

Til
Arbejdsmarkedsstyrelsen

Dokumenttype
Rapport

Dato
Marts 2012

KOMMUNERNES BRUG AF ANDRE AKTØRER



KOMMUNERNES BRUG AF ANDRE AKTØRER

Revision **1**
Dato **2012-03-12**
Udarbejdet af **MHA, LAHB**
Kontrolleret af **NEJ**
Godkendt af **MHA**
Beskrivelse **Rapport**

INDHOLD

1.	Resumé	1
1.1	Anvendelse af andre aktører er udbredt, men typisk for en mindre del af de ledige	3
1.2	Hvorfor bruger kommunerne andre aktører – der er to forskellige tilgange i spil	3
1.3	Der er sammenhæng mellem omfanget af inddragelsen og formålet	3
1.4	Kommunernes udbytte af anvendelse af andre aktører	4
1.5	Kommunernes udbytte kan forklares ved et mindre antal faktorer	4
2.	Indledning	7
2.1	Baggrund	7
2.2	Formål	7
2.3	Metode	7
2.4	Læseforskrift	8
3.	Status for kommunernes brug af andre aktører	9
3.1	Sammenfatning	9
3.2	Hvad er omfanget af inddragelsen af andre aktører?	9
3.3	Hvilke målgrupper lægges ud til andre aktører?	10
3.4	Hvilke indsatser lægges ud til andre aktører?	12
3.5	Fremadrettet anvendelse	13
4.	Kommunernes formål med at bruge andre aktører	14
4.1	Sammenfatning	14
4.2	Anvendelse af andre aktører er domineret af et driftsmæssigt formål	14
4.3	Hvad forfølger kommunerne med hhv. driftsmæssigt og effektmæssigt formål?	15
4.4	Supplerende formål for udvalgte målgrupper	16
5.	Hvad er kommunernes udbytte ved at inddrage andre aktører?	17
5.1	Sammenfatning	17
5.2	Udbyttet ved at inddrage andre aktører	17
6.	De væsentligste forklaringsfaktorer	21
6.1	Strategisk forankring påvirker udbyttet positivt	23
6.1.1	Hvad vil det sige at have en strategisk forankring af inddragelsen?	23
6.1.2	Varianter af strategisk planlægning og fokus – og betydningen heraf	24
6.1.3	Rollefordeling i forbindelse med de strategiske beslutninger	25
6.1.4	Forklaringskraft af den strategiske forankring	26
6.2	Den organisatoriske understøttelse er en væsentlig forudsætning	27
6.3	Inddragelsesformer og tildelingskriterier bør afspejle den konkrete opgave	29
6.4	Styring og samarbejde er vigtige for, at anden aktør kan bidrage konstruktivt	33

6.4.1	Et godt kontraktgrundlag er væsentligt, men samarbejdsrelationerne afgørende.	33
6.4.2	Systematisk opfølgning bidrager til at opnå formålet med andre aktørers inddragelse	33
6.5	Udlægning af myndighed bør balancere mellem forskellige hensyn	34

FIGURER

Figur 1: Centrale begreber	2
Figur 2: Andelen af borgere med en beskæftigelsesindsats hos anden aktør ...	9
Figur 3: Andel af målgrupper udlagt til andre aktører.....	10
Figur 4: Inddragelse af andre aktører i relation til målgrupper.....	11
Figur 5: Inddragelse af andre aktører i relation til indsatser	12
Figur 6: Kommunernes formål med at anvende andre aktører	15
Figur 7: Opfyldelsen af formål med at anvende andre aktører	18
Figur 8: Formål og målgrupper	20
Figur 9: De væsentligste forklaringsfaktorer.....	21
Figur 10: Varianter af strategisk fokus	24
Figur 11: Strategisk fokus og formål.....	25
Figur 12: Fordele og ulemper ved forskellige organiseringer.....	28
Figur 13: Forbedringspotentialer for forskellige udbudsstrategier	28

1. RESUMÉ

Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) har for Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemført en undersøgelse af kommunernes brug af andre aktører. Resuméet indeholder de overordnede konklusioner fra undersøgelsen.

Resuméet er struktureret som følge:

- I afsnit 1.1 samles kort op på kommunernes anvendelse af andre aktører
- I afsnit 1.2 gøres rede for kommunernes formål med at bruge andre aktører, idet der skelnes mellem særligt et driftsmæssigt og et effektmæssigt formål.
- Afsnit 1.3 konstaterer, at der sammenhæng mellem formålet med at inddrage andre aktører og det udbytte, som kommunerne får heraf.
- I afsnit 1.4 gengives undersøgelses konklusioner i forhold til kommunernes udbytte af at bruge andre aktører.
- Endelig er der i afsnit 1.5 beskrevet fem forklaringsfaktorer, som bidrager til at forklare, under hvilke omstændigheder kommunerne får det ønskede udbytte af at bruge andre aktører.

Tekstboksen nedenfor præsenterer en række centrale begreber, der anvendes i rapporten.

Figur 1: Centrale begreber

- **Andre aktører:** Andre aktører er i undersøgelsen defineret bredt som anvendelse af a) alle typer af private virksomheder i beskæftigelsesindsatsen; b) anvendelse af andre kommuners tilbud; samt c) anvendelse af dele af kommunen, som er placeret organisatorisk uden for jobcenteret.
- **Driftsmæssige formål:** Ved et driftsmæssigt formål bruger kommunen andre aktører til at kunne tilpasse kapaciteten ved fald/stigning i ledigheden; for at blive aflastet på driftsopgaver og derved få øget fleksibilitet, ofte suppleret med beskæftigelsespolitiske forventninger. Et andet driftsmæssigt formål kan være rent driftsøkonomisk, dvs. at få en opgave løst på den økonomisk mest fordelagtige måde.
- **Effektmæssige formål:** Ved et effektmæssigt formål er kommunernes brug af andre aktører baseret på at få de ledige i job og opnå gode beskæftigelseseffekter (bruges som fællesbetegnelse, også når fokus er på at få de ledige i uddannelse eller at ledige langt fra arbejdsmarkedet bringes tættere på arbejdsmarkedet).
- **Inddragelsesformer:** De forskellige måder, hvorpå kommunerne kan indgå aftaler med en anden aktør. Der skelnes mellem konkurrenceudsættelse, omfattende udbud og annoncering, samt direkte tildeling og indgåelse af partnerskabsaftaler.
- **LAB:** Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats
- **LBR:** Det Lokale Beskæftigelsesråd
- **Ledige tæt på / langt fra arbejdsmarkedet:** I undersøgelsen skelnes mellem *ledige tæt på arbejdsmarkedet* og *ledige langt fra arbejdsmarkedet* for at understrege, at der er forskel på de udfordringer, som forskellige grupper af ledige har, og dermed på de effekter for de ledige, som kommunerne ønsker at opnå.
- **Potentiale:** Tilstedeværelsen af en mulighed/muligheder for at videreudvikle og/eller forbedre en aktivitet, indsats eller lignende – eller opnå bedre effekter. Fx et forbedringspotentiale, hvor en forbedring af kommunernes udbudsstrategi vil kunne skabe positive effekter.
- **Resultater og effekter:** Begreberne resultater og effekter bruges i praksis ofte i flæng. Fx har mange resultatafhængige betalingsmodeller reelt effekter (den ledige kommer i varigt job, min. 3 måneder) som succeskriterium. Uklarheden er i høj grad forbundet med uklarhed om begrebet resultater, der ofte er en undefineret størrelse og i nogle sammenhænge kobles til gennemførte aktiviteter (outputs, fx der er afholdt et vist antal samtaler) og i andre sammenhænge til umiddelbare, kortsigtede effekter (fx den ledige har opnået øget motivation). Da kommunernes formål med inddragelsen af andre aktører omfatter både langsigtede effekter, fx varig selvforøgelse, kortsigtede effekter og gennemførte aktiviteter/outputs, anvendes i notatet begrebet "udbytte" som en fælles betegnelse for de forbedringer, kommunerne opnår, jf. også nedenfor. Når der mere specifikt tales om hhv. resultater og effekter, forstås der ved effekter en virkning eller forandring i relation til de lediges beskæftigelsessituation, mens øvrige former for udbytte omtales som resultater. At få adgang til spidskompetence er således et resultat, som potentielt kan føre til en effekt for borgeren.
- **Transaktionsomkostninger:** Transaktionsomkostninger er de omkostninger, som er forbundet med en given handling (transaktion) og benyttes i undersøgelsen fx om de omkostninger, der er forbundet med konkurrenceudsættelse.
- **Udbytte:** En samlet betegnelse for både langsigtede og kortsigtede effekter samt forbedringer i forhold til gennemførte aktiviteter/outputs (se ovenstående afsnit). Udbytte skaber konkret værdi eller gavn for de pågældende parter.

1.1 Anvendelse af andre aktører er udbredt, men typisk for en mindre del af de ledige

Stort set alle kommunerne anvender andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Det er dog oftest kun en mindre del af de borgere, som modtager en beskæftigelsesindsats, som får en indsats hos andre aktører. Således er der i ¾ af kommunerne fra 0-40 % af de borgere, som modtager en beskæftigelsesindsats, som får den hos anden aktør.

Næsten alle kommunerne benytter andre aktører i indsatsen for dagpengemodtagere. Det vurderes i følge undersøgelsen primært at være traditionsbaseret. De fleste kommuner benytter endvidere andre aktører i indsatsen for jobklare og indsatsklare kontant- og starthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, fleksjobvisiterede og unge.

I forhold til specifikke beskæftigelsesindsatser anvender kommunerne primært andre aktører i forhold til at finde arbejde, til tilbud efter LAB, kap. 10 samt til etablering af tilbud efter LAB, kap. 11 og kap. 12.

Der forventes fremadrettet en uændret eller svagt faldende brug af andre aktører.

1.2 Hvorfor bruger kommunerne andre aktører – der er to forskellige tilgange i spil

Kommunerne anvender primært andre aktører for at kunne tilpasse kapaciteten til stignede/faldende ledighed, samt for at blive aflastet på driften og få øget fleksibilitet. Der kan også være driftsøkonomiske overvejelser bag inddragelsen. Disse formål har fokus på organisationens driftsforhold og betegnes i undersøgelsen som forfølgelse af et *driftsmæssigt formål*.

Gruppen af kommuner, som primært forfølger et driftsmæssigt formål, bruger desuden andre aktører i relation til særlige målgrupper, hvor kommunen vurderer, at anden aktør kan bidrage med særlige spidskompetencer og derved få de ledige i job. De forfølger dermed samtidig et *effekt-mæssigt formål*.

Undersøgelsen viser desuden, at en mindre gruppe kommuner primært anvender andre aktører med afsæt i et sådant effektmæssigt formål om at få de ledige i job. De har altså et grundlæggende anderledes hovedformål end de øvrige kommuner. Den samme gruppe kommuner tilstræber en høj grad af strategisk planlægning og opfølgning og lægger afstand til en ren driftstænkning (uden dog dermed at afvise betydningen af driftsmæssige hensyn). At inddrage andre aktører er hos dem primært berettiget ud fra en effektmæssig forventning om at få flere i job.

Alt i alt forfølger hovedparten af kommunerne således primært rent driftsmæssige formål, hvor andre aktører forventes at kunne bibringe aflastning, økonomiske fordele osv. Men samtidig anvendes andre aktører i visse situationer, hvor de vurderes at kunne bidrage med en indsats, der løfter effekten i forhold til, hvis jobcenteret selv havde varetaget opgaven. Som modstykke hertil, forfølger en mindre gruppe kommuner primært et effektmæssigt formål.

1.3 Der er sammenhæng mellem omfanget af inddragelsen og formålet

Undersøgelsen viser, at den gruppe kommuner, som forfølger et effektmæssigt formål, inddrager andre aktører mere end kommuner med et rent driftsmæssigt formål, dvs. mere end hovedparten af kommunerne.

I forlængelse heraf peger undersøgelsen på, at aflastningsbehovet (det driftsmæssige formål) typisk kan opfyldes ved at udlægge en mindre del af indsatsen til andre aktører. Der er ikke behov for at lægge en større andel ud for at skabe aflastning mm.

Når en mindre gruppe kommuner aktivt vælger at udlægge en større del af indsatsen, afspejler det deres vurdering om, at andre aktører bidrager til at styrke effektopnåelsen for de ledige. Undersøgelsen viser desuden, at gruppen af kommuner, hvor indsatsen primært er funderet i et effektmæssigt formål, også er den gruppe, som i størst omfang vurderer, at der er forskelle mellem kommunernes egen indsats og andre aktørers indsats.

1.4 Kommunernes udbytte af anvendelse af andre aktører

Kommunerne opnår i overvejende grad et udbytte ved at anvende andre aktører, der svarer til det formål, som de forfølger med inddragelsen. Undersøgelsen viser på den måde, at der er snæver sammenhæng mellem formål og udbytte, og dermed også, at inddragelse af andre aktører ikke i sig selv giver et bestemt udbytte. De kommuner, som følger et driftsmæssigt formål opnår i overvejende grad aflastning og ekstra kapacitet m.m., mens de kommuner, som forfølger et effektivmæssigt formål, opnår en bedre effekt, dvs. at de ledige kommer i job.

Denne hovedkonklusion, bør ses i forhold til de relativt forskellige forventninger til, hvad udbyttet kan og skal være, som findes i kommunerne:

- Nogle kommuner, primært blandt dem, som forfølger et rendyrket driftsmæssigt rationale, har meget begrænsede forventninger til, hvad andre aktører kan bidrage med. De gør som følge heraf begrænset brug af andre aktører og har reelt et relativt begrænset udbytte af inddragelsen. Helt i overensstemmelse med konklusionen og deres egne forventninger.
- Tilsvarende har andre kommuner større forventninger, en mere udbredt anvendelse, og et de facto større udbytte, vel at mærke også via en større indsats (i form af en større forberedende indsats, mere samarbejde, flere analyser og mere opfølgning – jf. afsnit 5 og 6).

Undersøgelsen viser, at kommunerne profiterer af at være præcise i det formål og den tilgang, der forfølges. Det kræver en aktiv stillingtagen fra kommunens side, og at kommunen klart og entydigt (gennem tildelingskriterier og øvrigt kontraktmateriale) formidler sine succeskriterier og evt. også anvender disse i relation til aflønningen via betalingsmekanismen.

Som nævnt ovenfor er det driftsmæssige formål primært for en stor del af kommunerne. Undersøgelsen peger på en risiko for, at fokus på effektopnåelsen træder i baggrunden, når inddragelsen først og fremmest er funderet i et ønske om at opnå en driftsmæssig aflastning eller fleksibilitet. Fx er der en række tilfælde, hvor kommunerne i både aftaleindgåelse og den løbende opfølgning på andre aktører har begrænset fokus på de beskæftigelsesmæssige effekter og heller ikke data til at kunne vurdere effektopnåelsen, altså om de ledige kommer i job.

Omvendt er det effektivmæssige formål bærende for en mindre del af kommunerne. At det effektivmæssige fokus ikke er udbredt er bl.a. begrundet i, at hovedparten af kommunerne finder det vanskeligere at sikre et effektivmæssigt end et driftsmæssigt udbytte, ikke mindst at dokumentere et givent udbytte, jf. også ovenfor. Kommunerne er udfordret af at fastlægge relevante succeskriterier og effektivmål, ikke mindst for målgrupper langt fra arbejdsmarkedet, hvilket er en vigtig forudsætning for effektopnåelsen. Den gruppe af kommuner, som aktivt forfølger det effektivmæssige formål, er også den gruppe, som arbejder mest målrettet med denne udfordring.

Alt i alt understreger disse forhold behovet for en klar stillingtagen til, hvad kommunerne vil opnå med andre aktørers opgavevaretagelse. Undersøgelsen peger på en risiko for, at en for stærk forfølgelse af et driftsmæssigt formål vil medføre en de facto nedprioritering af det effektivmæssige formål og dermed reelt en nedprioritering af det bagvedliggende beskæftigelsespolitiske og samfundsmæssige formål om at få ledige tilbage på arbejdsmarkedet. Ikke mindst for målgrupper længere fra arbejdsmarkedet. Andre aktører bidrager ikke effektivt til at få flere i job, hvis kommunen lægger for meget vægt på de driftsmæssige formål.

1.5 Kommunernes udbytte kan forklares ved et mindre antal faktorer

Undersøgelsen giver anledning til at pege på i alt fem forklaringsfaktorer som de væsentligste ift. om kommunerne realiserer deres formål med at inddrage andre aktører:

- Strategisk forankring påvirker udbyttet positivt
- Den organisatoriske understøttelse er en væsentlig forudsætning
- Inddragelsesformer og tildelingskriterier bør afpasses den konkrete opgave
- Styring og samarbejde er vigtige for, at anden aktør kan bidrage konstruktivt
- Udlægning af myndighed bør balancere mellem forskellige hensyn.

