

## 1. Problemstilling

### 1.1 Indledning

Udbredelsen af New Public Management(NPM) har siden 1980 vundet indpas i en omfattende del af den offentlige sektors traditionelle ressortområder i de fleste velfærdsstater. Denne tendens har primært skyldtes pres på den offentlige sektor, der har foranlediget et ønske om effektiviseringer. Sådanne effektiviseringer har dog medført en række forandringer i individets forhold til staten, der i mange tilfælde har undergået et skifte fra medborger til forbruger af velfærdsydelser(Fortin & Van Hassel, 1999).

NPM er en fællesbetegnelse for en række styringsmekanismer, der inddrager markedsmekanismer i forvaltningen af den offentlige sektor. Disse styringsmekanismer deler sig groft sagt i 2 typer: For det første er der de "bløde" reformer af den offentlige sektor, der *justerer* den hierarkiske organisationsmodel ved tiltag som decentralisering, målstyring eller intern kontraktstyring. For det andet er der de "hårde" reformer, der *bryder* med hierarkiet ved udlicitering eller privatisering til andre end offentlige aktører(Bertelsen, 2004:46).

Kontrakter spiller således en større og større rolle i den offentlige forvaltning. Disse kontrakter deler sig i 2 typer. Den første type kontrakter knytter sig til de bløde reformer af den hierarkiske styring af den offentlige sektor. Disse kontrakter kendetegnes ved at være indgået formelt mellem en overordnet og en underordnet enhed, de kan være frivillige eller påbud fra den overordnede til den underordnede enhed, og der er sjældent angivet specifikke sanktioner i kontrakten. Den anden type af kontrakter er udliciteringskontrakter, der er privatretlige juridisk bindende kontrakter mellem offentlige bestillere og private leverandører.

Disse anvendelser af kontrakter ses som en væsentlig del af udviklingen mod mere NPM i styringen af den offentlige sektor siden omkring 1980. I Danmark bliver begge disse typer kontrakter mere og mere udbredte(Ejersbo & Greve, 2002:15-16).

Dette speciale omhandler udlicitering og de kontrakter og relationer, der er mellem offentlige bestillere og private udbydere.

Udliciteringsopgaver findes i 2 overordnede typer: *Leverandør-opgaver*, der er forholdsvis nemme at udlicitere og *myndighedsopgaver*, der er forholdsvis vanskelige at udlicitere.

Leverandøropgaver har længe været meget udbredte emner for udlicitering. Leverandør-opgaver udgøres af opgaver, hvor private aktører blot leverer et produkt, bestilt i den offentlige sektor, og

hvor den offentlige myndighed fastsætter omstændighederne omkring borgerens rettigheder og pligter i forhold til produktet.

Myndighedsopgaver udliciteres derimod sjældent. Myndighedsopgaver er opgaver, hvor "... *en myndighed ensidigt og bindende fastlægger borgerens rettigheder og pligter på baggrund af regler*"(Bjerre & Lyndrup, 2002:56). Den er derudover karakteriseret ved, at der er en retlig ulighed mellem forvaltning og borger(Christensen, 1997:8). Forvaltningen bestemmer altså over borgeren.

Sådanne opgaver er vanskelige at udlicitere. Dette skyldes, at transaktionsomkostningerne i forhold til at sikre retssikkerheden for borgeren(detailstyring og kontrolforanstaltninger) ofte vil være for store i forhold til besparelsen i produktionsomkostninger ved markedsgørelsen af ydelsen(Bjerre & Lyndrup, 2002:58-62).

Undersøgelsesfeltet for dette speciale er udlicitering af beskæftigelsesindsatsen. Også for beskæftigelsesindsatsen gælder det, at leverandøropgaver længe har været genstand for udlicitering. Dette startede allerede i 1985 med uddannelsestilbudsordningen, hvor der blev givet mulighed for at indgå partnerskab med eksterne udbydere af uddannelse(Bredgaard & Larsen, 2006:63). Dette var forholdsvist problemfrit, da opkvalificerings- og uddannelsesindsatsen nemlig ikke vedrører fastlæggelse af borgerens rettigheder og pligter på baggrund af regler. Derfor kunne disse opgaver forholdsvist problemfrit udliciteres.

Derimod indeholder formidlingsindsatsen en række fastlæggelser af individets rettigheder og pligter på baggrund af regler. Problematikkerne omkring detailstyring og kontrolforanstaltninger i forhold til udlicitering af myndighedsopgaver kan være en af årsagerne til, at formidlingen først blev udliciteret i 2003 i forbindelse med reformen "Flere i arbejde".

Ved reformen "Flere i arbejde" udliciteredes formidlingsindsatsen. Formidlingsindsatsen består blandt andet af myndighedsopgaver. De opgaver, hvor der ensidigt fastlægges rettigheder og pligter på baggrund af regler, udgøres af videreformidling til tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kapitel 10-17 i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, samt ansættelse med løntilskud. Derudover skal der tages stilling til sanktionering ved udeblivelse fra minimumskontaktforløb, samt disse tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kap. 10-17.

Ved udliciteringen kunne der således forventes hårde kontrakter for styringen af indsatsen, hvor der lægges vægt på kontrol med aktørernes forvaltning af disse myndighedsopgaver.

Dette er dog ikke tilfældet. Der blev i stedet lagt vægt på innovation og *mindre* bureaukrati. Dette skete ved at styre på resultatet frem for processen. Metodefrihed for andre aktører sikres ved at

”de nuværende centrale regler for inddragelse af andre aktører ophæves, og der fastsættes ikke centrale rammer for varighed, indhold og pris ved inddragelse af andre aktører”(Beskæftigelsesministeriet, 2002a:4).

Transaktionsomkostningerne ved udlicitering af disse myndighedsopgaver er således i realiteten lave. I modsætning til, hvad der generelt karakteriserer udlicitering af myndighedsopgaver, så indføres der her ikke kontrolforanstaltninger med henblik på at sikre borgerens retssikkerhed. Den hårde kontraktstyringen foregår udelukkende i forhold til resultatet og omfatter ikke processen. Derfor er dette undersøgelsesområde ideelt til at undersøge negative effekter af udlicitering.

Udlicitering af formidlingsindsatsen er i litteraturen forbundet med 2 typer af negative effekter i forhold til borgerens retssikkerhed:

*For det første* kan der anvendes differentierede indsatses i forhold til ledige, hvilket kan resultere i, at svage ledige ”tabes på gulvet”. Borgerens retssikkerhed decimeres således ved forskelsbehandling.

*For det andet* kan der anvendes opfyldelse af kontraktresultater, frem for varig ordinær beskæftigelse, hvilket medfører, at den overordnede målsætning for indsatsen – fuld beskæftigelse – tilsidesættes. Borgerens retssikkerhed decimeres således ved ”fejlbehandling”, i og med, at aktørens målsætning er en anden(profit) end målsætningen ved udliciteringen.

Problemer i forhold til retssikkerheden overfor borgeren i form af forskelsbehandling og fejlbehandling knytter sig primært til profitorientering(Sanger, 2003:104).

I litteraturen betegnes forskelsbehandling af ledige som *creaming*. Dette begrebet indeholder dog 2 forskellige aspekter:

1. Aktører ønsker primært at formidle ledige, der har høj sandsynlighed for at udløse bonus og søger derfor at rekruttere sådanne klienter og sortere resten fra.
2. Aktører koncentrerer deres ressourcer omkring ledige, der har høj sandsynlighed for at udløse bonus, hvilket medfører *parkering* af ledige, der har en lav sandsynlighed for at udløse bonus.

Det første aspekt af begrebet *creaming* er ikke så centralt i dansk sammenhæng. Dette skyldes, at aktørerne tildeles ledige af jobcentrene og ikke har mulighed for at afvise dem, medmindre de er fejlvisiteret. Derfor har aktørerne udelukkende mulighed for at påvirke klientsammensætningen ved at påvirke det frie valg, som den ledige har mellem aktørerne, vha. markedsføring. Derfor er dette aspekt af aktørernes *creaming* ikke en del af denne undersøgelse. Det er derimod jobcentrene, der

har mulighed for at anvende dette aspekt af begrebet *creaming* ved at sortere de nemme ledige fra og sende resten videre til andre aktører. Dermed udgør jobcentrenes filtreringsmekanismer en naturlig del af denne undersøgelse. Dette kaldes i dette speciale for *sortering*.

Det andet aspekt af begrebet *creaming* beskrives i litteraturen ofte som *creaming og parkering*. Men da disse begreber udgør 2 sider af samme sag, anvendes betegnelsen *creaming* i dette speciale for disse 2 fænomener, medmindre andet angives.

"Fejlbehandling" af ledige er umiddelbart et diffust begreb. Men i denne sammenhæng omfatter begrebet en formidlingsindsats, der er hensigtsmæssig i forhold til aktørens incitament(profit), men uhensigtsmæssig i forhold til formålet med formidlingsindsatsen.

Eksempelvis kan det være mere rentabelt for aktøren at formidle en nedslidt rengøringsassistent til rengøringsarbejde(der slider vedkommende helt ned), end at formidle til omskoling. Omskoling vil i sådanne tilfælde være mere rentabelt både for rengøringsassistenten som individ og for samfundet som helhed, men ikke for aktøren.

Ligeledes kan der med økonomisk fordel for aktøren formidles tidsbegrænsede ansættelsesforhold frem for varig beskæftigelse, løntilskudsjob frem for ordinær beskæftigelse og lignende formidlinger, der disharmonerer med den overordnede målsætning for formidlingsindsatsen, nemlig fuld varig ordinær beskæftigelse.

I dette speciale omtales en sådan fejlbehandling som "bonusorienteret adfærd". Bonusorienteret adfærd og *creaming* omtales i specialet under den samlede betegnelse "negative effekter" af udlificering.

De negative effekter af udlificeringen af formidlingsindsatsen knytter sig til resultatafhængighed i betalingsmodellen for andre aktører. Dette er muligt at konstatere studiet af udviklingen i andre lande(Bredgaard & Larsen, 2006), ligesom der kan konstateres en komparativ covariation mellem resultatafhængighed i betalingsmodellen og *creaming*(Bilag 1).

Derfor indeles udlificeringen af formidlingsindsatsen i dette speciale i 2 faser:

**Den første fase** omfatter perioden fra indførelsen af udlificeringen i 2003 til udgangen af 2006. Denne periode er karakteriseret af en lav grad af resultatafhængighed i de decentralt fastsatte betalingsmodeller. Der eksisterer en række undersøgelser(Rambøll, 2004;Bredgaard & Larsen, 2006; Skou et al, 2009), der generelt konkluderer, at forekomsten af de negative effekter er begrænset i denne periode.

**Den anden fase** omfatter perioden fra 1/1 2007, hvor den ny, meget resultatafhængige og centralt fastsatte betalingsmodel trådte i kraft. Perioden afgrænses til at slutte 1/8 2009, da specialets empiriske dataindsamling på dette tidspunkt afsluttes. Derudover overgår beskæftigelsessystemet fra en 2-strengt til en 1-strengt struktur, hvilket giver en række komplikationer, der således kan ses bort fra.

Ved at sammenligne de to faser vil det således være muligt at undersøge, hvorvidt resultatafhængighed i betalingsmodellen har indvirkning på de negative effekter af udlicitering af formidlingsindsatsen.

## 1.2 Problemformulering

Problemformuleringen i dette speciale består af 3 dele. Dette skyldes, at der er 3 forskellige typer af variable, der er relevante for forekomsten og målingen af negative effekter af udliciteringen. Som beskrevet ovenfor, så omhandler dette speciale den overordnede kausale sammenhæng, der er illustreret i figur 1.1.

Figur 1.1: Overordnet kausaldiagram

Uafhængig variabel		Afhængige variable(negative effekter)
Resultatafhængighed i betalingsmodellen	=>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creaming</li> <li>• Bonusorienteret adfærd</li> </ul>

Figur 1.1 bygger på en hypotese om, at jo mere resultatafhængighed, der er i betalingsmodellen for andre aktører, jo mere udpræget vil forekomsten af de negative effekter af udliciteringen være. Derfor er det centralt for dette speciale at undersøge forekomsten af de negative effekter i fase 2(1/1 2007 – 1/8 2009) og sammenligne denne med de eksisterende data fra fase 1. Derudover vil det være relevant at undersøge, hvorvidt andre aktører kobler forekomsten af negative effekter med den øgede resultatafhængighed i betalingsmodellen. Således lyder første del af problemformuleringen således:

**1: Medfører den øgede resultatafhængighed i betalingsmodellen i fase 2 en højere forekomst af negative effekter end i fase 1 – og oplever aktørerne en kausal sammenhæng mellem disse variable?**

Undersøgelsen af forekomsten af negative effekter (samt dennes kausale sammenhæng med betalingsmodellen) undersøges primært ved interview af respondenter hos andre aktører på 2 niveauer; For det første undersøges det, hvorvidt de negative effekter indgår i ledelsesstrategier. For det andet undersøges det, hvorvidt de negative effekter er en del af praksis i sagsbehandlingen på frontmedarbejderniveau. For at imødekomme metodiske problemer med i forhold til selvrapportering af adfærd, undersøges opfattelsen af forekomsten af negative effekter på begge niveauer både hos ledende medarbejdere og frontmedarbejdere. Respondenter i jobcentrene adspørges ikke om forekomsten af negative effekter hos andre aktører.

Med henblik på at sammenligne forekomsten af de negative effekter i de 2 faser, er det dog nødvendigt at tage en række medierende variable i betragtning. Disse medierende variable udgøres af en række foranstaltninger, der har til hensigt at modvirke de negative effekter som konsekvens af resultatafhængighed i betalingsmodellen. Værdierne for disse variable kan nemlig ligesom betalingsmodellen være anderledes i fase 2 end de var i fase 1. Og med henblik på at undersøge den overordnede kausale sammenhæng angivet i figur 1.1, vil det således være nødvendigt at undersøge udviklingen i værdierne af disse variable.

De medierende variable, der har som funktion at minimere forekomsten af de negative effekter er følgende:

1. **Sortering i jobcentre ved henvisning til andre aktører.** Da det er jobcentrene, der bestiller formidlingsindsatsen hos andre aktører, er det også op til jobcentrene at afgøre, hvilke ledige der sendes videre til andre aktører. Hvis jobcentrene vælger selv at varetage formidlingsindsatsen for de ledige, der har højest sandsynlighed for at opnå beskæftigelse indenfor de forskellige målgrupper, vil dette medføre en mere homogen sammensætning af målgrupperne hos andre aktører, hvilket resulterer i en lavere grad af mulighed for creaming i formidlingsindsatsen.
2. **Målgruppedefinitioner.** Ligeledes kan jobcentrene inddele de ledige, der sendes videre til andre aktører i mange snævre målgrupper frem for få brede målgrupper. Dette giver mere homogene målgrupper og dermed lavere mulighed for creaming.
3. **Etiske retningslinier – opstilling, kontrol og sanktioner.** Jobcentrene kan derudover opstille etiske retningslinier for andre aktørers adfærd i forhold til de negative effekter. Det er dog ikke blot interessant, hvilke etiske retningslinier, der opstilles. Lige så interessant er

det, hvorvidt der rent faktisk er kontrol med adfærden, samt hvilke konsekvenser overtrædelser medfører.

Med henblik på at inddrage disse medierende variable i undersøgelsen er det således nødvendigt at inddrage dem i den overordnede kausale sammenhæng, der fremgik af figur 1.1.

Figur 1.2: Kausaldiagram med medierende variable 1(minimerende foranstaltninger)

Uafhængig variabel		Medierende variable 1 (minimerende foranstaltninger)		Afhængige variable (negative effekter)
Resultatafhængighed i betalingsmodellen	=>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sortering i jobcentre</li> <li>2. Målgruppedefinitioner</li> <li>3. Ethiske retningslinier</li> </ol>	=>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Creaming</li> <li>● Bonusorienteret adfærd</li> </ul>

Kausaldiagrammet i figur 1.2 illustrerer hvorledes de variable, der indgår i anden del af problemformuleringen, indgår i den overordnede kausale sammenhæng, der undersøges. Anden del af problemformuleringen omhandler de medierende variables(minimerende foranstaltninger) indvirkning på forholdet mellem den uafhængige og de afhængige variable.

Problemformuleringens anden del lyder således:

**2:** Har (1)sortering i jobcentrene ved henvisning til andre aktører, (2 målgruppedefinitioner og (3)etiske retningslinier og kontrol/sanktioner nogen effekt på forekomsten af de negative effekter hos andre aktører – og har disse variable ændret sig fra fase 1 til fase 2?

Med henblik på at undersøge, hvorvidt de medierende variable har ændret sig fra fase 1 til fase 2, er respondenter i jobcentre centrale. Det er respondenter i jobcentrene, der varetager kontakten til andre aktører, der er centrale i forhold til at identificere værdierne for disse variable i fase 2. Men med henblik på at imødekomme metodiske problemer i forhold til selvrapporert adfærd anvendes respondenter hos andre aktører til at supplere jobcentrenes respondents angivelser. Værdierne sammenlignes så vidt muligt med eksisterende data fra fase 1. Det er dog vanskeligt at indsamle data omkring respondenternes opfattelse af forandringer i værdierne for variablene mellem fase 1 og 2. Dette skyldes, at det offentlige bestiller-system er lavet om, ligesom at der er kommet nye udbud og aktører. Derfor er respondenterne i meget få tilfælde stand til at berette om fase 1, da de oftest ikke var aktører i systemet på daværende tidspunkt.

Der er dog også en fjerde type variable, der indgår i specialet, da disse kan have betydning for identifikationen af kausalitet mellem den uafhængige og de afhængige variable. Disse variable er ligesom de minimerende foranstaltninger også medierende variable. De er dog af en anden natur end de minimerende foranstaltninger. Hvor de minimerende foranstaltninger er aktivt tilrettelagte foranstaltninger, så er den fjerde type variable ikke aktivt tilrettelagt af nogen aktører. De udgøres derimod af barrierer for implementering, og kan samtidig have en indvirkning på muligheden for at måle eksistensen af de negative effekter af udliciteringen. Den anden type af medierende variable omfatter:

- 1) **Diskurs.** Italesættelsen af de negative effekter kan for det første have betydning for *udbredelsen*. Ved en lav grad af italesættelse af begreberne blandt andre aktører vil det umiddelbart være mindre sandsynlighed for, at der udvikles strategier for at inkorporere de negative effekter i formidlingsindsatsen. En lav grad af italesættelse blandt jobcentrene kan på den anden side medføre en lav grad af kontrol med negative effekter, hvilket kan bevirke en højere forekomst.

For det andet kan manglende italesættelse medvirke til vanskeligheder i forhold til at *måle* både den oplevede og reelle forekomst af negative effekter, både hos andre aktører og jobcentre.

