understøttelsen og den løbende dialog. Der er imidlertid plads til forbedringer, hvad angår kommunikationen mellem anden aktør og

det statslige beskæftigelsessystem. De enkelte jobcentre har i et vist omfang udviklet forskellige sags- og arbejdsgange, som efter Deloitte's vurdering kan vanskeliggøre en effektiv indsats.

For det tredje viser evalueringen, at rammeudbuddene har haft den tilsigtede effekt på redskabsanvendelsen, idet ansættelse med løn-tilskud er det redskab, som anden aktør anvender i hovedparten af forløbene. Vejledning og opkvalificering samt virksomhedspraktik anvendes i et mere begrænset omfang.

For det fjerde fremgår det, at udbetalingen af bonus for henviste forløb generelt er højere under LVU-udbuddet end under Serviceudbuddet. Under LVU-udbuddet er bonusandelen gennemsnitligt på ca. 37 pct. ni måneder efter et påbegyndt forløb, mens den er 28 pct. under Serviceudbuddet. Analysen af anden aktørs effekter viser, at der ikke eksisterer en entydig sammenhæng mellem pris og effekt af anden aktørs indsats.

Det skal understreges, at det endnu er for tidligt at konkludere endegyldigt om effekten af anden aktørs indsats, da et centralt element i incitamentsstrukturen – offentliggørelse af bonusandele – først blev offentliggjort på Jobindsats.dk i juni 2008.

For det femte er det Deloitte's vurdering, at der med den eksisterende betalingsmodel er etableret en stærk incitamentsstruktur, som leder anden aktør til at tilstræbe en effektiv indsats.

Generelt set lever anden aktør op til sine forpligtelser. Imidlertid ligger aktiveringsgraden fortsat et godt stykke under kravet om 40 pct. aktivering. Aktiveringsgraden har til gengæld under begge udbud været stigende og den samlede aktiveringsgrad er således i 2. kvartal 2008 35,8 pct. for Serviceudbuddet og 30,3 pct. for LVU-udbuddet. De enkelte hovedkonklusioner uddybes nedenfor.

Jobcentrenes konkrete valg af anden aktør

Af Deloitte's undersøgelse fremgår det, at jobcentrene oplever, at de med rammeudbuddene har fået øget og i høj grad tilstrækkelig information om anden aktør som grundlag for at kunne træffe valg om indgåelse af delaftaler. Spørgeskemaundersøgelsen blandt jobcentrene viser, at den hyppigste baggrund for at henvise ledige til anden aktør under Serviceudbuddet er, at det giver øget fleksibilitet i forhold til ressourcestyringen. Desuden anvendes anden aktør, fordi de vurderes at kunne levere en specialiseret indsats over for konkrete målgrupper inden for Serviceudbuddets rammer. Herudover prioriterer jobcentrene generelt anden aktør med både rammeaftaler under LVU- og Serviceudbuddene, når de indgår delaftaler.

Det er Deloitte's vurdering, at jobcentrene typisk har baseret det konkrete valg af anden aktør på det umiddelbare kendskab gennem tilbudsmateriale, interviewsamtaler, tidligere erfaringer og anden

aktørs renommé. Ud over egen erfaring stilles der data til rådighed fra Arbejdsmarkedsstyrelsen i Jobindsats.dk. Oplysninger om anden aktørs bonusandele har dog ikke i samme grad været tilgængelige før juni 2008. Fra juni 2008 er bonusandele for anden aktør således også offentlige og dermed styrkes jobcentrenes viden om effekten af anden aktørs indsats. Offentliggørelsen af bonusandele ventes, at få indflydelse på anden aktørs fremtidige indsats såvel som jobcentrenes fremtidige valg af anden aktør.

Det er Deloitte's vurdering, at en samlet og systematisk landsdækkende oversigt over anden aktørs hidtidige resultater og bonusandele - i forhold til forskellige målgrupper - i høj grad vil imødekomme jobcentrenes behov for et mere objektivt informationsmateriale, der kan lægges til grund for indgåelsen af fremtidige delaftaler.

Både jobcentre og anden aktør giver systematisk udtryk for, at priserne for anden aktørs ydelser er faldet markant i forhold til tidligere udbud. Undersøgelsen viser samtidigt, at jobcentrene generelt ikke har oplevet væsentlige ændringer i kvaliteten af anden aktørs ydelser. Deloitte konkluderer derfor, at jobcentrene har fået den samme kvalitet for færre penge.

Andelen af ledige dagpengemodtagere, der henvises til anden aktør, er reduceret betragteligt og udgør i dag ca. 15 pct. Samtidig er udgifterne til anden aktør i den statslige beskæftigelsesindsats faldet kraftigt siden 2005. Dette skal naturligvis ses i lyset af regeringens handlingsplan, det generelle fald i ledigheden samt implementeringen af strukturreformen. Resultatet har blandt andet været færre aktører og en koncentration i markedet.

Samspelet mellem anden aktør og jobcentrene

Deloitte's undersøgelse viser, at dialogen og den løbende kontakt mellem jobcentre og anden aktør fungerer tilfredsstillende. Det er ligeledes en udbredt opfattelse, at centrale elementer af den daglige drift fungerer tilfredsstillende. En række nye arbejdsgange har lettet administrationen betydeligt for alle parter. Der er samlet set en relativt stor tilfredshed med it-understøttelsen af anden aktør - både blandt jobcentre og anden aktør - selv om der stadig er mulighed for forbedringer, når det gælder registreringen af jobplaner, ledelsesrapporter samt økonomi. og statistikrapporterne.

Især mindre og mellemstore jobcentre oplever, at det - i forhold til antallet af ledige henvist til anden aktør - ofte er meget ressourcekrævende at føre tilsyn og følge konkret op på aktørernes indsats. Hertil kommer, at opkvalificering af aktørernes medarbejdere i inddragelsen af nye regler og arbejdsgange kan være nødvendigt for at få samarbejdet til at fungere.

Jobcentrenes mulighed for at føre et mere aktuelt og relevant tilsyn med anden aktørs indsats kunne forbedres betydeligt, hvis anden aktørs resultater og bonusandele opdateres hyppigere på Jobindsats.dk – uden en væsentlig forsinkelse.

Det er Deloitte's vurdering, at samarbejdet mellem jobcentre og anden aktør generelt set fungerer tilfredsstillende og kunne forbedres yderligere ved tilrettelæggelsen af en mere systematisk og målrettet kommunikationsindsats.

Det fremgår således ikke systematisk og entydigt, hvilke af de spørgsmål og svar vedrørende de landsdækkende udbud, som kan hentes på nettet, der er gældende, eller hvornår der er stillet nye spørgsmål og givet nye svar.

En mere målrettet kommunikationsindsats vil ikke alene forbedre tilsynet, men også styrke grundlaget for dialogen mellem jobcentret og anden aktør.

Analysen viser samtidig, at Beskæftigelses- og Driftsregionerne spiller en beskeden rolle i det daglige samarbejde mellem jobcentre og anden aktør. Det er Deloitte's vurdering, at en større opsamling og udveksling af viden og erfaringer mellem jobcentrene på regionalt niveau – især hos Driftsregionerne - kan danne grundlaget for et bedre samarbejde og dermed en mere effektiv indsats.

Blandt anden aktør opleves jobcentrenes forskellige udmøntning af rammerne for den administrative praksis samt tilsyns- og opfølgingsopgaven som en udfordring. Jobcentrenes forskellige sags- og arbejdsgange kan vanskeliggøre en effektiv indsats hos anden aktør. Flere aktører efterlyser derfor en mere ensartet administrativ praksis.

Det er Deloitte's vurdering, at en række sags- og arbejdsgange mellem jobcentre og anden aktør kan forenkles, blandt andet ved at udbrede kendskabet til de eksisterende former for administrativt samarbejde på tværs af jobcentrene.

Incitamentsstrukturen og anden aktørs indsats over for de ledige

Som det fremgår af analysen, er ansættelse med løntilskud det redskab, som anden aktør anvender i hovedparten af forløbene. Vejledning og opkvalificering samt virksomhedspraktik anvendes i et mere begrænset omfang. Det er Deloitte's vurdering, at denne redskabsfordeling er et udtryk for gennemslaget af det strategiske sigte på en øget anvendelse af virksomhedsrettede tilbud i beskæftigelsesindsatsen, samt at anden aktør i vid udstrækning søger at bruge privat løntilskud, fordi det erfaringsmæssigt har en høj beskæftigelseseffekt. Endvidere er løntilskud for den anden aktør et omkostningseffektivt redskab til at opnå en høj aktiveringsgrad,

hvorimod opkvalificering i form af eksterne uddannelsesforløb typisk vil være et dyrt redskab at anvende.

En betydelig andel af de anden aktør i den gennemførte undersøgelse (43 pct.) finder, at den nuværende redskabsfordeling med en høj anvendelse af privat løntilskud er hensigtsmæssig. Hertil kommer at 29 pct. mener, at løntilskud bør anvendes i endnu højere grad på bekostning af opkvalificeringstilbud. 24 pct. mener omvendt, at der bør anvendes færre løntilskud og mere vejledning og opkvalificering.

Det er Deloitte's vurdering, at denne redskabssammensætning er et naturligt resultat af de nuværende rammer og af Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi om, at øge arbejdsudbuddet, idet løntilskud erfaringsmæssigt har den største beskæftigelseseffekt. Med mindre opkvalificering gøres til et separat tildelingskriterium, eller at finansieringsansvaret i opkvalificeringsforløb ikke i samme grad påhviler de anden aktør, så tyder erfaringerne på, at markedet – bl.a. gennem en forstærket priskonkurrence - i sig selv fører til et mere snævert valg af redskaber stort set uden ekstern uddannelse.

Et stort flertal af de anden aktør vurderer, at de inden for rammerne af både LVU- og Serviceudbuddet har fået mulighed for at udvikle og anvende egne metoder. Flere jobcentre og anden aktør bemærker i den forbindelse, at anden aktør ofte har mulighed for at tilbyde en mere tæt og hyppig kontakt til de ledige, end jobcentrene har. Blandt jobcentrene er hovedparten enige om, at metodefriheden ikke har givet sig udslag i innovative løsninger i indsatsen hos anden aktør. På den baggrund og på baggrund af tilkendegivelser i interviewene vurderer Deloitte, at anden aktør har fået mulighed for at udvikle og anvende egne metoder under både LVU- og Serviceudbuddet. Hos anden aktør har dette blandt andet udmøntet sig i en mere individuel og intensiv indsats med tættere og mere hyppig kontakt til de ledige. Det er samtidig Deloitte's vurdering, at denne indsats har tendens til at resultere i bedre resultater og højere aktiveringsgrader. I forbindelse med fremtidige udbud kan det dog overvejes at skærpe innovation yderligere som et centralt element i vurderingen af anden aktørs indsats.

Der er bred enighed blandt respondenterne om, at betalingsmodellen med 25 pct. driftsbetaling og 75 pct. bonusbetaling understøtter en effektiv indsats og bidrager til at få de ledige hurtigst muligt i beskæftigelse. Der er dog også et stort flertal af jobcentrene, der mener, at modellen alt andet lige giver de anden aktør incitamenter til såkaldt creaming¹. Det er bl.a. med henblik på at modvirke en

¹ 'Creaming' eller 'cherry picking' bliver brugt som metaforer for situationer, hvor anden aktør har et incitament til at koncentrere indsatsen om de stærke ledige, der forholdsvist let og hurtigt vil kunne formidles til ordi-

sådan creaming og sikre en kontinuerlig aktiv indsats også for de mindre stærke ledige, at kravet om 40 pct. aktivering er indført.

Aktiveringsgraden har under begge udbud været stigende siden 2. kvartal 2007. Imidlertid ligger aktiveringsgraden fortsat et godt stykke under kravet om 40 pct. aktivering. Blot fire aktører under Serviceudbuddet og to aktører under LVU-udbuddet overholdt således kravet i 2. kvartal 2008.

Der er desuden stor variation i evnen til at leve op til aktiveringskravet – både fra en aktør til en anden og fra periode til periode for den enkelte aktør. Under serviceudbuddet har aktiveringsgraden en svag positiv sammenhæng med andelen af virksomhedsrettede redskaber i indsatsen. Under LVU-udbuddet er sammenhængen i stedet negativ. Nogle af de interviewede jobcentre har givet udtryk for, at aktiveringsgraden kan hænge positivt sammen med hvor tæt og hyppig en kontakt anden aktør har med de ledige. Flere jobcentre har også tilkendegivet, at de dyrere aktører også har tendens til at aktivere de ledige i større omfang. Herudover angiver flere interviewpersoner det enkelte jobcenters overvågning og opfølgning på anden aktørs indsats som en forklarende faktor på de varierende aktiveringsgrader. Således kan aktørernes aktiveringsomfang hænge sammen med hvilke jobcentre, de samarbejder mest med.

En del interviewpersoner har givet udtryk for at aktiveringskravet og betalingsmodellen i praksis ofte kommer til at have modsatrettede effekter. Således vurderer et flertal af andre aktører, at kravet om 40 pct. aktivering ikke i sig selv bidrager til at få de ledige hurtigst muligt i beskæftigelse. I visse tilfælde vil aktiveringsgraden blive reduceret, hvis den ledige bringes hurtigt i beskæftigelse. Og omvendt vil en opfyldelse af aktiveringskravet kunne indebære, at den ledige ikke hurtigst muligt bringes i beskæftigelse.

I de gennemførte interview med jobcentre og i den afholdte workshop er der bredt givet udtryk for, at det nuværende aktiveringskrav er med til at modgå eventuelle incitamentter til creaming. I den forbindelse påpeger flere deltagere i undersøgelsen, at et krav om 40 pct. aktivering muligvis er for højt. Samtidig giver mange udtryk for, at der først kan drages konklusioner om incitamentsstrukturen, når der er opnået mere erfaring med den, herunder med offentliggørelse af bonusandele for anden aktørs indsats.

Det er Deloitte's vurdering, at der med den eksisterende betalingsmodel er etableret en stærk incitamentsstruktur, som leder anden aktør til at tilstræbe en effektiv indsats. Samtidig vurderer Deloitte også, at der fortsat vil være et behov for at have et modererende

nær beskæftigelse på bekostning af de mere udsatte grupper af ledige. Se www.ams.dk

redskab, som sikrer, at anden aktør leverer en aktiv indsats for alle udlagte ledige. Deloitte finder det dog ikke entydigt godtgjort, at et krav om 40 pct. aktivering er det mest hensigtsmæssige instrument til at sikre dette.

Vurdering af grundparametre – den praktiske gennemførelse af udbuddene

Blandt de interviewede jobcentre er der bred enighed om, at gennemførelsen af LVU-udbuddet som et obligatorisk udbud er hensigtsmæssig. Dog gives der udtryk for, at det har betydet, at den ekspertise, det har været muligt at opbygge i jobcentrene i de fire store uddannelsesbyer, er reduceret – om end dette naturligvis også skal ses i lyset af strukturreformens generelle decentralisering. For så vidt angår Serviceudbuddet tilkendegiver et stort flertal af jobcentrene, at den fleksibilitet, det giver, at udbuddet er frivilligt, er ønskværdig.

Blandt hovedparten af jobcentrene vurderes det som en styrkelse af indsatsen over for de ledige med en lang, videregående uddannelse, at LVU-udbuddet er landsdækkende, idet de fleste jobcentre kun har få ledige i målgruppen og derfor ikke er i stand til at yde en tilstrækkeligt specialiseret indsats. Omvendt giver mange jobcentre udtryk for, at det er uklart, hvorfor det lige er de pågældende målgrupper, der er valgt inden for Serviceudbuddet. Med henblik på et fremtidigt udbud giver jobcentrene udtryk for, at en række andre grupper kunne overvejes at indgå. På baggrund af tilkendegivelser i interview og på den afholdte workshop vurderer Deloitte, at relevante kriterier ved fastlæggelse af fremtidige målgrupper i landsdækkende:

- Målgrupper som jobcentrene selv erfaringsmæssigt har vanskeligt ved at bringe i beskæftigelse.
- Målgrupper som anden aktør er mere specialiseret i indsatsen over for og erfaringsmæssigt er bedre til at bringe i beskæftigelse.
- Målgrupper af en vis volumen.
- Målgrupper i forhold til hvilke der kan være et særligt ønske om at skabe konkurrence.
- Målgrupper som kunne bidrage til en bedre integration af den statslige og den kommunale beskæftigelsesindsats.

Et flertal af de interviewede jobcentre vurderer, at udlægningstidspunkterne er hensigtsmæssige, idet de giver jobcentrene passende tid til selv at hjælpe de ledige i beskæftigelse, inden de ledige henvises til anden aktør. Idet hovedparten af de ledige selv finder beskæftigelse inden for ledighedsperiodens første måneder, ville en tidligere udlægning indebære, at anden aktør i mange tilfælde ville

kunne modtage bonus uden at have skullet yde en indsats i forhold til den ledige. Samtidig vurderer et stort flertal af jobcentrene, at den nuværende periode for udlægning på 52 uger er hensigtsmæssig. Det er på den baggrund Deloitte's vurdering, at udlægnings-tidspunkter og udlægningsperiode bør fastholdes.

Der er generelt tilfredshed med opdelingen af udbuddene i hhv. 4 og 15 geografiske områder. Opdelingen vurderes på passende vis at tage hensyn til de karakteristika, der gør sig gældende for hver af målgrupperne under udbuddene. Dog er der intet, der tyder på, at jobcentrene i væsentlig grad gør brug af mulighederne for at anvende lokale aktører i forhold til indsatsen over for Serviceudbud-dets målgrupper. Deloitte vurderer i lyset heraf, at det bør tages op til fornyet overvejelse, om der er behov for at gennemføre udbud i mere end 4 geografiske områder.

Resultater og effekter af anden aktørs indsats

Analysen har vist, at udbetalingen af bonus for henviste forløb ge-nerelt er højere under LVU-udbuddet end under Serviceudbuddet. Under LVU-udbuddet er bonusandelen gennemsnitligt på ca. 37 pct. ni måneder efter et påbegyndt forløb, mens den er 28 pct. un-der Serviceudbuddet. Dette skal dog ses i lyset af, at de ledige un-der LVU-udbuddet generelt henvises tidligere i ledighedsforløbet end de ledige under Serviceudbuddet. Samtidig dækker disse tal over stor variation blandt anden aktør.

Endvidere har analysen vist, at der under Serviceudbuddet ikke kan findes nogen sammenhæng mellem de enkelte andre aktørers valg af redskaber eller antallet af ledige, de får henvist, og de bonusan-dele, aktørerne får udbetalt. Under LVU-udbuddet er der derimod en klar positiv sammenhæng mellem omfanget af løntil-skud/virksomhedspraktik i indsatsen og de udbetalte bonusandele. Og der er en negativ sammenhæng mellem brugen af vejledning og opkvalificering og udbetalte bonusandele, hvilket efter Deloitte's vurdering underbygger den udbredte vurdering i interviewene, at længerevarende opkvalificeringsforløb typisk ikke er den korteste vej til at få ledige med en lang, videregående uddannelse i beskæf-tigelse.

Jobcentrene tenderer til at vælge andre aktører med priser i den bil-lige ende af markedet. Denne tendens synes at retfærdiggøres af analysen, som viser, at der ikke er noget, der tyder på, at de dyreste aktører er bedre til at bringe de ledige i beskæftigelse eller til at op-fylde de lediges minimumsrettigheder.

Blandt ledige med en lang, videregående uddannelse og en særligt udsat arbejdsmarkedssituation synes dog en vis sammenhæng mel-lem evnen til at bringe de ledige i beskæftigelse og forløbene hos pris. For målgruppen af ledige ledere og øvrige ledige over 55 år

ser de dyreste andre aktører tilsvarende ud til at levere bedre resultater, hvad angår evnen til at bringe de ledige i beskæftigelse og til at overholde de lediges minimumsrettigheder.

En deltagerevaluering fra oktober 2007 viser generelt høj tilfredshed med forløbene hos anden aktør, og særligt er det bemærkelsesværdigt, at relativt få respondenter udtrykker egentlig utilfredshed. Det overordnede billede dækker dog over en ikke ubetydelig variation blandt anden aktør.

Undersøges variationen nærmere, kan det konstateres, at der ikke umiddelbart er nogen sammenhæng mellem aktiveringsgraden hos og tilfredsheden med den enkelte anden aktør, men at der er en svag negativ statistisk sammenhæng mellem bonusandele og deltagertilfredshed. Det sidste kunne måske hænge sammen med, at ledige, der har opnået beskæftigelse, ofte har været udsat for et meget tæt og intensivt forløb, som de kan have fundet ubehageligt. I forhold til opfyldelse af de lediges minimumsrettigheder kan der kun findes en sammenhæng mellem "gentagen tilbud om aktivering" til tiden og deltagernes tilfredshed. Denne sammenhæng kunne indikere, at ledige, der har et længere ledighedsforløb bag sig, i højere grad værdsætter en dedikeret hjælp til at finde beskæftigelse fra anden aktør.

Evalueringen viser endelig, at der er en positiv statistisk sammenhæng mellem respondenternes alder og deres tilfredshed, og at der er en negativ korrelation mellem respondenternes uddannelsesniveau og deres tilfredshed.

Det skal bemærkes, at datagrundlaget er begrænset og usikkert, hvorfor ovenstående analyser skal fortolkes med varsomhed.

1.2. Perspektiver og anbefalinger for inddragelse af anden aktør i fremtiden

Målrettet kommunikation, bedre videndeling og synliggørelse af resultater

Efter Deloitte's vurdering er inddragelse af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen kendetegnet ved væsentlige udfordringer i forhold til kommunikation og videndeling. Der er derfor behov for at styrke informationsformidling, vejledning og videndeling. Det er nødvendigt, at såvel jobcentre som anden aktør har adgang til al relevant information med betydning for løsningen af deres opgaver, og at denne information kommunikerer målrettet og opfattes entydigt.

Det kan på den baggrund overvejes at udpege en central superbrugerenhed i det statslige beskæftigelsessystem med ansvar for informationsformidling, afklaring af spørgsmål af praktisk daglig karakter, herunder en juridisk hotline, hvor både medarbejde-

re fra jobcentre og anden aktør kan henvende sig. Denne enhed vil således kunne sikre en ensartet information om regler og tolkningen af disse til både anden aktør og jobcentre.

Det er ligeledes vigtigt, at den internetbaserede kommunikation og videndeling er systematisk og konsistent. Det bør sikres, at alle spørgsmål og svar vedrørende de landsdækkende udbudsforretninger er let tilgængelige på Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside, og at det er entydigt, hvorvidt et svar er gældende eller er forældet. Med henblik på at sikre, at jobcentrene og anden aktør til stadighed er opdaterede med hensyn til de nyeste spørgsmål og svar anbefales det ligeledes, at jobcentrene automatisk modtager e-mails, når et nyt spørgsmål og svar foreligger.

For at styrke dialogen og samspillet mellem jobcentret og anden aktør, er det Deloitte's vurdering, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i højere grad kunne synliggøre anden aktørs præstationer, blandt andet ved udviklingen af en samlet præsentation og vurdering af aktørernes resultater baseret på aktuelle data fra Jobindsats.dk. I forlængelse heraf bør det overvejes at etablere en landsdækkende internetbaseret erfaringsdatabase, hvor jobcentrene kan lægge konkrete erfaringer med bestemte anden aktør ind. Databasen kan medvirke til at styrke en kvalificeret visitation og valg af anden aktør.

Udvikling og forsøg med akkreditering på det beskæftigelsespolitiske område: Fokus på kvalitet i anden aktørindsatsen

Analysen har vist, at træning og opkvalificering af medarbejderne hos anden aktør opleves som en betydelig opgave i mange jobcentre. Samtidig oplever anden aktør et behov for en mere konsistent tilgang i jobcentrene til arbejdet med anden aktør. Der er således en fælles interesse i at styrke samspillet mellem jobcentrene og anden aktør.

Et styrket samspil kan foregå gennem en akkrediteringsordning for anden aktør, som i højere grad vil systematisere den løbende kvalitetssikring af interne procedurer hos anden aktør. En sådan akkrediteringsordning skal fungere på nationalt niveau for at sikre en konsistent og kvalificeret kommunikation af krav og regler fra de offentlige myndigheders side.

Deloitte anbefaler således, at Beskæftigelsesministeriet i samarbejde med kommunerne overvejer at udvikle og afprøve en model for akkreditering til brug for kvalitetsudvikling på det beskæftigelsespolitiske område.

En velfungerende akkrediteringsmodel kan på sigt være en administrativ lettelse for såvel jobcentre som anden aktør ved at mindske transaktionsomkostninger i beskæftigelsessystemet – blandt andet gennem øget målretning af jobcentrenes tilsyn.

Bedre opfølgning på kontraktopfyldelsen

Med henblik på at styrke opfølgningen på anden aktørs opfyldelse af delaftaler med jobcentrene kan det overvejes, om jobcentrene skal tildeles en bredere og mere fleksibel vifte af sanktioner. Konkret kan det overvejes, om det bør være muligt for jobcentrene at reducere betalingen til anden aktør i det omfang, de efterfølgende viser sig ikke at leve op til de centrale kriterier i udbuddet såsom aktiveringsgrad, opfyldelse af de lediges minimumsrettigheder mv. En sådan mulighed vil supplere de sanktionsmuligheder, der allerede eksisterer fra indskærpelser og skærpet tilsyn over midlertidig indstilling af samarbejdet til egentlig ophævelse af delaftalen.

Incitamentsstrukturens fremtid

Det er Deloitte's vurdering, at en endelig evaluering af incitamentsstrukturen bør afvente yderligere erfaringer med offentliggørelse af sammenlignelige effektmålinger (bonusandele) på Jobindsats.dk. Med inddragelse af disse effektmålinger får incitamentsstrukturen et tredje element, som kan understøtte en velfungerende samlet incitamentsstruktur.

Opstår der i fremtiden behov for at justere incitamentsstrukturene, finder Deloitte imidlertid, at der kan være grund til at overveje, hvordan eventuelle tendenser til creaming kan modgås. Herunder bør blandt andet indgå en nærmere vurdering af, om et aktiveringskrav er et hensigtsmæssigt instrument, om kravet i givet fald skal være et andet end 40 pct., samt om aktiveringskravet i højere grad kan målrettes de mindre stærke ledige, f.eks. ved at kravet først træder i kraft, når den ledige har været visiteret til den anden aktør i en given periode, har opnået en given ledighedsanciennitet eller lignende.

Brug af administrative fællesskaber

På baggrund af de positive erfaringer med administrative fællesskaber og forskellige ad-hoc præget samarbejder blandt jobcentre landet over, anbefaler Deloitte, at Arbejdsmarkedsstyrelsen formidler viden om samarbejdsmodellerne, de konkrete samarbejdsformer og fordelene som jobcentrene oplever.