Det skal indledningsvis understreges, at den væsentligste forklaring på, om kommunerne sikrer sig, at andre aktører lykkes med at få ledige i job er, at kommunerne har en strategi, som kobler planlægning og opfølgning, og som er politisk forankret i kommunalbestyrelsen. I det følgende gøres rede for hver af de fem forklaringsfaktorer.

Strategisk forankring påvirker udbyttet positivt

Den væsentligste forklaring på, om kommunerne sikrer sig, at andre aktører bidrager til kommunens formål med at inddrage dem er, at kommunerne har en strategi, som kobler planlægning og opfølgning, og som er politisk forankret i kommunalbestyrelsen. En sådan prioritering får en overordnet og rammesættende funktion, som via beskæftigelsesplanen og den løbende opfølgning understøtter et kontinuert strategisk fokus på den vedtagne brug af andre aktører. Den bidrager dermed til at fastholde fokus på de konkrete formål, hvilket i praksis viser sig at understøtte deres indfrielse. Dette gælder ikke mindst i forhold til det effektmæssige formål om at få ledige i job, men gælder også i forhold til forfølgelse af et driftsmæssigt formål.

Undersøgelsen viser, at kommuner, der forfølger et rendyrket effektmæssigt formål, dvs. at få de ledige i job, også er den gruppe af kommuner, som lægger klart mest vægt på ikke blot den strategiske planlægning, men også på en systematisk opfølgning på udbyttet af indsatsen hos andre aktører. Disse kommuner tilstræber at basere deres inddragelse af andre aktører på faktisk viden (analyser af effekter) og afprøver indsatser parallelt med egen indsats og/eller sammenligner på tværs af andre aktører. De forholder sig på den måde løbende til, hvor opgaven mest hensigtsmæssigt kan løses.

Omvendt er der karakteristisk, at kommuner med et relativt rendyrket driftsmæssige formål (fokus på aflastning, kapacitet og fleksibilitet og begrænset effektfokus for de ledige), også har det mest begrænsede strategiske fokus. I denne gruppe er både kommuner, der vurderer, at andre aktører bør inddrages mindst muligt, og der er kommuner med en historisk tradition for lav inddragelse af andre aktører, men som har en intention om at få et større effektfokus, kombineret med større strategisk planlægning og (intenderet) opfølgning på effekterne.

Den organisatoriske understøttelse er en væsentlig forudsætning

Undersøgelsen viser, at det er væsentligt for kommunerne at sikre det rette kompetencemæssige set-up samt tilstedeværelsen af øvrige organisatoriske forudsætninger for at realisere et udbytte ved inddragelse af andre aktører. Det må dog samtidig understreges, at organisering og organisatoriske kompetencer alene udgør en nødvendig men ikke en tilstrækkelig forudsætning for at få udbytte af andre aktører, uanset formålet.

Det typiske mønster er, at små kommuner organiserer sig mere løst end større kommuner og har færre kompetencer internt i jobcenteret i forhold til udbud, indkøb og leverandørstyring. Omvendt har de større kommuner en mere professionel organisation. Hos begge typer af kommuner har der over de seneste år foregået en betydelig kompetenceopbygning.

Valg af organisering er ikke afgørende for udbyttet ved at inddrage andre aktører. Det er i højere grad et spørgsmål om, at kommunerne finder den rette balance mellem de fordele og ulemper, som henholdsvis den store, professionelle, og den mindre, løst koblede organisatoriske understøttelse indebærer. Set i forhold til et driftsmæssigt formål er det klart, at kommunerne har brug for solide planlægnings- og analysekompetencer, så niveauet af inddragelsen afspejler det faktiske behov. Set i forhold til et effektmæssigt formål, dvs. at få de ledige i job, viser undersøgelsen, at kommunerne har brug for kompetencer til at følge op på effekterne for de ledige – og at denne kompetence ikke nødvendigvis er til stede i kommunerne.

Inddragelsesformer og tildelingskriterier bør afpasses den konkrete opgave

Kommunerne inddrager andre aktører både gennem konkurrenceudsættelse og via direkte tildeling, dvs. at opgaven tildeles en konkret anden aktør uden konkurrence. Undersøgelsen viser, at valget påvirkes af både de formelle regler, herunder af opgavens omfang, men også af uformelle faktorer som tradition, kendskab til andre aktører osv.

Undersøgelsen viser overordnet, at inddragelsesformen påvirker opnåelse af udbytte på relativt varieret vis. Konkurrenceudsættelse i bred forstand bidrager til realisering af et driftsmæssigt formål (priserne falder, hvorved driftsøkonomien påvirkes positivt), og tilsvarende har direkte tildeling for en række kommuner bidraget til at løse akutte driftsmæssige udfordringer relateret til kapacitet og fleksibilitet.

Konkurrenceudsættelsen kræver på sin side en vis volumen og stiller krav om klare succeskriterier. Er disse forhold opfyldt, har kommunerne ofte en positiv påvirkning af udbyttet i forhold til det effektmæssige formål om at få flere ledige i job. Har kommunen omvendt begrænsede styringskompetencer er der risiko for at ende med en for høj reel vægtning af pris, fordi man ikke får skabt tilstrækkeligt præcise og gennemsigtige tildelingskriterier i relation til kvalitet (dvs. effekten for de ledige). Styringskompetencer omfatter både udbudskompetencer, opfølgningskompetencer og evnen til at koble disse med en faglig forståelse af beskæftigelsesopgaven.

Direkte tildeling kan derfor i nogle situationer være mere fordelagtigt i relation til et effektmæssigt formål, ikke mindst ved mindre omfattende, men fagligt komplekse opgaver. Til gengæld viser undersøgelsen også, at der i forhold til direkte tildeling er en risiko for, at kommuner uden en klar strategisk planlægning og opfølgning ender med at vægte pris for lavt uden at sikre sig en modsvarende høj kvalitet og effekt, fordi grundlaget for effektvurderingen er for løs og tilfældig. De betaler dermed potentielt for høj en pris, uden at opnå den ønskede effekt for de ledige.

Det kan videre konstateres, at tildelingskriterierne er væsentlige som et signal om det bagvedliggende formål med udlægning til andre aktører.

Endelig viser undersøgelsen, at en betalingsmodel, som afspejler formålet med brugen af andre aktører, bidrager positivt til at realisere dette formål. Der er fortsat behov for at blive mere præcise på dette område. Brugen af resultatafhængige betalingsmodeller er mindre relevante, såfremt formålet med inddragelsen er driftsmæssigt (kapacitet, aflastning, ressourcer). Undersøgelsen viser til gengæld, at brugen af resultatafhængig betaling har en motiverende virkning på andre aktører, som kan anvendes i relation til et effektmæssigt formål om at få de ledige i job.

Både inddragelsesformer og tildelingskriterier bør derfor overvejes nøje og tilpasses den konkrete opgave.

Styring og samarbejde er vigtige for, at anden aktør kan bidrage konstruktivt

Styrings-, samarbejds- og opfølgingsprocesserne i kommunen og mellem kommunen og anden aktør er vigtige for, at anden aktør bidrager til kommunens formål med inddragelsen.

Der er behov for en god samarbejdsrelation baseret på dialog, gensidig respekt og fælles ansvar for opgaven. I forhold til at få de ledige i job er et godt samarbejde og en tæt og systematisk dialog med anden aktør om den enkelte ledige væsentligt, da det bidrager til at holde fokus på den lediges progression, og dermed til en højere effekt. I forhold til det driftsmæssige formål om aflastning viser undersøgelsen, at kommunerne skal følge op på timingen i samtaler og tilbud (rettidighed) for at få det fulde udbytte, men også at dette stiller krav til kommunen om at visitere ledige og videregive informationer til andre aktører i god tid.

En systematisk opfølgning på de beskæftigelsesmæssige effekter bidrager positivt til at få flere ledige job, fordi opfølgningen giver mere realistiske vurderinger af, hvad konkrete andre aktører kan bidrage med. Systematisk opfølgning er samtidig en forudsætning for, at jobcenteret kan handle, hvis resultatopnåelsen halter. En systematisk opfølgning på rettidighed bidrager positivt til aflastning (et driftsmæssigt formål), men kan dog i nogle tilfælde bidrage negativt i relation til effektopnåelse (at få flere ledige i job), da fokus netop lægges på rettidigheden, også hos andre aktører. Videre viser undersøgelsen, at sammenligning med egne resultater og effekter kan bidrage positivt til realisering af formålet ved at give et reelt grundlag for at vurdere anden aktør.

Endelig viser undersøgelsen, at selve kontrakten er en nødvendig forudsætning, men ikke i øvrigt bidrager til udbytte for kommunen i det daglige.

Udlægning af myndighed bør balancere mellem forskellige hensyn

Undersøgelsen viser, at hovedparten af kommunerne i større eller mindre grad gør brug af muligheden for at lægge afgørelseskompetencer ud til andre aktører. Udlægningen af afgørelseskompetencer giver det største potentiale for at opnå et driftsmæssigt udbytte, men bør samtidig ses i sammenhæng med transaktionsomkostningerne forbundet hermed.

2. INDLEDNING

2.1 Baggrund

I det nye beskæftigelsessystem har kommunerne fra 1. august 2009 kunnet vælge selv at stå for beskæftigelsesindsatsen eller at benytte andre aktører til en række opgaver efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om sygedagpenge og lov om aktiv socialpolitik.

Der er nu gået over to år siden etableringen af det enstrengede beskæftigelsessystem, og Arbejdsmarkedsstyrelsen ønsker med denne undersøgelse at få et overblik over brugen af andre aktører.

2.2 Formål

Mere konkret er formålet med undersøgelsen at afdække:

- 1) Hvorfor bruger kommunerne andre aktører, dvs. hvad er formålet?
- 2) Når kommunerne bruger andre aktører, hvad får de så ud af det, både set i forhold til formålet og eventuelt andet udbytte? Og hvilke faktorer kan være medvirkende til at forklare, om det bagvedliggende formål eller andre formål realiseres?

Undersøgelsen har desuden skullet afdække i hvilket omfang og til hvilke målgrupper, kommunerne bruger andre aktører.

2.3 Metode

Rambøll har foretaget en omfattende dataindsamling i relation til ovenstående formål, hvor vi har kombineret primære og sekundære datakilder. De primære datakilder består af en spørgeskemaundersøgelse gennemført blandt kommunale jobcenterchefer i alle landets jobcentre. Endvidere er der gennemført personlige og telefoniske interviews med repræsentanter fra 14 udvalgte casekommuner, herunder jobcenterchefen, en anden ledelsesrepræsentant, der har det daglige ansvar for indgåelse af aftaler med andre aktører, samt med sagsbehandlere.

Casekommunerne er udvalgt, så de så vidt muligt omfatter alle de relevante strategier og tilgange for anvendelse af andre aktører, som afdækket i spørgeskemaundersøgelsen. Herudover er der sikret deltagelse af jobcentre med forskellig størrelse, fra alle fire beskæftigelsesregioner, og med forskellig brug (omfang) af andre aktører. De 14 kommuner er:

- Brønderslev-Dronninglund
- Helsingør
- Esbjerg og Fanø
- Herning
- Holbæk
- Horsens
- Ikast-Brande
- København - Skelbækgade
- Norddjurs
- Næstved
- Svendborg
- Vallensbæk
- Vejen
- Aalborg.

De primære datakilder består desuden af telefoniske interviews med 16 forskellige andre aktører, udvalgt med den hensigt at sikre deltagelse af både landsdækkende andre aktører (repræsenteret i flere/mange af case-kommunerne) og lokale andre aktører (som kun er til stede i én eller få case-kommuner). Der har desuden været lagt vægt på at sikre medvirken fra både private og kommunale andre aktører, og fra andre aktører med forskellige tilgange (jobformidling; kompetenceopbygning, indstationering i egen virksomhed mm.).

De sekundære datakilder består af et udsnit af relevant materiale fra de 14 casekommuner, herunder udbudsmaterialer, indstillingsnotater, kontrakter, kontraktskabeloner, samarbejdsaftaler, deltagerevalueringer osv.

Der er ikke som led i undersøgelsen foretaget egentlige resultat- eller effektmålinger i forhold til de deltagende kommuners konkrete inddragelse af andre aktører.

2.4 Læseforskrift

Rapporten er disponeret som følger:

- Afsnit 2 er nærværende indledning
- Afsnit 3 er et faktaafsnit, som beskriver omfang og indhold af kommunernes brug af andre aktører.
- Afsnit 4 præsenterer undersøgelsen af formålet for kommunernes brug af andre aktører.
- Afsnit 5 indeholder undersøgelsen af, hvad kommunerne får ud af at anvende andre aktører
- Afsnit 6 analyserer endelig, hvad der kan forklare dette.

3. STATUS FOR KOMMUNERNES BRUG AF ANDRE AKTØRER

Rambøll gør i dette afsnit status for hvilke målgrupper og indsatser, jobcentrene lægger ud til andre aktører.¹ Derudover behandler afsnittet, om der er særlige muligheder eller begrænsninger for at lægge bestemte målgrupper eller indsatser ud til andre aktører. Endelig præsenteres jobcentrenes forventning til den fremadrettede anvendelse af andre aktører.

3.1 Sammenfatning

Stort set alle kommunerne anvender andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Det er dog oftest kun en mindre del af de borgere, som modtager en beskæftigelsesindsats, som får en indsats hos andre aktører. Således er der i ¼ af kommunerne fra 0-40 % af de borgere, som modtager en beskæftigelsesindsats, som får den hos anden aktør.

Næsten alle kommunerne benytter andre aktører i indsatsen for dagpengemodtagere. Det vurderes i følge undersøgelsen primært at være traditionsbaseret. De fleste kommuner benytter endvidere andre aktører i indsatsen for jobklare og indsatsklare kontant- og starthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, fleksjobvisiterede og unge.

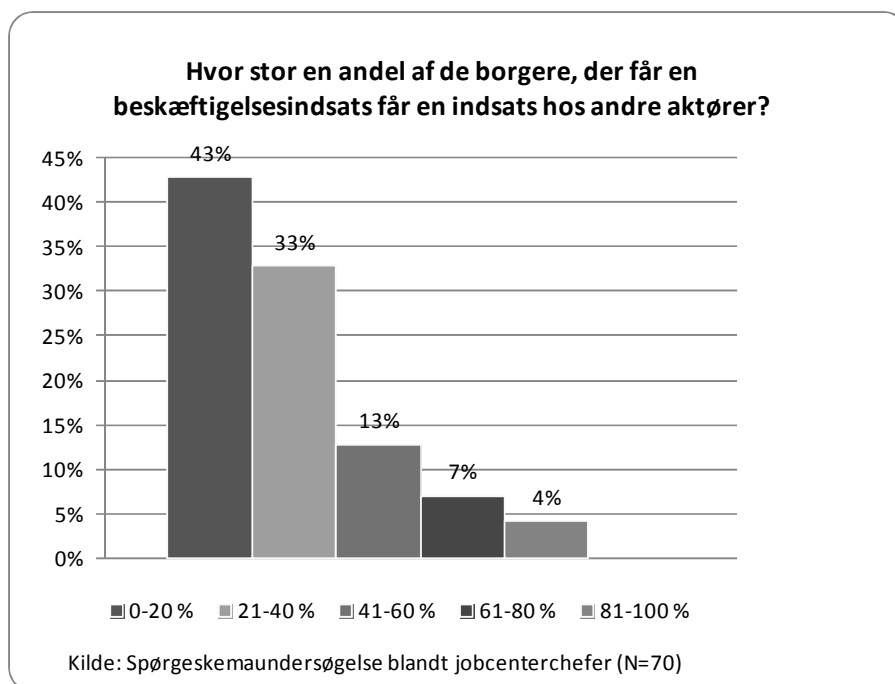
I forhold til specifikke beskæftigelsesindsatser anvender kommunerne primært andre aktører i forhold til at finde arbejde, til tilbud efter LAB, kap. 10 samt til etablering af tilbud efter LAB, kap. 11 og kap. 12.

Der forventes fremadrettet en uændret eller svagt faldende brug af andre aktører.

3.2 Hvad er omfanget af inddragelsen af andre aktører?

Andre aktører gennemfører typisk en indsats for en mindre andel af de borgere, der får en beskæftigelsesindsats. I figuren nedenfor ses således, hvor stor en andel af borgerne i kommunerne, som modtager en beskæftigelsesindsats hos andre aktører.