- 2) **Implementeringsperiode.** Ligeledes kan perioden, hvor aktørerne har haft mulighed for at implementere udliciteringen have indvirkning på udbredelsen af negative effekter. Dette skyldes, at det kan tage tid og erfaring for andre aktører at udvikle strategier, der optimerer forholdet mellem profit og sanktioner ved anvendelsen af negative effekter. Derudover kan det tage også tage tid for jobcentrene at identificere og udvikle velfungerende sanktionsmekanismer til minimering af de negative effekter.

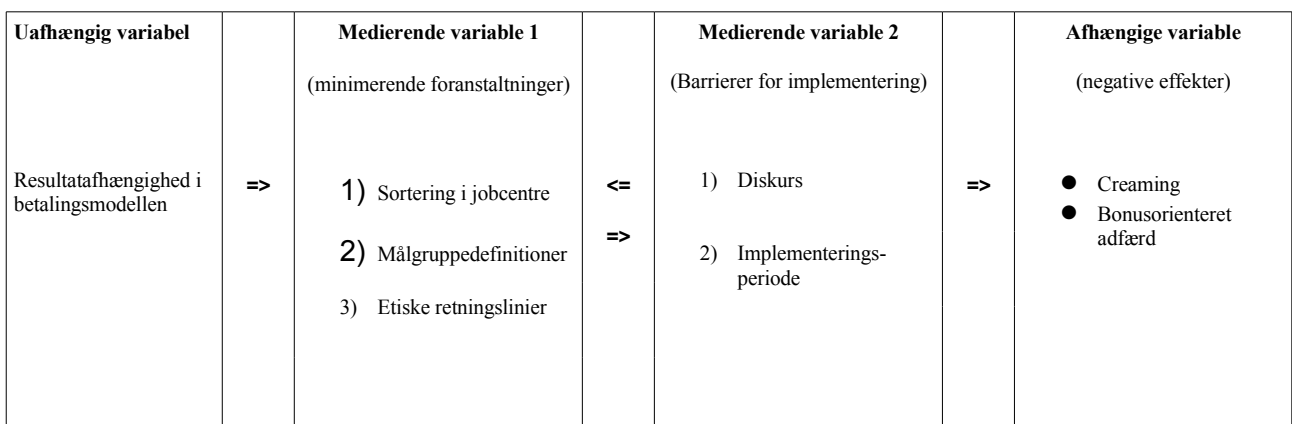


De 2 variable hænger dog sammen. Implementeringsperioden kan nemlig også påvirke diskursen. Og her er hypotesen, at jo længere henne i implementeringsperioden de negative effekter undersøges, jo mere italesatte vil de negative effekter også være. Den tredje del af specialets problemformulering lyder således:

**3: Hvilke konsekvenser har ændringer i diskursen og implementeringsperioden for (1)forekomsten af negative effekter og (2)muligheden for at identificere forekomsten af negative effekter – og (3)i hvilken grad har diskursen ændret sig fra fase 1 til fase 2?**

Ændringen i barriererne for implementering fra fase 1 til 2 omhandler i problemformuleringen blot diskursen. Dette skyldes, at det er lidt omsonst at undersøge, hvorledes implementeringsperioden har ændret sig fra fase 1 til fase 2. Umiddelbart kan dette gøres op i tidsenheder, men det skal dog pointeres, at der også er forskel på implementeringsperioden for udliciteringsmodellerne i fase 1 og udliciteringsmodellen i fase 2. Dette skal forstås således, at på trods af, at modellerne indeholder en del af de samme elementer, så starter en del af implementeringsprocessen forfra ved ændring af modellen. Og da dette speciale omhandler betalingsmodellen, der ændres markant, så skal det pointeres, at der er en samlet implementeringsperiode for udliciteringen af formidlingsindsatsen(fase 1+2) og at denne indeholder resultatafhængighed i hele perioden. Der er dog tale om 2 forskellige modeller. Og derfor må implementeringsperioden af den nye model i fase 2 til dels antages at begynde i fase 2.

**Figur 1.3: Specialets komplette kausaldiagram**



Figur 1.3 viser den fulde kausale sammenhæng, der undersøges i dette speciale. Mellem de minimerende foranstaltninger og barriererne for implementering er der indikeret kausal

sammenhæng i begge retninger. Dette skyldes, at det både kan være tilfældet, at de minimerende foranstaltninger påvirker barriererne for implementering, samt at disse påvirker de minimerende foranstaltninger. Men det primære fokus er at undersøge, hvordan de medierende variable påvirker sammenhængen mellem den uafhængige og de afhængige variable, samt hvorledes disse udvikler sig fra fase 1 til fase 2. Formålet med sidstnævnte er at kunne sætte udviklingen i værdierne på disse variable i forhold til udviklingen i værdierne på den uafhængige og de afhængige variable med henblik på at styrke validiteten i forhold til en identifikation af kausal sammenhæng.

**Figur 1.3: Aktører og visiterings- og udliciteringsproces**

Bestiller		Udfører				Modtager
<b>Jobcentre (ledelse)</b>	=> Strategi for henvisning (sortering)? Målgruppe-definitioner?	<b>Andre aktører (ledelse)</b>	=> Strategier for negative effekter? Metodefrihed for frontmedarbejdere? Incitamenter for frontmedarbejdere?	<b>Andre aktører (frontmedarbejdere)</b>	=> Creaming Bonus-orienteret adfærd	
	=> Vægtes negative effekter ved udbudsrunder? Kontrolleres/sanktioneres der for negative effekter?					

I jobcentrene er det blot ledelsen, der varetager kontakten til andre aktører, der interviewes. Hos aktørerne er det dog både ledelsen og frontmedarbejderne, der undersøges.

### 1.3 Undersøgelsens opbygning

Efter at have introduceret problemstillingen og undersøgelsens variable og aktører/respondenter, følger her et kort afsnit, hvor undersøgelsens opbygning kort rides op. Formålet er at skabe overblik over, hvilken rolle, undersøgelsens forskellige kapitler tjener i forhold til besvarelsen af problemstillingen

### **1.3.1 Teoretisk ramme**

Undersøgelsens tager sit teoretiske udgangspunkt implementeringslitteraturen. Udgangspunktet er Lipskys(1980) betragtning omkring ressourceknaphed, der medfører prioriteringer hos frontmedarbejdere. Muligheden for disse prioriteringer skyldes et tomrum, der skyldes manglende detail-styring. Dette kobles til professionslitteraturen, der beskriver, hvorledes professionalisme kan påvirke dette tomrum og dermed de prioriteringer, der træffes.

Herfra tages der afsæt i Mintzbergs(1983) distinktion mellem forskellige bureaukratier, og det forklares herudfra, hvorledes den offentlige og den udlisiterede indsats bevæger sig i 2 principielt forskellige retninger, hvor det er forskellige logikker, der ligger bag frontmedarbejdernes(og ledelsens) prioriteringer.

Formålet med dette er at klargøre, hvorledes logikken bag creaming i den offentlige sektor knytter sig til ressourceknaphed og professionalisme, mens logikken bag creaming i den udlisiterede indsats knytter sig til ressourceknaphed i form af profitmaksimering.

### **1.3.2 Design**

I dette afsnit beskrives og argumenteres der for undersøgelsens design. Som nævnt ovenfor er der tale om en kvalitativ undersøgelse, der sammenlignes med tidligere kvalitative undersøgelser(samt en kvantitativ undersøgelse). Der er således tale om en undersøgelse over tid. Principielt er det logiske fundament for undersøgelsen "most similar"-princippet, hvor der sørges for så høj variation på den uafhængige variabel som muligt, og så lav variation på de medierende variable som muligt. Hvis de afhængige variable co-varierer med den uafhængige variabel, kan der konstateres kausalitet, hvis de medierende variable kan holdes konstante. Det vil blive diskuteret, hvorvidt dette er tilfældet for de 2 cases, fase 1 og fase 2, samt i hvilken grad respondenternes egen kausalforståelse af sammenhængen er valid. Derudover vil valget af cases og undersøgelsesdesign blive diskuteret

### **1.3.3 Metode**

I dette afsnit vil reliabiliteten i forhold til at sammenholde indsamlede data med de eksisterende kvalitative data fra perioden med de gamle betalingsmodeller blive diskuteret. Ligeledes ved validiteten i forhold til at sammenligne kvantitative data fra perioden med de gamle betalingsmodeller med kvalitative data fra perioden med den nye betalingsmodel blive diskuteret.

### **1.3.4 Empirisk analyse**

I dette afsnit vil værdierne for variablene sortering i jobcentrene ved henvisning til andre aktører, målgruppedefinitioner, etiske retningslinier, creaming, bonusorienteret adfærd, implementeringsperiode og diskurs blive undersøgt for fase 1 og fase 2. For hver variabel vil forskellen på fase 1 og fase 2 forsøges konstateret.

### **1.3.5 Konklusion**

De 3 dele af problemformuleringen vil blive besvaret ved at beskrive udviklingen fra fase 1 til fase 2. De metodiske problemer vil blive sammenholdt, og det vil blive konkluderet, hvorvidt den uafhængige variabel har en kausal sammenhæng med de afhængige variable, og i hvilken grad de medierende variable påvirker sammenhængen. Derudover vil resultaterne knyttes til den teoretiske ramme og problemerne i forhold til udlisiteringen af myndighedsopgaverne i formidlingsindsatsen vil blive beskrevet.

## 2. Teori

### 2.1 Indledning

Dette speciale omhandler negative effekter af udlificering af formidlingsindsatsen i forhold til borgeren. Da det er frontmedarbejderne der leverer formidlingsindsatsen til borgeren, er det centralt, hvilke strategier, de fra ledelsens side hos andre aktører er tiltænkt at følge, samt hvorvidt de følger dem. Derudover er det centralt, hvilke forudsætninger og incitamenter, frontmedarbejderne har for at for at følge/ikke følge disse strategier.

### 2.2 Frontmedarbejdernes rolle i formidlingsindsatsen

Den centrale problemstilling i forhold til frontmedarbejdernes implementering af strategier er modsatrettede behov fra henholdsvis organisationen som frontmedarbejderen repræsenterer og brugeren/borgeren, der skal modtage den ydelse organisationen leverer. Figur 2.1 illustrerer disse modsatrettede behov, der er baseret på Lipskys(1980) undersøgelse af frontmedarbejdergrupper som ordenspoliti, lærere og socialrådgivere.



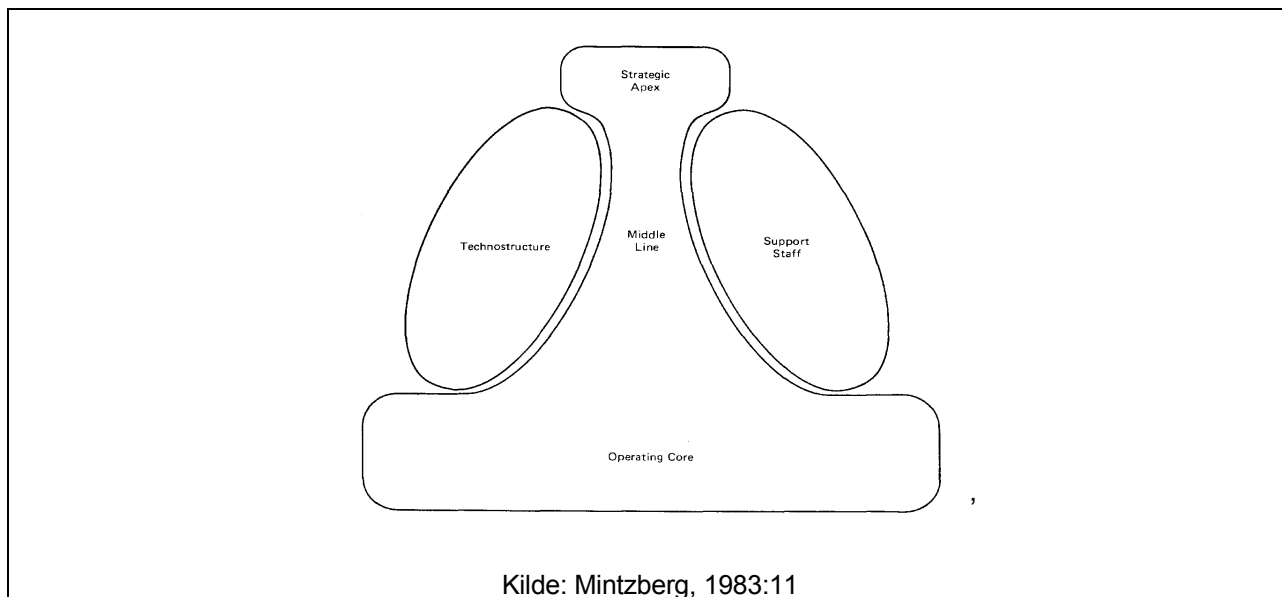
Frontmedarbejderne figurerer i figur 2.1 som bindeleddet mellem behov fra organisationen(organisationskrav) og behov fra modtagerne af ydelsen(brugerkrav). Det er således frontmedarbejdernes opgave at matche disse modsatrettede behov. Lipskys undersøgelse påviste i denne sammenhæng en række såkaldte mestringsstrategier, der udvikles af frontmedarbejderne med henblik på at løse denne opgave. SFI har i en survey fra 2005-2006 undersøgt anvendelsen af mestringsstrategier i formidlingsindsatsen blandt frontmedarbejderne. Heraf fremgik det, at frontmedarbejderne hos andre aktører i højere grad end hos AF/kommunerne lader brugerkravene styre mestringsstrategierne, hvilket gør indsatsen mere "kundeorienteret"(Skou et al, 2009:145-153)

Men udviklingen af mestringsstrategier afhænger af 3 ting: (1)Organisationskravene, (2)brugerkravene og (3)råderummet for frontmedarbejderne til at træffe valg i sagsbehandlingen. Og alle disse 3 faktorer kan påvirkes ved at ændre måden, hvorpå formidlingsindsatsen organiseres.

### **2.3 Divergerende organisationsformer i formidlingsindsatsen**

Organiseringen af formidlingsindsatsen kan med fordel analyseres med afsæt i Mintzbergs(1983) opdeling af forskellige typer af bureaukratier baseret på organisationens 5 bestanddele. Dette skyldes, at 4 af disse bestanddele er relevante i forhold til organiseringen af formidlingsindsatsen. Der er derudover variation på 3 af disse bestanddele i forhold til de i Danmark anvendte organisationsformer. Og denne variation har indvirkning på det output, der leveres til modtagerne af ydelsen.

**Figur 2.2: Organisationens 5 bestanddele**



Nederst i figur 2.2 findes *the operating core*. Det er denne del af organisationen, der omdanner input til output(Mintzberg, 1983:12). I formidlingsindsatsen udgøres denne bestanddel af frontmedarbejderne, der varetager den direkte kontakt til den ledige.

*The middle line* er den del af organisationen, der varetager supervision af *the operating core* og samtidig er ansvarlig overfor *the strategic apex*. Sidstnævnte er betegnelsen for organisationens ledelse og dennes assistenter, der udvikler strategien og står til ansvar overfor de overordnede(Mintzberg, 1983:13).

*The technostructure* har til opgave at kontrollere, stabilisere og standardisere arbejdsprocessen for frontmedarbejderne.

*Support staff* udgøres af grupper som rengørings- og kantinepersonale og er ikke relevant i denne sammenhæng.

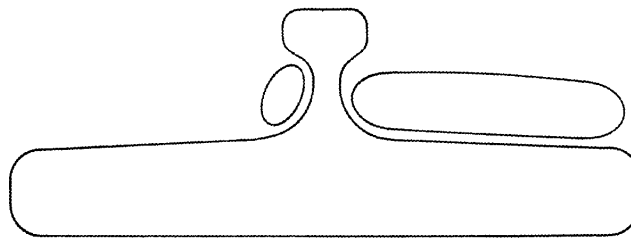
Organisationens 5 bestanddele kan organiseres på en række forskellige måder i forhold til hinanden. Og denne organisering har indvirkning på vilkårene for frontmedarbejderne.

## 2.4 Formidlingsindsatsen – fra professionsbureaukrati til maskinbureaukrati

Indtil reformen "Flere i arbejde(2003)" havde organiseringen af formidlingsindsatsen karakter af Mintzbergs(1983:189-213) professionsbureaukrati. I et typisk professionsbureaukrati spiller frontmedarbejdernes kompetencer og mulighed og evne for at træffe de rigtige valg en central rolle. Figur 2.3 viser hvorledes organisationens bestanddele fordeler sig i forhold til hinanden i et

professionsbureaukrati. *The technostructure* udgør en meget lille del af organisationen. Dette skyldes, at der i denne organisationsform ikke er behov for kontrol, stabilisering og standardisering af frontmedarbejdernes arbejde. I stedet forsøges output standardiseret ved frontmedarbejdernes kompetencer. Det er derfor *the operating core*, der er central i denne organisationsform. *The middle line* er også begrænset i omfang, da output genereret af frontmedarbejdernes kompetencer, er komplekst at supervise. Derfor udgør supervising en minimal del af denne organisationsform.

**Figur 2.3: Professionsbureaukratiet**



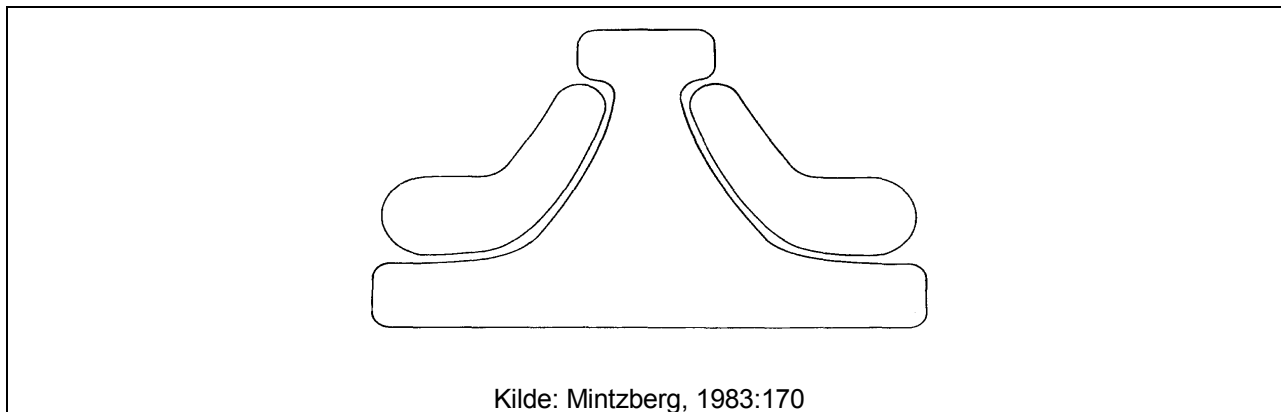
Kilde: Mintzberg, 1983:194

En sådan organisationsform er anvendelig i forhold til opgaver, der har komplekse problemstillinger og løsninger, der er vanskelige at standardisere. I perioden frem til "Flere i arbejde"(2003) var formidlingsindsatsen af en sådan karakter. Dette var især gældende for den kommunale indsats, der rettede sig mod de ikke-forsikrede ledige. Markant for denne gruppe er, at den placerer sig væsentligt lavere i forhold til matchgruppeinddelingen, således at der er væsentligt flere ikke-forsikrede ledige med sociale problemer end hos de forsikrede ledige. Dette indebærer en indsats, der i høj grad involverer såvel beskæftigelsesmæssige som sociale aspekter. Outputet var derfor komplekst og spænder over et vidt problemfelt.