Ønskes modellen udbredt kunne Arbejdsmarkedsstyrelsen og Driftsregionerne endvidere bistå jobcentrene med at etablere ordningerne lokalt.

Samarbejdet omfatter i dag blandt andet:

- Indgåelse af fælles delaftaler
- Den løbende tilsynsopgave
- Den årlige tilsynsrapport
- Møder med anden aktør

- Retningslinjer for indsatsen
- Netværk for medarbejderne.

På sigt kan dette samarbejde givetvist udvides til andre områder, efterhånden som behovet opstår.

2. Indledning

Denne rapport indeholder første devaluering af to landsdækkende udbud – Serviceudbuddet og LVU-udbuddet vedrørende inddragelse af anden aktør i den statslige beskæftigelsesindsats. Analysen er udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen af Deloitte Business Consulting.

Den samlede evaluering af rammeudbuddene er opdelt i to devalueringer – en evaluering i sommeren 2008, som overvejende er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt alle jobcentre og anden aktør, en række interview med udvalgte jobcentre og anden aktør og forskelligt kvantitativt baggrundsmateriale, samt en opfølgende evaluering i foråret 2009.

Da Arbejdsmarkedsstyrelsen allerede i efteråret 2008 skal træffe beslutning om en eventuel videreførelse af de eksisterende rammeudbud, er hovedvægten i evalueringen lagt i sommeren 2008.

Dette kapitel belyser for det første den beskæftigelsespolitiske baggrund for evalueringen. For det andet beskriver vi evalueringens formål og fokus. For det tredje redegør vi kort for evalueringens metode og datagrundlag. Endelig præsenterer vi rapportens struktur.

2.1. Baggrund for evalueringen

Den øgede inddragelse af anden aktør i beskæftigelsespolitikken udspringer først og fremmest af regeringens reformpakke *Flere i Arbejde* (2002), hvor der ad forskellige veje skabes incitamenter til, at de daværende AF-regioner og kommunerne – i dag jobcentrene i stigende grad benytter anden aktør. Inddragelse af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen er forankret i en række principper, herunder metodefrihed, lige konkurrence, enkle samarbejdsformer og effektiv indsats.

På baggrund af de første års erfaring med brugen af anden aktør fremlagde regeringen i juli 2005 en 4-punkts handlingsplan² med nye rammer for inddragelse af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen. De fire punkter er følgende:

1. *Ingen minimumskontaktforløb til anden aktør.* Anden aktør må ikke bruges til at gennemføre en indsats, som

² Nye rammer for inddragelse af anden aktør. Regeringens 4-punkts handlingsplan for brugen af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen, den 1. juli 2005.

jobcentrene lige så godt selv kunne have gennemført, og jobcentrene må ikke længere anvende anden aktør til de såkaldte minimumskontaktforløb, som alene indeholder afholdelse af kontaktsamtaler hver tredje måned. I stedet skal anden aktør bruges til intensive kontaktforløb for ledige, hvor der er behov for en specialiseret indsats for at bringe den ledige tilbage på arbejdsmarkedet, og der skal altid være en klar arbejdsmarkedspolitisk begrundelse for at inddrage anden aktør.

2. *Jobcentrene skal kun betale for resultater.* Med handlingsplanen blev introduceret én betalingsmodel, som skal anvendes over hele landet. Betalingsmodellen skal sikre, at anden aktør har et klart incitament til at få de ledige i beskæftigelse, og den skal samtidig sikre enkelhed og overskuelighed. Det centrale element i betalingsmodellen er, at 25 pct. af betalingen foregår i form af en driftsbetaling, mens 75 pct. udgøres af bonusbetaling. Betalingsmodellen er it-understøttet for at lette administrationen.
3. *Anden aktørs resultater skal frem i lyset.* Der skal foretages en systematisk og ensartet opfølgning på resultater og effekter af indsatsen hos anden aktør. Der skal være et ensartet dokumentationsgrundlag for vurdering af, om anden aktør inddrages i beskæftigelsesindsatsen på den mest hensigtsmæssige måde, og for at kunne afbryde samarbejdet med de aktører, som ikke lever op til kravene. For at sikre denne opfølgning er der udarbejdet en enkel resultatopfølgningsmodel, som benyttes for alle aktører i alle regioner. I modellen kan aktørernes resultater sammenlignes, og tendenser i indsatsen kan belyses, og resultatopfølgningen skal være offentligt tilgængelig for alle via Jobindsats.dk.
4. *Skærpet tilsyn med brug af anden aktør.* Det skærpede tilsyn skal bl.a. sikre, at jobcentrenes brug af anden aktør er i overensstemmelse med reglerne og med de arbejdsmarkedspolitiske principper samt administrative retningslinjer.

Det er i høj grad 4-punktshandlingsplanen, der har dannet grundlag for inddragelse af anden aktør i de senere år, herunder gennemførelse af de to rammeudbud – Serviceudbuddet og LVU-udbuddet.

Boks 2.1. Det nye beskæftigelsessystem og brugen af anden aktør

Ved kommunalreformens ikrafttræden den 1. januar 2007 blev der skabt et nyt beskæftigelsessystem, hvorved den statslige og kommunale beskæftigelsesindsats fysisk blev samlet i 91 selvstændige jobcentre. For den statslige del af beskæftigelsesindsatsen er der således tale om en væsentlig decentralisering i forhold til det tidligere system med 14 AF-regioner. Jobcentrene varetager mødet med ledige borgere og virksomheder, der søger arbejdskraft. Jobcentret har visitationsansvaret og ansvaret for at sikre den enkelte en sammenhængende indsats i hele ledighedsforløbet. Den statslige del af jobcentret tager sig af indsatsen over for forsikrede ledige, mens den kommunale del af jobcentret tager sig af alle øvrige ledige. 14 af jobcentrene er gjort til pilotjobcentre, hvor det alene er kommunen, som har ansvaret for indsatsen.

Jobcentrenes beskæftigelsesindsats understøttes af fire Beskæftigelsesregioner og fire Driftsregioner. Beskæftigelsesregionerne analyserer, overvåger og følger op på indsatsen i jobcentrene og udviklingen på det regionale arbejdsmarked. Driftsregionerne udmelder bevillinger til drift og aktivering til den statslige del af jobcentrene, og de følger op på økonomi og aktiviteter. Desuden er driftsregionerne med til at godkende jobcentrenes planer for næste års indsats.

På nationalt plan har Beskæftigelsesministeren det overordnede ansvar for beskæftigelsespolitikken. I praksis har Arbejdsmarkedsstyrelsen ansvaret for at implementere og følge op på beskæftigelsesindsatsen. Arbejdsmarkedsstyrelsen leder landets fire Beskæftigelsesregioner og – via de fire Driftsregioner – den statslige beskæftigelsesindsats i jobcentrene.

På såvel lokalt som regionalt og nationalt niveau er arbejdsmarkedets parter inddraget i beskæftigelsesindsatsen via beskæftigelsesråd.

Jobcentrene kan bestille forløb hos anden aktør for at nyttiggøre aktørernes viden om bestemte delarbejdsmarkeder og særlige grupper af ledige. Det overordnede princip er, at der altid skal være en arbejdsmarkedspolitisk begrundelse for at inddrage anden aktør.

Anden aktør kan varetage alle opgaver i beskæftigelsesindsatsen – senest også myndighedsopgaven. Anden aktør kan tilbyde enkeltstående forløb eller sammenhængende forløb med afklaring, uddannelse, virksomhedspraktik, løntilskud og formidling. Anden aktør inddrages i beskæftigelsesindsatsen under konkurrencemæssige vilkår og med resultatafhængig betaling. Det foregår via lokale aftaler og via regionale/landsdækkende rammeaftaler.

Kilde: www.ams.dk

2.2. Fakta om de landsdækkende udbud og rammeaftalerne

Henholdsvis Beskæftigelsesregionerne og Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemførte i efteråret 2006 to landsdækkende udbud af beskæftigelsesindsatsen: LVU-udbuddet og Serviceudbuddet.

LVU-udbuddet er et statsligt rammeudbud efter §9 i styringsloven og omfatter ledige med lange videregående uddannelser (LVU). Udbuddets målgrupper og de rammeaftaler, som Beskæftigelsesregionerne har indgået med en række anden aktør, skal anvendes af jobcentrene. Geografisk følger udbuddet inddelingen af de fire Beskæftigelsesregioner. Alle ledige LVU'ere skal henvises efter henholdsvis fire³ eller syv⁴ måneders ledighed. I alt 18 anden aktør indgik rammeaftaler under LVU-udbuddet i 2007.⁵

Serviceudbuddet er et rammeudbud, der omfatter to målgrupper: ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse, herunder ledige med en mellemlang videregående uddannelse samt ledige ledere og andre ledige, der er fyldt 55 år. Der stilles ikke krav til jobcentrene om, at de skal benytte udbuddet. Geografisk er udbuddet opdelt i 15 områder. I alt 22 anden aktør indgik rammeaftaler under Serviceudbuddet i 2007.⁶

Rammerne for brugen af anden aktør er Bekendtgørelse nr. 1150 af 4. oktober 2007 om anden aktør samt regeringens handlingsplan for brugen af anden aktør fra juli 2005. Begge rammeudbud indeholder et krav om, at de henviste ledige i gennemsnit skal være aktiverede i minimum 40 pct. af tiden hos anden aktør samt overholdelse af de lediges minimumsrettigheder⁷. Rammeudbuddene bygger endvidere på den fælles resultatafhængige betalingsmodel for inddragelse af anden aktør, som blev fastlagt i forlængelse af handlingsplanen.

Jobcentrene indgik typisk delaftaler under Arbejdsmarkedsstyrelsens Serviceudbud og Beskæftigelsesregionernes LVU-udbud i foråret 2007, og fra marts og april 2007 begyndte jobcentrene landet over for alvor at henvise ledige til anden aktør under disse rammeaftaler.

Rammeaftalerne indebærer, at anden aktør varetager hele beskæftigelsesindsatsen for de henviste ledige i 52 uger – dvs. såvel kon-

³ Visse langvarigt uddannede ledige med en udsat arbejdsmarkedssituation og behov for tidlig og særlig indsats.

⁴ Alle øvrige langvarigt uddannede ledige.

⁵ For hele aktørlisten – se: <http://www.ams.dk/sw21474.asp>.

⁶ For hele aktørlisten – se: <http://www.ams.dk/sw21477.asp>.

⁷ I forbindelse med reformen Flere i arbejde blev der indført minimumskrav i forhold til forsikrede lediges ret til kontakt og aktivering. Minimumsrettighederne omfatter afholdelse af 3-måneders kontaktsamtaler (individuel samtale) samt rettidig afgivelse af første tilbud og gentaget tilbud om aktivering. Der er administrativt opstillet et krav om, at en rettidighed på 90 pct. er en tilfredsstillende målopfyldelse af minimumsrettighederne. Dette skyldes, at målingerne vedr. minimumsrettighederne rent teknisk ikke tager (fuldt ud) højde for korte ledighedsforløb, sygdom, udeblivelse fra planlagte samtaler mv. Kilde: www.ams.dk

taktforløb som aktivering. Aflønningen af anden aktør under udbuddene sker med udgangspunkt i den ny betalingsmodel, som består af et driftstilskud på 25 pct. af prisen, mens de resterende 75 pct. udbetales som bonus, hvis den ledige har været i beskæftigelse (eller privat løntilskud) i minimum 13 ud af 26 uger efter ophør af aktiveringen hos anden aktør.

2.3. Evalueringens formål og fokus

Der er på nuværende tidspunkt en forholdsvis solid praktisk erfaring med det konkrete samarbejde mellem jobcentre og anden aktør og med størstedelen af det etablerede regelsæt.⁸

I forbindelse med Velfærdsaftalen er det aftalt, at der skal gennemføres en evaluering "af brugen og effekten af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen og de forskellige redskabers effekt".⁹

Evalueringen vedrørende brugen og effekten af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen har på denne baggrund to hovedformål:

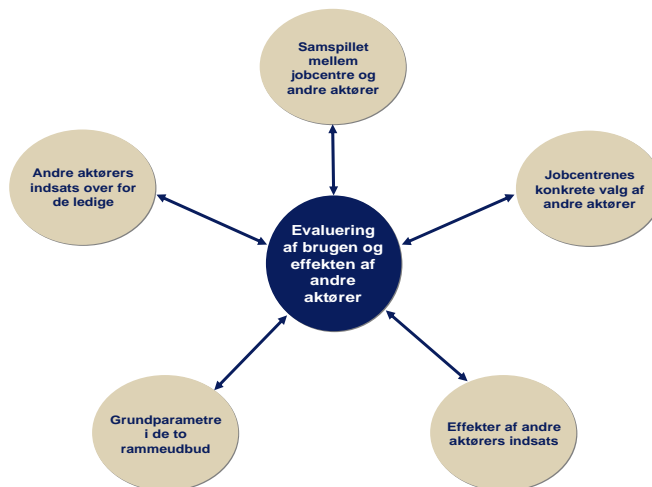
1. At indsamle viden og belyse de foreløbige resultater og erfaringer med brugen og effekten af anden aktør under de to rammeudbud Serviceudbuddet og LVU-udbuddet – herunder tilrettelæggelse af samarbejdet mellem de offentlige myndigheder og anden aktør.
2. At præsentere input og idéer til tiltag, der kan understøtte og forbedre den fremtidige inddragelse af anden aktør i den kommende beskæftigelsesindsats.

Evalueringen har således dels et kortlæggende sigte, dels et analyserende og fremadrettet sigte. Evalueringen er fokuseret således, at den sætter fokus på fem hovedtemaer, som tilsammen sætter rammen for belysningen af brugen og effekten af anden aktør. Temaerne fremgår af nedenstående figur 2.1.

⁸ Overdragelse af myndighedsansvaret til anden aktør er nyt, og der er derfor endnu begrænsede erfaringer hermed. Myndighedsoverdragelsen vil blive nærmere belyst i evalueringens anden fase i foråret 2009.

⁹ Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden (juni 2006), s. 45.

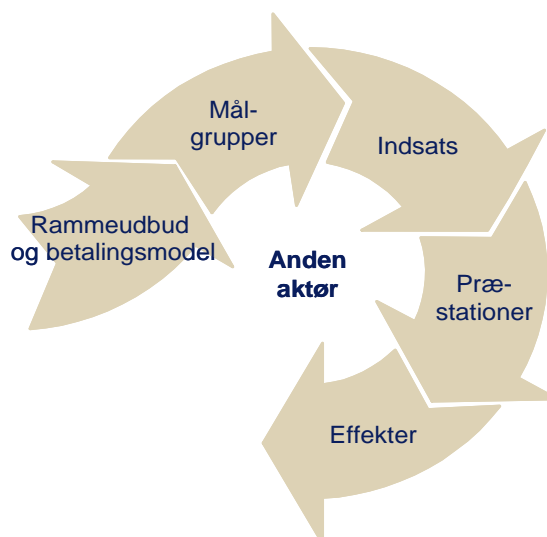
Figur 2.1. Evalueringens temaer



De fem temaer har dels fungeret som omdrejningspunkt for Deloitte's dataindsamling og analyse, dels dannet grundlag for denne rapport's struktur. Hvert af de fem temaer belyser en række nøgle-spørgsmål, som fremgår af udbudsmaterialet og Deloitte's dialog med Arbejdsmarkedsstyrelsen med det formål at fokusere analysen og dens konklusioner.

Elementerne i Deloitte's forståelse af den styringsmodel, der ligger bag rammeudbuddene, er illustreret i figur 2.2 og skitseret i det følgende.

Figur 2.2. Rammeudbuddenes styringsmodel



1. *Rammeudbuddene og betalingsmodellen:* Disse udgør til-sammen rammerne for indsatsen og kobler bonusbetalinger med specifikke resultater, herunder evnen til at bringe le-dige i beskæftigelse.

2. *Målgrupper:* Indsatsen er rettet mod ledige med lang, videregående uddannelser, ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse samt ledige ledere og andre ledige, der er fyldt 55 år.
3. *Indsats:* Anden aktør bruger forskellige metoder og redskaber i deres indsats, der har effekt på disse lediges tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder indledende jobsamtaler, tilbud om opkvalificering, løntilskud etc.
4. *Præstationer:* Indsatsen resulterer i nogle samlede præstationer fra anden aktør, som fortæller noget om omfanget af deres indsats og produktivitet, herunder aktiveringsgrad, forløbsvarighed etc.
5. *Effekter:* Anden aktørs præstationer antages at have konsekvenser for antallet af ledige, deres tilknytning til arbejdsmarkedet og selvforsørgelsesgraden over tid.

Effekten af anden aktørs indsats opgøres i form af bonusandele. Anden aktør får kun bonus for ledige, der får en betydelig tilknytning til arbejdsmarkedet. Konkret er kravet, at de ledige skal være i en bonusgivende aktivitet i minimum 13 ud af de seneste 26 uger.¹⁰

Resultater af anden aktørs indsats opgøres ved henholdsvis rettidighed, aktiveringsgrad hos anden aktør (i forhold kravet om 40 pct. aktivering), deltagerevaluering samt overholdelse af øvrige krav til aktøren.

2.4. Evalueringens analysetemaer og empiriske metoder

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

Der er gennemført en undersøgelse blandt samtlige 91 jobcentre og samtlige 30 andre aktører udvalgt til hhv. Service- og LVU-udbuddet. Spørgeskemaundersøgelsen er besvaret af hhv. 70 jobcentre, hvilket giver en svarprocent på 77 pct., samt 21 andre aktører, der giver en svarprocent på 70 pct.¹¹

I forbindelse med evalueringen gennemførtes interview med elleve jobcentre samt fire andre aktører. På hvert jobcenter i undersøgelsen

¹⁰ Det bliver løbende målt, om de ledige, der startede forløb hos anden aktør i et givet kvartal, skal udløse bonus. Den tidligste opgørelse, som vises i Jobindsats.dk, vedrører status efter fire måneder. Her vil bonusandelen typisk være lav, fordi der kun kan være udløst bonus for de ledige, der kom i job inden for den første måned hos anden aktør.

¹¹ Spørgeskemaerne blev sendt til lederne af de statslige jobcentre og udvalgte kontaktpersoner hos anden aktør.

sen gennemførtes interview med en ledelsesrepræsentant og/eller en sagsbehandler, der arbejder med anden aktør.

Jobcentrene blev udvalgt efter en række parametre: 1) store og mindre jobcentre, 2) jobcentre med erfaring i inddragelse af anden aktør og 3) jobcentre fra hver af de fire beskæftigelsesregioner.

Blandt anden aktør blev der udvalgt både store og små aktører med forskellig aktiveringsgrad. Det var primært interview med ledelsesrepræsentanter fra de enkelte aktører.

Afslutningsvist i dataindsamlingen blev der afholdt en idéworkshop. I idéworkshoppen deltog repræsentanter fra jobcentre, drifts- og beskæftigelsesregioner, anden aktør samt repræsentanter fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. Formålet med workshoppen var at diskutere de foreløbige observationer og resultater af undersøgelsen, samt anden aktør-indsatsens resultater og effekter. Desuden var formålet at foretage en afdækning og udvikling af forbedringsmuligheder.

2.5. Rapportens opbygning

Rapporten er struktureret omkring analysens fem hovedtemaer.

Kapitel 3 belyser det konkrete valg af anden aktør.

Kapitel 4 omfatter en analyse af samspillet mellem anden aktør og jobcentrene – samt drifts- og beskæftigelsesregionerne.

Kapitel 5 belyser aktørernes indsats over for de ledige, herunder sammensætningen af redskaber og incitamentsstrukturens indvirkning på aktørernes indsats.

Kapitel 6 analyserer den praktiske gennemførelse de to rammeudbud med fokus på centrale grundparametre.

Kapitel 7 belyser effekter og resultater af anden aktørs indsats.

3. Jobcentrenes valg af anden aktør

I denne del af evalueringen belyses valget af anden aktør. For det første belyses de overvejelser, der gør sig gældende, når jobcentrene konkret skal vælge en anden aktør til at udføre en opgave. For det andet belyses de tendenser, der på denne baggrund kan ses i udviklingen af anden aktør i markedet.

3.1. Bevæggrunde for inddragelse af anden aktør under Serviceudbuddet

Det er jobcentret, der udvælger og indgår delaftaler med anden aktør. Borgerne skal ifølge lovgivningen have mulighed for at vælge anden aktør, hvis jobcentret har skønnet, at flere andre aktører er næsten lige effektive.

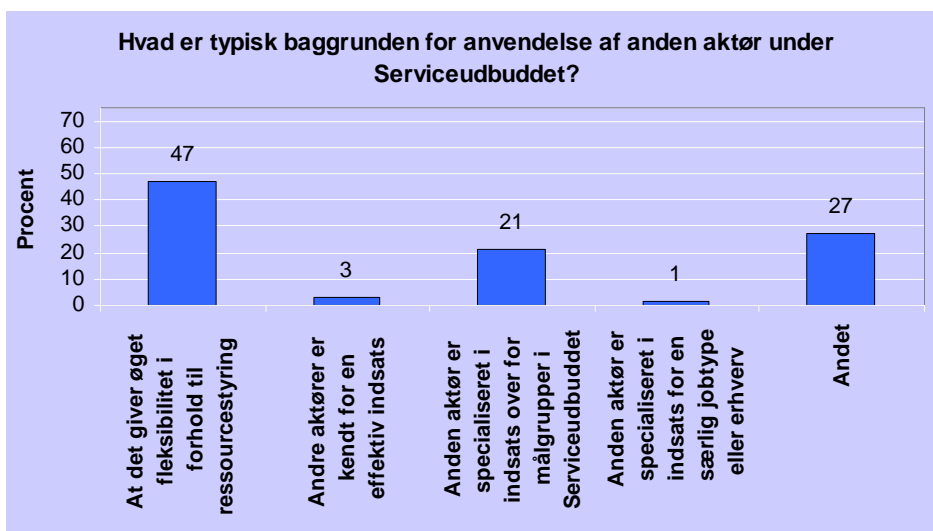
Som nævnt oven for har inddragelsen af anden aktør under LVU-udbuddet været obligatorisk for alle jobcentre, mens det er op til jobcentrene at vurdere, i hvilket omfang de vil inddrage anden aktør under Serviceudbuddet.

Jobcentrene vil typisk have flere forskellige grunde til at inddrage anden aktør i indsatsen. I Deloitte's undersøgelse angiver 47 pct. af jobcentrene, at de typisk anvender anden aktør under Serviceudbuddet, fordi det giver øget fleksibilitet i forhold til ressourcestyring på det enkelte jobcenter.

Dernæst vælges anden aktør under Serviceudbuddet typisk, fordi aktørerne vurderes at kunne yde en specialiseret indsats over for bestemte målgrupper, således at der sker et match mellem valget af målgrupper og anden aktør i praksis.

I alt 21 pct. af jobcentrene peger på dette som den vigtigste bevæggrund. Samtidig viser spørgeskemaundersøgelsen, at 3 pct. af jobcentrene typisk vælger anden aktør under Serviceudbuddet, fordi de er kendt for en effektiv indsats og 1 pct. fordi anden aktør er specialiseret i indsats for en særlig jobtype eller erhverv.

I alt 21 pct. af jobcentrene peger på dette som den vigtigste bevæggrund. Samtidig viser spørgeskemaundersøgelsen, at 3 pct. af jobcentrene typisk vælger anden aktør under Serviceudbuddet, fordi de er kendt for en effektiv indsats og 1 pct. fordi anden aktør er specialiseret i indsats for en særlig jobtype eller erhverv.



I alt 21 pct. af jobcentrene peger på dette som den vigtigste bevæggrund. Samtidig viser spørgeskemaundersøgelsen, at 3 pct. af jobcentrene typisk vælger anden aktør under Serviceudbuddet, fordi de er kendt for en effektiv indsats og 1 pct. fordi anden aktør er specialiseret i indsats for en særlig jobtype eller erhverv.

Mere end en fjerdedel af jobcentrene peger på andre årsager for inddragelsen af anden aktør under Serviceudbuddet. Nogle jobcentre vælger typisk at inddrage anden aktør, fordi der foreligger en klar beskæftigelsespolitisk forventning fra centralt hold. Andre jobcentre påpeger, at priserne under Serviceudbuddet er på et niveau, der gør det økonomisk attraktivt at inddrage anden aktør. Endelig tilkendegiver enkelte jobcentre, at de inddrager anden aktør, fordi de har haft positive erfaringer med anden aktør tidligere.

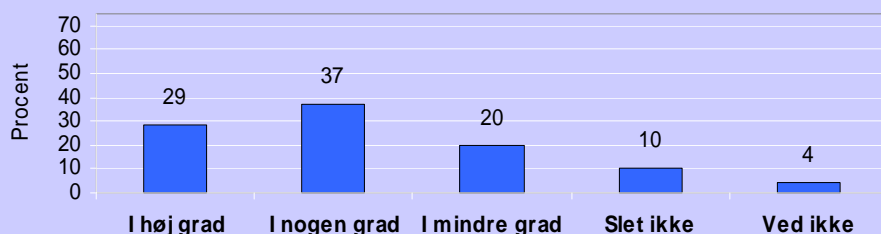
Blandt anden aktør fremgår det af både spørgeskemaundersøgelsen og de gennemførte interview, at det først og fremmest har været prisen for de udbudte ydelser, som har været afgørende for jobcentrenes konkrete valg af anden aktør under Serviceudbuddet. Dette aspekt uddybes nærmere i afsnit 3.4.

Hovedparten af de interviewede jobcentre tilkendegiver, at de primært vælger at inddrage anden aktør, fordi det giver øget fleksibilitet i forhold til ressourcestyringen. Flere jobcentre udtrykker en vis skepsis over for anden aktørs evne til at yde en mere effektiv eller mere specialiseret indsats over for de ledige end jobcentrene selv er

i stand til. Jobcentrenes skepsis over for inddragelsen af anden aktør skal dog ses i lyset af, at de mangler et solidt grundlag at kunne sammenligne jobcentrenes indsats med anden aktør – og anden aktørs indsats indbyrdes.

En direkte sammenligning af offentlige og private aktører besværliggøres imidlertid af de meget forskelligartede rammebetingelser og målgrupper, som gør sig gældende.

Foretrækker du at indgå delaftale med en aktør, som har rammeaftale under både Service- og LVU-udbuddet? (jobcentre)



Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 66 pct. af jobcentrene i høj eller nogen grad foretrækker at indgå delaftaler med en anden aktør, som har rammeaftale under både Service- og LVU-udbuddet. I denne sammenhæng understreger flere jobcentre i interviewene, at de af hensyn til de omkostninger, der er forbundet med opfølgning og tilsynet finder det mest hensigtsmæssigt at anvende aktører, som hører under begge udbud.