Figur 2: Andelen af borgere med en beskæftigelsesindsats hos anden aktør



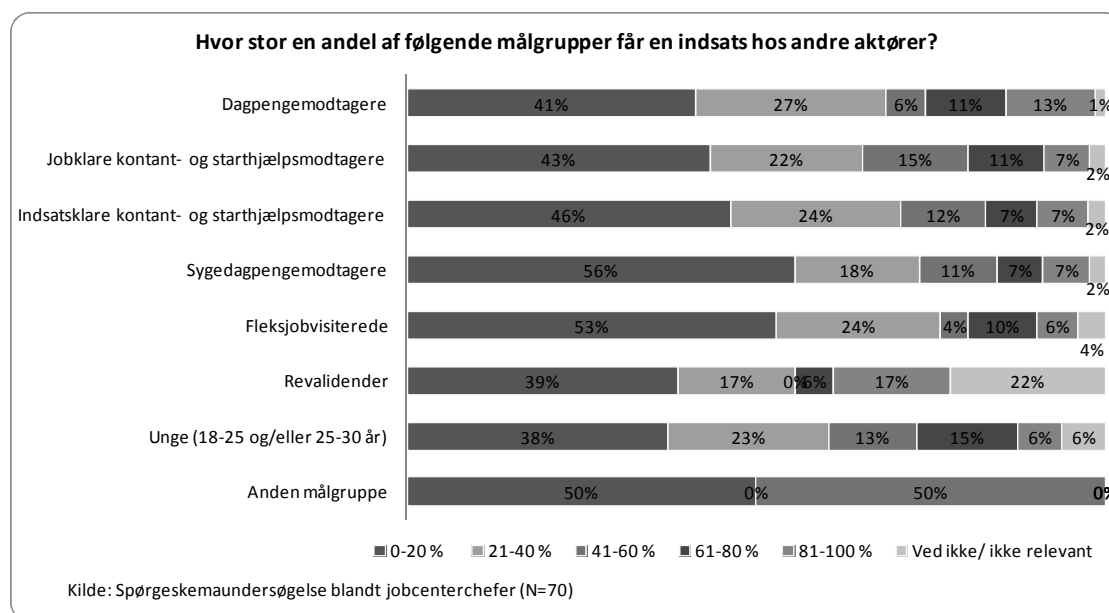
¹ Enkelte jobcentre har i besvarelsen af spørgeskemaundersøgelsen taget afsæt i en snævrere forståelse af "andre aktører" end den i undersøgelsen anlagte, jf. note 1. Casebesøgene viser således, at nogle jobcentre har defineret andre aktører snævert som private aktører, og at enkelte som dem, hvilket hele myndighedsgruppen lægger ud. Rambøll har taget brude for dette i bearbejdningen af data.

Figuren viser, at i ca. $\frac{3}{4}$ af kommunerne er der 0-40 % af de borgere, som får en beskæftigelsesindsats, som får den hos andre aktører. Og tilsvarende er der ca. 1/10 af kommunerne, hvor der er tale om 61-100 % af borgerne. Den mest udbredte andel af borgere, som får en beskæftigelsesindsats hos andre aktører, er 0-20 %. Det er tilfældet i 43 % af kommunerne.

Undersøgelsen viser videre, at der er sammenhæng mellem kommunernes formål med inddragelse af andre aktører (som analyseret i kapitel 4) og den andel af borgere i beskæftigelsesindsatsen, der får en indsats hos andre aktører (jf. figur 2). Blandt de kommuner, der har et effektivt formål (at få flere ledige i job) med inddragelse af andre aktører, udlægges en større andel af borgerne til andre aktører, end i den gruppe kommuner, som ikke har dette formål.

Figur 3 nedenfor viser, hvor stor en andel af de forskellige målgrupper, som modtager en beskæftigelsesindsats, der får en indsats hos andre aktører. For hver målgruppe er angivet, hvor stor en andel af jobcentrene, som har svaret, at henholdsvis 0-20 %, 21-40 %, 41-60 %, 61-80 % og 81-100 % af den givne målgruppe får en indsats hos anden aktør. For eksempel svarer 41 % af kommunerne, at 0-20 % af dagpengemodtagerne får en indsats hos anden aktør.

Figur 3: Andel af målgrupper udlagt til andre aktører



Figuren viser, at det gælder for alle målgrupper, at størstedelen af jobcentrene har lagt 0-40 % af borgerne til andre aktører. Andelen svarer således til det mønster, som gælder for udlægningen af indsatsen, jf. analysen ovenfor.

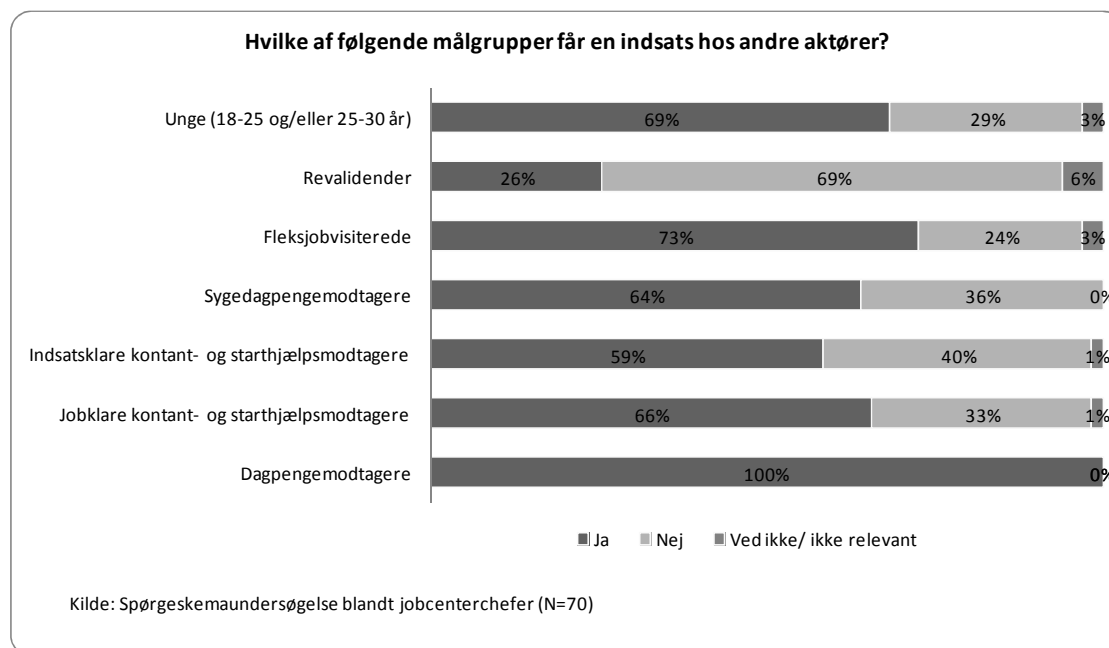
Andelen er kommuner, hvor 0-40 % af borgerne i en given målgruppe er udlagt til andre aktører, varierer konkret fra ca. 56 % (revalidender) til ca. 77 % (fleksjobvisiterede).

Figuren viser samtidig, at det også gælder for alle målgrupper, at et mindretal af jobcentrene benytter andre aktører til mere end halvdelen af målgruppen – andelen af jobcentre, som har lagt 61-100 % af en given målgruppe ud varierer fra 24 % (dagpengemodtagere) til 14 % (indsatsklare kontant- og starthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere).

3.3 Hvilke målgrupper lægges ud til andre aktører?

Rambøll har undersøgt, hvilke målgrupper, som kommunerne lægger ud til andre aktører. Figuren nedenfor illustrerer fordelingen af jobcentrene i forhold til om de anvender andre aktører i forhold til forskellige målgrupper. For eksempel svarer 69 % af kommunerne, at de bruger andre aktører til målgruppen unge.

Figur 4: Inddragelse af andre aktører i relation til målgrupper



Figuren viser, at alle jobcentre benytter andre aktører i indsatsen for dagpengemodtagere, jf. den nederste linje. Dette er muligvis historisk betinget fra det tidligere AF-system, jf. kapitel 4.

Ca. $\frac{3}{4}$ af jobcentre benytter andre aktører i forhold til de fleksjobvisiterede. De fleste jobcentre (59-69 %) benytter andre aktører i indsatsen for målgrupperne bestående af jobklare og indsatsklare kontant- og starthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, og unge. Ved revalidender benyttes andre aktører i et mere begrænset omfang.

Det er videre undersøgt, om der er sammenhæng mellem kommunernes formål med at inddrage andre aktører, og de målgrupper, som kommunerne vælger at lægge ud. Undersøgelsen viser kun et sådant mønster i følgende to situationer:

For det første er de kommuner, der forfølger et formål om at anvende andre aktører med særlige spidskompetencer, mere tilbøjelige til at inddrage andre aktører i forhold til indsatsen overfor revalidender, end de kommuner, som ikke forfølger dette formål. Jf.

- Figur 4 ovenfor er der ikke tale om en målgruppe, som generelt udlægges meget.
- For det andet er de kommuner, der inddrager andre aktører som led i at imødekomme en kommunal beskæftigelsespolitisk forventning mere tilbøjelige til at anvende andre aktører overfor de jobklare og indsatsklare kontant- og starthjælpsmodtagere samt fleksjobvisiterede, end de kommuner, som ikke forfølger dette formål.

Det er Rambølls vurdering, at dette kan forklares med som følger: Såfremt en kommune udlægger indsatsen for revalidender, hvilket ikke sker så hyppigt som for de øvrige målgrupper, er det med det formål at få specifikke beskæftigelsesmæssige spidskompetencer fra anden aktør bragt i spil, således at man kan opnå en særlig effekt, dvs. job, for målgruppen.

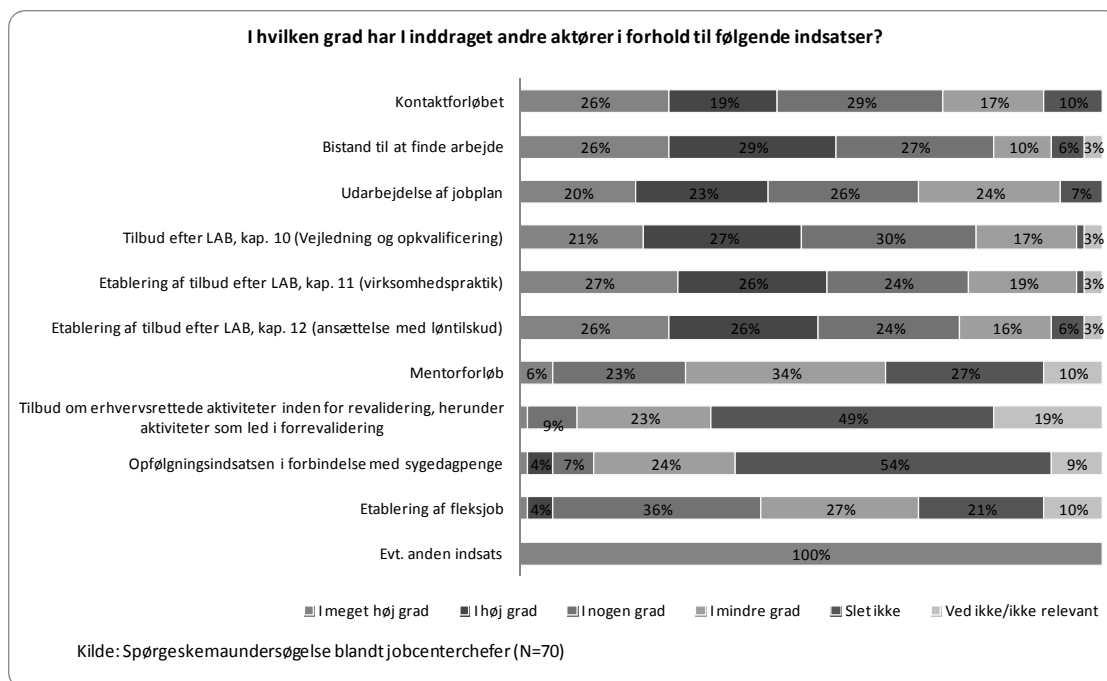
Tilsvarende forekommer det sandsynligt, at såfremt inddragelsen af andre aktører bl.a. sker på baggrund af en politisk målsætning om brug af andre aktører, så kan traditionen for udlægning af indsatsen for dagpengemodtagere, jf. figur 4, føres videre til andre brede målgrupper, her konkret inden for kontant- og starthjælp, snarere end til konkrete, mere snævert afgrænsede målgrupper. I relation til fleksjob er der tilsvarende og ikke overraskende en vis tradition og erfaring med udlægning pga. de lovgivningsmæssige rammer.

Undersøgelsen indikerer desuden, at der inden for de lovgivningsmæssige rammer som hovedregel ikke er knyttet særlige muligheder eller begrænsninger til at lægge bestemte målgrupper ud til andre aktører.

3.4 Hvilke indsatser lægges ud til andre aktører?

Figuren nedenfor viser kommunernes inddragelse af andre aktører i forskellige beskæftigelsesmæssige indsatser og forløb for de ledige. For hver indsats er angivet, hvor stor en andel af jobcentrene, som har svaret, at anden aktør er inddraget henholdsvis i meget høj grad, i høj grad, i nogen grad, i mindre grad eller slet ikke. For eksempel svarer 26 % af kommunerne, at de i meget høj grad har inddraget andre aktører i forhold til kontaktføløbet.

Figur 5: Inddragelse af andre aktører i relation til indsatser



Figuren viser, at kommunerne primært anvender andre aktører på indsatsområderne: Bistand til at finde arbejde, tilbud efter LAB, kap. 10 (vejledning og opkvalificering), etablering af tilbud efter LAB, kap. 11 (virksomhedspraktik) og etablering af tilbud efter LAB, kap. 12 (ansættelse med

løntilskud). Her har ca. halvdelen af jobcentrene (48–55 %) svaret i meget høj grad eller i høj grad.²

Jobcentrene anvender i mest begrænset udstrækning andre aktører til opfølgingsindsatsen i forbindelse med sygedagpenge og tilbud om erhvervsrettede aktiviteter inden for revalidering, herunder aktiviteter som led i forrevalidering. Der er også relativt få jobcentre, som har svaret i meget høj grad eller i høj grad i forhold til at andre aktører er inddraget i forhold til etablering af fleksjob, men dog godt 1/3, som har svaret i nogen grad.

Undersøgelsen viser endelig, at udlægning af konkrete indsatser for kommunerne primært afspejler, hvilken indsats udlagte målgrupper skal have. Indsatser udgør altså ikke et selvstændigt valg med afsæt i en vurdering af, at andre aktører er særligt gode til bestemte indsatser, uanset målgruppe. Der er heller ikke særlige politiske ønsker om at få lagt bestemte indsatser ud. Det må dog konstateres, at der er en klar tendens til at bruge andre aktører i relation til virksomhedsrettede indsatser med begrundelsen, at anden aktør har store netværk blandt virksomhederne og prioriterer en udgående indsats.

3.5 Fremadrettet anvendelse

Rambøll forventer fremadrettet en uændret eller svagt faldende anvendelse af andre aktører. Dette er begrundet i, at hovedparten af jobcentrene (63 %) ikke forventer nogen ændret anvendelse af andre aktører i forhold til omfanget i dag. Derimod forventer knap 1/3 (31 %), at omfanget vil blive lavere fremadrettet, mens 3 % forventer, at omfanget vil blive henholdsvis meget lavere og meget højere.

Undersøgelsen viser, at jobcentrenes forventning kan forklares med afsæt i, om man på undersøgelsestidspunkt havde tilpasset sig til de ændrede refusionsregler, forstået sådan, at nogle jobcentre forventer at tilpasse inddragelsen som følge heraf.³ Som en ledelsesrepræsentant i et af jobcentrene udtrykker det: *”Refusionsomlægningen betyder rigtig meget for brugen af andre aktører (...). Rigtigt mange steder er man i gang med at udvikle egne projekter, og i takt med at man udvikler dette, vil man måske ende med at bruge færre andre aktører.”*

Rambøll vurderer, at de jobcentre, der fremadrettet forventer stort set den samme inddragelse af andre aktører, i hovedsagen allerede har tilpasset sig de nye refusionsregler og samtidig har omtrent de samme ressourcer til at købe ydelser for fra andre aktører, hvorfor nuværende niveau for inddragelse vurderes passende, og derfor må forventes fastholdt.

² Med mentorforløb refereres til, at andre aktører anvendes i forbindelse med rekruttering af mentorer efter kapitel 14 i Lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

³ Der er bl.a. ændret på jobcentrenes muligheder for at få refusion så der opnås en højere refusion for aktive tilbud i virksomhederne end for opkvalificering og vejledning. Tilsvarende er der ændret i relation til administrative udgifter afholdt af andre aktører (tidligere var der i modsætning til i jobcentret mulighed for at få 50 % refusion). Begge dele har betydning.