Grundet det komplekse output, som organisationen skulle levere, havde frontmedarbejderne en høj grad af beslutningskompetence. Tilliden til at denne beslutningskompetence forvaltedes i overensstemmelse med målsætningen for indsatsen var funderet i frontmedarbejdernes professionalisme. Standardiseringen af output skulle således sikres ved frontmedarbejdernes uddannelse og træning.

**Figur 2.4: Maskinbureaukratiet**

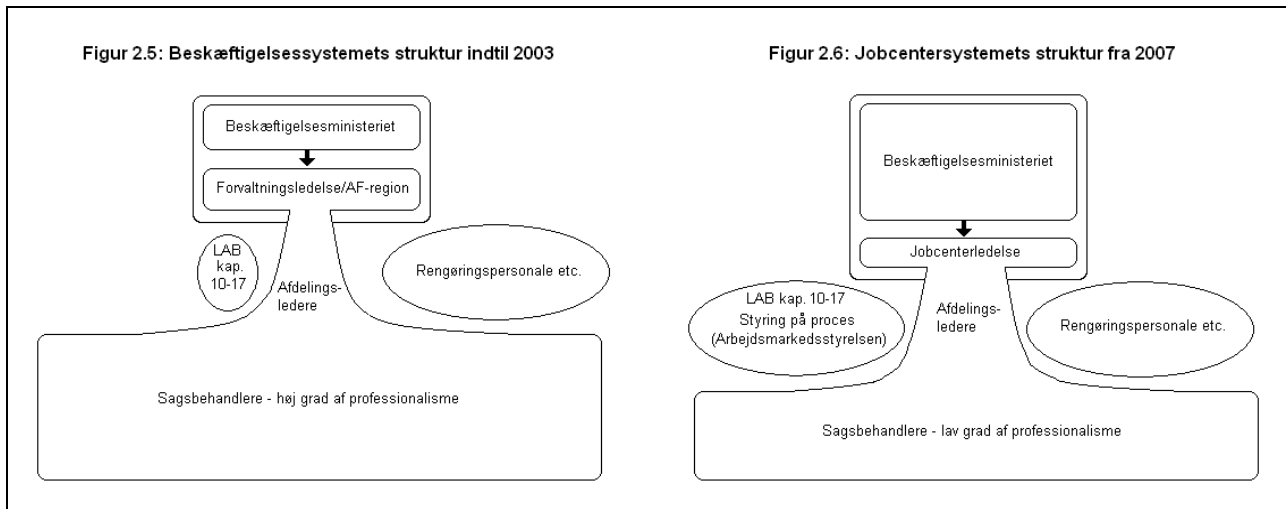




I maskinbureaukratiet er logikken en anden. Her tillægges *the technostructure* og *the middle line* en langt mere central rolle, mens *the operating core's* rolle er væsentlig mindre. I figur 2.4 er dette forhold skitseret.

At en organisation organiseres som et maskinbureaukрати frem for et professionsbureaukрати skyldes, at organisationens output er langt mindre komplekst. Derfor udgør standardisering, stabilisering og kontrol af *the operating core* en central rolle i forhold til standardiseringen af output. Ligeledes er supervising vigtig i forhold til denne standardisering af output. Og da output er af forholdsvis simpel natur behøves *the operating core* ikke at besidde kompetencer eller råderum til at træffe valg i forhold til at levere output.

Ved reformen "Flere i arbejde"(2003) blev opgaverne for beskæftigelsesforvaltningerne i kommunerne og AF forenklet. Målsætningen for indsatsen overfor de ledige blev ændret fra også at omfatte sociale opgaver, til blot at koncentrere sig om beskæftigelse, aktivering og sanktionering(Winther, 2009:2-4). Problemer med ledighed og sociale problemer blev således adskilt, og sociale problemer skulle herefter løses af socialforvaltningen. Dermed blev beskæftigelsessystemets output mindre komplekst. Dermed kunne det være mere hensigtsmæssigt at organisere indsatsen som et maskinbureaukрати. Dette skete efterfølgende med strukturreformen, der trådte i kraft 1/1 2007.



Figur 2.5 og figur 2.6 viser henholdsvis beskæftigelsessystemets struktur indtil 2003 og jobcentersystemets struktur fra 2007, skitseret i forhold til Mintzbergs(1983) begreber.

Beskæftigelsessystemet indtil 2003 er skitseret som et professionsbureaukrati. Som tidligere nævnt var indsatsen – især i den kommunale beskæftigelsesindsats – en blanding af social indsats og beskæftigelsesindsats. Dermed var organisationens output af kompleks karakter. Derfor bestod sagsbehandlerne primært af medarbejdere med en høj grad af professionalisme. Sagsbehandlerne blev primært styret af beskæftigelsesministeriet på indholdet i lovgivningen. Dvs. at de kommunale beskæftigelsesforvaltninger og AF-regionerne kunne styres ved at fastholde dem på at efterleve lovgivningen i LAB kap. 10-17, der handler om aktivering og sanktionering af ledige. Hvorvidt dette blev efterlevet var så op til de kommunale beskæftigelsesforvaltninger og AF-regionernes ledelse(strategier), samt disses afdelingsledere(supervising). Disse instansers muligheder for kontrol var dog begrænsede på grund af det komplekse output, der krævede høj professionalisme af sagsbehandlerne. Af denne årsag blev beskæftigelsessystemet i høj grad styret af sagsbehandlerne indtil 2003.

Legitimiteten i myndighedsopgaven var således sikret ved frontmedarbejdernes professionalisme. I den kommunale beskæftigelsesindsats var frontmedarbejderne primært socialrådgivere og socialformidlere(Stigaard et al, 2006:82). Og selvom socialrådgivning ikke i traditionel forstand betragtes som en rendyrket profession, så besidder erhvervet en nogle professionalistiske træk. For det første besidder de en intellektuel viden om, hvorledes sociale problemer løses. Dette er en egenskab, der er underudviklet i andre erhverv. Og derfor bliver socialrådgivning nødvendig for det øvrige samfund(Flexner, 2001:161). Derudover er socialrådgivningen som andre professioner

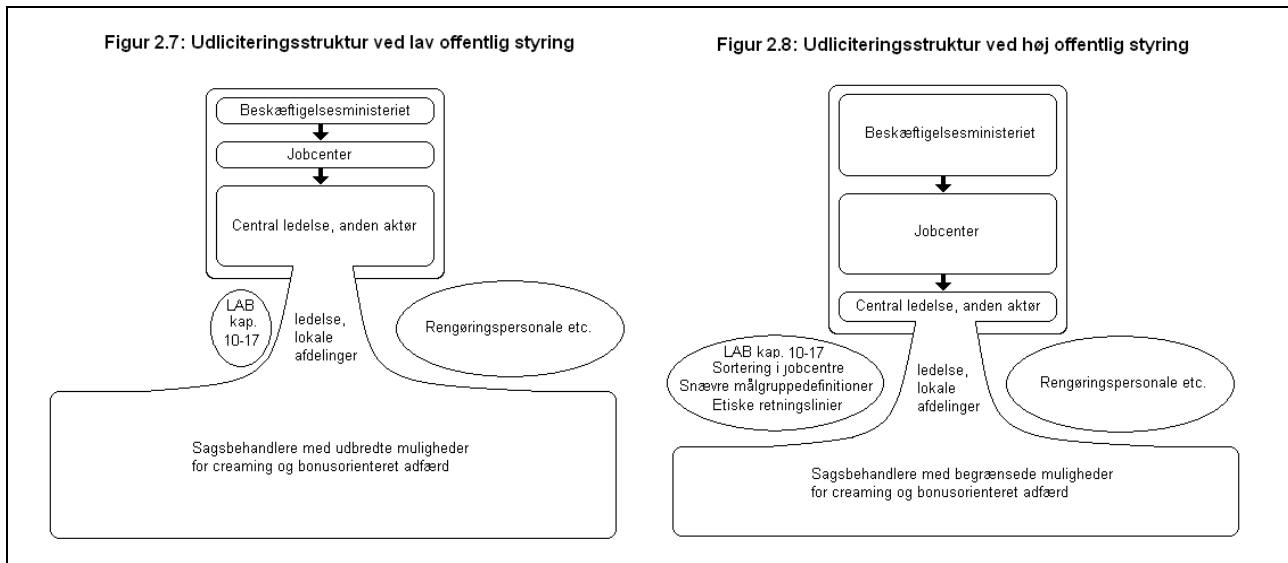
præget af altruistiske idealer. Og det er tilliden til disse idealer, der garanterer legitimiteten i et professionsbureaukrati. Derfor behøvedes der ikke styring på processen eller kontrol med praksis.

De altruistiske idealer var dog primært rettet mod de sociale hensyn, hvorfor der opstod en diskrepans i forhold til målsætningen om beskæftigelse. Dette medførte, at der var massiv creaming i den kommunale beskæftigelsesindsats. Lederne af den kommunale beskæftigelsesindsats betragtede ifølge en survey fra 2001 i gennemsnit 2/3 af de ledige kontanthjælpsmodtagere som havende problemer ud over ledighed(Larsen et al, 2001:72). Og aktivering og sanktionering af ledige med problemer ud over ledighed anvendtes sjældent, da dette betragtedes som formålsløst(Larsen et al, 2001:72-73). Der var altså tale om en høj grad af creaming i det kommunale system, hvor der blev gjort en indsats for de ledige med høj sandsynlighed for at blive bragt i beskæftigelse, mens de ledige med lav sandsynlighed for at blive bragt i beskæftigelse "bare fik lov til at gå" på passiv forsørgelse.

Derfor blev de indholdsmæssige krav til formidlingsindsatsen skærpet ved reformen "flere i arbejde"(2003), ligesom fokus blev rettet mod beskæftigelse, frem for sociale "undskyldninger", hvilket beskæftigelsesministeriet betegnede adfærden som. Og ved strukturreformen(2007) indførtes der detaljeret styring på processen for frontmedarbejderne, således at råderummet til at træffe socialt funderede beslutninger i sagsbehandlingen blev minimeret. Dermed fik frontmedarbejderne en langt mindre fremtrædende rolle, mens beskæftigelsesministeriet(strategic apex)(og herunder arbejdsmarkedsstyrelsen(technostructure)) fik en langt mere fremtrædende rolle. Sidstnævnte bestemte detaljerede retningslinier for frontmedarbejdernes virke og kontrollerede dette. Dermed blev legitimiteten i stedet sikret ved denne kontrol, der sikrede ligebehandling. Dette var muligt pga. den ændrede opgave som systemet skulle varetage. Den skulle nu udelukkende fokusere på beskæftigelse og lade socialforvaltningen tage sig af de sociale problemer. Og derved blev det muligt at organisere indsatsen som et maskinbureaukrati, hvilket også viser sig at være tilfældet ifølge Breidahl & Seeman(2009:174-175).

Formidlingsindsatsen overfor de forsikrede ledige har dog ikke undergået helt samme udvikling, da AF i princippet kun varetager forløb for arbejdsmarkedsparate(Skou et al, 2009:113).

Det centrale er dog i denne sammenhæng at undersøge, hvordan den udliciterede del af formidlingsindsatsen organiseres med hensyn til at sikre legitimitet i udførelsen af disse myndighedsopgaver.



Figur 2.7 og 2.8 viser mulige skabeloner for, hvorledes indsatsen kunne organiseres. På den ene side kunne beskæftigelsesministeriet og jobcentret bevare en central rolle i forhold til output ved at sørge for, at aktørerne udelukkende modtager specifikke grupper af ledige. Disse kunne inddeles i snævre målgrupper og der kunne opstilles en række etiske retningslinier med kontrol og sanktioner(figur 2.8). Dette ville give sagsbehandlerne og aktørernes ledelse begrænsede muligheder for at udøve strategier, der involverer creaming og bonusorienteret adfærd. På denne vis kunne myndighedsopgaverne udliciteres med bevaret legitimitet i form af disse kontrolforanstaltninger. Problemet med dette er dog, at det udover at have store omkostninger, også lægger en dæmper på innovationen hos andre aktører. Og formålet med at inddrage andre aktører var netop at skabe innovation, samt at udnytte disses kompetencer på områder, hvor AF/kommunernes kompetencer ikke var tilstrækkelige. Derfor kunne man også forestille sig en model, hvor kontrollen(og beskæftigelsesministeriets og jobcentrets indflydelse) er minimal, mens især aktørernes ledelse og frontpersonalet er centrale for organisationens output(figur 2.7). Dette ville give en høj grad af innovation og udnyttelse af kompetencer, men samtidig rig mulighed for creaming og bonusorienteret adfærd. En sådan struktur vil i høj grad minde om det professionsbureaukrati, der var i den kommunale beskæftigelsesindsats før 2003.

**Figur 2.9: Forskellige bureaukratiske logikker**

	<b>Modtagere</b>	<b>Udbydere</b>	<b>Målsætninger</b>	<b>Kontrol/legitimitet</b>
<b>Bureaukratisk logik</b>	Borgere	Offentlige institutioner	Retfærdighed/lige behandling	Udbudsside/ demokratisk kontrol
<b>Professionel logik</b>	Klienter/patienter	Professionelle/ eksperter	Ekspertise/personlig behandling	Professionel etik/standarder
<b>Markedslogik</b>	Forbruger/kunde	Firmaer	Effektivitet/profit	Udbud og

				efterspørgsel/ ledelse
--	--	--	--	---------------------------

Kilde: Knijn, 2000:232 – oversat og redigeret.

Der er dog en meget afgørende forskel på disse 2 organisationsformer. Dette knytter sig til den logik, der styrer organisationen. Hvor målsætningerne i den kommunale beskæftigelsesindsats indtil 2003 var ekspertise og personlig behandling, så vil den i den udlisiterede del af indsatsen være profit. Og hvor legitimiteten i den kommunale beskæftigelsesindsats indtil 2003 var baseret på professionel etik, altruistiske idealer og professionelle standarder, så vil legitimiteten i den udlisiterede del knytte sig til efterspørgslen på output. Og hvis denne efterspørgsel forekommer på et quasimarked, hvor det er offentlige institutioner, der køber ydelsen uden at kontrollere for disse negative effekter, vil der være et markant problem i forhold til legitimiteten ved udlisiteringen af disse myndighedsopgaver.

Hvis der således udelukkende styres på resultatet og ikke på processen kan dette få konsekvenser for retssikkerheden i disse myndighedsopgaver. Styling efter resultatkrav anvendes ofte internt i den offentlige sektor ved såkaldt *bløde* kontrakter, som beskrevet i problemformuleringen. Ved udlisitering er der tale om *hårde* kontrakter, og i dette tilfælde er der helt specifikke forudsætninger for, hvornår der kan udbetales bonus for opnåede resultater. Dette skaber en potentiel mulighed for diskrepans mellem den egentlige(nationale) målsætning(fuld beskæftigelse) og de målsætninger, der er beskrevet i resultatkontrakterne. Dette er en af de klare ulemper ved resultatstyring, da det langt fra altid er det, der måles, der er den reelle målsætning(Bevan & Hood, 2006:533-536). Derfor kan målsætningen hos andre aktører divergere i forhold til den nationale målsætning(fuld beskæftigelse).

Målsætningerne hos andre aktører kan således være at opfylde de resultatkrav, der er opstillet for den enkelte ledige med henblik på at få udbetalt bonus. Men målsætningerne kan også indebære en differentiering mellem de ledige, med henblik på at få udbetalt bonus for de, der er forholdsvis høj sandsynlighed for at bringe i beskæftigelse(creaming). Og de ledige, hvor der er lav sandsynlighed for at få udbetalt bonus anvendes der så få midler som muligt i forhold til(parkering). Således er målsætningen ikke længere fuld beskæftigelse, men beskæftigelse for de, der kan betale sig og ledighed for de, der ikke kan betale sig at gøre en indsats for.

Den grundlæggende hypotese i denne undersøgelse er, at jo mere resultatafhængig, betalingsmodellen for andre aktører er, jo mere udbredt vil sådanne diskrepanser mellem målsætningen fuld beskæftigelse og de andre aktørers målsætninger være.

Derfor undersøges det i dette speciale, i hvilken grad der styres på processen for andre aktører på 3 parametre:

1. Regulering af grupper, der udlægges til anden aktør(sortering i jobcentrene ved visitering til anden aktør)
2. Målgruppedefinitioner, der kan medvirke til at minimere muligheden for creaming
3. Etske retningslinier for negative effekter af udlisitering, samt kontrol og sanktionering af dette.

Derudover undersøges det, hvorvidt andre aktørers ledelse lægger strategier, der indeholder creaming og bonusorienteret adfærd, samt hvorvidt disse fænomener udøves af frontmedarbejderne.

### 3. Design

Dette speciales overordnede målsætning er at undersøge, hvorvidt, der er en kausal sammenhæng mellem den uafhængige variabel, resultatafhængighed i betalingsmodellen, og de afhængige variable, creaming og bonusorienteret adfærd.

Kausalitet mellem sådanne variable kan dog sjældent ikke observeres direkte. Hume(1748) pointerede, at det er muligt at observere kausalitet direkte, når en billard-kugle rammer en anden. I et sådant tilfælde er det simpelt at observere, at måden hvorpå den ene billard-kugle rammer den anden, resulterer i et bestemt udfald. Og gentages hændelsen er det ligeledes muligt at observere, at udfaldet er det samme.

Men når mennesker interagerer, er det ikke muligt at observere kausalitet direkte. Dette skyldes, at der kan være utallige variable, der har indvirkning på menneskers ageren. Ofte kan der sågar være variable i spil, som ikke engang de observerede personer er vidende om.

Kausalsammenhænge er derfor alt for komplekse til direkte at observere. Derfor anvendes der systematisk observation af situationer, hvor de variable der ønskes undersøgt, indgår.