Samlet set er det Deloitte's vurdering, at anden aktør typisk anvendes under Serviceudbuddet fordi det giver jobcentrene øget fleksibilitet i forhold til ressourcestyringen. Desuden anvendes anden ak-

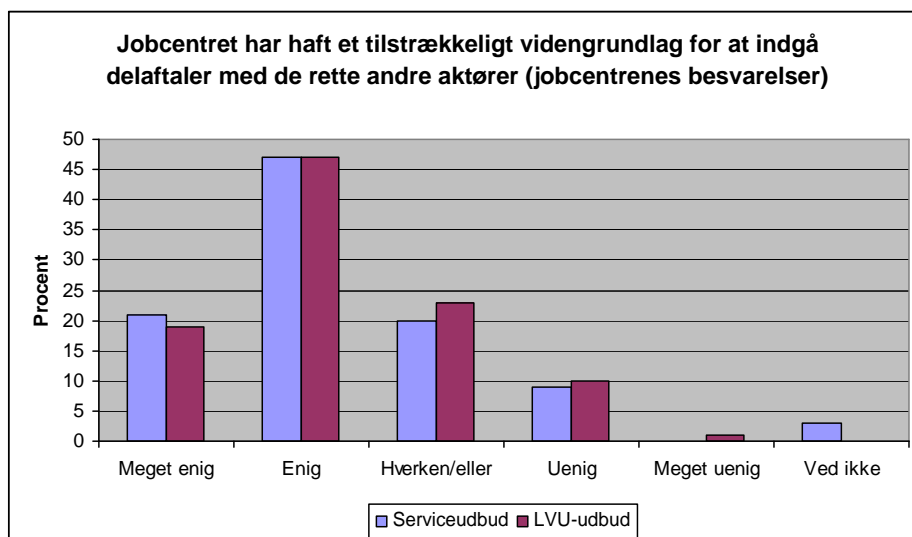
tør, fordi de vurderes at kunne levere en specialiseret indsats over for konkrete målgrupper inden for Serviceudbuddets rammer.

Undersøgelsen viser, at jobcentrene prioriterer anden aktør med både rammeaftaler under LVU- og Serviceudbuddene, når de indgår delaftaler.

3.2. Har jobcentrene haft et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag og bedre valgmuligheder?

Der var stor interesse blandt anden aktør for de udbudte opgaver under Serviceudbuddet og LVU-udbudet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen modtog i alt 80 tilbud under Serviceudbuddet og 51 tilbud under LVU-udbudet. Nogle tilbudsgivere bød ind på at varetage indsatsen i en enkelt eller få regioner, mens andre gav tilbud på varetagelse af en indsats, som omfattede hele landet eller mange jobcentre.



Efter at hhv. Beskæftigelsesregionerne og AMS har indgået indgået rammeaftaler med aktørerne, har jobcentrene i stort omfang etableret delaftaler med anden aktør under begge rammeudbud

Når jobcentret skal indgå delaftale eller henvise en ledig til anden aktør afhænger valget af det beslutningsgrundlag og de valgmuligheder, som jobcentrene har haft i forbindelse

med de to rammeudbud Den gennemførte spørgeskemaundersøgelse viser, at 68 pct. af jobcentrene vurderer, at de har haft et tilstrækkeligt vidensgrundlag til at indgå delaftaler med de rette andre aktører indenfor rammerne af Serviceudbuddet. Blot 9 pct. udtrykker egentlig utilfredshed med det tilvejebragte grundlag.

Billedet er det samme for så vidt angår LVU-udbudet, hvor 66 pct. af jobcentrene vurderer, at de har haft et tilstrækkeligt grundlag til at indgå delaftaler med de rette andre aktører. Blot 11 pct. af jobcentrene vurderer, at grundlaget har været utilstrækkeligt.

Spørgeskemaundersøgelsens resultater understøttes også af de gennemførte interview, hvor flere interviewpersoner har givet udtryk for, at de tilbud der er modtaget fra anden aktør i forbindelse

med rammeudbuddene, har været mere omfangsrige og fyldestgørende end ved tidligere rammeudbud.

I flere interview er der givet udtryk for, at tilbuddene indholdsmæssigt er blevet mere ensrettede, og at det har været svært at differentiere mellem anden aktør alene på baggrund af tilbuddene. Jobcentre har flere steder baseret det endelige valg af anden aktør til delaftaler på grundige interview.

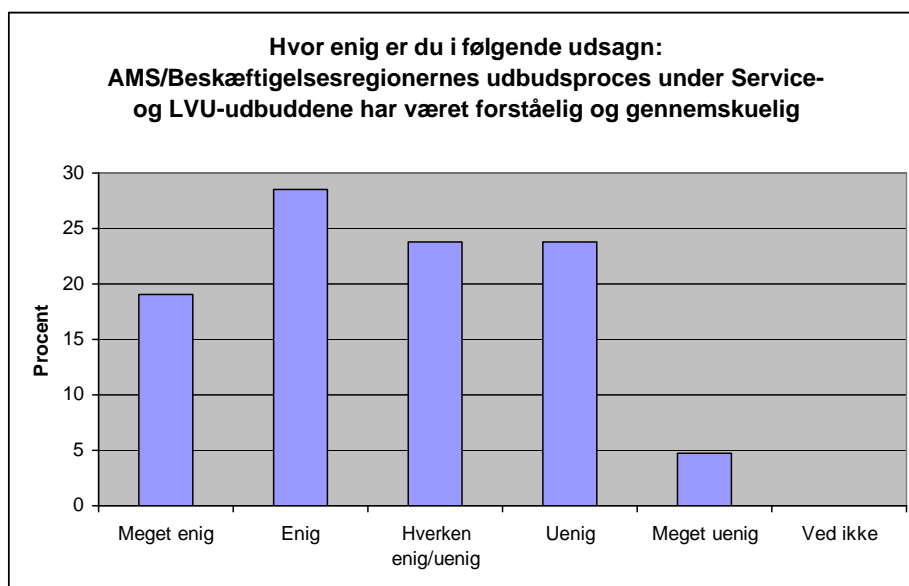
Rammeudbuddene har ifølge et flertal af de interviewede jobcentre givet mulighed for at vælge blandt et større antal andre aktører end tidligere. Således udtrykker især de større jobcentre, at de i højere grad har fået mulighed for at vælge netop de aktører, de tror, kan levere en målrettet indsats i forhold til lokale behov.

Når det gælder den del af beslutningsgrundlaget, der ligger ud over anden aktørs tilbudsmateriale, fremgår det af interviewundersøgelsen, at der i visse driftsregioner udarbejdes guides over aktørerne, ligesom der på baggrund af hjemmesider, tilbuds- og reklamemateriale forefindes information om de enkelte aktørers kompetencer og erfaringer. Oplysninger om anden aktørs generelle resultater og bonusandele inddrages i beslutningsgrundlaget i det omfang de har været tilgængelige for jobcentrene. Således er oplysninger om minimumsrettigheder og aktiveringsgrader offentliggjort på Jobindsats.dk siden december 2007, mens oplysninger om bonusandele er blevet offentliggjort fra juni 2008. I perioden frem til december 2007 fik jobcentrene information om minimumsrettigheder månedligt fra driftsregionerne. Indtil da måtte det enkelte jobcenter basere valget af anden aktør på det umiddelbare kendskab gennem tilbudsmateriale, interviewsamtaler, tidligere erfaringer og anden aktørs renommé.

Samlet set har jobcentrene – efter Deloitte's vurdering - gennem rammeudbuddene fået et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag stillet til rådighed med flere relevante tilbud fra anden aktør at vælge i mellem.

3.3. Anden aktørs oplevelse af udbudsprocessen og indgåelse af delaftaler

Anden aktør er i forbindelse med Deloitte's undersøgelse blevet spurgt om deres oplevelse af udbudsprocessen og den efterfølgende indgåelse af delaftaler med jobcentrene. Knap halvdelen af andre aktører har oplevet udbudsprocessen som forståelig og gennemskuelig. Samtidig er 29 pct. af aktørerne dog uenige eller meget uenige i den oplevelse.



Ifølge flere af de ede andre aktører foregik tildelingen af rammeaftaler efter klare og veldefinerede tildelingskriterier. Men i forlængelse af udbudsprocessen og efterfølgende indgåelse af og levering i henhold til delaftaler giver de udtryk for frustrationer over, at flere af kriterierne fra rammeudbuddene er blevet ændret undervejs.¹²

I forhold til indgåelse af delaftaler svarer en tredjedel af anden aktør at krite-

rierne for valg af anden aktør er klare, når jobcentret indgår delaftaler, mens knap en fjerdedel af anden aktør oplever, at kriterierne for valg af anden aktør er uklare. Af interview med anden aktør fremgik det, at kriterierne i forbindelse med indgåelsen af delaftaler i visse tilfælde forekom uklare og uigennemsigtige.

Det er oplevelsen blandt anden aktør, at de enkelte jobcentre tilsyneladende vælger anden aktør ud fra forskellige kriterier. Ifølge nogle andre aktører vælger flere jobcentre udelukkende ud fra den billigste pris, mens andre eksempelvis vælger på baggrund af tidligere erfaringer med konkrete aktører.

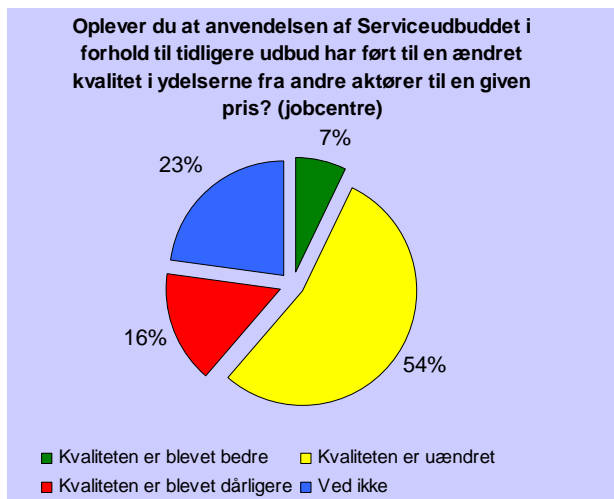
Det er Deloitte's vurdering, at anden aktør generelt set har oplevet AMS' og Beskæftigelsesregionernes udbudsproces som forståelig og gennemskuelig, men i forlængelse af udbudsprocessen og efterfølgende indgåelse af og levering i henhold til delaftaler er det uhensigtsmæssigt, at flere af kriterierne fra rammeudbuddene er blevet ændret undervejs.

3.4. Udviklingen i pris og kvalitet ved inddragelsen af anden aktør

I dette afsnit sætter vi fokus på jobcentrenes oplevelse af rammeudbuddenes betydning for kvaliteten og prisen for anden aktørs ydelser.

¹² Det påpeges blandt andet, at det af udbudsmaterialet og dermed rammeaftalen fremgår, at aktiveringsgraden beregnes som antallet af dage med aktivering sat i forhold til antallet af mulige aktiveringsdage i perioden. I Jobindsats.dk måles aktiveringsgraden imidlertid på baggrund af antallet af timer i aktivering sat i forhold til antallet af mulige aktiveringstimer i perioden.

I forhold til kvaliteten i ydelserne fra anden aktør vurderer 54 pct. af jobcentrene, at kvaliteten under Serviceudbuddet er uændret i forhold til tidligere. Dertil kommer, at 23 pct. af jobcentrene har tilkendegivet, at de ikke ved, hvordan kvaliteten har udviklet sig.

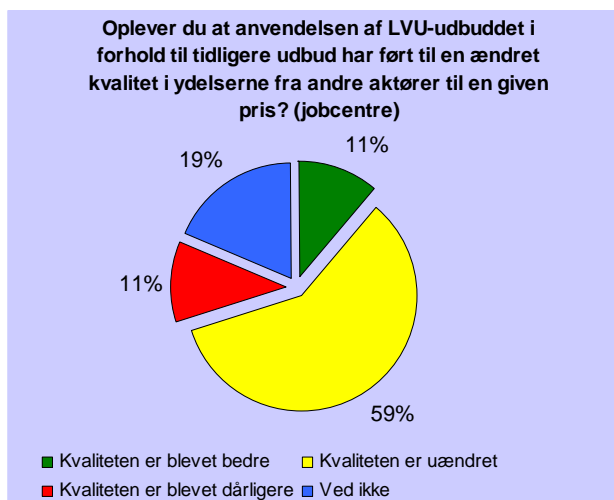


Et flertal af jobcentrene har således ikke umiddelbart kunnet konstatere ændringer i kvaliteten ved anvendelse af Serviceudbuddet. Hvor syv pct. vurderer, at kvaliteten er blevet bedre, oplever 16 pct. at den er blevet dårligere.

Det samme billede gør sig gældende under LVU-udbuddet, hvor 59 pct. af jobcentrene oplever at kvaliteten af anden aktørs ydelser er uændret. 11 pct. oplever at kvaliteten er blevet forbedret, mens en tilsvarende andel oplever at den er blevet forringet.

Til gengæld gives der i interviewundersøgelsen både blandt jobcentre og anden aktør systematisk udtryk for, at priserne for anden aktørs ydelser er faldet

markant under både Service- og LVU-udbuddet i forhold til tidligere udbudsrunder. Dette bekræftes også af såvel Arbejdsmarkedsstyrelsen som Jobrådgivernes Brancheforening.



Både jobcentre og anden aktør mener, at dette blandt andet skyldes, at man i forbindelse med rammeudbuddene har fået en markant større priskonkurrence mellem udbyderne end tidligere. En række større aktører har sænket priserne så kraftigt i visse dele af landet, at både jobcentre og anden aktør mener, at markedet oplever en 'priskrig' mellem udbyderne. De peger ligeledes på, at udbydernes priser varierer mere end tidligere, hvilket har givet et større udvalg at vælge i mellem.

Samtidig tilkendegiver nogle jobcentre i vore interview, at anden aktør med de laveste priser indebærer behov for et øget tilsyn - især hvad angår opfyldelsen af de lediges minimumsrettigheder og kravet om

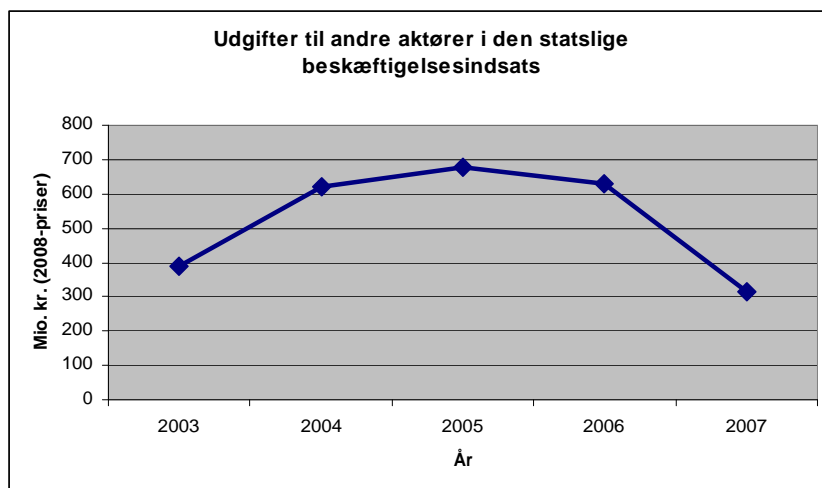
40 pct. aktivering.

På baggrund af undersøgelsen og de gennemførte interview er det Deloitte's vurdering, at jobcentrene gennem rammeudbuddene tilbydes anden aktørs ydelser til en lavere pris end tidligere uden at det – generelt set - har ændret kvaliteten i ydelserne. Således har jobcentrene reelt gennem rammeudbuddene fået bedre kvalitet til en given pris end tidligere.

3.5. Markedsudviklingen og –koncentration

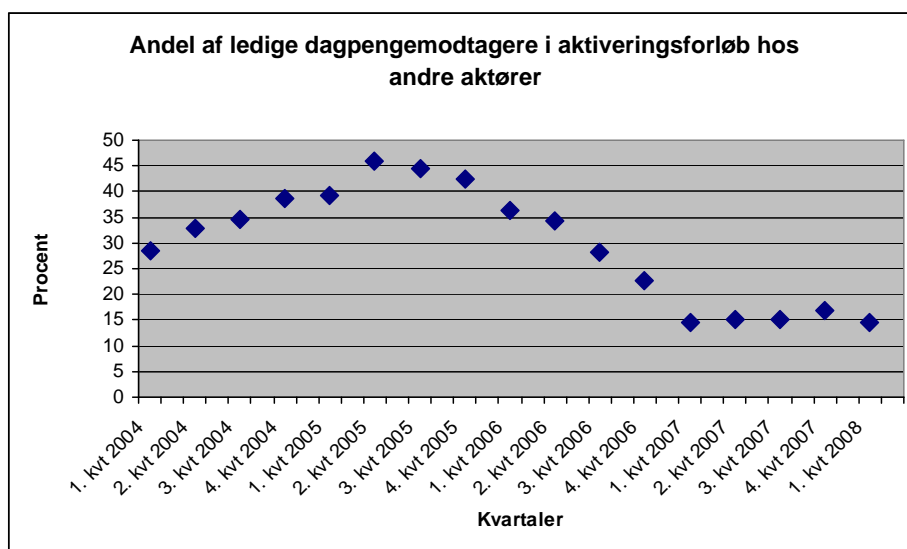
Markedet for inddragelsen af anden aktør har bevæget sig markant siden "Flere i arbejde" trådte i kraft i 2003. Fra reformens ikrafttræden voksede udgifterne til brugen af anden aktør kraftigt. Således

var der på finansloven for 2003 budgetteret med udgifter for ca. 235 mio. kr. (2008-priser), men de faktisk afholdte udgifter beløb sig til ca. 390 mio. kr. (2008-priser).¹³ Udgifterne steg yderligere i 2004 og 2005 for at nå et niveau på trent 675 mio. kr. (2008-priser). I 2006 faldt udgifterne lidt for derefter at blive halveret i 2007. Budgetteringen for 2008 viser et fortsat



fald i udgifterne til anden aktør. Denne udvikling skal naturligvis ses i lyset af konjunkturudviklingen og et historisk fald i ledigheden. Således er bruttoledigheden (ledige og aktiverede) målt i fuld-

tidspersoner mere end halveret i den pågældende periode.



Samtidig har der været store udsving i andelen af de ledige dagpengemodtagere, der er i forløb hos anden aktør. Fra "Flere i arbejde" trådte i kraft i 2003 steg andelen af dagpengemodtagere i forløb hos anden aktør kraftigt for at toppe med godt 45 pct. i 2. kvartal 2005. Herefter begyndte andelen af dagpengemodtagere hos anden aktør at re-

duceres – særligt efter implementeringen af regeringens handlingsplan for brugen af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen – så niveauet siden begyndelsen af 2007 har ligget omkring 15 pct.. Denne udvikling indikerer tydeligt, at handlingsplanen med sin indskærpelse af, at anden aktør skal bruges til intensive kontaktforløb

¹³ I opregningen af udgifterne til 2008-priser er benyttet det generelle pris- og lønindeks fra www.oav.dk.

og ikke skal anvendes til minimumskontaktforløb, har bevirket en mere behersket inddragelse af anden aktør.

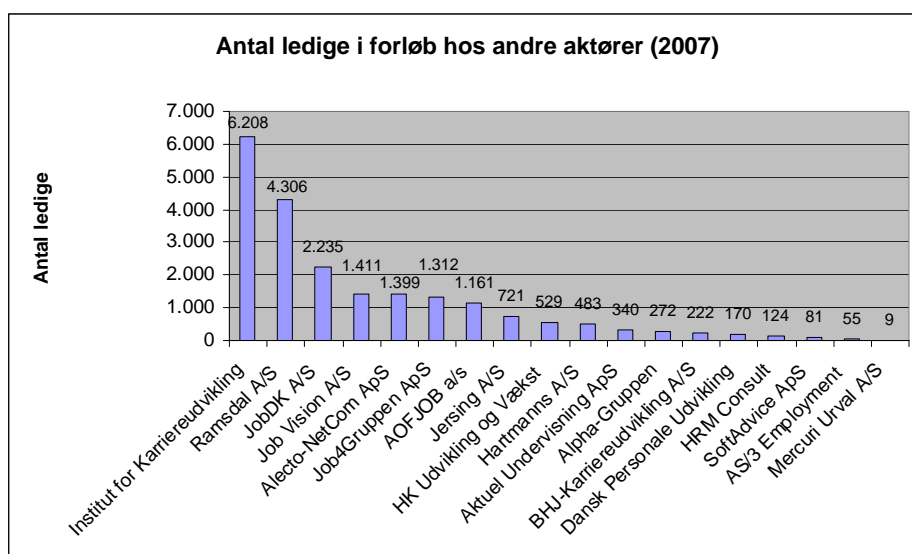
Det skal samtidig bemærkes, at volumen i indsatsen kan være påvirket af, at det med Strukturreformen blev besluttet, at der ikke længere skulle meldes et centralt måltal ud. I dag er det jobcentret, der fastlægger et måltal for anvendelsen af anden aktør i beskæftigelsesplanen.

Samlet set har ledighedsudviklingen og regeringens handlingsplan for inddragelse af anden aktør ført til en skærpet konkurrence i markedet, som har givet sig udslag i reducerede priser og færre aktører på markedet.¹⁴ Der synes i forlængelse heraf at være sket en vis koncentration i brugen af anden aktør. De tre største aktører tegnede sig således i 2007 for godt 60 pct. af alle ledige, der henvises til anden aktør. Og mens seks aktører gennemførte forløb for flere end 1.000 ledige, havde ni aktører forløb for færre end 500 ledige.¹⁵

Sammensætningen af anden aktør i markedet har også ændret sig siden implementeringen af "Flere i arbejde". Ved den første ud-

budsrunde i foråret 2003 blev godt halvdelen af alle rammeaftaler indgået med private konsulentfirmaer, 20 pct. med uddannelsesinstitutioner, 13 pct. med fagbevægelsen og a-kasserne, og de resterende godt 15 pct. med konsortier og andre institutioner. Siden har de private konsulentfirmaer udvidet deres andel af det samlede marked, så de i 2007 udgjorde knap 80 pct. af alle rammeaftaler. Dette er sket på be-

kostning af særligt uddannelsesinstitutioner og fagbevægelsen og a-kasserne, som i 2007 stod for hhv. 5 og 3 pct. af rammeaftalerne.¹⁶



¹⁴ Oplysninger fra Jobrådgivernes Brancheforening.

¹⁵ Kilde: Jobindsats.dk

¹⁶ Kilde: Thomas Bredgaard: "The creation and regulation of markets in employment services – Danish experiences" i Peter Lilley MP and Oliver Marc Hartwich: *Paying for Success – How to make contracting out work in employment services*, Policy Exchange, 2008.

3.6. Grupper af ledige visiteret til anden aktør under Serviceudbuddet

Med henblik på at få belyst sammensætningen af de ledige, der henvises til anden aktør under Serviceudbuddet, har Deloitte fået foretaget en særkørsel i DREAM-registret.

Denne særkørsel viser helt overordnet, at i alt 88 af de 91 jobcentre har henvist ledige til anden aktør under Serviceudbuddet. Af disse har 37 jobcentre alene henvist ledige i målgruppen ledige ledere og andre ledige over 55 år. Kun ét jobcenter har alene henvist ledige i målgruppen ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Mere end to tredjedele af de henviste ledige under Serviceudbuddet er i målgruppen ledige ledere og andre ledige over 55 år, mens målgruppen ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse altså udgør mindre end en tredjedel.

Idet de ledige over 55 år kan henvises til anden aktør allerede efter 4 måneders ledighed har ca. 25 pct. af denne målgruppe en dagpengeanciennitet på mindre end 26 uger. Samtidig har mere end halvdelen af de ledige i målgruppen dog en dagpengeanciennitet på mere end 52 uger ved udlægningstidspunktet, og mere end 30 pct. har været ledige i over 2 år. Til sammenligning henvises mere end 55 pct. af de ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse inden for de første 52 ugers ledighed på trods af, at de tidligst kan visiteres til anden aktør efter 6 måneders ledighed.

I målgruppen ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse er mere end hvert tredje medlem af HK's a-kasse, mens godt 10 pct. er medlem af BUPL's. Blandt de ledige over 55 år, som henvises til anden aktør er den største gruppe medlemmer af 3F's a-kasse. Disse udgør knap 22 pct. af den samlede målgruppe. Andre større grupper inden for denne målgruppe er medlemmer af HK's a-kasse (17 pct.) og medlemmer af Kristelig a-kasse (9 pct.).

Endelig viser analysen, at der ikke kan udledes nogen regional systematik ved de jobcentre, som anvender Serviceudbuddet i større omfang. Der er en stor varians i inddragelsen af anden aktør på tværs af jobcentre, og ifølge interview med både jobcentre og anden aktør, er det Deloitte's klare indtryk, at disse forskelle i lokal praksis i vid udstrækning skyldes jobcentrets lokale beskæftigelsesstrategi.

3.7. Delkonklusion

Af Deloitte's undersøgelse fremgår det, at jobcentrene oplever, at de med rammeudbuddene har fået øget og i høj grad tilstrækkelig information om anden aktør som grundlag for at kunne træffe valg

om indgåelse af delaftaler. Spørgeskemaundersøgelsen blandt jobcentrene viser, at den hyppigste baggrund for at henvise ledige til anden aktør under Serviceudbuddet er, at det giver øget fleksibilitet i forhold til ressourcestyringen. Desuden anvendes anden aktør, fordi de vurderes at kunne levere en specialiseret indsats over for konkrete målgrupper inden for Serviceudbuddets rammer. Herudover prioriterer jobcentrene generelt anden aktør med både rammeaftaler under LVU- og Serviceudbuddene, når de indgår delaftaler.

Det er Deloitte's vurdering, at jobcentrene typisk har baseret det konkrete valg af anden aktør på det umiddelbare kendskab gennem tilbudsmateriale, interviewsamtaler, tidligere erfaringer og anden aktørs renommé. Ud over egen erfaring stilles der data til rådighed fra Arbejdsmarkedsstyrelsen i Jobindsats.dk. Oplysninger om anden aktørs bonusandele har dog ikke i samme grad været tilgængelige før juni 2008. Fra juni 2008 er bonusandele for anden aktør således også offentlige og dermed styrkes jobcentrenes viden om effekten af anden aktørs indsats. Offentliggørelsen af bonusandele ventes, at få indflydelse på anden aktørs fremtidige indsats såvel som jobcentrenes fremtidige valg af anden aktør.

Det er Deloitte's vurdering, at en samlet og systematisk landsdækkende oversigt over anden aktørs hidtidige resultater og bonusandele - i forhold til forskellige målgrupper - i høj grad vil imødekomme jobcentrenes behov for et mere objektive informationsmateriale, der kan lægges til grund for indgåelsen af fremtidige delaftaler.