4. KOMMUNERNES FORMÅL MED AT BRUGE ANDRE AKTØRER

I dette afsnit undersøges, hvad der er kommunernes formål med at bruge andre aktører, herunder hvad der er den relative vægtning mellem forskellige formål. Dvs. *hvorfor* vælger kommunerne at inddrage andre aktører?

4.1 Sammenfatning

Kommunerne anvender primært andre aktører for at kunne tilpasse kapaciteten til stigende/faldende ledighed, samt for at blive aflastet på driften og derved få en øget fleksibilitet. Alt i alt forfølger hovedparten af kommunerne således primært rent driftsmæssige formål. Disse kommuner anvender desuden andre aktører i visse, konkrete situationer, hvor de vurderes at kunne bidrage med en indsats, der løfter effekten i forhold til, hvis jobcenteret selv havde varetaget opgaven.

Som modstykke hertil, forfølger en mindre gruppe kommuner primært et effektmæssigt formål.

4.2 Anvendelse af andre aktører er domineret af et driftsmæssigt formål

Kommunerne fremhæver en række forskellige formål, som kan være afgørende for den konkrete inddragelse af andre aktører. Helt overordnet kan kommunernes formål inddeles efter, om kommunerne primært bruger andre aktører for kunne tilpasse kapaciteten ved fald/stigning i ledigheden; for at blive aflastet på driftsopgaver og derved få øget fleksibilitet, ofte suppleret med beskæftigelsespolitiske forventninger (driftsmæssigt formål); eller om kommunerne primært vælger at bruge andre aktører for at få de ledige i job og opnå gode beskæftigelseseffekter (effektmæssigt formål).

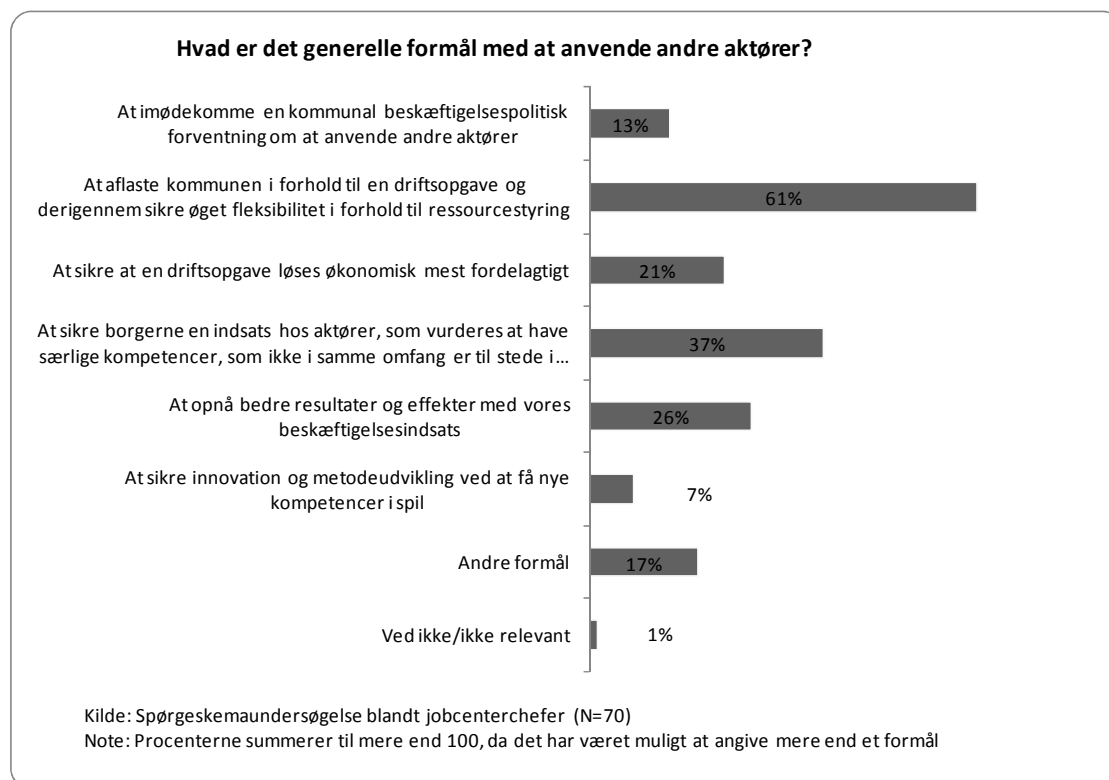
Det generelle billede er, at kommunernes anvendelse af andre aktører ofte er funderet i flere formål, så der både er aspekter af et driftsmæssigt og et effektmæssigt formål til stede.

Helt overordnet må det dog konstateres, at det driftsmæssige formål spiller den klart vigtigste rolle for kommunernes anvendelse af andre aktører. Andre aktører anvendes i høj grad til aflastning af kommunen i forhold til driftsopgaver, hvor igennem der sikres en øget fleksibilitet eller en driftsøkonomisk gevinst i forhold til selv at løse opgaven. Seks ud af ti kommuner fremhæver sikringen af fleksibilitet som et afgørende formål, mens driftsøkonomiske argumenter fremhæves af to ud af ti kommuner. Hertil kommer, at der kan være politiske forventninger om at anvende andre aktører.

Effektmæssige formål spiller dog også en betydelig rolle. Enten som det primære formål eller som et formål, der søges opfyldt parallelt med et driftsmæssigt formål. Som det fremgår af Figur 6, peger knap fire ud af ti kommuner på, at anvendelsen af andre aktører skyldes en vurdering af, at andre aktører har særlige kompetencer, ligesom to og tre af ti kommuner peger på en bedre resultat- og effektopnåelse som begrundelsen for at anvende andre aktører.

Figuren nedenfor viser de generelle formål bag kommunernes anvendelse af andre aktører.

Figur 6: Kommunernes formål med at anvende andre aktører⁴



4.3 Hvad forfølger kommunerne med hhv. driftsmæssigt og effektmæssigt formål?

Undersøgelsen viser, at driftsmæssige formål og ønsket om at sikre en øget fleksibilitet i ressourcestyringen i høj grad knytter sig til muligheden for løbende kapacitetstilpasning. Anvendelsen af andre aktører betyder således, at der relativt let kan skrues op og ned for indsatsen, uden at det berører jobcenteret selv. Dette gælder generelt, men også på særlige områder, idet ændringer i sammensætningen af ledige samt ændringer af rammerne på beskæftigelsesområdet kan skabe behov for hurtig omstilling, hvilket kan være lettere at håndtere vha. andre aktører. Andre aktører bruges således i høj grad til at aflaste jobcenterets egen indsats.

Tilsvarende viser undersøgelsen, at der er jobcentre, der ikke umiddelbart har medarbejderressourcer nok til at løfte driftsopgaven selv og ikke har de lønmæssige ressourcer eller ikke finder det hensigtsmæssigt at ansætte et tilstrækkeligt antal medarbejdere til at løse opgaven. Den manglende hensigtsmæssighed skal ses i forhold til, at opbygningen af kapacitet kan være tids- og ressourcekrævende og samtidig øger sandsynligheden for, at der på et senere tidspunkt skal foretages kapacitetstilpasning i nedadgående retning.

Driftsmæssige formål er altså i høj grad knyttet til en form for buffertænkning, hvor jobcenteret varetager en kerne af indsatsen, mens andre aktører bruges til at håndtere de udsving, der løbende opstår i forhold til kapacitetsbehov. I et mindre omfang indgår også driftsøkonomiske overvejelser, idet anvendelsen hos nogle kommuner også er båret af en forventning om, at man ved at konkurrenceudsætte bestemte ydelser kan opnå en økonomisk gevinst.

I forhold til det effektmæssige formål viser undersøgelsen, at der hertil er knyttet en opfattelse af, at andre aktører på bestemte områder kan sikre en indsats, hvor jobcenteret ikke har prioriteret at have en sådan indsats, eller hvor de ikke har kunnet etablere en relevant indsats. Det kan eksempelvis være en specialiseret indsats for udvalgte målgrupper, hvor det kan være vanskeligt at oparbejde de relevante kompetencer i jobcenteret, eller hvor målgruppens størrelse betyder, at det ud fra en kapacitetsbetragtning ikke giver mening at have de relevante kompetencer i job-

⁴ Figuren viser de generelle formål, som respondenterne kunne angive. Svarmuligheden om at kunne imødekomme en kommunal beskæftigelsespolitisk forventning om at anvende andre aktører kan fx omfatte, at der foretages en beslutning i Kommunalbestyrelsen

centeret selv. Kapacitetsbetragtningen er i sagens natur mest udtalt for de mindre kommuner, men kan for målgrupper med meget specifikke behov også genfindes i større kommuner.

Det effektmæssige formål knytter sig også i nogle situationer til en forventning om, at andre aktører kan skabe bedre beskæftigelsesmæssige effekter for de ledige end jobcentret selv, eksempelvis pga. af andre vilkår eller en anden tilgang. Undersøgelsen viser da også, at der er en sammenhæng mellem jobcentrenes vurdering af andre aktørers indsats og formålet med at anvende andre aktører. Hvis det vurderes, at andre aktørers indsats adskiller sig kvalitativt fra jobcenterets egen indsats – eksempelvis i forhold til den anvendte metode eller at indsatsen hos andre aktører er mere jobrettet – er der en tendens til, at jobcenterets anvendelse i højere grad er funderet i effektmæssige formål.

Samlet set viser undersøgelsen altså, at der er en række driftsmæssige situationer, hvor andre aktører forventes at kunne bibringe aflastning, økonomiske fordele m.m. Undersøgelsen viser, at disse er den væsentligste forklaringsfaktor for anvendelsen af andre aktører. Men samtidig er der en række konkrete situationer, hvor andre aktører anvendes ud fra en vurdering af, at de deres indsats kan øge effekten i forhold til, hvis jobcenteret selv havde varetaget opgaven.

4.4 Supplerende formål for udvalgte målgrupper

Det eller de generelle formål med anvendelsen af andre aktører går som hovedregel på tværs af de forskellige målgrupper og de forskellige indsatser. Er det generelle formål med anvendelsen af andre aktører knyttet til driftsmæssige overvejelser, er dette typisk også tilfældet for mere specifikke målgrupper og indsatser.

Som nævnt tidligere har mange kommuner dog mere end ét formål med anvendelsen af andre aktører. Der er ikke noget entydigt mønster i forhold til bestemte målgrupper og indsatser, men det er dog typisk således, at hvis anvendelsen af andre aktører generelt har et driftsmæssigt formål, vil der for bestemte målgrupper være et effektmæssigt formål og omvendt. Eksempelvis kan anvendelsen af andre aktører på et overordnet niveau være funderet i et ønske om at aflaste jobcenteret og sikre fleksibilitet, men samtidig kan der for bestemte målgrupper være tale om at anvende en bestemt anden aktør pga. denne aktørs spidskompetencer på et givent område.

Som nævnt i forrige kapitel er det hos hovedparten af kommunerne en mindre del af borgerne, der får en indsats hos andre aktører (typisk mindre end 40 % af borgerne). For det mindretal af kommunerne, hvor andre aktører anvendes til en større andel af borgerne, er der en tendens til, at det effektmæssige formål spiller en større rolle. Der er ikke i alle kommuner tale om, at det driftsmæssige formål er fraværende, men snarere at det i højere grad suppleres af et effektmæssigt formål.

Det er Rambølls vurdering, at dette er udtryk for, at aflastningsbehovet (et driftsmæssigt formål) typisk kan opfyldes ved at udlægge en mindre del af indsatsen til andre aktører. Her vælger kommunerne så at udlægge de målgrupper og indsatser, hvor man finder, at andre aktører kan skabe det største udbytte i forhold til kommunens formål.

Hvis en kommune derimod aktivt vælger at udlægge en større del, er det udtryk for, at man vurderer, at andre aktører desuden kan bidrage til at styrke effekt opnåelsen for borgerne. Dette understøttes også af førnævnte sammenhæng, hvor en vurdering af kvalitative forskelle i indsatsen mellem jobcenter og andre aktører er sammenhængende med, at anvendelsen af andre aktører i højere grad er funderet i et effektmæssigt formål. Der henvises i øvrigt til afsnit 6.1, der analyserer betydningen af en strategisk forankring af inddragelsen af andre aktører, herunder en data-baseret opfølgning på opnåede effekter, herunder i forhold til at få ledige i job.

5. HVAD ER KOMMUNERNES UDBYTTTE VED AT INDDRAGE ANDRE AKTØRER?

I dette kapitel undersøges kommunernes udbytte ved at bruge andre aktører, dvs. om det lykkes at realisere de formål, som fremgår af kapitel 4 – eller at opnå et andet udbytte end det primært tilsligtede.

5.1 Sammenfatning

Kommunerne opnår i overvejende grad et udbytte ved anvendelsen af andre aktører, der svarer til det formål, som de forfølger med inddragelsen. Undersøgelsen viser på den måde, at der er snæver sammenhæng mellem formål og udbytte, og inddragelse af andre aktører giver altså ikke i sig selv et bestemt udbytte. De kommuner, som følger et driftsmæssigt formål opnår i overvejende grad aflastning og ekstra kapacitet m.m., mens de kommuner, som forfølger et effektmæssigt formål opnår en bedre effekt, dvs. at de ledige kommer i job. Undersøgelsen viser desuden, at kommunerne profiterer af at være præcise i det formål og den tilgang, der forfølges.

Undersøgelsen peger på en helt konkret risiko for, at en for stærk forfølgelse af et driftsmæssigt formål vil medføre en de facto nedprioritering af det effektmæssige formål og dermed reelt en nedprioritering af det bagvedliggende beskæftigelsespolitiske og samfundsmæssige formål om at få ledige tilbage på arbejdsmarkedet. Ikke mindst i relation til målgrupper længere fra arbejdsmarkedet. Andre aktører bidrager ikke effektivt til at få flere i job, hvis kommunen lægger for meget vægt på de driftsmæssige formål.

5.2 Udbyttet ved at inddrage andre aktører

Rambøll analyserer i det følgende først, om kommunerne opnår det ønskede udbytte. Dernæst analyseres tilstedeværelsen af et evt. alternativt udbytte, og afslutningsvis analyseres på tværs af målgrupper og indsatser.

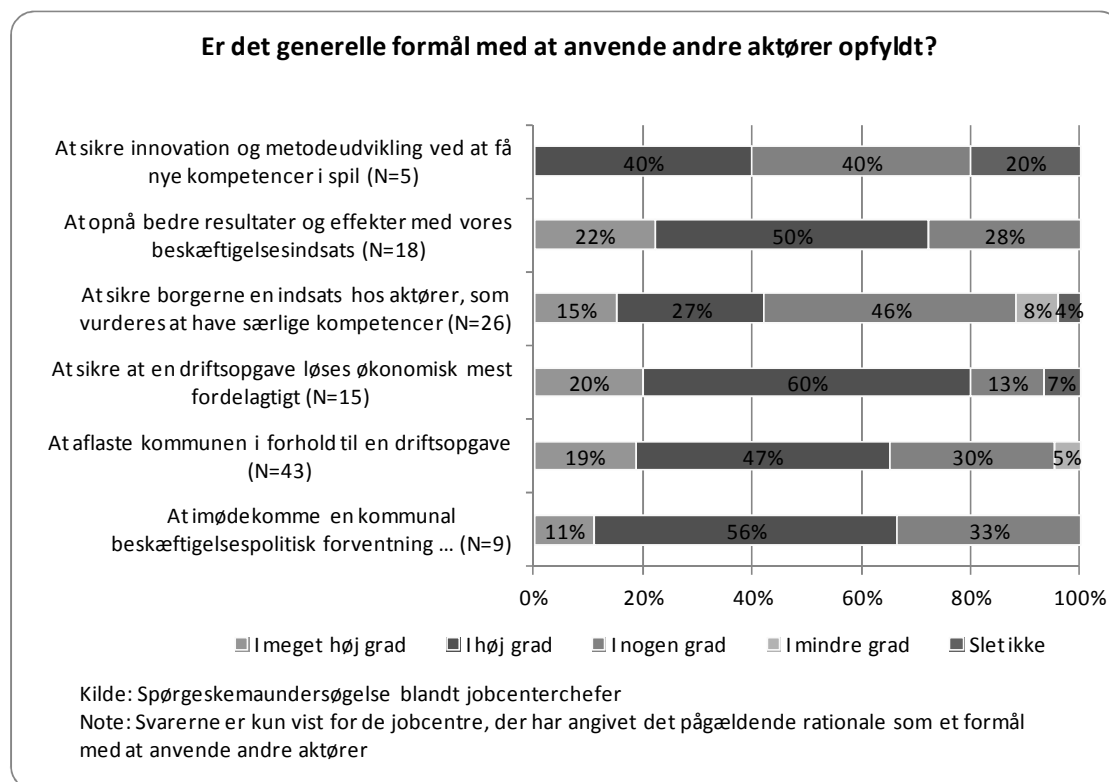
Opnås det ønskede udbytte?