Overordnet set er der 2 principielt forskellige måder at foretage systematiske observationer:

1. **Induktivt forskningsdesign.** Her tages der udgangspunkt i empiriske observationer omkring en given situation/variabel. Ud fra observationerne kan der genereres teori om sammenhænge mellem variable, der indgår i den situation, der observeres. Et induktivt forskningsdesign vil typisk benytte sig af kvalitative metoder(som eksempelvis interviews), da der ikke er noget teoretisk udgangspunkt for, hvilke variable, der skal undersøges sammenhæng mellem. Interviewundersøgelser er forholdsvis tæt på den direkte observation af kausalitet, da respondenterne har mulighed for at rapportere, hvorfor de mener, at der ageres som der gør. Sådanne metoder har dog som oftest lav generaliserbarhed.
2. **Deduktivt forskningsdesign.** Her tages der udgangspunkt i en teoretisk funderet hypotese om en sammenhæng mellem 2 eller flere variable. Ud fra denne hypotese foretages der empiriske observationer, der undersøger sammenhængen mellem netop disse variable. På denne vis kan det testes, hvorvidt hypotesen kan verificeres. Et deduktivt forskningsdesign vil typisk benytte sig af kvantitative metoder som eksempelvis en survey. En survey er forholdsvis langt fra den direkte observation af kausalitet. Dette skyldes, at der blot observeres co-variation mellem de variable, teorien siger, at der er en teoretisk sammenhæng mellem. Hvis teorien er forkert, og det er nogle forkerte variable, der er en hypotese om kausal sammenhæng mellem, kan der være nok så meget co-variation, men

dette betyder ikke, at der er kausalitet mellem variablene. Men hvis der er tillid til teorien, så har denne metode den fordel, at generaliserbarheden er høj.

Undersøgelsesdesign er dog sjældent 100% induktive. Forskeren har oftest en ide om, hvilke variable, der er interessante at undersøge i den situation, der skal undersøges. Ligeledes er undersøgelsesdesign også meget sjældent 100% deduktive. Dette skyldes, at de teoretisk funderede hypoteser, der ligger til grund for en undersøgelse typisk vil være funderet i en eller anden form for empiriske observationer. Undersøgelser vil derfor typisk ligge et sted på den kontinuerlige skala mellem induktivt og deduktivt forskningsdesign.

I denne undersøgelse er der en klar teoretisk hypotese om en sammenhæng mellem en række variable. Overordnet eksisterer der en hypotese om, at resultatafhængighed i betalingsmodellen påvirker omfanget af creaming og bonusorienteret adfærd. Der eksisterer ligeledes en hypotese om, at målgruppedefinitioner, sortering i visiteringsprocessen og etiske retningslinier(+kontrol og sanktioner) også påvirker omfanget af creaming og bonusorienteret adfærd. Og dertil kommer en hypotese om, at implementeringsperiode og diskurs både påvirker *omfanget* af creaming og bonusorienteret adfærd, samt *muligheden for at måle* dette omfang.

Undersøgelsens forholdsvis specifikke teoretisk funderede hypoteser om sammenhænge mellem variablene udgør således et forholdsvis deduktivt undersøgelsesdesign. Derfor ville det umiddelbart virke naturligt at anvende kvantitativ metode til at teste hypoteserne. Dette er dog ikke tilfældet. Dette skyldes, at der er en række forhold, der gør, at kvalitativ metode er langt mere anvendelig til at teste netop disse hypoteser.

Dette skyldes, at det er vigtigt at have et sammenligningsgrundlag for at kunne konstatere kausalitet. Hvis der blot er en case, hvor der er høj resultatafhængighed i betalingsmodellen og høj forekomst af negative effekter, så er det vanskeligt at konstatere, at der er en kausal sammenhæng mellem disse variable. Dette kan tilnærmelsesvis gøres ved at spørge om, hvorfor der ageres som der gør, men sådan selvrapporeret adfærd er ikke særlig valid. Andre løsninger er komparativ sammenligning med andre lande. Her er problemet blot, at systemerne i forskellige lande er så forskellige, at datas kompatibilitet er lav.

Derfor er det mest fornuftige at sammenligne over tid. Her er det nemlig nemt at inddele i 2 perioder(fase 1 og fase 2) med høj variation på den uafhængige variabel og forholdsvis lav variation på øvrige variable, der kan påvirke de afhængige variable.



Undersøgelsens design tager derfor sit udgangspunkt i logikken bag systemet "most similar"-design. Dette anvendes til at identificere komparativ co-variation mellem cases, med henblik på at konstatere kausalitet. Rationalet går her ud på at konstatere maksimal variation på de(n) uafhængige variabel, der undersøges, mens øvrige uafhængige variable forsøges holdt konstante. Hvis den afhængige variabel co-varierer med den uafhængige variabel, der undersøges, så kan der konstateres kausalitet mellem variablene, hvis øvrige uafhængige variable holdes konstante.

**Figur 4.1: "Most similar"-design**

		Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5
Variable	X <sub>1</sub>	O	O	O	X	X
	X <sub>2</sub>	O	O	O	O	O
	X <sub>3</sub>	O	O	O	O	O
	X <sub>4</sub>	X	X	X	X	X
	X <sub>5</sub>	X	X	X	X	X
	Y	O	O	O	X	X

X<sub>1-5</sub>: uafhængige variable

Y: afhængig variabel

X: kendetegn til stede

O: kendetegn ikke til stede

Kilde: Frensdreis, 1983: 261

Figur 4.1 viser et design, hvor variabel X<sub>1</sub> co-varierer med Y, mens værdierne for de øvrige variable er konstante. Dermed kan der konstateres kausalitet mellem variablene X<sub>1</sub> og Y.

I denne undersøgelse er de cases, der undersøges to forskellige perioder i tid, T<sub>1</sub> og T<sub>2</sub>. Disse perioder repræsenterer perioden med de gamle betalingsmodeller(T<sub>1</sub>) og perioden med den nye betalingsmodel(T<sub>2</sub>). Med henblik på at opstille et "most similar"-design for denne undersøgelse, skal værdierne for den uafhængige variabel, de medierende variable, samt de afhængige variable identificeres for begge cases/tidsperioder. Hvis variationen på de medierende variable er lav og de afhængige variable co-varierer med den uafhængige variabel, kan der konstateres kausalitet mellem de afhængige og den uafhængige variabel.

**Figur 4.2: Undersøgelsens design**

	T <sub>1</sub> (Fase 1: 2004-2006)	T <sub>2</sub> (Fase 2: 2007-2009)
<b>Uafhængig variabel:</b> Resultatafhængighed i betalingsmodellen	Lav	Høj
<b>Medierende variable:</b>		
Sortering i jobcentre ved visiteringsprocessen		
Målgruppedefinitioner		
Etiske retningslinier		
Diskurs		
Implementeringsperiode		
<b>Afhængige variable:</b>		
Creaming		
Bonusorienteret adfærd		

Normalt anvendes der i et sådant design kvantitative data til at måle variablene. Men i dette tilfælde er de eneste tilgængelige målinger af creaming og bonusorienteret adfærd i fase 1 kvalitative interviewundersøgelser, samt et mangelfuldt kvantitativt indeks over creaming. Data der indsamles med tilbagevirkende kraft har oftest meget lav validitet, da den menneskelige hukommelse ikke er særligt pålidelig. Og især i dette tilfælde, hvor det offentlige system er blevet reformeret og aktørerne ikke er de samme længere er det omsonst at forske i fortiden. Derfor er det nødvendigt at indsamle data for fase 2, der er kompatible med de eksisterende data fra fase 1. Og disse er kvalitative.

Derudover er emnet for det første følsomt for respondenterne. Derfor er det mere sikkert at undersøge det ved bløde spørgsmål ansigt til ansigt end ved hårde spørgsmål i en survey. Følsomme oplysninger opnås sikrest ved en tilpasset tilgang til respondenterne. Dette er også grunden til at respondenterne er anonyme.

For det andet er emnet komplekst. Der ønskes en karakteristik af strategierne for creaming og bonusorienteret adfærd, samt hvorledes disse strategier implementeres af frontmedarbejderne. Og da strategierne ikke er kendt på forhånd er det nødvendigt med en forholdsvis induktiv tilgang til identifikationen af disse.

Udover, at en kvalitativ undersøgelse af co-variation mellem variablene kan bidrage til at påvise kausalitet, så kan der derudover spørges ind til den selvrapporterede opfattelse af sammenhængen mellem variablene blandt respondenterne. Denne kan dog indeholde en række falske kausalslutninger pga. selvrapporteret adfærd.

Kvantitativ metode ville derudover have det problem, at antallet af aktører blot er 36 ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsens adresseliste over andre aktører 13/8 2009. Med en population på blot 36 vil det være yderst vanskeligt at lave signifikant statistisk analyse.

Med henblik på at øge den lave generaliserbarhed ved det kvalitative design udvælges respondenter systematisk frem for tilfældigt. De udvælges ved at have variation i forhold til forhold, der antages at have en indvirkning på de data, der indsamles. Der checkes for om disse har indvirkning. De forhold, der antages at have indvirkning på data hos andre aktører er følgende:

1. Type af organisation. I den ene ende af denne skala findes de semi-offentlige institutioner som a-kasser, oplysningsforbund, uddannelsesinstitutioner etc. Disse aktører er i meget lav grad vandt til at tænke i penge og gør det derfor muligvis heller ikke i særligt vidt omfang her. I den anden ende af skalaen findes mere traditionelle profitorienterede private virksomheder, der er vant til at tænke i penge.
2. Udbud, der varetages. Den ene type er hurtigt i gang-udbuddet, hvor jobcentret visiterer på baggrund af ønsket om forløb hos anden aktør og derved til dels styrer på processen. Den anden type er LVU- og serviceudbuddet, hvor jobcentret visiterer på baggrund af karakteristika hos den ledige.

Hos de 3 aktører, der er udvalgt, interviewes en fra ledelsen i den lokale afdeling og en frontmedarbejder. På denne vis fås begge siders opfattelse af strategien, samt frontmedarbejderens selvrapporterede adfærd. De aktører, der er udvalgt er følgende:

1. Aktør 1: Har LVU-udbud i en region og serviceudbud i 2 regioner. Traditionel profitorienteret virksomhed, der udover at være anden aktør også arbejder med teambuilding og rehabilitering af sygemeldte.
2. Aktør 2: Har hurtigt i gang-udbud i alle regioner med alle målgrupper. Semi-offentlig virksomhed.
3. Aktør 3: Har serviceudbud, målgruppe 2 i en region og hurtigt i gang-udbud i 3 regioner med max 2 målgrupper. Konsulentvirksomhed, der arbejder med virksomhedsstrukturer og ledelsesstrategier.

Dette valg af respondenter giver mulighed for at se om

- semi-offentlige institutioner agerer anderledes end private firmaer(aktør 2 og 3 har samme udbud)
- udbuddene giver forskellige strategier – 1 og 2 har ikke samme udbud, 3 har begge typer udbud. Er der forskel på 1 og 2? Og er der forskel på, hvordan 3 administrerer udbuddene?

På jobcentersiden vælges blot et stort og et lille jobcenter. De jobcentre, der er valgt er:

1. Jobcenter 1: Stort jobcenter med 2 aktører tilknyttet ved LVU-udbuddet, 3 aktører til serviceudbuddet og 1 aktør til hurtigt i gang-udbuddet
2. Jobcenter 2: Lille jobcenter med 2 aktører tilknyttet LVU-udbuddet, 1 til serviceudbuddet og 2 til hurtigt i gang-udbuddet

#### **4. Metode**

Det altoverskyggende metodiske problem i dette speciale består i, at der anvendes konklusioner fra tidligere undersøgelser til at konstruere en ny interviewundersøgelse. Det vides ikke, hvordan de tidligere interviewundersøgelser har været konstrueret. Det optimale havde været at have alle data fra de tidligere undersøgelser til rådighed. Dette har ikke været muligt pga.

konfidentialitetsaftaler med respondenterne, ligesom der er i denne interviewundersøgelse. Det har desværre heller ikke været muligt at få indsigt i interviewguides fra tidligere undersøgelser.

Bredgaard & Larsens(2006) interviewguides er gået tabt og de var desuden i høj grad tilpasset den individuelle aktør. Rambøll(2004) har ikke ønsket at udlevere noget materiale og det samme gælder for SFI(Skou et al, 2009). Derfor er det blot de angivne data i publikationerne, der kan anvendes til at sammenligne med. Og derfor kan det ikke udelukkes, at forskelle i data for fase 1 og fase 2 skyldes måden, hvorpå undersøgelsen er tilrettelagt og måden, hvorpå respondenterne er blevet adspurgt. Dette svækker undersøgelsens validitet. I den empiriske analyse er de metodiske problemer ved sammenligningerne mellem faserne diskuteret løbende.

## 5. Empirisk analyse

En arbejdsløs person kommer til at figurere som ledig ved at registrere sig som ledig i jobcenter-systemet(i fase 1 foregik dette hos AF). Herefter udfyldes et CV, hvoraf personens uddannelse, erhvervs erfaring, kompetencer, etc. fremgår. Dette CV danner grundlag for en samtale, der skal munde ud i en individuel handlingsplan, der skal bringe den ledige hurtigst muligt i varig ordinær beskæftigelse. Der skal afholdes såkaldte ”jobsamtaler”, hvor der følges op på denne handlingsplan, minimum hver 3. måned. Derudover er der nogle minimumskrav til, hvornår den ledige skal deltage i et tilbud efter LAB kap. 10-17, hvilket betyder, at den ledige skal aktiveres. Dette er typisk hver 6. måned, men afhænger af alder, forsikringsstatus, etc.

Det var AF/kommunerne(fase 1) og senere jobcentrenes(fase 2) opgave at sørge for at bringe den ledige i beskæftigelse, samt at disse ”minimumsrettigheder” som de kaldes, overholdes. Og de kan så vælge selv at varetage opgaverne eller at lægge dem ud til andre aktører. Det er således op til det offentlige beskæftigelsessystem, hvilke ledige, der skal lægges ud til andre aktører. I fase 1 var det AF, der varetog de forsikrede ledige, mens det var kommunerne, der varetog de ikke-forsikrede ledige. I fase 2 fortsatte denne opdeling internt i jobcentrene, hvor der var en statslig del, der varetog de forsikrede, mens en kommunal del varetog de ikke-forsikrede. De 2 dele af jobcentret har dog arbejdet tæt sammen hen mod en sammenlægning 1/8 2009, hvorefter hele indsatsen bliver varetaget af kommunerne. Særligt forholdet til andre aktører har været varetaget samlet fra jobcentrenes side. Derfor omtales jobcentrene som en samlet enhed i dette speciale.

I fase 1 var det op til AF/kommunerne decentralt at afgøre vilkårene for, hvordan denne udlicitering skulle foregå efter nogle vagt formulerede retningslinier fra beskæftigelsesministeriet(Beskæftigelsesministeriet 2002a). I fase 2 er der derimod centralt fastsat betalingsmodel, bonuskriterier, kontrolforanstaltninger, samt målgruppedefinitioner for de 3 udbud, LVU-udbuddet(for ledige med længerevarende videregående uddannelser), Serviceudbuddet(for ledige med øvrige erhvervskompetencegivende uddannelser, samt over 55-årige) og Hurtigt i gang-udbuddet(for nyledige). Aktører kan ved udbudsrunder byde ind på disse udbud, og der er typisk tilknyttet 2 eller flere aktører for ledige med akademisk uddannelse og 2 eller flere aktører for ledige uden akademisk uddannelse til hvert jobcenter.

Det offentlige beskæftigelsessystem har altså mulighed for at regulere muligheden for at aktørerne kan benytte sig af strategier, der involverer de negative effekter af udlicitering(creaming og bonusorienteret adfærd). Dette kan *for det første* ske ved at bestemme, at det udelukkende er nogle bestemte grupper af ledige, der udlægges til anden aktør((1)sortering i

jobcentre/kommunerne/AF ved visitering til andre aktører). På denne vis kan muligheden for forskelsbehandling(creaming) minimeres, da forskellene i gruppen minimeres.

*For det andet* kan det offentlige beskæftigelsessystem inddele de udlagte i forskellige målgrupper med forskellige priser. Ved sådanne (2)målgruppedefinitioner minimeres muligheden for forskelsbehandling ligeledes, da der vil være flere ledige, det kan betale sig at yde en indsats overfor pga. den differentierede betaling.

*For det tredje* kan det offentlige beskæftigelsessystem opstille (3)etiske retningslinier med tilhørende kontrol og sanktioner for de negative effekter af udlisiteringen, for på denne vis at minimere forekomsten af disse.

I dette afsnit vil disse 3 variable blive undersøgt for fase 1 og fase 2 med henblik på at kunne belyse, i hvilken grad der reelt er mulighed for at aktørerne kan anvende strategier, der indeholder creaming og bonusorienteret adfærd. Dette er vigtigt for at kunne konstatere, at eventuelle ændringer i omfanget af creaming og bonusorienteret adfærd skyldes resultatafhængighed i betalingsmodellen og ikke blot ændringer i muligheden for at anvende sådanne strategier pga. disse minimerende foranstaltninger.

Derudover vil afsnittet indeholde ledelsens og frontmedarbejdernes syn på forekomsten af strategier for – og forekomsten af – (4)creaming og (5)bonusorienteret adfærd. Dette vil blive gennemgået for både fase 1 og fase 2 med henblik på at illustrere forskelle på disse afhængige variable.

Slutteligt indeholder afsnittet en vurdering af (6)implementeringsperioden og ændringer i (7)diskursen omkring de negative effekter. Formålet med dette er at sikre, at forskellene i forekomsten såvel som målingerne af forekomsten af de negative effekter ikke blot skyldes ændringer i disse variable.

### **5.1 Sortering i jobcentre ved visitering til andre aktører**

Figur 5.5 viser, hvorledes sortering i jobcentret ved visitering til anden aktør påvirker homogeniteten i de målgrupper, der udlægges til anden aktør. Hvis jobcentret vælger at varetage indsatsen for de stærke – eller for den sags skyld svage – ledige, skaber dette en mere homogen målgruppe hos andre aktører. Dermed mindskes muligheden for creaming hos andre aktører.

#### **Figur 5.5**

Tæt på arbejdsmarkedet				Homogen målgruppe(tæt på arbejdsmarkedet) – varetages af jobcentret
<b>Heterogen målgruppe</b>	=>	<b>Sortering i jobcenter</b>	=>	Homogen målgruppe(langt fra arbejdsmarkedet) – varetages af anden aktør
Langt fra arb.markedet				

I det tilfælde, at jobcentret vælger at varetage de ledige, der er nemmest at bringe i beskæftigelse vil dette dog lægge et yderligere pres på aktøren i forhold til at generere profit, da alle de ”nemme” ledige er sorteret fra. Og jobcentret kan jo i princippet vælge at ændre visiteringsstrategi efter at aktøren har vundet licitationen til en bestemt pris. På denne vis kan sortering i jobcentre ved visitering til anden aktør lægge yderligere pres på andre aktører, der derfor kan se sig nødsaget til at anvende strategier indeholdende de negative effekter af udlicitering med henblik på at skabe profit. Både i forhold til anden aktørs mulighed for creaming, men også i forhold til presset på andre aktører for at anvende strategier indeholdende de negative effekter af udliciteringen, vil det således være nødvendigt at undersøge sortering i jobcentre ved visitering til anden aktør i fase 1 og fase 2.