Både jobcentre og anden aktør giver systematisk udtryk for, at priserne for anden aktørs ydelser er faldet markant i forhold til tidligere udbud. Undersøgelsen viser samtidigt, at jobcentrene generelt ikke har oplevet væsentlige ændringer i kvaliteten af anden aktørs ydelser. Deloitte konkluderer derfor, at jobcentrene har fået den samme kvalitet for færre penge.

Andelen af ledige dagpengemodtagere, der henvises til anden aktør, er reduceret betragteligt og udgør i dag ca. 15 pct. Samtidig er udgifterne til anden aktør i den statslige beskæftigelsesindsats faldet kraftigt siden 2005. Dette skal naturligvis ses i lyset af regeringens handlingsplan, det generelle fald i ledigheden samt implementeringen af strukturreformen. Resultatet har blandt andet været færre aktører og en koncentration i markedet.

Det er Deloitte's vurdering, at rammeudbuddene - i samspil med en række øvrige faktorer, herunder især regeringens handlingsplan - har bidraget til en skærpelse af konkurrencen mellem anden aktør og dermed lagt et ekstra pres på prisen.

4. Samspelet mellem anden aktør og jobcentre

Denne del af evalueringen fokuserer på samspelet mellem jobcentre og anden aktør, og sekundært på drifts- og beskæftigelsesregionernes og Arbejdsmarkedsstyrelsens rolle. Analysen vurderer samspelet med anden aktør og præsenterer en række konkrete udfordringer som parterne peger på, hvor der er et potentiale for afbureaukratisering og andre forbedringer.

4.1. Introduktion: delaftaler, opfølgning og tilsyn.

Rammeaftalerne indebærer, at anden aktør under Service- og LVU-udbuddet skal varetage hele beskæftigelsesindsatsen for de henvisede ledige i 52 uger – det vil sige såvel kontaktførelse som aktivering.¹⁷ Før starten af førelse udarbejdes en delaftale mellem anden aktør og jobcentret. I delaftalen fastsættes blandt andet et maksimum antal deltagere samt øvrige betingelser i henhold til rammeaftalen. Anden aktør er forpligtet til at levere den ønskede ydelse.

Henvisningsbeslutningen tager udgangspunkt i den lediges forudsætninger og i anden aktørs tilbud. Udover aktiviteter, der er snævert relateret til at understøtte den lediges jobsøgning via kontaktførelsen, skal aktiveringsredskabet bruges målrettet til at sikre at den ledige hurtigst muligt kommer i job.

Anden aktør skal sikre:

- aktiv jobsøgning
- målrettet aktivering
- rådighed

Det er jobcentret, der fører løbende tilsyn med og følger op på anden aktørs indsats for at sikre, at aktørerne lever op til:

- de lovgivningsmæssige krav
- de øvrige krav der fremgår af kravspecifikationen
- i øvrigt opnår tilfredsstillende resultater i beskæftigelsesindsatsen

¹⁷ Anden aktør kan tilbyde enkeltstående førelse eller sammenhængende førelse med afklaring, uddannelse, virksomhedspraktik, løntilskud og formidling. Se "Udbud af beskæftigelsesindsatsen fra 2007 – kontakt og førelse", Serviceudbuddet, samt "Udbud af beskæftigelsesindsatsen fra 2007 – kontakt og førelse – for ledige med lange videregående uddannelse."

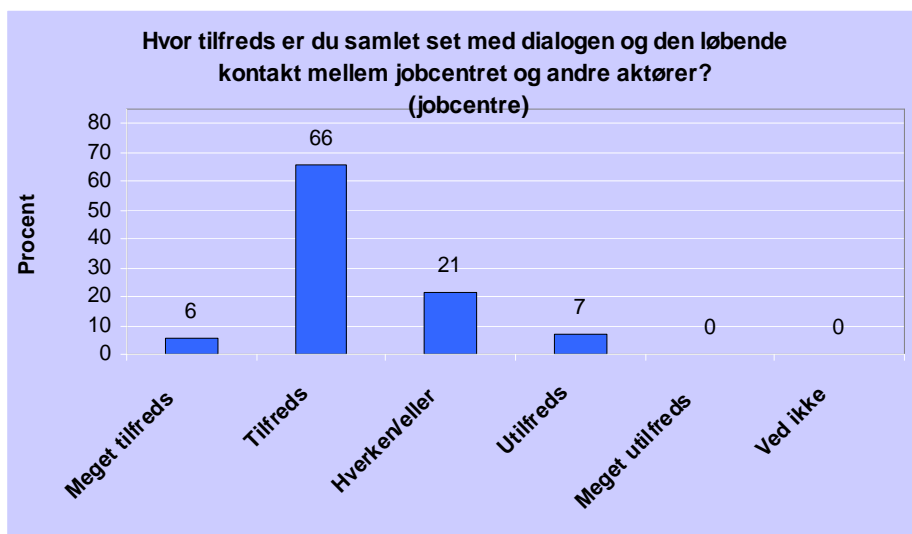
Jobcentret afholder regelmæssige møder med aktørerne med henblik på at drøfte indsats og resultater og samarbejdet generelt.

4.2. Samarbejdet mellem anden aktør og jobcentrene

Deloitte's interviewundersøgelse viser, at jobcentrene afholder regelmæssige møder med aktørerne med henblik på at drøfte indsats og resultater og samarbejdet generelt. Udover de faste møder, afholdes en række uformelle drøftelser og dialogmøder, hvor akti-

ringsgrader, rettidighed, kontraktlige forpligtelser og det daglige arbejde drøftes. De fleste jobcentre peger på disse møder som en god lejlighed til at sikre gensidig erfaringsudveksling og forventningsafstemning.

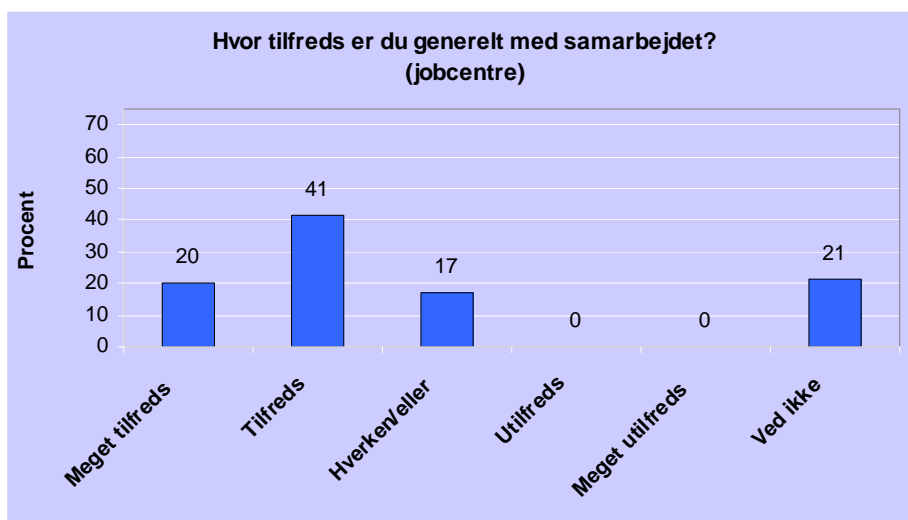
Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at et stort flertal af jobcentrene (72 pct.) samlet set er fredse eller meget tilfredse med dialogen og den



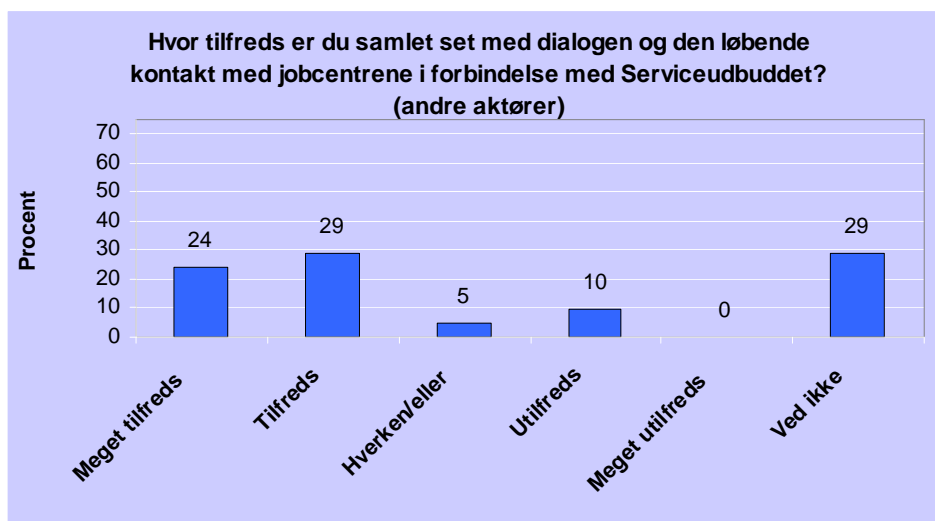
bende kontakt mellem jobcentret og anden aktør.

Når det gælder tilfredsheden med samarbejdet generelt set svarer

20 pct. af jobcentrene, at de er meget tilfredse med samarbejdet med anden aktør, mens 41 pct. er tilfredse med samarbejdet. Ingen jobcentre er utilfredse eller meget utilfredse med samarbejdet generelt set. 21 pct. af respondenterne føler sig ikke i stand til at besvare spørgsmålet.¹⁸



¹⁸ Respondenterne af spørgeskemaet er udvalgt af ledelsen på det enkelte jobcenter.



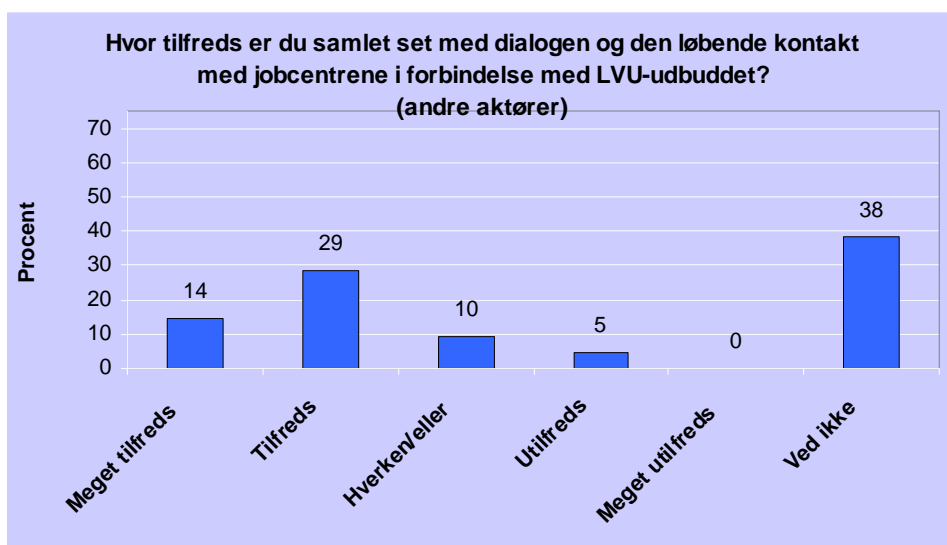
Blandt anden aktør er et flertal (53 pct.) tilfredse eller meget tilfredse med dialogen og den løbende kontakt i forbindelse med Serviceudbuddet og et relativt flertal (43 pct.) tilfredse eller meget tilfredse med dialogen og den løbende kontakt i forbindelse med LVU-udbuddet. Der tegner sig således et generelt billede af en åben og positiv dialog parterne imellem,

hvilket også er blevet bekræftet i de gennemførte interview.

I forbindelse med interviewundersøgelsen har flere jobcentre dog givet udtryk for, at samarbejdet vanskeliggøres af behovet for tæt opfølgning og tilsyn med anden aktør. Det var især i starten af bru-

gen af rammeaftalen, hvor driften, tilsynets procedurer og nye arbejdsgange skulle afklares, lyder vurderingen blandt jobcentrene. Transaktionsomkostninger ved opfølgning og tilsynsførelse opleves dog stadig som en ganske mærkbar ekstra byrde for nogle jobcentre, især hvis anden aktør ikke leverer en tilfredsstillende indsats.

Det skyldes, at der i disse tilfælde er behov for en tættere opfølgning end det



obligatoriske tilsyn.

Nogle jobcentre tilkendegiver, at det kan mindske incitamentet for jobcentret til at inddrage anden aktør¹⁹ og/eller give et incitament til etableringen af tættere og mere permanente relationer med ud-

¹⁹ Ud over den løbende dialog – mellem sagsbehandlerne på jobcentret og hos anden aktør - fører jobcentrene også en række tilsynsbesøg (anmeldte såvel som uanmeldte) og i visse tilfælde er det nødvendigt at indkalde til ekstraordinære møder. Flere jobcentre bemærker, at de ofte skal rykke anden aktør for blanketter og dokumentation - på trods af, at der på forhånd er aftalt en deadline for afleveringen.

valgte aktører. For at nedbringe transaktionsomkostninger mest muligt, vil jobcentret således især henvise ledige til netop de aktører, som jobcentret lokalt oplever, er bedst i stand til at overholde retningslinier og procedurer.

Et centralt succeskriterium for anden aktørs samarbejde med jobcentre bliver således aktørens evne til at opkvalificere, træne og fastholde erfarne og kompetente medarbejdere (især sagsbehandlere). Det er primært denne faktor, der – ifølge et stort flertal af jobcentre - adskiller de bedste aktører fra resten.

I forbindelse med interviewundersøgelsen og den afholdte ide-workshop har både jobcentre og anden aktør ligeledes givet udtryk for, at dialogen og samarbejdet vanskeliggøres af en informationsformidling i det statslige beskæftigelsessystem, som ikke altid fungerer tilfredsstillende.

Særligt gives der udtryk for vanskeligheder ved at indhente den relevante opdaterede viden og at få kommunikeret afgørelser og fortolkninger i tvivlsspørgsmål. I den forbindelse bemærker flere jobcentre, at Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside indeholder spørgsmål og svar vedrørende de landsdækkende udbud, men at det ikke kommunikerer systematisk og klart, hvornår der er stillet nye spørgsmål og givet nye svar.

Endvidere anfører flere respondenter, at det ikke systematisk og entydigt fremgår, hvilke svar der er gældende, og hvilke der er historiske. Det giver ifølge såvel jobcentre som anden aktør anledning til unødvendige frustrationer og transaktionsomkostninger.

De ovennævnte udfordringer i samarbejdet søges for nogle jobcentres vedkommende delvist løst ved hjælp af en mere proaktiv samarbejdsstrategi, hvor jobcentret påtager et medansvar for opbygningen af anden aktørs kompetencer gennem blandt andet gensidig opkvalificering, videns- og erfaringsudveksling samt sikringen af en kritisk masse af ledige henvist til anden aktør. Målet er – ifølge jobcentre - på længere sigt, at sikre en høj kvalitet i anden aktørs ydelser, og derved vurderes strategien i sidste ende at give et mere tilfredsstillende resultat for begge parter, jvf. boks 4.1.

Boks 4.1. Samarbejdsstrategi i praksis

Flere jobcentre har udviklet en mere vidtgående samarbejdsstrategi med anden aktør. Jobcenter Aalborg har for eksempel valgt at oprette en egentlig branchegruppe. Gruppen har for eksempel udelukkende med LVU'erne at gøre; det vil sige forestår kontaktsamtaler med disse og visiterer dem til aktørerne. Der er i dag omkring fire sagsbehandlere tilknyttet denne funktion, som via LVU-udbuddet henviser ca. 6-7 pct. af ledighedsbestanden.

Jobcenter Aalborg oplever samtidig en synergieffekt, ved at aktørerne har indgået aftaler på både Service- og LVU-udbuddet. Anden aktør får dermed en bredere og dybere erfaring samt en mere systematisk tilgang til hele aktør-arbejdet. Et velfungerende samarbejde med anden aktør forudsætter den nødvendige volumen og ressourcerne hos anden aktør til at opbygge en fast og rutineret medarbejderstab samt gode interne arbejdsgange og opfølgingsprocedurer, lyder vurderingen. Tilsynet med aktørerne foretages primært af en stabsmedarbejder, der i samarbejde med sagsbehandlerne gennemfører tilsynsbesøg. Hertil kommer, at der løbende føres tilsyn med aktiveringsgrader, rettidighed, og kontraktlige forhold. Tilsynsforpligtelsen opleves ikke som en barriere i forhold til at inddrage anden aktør i indsatsen.

Kilde: Jobcenter Aalborg.

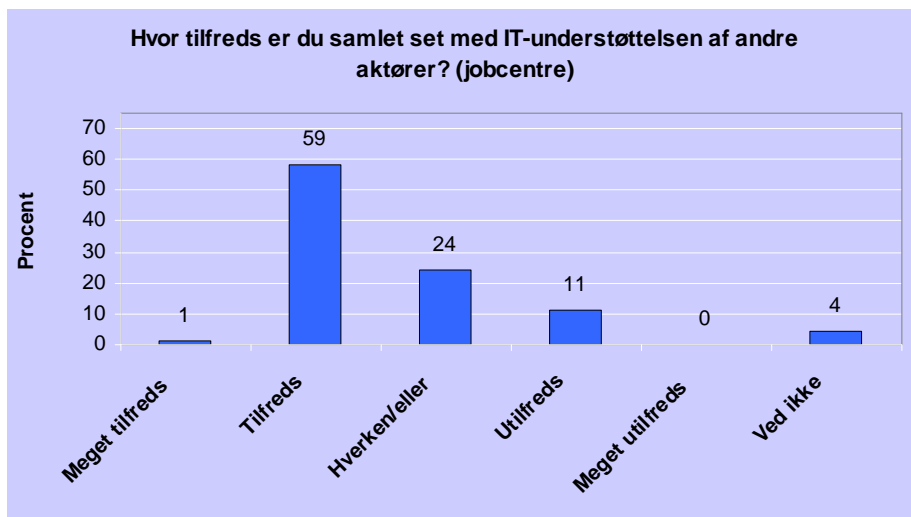
4.3. It-understøttelsen og den daglige drift

I dette afsnit belyses en række konkrete forhold af den daglige drift, især hvordan IT-understøttelsen samt ledelsesrapporterne og afregningen af anden aktør fungerer. Jobcentrenes og anden aktørs registreringer og udvekslinger af informationer i forbindelse med aktørernes varetagelse af beskæftigelsesindsatsen sker i den browserbaserede it-funktionalitet – Arbejdsmarkedsportalen²⁰ – som stilles til rådighed af Arbejdsmarkedsstyrelsen. It-understøttelse af samarbejdet med anden aktør består af fire moduler i Arbejdsmarkedsportalen:

- Aftaleregistrering med registrering af målgrupper, priser, bonus, m.v.
- Henvisning, hvor jobcenteret kan henvise ledige til anden aktør, som man har aftaler med. Henvisningen giver aktøren adgang til at registrere i arbejdsmarkedsportalen, herunder i visitationsværktøjet (DRV) om de henviste.

²⁰ Arbejdsmarkedsportalen understøtter sagsbehandling og styring af beskæftigelsesindsatsen. Portalen er et fælles redskab for de professionelle aktører - på tværs af stat, kommuner, a-kasser og anden aktør. Arbejdsmarkedsportalens moduler videreudvikles løbende, og aktørerne er forpligtet til at holde sig orienteret om nye tiltag, og til at anvende disse.

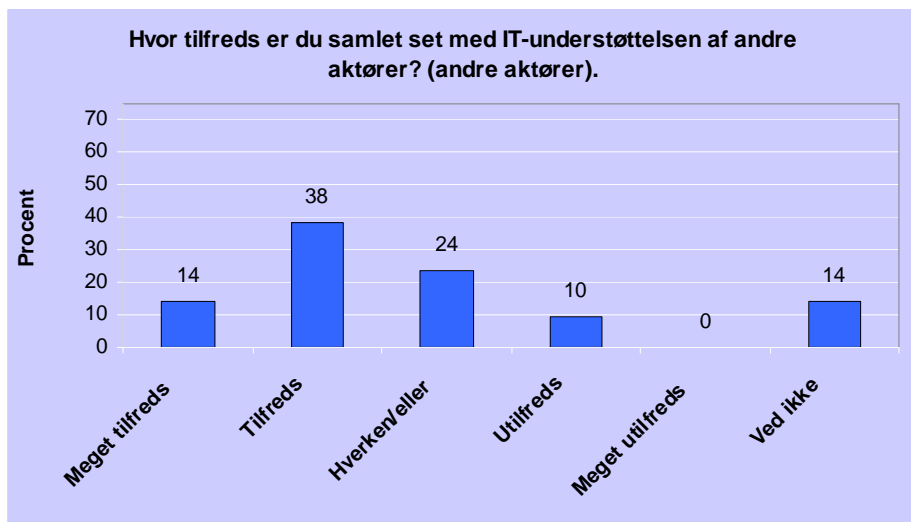
- Afvikling, hvor aktøren skal registrere jobplaner med den ledige samt oplyse jobcenteret om kontakten med den ledige
- Økonomi- og statistikrapporter, som opgør dels bestandsopgørelser hos anden aktør, dels fakturagrundlag for drift og bonus.



Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der er samlet set er relativ stor tilfredshed med it-understøttelsen af anden aktør. Blandt jobcentrene er 60 pct. således tilfredse eller meget tilfredse med den nuværende it-understøttelse.

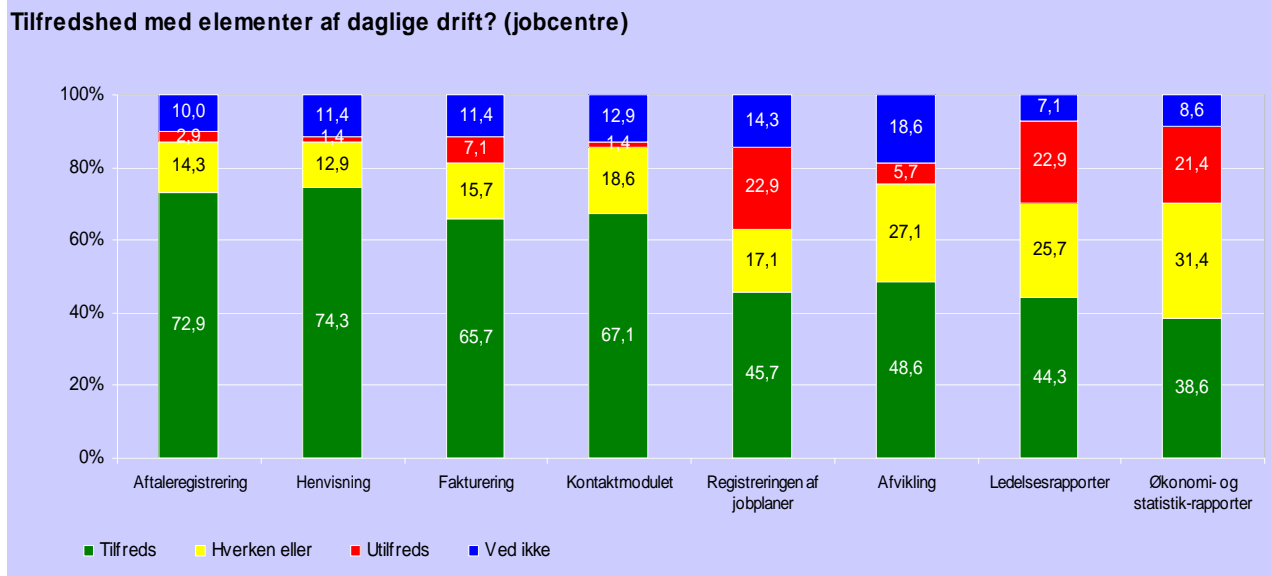
Hvad angår anden aktørs tilfredshed med it-understøttelsen gør det samme overordnede billede sig gældende, om end på et

lidt lavere niveau, idet i alt 52 pct. af aktørerne erklærer sig enten tilfredse eller meget tilfredse med it-understøttelsen.



Når det gælder den daglige drift, har Deloitte i undersøgelsen spurgt direkte ind til en række konkrete forhold, som AMS ønsker belyst i evalueringen. Som det fremgår af figuren nedenfor, er størstedelen af jobcentrene tilfredse (over 60 pct.) med henholdsvis aftaleregistrering, henvisning, fakturering og kontaktmodulet.

Tilfredsheden er væsentligt lavere i forhold til registreringen af jobplaner, ledelsesrapporter samt økonomi- og statistikrapporterne. For så vidt angår de tre sidstnævnte elementer svarer knap en fjerdedel af jobcentrene, at de er utilfredse.



Jobcentrene peger i forbindelse med interviewundersøgelsen på en række konkrete forhold, der kunne forbedres:

- stort set alle jobcentre ønsker mere aktuelle målinger på anden aktørs indsats. Det gælder især aktuelle rapporter på bonusandele og resultater, som kan give mulighed for hurtigere opfølgning og indgriben, hvis det er nødvendigt. Flere jobcentre vil gerne kunne følge rettidighed og aktiveringsgrad løbende på den enkelte aktør.
- flere jobcentre tilkendegiver, at man konsekvent bør give anden aktør adgang til samme oplysninger, f.eks. i arbejdsmarkedsportalen, som jobcentrene har i dag for at reducere dobbeltarbejde. Det gælder blandt andet registreringen af jobplaner og notifikationer, som anden aktør kunne udføre på lige fod med jobcentrene. Flere anden aktør påpeger ligeledes, at anden aktør ikke har adgang til at trække lister på intensiv aktivering, eller på ferie- og sygemelding, og skal håndsortere og slå hver borger op for at kontrollere.
- der er blandt flere jobcentre ligeledes et ønske om at skabe bedre såkaldte overblikbilleder i Jobindsats - på tværs af henviste, bestand, afgang og økonomi.
- når det gælder ledelsesrapporterne, udtrykker enkelte jobcentre en vis usikkerhed i forhold til validiteten af data.