Det er Rambølls vurdering, at kommunerne i overvejende grad opnår et udbytte ved anvendelsen af andre aktører, der svarer til kommunens formål med at anvende dem. Det vil konkret sige, at de kommuner, der anvender andre aktører ud fra et ønske om at skabe aflastning og sikre fleksibilitet m.m., også opnår et sådant udbytte. Tilsvarende opnås et udbytte i forhold til effekten for borgerne, der hvor anvendelsen af andre aktører er begrundet ud fra effektmæssige formål om at få de ledige i job.

Om kommunerne realiserer deres formål, må dog nødvendigvis ses i lyset af, at der fra kommunernes side er vidt forskellige forventninger og ambitioner til, hvad udbyttet af at anvende andre aktører skal være. Nogle kommuner har høje forventninger og har således en højere tærskel for at vurdere forventningerne opfyldt, mens andre har lave forventninger.

Kommunernes egen vurdering af, om et givet formål (som de selv har markeret at forfølge) opnås, fremgår af Figur 7 nedenfor. Vurderingen af opfyldelse støttes i øvrigt af undersøgelsens øvrige dataindsamling.

Figur 7: Opfyldelsen af formål med at anvende andre aktører



Som nævnt er det driftsmæssige formål det bærende for en stor del af kommunerne. Erfaringerne peger efter Rambølls vurdering på, at der er en klar risiko for, at fokus på effektopnåelsen træder i baggrunden, såfremt inddragelsen først og fremmest er funderet i et ønske om at opnå en driftsmæssig aflastning eller fleksibilitet. Eksempelvis er der en række tilfælde, hvor kommunerne i såvel aftaleindgåelse som den løbende opfølgning på andre aktører har begrænset fokus på de beskæftigelsesmæssige effekter og i den forbindelse heller ikke har et datamæssigt grundlag for at kunne fokusere på effektopnåelsen. Dette berøres nærmere i forbindelse med undersøgelsen af den strategiske forankring og undersøgelsen af kommunernes styring og samarbejde med andre aktører.

Som nævnt er det effektmæssige formål det bærende for en mindre del af kommunerne. Det skal ses i sammenhæng med, at hovedparten af kommunerne generelt vurderer, at det er vanskeligt at sikre et effektmæssigt udbytte end et tilsvarende driftsmæssigt udbytte ved at anvende andre aktører, herunder ikke mindst at dokumentere et givent udbytte. Vanskeligheden er ikke kun et spørgsmål om andre aktørers evt. styrker og svagheder, men hænger også sammen med, at det for nogle målgrupper kan være vanskeligt for kommunerne at fastlægge relevante succeskriterier samt effektmål mm., som udgør en vigtig forudsætning for effektopnåelsen. Det skal dog understreges, jf. også afsnit 6.1 om den strategiske forankring, at der er en mindre del af kommunerne fra caseundersøgelsen, som rendyrket tilstræber netop et effektmæssigt formål.

Der er ret få kommuner, for hvem ønsket om innovation og metodeudvikling indgår som et formål for at anvende andre aktører, men undersøgelsen viser samtidig, at disse kommuner – såvel som kommunerne generelt – har vanskeligt ved at opnå et udbytte på dette punkt.

Hvad er det generelle udbytte?

Et er om kommunerne opnår de formål, de hver især har for at anvende andre aktører. Noget andet er, hvad de mere generelt får ud af inddragelsen. Undersøgelsen viser på dette punkt, at kommunerne generelt opnår nogle af de samme fordele, dvs. som i figuren ovenfor, men at udbyttet er noget mindre, hvis ikke anvendelsen er funderet i et bestemt formål.

Eksempelvis er det syv ud af ti kommuner, der anvender andre aktører ud fra et effektmæssigt formål om at få de ledige i job, som vurderer, at de i høj eller meget høj grad opnår dette, mod knap fire ud af ti af samtlige kommuner, der anvender andre aktører. Tilsvarende er det syv ud af ti af de kommuner, der anvender andre aktører ud fra et formål om fleksibilitet og aflastning, der i høj eller meget høj grad vurderer, at de opnår dette udbytte, mens det tilsvarende kun gør sig gældende for omkring fem ud af ti af samtlige kommuner, der anvender andre aktører.

Når man ser bort fra formålet med at anvende andre aktører er det omkring tre ud af ti kommuner, der vurderer, at anvendelse af andre aktører i ringe grad eller slet ikke fører til et drifts- eller effektmæssigt udbytte.

Disse forskelle er efter Rambølls vurdering udtryk for, at anvendelsen af andre aktører ikke per automatik resulterer i et positivt drifts- eller effektmæssigt udbytte. Forudsætningen for at opnå et givent udbytte er således i høj grad, at man som kommune/jobcenter gør sig klart, hvorfor man vil anvende andre aktører, og hvad man vil opnå, og på den baggrund tilrettelægger inddragelsen, så udbyttet optimeres. Disse forhold berøres nærmere nedenfor – bl.a. i afsnit 6.1 vedrørende strategisk forankring.

Som en supplerende vinkel viser undersøgelsen også, at opnåelsen af et højt udbytte er situations- og aktørfhængigt. Det gør det vanskeligt at drage entydige konklusioner om udbyttet ved at anvende andre aktører uden samtidig at relatere det til kommunernes kapacitet til at inddrage andre aktører samt til tilstedeværelsen eller fraværet af bestemte aktører i en given kommune. For den enkelte kommune betyder det, at man ikke ukritisk skal anvende andre aktører og forvente et positivt udbytte i drifts- eller effektmæssigt henseende uden at fokusere på en række af de faktorer, der analyseres nærmere i de efterfølgende afsnit.

Det situations- og aktørbestemte udbytte slår også igennem i undersøgelsen af andre aktørers kompetencer – og dermed på nogle af de faktorer, der skaber et evt. udbytte for kommunerne. Der er i sagens natur stor forskel på andre aktører og deres kompetencer. Undersøgelsen viser dog, at andre aktører primært skiller sig ud i forhold til den virksomhedsrettede indsats, herunder etableringen af praktikker og løntilskud samt i forhold til omstillingsevnen, så man løbende responderer på og dermed matcher jobcenterets skiftende behov. Omstillingsevnen har betydning for opnåelsen af et driftsmæssigt udbytte for kommunerne, men det hører også med, at kommunerne i høj grad opnår et driftsmæssigt udbytte ved at vælge andre aktører til og fra – og dermed ved at kunne tilpasse kapaciteten uden at behøve at tage hensyn til egen eller andres omstillingsevne.

Herudover er der en række andre aktører, der har en specialiseret indsats i forhold til udvalgte målgrupper, hvor der ikke mindst for mindre jobcentre kan være nogle kompetencemæssige fordele i at anvende andre aktører.

Adskiller udbyttet sig i forhold til målgrupper og indsats?

Undersøgelsen viser ikke en entydig sammenhæng mellem målgrupper og udbytte. Det er således ikke tilfældet, at kommunernes udbytte ved at udlægge en bestemt målgruppe, som eksempelvis dagpengemodtagere, entydigt er højere end for andre målgrupper.

Forklaringen på den manglende sammenhæng skal findes i de lokale kommunale forhold, der grundlæggende spiller for stor en rolle til at kunne isolere betydningen af bestemte målgrupper. Heri indgår, at tilstedeværelsen/fraværet af andre aktører varierer betydeligt fra kommune til kommune og dermed naturligvis påvirker, hvilken kapacitet i såvel kvantitativ som kvalitativ forstand, der er til rådighed for kommunerne. Dertil kommer, at der ikke foreligger konkrete effektmålinger for de enkelte målgrupper.

Undersøgelsen kan således ikke pege på særlige målgrupper eller indsats, der er særligt hensigtsmæssige at lægge ud til andre aktører.

Skelner man imidlertid mellem ledige, der er tæt på arbejdsmarkedet og ledige, der er længere fra arbejdsmarkedet, og kombinerer det med kommunernes formål med at anvende andre aktører, er det Rambølls vurdering, at der kan være risici ved at udlægge ledige længere fra ar-

bejdsmarkedet ud fra et rent driftsmæssigt formål, da dette indebærer en særlig risiko for det beskæftigelsesmæssige udbytte. Som nævnt tidligere vurderer vi, at udlægning ud fra et driftsmæssigt formål generelt rummer en latent risiko for, at fokus på de beskæftigelsesmæssige effekter mindskes. For ledige tæt på arbejdsmarkedet vil dette typisk være mindre problematisk, da indsatsen her som regel består af mere standardiserede ydelser og dermed næppe i samme omfang vil være påvirket. For de ledige længere fra arbejdsmarkedet, hvor der er behov for mere komplekse indsatser, kan et reduceret effektfokus imidlertid have større betydning. Dette skal ses i sammenhæng med, at undersøgelsen viser, at det kan være vanskeligt for kommunerne at fastlægge relevante succeskriterier og effektmål, og denne problemstilling accentueres for de ledige længere fra arbejdsmarkedet. Da undersøgelsen samtidig viser en sammenhæng mellem realisering af udbytte og en tæt og systematisk opfølgning på den enkelte borger (jf. afsnit om opfølgning nedenfor), betyder det, at det effektmæssige udbytte kan svækkes.

Med afsæt i undersøgelsen har vi udviklet følgende matrice for kombinationen af kommunernes formål med brug af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen og de to forskellige overordnede målgrupper. Den ene målgruppe udgør ledige tæt på arbejdsmarkedet, og den anden målgruppe udgør ledige længere fra arbejdsmarkedet:

Figur 8: Formål og målgrupper

	Ledige tæt på arbejdsmarkedet	Ledige længere fra arbejdsmarkedet
Driftsmæssige formål	Gode muligheder for opnåelse af driftsmæssigt udbytte uden det har betydning for effektopnåelsen.	Gode muligheder for opnåelse af driftsmæssigt udbytte, men risiko for lavere effektopnåelse for borgerne
Effektmæssige formål	Gode muligheder for opnåelsen af effekter for borgerne og dermed få ledige i jobs	Gode muligheder for opnåelsen af effekter for borgerne og dermed få ledige i jobs

Det bemærkes, at vurderingen af muligheden for at realisere et givet formål forudsætter, at de forskellige forklaringsfaktorer er til stede i væsentligt omfang, jf. undersøgelsen heraf nedenfor.

Undersøgelsen viser videre, at udbyttet ved inddragelsen af andre aktører ikke har nogen entydig sammenhæng med typen af indsats. Den primære forklaring er, at indsatsen er knyttet op på målgrupper. Undersøgelsen viser således, at kommunernes beslutning om udlægning til andre aktører primært fokuserer på målgrupper, og indsatsen følger så naturligt denne målgruppe. Kun et fåtal af kommunerne træffer beslutning om udlægning af en bestemt indsats i stedet for en bestemt målgruppe. Som en delvis undtagelse viser undersøgelsen, at andre aktører har en komparativ fordel i relation til den virksomhedsrettede indsats, som kommunerne i nogle tilfælde aktivt har som bevæggrund for inddragelsen af andre aktører.

6. DE VÆSENTLIGSTE FORKLARINGSFAKTORER

Rambøll har i undersøgelsen analyseret, hvad der kan forklare det udbytte, kommunerne har af at anvende andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Undersøgelsen giver anledning til at pege på i alt fem forklaringsfaktorer som de væsentligste for, om kommunerne realiserer deres formål med at inddrage andre aktører.

Forklaringsfaktor

En forklaringsfaktor er et forhold, som analysen har påvist påvirker realiseringen af kommunernes formål med at inddrage andre aktører. Der kan være tale om både positive (bidragende) og negative (hindrende eller begrænsende) forklaringsfaktorer.

Forklaringsfaktorer kan være forhold i lovgivningen eller lokale forhold; det kan være forhold knyttet til inddragelsesformen, til organiseringen, til samarbejdet osv. Kort sagt alle de forhold, som indgår i undersøgelsesdesignet.

Videre kan der være forklaringsfaktorer, som har en almen positiv eller negativ påvirkning, uanset om formålene er effekt- eller driftsrelateret. Og der kan være forklaringsfaktorer, som først og fremmest kan påvises som virkende mekanismer i bestemte situationer, jf. også eksemplet ovenfor, hvor én faktor er knyttet til effekt, mens en anden til aflastning og fleksibilitet. Se i øvrigt følgende to (hypotetiske) eksempler:

- Tilstedeværelse af en resultatafhængig betalingsmodel medvirker til at fremme et rationale om at skabe bedre effekter via inddragelse af andre aktører, evt. afgrænset til særlige målgrupper.
- Konkurrenceudsættelse medvirker til at fremme et rationale om økonomi i form af lavere priser.

En forklaringsfaktor har forklaringskraft på tværs af kommuner, dvs. forklaringsfaktorer, der gælder for én enkelt kommune, er ikke taget med.

Forklaringsfaktorerne fremgår af figuren nedenfor, hvor der samtidig er indsat en kort hovedkonklusion, som samler op på indholdet af de efterfølgende, mere uddybende afsnit.

Figur 9: De væsentligste forklaringsfaktorer

Forklaringsfaktor	Hovedkonklusion
Strategisk forankring påvirker udbyttet positivt	<p>Den væsentligste forklaring på, om kommunerne sikrer sig, at andre aktører bidrager til kommunens formål med at inddrage dem er, at kommunerne har en strategi, som kobler planlægning og opfølgning, og som er politisk forankret i kommunalbestyrelsen. En sådan prioritering får en overordnet og rammesættende funktion, som via beskæftigelsesplanen og den løbende opfølgning understøtter et kontinuert strategisk fokus på den vedtagne brug af andre aktører. Den bidrager dermed til at fastholde fokus på de konkrete formål, hvilket i praksis viser sig at understøtte deres indfrielse. Dette gælder ikke mindst i forhold til det effektmæssige formål om at få ledige i job, men gælder også i forhold til forfølgelse af et driftsmæssigt formål.</p> <p>Undersøgelsen viser, at kommuner, der forfølger et rendyrket effektmæssigt formål, dvs. at få de ledige i job, også er den gruppe af kommuner, som lægger klart mest vægt på ikke blot den strategiske planlægning, men også på en systematisk opfølgning på udbyttet af indsatsen hos andre aktører. Disse kommuner tilstræber at basere deres inddragelse af andre aktører på faktuel viden (analyser af effekter) og afprøver indsatser parallelt med egen indsats og/eller sammenligner på tværs af andre aktører. De forholder sig på den måde løbende til, hvor opgaven mest hensigtsmæssigt kan løses.</p> <p>Omvendt er der karakteristisk, at kommuner med et relativt rendyrket driftsmæssige formål (fokus på aflastning, kapacitet og fleksibilitet og begrænset effektfokus for de</p>