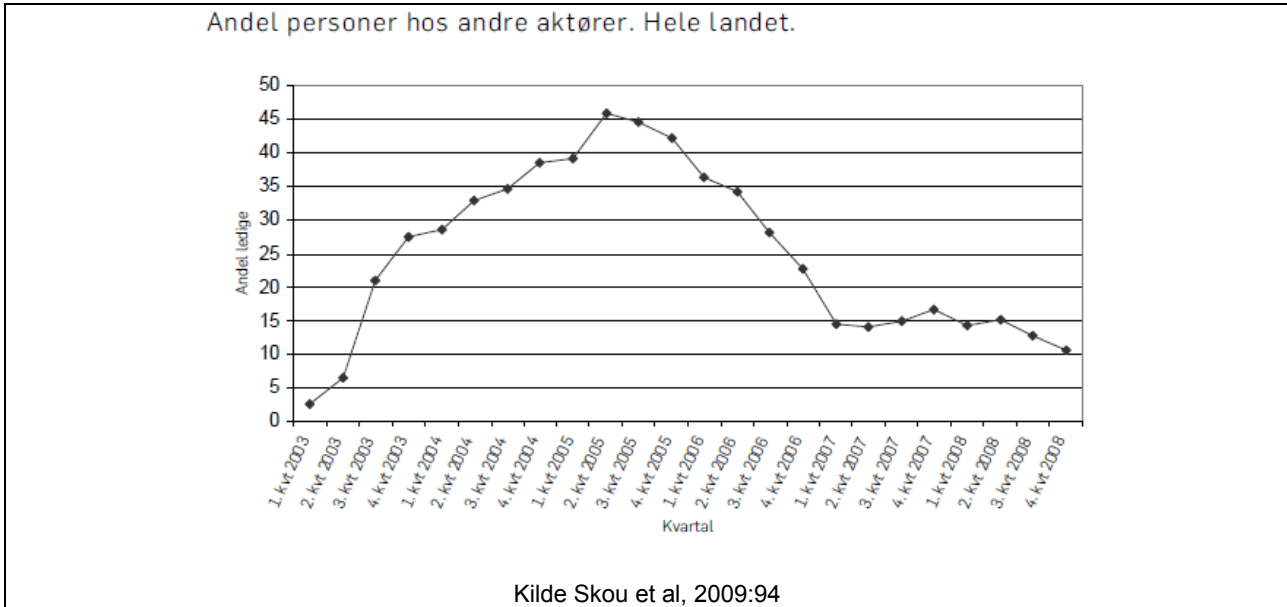
### 5.1.1 Sortering i visiteringsprocessen hos kommunerne/AF i fase 1

I fase 1 benyttede kommunerne sig i meget ringe grad af at udlægge de umiddelbart arbejdsmarkedsparete ledige(matchgruppe 1-2<sup>1</sup>) til andre aktører. Dette skyldtes, at de betragtede det som for dyrt i forhold til selv at varetage indsatsen(Skou et al, 2009:113). Derimod blev en stor del af de ikke-forsikrede ikke-arbejdsmarkedsparete ledige(matchgruppe 4-5) lagt ud til andre aktører af kommunerne. AF beskæftigede sig i princippet udelukkende med arbejdsmarkedsparete ledige(matchgruppe 1-3)

Figur 5.1 viser, hvor stor en andel af de ledige, der har været lagt ud til andre aktører. Dette viser således – når der ses bort fra målgruppedefinitioner – i hvilket omfang, kommunerne/AF har sorteret i de ledige.

Figur 5.1

<sup>1</sup> Matchgrupper er et værktøj, der anvendes til at klassificere ledige. Matchgruppe 1 er de ledige, der er tættest på arbejdsmarkedet, mens matchgruppe 5 er de ledige, der er længst fra arbejdsmarkedet. Matchgruppe 1-3 indeholder de arbejdsmarkedsparete ledige, mens 4-5 indeholder de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige.



I fase 1 har en væsentlig større andel af de ledige været udlagt til anden aktør. En del af dette kan dog forklares ved, at det i fase 1 var muligt at udlægge de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige og de ufaglærte. Dette er ikke muligt i fase 2. I fase 1 var det dog for både AF og kommunerne blot 11% af de udlagte, der var i matchgruppe 4 og 4% der var i matchgruppe 5 i 2006(Skou et al, 2009:114). At de ufaglærte under 55(der derudover er den eneste gruppe, der ikke udlægges i fase 2, medmindre at de er nyledige) skulle tegne sig for resten af differencen er usandsynligt. Derfor må det konstateres, at der indenfor de grupper, der udlægges i fase 2, generelt har været en større andel, der er blevet udlagt til anden aktør end der var for disse grupper i fase 1.

### 5.1.2 Sortering i visiteringsprocessen hos jobcentrene i fase 2

Af figur 5.1 fremgår det, at der i fase 2 sorteres markant i jobcentrene, når de visiterer til andre aktører. Blot 10-17 procent af de ledige udlægges til anden aktør. Selvom at grupperne ikke-arbejdsmarkedsparate ledige og ufaglærte under 55 år indgår i denne opgørelse, så er der en markant del af de ledige, der varetages af jobcentrene.

Dette skyldes for det første, at der i de centralt fastsatte udbud i fase 2 er minimumsudlægningstidspunkter. Dette er en tidsramme på hhv. 4, 6 og 7 måneder for ledige, der har en akademisk eller en erhvervskompetencegivende uddannelse. Disse minimumsudlægningstidspunkter passer jobcentrene godt, da de på denne vis har mulighed for at forsøge at få de ledige i beskæftigelse først og dermed slipper for at udlægge de ledige, der er



nemtest at bringe i beskæftigelse(Deloitte, 2008:66-67). I fase 1 var det op til AF/kommunerne selv at vurdere, hvornår de skulle udlægges. De nyledige kan dog med hurtigt i gang-udbuddet fra 2008 udlægges med det samme(senest efter 12 ugers ledighed).

Men for det andet kan jobcentrene også vælge selv at varetage indsatsen efter disse minimumsudlægningspunkter.

Interviewundersøgelsen i dette speciale viser, at jobcentrene(1&2) udlægger nogle grupper mere eller mindre automatisk til andre aktører. Dette er især tilfældet for de nyledige, hvor især akademikere udlægges med det samme. Dette skyldes, at det er forholdsvis billigt at udlægge nyledige og at andre aktører har vist sig at være yderst effektive til at bringe denne gruppe i beskæftigelse. Men andre grupper udlægges ikke automatisk til andre aktører. Her er det op til sagsbehandleren i jobcentret at vurdere, hvorvidt dette er hensigtsmæssigt med udgangspunkt i et skøn omkring, hvor tæt den ledige er på at blive bragt i beskæftigelse og andre aktørers kompetencer i forhold til den ledige.

Denne undersøgelses interviewede respondenter på aktør-siden kobler især jobcentrenes sortering med konjunkturen. Men konjunkturen kan have 2 forskellige indvirkninger på muligheden for creaming hos anden aktør alt afhængig af aktørens kapacitet. Aktører, der modtager det maksimale af ledige, de har kapacitet til, oplever at gruppen af ledige bliver mere homogen. Dette skyldes, at jobcentrene vælger selv at varetage de nemmeste ledige og sender de vanskeligste videre: *"Jamen nu, hvor ledighedstallene stiger og stiger for tiden, så mærker vi tydeligt, at især serviceudbuddets målgruppe 1 bliver vanskeligere og vanskeligere at bringe i beskæftigelse (...) Vi modtager lige for tiden den kapacitet, der står i delaftalen som det maksimale antal deltagere vi kan modtage (...) Så kan du godt sige, at gruppen bliver mere homogen, fordi de lediges forudsætninger bliver ringere, men samtidig lægger det et pres på os for virkelig at få sparket dem af sted, der kan sparkes af sted."*(Aktør 1(ledelse)). Selvom at gruppen af ledige bliver mere homogen, lægges der altså et yderligere pres på aktøren for at levere resultater, hvilket presser aktøren til at creame indenfor den mere homogene gruppe af ledige.

Hos Aktør 3, hvor kapaciteten er tilstrækkelig til at tage flere ledige ind, er situationen dog en anden. Her bliver målgruppen større og større og dermed også mere heterogen, hvilket resulterer i *"... en mere differentieret gruppe af deltagere, hvor der selvfølgelig bliver større mulighed for at differentiere indsatsen i forhold til de ledige, der kan betale sig og dem, der ikke kan"*(aktør 3(ledelse))

De interviewede respondenter i jobcenter 1 & 2 nikker genkendende til denne tendens og jobcenter 2 pointerer, at kapaciteten hos jobcentrene er vanskeligere at ændre end kapaciteten

hos andre aktører. Derfor vil den tendens der ses hos aktør 1 typisk kunne løses ved at der genforhandles kapacitet med de tilknyttede aktører. På denne vis bliver muligheden for creaming større hos aktørerne, jo flere ledige der kommer. Og selv i tilfælde, hvor muligheden for creaming bliver mindre, så bliver incitamentet større.

### 5.1.3 Udviklingen i sortering i jobcentrene/kommunerne/AF ved visitering til anden aktør fra fase 1 til fase 2

I fase 1 blev en langt højere andel af de ledige lagt ud til anden aktør. Umiddelbart giver dette en større mulighed for creaming hos anden aktør end i fase 2. Stigningen i ledigheden sidst i fase 2 giver dog en stigende mulighed for creaming hos andre aktører, da jobcentrene ikke længere kan sortere lige så kraftigt i de ledige pga. kapacitetsproblemer.

## 5.2 Målgruppedefinitioner

Muligheden for creaming hos andre aktører som resultat af sorteringen i jobcentrene/kommunerne/AF er dog afhængig af, hvilke målgrupper, de ledige der udlægges til andre aktører, indeles i. Creaming betragtes i dette speciale udelukkende som et fænomen, der kan forekomme indenfor de enkelte målgrupper, da der er fastsat en bestemt pris til hver målgruppe, som aktørerne så vinder udbud i forhold til at varetage. Derfor kan en lav grad af sortering i visiteringsprocessen – hvilket umiddelbart ville resultere i en høj grad af mulighed for creaming – modvirkes ved at den heterogene gruppe, der udlægges til andre aktører, indeles i snævre målgrupper med differentierede priser. Dette er illustreret i figur 5.2.

Figur 5.2

Tæt på arbejdsmarkedet				Homogen målgruppe(tæt på arbejdsmarkedet)
<b>Heterogen målgruppe</b>	=>	<b>Snævre målgruppedefinitioner</b>	=>	Homogen målgruppe(langt fra arbejdsmarkedet)
Langt fra arb.markedet				

Derfor er det vigtigt at undersøge, hvordan målgruppedefinitionerne har udviklet sig fra fase 1 til fase 2, således at graden af sortering i visiteringsprocessen kan sættes i perspektiv. Disse 2 variable kan tilsammen sige noget om den reelle mulighed for creaming.

### 5.2.1 Målgruppedefinitioner i fase 1

I fase 1 var målgruppedefinitionerne ligesom betalingsmodellen fastsat decentralt. Figur 5.3 viser en oversigt over, hvorledes nogle parametre, der blev anvendt i målgruppedefinitionerne i fase 1 fordeler sig i forhold til anvendelse hos henholdsvis kommunerne og AF. Parametrene i figuren kan dog ikke betragtes som en komplet opgørelse af parametre, da de stammer fra en survey, hvor svarmulighederne var givet på forhånd. Surveyen har blandt andet ikke haft "erhvervsbaggrund" som svarmulighed hos AF-respondenterne.

Figur 5.3

Andel andre aktører, hvor AF og kommunerne på forhånd har defineret målgruppe(r) for forløb ud fra matchgruppe, alder, erhvervsuddannelse, uddannelse, ledighedslængde, køn eller etnicitet. Procent.

	Kommuner	AF
Matchgruppe	83	50
Alder	27	52
Erhvervsbaggrund	21	-
Uddannelse	13	65
Ledighedslængde	37	74
Køn	20	8
Etnicitet	32	23

Anm.: Andelene i kommunekolonnen har et procentgrundlag på mellem 30 og 36 ledere. Andelene i AF-kolonnen har et procentgrundlag på mellem 61 og 70 ledere. '-' angiver manglende data, idet der i den anvendte spørgeskemaundersøgelse ikke er spurgt til erhvervsbaggrund for andre aktører, som varetager opgaver for AF.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af andre aktører, som leverer ydelser til kommuner og/eller AF.

Kilde: Skou et al, 2009:112

De målgrupper, kommunerne på forhånd opstillede for aktørernes forløb, var primært matchgruppe og dernæst ledighedslængde. Derudover anvendtes også erhvervsbaggrund, alder, uddannelse, køn og etnicitet som parametre (Skou et al, 2009:112). Hos AF var det primært ledighedslængde, der anvendtes som parameter, men også uddannelse, matchgruppe og anvendtes hyppigt til at definere målgrupper. Etnicitet og køn anvendtes i nogen grad, mens det ikke er undersøgt om erhvervsbaggrund blev anvendt som parameter (Skou et al, 2009:112). Kommunerne definerede

primært målgrupper i den tunge ende, dvs. matchgruppe 3-5. Dette skyldes, at de betragtede det som forbundet med for mange omkostninger at udlisitere de forholdsvis arbejdsmarkedsparede ledige(matchgruppe 1-2)(Skou et al, 2009:113). Hos AF defineres omtrent lige mange målgrupper ud fra matchgrupperne 1-3, der er de eneste, der her anvendes til målgruppedefinitioner.

Ud fra opgørelsen over på forhånd definerede målgrupper kan det konstateres, at i hvert fald 7 parametre anvendtes i et vist omfang. Og definitionen udgøres ofte af op til flere parametre.

Udover anvendelsen af forskellige parametre, så er det centralt, at der i fase 1 var mulighed for såkaldte minimumsforløb. Dette indebærer, at der var mulighed for at aktørerne blot kunne varetage den lediges minimumsrettigheder(dvs. "jobsamtale" hver 3. måned, samt aktiveringstilbud efter LAB kap 10-17). Dette gav mulighed for creaming ved at de ledige med lavest sandsynlighed for at opnå beskæftigelse kunne deltage i et sådant minimumsforløb, mens ledige med høj sandsynlighed for at opnå beskæftigelse kunne deltage i mere omfattende forløb.

### **5.2.2 Målgruppedefinitioner i fase 2**

I fase 2 er målgrupperne inddelt i de centralt fastsatte udbud. LVU-udbuddet fra 2007(for ledige med længerevarende videregående uddannelser) indeholder 2 målgrupper:

1. LVU'ere med en udsat arbejdsmarkedssituation, der har behov for en særlig og tidlig indsats(herunder visse ledere og MVU'ere)
2. Alle øvrige LVU'ere(herunder visse ledere og MVU'ere)

Serviceudbuddet fra 2006(for andre ledige med erhvervskompetencegivende uddannelse og de over 55-årige) indeholder ligeledes 2 målgrupper:

1. Ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse, herunder ledige med en mellemlang videregående uddannelse (MVU).
2. Ledige ledere, der er fyldt 55 år, og andre ledige, der er fyldt 55 år.

Disse 2 udbud fungerer altså som en målgruppeinddeling, der i alt har 4 forskellige målgrupper, hvor uddannelse fungerer som den primære parameter. Sekundært inddeles der efter udsat arbejdsmarkedssituation og alder:

Figur 5.4: Parametre i målgruppedefinitionerne i fase 2

Primær parameter: Uddannelse	Sekundær parameter
LVU +Visse MVU'ere	Ikke udsat arbejdsmarkedssituation
	Udsat arbejdsmarkedssituation
Øvrige MVU'ere Erhvervskompetencegivende uddannelse	
Ingen uddannelse nødvendig	Over 55 år

Det tredje udbud, hurtigt i gang-udbuddet fra 2008(hvor målgruppen er ledige, der har været ledige i under 12 uger) bryder med princippet for målgruppedefinitioner, der danner grundlag for de øvrige 2 udbud. Her inddeles målgrupperne ikke efter parametre, der knytter sig til den lediges karakteristika, men derimod til den lediges – af jobcentret vurderede – behov. Udbuddet omfatter nyledige og omhandler en tidlig og intensiv indsats overfor disse.

1. Jobsøgningskursus og intensivt, individuelt kontaktføreløb, efterfulgt af aktiveringsføreløb – max 32 uger
2. Intensivt og kollektivt kontaktføreløb – max 13 uger
3. Intensivt og individuelt kontaktføreløb – max 13 uger
4. Kollektivt kontaktføreløb med aktivering – max 28 uger

Målgruppen er ledige, der har været ledige i under 12 uger og derfor er ikke-arbejdsmarkedsparete ledige heller ikke en del af målgruppen for dette udbud. Målgruppen indeholder ledige fra de øvrige målgrupper, der dog ikke kan udlægges til anden aktør før 4 hhv. 6 og 7 måneder. Derfor kan nyledige udlægges til anden aktør under Hurtigt i gang-udbuddet og hvis dette ikke bringer den ledige i beskæftigelse, så kan den ledige efterfølgende udlægges under service- eller LVU-udbuddet.

Respondenterne i jobcentrene medgiver, at disse brede målgrupper giver mulighed for en differentieret indsats.

Aktør 1(ledelse)pointerer, at brede målgrupper giver mulighed for differentiering. Der er dog tilrettelagt et standardforløb for forløbene. I dette standardforløb er der dog stor mulighed for differentiering. Og det er så op til instruktørerne at afgøre, hvorledes forløbet skal tilrettelægges.

Aktør 2(ledelse)mener ikke at differentiering er særligt med hurtigt i gang-udbuddet. Det ligger forholdsvis fast, hvad indholdet i kontaktforløbet skal være: *"Forløb B+C er 3 timer ugentligt i 13 uger for alle grupper, og under B samler vi så eksempelvis arkitekterne på et hold, således at de også for mulighed for at networke med hinanden. Man kunne selvfølgelig vælge at sætte flere eller færre instruktører på, alt efter typen af ledige og afsætte mere tid, men det vil nok blive pointeret at det var i strid med, hvad jobcenteret ønsker. De er nemlig glade for de faste forløb"*.