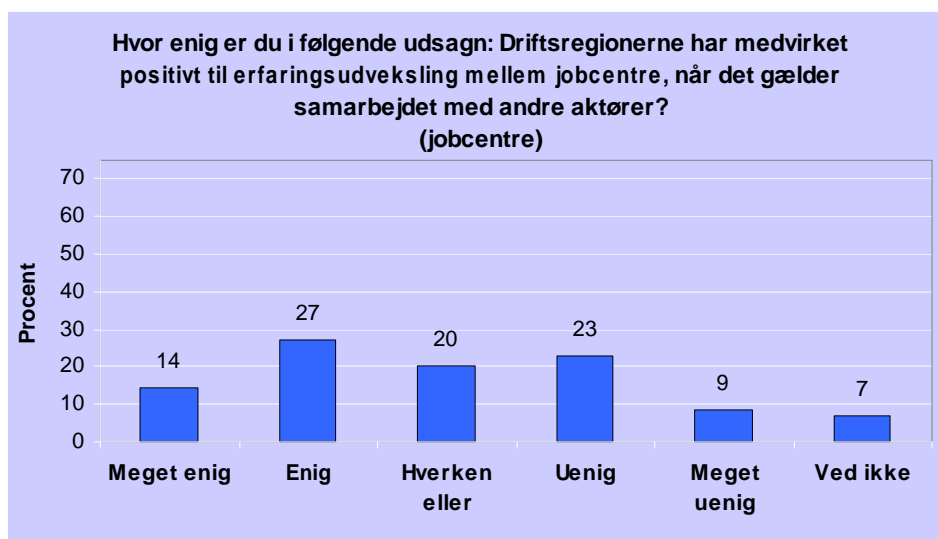
- enkelte jobcentre peger på, at der ikke er direkte kommunikation mellem anden aktør og a-kasserne og at jobcentrets mellemkomst er u hensigtsmæssig.
- flere anden aktør tilkendegiver, at de mangler viden om uge-ledighed (især fritagelse på grund af 20 timers arbejde).
- flere jobcentre peger på u hensigtsmæssigheder ved registrering af blandt andet jobplaner og løntilskudsjob, der dog forventes at forsvinde med AMANDA og indkøringen af et nyt jobplan-modul i oktober 2008.

Samlet set viser spørgeskemaundersøgelsen, at der både blandt jobcentre og anden aktør er stor tilfredshed med it-understøttelsen af anden aktør. Det er Deloitte's vurdering, at it-understøttelsen er blevet væsentligt forbedret de senere år og at det har lettet administrationen betydeligt for alle involverede parter.

4.4. Drifts- og beskæftigelsesregionernes rolle

Det er jobcentrene, der har den direkte kontakt og samarbejdet med anden aktør og derfor også har opgaven med at dokumentere anden aktørs indsats og følge op over for aktørerne. Dette gælder primært på delaftaleniveau, men har en aktør væsentlige resultatproblemer, kan der sammenlignes med aktørens resultater i andre jobcentre.

Driftsregionerne yder administrativ støtte til jobcentrenes brug af anden aktør, herunder opfølgning og tilsyn. Driftsregionerne varetager således blandt andet tilsynet med anden aktørs uddannelseskøb. Driftsregionerne støtter op om jobcentre, der er interesseret i at samarbejde om anden aktør og tilsyn, ligesom de bidrager til erfaringsudveksling mellem jobcentre i regionen.



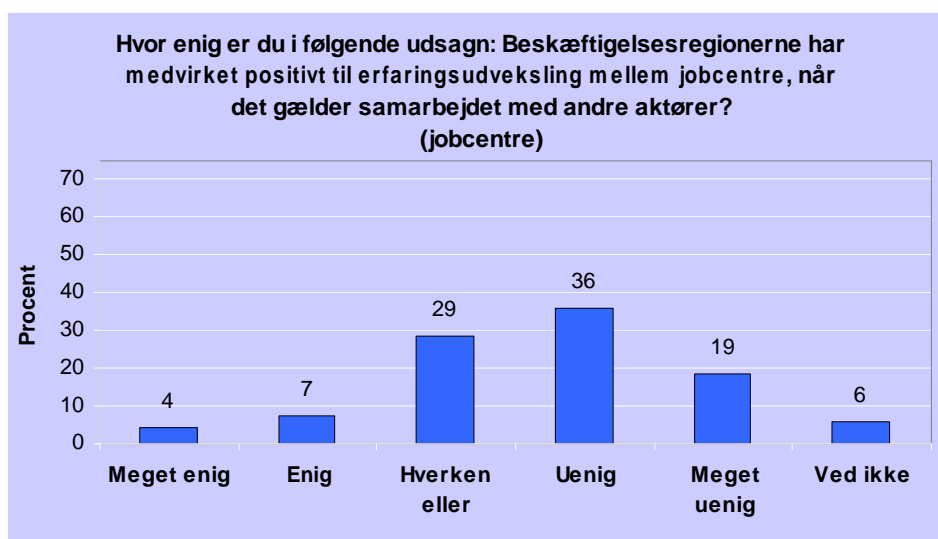
I det daglige samarbejde, spiller driftsregionen den største rolle, idet der i regi af denne blandt andet afholdes netværksmøder, hvor medarbejdere, som dagligt arbejder med anden aktør i jobcentrene, udveksler erfaringer.

Alligevel er næsten en tredjedel af jobcentrene (32 pct.) uenige eller meget uenige i at driftsregionerne har medvirket

positivt til erfaringsudveksling mellem jobcentrene. I forbindelse med interviewene, tilkendegiver flere jobcentre, et klart ønske om, at Driftsregionen i højere grad bistår med vejledning, erfaringsudveksling og informationsindsatsen over for anden aktør, når det gælder indførelsen af nye regler og procedurer.

Beskæftigelsesregionerne har et overordnet ansvar for at overvåge og dokumentere beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesregionerne fører tilsyn med, at jobcentrene henviser til de statslige rammeaftaler. Beskæftigelsesregionerne inddrager i øvrigt anden aktørs resul-

tater og effekter i forbindelse med overvågning af den statslige og kommunale beskæftigelsesindsats i det omfang, det er relevant. I det daglige arbejde spiller Beskæftigelsesregionerne, ifølge jobcentrene en yderst beskeden rolle. Jobcentrene påpeger i interviewundersøgelsen, at beskæftigelsesregionerne i et vist omfang understøtter jobcentret med analyser og fra tid



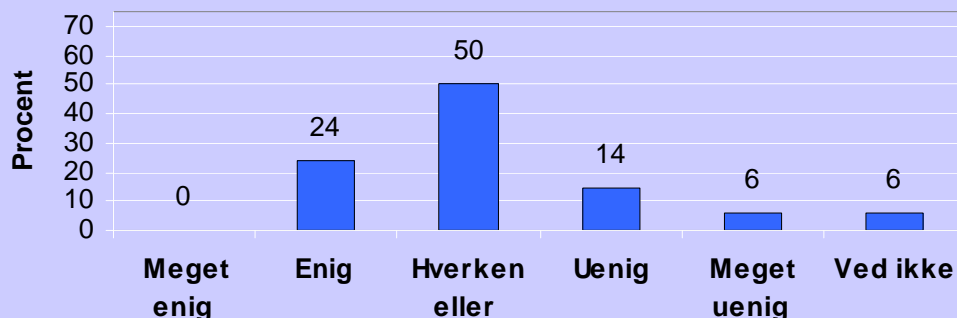
til anden med juridisk bistand, men det varierer fra region til region.

Det er Deloitte's vurdering, at Beskæftigelses- og Driftsregionerne kun spiller en beskeden rolle i jobcentrenes daglige samarbejde med anden aktør. Som følge deraf foregår på regionalt niveau en meget begrænset opsamling og udveksling af viden og erfaringer mellem jobcentrene.

4.5. Håndtering af tilsynsforpligtelsen og organisering af samarbejdet med anden aktør

Tilsynet med brugen af anden aktør skal sikre, at der er kvalitet og effektivitet i den beskæftigelsesindsats, som aktørerne leverer i forhold til de personer, der er henvist fra jobcentret. Tilsynet skal også sikre, at aktørerne leverer de ydelser, der er aftalt i kontrakterne og overholder love, regler og administrative retningslinjer. På den måde er tilsynet med til at sikre, at de midler, der er sat af til området, resulterer i, at de ledige kommer hurtigt i job.

Hvor enig er du i følgende udsagn: Den nye tilsynsmanual 2008 har lettet inddragelsen af andre aktører i indsatsen? (jobcentre)



Det er anden aktørs ansvar at levere den kvalitet og det hold i indsatsen, som anden aktør har forpligtiget sig til via tilbuddet. Jobcentret skal løbende følge op på, om det faktisk sker. Som led i tilsynet skal jobcentret derfor gennemføre en række tilsynsaktiviteter, og følge op på de enkelte aktørers bonusandele, op-

fyldelse af minimumsrettigheder, aktiveringsgrader og redskabsfordeling i aktiveringsindsatsen, jvf. tabel 4.1.²¹ Tilsynet består dels af dokumentation for indsatsen, dels af opfølgning over for aktøren på baggrund af de indhentede data. Jobcentret skal reagere med konsekvens, hvis der blandt andet konstateres utilfredsstillende resultater.

Tabel 4.1. Obligatoriske tilsynsaktiviteter²²

Opfølgning på:	Aktivitet	Hyppighed
<ul style="list-style-type: none"> • Minimumsrettigheder • Aktiveringsgrad • Bonusandele 	Jobcentret henter data i Jobindsats.dk og følger op over for aktørerne	Månedsvi Kvartalsvi Kvartalsvi
<ul style="list-style-type: none"> • Anden aktørs afgørelser og sagsbehandling 	Jobcentret følger op på klager	Løbende
<ul style="list-style-type: none"> • Deltagertilfredshed 	Jobcentret sender et spørgeskema til de ledige. Jobcentret følger op på resultaterne.	Årligt
<ul style="list-style-type: none"> • Jobplaner • Løntilskudsansættelser 	Jobcentret undersøger et antal CPR-nr.	Årligt

²¹ Data for de nævnte opfølgingsvariable for de enkelte aktører bliver lagt på Jobindsats.dk..

²² På baggrund af 'Manual – tilsyn med anden aktør', Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2008.

Nogle jobcentre har valgt at forestå tilsynsopgaven på egen hånd og samle den hos enkelte medarbejdere. Andre jobcentre har valgt at indgå i et administrativt samarbejde – f.eks. i et såkaldt jobcenternetværk – for at dele erfaringer og fordele tilsynsopgaven mellem sig.

Boks 4.2 . Jobcenternetværk – effektivt samarbejde på tværs²³

Arbejdsdeling og fælles arbejds gange for jobcentrenes samarbejde.

For at beskæftigelsesindsatsen for ledige med lange videregående uddannelser (LVU-udbuddet) skal forløbe så enkelt som muligt, har 13 jobcentre omkring København indgået en aftale om et samarbejde om LVU-indsatsen og i fællesskab fastlagt en række fælles administrative retningslinjer. Det gælder blandt andet visitering, rapportering i Arbejdsmarkedsportalen, håndteringen af jobplaner og tilsynet med anden aktør. Tilsynsopgaven er opdelt mellem jobcentrene, således at hvert jobcenter har ansvar for tilsynet med en eller flere anden aktør.

Der afholdes stormøder hver 3. måned mellem repræsentanter fra de 13 jobcentre i samarbejdet og repræsentanter fra de 4 anden aktør. Opgaven med hensyn til dagsorden, indkaldelse til mødet m.v. går på skift mellem jobcentrene. Jobcentrene skal endvidere én gang årligt udarbejde en tilsynsrapport for de 4 aktører, som omfatter:

- 1) Årsplan – hvor jobcentret planlægger tilsynet med anden aktør for det kommende år.
- 2) Effekter og resultater (jobcentrene bestemmer selv, hvordan der følges op).
- 3) Klager fra ledige til jobcentret over afgørelser truffet af anden aktør. Jobcentret påser, at der henvises til gældende regler, at der er en begrundelse og en klagevejledning.
- 4) Deltagerevaluering én gang årligt.
- 5) Stikprøvekontrol af jobplaner og ansættelse med løntilskud.

Med den nye tilsynsmanual for 2008 er antallet af klagesager fordelt på henholdsvis typer samt på jobcentrene og anden aktør ikke længere en del af tilsynet. Tilsynsbesøgene og årets tilsyn udføres i jobcenternetværket for alle 13 jobcentre af flg.:

- Jobcenter Frederiksberg fører tilsyn med Alecto og Ramsdal
- Jobcenter Ballerup fører tilsyn med IKU og
- Jobcenter Vallensbæk-Ishøj fører tilsyn med Job Vision.

Tilsynet skal sikre, at:

- aktørerne leverer de ydelser, som er aftalt i ramme- og delaftale
- aktørerne i deres beskæftigelsesindsats overholder gældende

²³ Samarbejdet består af følgende jobcentre: Albertslund, Ballerup, Brøndby, Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Tårnby-Drøbak og Vallensbæk-Ishøj.

regler og retningslinier

- aktørerne præsterer gode effekter og resultater.

Tilsynsbesøg skal som minimum gennemføres én gang pr. delaftale, og kan være et anmeldt eller et uanmeldt besøg. Ved tilsynsbesøget kontrolleres det, at anden aktør leverer den ydelse, som der er indgået enighed om. Efter besøget udarbejdes der en besøgsrapport, som sendes til anden aktør, lokale og regionale relevante samarbejdspartnere, og jobcentret aftaler samtidig, hvordan opfølgningen skal foregå.

Som led i opfølgningen på anden aktørs resultater og effekter skal jobcentret følge op på de enkelte aktørers bonusandele, opfyldelse af minimumsrettigheder, korrekt godkendelse af blanketter (herunder løntilskudsjob), aktiveringsgrader og redskabsfordeling i aktiveringsindsatsen. Endvidere vil jobcenteret på møderne følge op på eventuelle klager fra ledige samt deltagerevalueringer.

Kilde: 'Arbejdsgange for jobcentrenes samarbejde med Anden Aktør', Jobcenter Gentofte.

Som nævnt tidligere, tilkendegiver en række jobcentre, at data for de ovennævnte opfølgingsvariable for de enkelte aktører bliver lagt ud på Jobindsats.dk med store forsinkelser, hvilket samlet set gør tilsyns- og opfølgningsopgaven vanskeligere.

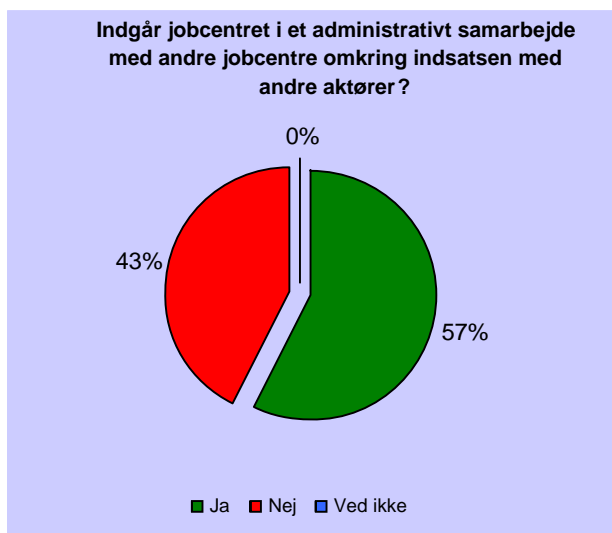
Set fra anden aktørs perspektiv, er der i praksis store forskelle mellem jobcentrenes konkrete tilsynsførelse. Jobcentrene har ofte meget forskellige sags- og arbejdsgange, der kan vanskeliggøre en effektiv indsats hos anden aktør. Flere aktører efterlyser derfor en klarere udmøntning af reglerne, der kan fremme administrativ konsistens og en mere ensartet praksis landet over.

Der er ofte større eller mindre udfordringer i samarbejdet mellem anden aktør og jobcentre, når det gælder resultatopfyldelsen, herunder især kravene til rettidighed og aktivering. Men det er ifølge jobcentrene sjældent, at samarbejdsvanskeligheder af denne art fører til kontraktlig afbrydelse af samarbejdet mellem parterne.

Ingen af de jobcentre eller anden aktør, som Deloitte har været i kontakt med, har anvendt denne sanktion. Udskiftning af anden aktør har store administrative omkostninger, og det kan gå ud over de ledige, der skal flyttes, tilkendegiver flere jobcentre ifølge både interviewundersøgelse og ideworkshoppen.

Til gengæld peger en række jobcentre på, at det kan være nødvendigt at anvende andre sanktioner. I de tilfælde, hvor anden aktør ikke lever op til de aftalte forpligtelser, vil aktøren ofte få et specifikt tidsrum til at rette op på forholdet. I dette tidsrum kan jobcenteret standse henvisningen af ledige til den pågældende aktør. Ved en tilfredsstillende håndtering af problemerne vil samarbejdet fortsætte – dog med et ekstraordinært tilsyn med den pågældende aktør.

Det er de færreste jobcentre, der indgår i et egentligt administrativt fællesskab (som f.eks. jobcenternetværk), men der eksisterer betydeligt samarbejde på tværs af jobcentrene.



Spørgeskemaundersøgelsen viser således, at et flertal på 57 pct. af jobcentrene indgår i et administrativt samarbejde med andre jobcentre. Dette samarbejde kan på et kontinuum variere fra enkeltstående møder på kvartalsbasis, afholdelsen af fælles seminarer og erfaringsudvekslingsmøder til egentlig opgavedeling, herunder fælles delaftaler og aftaler om tilsyn. Der er således stor variation i graden af samarbejde mellem jobcentre. Det er Deloitte's vurdering, at størstedelen af samarbejdet er af ad-hoc præget karakter - med en relativ løst koblet organisering. Ifølge både jobcentre og anden aktør som deltager i disse, fungerer det tilfredsstillende, idet man herigennem har fået bedre mulighed for at forenkle sagsgange og skabt bedre kommunikationslinier til blandt andet erfaringsudveksling jobcentrene imellem, jvf. boks 4.3.

Boks 4.3. Jobcenternetværk – administrativt fællesskab

Samarbejde om anden aktør – administrativt fællesskab i Nordsjælland.

Jobcentrene i Allerød, Egedal, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Helsingør, Hillerød og Hørsholm har valgt at indgå et tæt samarbejde omkring anden aktør. Samarbejdet omfatter:

- Indgåelse af fælles delaftaler
- Den løbende tilsynsopgave
- Den årlige tilsynsrapport
- Møder med anden aktør
- Retningslinjer for indsatsen
- Netværk for medarbejderne

Indgåelse af delaftaler

Jobcentrene valgte i forbindelse med Service- og LVU-udbuddet at indgå fælles delaftaler. Baggrunden var en erkendelse af, at det enkelte jobcenter ikke kunne sikre et eksistensgrundlag for aktørerne. Jobcentrene ønskede samtidig at sikre en valgmulighed for de ledige, hvorfor en aftale om fælles delaftaler er en fordel for både jobcentre og aktører.

Der blev således indgået delaftale med fem aktører med LVU-rammeaftaler og fire i forhold til Serviceudbuddet. Der blev ved udvælgelsen af aktører lagt vægt på, at de havde rammeaftaler på begge udbud. Fem jobcentre blev samtidig udpeget som ansvarlige for hver sin aktør. Det betyder, at jobcentret er ansvarligt for alle spørgsmål omkring delaftaler og opfølgning samt spørgsmål af mere generel karakter. Det henvisende jobcenter er ansvarligt for alle henvendelser omkring den enkelte ledige.

Tilsynsopgave og tilsynsrapport

De fem jobcentre, som er ansvarlige for delaftalen, er også ansvarlige for den løbende opfølgning samt for udarbejdelse af den årlige tilsynsrapport. Det skal bemærkes, at denne opfølgning sker på ”delaftaleni-veau”, dvs. en opfølgning, som viser resultatet af indsatsen for alle ledige henvist under delaftalen.

Den lokale opfølgning på rettidighed, aktiveringsgrad, redskabssammensætning mv. udarbejder det enkelte jobcenter.

Møder med anden aktør

Fire gange årligt afholder jobcentrene i fællesskab møde med alle aktørerne. Hovedpunkterne er dialog om indsats og resultater, men også emner som ny lovgivning, nye tiltag, samarbejdet mv. behandles.

Retningslinjer

Jobcentrene har i fællesskab udarbejdet retningslinjer for aktørernes varetagelse af opgaven, eksempelvis i forhold til blanketgange, tidsfrister mv. Målet er at give såvel medarbejdere i jobcentrene som anden aktør et fælles grundlag for varetagelsen af indsatsen.

Netværk for medarbejderne

Der er etableret et netværk for medarbejdere i jobcentrene, som arbejder med anden aktør. Baggrunden var et stærkt behov for kompetenceudvikling, da mange jobcentre ved opstarten ikke havde medarbejdere som havde kendskab til samarbejde med anden aktør. Endvidere er ønsket en

ensartet sagsbehandling og sagsgang i jobcentrene. I netværket ligger vægten primært på det praktiske arbejde i forbindelse med samarbejdet med anden aktør som eksempelvis:

- Henvisningsprocedurer
- Registrering af jobplaner
- Retningslinjer
- Fakturabehandling

Kilde: "Beskrivelse af Jobcenternetværk Nordsjælland", Jobcenter Allerød.

4.6. Delkonklusion

Deloitte's undersøgelse viser, at dialogen og den løbende kontakt mellem jobcentre og anden aktør fungerer tilfredsstillende. Det er ligeledes en udbredt opfattelse, at centrale elementer af den daglige drift fungerer tilfredsstillende. En række nye arbejdsgange har lettet administrationen betydeligt for alle parter. Der er samlet set en relativt stor tilfredshed med it-understøttelsen af anden aktør – både blandt jobcentre og anden aktør – selv om der stadig er mulighed for forbedringer, når det gælder registreringen af jobplaner, ledelsesrapporter samt økonomi- og statistikrapporterne.

Især mindre og mellemstore jobcentre oplever, at det - i forhold til antallet af ledige henvist til anden aktør - ofte er meget ressourcekrævende at føre tilsyn og følge konkret op på aktørernes indsats. Hertil kommer, at opkvalificering af aktørernes medarbejdere i inddragelsen af nye regler og arbejdsgange kan være nødvendigt for at få samarbejdet til at fungere.

Jobcentrenes mulighed for at føre et mere aktuelt og relevant tilsyn med anden aktørs indsats kunne forbedres betydeligt, hvis anden aktørs resultater og bonusandele opdateres hyppigere på Jobindsats.dk – uden en væsentlig forsinkelse.

Det er Deloitte's vurdering, at samarbejdet mellem jobcentre og anden aktør generelt set fungerer tilfredsstillende og kunne forbedres yderligere ved tilrettelæggelsen af en mere systematisk og målrettet kommunikationsindsats.

Det fremgår således ikke systematisk og entydigt, hvilke af de spørgsmål og svar vedrørende de landsdækkende udbud, som kan hentes på nettet, der er gældende, eller hvornår der er stillet nye spørgsmål og givet nye svar.

En mere målrettet kommunikationsindsats vil ikke alene forbedre tilsynet, men også styrke grundlaget for dialogen mellem jobcentret og anden aktør.

Analysen viser samtidig, at Beskæftigelses- og Driftsregionerne spiller en beskeden rolle i det daglige samarbejde mellem jobcentre og anden aktør. Det er Deloitte's vurdering, at en større opsamling og udveksling af viden og erfaringer mellem jobcentrene på regionalt niveau – især hos Driftsregionerne - kan danne grundlaget for et bedre samarbejde og dermed en mere effektiv indsats.

Blandt anden aktør opleves jobcentrenes forskellige udmøntning af rammerne for den administrative praksis samt tilsyns- og opfølgningsopgaven som en udfordring. Jobcentrenes forskellige sags- og arbejdsgange kan vanskeliggøre en effektiv indsats hos anden aktør. Flere aktører efterlyser derfor en mere ensartet administrativ praksis.

Det er Deloitte's vurdering, at en række sags- og arbejdsgange mellem jobcentre og anden aktør kan forenkles, blandt andet ved at udbrede kendskabet til de eksisterende former for administrativt samarbejde på tværs af jobcentrene.

5. Incitamentsstrukturen og anden aktørs indsats over for de ledige

Denne del af evalueringen fokuserer på indholdet i den konkrete indsats, som anden aktør tilrettelægger for de ledige. Kapitlet indeholder en generel analyse af anden aktørs aktiviteter over for de ledige. Desuden indeholder kapitlet en analyse af de incitament, der anvendes i styringen af anden aktør.

5.1. Metoder og redskaber – redskabssammensætningen i praksis

Når anden aktør iværksætter aktivering, kan de anvende de tre redskaber i lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven):

- Vejledning og opkvalificering (herunder også kortere vejlednings- og afklaringsforløb)
- Virksomhedspraktik
- Ansættelse med løntilskud.

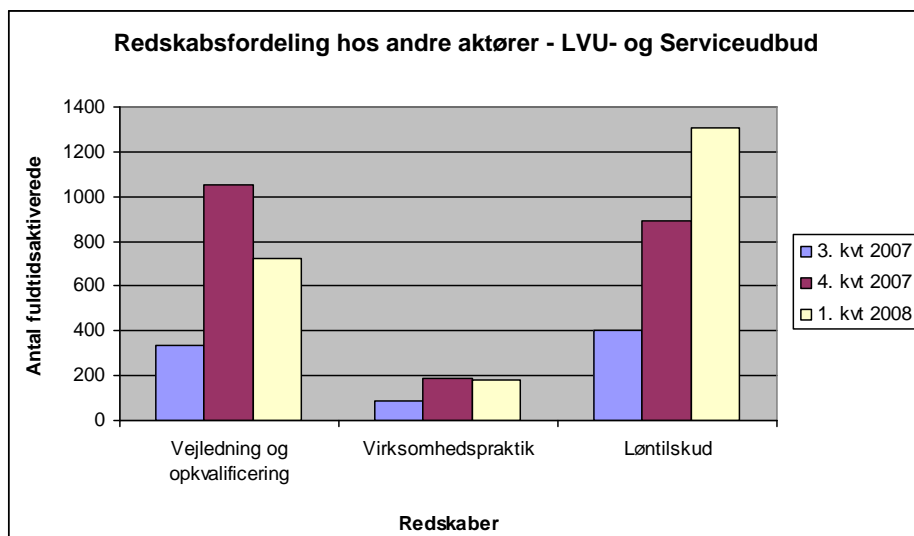
Erfaringsmæssigt giver de virksomhedsrettede aktiveringsredskaber som virksomhedspraktik og løntilskud – særligt løntilskud i private virksomheder – størst umiddelbar effekt i form af beskæftigelse.

Inden for rammerne af disse redskaber er anden aktør formelt givet vide rammer for innovation og for anvendelse af de metoder, som aktørerne finder bedst.

Som det fremgår af figuren nedenfor, er der på landsplan for både Service- og LVU-udbuddet sket en væsentlig stigning i anvendelsen af ansættelse med løntilskud fra 3. kvartal 2007 til 1. kvartal 2008, så løntilskud i dag udgør væsentligt mere end halvdelen af alle forløb. Denne udvikling er i tråd med Arbejdsmarkedsstyrelsens overordnede strategi om at øge arbejdsudbuddet. Det er særligt de private løntilskud, der har oplevet en stigning.

Anvendelse af de øvrige redskaber - vejledning og opkvalificering samt virksomhedspraktik – er også steget siden 3. kvartal 2007, men lå i 1. kvartal 2008 under niveauet for 4. kvartal 2007.