Forklaringsfaktor	Hovedkonklusion
Den organisatoriske understøttelse er en væsentlig forudsætning	<p>ledige), også har det mest begrænsede strategiske fokus. I denne gruppe er både kommuner, der vurderer, at andre aktører bør inddrages mindst muligt, og der er kommuner med en historisk tradition for lav inddragelse af andre aktører, men som har en intention om at få et større effektfokus, kombineret med større strategisk planlægning og (intenderet) opfølgning på effekterne.</p> <p>Undersøgelsen viser, at det er væsentligt for kommunerne at sikre det rette kompetencemæssige set-up samt tilstedeværelsen af øvrige organisatoriske forudsætninger for at realisere et udbytte ved inddragelse af andre aktører. Det må dog samtidig understreges, at organisering og organisatoriske kompetencer alene udgør en nødvendig men ikke en tilstrækkelig forudsætning for at få udbytte af andre aktører, uanset formålet.</p> <p>Det typiske mønster er, at små kommuner organiserer sig mere løst end større kommuner og har færre kompetencer internt i jobcenteret i forhold til udbud, indkøb og leverandørstyring. Omvendt har de større kommuner en mere professionel organisation. Hos begge typer af kommuner har der over de seneste år foregået en betydelig kompetenceopbygning.</p> <p>Valg af organisering er ikke afgørende for udbyttet ved at inddrage andre aktører. Det er i højere grad et spørgsmål om, at kommunerne finder den rette balance mellem de fordele og ulemper, som henholdsvis den store, professionelle, og den mindre, løst koblede organisatoriske understøttelse indebærer. Set i forhold til et driftsmæssigt formål er det klart, at kommunerne har brug for solide planlægnings- og analysekompetencer, så niveauet af inddragelsen afspejler det faktiske behov. Set i forhold til et effektmæssigt formål, dvs. at få de ledige i job, viser undersøgelsen, at kommunerne har brug for kompetencer til at følge op på effekterne for de ledige – og at denne kompetence ikke nødvendigvis er til stede i kommunerne.</p>
Inddragelsesformer og tildelingskriterier bør afpasses den konkrete opgave	<p>Kommunerne inddrager andre aktører både gennem konkurrenceudsættelse og via direkte tildeling, dvs. at opgaven tildeles en konkret anden aktør uden konkurrence. Undersøgelsen viser, at valget påvirkes af både de formelle regler, herunder af opgavens omfang, men også af uformelle faktorer som tradition, kendskab til andre aktører osv.</p> <p>Undersøgelsen viser overordnet, at inddragelsesformen påvirker opnåelse af udbytte på relativt varieret vis. Konkurrenceudsættelse i bred forstand bidrager til realisering af et driftsmæssigt formål (priserne falder, hvorved driftsøkonomien påvirkes positivt), og tilsvarende har direkte tildeling for en række kommuner bidraget til at løse akutte driftsmæssige udfordringer relateret til kapacitet og fleksibilitet.</p> <p>Konkurrenceudsættelsen kræver på sin side en vis volumen og stiller krav om klare succeskriterier. Er disse forhold opfyldt, har kommunerne ofte en positiv påvirkning af udbyttet i forhold til det effektmæssige formål om at få flere ledige i job. Har kommunen omvendt begrænsede styringskompetencer er der risiko for at ende med en for høj reel vægning af pris, fordi man ikke får skabt tilstrækkeligt præcise og gennemsigtige tildelingskriterier i relation til kvalitet (dvs. effekten for de ledige). Styringskompetencer omfatter både udbudskompetencer, opfølgningskompetencer og evnen til at koble disse med en faglig forståelse af beskæftigelsesopgaven.</p> <p>Direkte tildeling kan derfor i nogle situationer være mere fordelagtigt i relation til et effektmæssigt formål, ikke mindst ved mindre omfattende, men fagligt komplekse opgaver. Til gengæld viser undersøgelsen også, at der i forhold til direkte tildeling er en risiko for, at kommuner uden en klar strategisk planlægning og opfølgning ender med at vægte pris for lavt uden at sikre sig en modsvarende høj kvalitet og effekt, fordi grundlaget for effektiviteten er for løs og tilfældig. De betaler dermed potentielt for høj en pris, uden at opnå den ønskede effekt for de ledige.</p> <p>Det kan videre konstateres, at tildelingskriterierne er væsentlige som et signal om det bagvedliggende formål med udlægning til andre aktører.</p>

Forklaringsfaktor	Hovedkonklusion
	<p>Endelig viser undersøgelsen, at en betalingsmodel, som afspejler formålet med brugen af andre aktører, bidrager positivt til at realisere dette formål. Der er fortsat behov for at blive mere præcise på dette område. Brugen af resultatafhængige betalingsmodeller er mindre relevante, såfremt formålet med inddragelsen er driftsmæssigt (kapacitet, aflastning, ressourcer). Undersøgelsen viser til gengæld, at brugen af resultatafhængig betaling har en motiverende virkning på andre aktører, som kan anvendes i relation til et effektmæssigt formål om at få de ledige i job.</p> <p>Både inddragelsesformer og tildelingskriterier bør derfor overvejes nøje og tilpasses den konkrete opgave.</p>
<p>Styring og samarbejde er vigtige for, at anden aktør kan bidrage konstruktivt</p>	<p>Styrings-, samarbejds- og opfølgingsprocesserne i kommunen og mellem kommunen og anden aktør er vigtige for, at anden aktør bidrager til kommunens formål med inddragelsen.</p> <p>Der er behov for en god samarbejdsrelation baseret på dialog, gensidig respekt og fælles ansvar for opgaven. I forhold til at få de ledige i job er et godt samarbejde og en tæt og systematisk dialog med anden aktør om den enkelte ledige væsentligt, da det bidrager til at holde fokus på den lediges progression, og dermed til en højere effekt. I forhold til det driftsmæssige formål om aflastning viser undersøgelsen, at kommunerne skal følge op på timingen i tilbud (rettidighed) for at få det fulde udbytte, men også at dette stiller krav til kommunen om at visitere og videregive informationer til andre aktører i god tid.</p> <p>En systematisk opfølgning på de beskæftigelsesmæssige effekter bidrager positivt til at få flere ledige job, fordi opfølgningen giver mere realistiske vurderinger af, hvad konkrete andre aktører kan bidrage med. Systematisk opfølgning er samtidig en forudsætning for, at jobcenteret kan handle, hvis resultatopnåelsen halter. En systematisk opfølgning på rettidighed bidrager positivt til aflastning (et driftsmæssigt formål), men kan dog i nogle tilfælde bidrage negativt i relation til effektopnåelse (at få flere ledige i job), da fokus netop lægges på rettidigheden, også hos andre aktører. Videre viser undersøgelsen, at sammenligning med egne resultater og effekter kan bidrage positivt til realisering af formålet ved at give et reelt grundlag for at vurdere anden aktør.</p> <p>Endelig viser undersøgelsen, at selve kontrakten er en nødvendig forudsætning, men ikke i øvrigt bidrager til udbytte for kommunen i det daglige.</p>
<p>Udlægning af myndighed bør balancere mellem forskellige hensyn</p>	<p>Undersøgelsen viser, at hovedparten af kommunerne i større eller mindre grad gør brug af muligheden for at lægge afgørelseskompetencer ud til andre aktører. Udlægningen af afgørelseskompetencer giver det største potentiale for at opnå et driftsmæssigt udbytte, men bør samtidig ses i sammenhæng med transaktionsomkostninger forbundet hermed.</p>

6.1 Strategisk forankring påvirker udbyttet positivt

Undersøgelsen viser overordnet, at den strategiske forankring af inddragelsen af andre aktører er den nok væsentligste faktor til forklaring af kommunernes udbytte. I det følgende behandles dette i følgende trin:

- Først defineres kort, hvad der forstås ved strategisk forankring af indsatsen (6.1.1)
- Dernæst beskrives tre forskellige varianter af strategisk forankring samt hvordan disse i stort omfang hænger sammen med kommunernes rationale (6.1.2)
- Som det tredje element analyseres den kommunale rollefordeling i forbindelse med de strategiske beslutningsprocesser (6.1.3)
- Endelig gøres rede for konklusionerne vedrørende forklaringskraften af den strategiske forankring (6.1.4)

6.1.1 Hvad vil det sige at have en strategisk forankring af inddragelsen?

Når en kommune har en strategisk forankret tilgang kan det bl.a. karakteriseres ved:

- At det eller de centrale formål er behandlet og besluttet på strategisk niveau, dvs. hos den politiske og administrative topledelse.
- At formålet/formålene er formaliseret, vedtaget og nedskrevet i en strategi
- At det eller de centrale formål i kommunen understøttes af strategisk planlægning af indsatsen med afsæt i formålene, dvs. hvor er det hensigtsmæssigt at inddrage andre aktører givet formålene, og hvordan kan dette mest hensigtsmæssigt foregå?
- At den strategiske planlægning er funderet i opfølgning på udbyttet af anvendelsen af andre aktører, dvs. baseret på et faktisk videngrundlag
- At opfølgningen kombinerer sammenligninger og/eller overvejelser om alternativer, som efterfølgende kan fungere som grundlag for den fremtidige strategi-fastlæggelse.

Strategi er således ikke identisk med formål, men kommunens vej til at formulere og realisere disse og sikre et højt udbytte af brugen af andre aktører. Strategisk forankring er ikke et enten/eller, men et både/og, dvs. at der er tale om en større eller mindre grad af strategisk forankring i kommunerne, som efter Rambølls vurdering udgør et væsentligt fundament for at kunne realisere formålene med inddragelse af andre aktører. Dette belyses i det følgende ved uddybende perspektiver på den strategiske planlægning og opfølgning samt på rollefordelingen.

6.1.2 Varianter af strategisk planlægning og fokus – og betydningen heraf

Den væsentligste forklaringsfaktor i forhold til den strategiske forankring findes i den konkrete udmøntning af strategien, dvs. inden for rammerne af de overordnede retninger, som udstikkes fra politisk hold, jf. undersøgelsen af betydningen af den politiske og administrative rollefordeling i kommunen nedenfor.

Rambøll kan konstatere, at kommunerne i væsentligt omfang selv vurderer, at de arbejder strategisk med inddragelsen af andre aktører. Stort set alle case-kommuner har denne opfattelse. Jf. nedenfor er dette også tilfældet for så vidt, at der tages stilling til inddragelsen i beskæftigelsesplanerne⁵, og at inddragelsen indgår i dialogen med Beskæftigelsesudvalget og ofte med LBR.

Det er Rambølls vurdering, at der reelt bør skelnes mellem tre varianter af strategisk fokus. Nedenstående figur illustrerer forskellige varianter af strategisk fokus.

Figur 10: Varianter af strategisk fokus

(1) Begrænset strategisk fokus	(2) Strategisk planlægning	(3) Strategisk planlægnings- og opfølgingscyklus
Brugen af andre aktører er ikke baseret på en langsigtet strategi, men afspejler reelt kortsigtede hensyn, på baggrund af ofte forskellige formål. Dette kan være begrundet i en beslutning om et grundlæggende lavt niveau af brug af andre aktører.	Brugen af andre aktører tilstræbes planlagt konkret i forhold til, hvor andre aktører vurderes at kunne bidrage til realisering af det formål, man har defineret i den enkelte kommune.	Brugen af andre aktører er baseret på strategisk planlægning, og det tilstræbes desuden at følge op på realisering af formålene, således at strategien (og dermed inddragelsen) om fornødent kan korrigeres på baggrund af faktuelle data.

De væsentligste skillelinjer, i forhold til det strategiske fokus, er følgende:

- *Forskel mellem de to første varianter:* I den første variant foretages en løbende og situationsspecifik tilpasning til nye omstændigheder, herunder ændrede politiske signaler, mens der i anden variant foretages strategisk planlægning på det administrative niveau, så inddragelsen af andre aktører ses som et samlet hele, hvor der med afsæt i eksisterende målgrupper og egne kompetencer tilstræbes en given tilbudsvifte.
- *Forskel mellem de to sidste varianter:* Som supplement til den strategiske planlægning i den anden variant søges i den tredje også etableret et feedback-system, hvor der følges systematisk op på udbyttet af inddragelsen af andre aktører, og hvor denne viden systematisk nyttiggøres i forhold til de fremadrettede overvejelser om, hvor andre aktører bør inddrages eller ikke inddrages.

⁵ Jf. de formelle krav til udformning af beskæftigelsesplanen.

Undersøgelsen viser i forhold til disse varianter af strategisk fokus, at der er væsentlig variation mellem kommunerne, samt at der tegner sig et interessant billede, når de kombineres med de bagvedliggende formål. Rambølls undersøgelse viser, at de mest udbredte kombinationer findes i de mørke felter i skemaet, langs med diagonalen fra øverste venstre hjørne mod nederste højre hjørne. Nedenstående figur illustrerer denne tendens.

Figur 11: Strategisk fokus og formål

	Begrænset strategisk fokus	Strategisk planlægning	Strategisk planlægnings- og opfølgingscyklus
Driftsmæssige formål	Høj frekvens	Høj frekvens	Høj frekvens
Drifts- og effektmæssigt formål	Høj frekvens	Høj frekvens	Høj frekvens
Effektmæssige formål	Høj frekvens	Høj frekvens	Høj frekvens

Figuren viser, at kommuner med et relativt rendyrket driftsmæssige formål (fokus på aflastning, kapacitet og fleksibilitet og meget begrænset effektfokus for borgerne), også har det mest begrænsede strategiske fokus. Der er tale om kommunernes i øverste venstre hjørne. Kommunerne omfatter både kommuner, der har som afsæt, at andre aktører bør inddrages mindst muligt, og der er kommuner, som befinder sig her af historiske årsager, og som tilkendegiver en intention om at få et større effektfokus, kombineret med større strategisk planlægning og (intenderet) opfølgning på effekterne.

Figuren viser videre, at kommunerne med et rendyrket effektfokus, dvs. fokus på at få de ledige i job, også er den gruppe af kommuner, som lægger klart mest vægt på ikke blot den strategiske planlægning, men også på en systematisk opfølgning på udbyttet af indsatsen hos andre aktører. Der er tale om kommunerne i nederste, højre hjørne. Det er kommuner, som tilstræber at basere deres inddragelse af andre aktører på faktisk viden (analyser af effekter), og som afprøver indsatser parallelt med egen indsats og/eller sammenligner på tværs af andre aktører, og herudfra løbende forholder sig til, hvor opgaven mest hensigtsmæssigt kan løses.

Det bemærkes, at der blandt disse kommuner ikke alene følges op på effekterne (for borgerne) i form af job/uddannelse, men også i en række tilfælde på driftsmæssige resultater, som fx rettidighed. Sidstnævnte begrundes dels økonomisk (risiko for at miste refusion), dels med vanskelighederne i at sikre gode effektdata.

Endelig fremgår det af figuren, at "strategisk planlægning" ikke i samme omfang som de to øvrige former for strategiske tilgange synes at være konsekvensen af et bestemt formål; strategisk planlægning anvendes både af kommuner med driftsmæssige formål, effektmæssige formål og et blandet formål.

6.1.3 Rollefordeling i forbindelse med de strategiske beslutninger

Undersøgelsen viser, at de strategiske overvejelser om inddragelse af andre aktører generelt er forankret i beskæftigelsesplanen og opfølgningen herpå. Hermed er der også en behandling og beslutning på det strategiske niveau i form af Beskæftigelsesudvalget (eller ultimativt i Kommunalbestyrelsen). Arbejdet med beskæftigelsesplanen bidrager på den måde til at sikre og formalisere forankringen af overvejelserne. Kommunerne har på dette punkt udviklet sig positivt i forhold til tidligere inddragelse af andre aktører, som i langt større omfang har været ad hoc betinget, projekt- og udviklingspræget eller bestemt af helt konkrete politiske initiativer.

Involveringen af det politiske niveau i forhold til inddragelsen af andre aktører omfatter både de overordnede strategiske retningslinjer, samt i nogle kommuner også konkretisering af strategien i forhold til bestemte målgrupper eller måltal for omfanget af inddragelse. Tilsvarende er der i flere kommuner en fast praksis med, at Beskæftigelsesudvalget involveres i forhold til godkendelse

af udbudsmaterialer samt ved beslutning om indgåelse af kontrakter, hvor forvaltningen efter vurdering af modtagne tilbud fremlægger indstillingsnotat.

Det er Rambølls vurdering, at den strategiske behandling og beslutning bidrager positivt til realisering af formålet i den enkelte kommune. Dette er begrundet i, at der med den strategiske proces foretages en eksplicit prioritering og stillingtagen til brugen af andre aktører på politisk og administrativt topledelsesniveau.

Prioriteringen får en overordnet og rammesættende funktion, som via beskæftigelsesplanen og den løbende opfølgning understøtter et kontinuert strategisk fokus på den vedtagne brug af andre aktører. Den bidrager dermed til at fastholde fokus på de konkrete formål, hvilket i praksis viser sig at understøtte deres indfrielse.

En væsentlig pointe er i den forbindelse, at det strategiske arbejde skal sikre tilpas fleksible rammer for, at jobcentre (i dialog med Beskæftigelsesudvalget) løbende kan tilpasse brugen af andre aktører til ændrede omstændigheder, det være sig ændret lovgivning, ændrede konjunkturer, lukning af større virksomheder etc. Tidshorizonten for den strategiske planlægning er således kortere, end det kendes fra andre markedsområder, hvor strategisk planlægning oftest har et flerårigt sigte; alternativt bliver den strategiske planlægning en hindring, ikke en fordel.

I relation til LBR viser undersøgelsen, at LBR kan bidrage med dialog og strategisk sparring (samt fungere som et forum for yderligere politiske drøftelser), som giver et vidensinput til kommunerne, og som derigennem kan påvirke den faktiske udmøntning af inddragelsen af andre aktører. Men der kan ikke påvises en sammenhæng til realisering af formålene med inddragelsen af andre aktører, og Rambøll vurderer samlet, at betydningen er begrænset.

Samlet kan det konstateres, at behandling og beslutning om de centrale formål bag brugen af andre aktører på strategisk niveau er relativt udbredt, har medført en skærpeelse af fokus i inddragelsen af andre aktører, samt bidrager positivt til at forklare det udbytte, kommunerne opnår.

6.1.4 Forklaringskraft af den strategiske forankring

Det er Rambølls vurdering, at den strategiske forankring skaber en strategisk fokus, som har stor betydning og forklaringskraft for realisering af kommunernes formål bag brugen af andre aktører.