### **5.2.3 Målgruppedefinitioner – udvikling fra fase 1 til fase 2**

I fase 1 var der langt flere parametre til målgruppedefinitioner, end der er i fase 2. Parametrene har været anvendt af mange aktører og derfor må det konstateres, at målgrupperne har været mere snævre i fase 1 end i fase 2. I fase 2 er der sågar de brede målgrupper under hurtigt i gang-udbuddet, der er inddelt efter, hvilket forløb, de ønskes at deltage i frem for egentlige karakteristika. Målgrupperne er således blevet væsentligt bredere i fase 2 end de var i fase 1.

Den øgede sortering fra jobcentrenes side i fase 2, der fremgik af afsnit 5.1 modvirkes således af de bredere målgruppedefinitioner. Selvom at gruppen, der blev udlagt i fase 2 var mere homogen, så blev den delt op i færre målgrupper og dermed påvirker disse 2 minimerende foranstaltninger muligheden for creaming i hver sin retning. Hvor meget de hver især ændrer muligheden for creaming fra fase 1 til fase 2 kan desværre ikke sammenlignes.

### **5.3 Ethiske retningslinier og kontrol**

En anden afgørende faktor for forekomsten af creaming og bonusorienteret adfærd er etiske retningslinier og kontrol med disse. Ethiske retningslinier med tilhørende kontrol og sanktioner kan nemlig både virke dæmpende på forekomsten og italesættelsen af fænomenerne. Derfor er det vigtigt at undersøge forekomsten af etiske retningslinier, kontrol med disse og sanktioner ved afvigelse i både fase 1 og 2 med henblik på at kunne sammenligne forekomsten af de negative effekter af udlicitering i de 2 faser og knytte disse til resultatafhængighed i betalingsmodellen.

#### **5.3.1 Ethiske retningslinier og kontrol i fase 1**

Fra starten har det været indskærpet fra AF-regionerne og kommunerne, at creaming og parkering af ledige er uacceptabel adfærd. Sanktionerne for denne adfærd vil være vanskeligheder i forhold

til at genvinde udbud(Rambøll, 2004:89). Dette kan have lagt en dæmper på adfærden i forhold til creaming, men det kan også blot have lagt en dæmper på italesættelsen af fænomenerne.

Skou et al(2009:147-148) der fremfører samme betragtning, pointerer at det der kan være tvivl om respondenternes troværdighed, da undersøgelsen bygger på selvrapporeret adfærd. I undersøgelsen indgår også et indeks, der omhandler "politisk korrekt selvrapporing" i forhold til efterlevelse af målsætningerne i "Flere i arbejde". Og af dette fremgår det, at respondenter hos andre aktører rapporterer en højere grad af politisk ukorrekt adfærd, end de offentlige respondenter. Dette kan tolkes som en velvillighed til at rapportere politisk ukorrekt adfærd – og derved sandfærdighed omkring rapporteringen omkring creaming. Denne påstand er dog ikke valid, og det pointeres dog også, at netop i forhold til disse fænomener har andre aktører incitament til at underdrive fænomenerne.

Rambølls(2004) undersøgelse tog til dels afsæt i AF-regionernes vurdering af forekomsten. Men disse vurderinger kan have validitetsproblemer. Dette skyldes, at ligesom aktørerne, så har kommunerne/AF også incitament til at underdrive forekomsten af fænomenerne. På trods af, at både pris, kvalitet, erfaringer, fleksibilitet m.v. danner baggrund for, hvem der vinder udbudsrunderne, så betragtes pris som den helt centrale konkurrenceparameter(Bredgaard & Larsen, 2006:165). Derfor dumpes prisen med kvalitetsforringelser til følge.

Der eksisterer således incitament for både andre aktører og kommuner/AF for at afvige fra de etiske retningslinier for adfærd. Og kontrollen med adfærden var ikke særligt omfattende; "... *navnlig i den nuværende situation, hvor der er begrænset overvågning og kontrol med markedet samt fortsatte dokumentations- og informationsudvekslingsproblemer*" (Bredgaard & Larsen, 2006:165). Dertil kommer, at kontrollen udføres af bestillerne, der har incitament til at undlade at lade denne "uacceptable adfærd" få konsekvenser for fremtidige udbud pga. hensynet til pris frem for kvalitet.

### **5.3.2 Etiske retningslinier og kontrol i fase 2**

I fase 2 er det indskrevet i udbudsbetingelserne for udbuddene, hvilke parametre, der skal ligge til grund for vurderinger ved udbudsrunderne. For serviceudbuddet gælder det, at kvalitet og redskabsvalg samt særlige kompetencer eller erfaringer vægtes med 51-60%, mens pris skal vægtes med 40-49%. Det samme gør sig gældende for LVU- og hurtigt i gang-udbuddet.

Kvalitet relaterer sig dog primært til effektivitet. Det eneste punkt under kvalitet, der relaterer sig til negative effekter er 40% aktivering, der indførtes med henblik på at minimere creaming.

Jobcentrene har pligt til at føre tilsyn med dette kvartalsvis. Men på trods af at aktiveringsgraden

var stigende siden 2. kvartal 2007, var den et godt stykke under de 40% og det var blot 2 aktører under LVU-udbuddet og 4 aktører under serviceudbuddet, der opfyldt aktiveringskravet i 2 kvartal 2008(Deloitte, 2008:62). Sanktionen for ikke at opfylde dette krav er dialog med jobcentret om, hvorledes kravet i fremtiden kan efterkommes. Der kontrolleres dog også for "minimumsrettigheder", der månedsvis måles som rettidig afholdelse af jobsamtaler, ret til første tilbud og ret til gentaget tilbud. Ved misligholdelse af de punkter, jobcentrene har tilsynspligt i forhold til, der udover minimumsrettigheder omfatter aktiveringsgrad, bonusandele, klager over afgørelser og sagsbehandling, deltagertilfredshed, jobplaner og løntilskudsansættelser er der i hovedtræk 2 sanktionsmuligheder: Kontraktlig afbrydelse af samarbejdet, eller midlertidig dispensation indtil problemet er løst. I Deloitte(2008:45) undersøgelse var der ingen af de deltagende aktører eller jobcentre, der havde oplevet det første. Midlertidig dispensation vil sige, at parterne sætter sig ned og aftaler en tidsramme for, hvornår problemet skal være løst. I denne periode kan jobcentret standse henvisningen til aktøren.

I denne interviewundersøgelse angives det af både jobcentrene og aktører, at der udover minimumsrettighederne og aktiveringsgrad ikke føres tilsyn med creaming. Der eksisterer heller ikke egentlige retningslinier for fænomenet, som der gjorde i fase 1. Dette kan ligesom i fase 1 skyldes, at jobcentrene primært tænker i pris og effektivitet frem for lige behandling. Aktør 2 og 3 pointerer dog, at det i forbindelse med hurtigt i gang-udbudsrunder fra flere jobcentre blev indskærpet, at der ønskedes et standardiseret forløb indenfor de forskellige "målgrupper", således, at der i princippet anvendes lige mange ressourcer på alle typer ledige.

Der føres ikke tilsyn med om aktører tænker i at opfylde resultatmål, frem for at fokusere på varig ordinær beskæftigelse. Effektiviteten opgøres i forhold til bonusandele. Jobcenter 2 udtaler, at "... *det er da rigtigt nok, at målet for indsatsen ikke er 13 ugers beskæftigelse ud af 26 og færdig med det, men det er nu engang den enhed vi regner i. Og i mange tilfælde kan disse bonusudløsende aktiviteter jo sagtens munde ud i fast arbejde på længere sigt*".

### **5.3.3 Udvikling i etiske retningslinier og kontrol fra fase 1 til fase 2**

Forskellen på fase 1 og fase 2 er, at der i fase 1 eksisterede etiske retningslinier, der ikke blev kontrolleret eller sanktioneret. I fase 2 eksisterer disse etiske retningslinier ikke og creaming og bonusorienteret adfærd anerkendes i højere grad som acceptabel adfærd hos jobcentrene.

I fase 1 og 2 er der således reelt blot blevet kontrolleret i forhold til minimumsrettighederne, dvs. rettidig afholdelse af jobsamtaler, samt aktiveringstilbud. Aktiveringsgraden kontrolleres også, men overholdes ikke, og der er ingen sanktioner.



## 5.4 Creaming

Med henblik på at påvise creaming, bonusorienteret adfærd i fase 1 tages der udgangspunkt i de 3 undersøgelser der har søgt at identificere dette under de gamle betalingsmodeller. Rambøll(2004) udarbejdede en evalueringsrapport for Arbejdsmarkedsstyrelsen med henblik på at påvise løsninger på eventuelle problemer med udliciteringen. Erfaringerne fra denne undersøgelse dannede i nogen grad baggrund for Bredgaard & Larsens(2006) komparative analyse, hvor de danske erfaringer blev sammenlignet med erfaringer fra Holland og Australien. Bredgaard & Larsens undersøgelse bestod af en række interviews med andre aktører, der blev spurgt om, i hvilket omfang betalingsmodellerne i de 3 lande resulterede i creaming.

De dele af disse undersøgelser, der omhandler creaming og bonusorienteret adfærd, udgøres af interviewundersøgelser. Og i disse interviewundersøgelser er det ikke muligt at få adgang til råmaterialet pga. konfidentialitetsaftaler med respondenterne. Det har heller ikke været muligt at fremskaffe interviewguides, Derfor er det udelukkende muligt at drage på konklusionerne fra undersøgelserne. Det havde været en fordel at kunne sammenholde råmaterialet fra undersøgelserne med de data, der indsamles under den nye betalingsmodel, med henblik på at sikre kompatibilitet mellem de indsamlede data før og efter ændringen i betalingsmodellen. Men pga. den lave reliabilitet i disse undersøgelser er det desværre vanskeligt at sikre kompatibilitet med de indsamlede data.

Den sidste undersøgelse er dog en survey fra SFI af Skou et al(2009). Den består af kvantitative data, indsamlet i 2005-2006. Denne undersøgelse har dog heller ikke den højeste reliabilitet, da værdierne for samtlige af de stillede spørgsmål ikke er angivet, men blot er sammenregnet i et indeks. I forhold til denne undersøgelse er der dog et problem med kompatibilitet mellem de kvantitative data fra Skou et al(2009) og de kvalitative data, der indsamles i denne undersøgelse.

### 5.4.1 Creaming i fase 1

De resultater, Rambøll(2004) kom frem til var, at creaming som konsekvens af resultataflønning ikke var et problem. Ved Rambølls(2004:89) vurdering af udliciteringssystemet blev disse fænomener ikke betragtet som centrale problemer. AF-regionernes chefer betragtede det ikke som noget problem. Dette skyldtes, at det var blevet indskærpet overfor aktørerne, at dette var uacceptabelt og kunne diskvalificere aktørerne ved senere udbud. Regioner havde ligeledes forsøgt at gardere sig mod dette i deres betalingsmodeller. Dette skete ved at 1)inddele ledige i målgrupper med specielle karakteristika og betale efter effektmodellen, 2)give højere bonus for svage ledige eller 3)gøre bonussen afhængig af graden af selvforsørgelse før deltagelse. Det blev

ikke anset som noget problem af AF/kommunerne ikke, og ingen af respondenterne havde set sig nødsaget til at skride ind.

Nedprioritering af ledige, der har en ringe sandsynlighed for at give bonus, samt mulige løsninger der kan udløse bonus uden at være hensigtsmæssige for den samlede indsats, oplevedes af AF/kommunerne heller ikke som noget problem. Derimod har de oplevet problemer med at aktørerne sender ledige i støttede uddannelsesforløb, der ikke udløser bonus, i en sådan grad, at det har medført problemer i forhold til at overholde den maksimale ramme for uddannelsesforløb(Rambøll, 2004:89). I denne forbindelse pointerer Bredgaard & Larsen(2006:134)at bestillerne ikke havde tilstrækkeligt indsigt i aktørernes adfærd, og at dette var en medvirkende faktor til at problemerne ikke var italesat, og at de i deres undersøgelse derfor ikke var i stand til at identificere creaming i nævneværdigt omfang i deres interviewundersøgelse.

Der eksisterer dog indikationer på, at creaming i nogen grad fandt sted, trods AF/kommunernes opfattelse. Nogle aktører pointerede i Rambølls(2004:89) analyse, at alle ledige i udgangspunktet fik samme forløb, men at aktørerne "... *naturligvis fokuserer ekstra på de ledige som udviser særlig interesse og potentiale for at finde job*".

På trods af, at der således kan spores nogle tendenser til creaming, så kobles fænomenet ikke specifikt med resultatafhængigheden i betalingsmodellerne, men i lige så høj grad med den personlige tilfredsstillelse for frontmedarbejderen ved at opnå resultater, samt at arbejde med motiverede mennesker.

Dette understøttes af resultaterne af den tredje undersøgelse af creaming under de gamle betalingsmodeller af Skou et al(2009) for SFI. Her opgøres creaming og parkering ved et indeks af kvantitative data, indsamlet blandt frontmedarbejderne hos både andre aktører og AF/kommunerne. Indekset består af følgende udsagn, der gradueres med værdierne 1-5, hvor 1 indikerer uenig og 5 indikerer enig(Skou et al, 2009:196):

1. Sagerne har en tendens til at prioritere sig selv, så de forholdsvis lette sager kommer til at dominere, og så de komplicerede sager må vente
2. Der er så mange nye sager at tage fat på, at der sjældent bliver tid til at følge op på sagerne og få jobplanerne revideret
3. Jeg opprioriterer de sager, hvor der er størst chance til at få den ledige i beskæftigelse, i forhold til de tunge sager

4. Sager, hvor klienterne selv henvender sig og presser på for svar kommer til at dominere i forhold til sager, hvor klienterne er mere tilbageholdne

Her er resultatet, at hvor andre aktører har et gennemsnit på 2,2 så er gennemsnittet for AF-medarbejdere 2,4 og gennemsnittet for kommunerne 3,1. Dette indikerer, at der er en lavere grad af creaming hos andre aktører end hos de offentlige aktører. Og dette tyder – som i Rambølls(2004) undersøgelse – at creaming ikke relaterer sig til resultataflønningen i betalingsmodellerne for andre aktører. Det kan derimod skyldes ressourceknaphed. Og Skou et al(2009:157-171) påviser netop, at andre aktører er væsentligt dyrere end de offentlige aktører. På trods af, at en stor andel af de andre aktører også skal generere profit, kan ressourceknapheden dermed forventes at være større hos de offentlige aktører. Og dermed kan den større tendens til creaming hos AF/kommunerne skyldes ressourceknapheden.

Selve indekset for creaming er dog tvivlsomt. Begrebet defineres i rapporten således:

*"(...) Sagsbehandlere prioriterer mellem deres sager og klienter. Strategien kan i den forbindelse være at opprioritere lette sager, fx sager, hvor det er let at få de ledige i arbejde. Strategien kan også være at fokusere på bestemte klienttyper, som eksempelvis unge, højtuddannede eller ressourcestærke klienter, som er relativt lette at få i arbejde. Dette kaldes at skumme fløden(creaming)."*

For det første, så er de 2 strategier, der her nævnes i bund og grund den samme. Den første er blot individuel, mens den anden er systematisk og klientgruppeorienteret. Men essensen er, at de klienter, der er lette at få i beskæftigelse prioriteres over de, der er vanskeligere at få i beskæftigelse. Og i indekset udgør udsagn 3 således undersøgelsens definition af creaming.

Udsagn 1 går i højere grad på, at denne prioritering er blevet så indarbejdet i sagsbehandlerens tomrum i forhold til at træffe valg, at den udgør en såkaldt mestringsstrategi(Lipsky, 1980), der bevidst eller ubevidst kan udgøre sagsbehandlerens måde at reagere på ressourceknaphed.

Og udsagn 2 går blot på, hvorvidt der er ressourceknaphed eller ej. Derved sættes ressourceknaphed lig med creaming, hvilket hverken er i overensstemmelse med rapporten eller dette speciales definition af creaming. Creaming defineres begge steder som en konsekvens af ressourceknaphed.

Udsagn 4 indeholder en antagelse af, at klienter, der henvender sig og presser på er lettere at få i arbejde. Dette giver nogenlunde mening, da der ofte ses en sammenhæng mellem ressourcestyrke og umotiveret kontakt til myndighederne.

På denne vis indeholder dette indeks for creaming: 1)ubevidst creaming som mestringsstrategi mod ressourceknaphed, 2)ressourceknaphed 3)creaming, og 4)ressourcestyrke hos klient er et udtryk for høj sandsynlighed for at komme i beskæftigelse.

Det er udelukkende punkt 2(ressourceknaphed) der direkte kan modstride vurderingen af creaming. Den ubevidste creaming som mestringsstrategi er også et udtryk for creaming – og sågar for, at det er så inkorporeret en del af systemet, at det giver sig selv, at der skal creames. Og antagelsen om, at ressourcestærke klienter er nemmere at bringe i beskæftigelse er heller ikke ligefrem i modstrid med eksisterende litteratur om stærke individers deltagelsesgrad og kan således ses som en inkorporeret strategi, der tyder på et stort omfang af creaming. Men at selve ressourceknapheden skulle være et udtryk for creaming svækker dog validiteten af indekset.

Derfor kan det udledes af undersøgelsen, at der er en tendens til, at der foregår ubevidste som bevidste strategier for creaming hos både andre og offentlige aktører i ret beskeden grad. Værdierne 2,2 for andre aktører, 2,4 for AF-medarbejdere, samt 3,1 for kommuner på en skala, hvor 1 indikerer uenig og 5 indikerer enig, indebærer, at værdierne ligger ganske tæt på middeltallet 3. Det fremgår ikke af undersøgelsen, hvilken denomination, værdierne 2-4 har. Men bortset fra for kommunernes vedkommende, så er frontmedarbejderne faktisk mere uenige end enige i, at der forekommer det, der i indekset karakteriseres som creaming.

Og hvis der ses bort fra validitetsproblemet med ressourceknapheden, så kan det også udledes, at creaming ikke knytter sig til resultataflønning, da den såkaldte "creaming" i højere grad forekommer hos de offentlige aktører.

Det er således muligt at opsummere, at ingen af de 3 eksisterende undersøgelser har kunne påvise en sammenhæng mellem resultatafhængighed i betalingsmodellerne og creaming under de gamle betalingsmodeller. Den creaming, der er blevet identificeret har derimod haft karakter af den creaming, der foregår i den offentlige sektor og skyldes ikke betalingsmodellen, men derimod personlig tilfredsstillelse ved at arbejde med motiverede mennesker. En central forklaring på dette er, at aktørerne i de fleste tilfælde ikke er afhængige af den resultatafhængige del af aflønningen for at kunne drive en rentabel forretning.