I de gennemførte interview gives der bredt udtryk for, at den ud-



bredte anvendelse af løn-
tilskud hænger sammen med,
at det er den mest omkost-
ningseffektive måde at
imødekomme kravet om 40
pct. aktivering på (den
samme logik gælder også
for interne vejledningsfor-
løb). Endvidere viser un-
dersøgelser som nævnt, at
løntilskud – og særligt pri-
vate løntilskud – er det
mest effektive redskab i
beskæftigelsesindsatsen.
Endelig har der gennemgå-
ende i centrale beskæftigel-

sespolitiske udmeldinger været fokus på en øget anvendelse af virksomhedsrettede redskaber i beskæftigelsesindsatsen.

Under LVU-udbuddet er der tendens til, at anden aktør anvender vejledning og opkvalificering samt virksomhedspraktik i større omfang end under Serviceudbuddet. Under Serviceudbuddet udgør løntilskud derimod omtrent to tredjedele af alle forløb. Der er dog under begge udbud betydelig variation i redskabsfordelingen mellem de forskellige andre aktører. Dette kan ses som en konsekvens af metodefriheden.

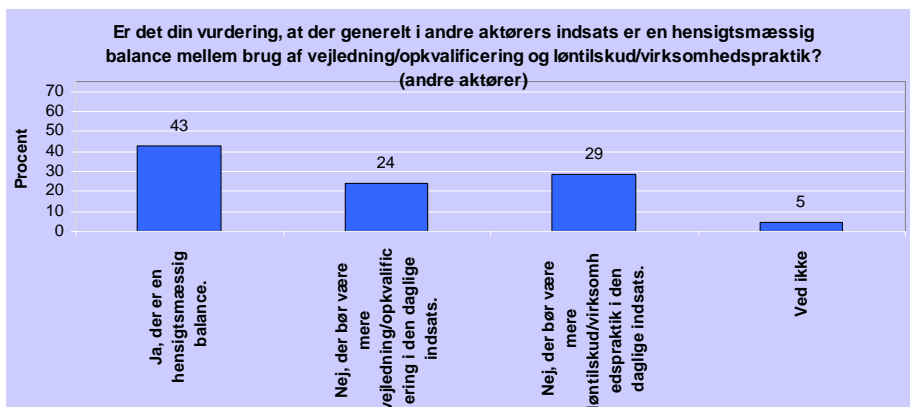
Med den nuværende betalingsmodel påpeger flere interviewperso-
ner blandt såvel jobcentre som anden aktør, at der er et ganske
stærkt økonomisk incitament for anden aktør til at prioritere disse
redskaber frem for ekstern uddannelse.

Set snævert ud fra anden aktørs økonomiske hensyn bliver priorite-
ringen i anden aktørs aktiveringsstrategi derfor - ifølge både job-
centre og anden aktør – typisk at det først forsøges, at få den ledige
i ordinær beskæftigelse (og for ledige ledere fyldt 55 år ligeledes i
ordinær uddannelse), idet dette resulterer i fuld bonus. Kan dette
ikke umiddelbart lade sig gøre, forsøges det typisk at få den ledige
ansat i en løntilskudsstilling i en privat virksomhed, da dette er
omkostningsfrit (bortset fra administrationsudgifter i forbindelse
med oprettelsen af løntilskudsstillingen) og giver halv bonus. Al-
ternativt kan den ledige aktiveres i vejlednings-og opkvalifice-
ringsforløb hos aktøren selv, da denne aktivering typisk er billig.
Offentlige løntilskudsstillinger er ligeledes en omkostningsfri form
for aktivering, men idet der ikke udbetales bonus herfor, vil denne
form for aktivering som oftest kun blive søgt i mangel af private
løntilskudsstillinger. Det er typisk først, hvis alle disse ovenstående
aktiveringsmuligheder viser sig upraktiserbare, at anden aktør un-

der normale omstændigheder vil sende den ledige i eksterne opkvalificeringsforløb, idet disse ofte er en bekostelig form for aktive- ring, der ikke giver nogen bonus i hvert fald ikke på kort sigt.

For så vidt angår vurderingen af redskabsfordelingen, finder en be- tydeligt andel af anden aktør i den gennemførte undersøgelse (43 pct.), at den nuværende redskabsfordeling med en høj anvendelse af privat løntilskud er hensigtsmæssig. Hertil kommer at yderligere 29 pct. mener, at løntilskud bør anvendes i endnu højere grad på

bekostning af vejledning og opkvalificeringstilbud. Blot 24 pct. mener, at der bør anvendes færre løntilskud og mere vejledning og kvalificering. I forhold til anden aktørs vurdering af balancen i redskabssammensætningen er det mærkelsesværdigt, at der er en klar tendens til, at det særligt er aktører, der



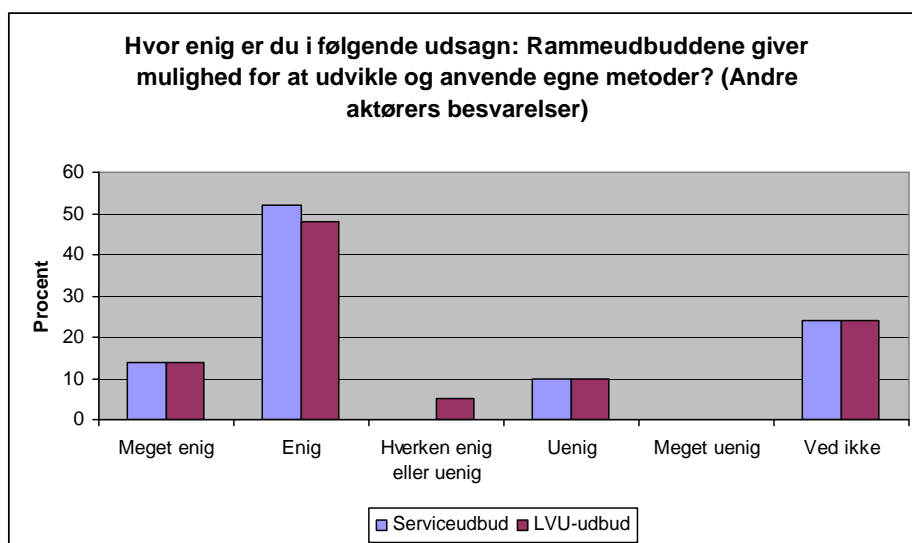
vender relativt lidt løntilskud/virksomhedspraktik i indsatsen, som vurderer, at dette redskab bør anvendes i større udstrækning.

Det er særligt i forhold til Serviceudbuddets målgrupper, at nogle aktører vurderer, at redskabssammensætningen er for ensidig, idet de tilkendegiver, at mange ledige inden for Serviceudbuddets målgrupper kunne have brug for vejlednings- og opkvalificeringsforløb. Behovet herfor vurderes særligt at ville være stigende i en situation, hvor konjunkturerne er mindre gunstige end de seneste år, og arbejdsløsheden igen begynder at stige.

5.2. Hvordan opfattes metodefriheden af anden aktør og hvad kan vi lære af god praksis?

I udbudsmaterialet for både Service- og LVU-udbuddet opfordres anden aktør til at udvikle nye metoder med henblik på at anvende netop de metoder, der er mest effektive over for den enkelte ledige.

Det fremgår af Deloitte's undersøgelse, at anden aktør i høj grad oplever, at der er mulighed for at udvikle og anvende egne metoder – under både Serviceudbuddet og LVU-udbuddet.



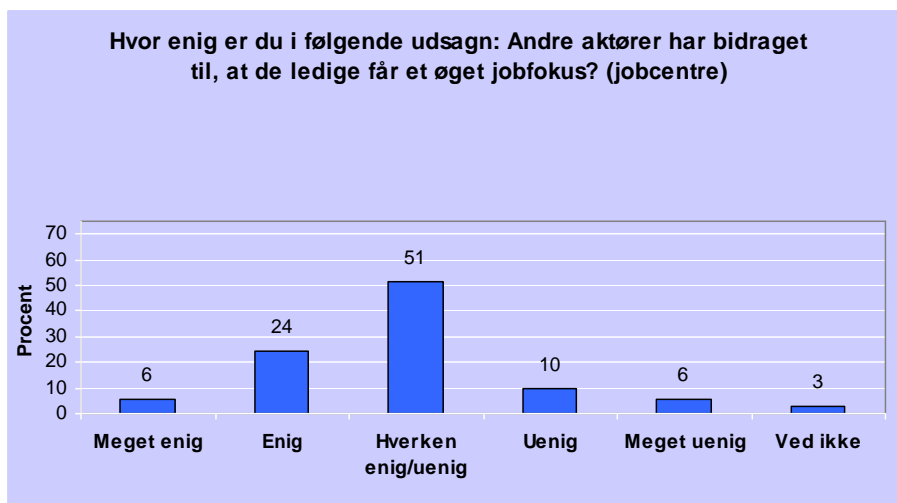
Således er et stort flertal enten meget enige eller enige i at både Serviceudbuddet (66 pct.) og LVU-udbuddet (62 pct.) giver mulighed for at udvikle og anvende egne metoder.

Hovedparten af de andre aktører tilkendegiver, at metodefriheden især anvendes til at tilrettelægge en mere individuel tilgang til den ledige, idet det forventes at skabe de bedste resultater.

Blandt anden aktør er et stort flertal (71 pct.) enten meget enige eller enige i, at det har været muligt at tilpasse forløbene til de lediges individuelle behov under de to rammeudbud.

Ifølge de interviewede jobcentre vælger anden aktør med de bedste resultater ofte at indgå i mere intensive og hyppige kontaktforløb med de ledige. Det gør en forskel og har en større effekt, hvis de ledige modtager en tidlig, intensiv og individuel indsats, lyder vurderingen. Forløbene indeholder typisk en række forskellige aktiviteter, som for eksempel:

- en detaljeret afdækning af den lediges kompetencer,
- hyppige individuelle samtaler med tæt opfølgning over for den ledige (pr. telefon, sms og/eller personlig kontakt),
- individuel planlægning og direkte rådgivning (coaching) omkring den individuelle jobsøgningsindsats samt
- et virksomhedsrettet fokus, der gør anden aktør i stand til at finde private løntilskudsjob.



De bedste andre aktører vurderes af jobcentrene at kunne yde en mere personlig og engageret rådgivningsindsats over for de ledige, end det ofte er muligt at tilbyde de ledige i jobcentret.

Ifølge den gennemførte spørgeskemaundersøgelse oplever 30 pct. af jobcentrene, at indsatsen hos anden aktør har bidraget til, at de ledige får et

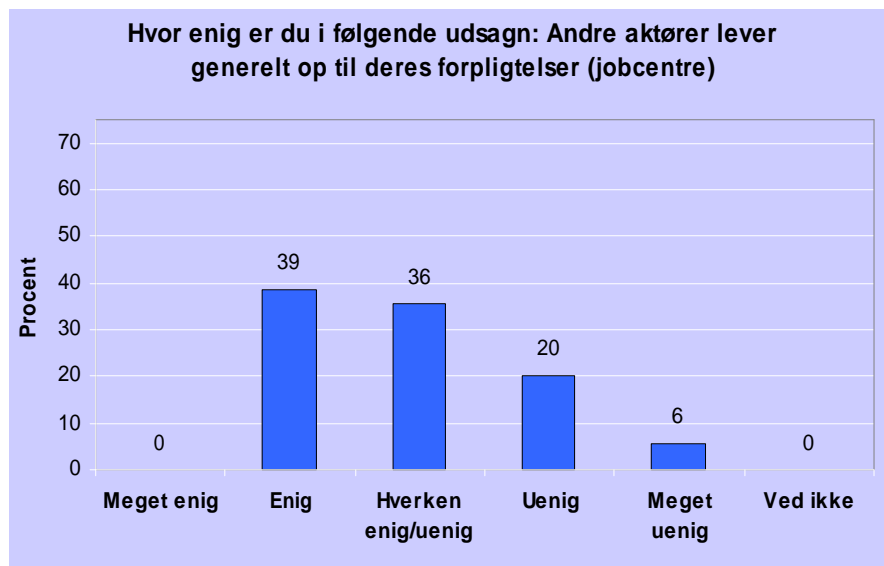
øget jobfokus. Halvdelen af jobcentrene (51 pct.) er ikke sikre på, at der er sket en ændring, mens 16 pct. vurderer, at jobfokus er mindsket.

Samtidig vurderer jobcentrene bredt i de gennemførte interview, at metodefriheden endnu ikke har givet sig udslag i innovative løsninger i indsatsen hos anden aktør – hverken i forhold til metoderne eller til redskabsanvendelsen.

Jobcentrene vurderer, at mange andre aktører benytter samme opskrift, som ofte er i tråd med den, de selv benytter. Dette kan – ifølge jobcentrene - blandt andet henføres til udbuddenes økonomiske og administrative begrænsninger på valget af redskaber i beskæftigelsesindsatsen samt den incitamentsstruktur, der er indbygget i udbuddene og betalingsmodellen. Det kan samtidig være en indikation af, at de medarbejderressourcer, som aktørerne er i besiddelse af, skal have bedre kompetencer til at udvikle nye, innovative løsninger.

Det er Deloitte's vurdering, at metodefriheden ikke i tilstrækkeligt omfang har givet sig udslag i innovative løsninger i indsatsen hos anden aktør. Selv om anden aktør tilbyder en mere tæt og hyppig kontakt til de ledige, er det Deloitte's vurdering at innovation som selvstændigt element kunne vægtes højere i fremtidige udbud.

5.3. Lever anden aktør op til deres forpligtelser?



Den gennemførte undersøgelse viser, at 39 pct. af jobcentrene vurderer, at anden aktør generelt er gode til at leve op til deres forpligtelser. 26 pct. er derimod uenige eller meget uenige i at anden aktør lever op til sine forpligtelser, mens 36 pct. er hverken enige eller uenige.

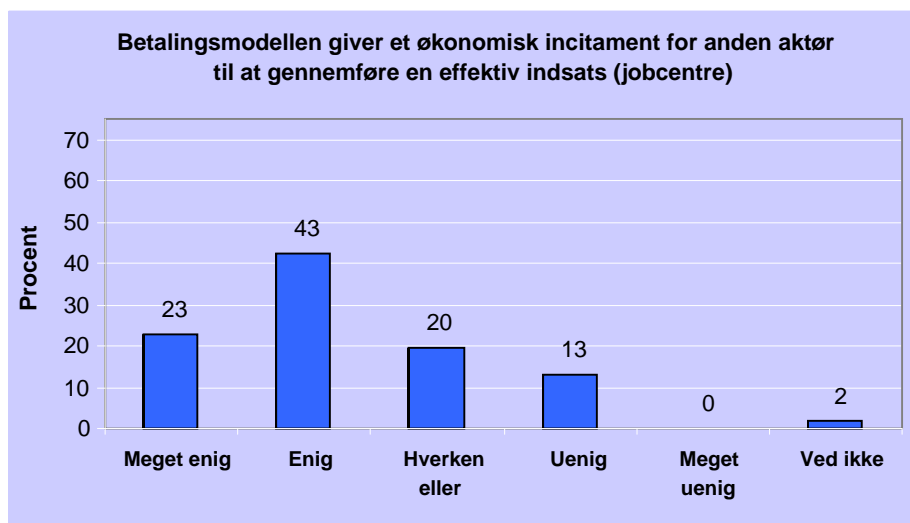
Jobcentrene tilkendegiver i undersøgelsen, at det ofte er et sammensat billede, hvor nogle aktører i visse perioder er gode til at leve op til deres forpligtelser, mens andre er mindre gode og at billedet kan ændre sig løbende.

Det er ifølge hovedparten af jobcentrene især kravet om 40 pct. aktivering, som skaber udfordringer for anden aktør. Kravet om 40 pct. aktivering behandles mere udførligt i afsnit 5.5. Selv om der på en lang række fronter er sket en forbedring af anden aktørs evne til at leve op til minimumskravene, er der ifølge et flertal af jobcentre fortsat udfordringer for nogle aktører.

Som nævnt i afsnit 4.5. har jobcentrene ikke stor interesse i at bryde det kontraktlige samarbejde, når anden aktør ikke lever op til kravene. Det vurderes at være en for drastisk sanktion. Desuden er der ifølge flere jobcentre betydelige administrative udgifter forbundet med at udskifte en aktør midt i et forløb eller en delaftale, ligesom det kan gå ud over de ledige, der skal flyttes til en anden aktør. I stedet vil anden aktør typisk få en chance til at rette op på situationen – ofte i forbindelse med, at henvisning af ledige til den pågældende aktør stilles i bero i en periode. Jobcentrene tager typisk en række alvorlige samtaler med de enkelte aktører og sætter samtidig ind med en særlig overvågnings- og opfølgingsindsats, indtil den pågældende anden aktør er tilbage på sporet.

Det er Deloitte's vurdering, at anden aktør generelt set lever op til deres forpligtelser, men at det er et sammensat billede og nogle aktører har betydelige vanskeligheder med at leve op til kravene – ikke mindst når det gælder kravet om 40 pct. aktivering.

5.4. Betalingsmodellens sammensætning



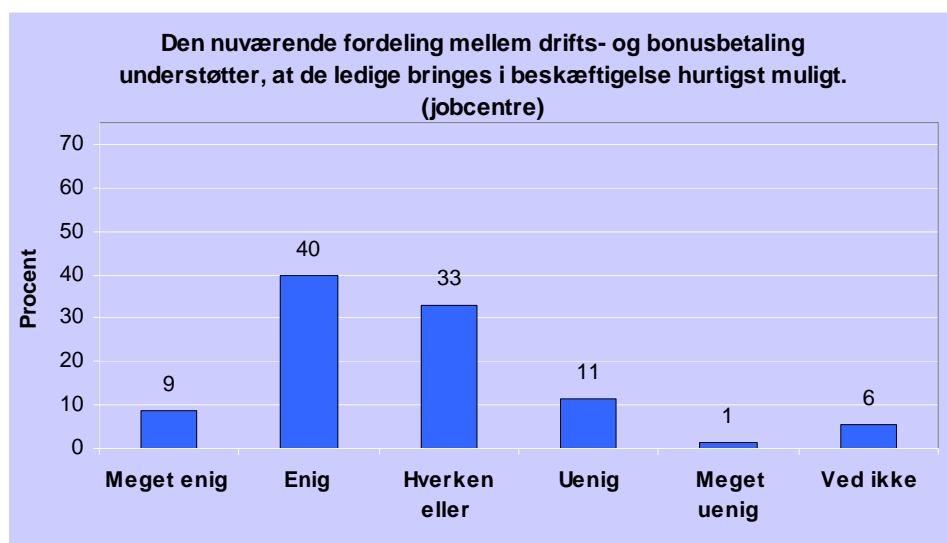
Regeringens handlingsplan for brugen af anden aktør indebærer en ny betalingsmodel, som i LVU- og Serviceudbuddet er udmøntet med et driftstilskud til den anden aktør på 25 pct. af prisen og en bonusandel på 75 pct. Bonusbetalingen udløses, hvis den ledige opnår ordinær beskæftigelse eller uddannelse eller en voksenlærlingeplads i mindst 13 ud af 26 uger. Desuden udløser privat løntilskud halv bonus.

Ifølge et markant flertal af jobcentre – ca. to tredjedele –

giver betalingsmodellen et økonomisk incitament for anden aktør til at gennemføre en effektiv indsats. Kun 13 pct. af jobcentrene erklærer sig uenige heri.

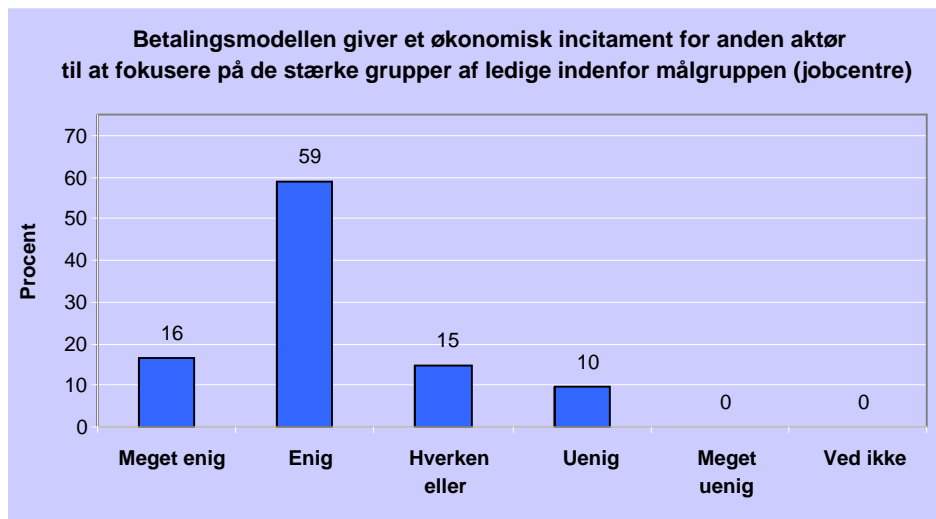
Ligeledes peger 49 pct. af jobcentrene på, at den nuværende fordeling mellem drifts- og bonusbetaling understøtter, at de ledige

bringes i beskæftigelse hurtigst muligt. I interviewene gives der bredt udtryk for, at driftsbetalingen i dag er så beskedent, at det skaber likviditetsmæssige udfordringer og derfor er tvingende nødvendigt for anden aktør at sikre beskæftigelse til hovedparten af de ledige, de får udlagt. Uden den deraf følgende bonus har anden aktør ikke mulighed for at overleve i markedet. I det store hele giver både jobcentre og anden aktør udtryk for, at der er et passende forhold mellem



drifts- og bonusbetaling, da det sikrer, at aktørerne har et incitament til at få de ledige i beskæftigelse i stedet for at beholde dem og blot leve af en høj driftsbetaling – som det ifølge flere jobcentre var tilfældet under de gamle udbud. Imidlertid bemærker flere interviewpersoner, at betalingsmodellen særligt giver hensigtsmæssige incitament under de nuværende gunstige konjunkturer. De peger på, at incitamentsstrukturen har visse indbyggede uhensigtsmæssigheder, som må forventes at vokse, i det øjeblik konjunkturerne

terne for alvor vender. Således giver betalingsmodellen – ifølge et stort flertal af jobcentrene – et økonomisk incitament for anden aktør til at fokusere på de stærke grupper af ledige inden for målgruppen (jobcentre)

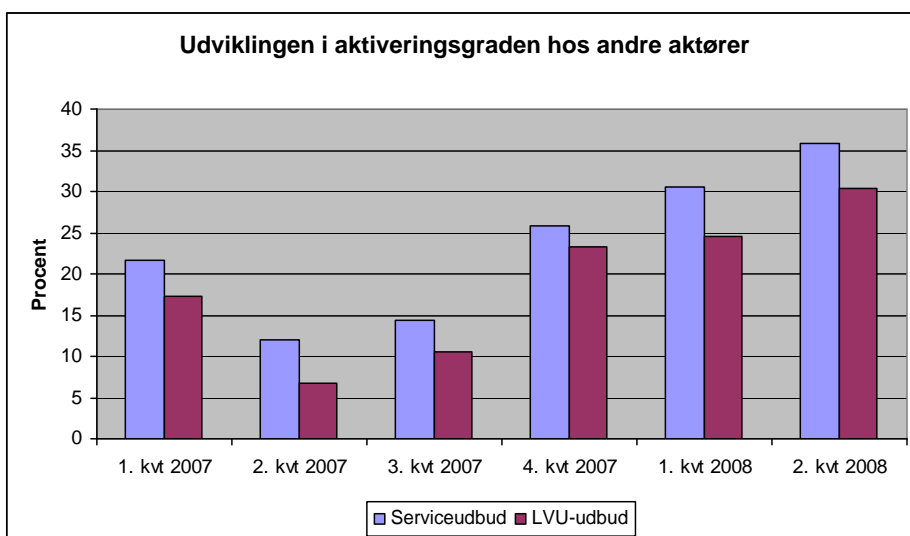


På den ene side sikrer forholdet mellem drifts- og bonusbetaling hermed et mere målrettet fokus, men på den anden side risikerer man at fremme tendenser til både creaming og parkeering hos anden aktør. De sidstnævnte tendenser vurderes dog først at udgøre en reel udfordring for incitamentsstrukturen, hvis konjunktursituationen for alvor vender, og ledig-

heden på ny stiger. Det er netop med henblik på at modvirke disse incitament til creaming, at der er indført krav om, at de ledige skal være aktiverede i mindst 40 pct. af tiden. Aktiveringskravet skal således bidrage til, at anden aktør leverer en kontinuerlig aktiv indsats også for de mindre stærke og mere omkostningskrævende ledige. Aktiveringskravet og jobcentres og anden aktørs vurdering heraf behandles i nedenstående afsnit 5.5. Både jobcentre og anden aktør understreger, at udarbejdelse af én fælles betalingsmodel for de to udbud har været en markant administrativ forenkling.

5.5. Aktiveringsgraden og kravet om 40 pct. aktivering

Aktiveringsgraden angiver den andel af ledighedsperioden, hvor de

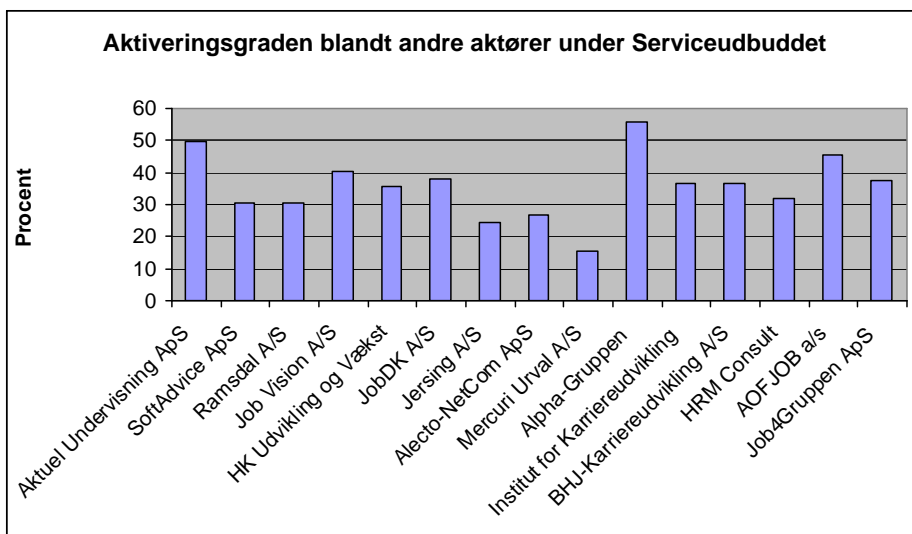


ledige er i aktivering (ekskl. voksenlærlingeforløb). Det er det enkelte jobcenter, der er ansvarligt for, at de valgte aktører overholder aktiveringskravet på 40 pct. pr. delaftale.