Ses først på det effektmæssige formål viser undersøgelsen, at forfølgelse af dette formål kræver en mulighed for at følge op på effekterne af indsatsen hos andre aktører, konkret om de ledige kommer i job. Undersøgelsen viser, at denne mulighed ikke uden videre er til stede, men kræver en reel indsats og prioritering fra kommunernes side i form af fastlæggelse af måleparametre og -rutiner samt opfølgingsprocedurer i forhold til de præsterede effekter. Disse kommuner har således foretaget et aktivt tilvalg – og har efterfølgende fået et betragteligt bedre styringsgrundlag, som gør det muligt løbende at tilpasse viften af andre aktører i forhold til de effekter, de skaber.

Rambøll kan videre konstatere, at opfølgning på indsatsen støder på de største vanskeligheder ved effektmålinger relateret til de ledige, der er langt fra arbejdsmarkedet, hvor der er brug for progressionsmålingsværktøjer, som ikke alene måler på antallet af ledige, der kommer i job, men også i nogle tilfælde på, om de ledige bringes tættere på arbejdsmarkedet. Kommunerne oplever, at det mangler sådanne værktøjer.

Ses dernæst på det driftsmæssige formål, viser undersøgelsen, at udbyttet vokser med graden af strategisk fokus. Sikring af en hensigtsmæssig aflastning, et kapacitetsmæssigt supplement og en højere fleksibilitet bliver mest økonomisk fordelagtig og tilpasset jobcenterets faktuelle behov, såfremt det planlægges og analyseres på forhånd; alternativt er der risiko for "lappeløsninger" og "brandslukning". Dette kan illustreres i forhold til rettidighed, hvor en kommune kan stå med et midlertidigt kapacitetsproblem, som man vælger at løse ved at bruge andre aktører, i dette tilfælde altså baseret på et driftsmæssigt formål (med økonomiske overvejelser bag). Fuldt udbytte heraf fordrer et solidt aftalegrundlag og klare succeskriterier for anden aktørs indsats, både i forhold til rettidighed og i forhold til effekter, dvs. om de ledige kommer i job.

Som en afsluttende pointe skal endelig fremhæves betydningen af solidt strategisk fokus, hvis kommunerne ønsker at forfølge både driftsmæssige og effektmæssige formål.

Helt grundlæggende viser undersøgelsen, at særligt effektdokumentationen er vanskelig, jf. også afsnittet om opfølgning nedenfor. Det indebærer efter Rambølls vurdering en risiko for målforskydning i retning af de driftsmæssige formål, hvis ikke kommunen på forhånd har analyseret og lagt sig fast på, hvordan de to forskellige typer af formål spiller sammen. Konkret at et effektmæssigt formål fortøner sig til fordel for at opnå måltal i produktionen (antal samtaler, rettidighed osv.).

Omvendt er der kommuner, som har et klart effektfokus og forfølger dette ved både konkurrenceudsættelse og direkte tildeling ved at bruge andre aktører med særlige spidskompetencer i kombination med egen indsats, hvor denne vurderes stærkest, og som desuden bruger andre aktører som en fleksibel aflastning, der sikrer en økonomisk set optimal håndtering af de udsving i opgavemængden, som præger jobcentrenes dagligdag. Det er her efter Rambølls vurdering afgørende for udbyttet, at kommunen gør sig klart, hvad der er det centrale formål. Ønsker man at opnå effekter for borgerne, skal inddragelsen af andre aktører også indrettes herefter, alternativt opstår en betydelig risiko for, at man primært køber sig til aflastning.

6.2 Den organisatoriske understøttelse er en væsentlig forudsætning

Organisatorisk understøttelse handler både om kommunernes organisering, samt om tilstedeværelsen af kompetencer til leverandørstyring og –opfølgning samt øvrige forudsætninger for at kunne samarbejde med andre aktører.

Ikke én rigtig organisering, men et spørgsmål om rette match

Undersøgelsen påviser, ikke uventet, at små kommuner organiserer sig mere løst end større kommuner og har færre kompetencer internt i jobcenteret, hvorfor man trækker på kommunal indkøbsekspertise – eller afholder sig fra større udbud og annonceringer. Selv blandt større kommuner er der eksempler på, at man først for nylig er begyndt at bruge udbudsinstrumentet pga. kompetencemæssige mangler (og tradition, jf. også formålene).

Konkret har lidt over en tredjedel af jobcentrene organiseret sig med en bestillerfunktion i forhold til inddragelsen af andre aktører, mens en nogenlunde tilsvarende andel benytter sig af stabsmedarbejdere med særlige kompetencer. Dertil kommer, at en mindre andel af jobcentrene samarbejder med et kommunalt indkøbskontor, mens en gruppe af jobcentre har andre former for organisering.

Undersøgelsen påviser videre, at den store, professionelle organisation alt andet lige har de bedste forudsætninger for selvstændigt at løfte udbud og annoncering (formalia er i orden), hvor den mindre og løse organisering må anvende rammeudbud eller de landsdækkende udbud, da man ikke selv kan løfte opgaven. Den mindre organisation har desuden større behov for at trække på indkøbsekspertise.

De to forskellige måder at organisere kontraktholderopgaven på afspejler i høj grad kommunestørrelsen og dermed beskæftigelsesområdet volumen og relative muligheder for at opbygge specialisering internt.

Rambøll kan i den forbindelse konstatere, at valg af organisering (og dermed kommunestørrelse) ikke er afgørende for realisering af udbytte, herunder i forhold til konkrete kommunale formål, uanset om der er tale om effekt- eller driftsmæssige formål. Det er ikke sådan, at store kommuner med større udbudsprofessionalisme kan dokumenteres at have bedre resultater eller effekter, men jf. afsnit 6.3 om inddragelsesformer har de store kommuner flere forskellige muligheder for at gå til markedet og kan lettere selv skabe konkurrence.

Undersøgelsen peger derimod på, at den væsentlige udfordring for kommunerne på dette område er at finde den optimale balance mellem de fordele og ulemper, som de to yderpunkter indebærer, set i lyset af kommunens konkrete forudsætninger.

Fordele og ulemper ved de to hovedformer fremgår af figuren nedenfor og uddybes i det følgende afsnit med afsæt i en undersøgelse af udviklingen i kommunernes kompetencer.

Figur 12: Fordele og ulemper ved forskellige organiseringer

	Større kommuner, bestillerenhed	Mindre kommuner, løserenhed
Fordele	Udbudskompetencer Juridiske og kontraktuelle kompetencer Planlægningskompetence og ofte udmelding om kommende udbud i god tid → Mindre risiko for fejl → Tilbudsgivere kan forberede sig	Høje kompetencer på selve opgaven Fokus på indholdet, som er klart beskrevet Mulighed for at målrette indsatsen øges → Indsatsen kan målrettes hurtigt → God dialog
Ulemper	Manglende kobling mellem indkøbsfaglighed og beskæftigelsesfaglighed Utilstrækkelige svar på spørgsmål til opgaven Vægt på formalia → Indholdsmæssige forhold mangelfuldt beskrevet → Dårlig dialog	Personafhængighed Formalia ikke altid på plads Mindre viden om lovgivning, udbudsregler og processer → Større risiko for fejl → Sårbarhed

Tilstedeværelsen af de rette kompetencer for leverandørstyring

Rambøll vurderer overordnet, at der er pågået en væsentlig udvikling i kommunernes forudsætninger for leverandørstyring, ikke mindst efter kommunalreformen i 2007 og etableringen af det enstrengede beskæftigelsesystem fra 2009. Kommunerne forholder sig mere bevidst til kompetencebehovet, har forholdt sig konkret til den bagvedliggende organisering og er generelt opmærksomme på de områder, hvor man risikerer at komme til kort. De mindre kommuner har dog kompetence- og ressourcemæssige problemer med at løfte en udbudsopgave. Vurderingen underbygges af Rambølls gennemgang af fremsendt kontraktmateriale og understøttes af analyser og konkrete erfaringer med kommunal brug af andre aktører gennem de seneste ti år, hvor vi kan konstatere en betydelig ændring.

Undersøgelsen giver desuden anledning til at fremhæve følgende væsentlige forudsætninger for god leverandørstyring:

- Et godt kontraktgrundlag med klare roller og en klar ansvarsfordeling
- Grundig forventningsafstemning om opgaven og af rollefordeling
- Evne til relationsopbyggelse.

Disse forhold behandles i afsnit 6.1.4 nedenfor.

Niveauet er således højnet. Det er dog samtidig vurderingen, at der fortsat er et forbedringspotentiale. En vurdering, der deles af kommunerne selv, og som har tilslutning blandt andre aktører. Dette fremgår også af figur 12 ovenfor. Vi har i nedenstående figur 13 formuleret dette som forbedringspotentiale. Som figuren viser, er forbedringspotentialet knyttet til to forskellige udbudsstrategier, hvor de store kommuner qua høje udbudskompetencer mestrer formalia og dermed kan udnytte potentialet i konkurrenceudsættelse, hvor dette er relevant, mens de mindre kommuner omvendt er udfordret her og i højere grad kan profitere af direkte tildeling og en tæt relation.

Figur 13: Forbedringspotentiale for forskellige udbudsstrategier

Større kommuner, bestillerenhed	Mindre kommuner, løserenhed
Bør arbejde med evnen til at bygge bro mellem faglige miljøer og indkøbsfaglige miljøer. Skal sikre præcise kravspecifikationer samt beskrivelser af det reelle behov i stedet for tekniske specifikationer. Skal desuden sikre sig, at kravene understøtter smidige samarbejdsforhold i det daglige.	Bør afsøge nye veje i relation til særligt udbud med de formelle krav hertil, så man i højere grad kan udnytte fordelene ved konkurrenceudsættelse, hvor dette er relevant. Det kan ske via nationale rammeaftaler, men også via lokale netværk og fælles udbud på tværs af kommunegrænser.

Bør løbende have fokus på at reducere sårbarhed ift. personafhængighed og vanetænkning, dvs. både i forhold til kompetencetab og i forhold til løbende at udfordre, om andre aktører inddrages de rette steder og ikke blot der, hvor kommunerne sædvanligvis anvender andre aktører

Da de forskellige inddragelsesformer, jf. også den følgende forklaringsfaktor, har hver deres styrker og fordele er det klart, at dette indebærer en risiko for, at man ikke får udnyttet det fulde potentiale, men ender med en lidt for ensidig inddragelsesstrategi. Risikoen må siges at være størst for de mindre kommuner, for hvem brugen af udbud udgør et reelt problem. De mindre kommuner kan her med fordel både bruge landsdækkende udbud, men også anvende tværkommunale rammeudbud, som sikrer både fælles kapacitet til at løfte opgaven, men også større volumen i den udbudte opgave.

Undersøgelsen peger endelig på, at der særligt er mulighed for forbedringer i forhold til it-understøttelse, idet opfølgning på andre aktørers performance vanskeliggøres af mangelfuld it-understøttelse, hvor der ønskes realtidsdata og større gennemsigtighed for brugerne, herunder også for andre aktører, så både kommuner og andre aktører har adgang til samme performance-data.

Organiseringens forklaringskraft

Undersøgelsen viser samlet set, at kommunernes organisatoriske understøttelse er vigtig i forhold til realisering af kommunernes formål bag brugen af andre aktører. Samtidig bør det understreges, at organisatorisk understøttelse ikke i sig selv er en tilstrækkelig forudsætning for et højt udbytte af inddragelsen af andre aktører, men i højere grad har karakter af en nødvendig forudsætning.

Det er ikke muligt at udpege én form for organisatorisk understøttelse som den rigtige form, som alle kommuner bør betjene sig af. Undersøgelsen har beskrevet to typiske former, som tager afsæt i kommunestørrelse og påvist, hvordan kommunerne bør forholde sig eksplicit til de to forskellige formers indbyggede udfordringer, så man lokalt får etableret det nødvendige fundament for at realisere formålet med at bruge andre aktører, kommunale såvel som private.

I relation til et driftsmæssigt formål er det klart, at en hensigtsmæssig inddragelse fordrer en vis planlægnings- og analysekapacitet, så niveauet af inddragelsen afspejler det faktiske kapacitetsbehov. Forretningsmæssigt giver det desuden kommunerne en mulighed for at varsle markedet og sikre andre aktører en vis planlægningshorisont, hvilket alt andet lige påvirker prisen positivt.

I relation til et effektmæssigt formål viser undersøgelsen, at forfølgelse af dette formål kræver en mulighed for at følge op på effekterne af indsatsen hos andre aktører, dvs. om de ledige kommer i job. Undersøgelsen viser, at denne mulighed ikke uden videre er til stede, jf. også nedenfor, men kræver en reel indsats og er en stadig udfordring, som dog har udviklet sig positivt.

6.3 Inddragelsesformer og tildelingskriterier bør afspejle den konkrete opgave

Kommunerne inddrager andre aktører både gennem konkurrenceudsættelse og via direkte tildeling, dvs. at opgaven tildeles en konkret anden aktør uden konkurrence. Om opgaven skal konkurrenceudsættes afhænger primært af opgavens omfang, jf. udbudsreglerne, men der er også mulighed for at konkurrenceudsætte mindre opgaver. Ud over de formelle regler påvirkes valget af inddragelsesform også af uformelle faktorer som tradition, kendskab til andre aktører osv.

I det følgende analyseres betydningen af inddragelsesform og brugen af tildelingskriterier i forhold til kommunernes realisering af formål. Afslutningsvis behandles spørgsmålet om brug for forskellige betalingsmodeller.

Inddragelsesform

Den mest udbredte form for inddragelse er de landsdækkende udbud, omfattende stort set alle kommuner. 47 % af kommunerne i undersøgelsen anvender desuden annoncering efter tilbudsloven, 30 % udbud efter udbudsreglerne, mens 40 % anvender direkte tildeling og ca. 24 % anvender indgåelse af partnerskabsaftaler. Der er således en bred spredning.

Valget af inddragelsesform er først og fremmest begrundet i kendskab til og erfaring med andre aktører (53 %); dernæst er inddragelsesformen begrundet i et krav herom (36 %), fx udbudsreglerne eller det landsdækkende LVU-udbud⁶. Af andre faktorer kan nævnes ressourceforbruget ved de forskellige inddragelsesformer (26 %) eller det lokale udbud af andre aktører (21 %), hvor direkte tildeling ofte begrundes med et lavt ressourceforbrug og tilstedeværelsen af konkrete (lokale) aktører, kommunen gerne vil have til at løse opgaven.

Undersøgelsen viser et tydeligt mønster i forhold til kommunernes tilgang til brugen af de forskellige inddragelsesformer, som efter Rambølls vurdering er snævert koblet til spørgsmålet om kommunestørrelse og heraf følgende organisering, jf. ovenfor.

De små og mindre kommuner (her defineret som kommuner med mindre end 50.000 indbyggere) gennemfører i meget begrænset omfang selv udbud af beskæftigelsesopgaver og foretager heller ikke annoncering i større omfang, men betjener sig primært af de landsdækkende rammeudbud. De er godt tilfredse med på den måde at kunne bruge et gennemarbejdet materiale.

De større kommuner gør som hovedregel aktivt brug af både annoncering og udbud og ser konkurrenceudsættelsen som et instrument, de med fordel kan gøre brug af under bestemte forudsætninger. En mellemstor kommune udtrykker det sådan, at man på denne måde kan holde sig opdateret med prisniveauet.

Inddragelsesformernes forklaringskraft

Inddragelsesformernes påvirkning af kommunernes muligheder for at nå deres formål kan beskrives fra flere vinkler.

- Udbud og annoncering (konkurrenceudsættelse) bidrager til at skærpe priserne. Konkurrenceudsættelse kræver dog en vis volumen for at stå mål med de transaktionsomkostninger, som kommunerne har ved de konkrete udbud⁷. Både andre aktører og kommunerne vurderer, at konkurrencen på markedet er skærpet generelt.
- Direkte tildeling er i væsentligt omfang baseret på gensidigt kendskab, tradition og en oplevelse af gode erfaringer. Kommunerne tager typisk direkte kontakt til en anden aktør og beskriver et konkret behov, hvorefter anden aktør afgiver et forslag til indhold og pris. Direkte tildeling begrundes på den måde ofte med det såkaldte "spidskompetenceargument", dvs. at en specifik anden aktør har særlige positive effektmæssige erfaringer for en given målgruppe eller indsats. Argumentet udfordres dog af en række andre aktører i undersøgelsen, som peger på, at spidskompetenceargumentet i deres optik ofte anvendes ved direkte tildeling som omskrivning af "tradition og vane". De efterspørger yderligere konkurrence for at få en mulighed for at udfordre vanetænkningen og at komme i spil i nye kommuner.
- Direkte tildeling er hurtigere og fungerer derfor bedre end konkurrenceudsættelse til at sikre ekstra kapacitet og aflastning ved uforudset spidsbelastning, hvor kommunerne risikerer at få problemer med rettidigheden og dermed gå glip af refusion.
- Kommunerne anvender ikke i væsentligt omfang resultatafhængig betaling i forbindelse med direkte tildeling. Tværtimod er det ofte anden aktør, som definerer prismodellen. Jf. nedenfor har resultatafhængig betaling netop en positiv betydning for forfølgelse af et effektmæssigt formål.
- Flere af de kommuner, som netop har et effektmæssigt formål, og som også arbejder med strategisk planlægning og opfølgning, har foretaget et aktivt tilvalg af konkurrenceudsættelse som instrument. Disse kommuner ser konkurrenceudsættelse som et nødvendigt middel i

⁶ Var på tidspunktet for undersøgelsen obligatorisk at anvende, hvilket dog ikke er tilfældet i dag.