Aktørerne gjorde dog opmærksom på, at ved udsigten til en mere resultatafhængig betalingsmodel, så vil de blive nødsaget til at tænke i prioritering de ledige efter sandsynlighed for at opnå bonusudbetalinger(Bredgaard & Larsen, 2006:135). Dermed påregnes effekten af mere resultatafhængighed at være mere creaming og parkering.

Erfaringerne omkring creaming og parkering i den danske udlicitering viser, at fænomenerne ikke er udbredt i særligt høj grad. Og der, hvor det findes, er det primært ud fra logikker, der også er fremherskende i bureaukratiske og professionelle systemer. Markedslogikkerne har altså tilsyneladende ikke vundet indpas i den udliciterede formidlingsindsats i fase 1. Dette kan dog skyldes, at resultatafhængigheden ved de nævnte undersøgelser (Bredgaard & Larsen, 2006; Rambøll, 2004; Skou et al, 2009) indeholder data fra perioden 2004-2006. Altså fase 1, hvor der var en lav resultatafhængighed i betalingsmodellen.

#### 5.4.2 Creaming i fase 2

Den nye betalingsmodel, der trådte i kraft fra starten af 2007 er fastsat centralt og består af 25% driftstilskud og 75% resultatafhængig aflønning. Dette er således et markant skridt i retning mod mere resultatafhængighed i aflønningen. Og som beskrevet ovenfor kan dette forventes at medføre langt mere udpræget markedslogik formidlingsindsatsen hos de private aktører.

Betalingsmodellen fungerer som tidligere nævnt således, at aktørerne ved udbud tilbyder en samlet pris pr. deltager for at varetage den udbudte indsats. Udbuddet skal omhandle en specifik målgruppe. 25% af dette beløb udbetales ved den lediges blotte deltagelse i indsatsen, mens de 75% udbetales som bonus ved opnået effekt af indsatsen.

I data fra fase 2 er det pga. udvælgelsen af respondenter muligt at fastslå, at adfærden hos en semi-offentlig aktør er anderledes end hos et mere traditionelt profitorienteret firma. Det er ligeledes muligt at fastslå, at adfærden i forhold til hurtigt i gang-udbuddet adskiller sig fra adfærden i forhold til service- og LVU-udbuddene.

Aktør 2 (den semi-offentlige aktør), der udelukkende beskæftiger sig med hurtigt i gang-udbuddet har ifølge respondenterne i ledelsen ikke nogen strategi, der involverer creaming. Der er faste tilrettelagte forløb for alle 4 målgrupper. Og der er afsat en bestemt mængde ressourcer (medarbejdertimer) til alle forløb indenfor hver forløbstype (for oversigt over forløb se afsnit 5.2.2). I forløb A er der afsat 9 individuelle samtaler (½ time) og et jobsøgningskursus af 2 ugers varighed. I forløb C er der afsat 7 individuelle samtaler af en halv times varighed. Der er derudover afsat forberedelsestid på gennemsnitligt ½ time til de individuelle samtaler. Strategien er således en høj grad af standardisering for frontmedarbejderen i hvert fald ressourcemæssigt. Det medgives dog, at frontmedarbejderne kan fordele tiden mellem de enkelte ledige indenfor den samlede ramme. Og den samlede ramme "... fungerer jo ikke sådan at man stempler ind og ud. Der er da en hvis fleksibilitet for medarbejderen til at få tingene gjort færdige". Ifølge frontmedarbejderen hos aktør 2 foregår der dog nogen prioritering i sagsbehandlingen ved de individuelle forløb. Men dette skyldes primært de enkelte opgavers karakter. Dvs. at "... hvis en

*samtale slutter før tid, fordi der ikke er mere at snakke om, så anvendes tiden typisk til at forbedrede møder senere på dagen, hvis der er noget der kræver lidt ekstra".* Frontmedarbejderen ser ingen sammenhæng mellem sådanne prioriteringer og resultataflønning: *"Mit arbejde går ud på at få folk i beskæftigelse. Så det forsøger jeg at gøre med alle de ledige jeg har, med de redskaber, jeg har til rådighed".* Det medgives dog, at der kan forekomme forskelle i entusiasmen i frontmedarbejderens arbejde, og at denne kan afhænge af, i hvor høj grad den ledige viser interesse for at komme i arbejde, samt hvor realistisk dette er.

Forløb B er et kollektivt forløb, hvor der afholdes 13 kollektive samtaler. Dette er også tilfældet i forløb D, hvor forløbet efterfølges af aktivering. En kollektiv samtale varer 3 timer. Her kunne man forestille sig, at aktøren kunne prioritere ressourcerne ved at have færre ledige pr. instruktør i de grupper, hvor der er høj sandsynlighed for at bringe de ledige i beskæftigelse og dermed udløse bonus. Dette er dog ikke tilfældet. Både respondenterne fra ledelsen og frontmedarbejderen pointerer, at dette blot afhænger af, hvor mange, der er visiteret til forløbene i forskellige grupper. Eksempelvis så kommer nyledige arkitekter i en gruppe, mens samfundsvidenskabelige nyledige kommer i en anden. Bemandingen pr. ledig afhænger således af, hvor mange, der er visiteret indenfor disse grupper. I forhold til forskellige grader af opmærksomhed i det kollektive forløb mener frontmedarbejderen, at dette foregår ligesom i alle andre fora: *"Ligesom at duksen i klassen, der hele tiden sidder med hånden oppe, får mere opmærksomhed, så er der selvfølgelig også nogle, der får mere taletid/opmærksomhed i en kollektiv samtale – selvom man også prøver at få de mere tunge med".* At der så kan være et sammenfald mellem dem, der får meget opmærksomhed og dem, der hurtigst kommer i beskæftigelse, vurderes ikke at have noget med aktørens prioriteringer at gøre.

Aktør 3 (en mere traditionel profitorienteret virksomhed) beskæftiger sig på den udvalgte afdeling udelukkende med de kollektive forløb indenfor hurtigt i gang-udbuddet. Og hos denne aktør er der lagt en strategi, der til dels involverer creaming. Inddelingen i grupper foregår således, at den ledige før forløbet logger ind på et website og tager en række tests. Disse danner sammen med oplysninger om uddannelse etc. grundlag for holdinddelingen. Hos aktør 2 var det primært uddannelse, der var den afgørende parameter. Her blev der lagt vægt på, at de ledige skulle kunne netværke med hinanden indenfor deres fag. Men hos aktør 3 er det en langt mere avanceret proces, der fører til holdinddelingen. Her tages resultater fra personligheds- og kompetencetests også i betragtning. Den ledende medarbejder opstiller det sådan, at "niveauet" anses for vigtigere end erhvervet. Dvs. at ledige, der vurderes at have høj sandsynlighed for at opnå beskæftigelse, samt andre fællestræk, ender på samme hold. Ligeledes ender personer, vurderes at have lav sandsynlighed for at komme i beskæftigelse, samt en række øvrige fællestræk, på samme hold.

Dette skaber mulighed for at differentiere indsatsen. Men den ledende medarbejder påpeger dog, at det er vanskeligt at differentiere indsatsen ressourcemæssigt, da alle hold kræver det samme – og at de i høj grad ønsker at have "tilfredse kunder i butikken".

Frontmedarbejderne vurderes dog hos denne aktør at have væsentligt større råderum end hos den semi-offentlige aktør – også til at differentiere indsatsen internt på holdene. Og derudover ses der en klar sammenhæng mellem resultataflønningen og praksis. Den ledende medarbejder udtaler, at *"Selvfølgelig tilrettelægger vi vores indsats efter, hvad i sidste ende giver et godt resultat på bundlinien. Dermed ikke sagt, at vi ikke gør en indsats overfor de tunge ledige. Men det er da klart, at hvis der skal bruges en smule ekstra ressourcer på at tjene 4 gange så meget på en ledig, som han ellers ville indbringe, så er vi da mere end villige til at gøre det"*. I forhold til frontmedarbejderne forholder det sig ikke således, at de er direkte resultataflønnede i forhold til, hvor mange, de bringer i beskæftigelse. Men dygtige medarbejdere(=bringer mange i beskæftigelse) får mere i løn og har højere jobsikkerhed end knap så dygtige medarbejdere. Frontmedarbejderen udtrykker da også forståelse for nødvendigheden af at generere profit. Men samtidig antydes der dog også en kobling mellem profit og den egentlige målsætning for beskæftigelsesindsatsen: *"Selvfølgelig skal vi sørge for at få de ledige i beskæftigelse, og dermed udløse bonussen, men der er jo også en personlig tilfredsstillelse ved at få ledige i arbejde. Og det er da også derfor, at de ledige, der er mere eller mindre håbløse at bringe i beskæftigelse nedprioriteres til fordel for dem der gerne vil og kan"*.

Der er altså en væsentlig forskel i tilgangen til creaming hos den semi-offentlige aktør og den private, mere traditionelle profitorienterede aktør. Hos den semi-offentlige er der ses udelukkende de samme incitament til creaming, der ikke er relateret til resultatafhængighed, som der var i fase 1. Men hos den private er der tendens til creaming, der relaterer sig til resultatafhængigheden.

Aktør 3 varetager også målgruppe 2 i serviceudbuddet. Her er tendensen mere udpræget. Der køres dog individuelle forløb med en fast ramme i udgangspunktet. Rammen kan dog ændres og konsulentens indsats kan i højere grad differentieres, pointerer begge respondenter. Der er dermed en højere grad af creaming i serviceudbuddet hos denne aktør. Dette tyder på, at de udbud, hvor det ikke er forløbet, men målgruppens karakteristika, der er forudbestemt af det offentlige beskæftigelsessystem, har en højere forekomst af creaming.

Aktør 1, der varetager begge målgrupper i serviceudbuddet og begge målgrupper i LVU-udbuddet har ligeledes en strategi, der indeholder creaming. Indsatsen består af minimum 1 kontaktsamtale om måneden, 2-4 ugers afklaring og vejledning, samt coaching-samtaler efter behov. Ved afklaring

og vejledning er det dog typisk de tungeste grupper, der modtager det mest ressourcekrævende forløb. Det relaterer sig dog mest til målgrupper. Så det er typisk målgrupperne i serviceudbuddet og samt de udsatte LVU'ere der modtager det lange forløb. Men der differentieres dog også internt i gruppen, således at det typisk er de tungeste i målgruppen, der har behov for det længste forløb. Men behovet for coaching knytter sig i meget høj grad til muligheden for at opnå beskæftigelse. Og ifølge den ledende medarbejder, så er det i høj grad op til frontmedarbejderen at vurdere behovet. Frontmedarbejderen udtrykker det således: *"Som instruktør er det ens opgave at kunne prioritere, hvilke ledige, der har behov for en ekstra indsats og hvem der ikke har (...) indsatser, der alligevel ikke bringer den ledige i arbejde er der ikke tid til, så de prioriteres ned til minimum, der er en samtale månedligt"*. Her er der altså en klar sammenhæng mellem resultataflønning og creaming.

#### **5.4.3 Udvikling i creaming fra fase 1 til fase 2**

I fase 1 kunne der identificeres nogen creaming, men det blev ikke relateret til resultatafhængighed i betalingsmodellen. Den begrænsede creaming, der kunne identificeres bar i højere grad præg af at være funderet i bureaukratiske logikker. I fase 2 kunne creaming identificeres i langt højere grad. Bemærkelsesværdigt var det dog, at den semi-offentlige aktør ikke rapporterede om anvendelse af strategier, der involverede creaming. Dette kan dog hænge sammen med, at aktøren udelukkende varetog hurtigt i gang-udbuddet. Dette udbud gav nemlig en lavere grad af creaming, også ved den mere traditionelt profit-orienterede aktør. I LVU- og serviceudbuddet kunne der dog identificeres strategier, der involverede creaming i forholdsvis høj grad. Og creamingen i fase 2 blev i høj grad knyttet til resultatafhængigheden i betalingsmodellen.

#### **5.5 Bonusorienteret adfærd**

Generelt viste inddragelsen af andre aktører sig i fase 1 at være en succes i forhold effektiviteten i indsatsen med at bringe ledige i arbejde. Selvforsørgelsesgraden var marginalt højere hos andre aktører end hos AF og stigende i et marginalt højere tempo(Rambøll 2004:11). Disse beregninger er dog behæftet med nogen usikkerhed, men tyder på et bedre system, hvad angår generel effektivitet i forhold til selvforsørgelse indenfor de første 26 uger.

Men målet for indsatsen var ikke blot at øge selvforsørgelsesgraden indenfor de første 26 uger. Målet for indsatsen var at få den ledige hurtigt og direkte i varig beskæftigelse(Beskæftigelsesministeriet, 2002a:1-2).

##### **5.5.1 Bonusorienteret adfærd i fase 1**



Resultatafhængig aflønning medførte et generelt øget incitament for aktørerne til at bringe de ledige i beskæftigelse. Men med henblik på at bringe dem hurtigt og direkte i varig beskæftigelse, anvendtes der i fase 1 op til 4 forskellige resultatkræterier for den resultatafhængige aflønning:

- **Milepæle:** Dette er en resultatafhængig model, der skal sikre, at andre aktører ikke formidler ledige ud i kortvarig beskæftigelse. Den resultatafhængige del af aflønningen udbetales typisk i 2 eller flere rater, eller efter varighedsprincippet, hvor bonussen udbetales efter en bestemt periode i beskæftigelse. Disse typer bonus knytter sig til individet. Dette vurderedes dog af aktørerne ikke at have nogen nævneværdig effekt på incitamentet til at arbejde for varig beskæftigelse(Rambøll, 2004:88).
- **Effekt:** Denne model går ud på at skabe incitament for en vedholdende indsats. Bonussen udbetales således først, når en given andel af den udlificerede målgruppe for indsatsen er kommet i beskæftigelse. Modellen anvendes med henblik på at sikre, at indsatsen overfor eksempelvis svage ledige fastholdes indtil der opnås resultater(Rambøll, 2004:78).
- **Formidlingshastighed:** Hurtigere formidling giver højere bonus. Dette har ingen generel effekt på aktørernes vurdering af incitamentet til at bringe den ledige hurtigt i beskæftigelse(Rambøll, 2004:88).
- **Udvikling i deltagers selvforsørgelsesgrad:** Modellen gør bonussen afhængig af det antal uger, hvor deltageren ikke har modtaget nogen offentlig ydelse som andel af en samlet periode. Denne model havde dog udelukkende været anvendt i AF-Vejle(Rambøll, 2004:77).

Disse resultatafhængige betalingsmodeller anvendtes altså med henblik på at sikre, at indsatsen får den ledige hurtigt i varig beskæftigelse, samt, at der ydes en vedholdende indsats overfor særlige grupper, eksempelvis de svage ledige. Den direkte vej i ordinær beskæftigelse er dog ikke prioriteret i særlig høj grad, da også privat løntilskud, voksenlærlingeforløb og ordinær uddannelse udløste bonus hos AF-regionerne. Hos kommunerne er det her kun dokumenteret, at ordinær uddannelse udløser bonus(Rambøll, 2004:79).

I forhold til at opnå succes i forhold til disse resultatmål frem for det egentlige mål for indsatsen – varig ordinær beskæftigelse – kunne det påvises, at aktører i én AF-region forfølger målsætninger, der er hensigtsmæssig i forhold til muligheden for at få udbetalt bonus, men uhensigtsmæssig i forhold til den overordnede intention med indsatsen. Aktørerne har således prioriteret beskæftigelse i 3 til 6 måneder, frem for varig beskæftigelse, da dette udløste bonus. Ligeledes har aktørerne prioriteret ansættelse med løntilskud frem for ordinær beskæftigelse, da begge dele

udløste bonus, men det ofte er nemmere at bringe ledige i beskæftigelse med løntilskud(Rambøll, 2004:90).

### 5.5.2 Bonusorienteret adfærd i fase 2

Med henblik på at ændre dette forhold er betalingsmodellen ændret til at give bonus ved aktiviteter i mindst 13 af 26 uger ved følgende aktiviteter(Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2005b:2):

- Ordinær beskæftigelse(fuld bonus)
- Ordinær uddannelse(fuld bonus)
- Voksenlærling(fuld bonus)
- Privat løntilskudsjob(halv bonus)

Anderledes ved den nye ordning er, at det fremgår af udbuddet, hvilke af disse effektmål, der skal opfyldes for den konkrete målgruppe for at udløse bonus. Der er i den nye ordning dog ikke gjort op med muligheden for at prioritere kortsigtede løsninger frem for varig beskæftigelse.

Milepælsprincippet er således droppet, ligesom bonus ved hurtig formidling og udviklingen i deltagerens selvforsørgelsesgrad.

For hurtigt i gang-udbuddet er det dog udelukkende ordinær beskæftigelse og voksenlærlingsordningen, der udløser bonus. Både ledelse og frontmedarbejdere hos aktør 2 og 3 angiver, at der ofte tænkes i midlertidige ansættelser og vikariater, hvis varig ordinær beskæftigelse ikke ligger lige for. Det pointeres dog af frontmedarbejderen fra aktør 2, at der ikke ses en modsætning mellem en målsætning om varig ordinær beskæftigelse og formidling til midlertidige ansættelser, deltidsansættelser eller vikariater. Dette skyldes, at sådanne ansættelser ofte fungerer som en døråbner og dermed kan være vejen til varig ordinær beskæftigelse. Løsningen med formidling til voksenlærling anvendes dog udelukkende, hvis det passer ind i den lediges jobplan, eller at den ledige ikke rigtigt har nogen decideret plan i forhold til arbejdsmarkedet.

Frontmedarbejderne hos aktør 1 og 3 tilkendegiver, at de er tilbageholdende med at formidle til private løntilskudsjob i serviceudbuddet. Dette skyldes, at strategien fra ledelsens side er, at dette udelukkende skal anvendes i tilfælde, hvor andre løsninger er urealistiske. Og dette hænger ifølge ledelserne hos aktørerne sammen med at formidling til private løntilskudsjob kun giver halv bonus.

Hos aktør 1 gælder det for begge udbud, at man søger primært søger at formidle til varig ordinær beskæftigelse ordinær hvis dette er realistisk. Er dette ikke tilfældet, søges der formidling til de øvrige bonusudløsende aktiviteter, dog med kraftigt udgangspunkt i den lediges jobplan. Dette er strategien der angives fra ledelsen side og det er også den praksis der gælder hos frontmedarbejderen.

### **5.5.3 Udvikling i bonusorienteret adfærd fra fase 1 til fase 2**

Både i fase 1 og fase 2 blev der fra aktørernes side tænkt i bonusorienteret adfærd. Aktørerne sammenlæder dog i høj grad de bonusudløsende aktiviteter med en målsætning om varig ordinær beskæftigelse. Men især i fase 2 sammenkædes bonusorienteret adfærd også med resultatafhængigheden i betalingsmodellen.