Som det fremgår af figuren, er aktiveringsgraden under Service-udbuddet generelt stigende fra 2. kvartal 2007 og frem. Den samlede aktiveringsgrad for 2. kvartal 2008 er 35,8 pct., hvor den i 2. kvartal 2007 lå på 12

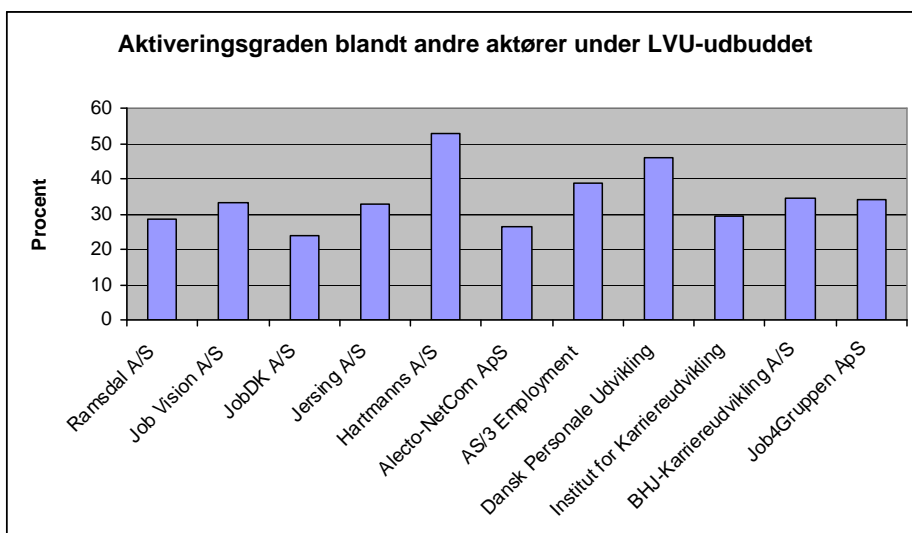
pct. Også under LVU-udbuddet har aktiveringsgraden været stigende fra 2. kvartal 2007 og frem. Den samlede aktiveringsgrad for 2. kvartal 2008 er 30,3 pct., hvor den i 2. kvartal 2007 lå på 6,7 pct. Det kan således konstateres, at der er en positiv udvikling, men at anden aktør fortsat generelt er et godt stykke fra at leve op til kravet om 40 pct. aktivering – både under Serviceudbuddet og under LVU-udbuddet.

Der er imidlertid markante forskelle mellem den enkelte anden aktør. Fire andre aktører under Serviceudbuddet har i 2. kvartal 2008



en aktiveringsgrad på over de krævede 40 pct., mens hovedparten af de øvrige anden aktørs aktiveringsgrad ligger i omegnen af 30-35 pct. Enkelte andre aktører har en aktiveringsgrad på omkring 20 pct. En nærmere analyse af variationen blandt aktørerne viser, at der er en svag sammenhæng mellem aktørernes redskabssammensætning og aktiveringsgraden. Således er der tendens til, at andre aktører, der anvender de

virksomhedsrettede redskaber i relativt høj grad, også har en højere aktiveringsgrad. Analysen viser endvidere, at der ikke er noget, der tyder på, at eventuelle stordriftsfordele hos de store andre aktører giver sig udslag i højere aktiveringsgrader.



Der er også under LVU-udbuddet store forskelle mellem de enkelte andre aktørers aktiveringsgrad. To aktører ligger over de 40 pct., mens hovedparten af aktørerne ligger omkring 30 pct. i 2. kvartal 2008. Igen er aktiveringsgraden hos enkelte andre aktører i omegnen af 20 pct. I forhold til LVU-udbuddet kan der imidlertid konstateres en negativ statistisk sammenhæng mellem aktørernes anvendelse af løntilskud og

virksomhedspraktik og deres gennemsnitlige aktiveringsgrad. Dette

skal ses i lyset af, at en del interviewdeltagere har tilkendegivet, at de ledige med lang, videregående uddannelse ofte har et særligt behov for vejledningsforløb med henblik på at opnå en større ståelse af, hvordan deres uddannelse kan anvendes og målrettes arbejdsmarkedets behov. Heller ikke under LVU-udbuddet er der noget, der tyder på, at eventuelle stordriftsfordele hos de store tører leder til højere aktiveringsgrader.

I forhold til den store variation blandt aktørernes evne til at leve op til aktiveringskravet og den store variation fra ét kvartal til et andet for den samme aktør peges der i de gennemførte interview på flere mulige forklaringer (foruden potentielle forskelle i de enkelte andre aktørers kapacitet), som er gældende for såvel Service- som LVU-udbuddet.

For det første har nogle af de interviewede jobcentre givet udtryk for, at andre aktører med relativt højere aktiveringsgrader tenderer til at have en tættere og mere hyppig kontakt med de ledige.

For det andet tilkendegiver flere jobcentre, at der er en oplevelse af, at de dyrere aktører også har tendens til at aktivere de ledige i større omfang. De er således i mindre grad ressourcemæssigt presset til at få de ledige hurtigst muligt i ordinær beskæftigelse.

For det tredje varierer aktiveringsgraderne også fra jobcenter til jobcenter – selv for de samme aktører. For aktører, der fortrinsvis opererer lokalt, kan der således også være tale om en sammenhæng mellem jobcentrenes generelle aktiveringsniveau og aktiveringsniveauet for de enkelte aktører i det pågældende område. I flere interview understreges således den varians, der er i hhv. overvågningen, opfølgningen og anden aktør-indsatsen på det enkelte jobcenter. Det er ofte netop i de jobcentre med den tætteste opfølgning og største indsats fra jobcentrets side, at anden aktør præsterer det højeste aktiveringsniveau og de bedste resultater.

Endelig skal der tages det forbehold, at aktiveringsgraden hos særligt de mindre aktører kan påvirkes i uforholdsmæssig grad af aktiveringsgraden hos en enkelt eller få ledige.

Kravet om, at de ledige skal være aktiverede i mindst 40 pct. af tiden, er som nævnt primært indført for at modvirke de incitamenter til creaming, som betalingsmodellen kan give anledning til. En del interviewpersoner har givet udtryk for at aktiveringskravet og betalingsmodellen i praksis ofte kommer til at have modsatrettede effekter. Således vurderer et flertal af andre aktører, at kravet om 40 pct. aktivering ikke i sig selv bidrager til at få de ledige hurtigst muligt i beskæftigelse.

I interviewene med anden aktør er det bl.a. blevet påpeget, at det at få en ledig hurtigt i beskæftigelse sommetider vil indebære, at aktiveringsgraden falder. Dette vil f.eks. gøre sig gældende, hvis en le-

dig umiddelbart inden udlægningen til den anden aktør har fået beskæftigelse med start en måned senere. Den anden aktør vil da ikke kunne sende den pågældende ledige i aktivering, hvorved den ledige af statistikken vil fremgå som ikke-aktiveret i den måned,

vedkommende opholder sig hos den anden aktør. Dette indebærer, at andre ledige udlagt til aktøren skal aktiveres i væsentligt mere end 40 pct. af tiden, hvis det samlede aktiveringskrav skal opfyldes.

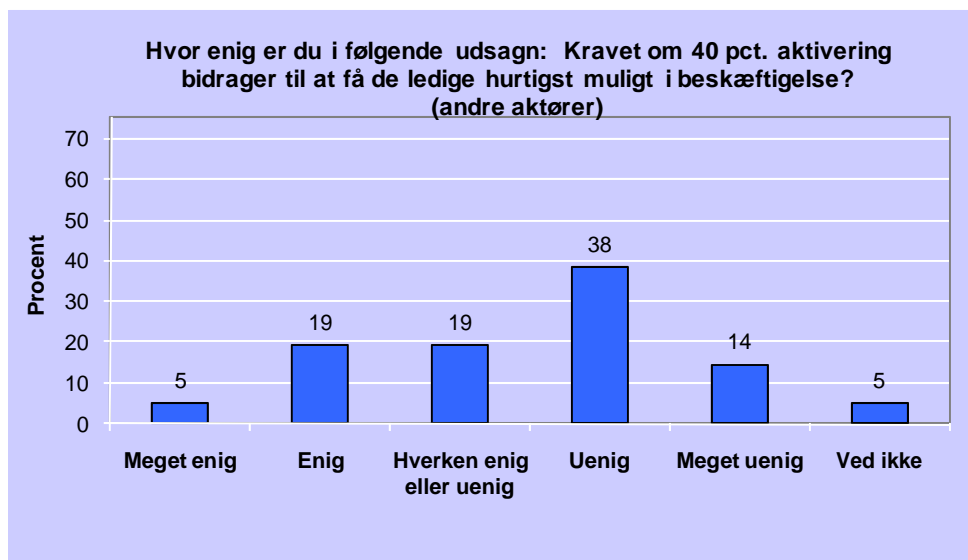
I de gennemførte interview med jobcentre og i den afholdte workshop er der imidlertid bredt givet udtryk for, at der vil være behov for at moderere de incitamenter til creaming, betalingsmodellen i den

nuværende form giver anledning til. Flere deltagere blandt såvel jobcentre som andre aktører i undersøgelsen tilkendegiver endvidere, at dette udmærket kan være i form af et aktiveringskrav, men at et krav om aktivering i 40 pct. af tiden muligvis er for højt.

Endvidere har mange deltagere i evalueringen givet udtryk for, at det endnu er for tidligt at drage konklusioner om incitamentsstrukturen i de landsdækkende udbud. Udbuddene er fortsat relativt nye, og det er først fra sommeren 2008, at det er muligt at understøtte strukturen med offentligt tilgængelige effektmålinger af anden aktørs indsats, hvilket er et centralt element.

5.6. Delkonklusion

Som det fremgår af analysen, er ansættelse med løntilskud det redskab, som den anden aktør anvender i hovedparten af forløbene. Vejledning og opkvalificering samt virksomhedspraktik anvendes i et mere begrænset omfang. Det er Deloittes vurdering, at denne redskabsfordeling er et udtryk for gennemslaget af det strategiske sigte på en øget anvendelse af virksomhedsrettede tilbud i beskæftigelsesindsatsen, samt at den anden aktør i vid udstrækning søger at bruge privat løntilskud, fordi det erfaringsmæssigt har en høj beskæftigelseseffekt. Endvidere er løntilskud for den anden aktør et omkostningseffektivt redskab til at opnå en høj aktiveringsgrad, hvorimod opkvalificering i form af eksterne uddannelsesforløb typisk vil være et dyrt redskab at anvende.



En betydelig andel af de anden aktør i den gennemførte undersøgelse (43 pct.) finder, at den nuværende redskabsfordeling med en høj anvendelse af privat løntilskud er hensigtsmæssig. Hertil kommer at yderligere 29 pct. mener, at løntilskud bør anvendes i endnu højere grad på bekostning af opkvalificeringstilbud. Blot 24 pct. mener, at der bør anvendes færre løntilskud og mere vejledning og opkvalificering.

Det er Deloitte's vurdering, at denne redskabssammensætning er et naturligt resultat af de nuværende rammer og af Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi om, at øge arbejdsudbuddet, idet løntilskud erfaringsmæssigt har den største beskæftigelseseffekt. Med mindre opkvalificering gøres til et separat tildelingskriterium, eller at finansieringsansvaret i opkvalificeringsforløb ikke i samme grad påhviler de anden aktør, så tyder erfaringerne på, at markedet – bl.a. gennem en forstærket priskonkurrence - i sig selv fører til et mere snævert valg af redskaber stort set uden ekstern uddannelse.

Et stort flertal af de anden aktør vurderer, at de inden for rammerne af både LVU- og Serviceudbuddet har fået mulighed for at udvikle og anvende egne metoder. Flere jobcentre og anden aktør bemærker i den forbindelse, at anden aktør ofte har mulighed for at tilbyde en mere tæt og hyppig kontakt til de ledige, end jobcentrene har. Blandt jobcentrene er hovedparten enige om, at metodefriheden ikke har givet sig udslag i innovative løsninger i indsatsen hos anden aktør. På den baggrund og på baggrund af tilkendegivelser i interviewene vurderer Deloitte, at anden aktør har fået mulighed for at udvikle og anvende egne metoder under både LVU- og Serviceudbuddet. Hos anden aktør har dette blandt andet udmøntet sig i en mere individuel og intensiv indsats med tættere og mere hyppig kontakt til de ledige. Det er samtidig Deloitte's vurdering, at denne indsats har tendens til at resultere i bedre resultater og højere aktiveringsgrader. I forbindelse med fremtidige udbud kan det dog overvejes at skærpe innovation yderligere som et centralt element i vurderingen af anden aktørs indsats.

Der er bred enighed blandt respondenterne om, at betalingsmodellen med 25 pct. driftsbetaling og 75 pct. bonusbetaling understøtter en effektiv indsats og bidrager til at få de ledige hurtigst muligt i beskæftigelse. Der er dog også et stort flertal af jobcentrene, der mener, at modellen giver de anden aktør incitamenter til såkaldt creaming²⁴. Det er bl.a. med henblik på at modvirke en sådan

²⁴ 'Creaming' eller 'cherry picking' bliver brugt som metaforer for situationer, hvor anden aktør har et incitament til at koncentrere indsatsen om de stærke ledige, der forholdsvis let og hurtigt vil kunne formidles til ordinær beskæftigelse på bekostning af de mere udsatte grupper af ledige. Se www.ams.dk

creaming og sikre en kontinuerlig aktiv indsats også for de mindre stærke ledige, at kravet om 40 pct. aktivering er indført.

Aktiveringsgraden har under begge udbud været stigende siden 2. kvartal 2007. Imidlertid ligger aktiveringsgraden fortsat et godt stykke under kravet om 40 pct. aktivering. Blot fire aktører under Serviceudbuddet og to aktører under LVU-udbuddet overholdt således kravet i 2. kvartal 2008.

Der er desuden stor variation i evnen til at leve op til aktiveringskravet – både fra en aktør til en anden og fra periode til periode for den enkelte aktør. Under serviceudbuddet har aktiveringsgraden en svag positiv sammenhæng med andelen af virksomhedsrettede redskaber i indsatsen. Under LVU-udbuddet er sammenhængen i stedet negativ. Nogle af de interviewede jobcentre har givet udtryk for, at aktiveringsgraden kan hænge positivt sammen med hvor tæt og hyppig en kontakt anden aktør har med de ledige. Flere jobcentre har også tilkendegivet, at de dyrere aktører også har tendens til at aktivere de ledige i større omfang. Herudover angiver flere interviewpersoner det enkelte jobcenters overvågning og opfølgning på anden aktørs indsats som en forklarende faktor på de varierende aktiveringsgrader. Således kan aktørernes aktiveringsomfang hænge sammen med hvilke jobcentre, de samarbejder mest med.

En del interviewpersoner har givet udtryk for at aktiveringskravet og betalingsmodellen i praksis ofte kommer til at have modsatrettede effekter. Således vurderer et flertal af andre aktører, at kravet om 40 pct. aktivering ikke i sig selv bidrager til at få de ledige hurtigst muligt i beskæftigelse. I visse tilfælde vil aktiveringsgraden blive reduceret, hvis den ledige bringes hurtigt i beskæftigelse. Og omvendt vil en opfyldelse af aktiveringskravet kunne indebære, at den ledige ikke hurtigst muligt bringes i beskæftigelse.

I de gennemførte interview med jobcentre og i den afholdte workshop er der bredt givet udtryk for, at der er behov for at modgå incitamentet til creaming – evt. via et aktiveringskrav, der sikrer et fokus på en aktiv indsats for alle målgrupper. I den forbindelse påpeger flere deltagere i undersøgelsen, at et krav om 40 pct. aktivering muligvis er for højt. Samtidig giver mange udtryk for, at der først kan drages konklusioner om incitamentsstrukturen, når der er opnået mere erfaring med den, herunder med offentliggørelse af bonusandele for anden aktørs indsats.

Det er Deloitte's vurdering, at der med den eksisterende betalingsmodel er etableret en stærk incitamentsstruktur, som leder anden aktør til at tilstræbe en effektiv indsats. Samtidig vurderer Deloitte også, at der fortsat vil være et behov for at have et modererende redskab, som sikrer, at anden aktør leverer en aktiv indsats for alle udlagte ledige. Deloitte finder det dog ikke entydigt godt gjort, at et

krav om 40 pct. aktivering er det mest hensigtsmæssige instrument til at sikre dette.

6. Vurdering af grundparametre - den praktiske gennemførelse af udbuddene

Dette kapitel sætter fokus på den praktiske gennemførelse af LVU- og Serviceudbuddene, som ligger til grund for anden aktørs indsats, herunder målgruppeinddelingen, valget af hhv. et frivilligt og et obligatorisk udbud, udlægningstidspunkterne og udbuddenes geografiske rammer.

6.1. Fordelingen mellem et frivilligt og obligatorisk udbud

De to rammeudbud er rettet mod forskellige målgrupper og har forskellige rammer. LVU-udbuddet er et obligatorisk udbud, som er forestået af de fire Beskæftigelsesregioner, og som omfatter ledige med lange videregående uddannelser. Serviceudbuddet er gennemført af Arbejdsmarkedsstyrelsen og omfatter ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse, og det er frivilligt for jobcentre om de ønsker at udlægge de ledige i målgruppen.

Det er efter langt de fleste interviewede jobcentres opfattelse hensigtsmæssigt, at LVU-udbuddet er obligatorisk, dels fordi de ledige med en lang, videregående uddannelse generelt tilkendegiver et selvstændigt ønske om at blive henvist til anden aktør, og dels fordi det rent administrativt er nemmere at forvalte, når udbuddet er obligatorisk, og der ikke skal foretages et konkret skøn. Interviewene har dog også afsløret visse forskelle mellem jobcentrene i de fire store uddannelsesbyer (Ålborg, Århus, Odense og København) og de øvrige jobcentre. I de fire store uddannelsesbyer har LVU'erne tidligere udgjort en så stor målgruppe, at det har været muligt for jobcentrene at opbygge små enheder specialiseret i håndteringen af disse ledige. Disse enheder er de fleste steder blevet opløst med det obligatoriske LVU-udbud. I de øvrige jobcentre har LVU'erne inden udbuddet omvendt udgjort en meget lille gruppe, som jobcentrene af samme grund ikke har været i stand til at specialisere sig i håndteringen af. I disse jobcentre er oplevelsen derfor, at aktiveringen af LVU'erne er blevet styrket med det obligatoriske LVU-udbud som følge af, at aktiveringen i dag varetages af anden aktør, som er mere specialiserede heri, end jobcentrene selv er.

Hvad angår Serviceudbuddet har flere jobcentre valgt at henvise en nærmere defineret gruppe af ledige. Det bidrager til en vis form for fleksibilitet, at jobcentrene selv kan vælge, hvilke målgrupper der skal henvises, og hvor store de skal være. Anvendelse af Serviceudbuddet kan således tilpasses lokale behov. Derfor er det ifølge et stort flertal af jobcentrene et klart ønske, at Serviceudbuddet fortsat er frivilligt.

Til gengæld peger anden aktør på, at netop fordi LVU-udbuddet har været obligatorisk, har det fungeret meget tilfredsstillende og har gjort det nemmere for aktørerne at administrere og sikre et klarere fokus i indsatsen.

6.2. Målgrupperne – status og nye målgrupper.

Hvad angår målgrupperne i rammeudbuddene er der generelt tilfredshed. Som beskrevet oven for i afsnit 6.1. vurderes særligt det landsdækkende LVU-udbud overvejende positivt. Uden for de fire store uddannelsesbyer har jobcentrene selv haft vanskeligt ved at løfte opgaven over for de relativt få ledige med en lang, videregående uddannelse, hvorfor et landsdækkende udbud og obligatorisk udlægning til specialiserede anden aktør vurderes som en styrkelse af indsatsen. .

Hvad angår Serviceudbuddet, er flere jobcentre i tvivl om baggrunden for de udvalgte grupper, som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med de lokale behov. Flere jobcentre giver udtryk for, at de valgte målgrupper er relativt lette at hjælpe i beskæftigelse, hvorfor jobcentrene selv kan løse opgaven lige så godt som eller bedre end anden aktør.

I forhold til fremtidige rammeudbud vurderer 43 pct. af jobcentrene, at der eksisterer yderligere målgrupper, det ville være hensigtsmæssigt at inddrage. 24 pct. af jobcentrene mener ikke, at der eksisterer yderligere målgrupper, som med fordel kan blive omfattet af fremtidige rammeudbud.

Med henblik på den konkrete udvælgelse af fremtidige målgrupper for landsdækkende udbud er flere relevante kriterier blevet nævnt i de gennemførte interview og den afholdte workshop. Disse er bl.a.:

- Målgrupper som jobcentrene selv erfaringsmæssigt har vanskeligt ved at bringe i beskæftigelse.
- Målgrupper som anden aktør er mere specialiseret i indsatsen over for og erfaringsmæssigt er bedre til at bringe i beskæftigelse.
- Målgrupper af en vis volumen, så det dels er økonomisk rentabelt for anden aktør at byde ind på opgaven, og det dels ikke er forbundet med alt for store administrative omkostninger pr. ledig for jobcentrene at henvise.
- Målgrupper i forhold til hvilke der kan være et særligt ønske om at skabe konkurrence.
- Målgrupper som kunne bidrage til en bedre integration af den statslige og den kommunale beskæftigelsesindsats.

Når det gælder de konkrete målgrupper, peger jobcentrene i undersøgelsen på en række alternative bredere målgrupper. Blandt de grupper der nævnes hyppigst kan nævnes unge under 30 år, ufaglærte (især i randområderne) og ledige med anden etnisk baggrund end dansk.

Det gælder for alle disse grupper, at anden aktør forventes at besidde en række specifikke kompetencer og forudsætninger for at komme i dialog med de udvalgte grupper. Kompetencer, som jobcentrene ikke i samme omfang vurderer at kunne mønstre på nuværende tidspunkt.

De fleste jobcentre efterlyser mere fleksible rammer for de landsdækkende udbud, så de hurtigt kan lave lokale udbud til en række målgrupper, hvor der er overledighed. I de gennemførte interview er det blandt andet blevet nævnt, at man kunne overveje at gennemføre rammeudbud med henblik på at udvælge en række andre aktører, som i udgangspunktet ville kunne varetage indsatsen over for alle målgrupper. Herefter ville jobcentrene selv kunne foretage miniudbud med henblik på varetagelse af indsatsen over for målgrupper i forhold til hvilke, der måtte opstå lokale behov.

6.3. Udlægningstidspunkterne for de forskellige grupper

I forbindelse med gennemførelse af LVU- og Serviceudbuddene blev udlægningstidspunkterne for de forskellige målgrupper fastlagt. Under LVU-udbuddet henvises ledige med en lang, videregående uddannelse og en udsat arbejdsmarkedssituation til anden aktør efter 4 måneders ledighed, mens alle øvrige ledige med en lang, videregående uddannelse henvises efter 7 måneders ledighed. Under Serviceudbuddet kan ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse tidligst visiteres til anden aktør efter 6 måneders ledighed, mens gruppen af ledige ledere og andre ledige, der er fyldt 55 år, har en mere udsat arbejdsmarkedssituation og derfor kan visiteres til anden aktør efter 4 måneders ledighed.

I 2007 var fordelingen i udlægning af LVUere til anden aktør efter henholdsvis 4 og 7 måneder, som beskrevet i tabellen nedenfor.

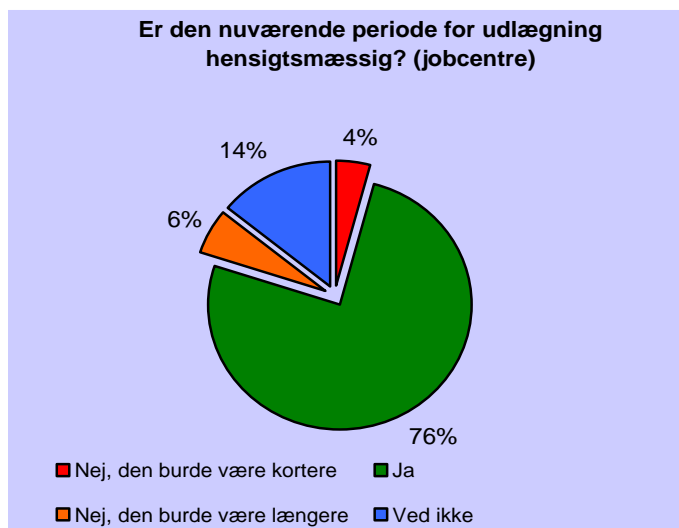
Tabel 6.1. Udlægningstidspunkt under LVU-udbuddet

LVU-udbuddet i alt (Opgjort for 2007)	Udlagt efter 4 mdr. Ledige med udsat arbejdsmarkedssituation	Udlagt efter 7 mdr. Øvrige ledige LVUere
9.361 forløb	5.673 forløb	3.731 forløb

Et flertal af de interviewede jobcentre tilkendegiver, at de valgte udlægningstidspunkter for de forskellige målgrupper er hensigtsmæssige. For begge udbud synes der at være en fornuftig balance

mellem den indsats, jobcentret kan nå at tilbyde, og den, aktørerne kan tilbyde.

Lægges de ledige ud til anden aktør tidligere, kan det ifølge flere jobcentre medføre, at jobcentrene kommer til at betale en større bonusandel, idet det gennemsnitlige ledighedsforløb typisk knækker tidligt i forløbet. Ligeledes giver flere jobcentre udtryk for rimeligheden i, at jobcentrene gives en vis periode til selv at søge at skaffe de ledige i beskæftigelse inden udlægningen til anden aktør.



De ledige, der henvises til aktivering hos anden aktør, er henvist i en periode på 52 uger. Et stort flertal af jobcentrene (76 pct.) vurderer, at denne periode er hensigtsmæssig. Respondenterne tilkendegiver, at den ikke er for lang, samtidig med at den giver anden aktør rimelig tid til at gennemføre en effektiv indsats. 6 pct. af de adspurgte jobcentre vurderer, at perioden burde være længere, mens 4 pct. vurderer, at den burde være kortere. Blandt anden aktør er der derimod 43 pct., der ønsker, at perioden for udlægning forlænges. 38 pct. vurderer, at den nuværende periode er hensigtsmæssig, mens 10 pct. mener, at den burde være kortere.

6.4. Opdelingen af udbuddene i hhv. 4 og 15 geografiske områder

Den geografiske afgrænsning af LVU-udbuddet fulgte inddelingen af de fire beskæftigelsesregioner, og anden aktør, der afgav tilbud, forpligtede sig til at kunne gennemføre forløb for ledige i alle jobcenterområder i de beskæftigelsesregioner, de afgav tilbud på. Under Serviceudbuddet var jobcentrene opdelt i 15 geografiske områder inden for hvilke, der kunne indgås rammeaftaler om varetagelse af beskæftigelsesindsatsen.