⁷ Rambøll kan konstatere, at på trods af at beskæftigelsesopgaverne er en såkaldt bilag B-ydelse, hvor kravene til efterlevelse af udbudsdirektivets forskrifter er relativt begrænsede, er der i kommunerne en udbredt opfattelse af, at annoncering er markant mindre krævende end udbud. Dette er efter vores vurdering en misforståelse, men ikke desto mindre en barriere for brug af udbudsinstrumentet.

forhold til at sikre den rette vifte af tilbud, herunder fra andre aktører, når formålet er at skabe effekt, dvs. at få de ledige i job.

Alt i alt indebærer dette, at der ikke er et entydigt bedste valg. Direkte tildeling kan under givne omstændigheder være det mest fordelagtige, men konkurrenceudsættelse skærper priser og fokus på effekt, ikke mindst såfremt direkte tildeling er udtryk for vanetænkning frem for et strategisk tilvalg.

Tildelingskriterier

Tildelingskriterier er formelt set en betegnelse for de forhold, som en udbyder i sit udbudsmateriale kommunikerer til potentielle tilbudsgivere, at der vil blive lagt vægt på ved tildeling af ordren. I denne undersøgelse anvendes begrebet også i forhold til de kriterier, som lægges til grund ved indgåelse af aftaler gennem direkte tildeling og i begrænset omfang ift. partnerskabsaftaler.

Undersøgelsen viser, at kommunerne altovervejende lægger vægt på pris og kvalitet (94 %) ved udbud og annoncering. Desuden lægger ca. 61 % vægt på rettidighed. En række andre forhold som fleksibilitet, samarbejde og leveringssikkerhed nævnes også.⁸

Undersøgelsen viser videre, at pris og kvalitet fortsat er de mest afgørende kriterier ved direkte tildeling og indgåelse af partnerskabsaftaler (71 % og 69 %). Til gengæld er betydningen af samarbejde og fleksibilitet større (fra 37 % til 44 % og fra 33 % til 42 %).

Undersøgelsen viser desuden, at kommunerne i relation til kvalitetskriteriet med fordel kan følge op på og anvende andre aktørers resultater og effekter fra tidligere, tilsvarende opgaver som en god tilnærmelse af, hvad de fremadrettet kan forvente at realisere. Det forudsætter, at der er foretaget en sådan opfølgning.

Det er Rambølls vurdering, at undersøgelsen overordnet set viser, at tildelingskriterierne skal afspejle det bagvedliggende formål med en given inddragelse, uanset om formålet er effekt- eller driftsmæssigt. Er formålet rent effektmæssigt, dvs. at få de ledige i job, opnås det bedste udbytte ved aktivt at vælge anden aktør ud fra en vurdering heraf, uanset om der bruges direkte tildeling eller konkurrenceudsættelse. Tilsvarende gælder ift. et rent driftsmæssigt formål: Skal kommunen have løst et akut behov for aflastning ved spidsbelastning, bør tildelingskriterier og aftalegrundlag afspejle dette, så man ikke risikerer at få en anden aktør, som går efter at skabe effekt uden at have øje for det aktuelle behov.

Udfordringen for kommunerne er, at der ofte er flere samtidige formål, jf. ovenfor, dvs. at kommunerne fx anvender anden aktør til aflastning og ønsker dette gennemført billigst muligt, men samtidig ønsker at skabe den størst mulige effekt for de ledige.

Formuleret lidt forenklet vil dette give sig udtryk i et behov for at finde den rette vægtning mellem tildelingskriterierne pris og kvalitet (hvor kvalitet typiske anvendes som kriterium i relation til opnåelse af effekter for de ledige). Vægtningen skal samtidig tage hensyn til, om kommunen har valgt direkte tildeling eller konkurrenceudsættelse.

Vægtningen kan bl.a. tage hensyn til kommunens viden om sammenhængen mellem mål og midler, dvs. hvilken indsats, som bidrager til målopfyldelse. Er der stor viden og sikkerhed for sammenhængen, er det oplagt at konkurrenceudsætte for at sikre lavest mulig pris. Modsat viser undersøgelsen, at priskriteriet i takt med voksende kompleksitet og større uklarhed om sammenhængen mellem mål og midler, udfordres af risikoen for at få lavere (for) lav kvalitet, dvs. lavere effekt for de ledige.

Rambøll vurderer i den forbindelse på baggrund af undersøgelsen:

- At der i forhold til direkte tildeling er en risiko for, at kommuner uden en klar strategisk planlægning og opfølgning ender med at vægte pris for lavt uden at sikre sig en modsvarende høj

⁸ Disse kriterier, fx kvalitet, defineres konkret i den enkelte kommunes beskrivelse af kriterierne, dvs. at hvad der i én kommuner forstås som forskellige kriterier, er i andre kommuner integreret i ét fælles.

kvalitet og effekt, fordi grundlaget for effektiviteten er for løs og tilfældig. De betaler dermed potentielt for høj en pris, uden at opnå den ønskede effekt for de ledige.

- At der i forhold til udbud og annoncering er en risiko for, at kommuner med begrænsede styringskompetencer ender med en for høj reel vægtning af pris, fordi man ikke får skabt tilstrækkeligt præcise og gennemsigtige tildelingskriterier i relation til kvalitet (dvs. effekten for de ledige). Styringskompetencer er her defineret bredt som udbudskompetencer, opfølgingskompetencer og evnen til at koble disse med en faglig forståelse af beskæftigelsesopgaven.

Undersøgelsen viser, at der er en voksende opmærksomhed om denne, grundlæggende balancegang, og at flere af de mere strategiske agerende kommuner arbejder aktivt med netop styringskompetencerne.

Samtidig viser undersøgelsen, at der fortsat er et udviklingspotentiale i forhold til at sikre en hensigtsmæssig inddragelse af andre aktører i relation til ledige langt fra arbejdsmarkedet med komplekse problemstillinger, hvor særligt opfølgningen er en udfordring, jf. nedenfor, og derfor ender med også at være en styringsmæssig udfordring.

Alt i alt er det Rambølls vurdering, at der ikke er entydige sammenhænge i krydsfeltet mellem pris/kvalitet, konkurrenceudsættelse/direkte tildeling og entydige/komplekse opgaver, som gør det muligt at pege på "rigtige" og "forkerte" kombinationer. Undersøgelsen viser tværtimod, at der er tale om en balancegang, hvor kommunerne både med og uden konkurrenceudsættelse bør have opmærksomhed på henholdsvis pris og kvalitet, fordi hovedparten af opgaverne reelt kræver en afvejning af pris-/kvalitetsforholdet, og at de i den forbindelse bør tage højde for opgavens kompleksitet.

Betalingsmodeller

Rambøll har i undersøgelsen kortlagt kommunernes brug af forskellige betalingsmodeller med fokus på, om der er tale om rene driftstilskud (71 % har erfaringer); driftstilskud kombineret med resultatafhængig betaling (84 % har erfaringer) eller no cure, no pay-modeller (19 % har erfaringer).

Undersøgelsen viser overordnet, at kommunerne tilsigter at anvende betalingsmodeller, som skal leve op til forskellige hensyn:

- Betalingsmodellen skal afspejle formålet med opgaven (dvs. at et effektmæssigt formål som hovedregel giver anledning til at indarbejde effektbaseret betaling – oftest omtalt som resultatafhængig betaling).
- Betalingsmodellen skal være administrativt enkel.
- Brugen af resultatafhængig betaling fordrer, at kommunerne vurderer, at de kan følge op og måle på de ønskede effekter på en valid og dækkende måde.

Undersøgelsen viser, at det kan være vanskeligt at finde den rette balance mellem de forskellige hensyn.

Anvendelse af en betalingsmodel, som afspejler formålet med brugen af andre aktører bidrager i den forbindelse positivt til at realisere dette formål. Er formålet med inddragelse af andre aktører drift (kapacitet, aflastning, ressourcer), men ikke primært beskæftigelsesmæssige effekter, dvs. at få de ledige i job, er relevansen af resultatafhængig betaling begrænset. I denne situation ligger den primære fordel ved integration af økonomiske incitamenter i form af sanktioner for manglende overholdelse af rettidighed, hvilket flere kommuner gør brug af.

Undersøgelsen viser til gengæld, at brugen af resultatafhængig betaling eller bonus har en motiverende virkning overfor andre aktører, som kan anvendes i relation til et effektmæssigt formål.

Det fremhæves dog samtidig som vanskeligt at skabe de helt rigtige incitamenter, da der er vanskeligheder ved at måle effekterne, altså om de ledige kommer i job mm. Bidraget er dermed først og fremmest knyttet til større kontrakter, som kan "bære" de øgede omkostninger ved at lave de rigtige betalingsmodeller.

Undersøgelsen viser i den forbindelse, at det økonomiske incitament fra resultatafhængig betaling ikke medfører større tendenser til creaming eller parkering. Problemet opleves af kommunerne ikke som specielt udbredt – og der opleves ingen forskel mellem private og offentlige aktører.

Der er endelig visse indikationer på, at den mest vidtgående form for resultatafhængig betaling (nu cure – no pay; 100 % resultatafhængig betaling) ikke bidrager positivt til realisering af et effektmæssigt formål, da risikoallokeringen er for ensidig i retning af anden aktør.

6.4 Styling og samarbejde er vigtige for, at anden aktør kan bidrage konstruktivt

6.4.1 Et godt kontraktgrundlag er væsentligt, men samarbejdsrelationerne afgørende.

Undersøgelsen viser, at et godt kontraktgrundlag er en afgørende, men ikke tilstrækkelig, forudsætning for at realisere de forskellige kommunale formål. 80 % jobcentercheferne fremhæver en god kontrakt som afgørende for god leverandørstyring, men undersøgelsen viser dog, at det mest afgørende i det daglige er den etablerede samarbejdsrelation.

Gode samarbejdsrelationer er karakteriseret ved jævnlig dialog, åbenhed, ærlighed og respekt samt et fælles mål og klare, fælles succeskriterier for opgaven. Kommune og anden aktør opfatter sig i disse relationer som samarbejdspartnere med et samlet ansvar for at løse beskæftigelsesopgaven, ikke som konkurrenter. Klare succeskriterier bidrager i særlig grad positivt til realisering af det kommunale formål såfremt kommunerne også foretager en reel opfølgning. Dette gælder særligt i relation til rettidighed (drift) og i forhold til et effektmæssigt formål, hvor sidstnævnte er den største udfordring, fordi det er vanskeligt at følge op, jf. afsnittet herom nedenfor.

Rambøll vurderer, at gode samarbejdsrelationer er væsentlige for opnåelse af formålet med inddragelsen af andre aktører på både ledelses- og medarbejderniveau:

- I relation til det effektmæssige formål om at få de ledige i job, er et godt samarbejde og specifikt en tæt og systematisk opfølgning på den enkelte borger i et samarbejde med anden aktør væsentligt, da dette bidrager til at holde fokus på den enkelte borgers progression (effekten), og dermed til en højere effekt.
- I forhold til det driftsmæssige formål om aflastning viser undersøgelsen, at kommunerne skal følge op på timingen i tilbud (rettidighed) for at få det fulde udbytte, men også at dette stiller krav til kommunen om at visitere og videregive informationer til andre aktører i god tid.

6.4.2 Systematisk opfølgning bidrager til at opnå formålet med andre aktørers inddragelse

Undersøgelsen viser, at systematisk opfølgning på beskæftigelsesmæssige resultater bidrager positivt til realisering af et formål om effekt og få flere ledige job. Forklaringen er, at opfølgning giver mere realistiske vurderinger af, hvad konkrete andre aktører kan bidrage med, og at opfølgningen er en forudsætning for, at jobcenteret kan agere, såfremt resultatopnåelsen halter.

Tilsvarende viser undersøgelsen, at systematisk opfølgning på rettidighed bidrager positivt til aflastning (et driftsmæssigt formål), men i nogle tilfælde dog kan bidrage negativt i relation til effekttopnåelse i form af at få flere ledige i job, da fokus netop lægges på rettidigheden, også hos andre aktører.

Videre viser undersøgelsen, at sammenligning med egne resultater og effekter kan bidrage positivt til realisering af formålet, da der etableres et reelt grundlag for at vurdere om disse er til stede (jf. også undersøgelsen om betydningen af strategisk forankring, afsnit 6.1).

Når det er sagt, skal det samtidig konstateres, at undersøgelsen viser, at der i forhold til opfølgning på effekterne, dvs. om de ledige kommer i job, er mulighed og behov for forbedringer. Ikke mindst for de ledige langt fra arbejdsmarkedet, hvor der er behov for at styrke opfølgningen på de mere kortsigtede resultater, hvis jobmulighederne skal nærme sig.

Dette gælder både i forhold til den systematiske opfølgning og i forhold til fastlæggelsen af relevante effektmål og succeskriterier. Ikke overraskende viser undersøgelsen en sammenhæng mel-

lem disse forhold, da mulighederne for opfølgning naturligt hæmmes, hvis ikke der er relevante data eller relevante sammenligningsmuligheder at holde resultaterne op imod.

Det er dog ikke kun et spørgsmål om, at det er svært at opstille effektmål og succeskriterier. Det er også udtryk for, at opgaven med at fastlægge effektmål og skabe rammerne for opfølgning på effekter ofte ikke har været prioriteret. Flere kommuner angiver, at opfølgningen og fokus på effekter mere generelt er et område, de fremadrettet gerne vil opprioritere i deres anvendelse af andre aktører.

Forbedringsmulighederne i forhold til opfølgning på effekter betyder også, at kommunerne ofte mangler reel viden om effekterne for de ledige, specielt de kortsigtede beskæftigelsesmæssige effekter (progression). Særligt for de ledige længst fra arbejdsmarkedet er vurderingen af et udbytte ofte funderet i mere kvalitative betragtninger frem for kvantitative data.

6.5 Udlægning af myndighed bør balancere mellem forskellige hensyn

Hovedparten af kommunerne (75 %) gør i større eller mindre grad brug af muligheden for at lægge afgørelseskompetencer ud til andre aktører; som minimum gælder det alle, der anvender de landsdækkende udbud.

Udlægningen af afgørelseskompetence er primært begrundet i et driftsmæssigt formål, og undersøgelsen viser da også grundlæggende, at udlægning giver den største driftsmæssige aflastning, da jobcenteret ikke skal involveres i beslutninger om iværksættelse af tilbud mv.⁹

Omvendt stiller udlægning af myndighedskompetencer krav til jobcenterets tilsynsvirksomhed og skærper generelt kravene til inddragelsesprocessen og kontraktgrundlaget. Dette kan dog imødekommes ved at anvende de landsdækkende udbud, som fastlægger rammerne for udlægning af afgørelseskompetence.

Såfremt de landsdækkende udbud ikke anvendes, vil realiseringen af et driftsmæssigt udbytte gennem udlægning af afgørelseskompetencer alt andet lige forudsætte en opgave af et vist omfang for at kompensere for transaktionsomkostninger i forbindelse med krav til tilsyn, inddragelsesproces m.m.

Undersøgelsen viser endelig, at der i forhold til forfølgelse af et effektmæssigt formål kan siges for og imod udlæggelse af myndighedskompetencen.

- På den ene side mister jobcentrene noget styring, og samtidig viser erfaringerne, at andre aktører kan møde de ledige på en anden måde og opfattes tilsvarende anderledes end jobcenteret, når myndighedskompetencen ikke er lagt med ud. Ikke mindst for gruppen af ledige langt fra arbejdsmarkedet kan dette være en fordel i forhold til at opnå et fortrolighedsforhold og derigennem skabe bedre beskæftigelsesmæssige effekter.
- På den anden side får andre aktører et større manøvrerum i forhold til at opnå effekt, såfremt man varetager hele indsatsen, herunder også har myndighedskompetencen.

⁹ Jf. vejledning til bekendtgørelsen om andre aktører, vejledning til § 4, kan kommunerne ikke overlade en opgave til andre aktører uden myndighedsdelen af opgaven, såfremt opgaven omfatter en myndighedsdel. Dvs. det er ikke frit for at vælge, om man vil udlægge myndighed eller ej; det afhænger af opgaven.