De fleste jobcentre er tilfredse med opdelingen af udbuddene i hhv. 4 og 15 geografiske områder. Idet ledige med en lang, videregående uddannelse typisk er koncentreret om de fire store uddannelsesbyer (Ålborg, Århus, Odense og København) og erfaringsmæssigt er mere mobile, vurderer jobcentrene generelt, at gennemførelsen af LVU-udbuddet i 4 geografiske områder er hensigtsmæssig. Samtidig påpeger flere jobcentre, at målgrupperne under Serviceudbuddet typisk er mindre mobile og fordrer et større kendskab til det lokale arbejdsmarked. Her vurderes der at være et behov for flere og mindre geografiske områder – også fordi det giver plads til mindre aktører med lokalt kendskab.

Denne tilpassede lokale anvendelse af Serviceudbuddets anden aktør bekræftes kun i begrænset omfang ved en undersøgelse af den konkrete anvendelse. Langt størstedelen af de ledige i Serviceudbuddets målgrupper henvises således til aktører, som opererer i mere end én beskæftigelsesregion. Der er dog enkelte aktører, som forekommer lokalt baserede.

6.5. Delkonklusion

Blandt de interviewede jobcentre er der bred enighed om, at gennemførelsen af LVU-udbuddet som et obligatorisk udbud er hensigtsmæssig. Dog gives der udtryk for, at det har betydet, at den ekspertise, det har været muligt at opbygge i jobcentrene i de fire store uddannelsesbyer, er reduceret – om end dette naturligvis også skal ses i lyset af strukturreformens generelle decentralisering. For så vidt angår Serviceudbuddet tilkendegiver et stort flertal af jobcentrene, at den fleksibilitet, det giver, at udbuddet er frivilligt, er ønskværdig.

Blandt hovedparten af jobcentrene vurderes det som en styrkelse af indsatsen over for de ledige med en lang, videregående uddannelse, at LVU-udbuddet er landsdækkende, idet de fleste jobcentre kun har få ledige i målgruppen og derfor ikke er i stand til at yde en tilstrækkeligt specialiseret indsats. Omvendt giver mange jobcentre udtryk for, at det er uklart, hvorfor det lige er de pågældende målgrupper, der er valgt inden for Serviceudbuddet. Med henblik på et fremtidigt udbud giver jobcentrene udtryk for, at en række andre grupper kunne overvejes at indgå. På baggrund af tilkendegivelser i interview og på den afholdte workshop vurderer Deloitte, at relevante kriterier ved fastlæggelse af fremtidige målgrupper i landsdækkende:

- Målgrupper som jobcentrene selv erfaringsmæssigt har vanskeligt ved at bringe i beskæftigelse.
- Målgrupper som anden aktør er mere specialiseret i indsatsen over for og erfaringsmæssigt er bedre til at bringe i beskæftigelse.
- Målgrupper af en vis volumen.
- Målgrupper i forhold til hvilke der kan være et særligt ønske om at skabe konkurrence.
- Målgrupper som kunne bidrage til en bedre integration af den statslige og den kommunale beskæftigelsesindsats.

Et flertal af de interviewede jobcentre vurderer, at udlægningstidspunkterne er hensigtsmæssige, idet de giver jobcentrene passende tid til selv at hjælpe de ledige i beskæftigelse, inden de ledige henvises til anden aktør. Idet hovedparten af de ledige selv finder be-

skæftigelse inden for ledighedsperiodens første måneder, ville en tidligere udlægning indebære, at anden aktør i mange tilfælde ville kunne modtage bonus uden at have skullet yde en indsats i forhold til den ledige. Samtidig vurderer et stort flertal af jobcentrene, at den nuværende periode for udlægning på 52 uger er hensigtsmæssig. Det er på den baggrund Deloitte's vurdering, at udlægnings-tidspunkter og udlægningsperiode bør fastholdes.

Der er generelt tilfredshed med opdelingen af udbuddene i hhv. 4 og 15 geografiske områder. Opdelingen vurderes på passende vis at tage hensyn til de karakteristika, der gør sig gældende for hver af målgrupperne under udbuddene. Dog er der intet, der tyder på, at jobcentrene i væsentlig grad gør brug af mulighederne for at anvende lokale aktører i forhold til indsatsen over for Serviceudbud-dets målgrupper. Deloitte vurderer i lyset heraf, at det bør tages op til fornyet overvejelse, om der er behov for at gennemføre udbud i mere end 4 geografiske områder.

7. Resultater og effekter af anden aktørs indsats

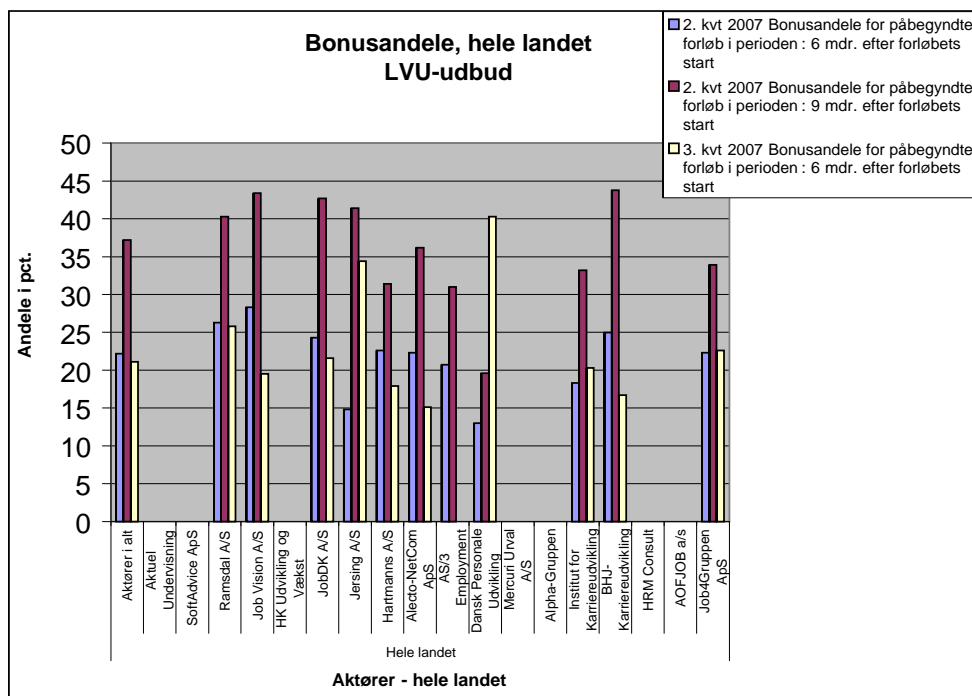
Denne del af evalueringen omfatter analyse af resultater og effekter af aktørernes indsats herunder analyse af resultater af de allerede gennemførte målinger af de lediges tilfredshed med anden aktørs indsats. På baggrund af allerede eksisterende data gives der samtidig en præsentation af den generelle udvikling i bestanden hos anden aktør, både under de to landsdækkende udbud og under øvrige udbud. Det skal bemærkes, at datagrundlaget er foreløbigt og kun for en begrænset periode. De følgende analyser bør derfor fortolkes med varsomhed.

7.1. Effekter af anden aktørs indsats

Da bonus udløses ved selvforsørgelse og/eller ansættelse i privat løntilskud i mindst 13 ud af 26 uger og først opgøres med nogle måneders forsinkelse, kan der på nuværende tidspunkt kun ses opgørelser af bonusandele op til 9 måneder efter start for forløb, der er påbegyndt hos anden aktør i 2. og 3. kvartal 2007. Resultaterne for bonus vedrører i dette afsnit således de ledige, der har påbegyndt et forløb hos anden aktør i hhv. 2. og 3. kvartal 2007, og omfatter derfor bonusandele hhv. 6 og 9 måneder efter forløbets start.

Under LVU-udbuddet ligger bonusandelene generelt på godt 20 pct. 6 måneder efter påbegyndt forløb, jf. figur. Dette gælder for ledige påbegyndt i både 2. kvartal og 3. kvartal 2007. Efter 9 måneder er effekten steget til ca. 37 pct. for ledige påbegyndt i 2. kvartal 2007.

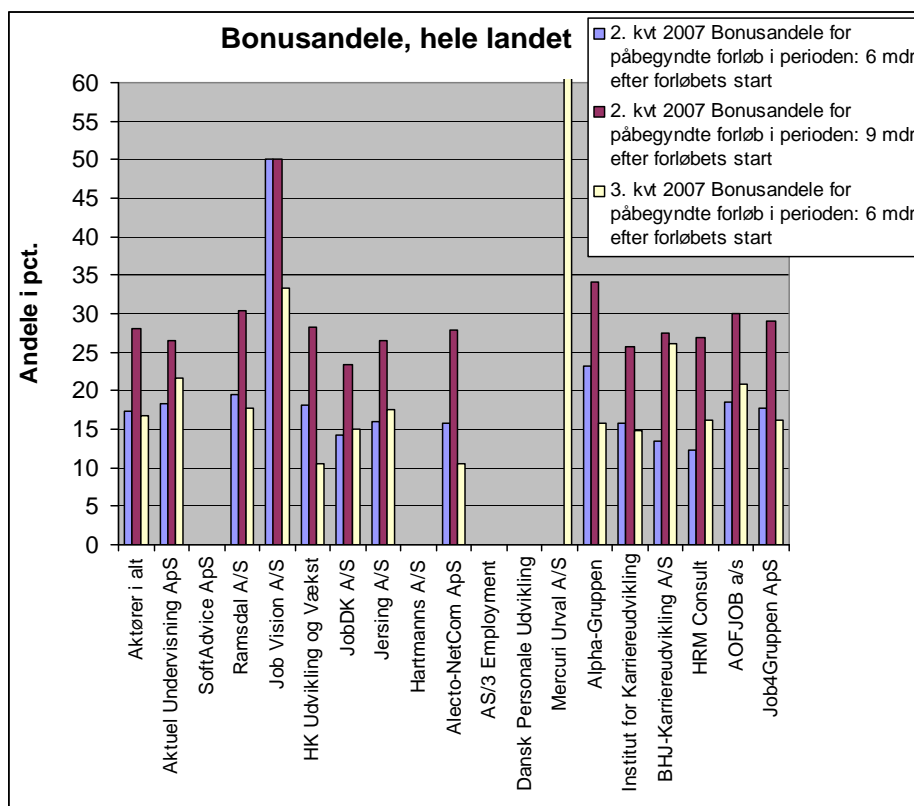
Figur: Bonusandele for ledige under LVU-udbuddet hos anden aktør



For ledige henvist under Serviceudbuddet udgør bonusandele udbetalt til anden aktør overordnet omtrent 17 pct. 6 måneder efter påbegyndt forløb. Også her er der tale om stor lighed mellem forløb påbegyndt i 2. og 3. kvartal 2007.²⁵ Efter 9 måneder er de udbetalte bonusandele under Serviceudbuddet steget til gennemsnitligt 28 pct. I 2. kvartal 2007 var der påbegyndt 5.122 forløb hvor anden aktør under Serviceudbuddet, mens der i 3. kvartal 2007 var 3.783 påbegyndte forløb.

²⁵ En enkelt aktør kan for 3. kvartal 2007 fremvise en bonusandel på 100 pct. 6 måneder efter påbegyndt forløb, men dette er baseret på blot ét enkelt ledighedsforløb.

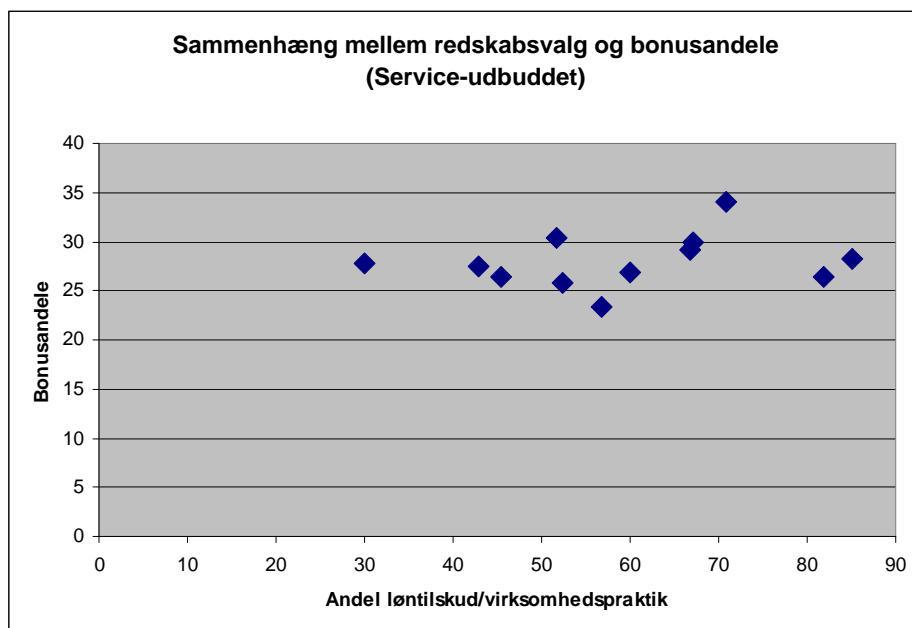
Figur: Bonusandele for ledige under Service-udbuddet hos anden aktør.



7.2. Varians i resultatopnåelsen mellem de enkelte aktører

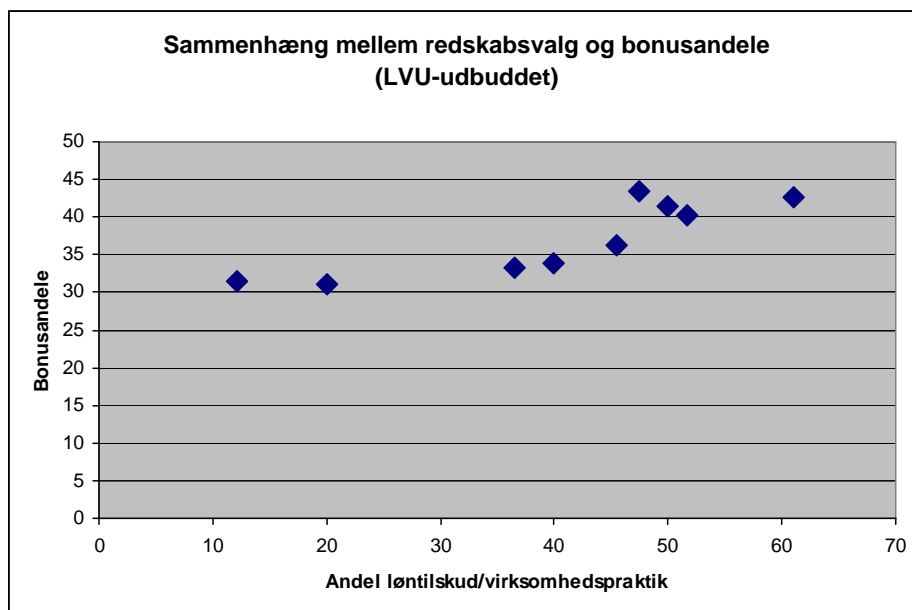
Som det fremgår ovenfor, er der betydelige variationer i de bonusandele, anden aktør har opnået. Med henblik på at belyse denne variation er der gennemført en kvantitativ analyse baseret på de data, der er tilgængelige i Jobindsats.dk.

Hvad angår Serviceudbuddet, kan der – som det fremgår af nedenstående figur – ikke findes nogen statistisk signifikant sammenhæng mellem anden aktørs valg af redskab i indsatsen og deres bonusandel.



Ligeledes kan der heller ikke findes nogen sammenhæng mellem antallet af ledige henvist til den enkelte anden aktør under Service-udbuddet og de udbetalte bonusandele. Der er altså ingen umiddelbar indikation af, at eventuelle stordriftsfordele hos de største anden aktør resulterer i bedre resultater for de ledige.

Under LVU-udbuddet er der derimod en klar sammenhæng mellem aktørernes valg af aktiveringsredskab og de opnåede bonusandele, når en enkelt aktør med en usædvanlig lav bonusandel udelades af analysen. Som det fremgår af nedenstående figur, er der en klar tendens til, at de aktører, som i særlig grad anvender de virksomhedsrettede redskaber – løntilskud og virksomhedspraktik – også opnår de højeste bonusandele.



Endvidere kan det konstateres, at det særligt er hos de aktører, hvor opkvalificeringsforløb udgør en stor del af aktiveringsindsatsen, at bonusandelene er lavest. Denne statistiske sammenhæng understøtter den udbredte vurdering blandt de interviewede jobcentre og anden aktør, at det typisk ikke er længerevarende opkvalificeringsforløb, der bringer ledige med en lang, videregående uddannelse hurtigst muligt i beskæftigelse. Det skal bemærkes, at datagrundlaget er begrænset og usikkert, hvorfor ovenstående analyser skal fortolkes med varsomhed.

Pris, markedsandele, minimumsrettigheder og bonusandele

Med henblik på at analysere sammenhænge mellem anden aktørs pris, markedsandele, bonusandele og opfyldelse af de lediges minimumsrettigheder har Arbejdsmarkedsstyrelsen på vegne af Deloitte gennemført et antal særkørsler i DREAM-registret.

Disse særkørsler viser, at jobcentrene overordnet tenderer mod at vælge aktører, der hører til i den billigste del af markedet. Dette gælder i særdeleshed under LVU-udbuddet, hvor godt tre fjerdedele af alle de ledige, der henvises til anden aktør, henvises til aktører, hvis priser er mindre end 90 pct. af gennemsnitsprisen for forløbene. Under Serviceudbuddet er det tilsvarende ca. 55 pct. af de henviste ledige, der henvises til anden aktør med priser på under 90 pct. af markedets gennemsnitspris. For alle målgrupper er det kun en meget lille andel af de ledige, der henvises til dyre andre aktører (priser på mere end 110 pct. af markedets gennemsnitspris).

Blandt ledige med en lang, videregående uddannelse og en særligt udsat arbejdsmarkedssituation kan det konstateres, at evnen til at

bringe de ledige i beskæftigelse umiddelbart synes at øges, jo dyrere forløbene hos anden aktør er. I den billigste gruppe af anden aktør er der således gennemsnitligt udbetalt bonus for 35,1 pct. af forløbene 9 måneder efter forløbets start. For aktører med priser omkring gennemsnittet (90-110 pct. af gennemsnitsprisen) er den tilsvarende bonusandel 36,5 pct., mens den for de dyreste aktører er 44,4 pct. Til gengæld er de dyreste aktører umiddelbart dårligere til at opfylde de lediges minimumsrettigheder end såvel de billigste aktører som de aktører, der har priser omkring gennemsnittet. Dette billede gør sig gældende for rettidig gennemførelse af kontaktsamtaler såvel som for rettidig afgivelse af første tilbud om aktivering og gentaget tilbud om aktivering.

For de øvrige ledige med en lang, videregående uddannelse er billedet markant anderledes. Her har de dyreste aktører opnået den laveste gennemsnitlige bonusudbetaling på blot 25 pct., mens de billigste aktørers bonusandel er på 39,1 pct., og aktører med priser omkring gennemsnitsprisen har fået udbetalt bonus for 42,5 pct. af de henviste ledige. Også for denne målgruppe har de dyreste aktører overordnet været de dårligste til at opfylde de lediges minimumsrettigheder.

For ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse er der ikke registreret forløb henvist til anden aktør, der har priser på mere end 110 pct. af gennemsnitsprisen. Til gengæld kan det konstateres, at den billigste gruppe af andre aktører har en højere gennemsnitlig bonusandel (41,1 pct.) end de aktører, hvis priser ligger tæt på markedets gennemsnitspris (38,1 pct.). Samtidig har andre aktører i den billigste gruppe været bedre til at opfylde de lediges minimumsrettigheder for så vidt angår rettidig gennemførelse af kontaktsamtaler og afgivelse af første tilbud om aktivering til tiden. I forhold til rettidig afgivelse af gentaget tilbud om aktivering har de billigste aktører dog været mindre gode.

For den sidste målgruppe – ledige ledere over 55 år og øvrige ledige over 55 år – kan det konstateres, at de dyreste andre aktører præsterer bedre resultater end både de billigste konkurrenter og andre aktører, der har priser omkring markedets gennemsnit. Således er bonusandelene for de dyreste aktører på 28,1 pct. mod hhv. 24,4 for de billigste og 24,6 pct. for mellemgruppen. For så vidt angår overholdelse af de lediges minimumsrettigheder, leverer de dyreste andre aktører også de bedste resultater. Dette gælder for alle tre rettigheder.

Den ovenstående analyse synes altså at indikere, at når der ses bort fra målgruppen ledige ledere over 55 år og øvrige ledige over 55 år samt ledige LVU'ere med en særlig udsat arbejdsmarkedssituation, så er der intet der tyder på, at de dyrere andre aktører leverer bedre ydelser end de billigere.

7.3. Deltagerevaluering

I oktober 2007 gennemførtes en landsdækkende måling af de lediges tilfredshed med forløbene hos anden aktør. Det var dog blot 10 pct. af de ledige i målingen, svarende til godt 3.350 personer, der valgte at besvare undersøgelsen. Der kan derfor ikke drages alt for entydige konklusioner på baggrund af datamaterialet.

Med det forbehold viser målingen overordnet, at 43 pct. af de ledige i høj grad er tilfredse med forløbet. Blot 16 pct. af respondenterne har svaret, at de i mindre grad eller slet ikke har været tilfredse med forløbet.

Er du samlet set tilfreds med dit forløb hos aktøren?	Antal	Pct.
I høj grad	1.455	43 %
I nogen grad	948	28 %
I mindre grad	271	8 %
Slet ikke	271	8 %
Ved ikke	237	7 %
Andet	169	5 %
Ubesvaret	2	0 %

Besvarelsenerne dækker imidlertid over betydelig variation mellem de enkelte aktører. Blandt de aktører, hvor mere end 100 personer har svaret på spørgeskemaet, svinger andelen af respondenter, der har svaret, at de i høj eller i nogen grad er tilfredse med deres forløb, således fra 58 pct. til 83 pct.

Der er umiddelbart ingen statistisk signifikant sammenhæng mellem aktiveringsgraden for anden aktør og de henviste lediges tilfredshed og kun en svag negativ sammenhæng mellem anden aktørs bonusandele og de lediges tilfredshed. Dette sidste forekommer umiddelbart overraskende, idet det kunne forventes, at ledige, som kom i beskæftigelse, vurderede forløbet positivt. Der kan naturligvis være tale om, at de ledige ikke tilskriver deres beskæftigelsessituation forløbet hos anden aktør, eller at mange af de ledige, der har opnået beskæftigelse, har været udsat for et ekstra tæt kontakt- og opfølgingsforløb, som de kan have fundet ubehageligt.

Hvad angår sammenhængen mellem anden aktørs opfyldelse af de lediges minimumsrettigheder og de lediges tilfredshed med forløbet, kan der ikke findes nogen statistisk signifikant sammenhæng vedrørende hverken "jobsamtale til tiden" eller "første aktiveringstilbud til tiden" og tilfredsheden. Derimod er der en positiv statistisk sammenhæng mellem, hvorvidt anden aktør giver "gentaget tilbud om aktivering" til tiden og de lediges tilfredshed med forløbet. Det kunne indikere, at ledige, der har været længere tid i ledighed, sætter pris på en grundig indsats fra anden aktør.

Evalueringen viser endelig, at der er en stærk sammenhæng mellem de lediges alder og deres tilfredshed med forløbet hos anden aktør. Således stiger tilfredsheden generelt, jo ældre den ledige er.

7.4. Delkonklusion

Analysen har vist, at udbetalingen af bonus for henviste forløb generelt er højere under LVU-udbuddet end under Serviceudbuddet. Under LVU-udbuddet er bonusandelen gennemsnitligt på ca. 37 pct. ni måneder efter et påbegyndt forløb, mens den er 28 pct. under Serviceudbuddet. Dette skal dog ses i lyset af, at de ledige under LVU-udbuddet generelt henvises tidligere i ledighedsforløbet end de ledige under Serviceudbuddet. Samtidig dækker disse tal over stor variation blandt anden aktør.

Endvidere har analysen vist, at der under Serviceudbuddet ikke kan findes nogen sammenhæng mellem de enkelte andre aktørers valg af redskaber eller antallet af ledige, de får henvist, og de bonusandele, aktørerne får udbetalt. Under LVU-udbuddet er der derimod en klar positiv sammenhæng mellem omfanget af løntilskud/virksomhedspraktik i indsatsen og de udbetalte bonusandele. Og der er en negativ sammenhæng mellem brugen af vejledning og opkvalificering og udbetalte bonusandele, hvilket efter Deloitte vurdering underbygger den udbredte vurdering i interviewene, at længerevarende opkvalificeringsforløb typisk ikke er det mest effektive redskab til at få ledige med en lang, videregående uddannelse i beskæftigelse.

Jobcentrene tenderer til at vælge andre aktører med priser i den billige ende af markedet. Denne tendens synes at retfærdiggøres af analysen, som viser, at der ikke er noget, der tyder på, at de dyreste aktører er bedre til at bringe de ledige i beskæftigelse eller til at opfylde de lediges minimumsrettigheder.

Blandt ledige med en lang, videregående uddannelse og en særligt udsat arbejdsmarkedssituation synes dog en vis sammenhæng mellem evnen til at bringe de ledige i beskæftigelse og forløbene hos pris. For målgruppen af ledige ledere og øvrige ledige over 55 år ser de dyreste andre aktører tilsvarende ud til at levere bedre resultater, hvad angår evnen til at bringe de ledige i beskæftigelse og til at overholde de lediges minimumsrettigheder.

En deltagerevaluering fra oktober 2007 viser generelt høj tilfredshed med forløbene hos anden aktør, og særligt er det bemærkelsesværdigt, at relativt få respondenter udtrykker egentlig utilfredshed. Det overordnede billede dækker dog over en ikke ubetydelig variation blandt anden aktør.

Undersøges variationen nærmere, kan det konstateres, at der ikke umiddelbart er nogen sammenhæng mellem aktiveringsgraden hos

og tilfredsheden med den enkelte anden aktør, men at der er en svag negativ statistisk sammenhæng mellem bonusandele og deltager tilfredshed. Det sidste kunne måske hænge sammen med, at ledige, der har opnået beskæftigelse, ofte har været udsat for et meget tæt og intensivt forløb, som de kan have fundet ubehageligt. I forhold til opfyldelse af de lediges minimumsrettigheder kan der kun findes en sammenhæng mellem "gentagen tilbud om aktivering" til tiden og deltagerens tilfredshed. Denne sammenhæng kunne indikere, at ledige, der har et længere ledighedsforløb bag sig, i højere grad værdsætter en dedikeret hjælp til at finde beskæftigelse fra anden aktør.

Evalueringen viser endelig, at der er en positiv statistisk sammenhæng mellem respondenternes alder og deres tilfredshed, og at der er en negativ korrelation mellem respondenternes uddannelsesniveau og deres tilfredshed.

Det skal bemærkes, at datagrundlaget er begrænset og usikkert, hvorfor ovenstående analyser skal fortolkes med varsomhed.