## **5.6 Implementeringsperiode**

Den korte implementeringsperiode fra indførelsen af udliciteringen i 2003 til mellem 2004 og 2006 kan medføre, at fænomenerne ikke var blevet italesat som strategi, hverken hos bestillerne eller aktørerne. Sabatier & Jenkins-Smith(1993) arbejder eksempelvis med en periode på 5-10 år, før den fulde effekt af reformer kan analyseres på implementeringsniveau. Efter 1-3 år er det derfor muligt, at ledelsen hos aktørerne ikke har indarbejdet fænomenerne i virksomhedens strategi. Ligeledes er det muligt, at ledelsen har forsøgt at indarbejde fænomenerne som strategi, men at det endnu ikke var blevet implementeret i sagsbehandlingspraksis hos frontmedarbejderne.

Ligeledes er det muligt, at aktørernes praksis ikke indeholdt creaming i fase 1, men at fænomenerne endnu ikke var italesat i forhold til deres praksis og at det derfor ikke kan måles. Det samme kan være tilfældet med kommunerne/AF. Her kan der være en udbredt opfattelse af, at fænomenerne endnu ikke eksisterer og derfor er der endnu ikke udarbejdet kontrolforanstaltninger og passende sanktioner for adfærden.

Efter 6 år er modellen noget bedre implementeret end i fase 1. Men den nye betalingsmodel har blot haft lidt over 2½ år til at blive implementeret. Hvis modellen fastholdes, vil det kunne forventes, at de negative effekter bliver yderligere inkorporeret i aktørernes strategier og praksis.

## 5.7 Diskurs

Bredgaard & Larsen(2006:134)finder, at creaming ikke var italesat i særlig høj grad i Danmark i fase 1. Dette kan udover den manglende forekomst af fænomenet skyldes, at det var tabubelagt. I fase 2 er begrebet udbredte – i hvert fald indholdet af begrebet. I interviewundersøgelsen anvendtes mere neutralt ladede begreber som "differentieret indsats". Efterfølgende er respondenterne blevet adspurgt om begrebet creamings anvendelse. Og her er den overvejende opfattelse at netop dette begreb ikke anvendes, da det er negativt ladet. På grund af forskellene i diskursen i de 2 perioder kan det derfor ikke udelukkes, at den øgede identifikation af forekomsten skyldes, at det nu er italesat og at diskursen omkring begrebet har ændret sig i en knap så stigmatiserende retning, eventuelt pga. at der ikke længere eksisterer disse etiske retningslinier.

## 6. Konklusion

I konklusionen vil problemformuleringens 3 dele først blive besvaret. Herefter vil disse svar blive sat i relation til den teoretisk ramme omkring organisationsformer og legitimitet i udlificeringen af myndighedsopgaver.

### 6.1 Besvarelse af problemformuleringen

*2: Har (1)sortering i jobcentrene ved henvisning til andre aktører, (2)snævre målgruppedefinitioner og (3)etiske retningslinier og kontrol nogen effekt på forekomsten af de negative effekter hos andre aktører – og har disse variable ændret sig fra fase 1 til fase 2?*

Målgrupperne i fase 2 er væsentligt bredere end de var i fase 1. Dette indebærer umiddelbart en større mulighed for creaming hos aktørerne.

De bredere målgrupper modvirkes dog af, at sortering i jobcentrene ved visitering til anden aktør er væsentligt højere i fase 2 end i fase 1. Dette giver mindre mulighed for creaming, men samtidig yderligere incitament til creaming og bonusorienteret adfærd hos aktørerne.

I fase 1 var der etiske retningslinier, men der var ikke kontrol med disse. I fase 2 er der ingen etiske retningslinier for creaming og bonusorienteret adfærd. I begge faser bliver der således blot kontrolleret i forhold til bestemmelserne i LAB om minimumsrettigheder. Aktiveringsgraden på minimum 40%, der skal modvirke creaming kontrolleres, men overholdes ikke. Og der er ingen sanktioner for ikke at overholde kravet.

Ændringerne i sortering i jobcentrene ved visitering til andre aktører og målgruppedefinitionerne modvirker hinanden. Hvorvidt de ligefrem ophæver hinanden er ikke muligt at konkludere på baggrund af denne undersøgelse. Men da etiske retningslinier, kontrol og sanktioner har nogenlunde samme karakter i de 2 faser, så er det muligt at konkludere, at værdierne for disse variable er nogenlunde de samme i fase 1 og 2.

*1: Medfører den øgede resultatafhængighed i betalingsmodellen i fase 2 en højere forekomst af negative effekter end i fase 1 – og oplever aktørerne en kausal sammenhæng mellem disse variable?*

Det er i langt højere grad muligt at identificere creaming i fase 2 end det var i fase 1. Og aktørerne på både ledelsesniveau kobler forekomsten af fænomenet til resultatafhængigheden i betalingsmodellen. Creamingen er dog mindre udpræget hos semi-offentlige aktører end hos mere

traditionelle profitorienterede aktører. Derudover er der en langt lavere forekomst af creaming i hurtigt i gang-udbuddet, hvor der også styres på proces ved at definere forløbet.

Bonusorienteret adfærd forekommer i begge faser, men relateres i fase 2 i højere grad til betalingsmodellen.

**3: Hvilke konsekvenser har ændringer i diskursen og implementeringsperioden for (1)forekomsten af negative effekter og (2)muligheden for at identificere forekomsten af negative effekter – og (3)i hvilken grad har diskursen ændret sig fra fase 1 til fase 2?**

Ændringen i identifikation af forekomsten af creaming kan dog skyldes, at det tager tid at udvikle og implementere strategier, der involverer creaming. Dette kunne tyde på, at creaming fremover vil blive mere og mere udbredt, hvis der ikke opstilles yderligere minimerende foranstaltninger.

På den anden side, så kan den øgede identifikation af creaming også skyldes, at fænomenet nu er italesat og at diskursen omkring det nu er mindre stigmatiserende. Dette er dog usandsynligt, da creamingen i fase 1 primært knyttede sig til øvrige faktorer end resultatafhængigheden. I fase 2 rapporterer både ledelse og frontmedarbejdere hos andre aktører, at creaming skyldes resultatafhængighed i betalingsmodellen.

I figur 6.1 er de empiriske data opstillet i det diagram, der illustrerede most similar-designet i afsnit 4. Af dette fremgår det, at de afhængige variable(creaming og bonusorienteret adfærd) co-varierer med den uafhængige variabel(resultatafhængighed i betalingsmodellen). Spørgsmålet er dog, hvorvidt de øvrige variable er konstante. Da sortering i jobcentre og målgruppedefinitioner delvist udligner hinanden, er det blot diskursen, der for alvor kan udelukke kausal sammenhæng mellem den uafhængige og de afhængige variable. Forskellene i målingerne kan skyldes, at creaming er italesat i fase 2 og ikke var det i fase 1. Forskellen kan dog også skyldes, at interviewundersøgelserne ikke er kompatible(som beskrevet i afsnit 4) og at det blot skyldes, at der er blevet spurgt på forskellige måder.

**Figur 6.1: Oversigt over empiriske data**

	T <sub>1</sub> (Fase 1: 2004-2006)	T <sub>2</sub> (Fase 2: 2007-2009)
<b>Uafhængig variabel:</b> Resultatafhængighed i betalingsmodellen	Lav	Høj
<b>Medierende variable:</b>		
Sortering i jobcentre ved visiteringsprocessen	Lav	Høj
Målgruppedefinitioner	Snævre	Brede

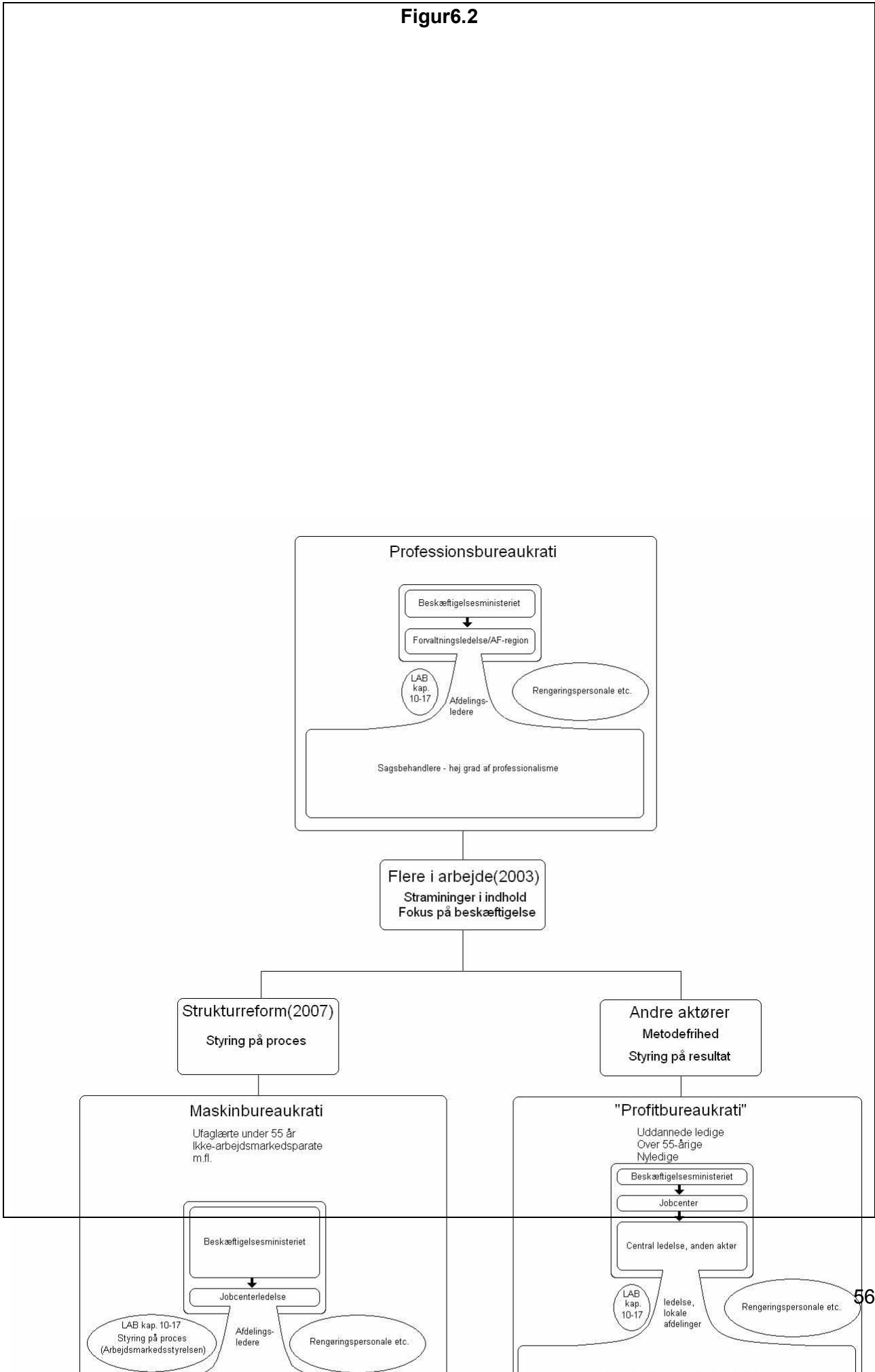
Etiske retningslinier	Opstillet men ingen kontrol eller sanktioner	Ingen retningslinier, kontrol eller sanktioner
Diskurs	Creaming ikke italesat	Creaming italesat
Implementeringsperiode	Kort	Kort(med nuværende betalingsmodel)
<b>Afhængige variable:</b>		
Creaming	Begrænset	Udbredt
Bonusorienteret adfærd	Forekommer	Udbredt

## 6.2 Beskæftigelsessystemets organisering i fase 2 og fremover

Beskæftigelsessystemet har således delt sig i 2 forskellige grene, der er organiseret principielt forskelligt. Figur 6.1 viser denne udvikling sat i forhold til Mintzbergs(1983) terminologi.

På den ene side har det offentlige system udviklet sig til et maskinbureaukrati, hvor legitimiteten styres af detailstyring på processen. Dette system varetager fortrinsvis ikke-arbejdsmarkedsparate ledige og ufaglærte, samt de grupper, det ikke er rentabelt for jobcentrene at udlisere. Den resterende gruppe varetages af private aktører, hvor der ikke er nogen udpræget kontrol med processen, udover minimumsrettighederne, der er angivet i LAB. Dette giver creaming og bonusorienteret adfærd, der underminerer legitimiteten ved udliseringen af disse myndighedsopgaver.

Figur6.2





Organiseringen minder om professionsbureaukratiet i den kommunale indsats før 2003. Men i dette system sikredes legitimiteten af frontmedarbejdernes altruistiske idealer og professionsnormerne. I den udliserede indsats er de altruistiske idealer og professionsnormerne erstattet af hensynet til profit. De manglende kontrolforanstaltninger i organiseringen bevirker negative effekter af udliseringen af myndighedsopgaverne i form af creaming og bonusorienteret adfærd. Sat på spidsen kan dette bureaukrati således betegnes "profitbureaukrati" i og med, at forskellen til professionsbureaukatiets organisering er, at legitimiteten, der var forankret i frontmedarbejdernes professionalisme, her er afløst af hensynet til at skabe profit. Der er således satset på innovation og effektivitet frem for lige behandling. Og det tyder på, at hvis denne tendens fortsætter, så vil strategier indeholdende creaming og bonusorienteret adfærd blive implementeret yderligere i fremtiden.

## Bilag A

### Komparativ co-variation mellem betalingsmodeller og creaming og parkering

I en række af de lande, der anvender udlicitering af formidlingsindsatsen for ledige er det blevet undersøgt, i hvilket omfang, de private aktører benytter sig af creaming og parkering. Det vil i dette afsnit blive påvist, hvorledes der kan identificeres co-variation mellem variabelen resultatafhængighed i betalingsmodellen og variablene profitorienteret creaming og parkering. Der vil blive taget udgangspunkt i en række uafhængige undersøgelser af nogle lande, der udgør eksempler på forskellige grader af resultatafhængighed i betalingsmodellerne. Undersøgelserne er altså ikke bygget på kompatible data. Og beskrivelserne af de forskellige systemer, samt tendenserne på den afhængige variable repræsenterer således historiske beskrivelser af de forskellige lande. Formålet er dog også blot at illustrere, hvilke forhold, der knytter sig til forskellige måder at anvende udlicitering på, samt at påvise komparativ co-variation mellem variablene.

Holland og Australien, der betragtes som pionererne indenfor udlicitering af formidlingsindsatsen har meget resultatafhængige betalingsmodeller. Dertil kommer, at der er tale om modeller, hvor alle ledige udbydes til private aktører. Dette giver både et højt incitament pga. betalingsmodellerne og en stor mulighed for creaming og parkering pga. meget heterogene målgrupper.

#### Australien

I Australien var udbyderne af formidlingsindsatser meget åbne omkring anvendelsen af creaming og parkering. Det betragtedes nærmest som en "*grundpræmis for at kunne agere konkurrencedygtigt i en fuldskala udbudsmodel*"(Bredgaard & Larsen, 2006:131). Med henblik på at modvirke creaming og parkering skete der dog markante indgreb i udbudsmodellen, der derfor på mange måder nærmede sig en leverandørmodel(Bredgaard & Larsen, 2006:170). Bl.a. blev udbyderne forpligtet til at tilbyde samtlige typer arbejdsmarkedspolitiske programmer til alle ledige; Der blev reserveret et beløb, der knyttede sig til den enkelte ledige og den enkelte ledige blev forpligtet til at blive ved samme udbyder indtil ordinær beskæftigelse var opnået(Bredgaard & Larsen, 2006:171). Derudover skal udbyderne tage imod alle ledige og være i tæt kontakt med dem. Udbyderne agerede i forhold til et benchmarking-system, hvor de bedste 60% automatisk genvandt licitationen. Der eksisterede 3 forskellige typer forløb, der aflønnes forskelligt. Formidlingsindsatsen aflønnedes udelukkende resultatafhængigt. Jobsøgningskurser derimod aflønnedes udelukkende ved driftstilskud, mens det mest omfattende program i omfang og antal(intensive assistance) aflønnes med 1/3 driftstilskud og 2/3 resultataflønning i 2 rater(Bredgaard & Larsen, 2006:159-160). Aflønningen er dog blevet knyttet til den lediges afstand

fra arbejdsmarkedet, så kortvarigt ledige har en høj andel af driftstilskud, mens langtidsledige har en høj andel af resultataflønning. Priserne fastsættes af myndighederne

### **Holland**

I Holland er udbredelsen af creaming og parkering markant og udgjorde i 2006 nærmest grundelementet i aktørernes strategier i forhold til budgetbalancering og indsats(Bredgaard & Larsen, 2006:130-132). Dette skyldtes betalingsmodellen og at priserne fastsattes ved udbudsrunderne frem for af myndighederne. Og her var myndighederne mere tilbøjelige til at vælge lav kvalitet til lav pris end høj kvalitet til høj pris(Bredgaard & Larsen, 2006:133). Der var 2 typer betalingsmodeller; *No cure – no pay* for ledige med høj sandsynlighed for at opnå varig beskæftigelse, og *no cure – less pay* for ledige med lavere sandsynlighed for at opnå varig beskæftigelse. Der var meget få foranstaltninger til at modvirke creaming og parkering, da de fordyrende effekter af foranstaltningerne hæmmer markedskræfterne og fordyrer indsatsen(Bredgaard & Larsen, 2006:178-180).

### **Tyskland**

I Tyskland har man ligeledes en yderst resultatorienteret betalingsmodel. Forskellen til Holland er dog, at udliciteringen af beskæftigelsesindsatsen her fungerer som et supplement til den offentlige beskæftigelsesindsats. Udliciteringen fungerer her som en ret for den ledige og ikke som ret eller pligt for den offentlige bestiller. Det er således ikke den offentlige institution, der henviser den ledige, men den ledige, der kræver at blive udliciteret(Bruttel, 2005:220). Dette kan ses som en creamende foranstaltning, da det typisk vil være de stærkeste ledige, der selv opsøger sådanne muligheder.

Systemet fungerer derfor primært som et redskab til at bringe højtuddannede i beskæftigelse. Blot 13% af udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik blev i 2003 anvendt til eksterne aktører(Konle-Seidl, 2005:200). Dermed er der altså tale om et system, hvor private aktører inddrages med henblik på bidrage til den offentlige indsats i forhold til målgrupper, hvor de har kompetencer og forventer et afkast. Altså er creaming og parkering en omfattende del af systemet. Dette hænger sammen med en "*no cure – no pay*"-betalingsmodel, hvor den eneste foranstaltning til at modvirke negative effekter er udbetaling i rater efter varigheden af den ordinære beskæftigelse, der opnås ved forløbet. Ligeledes gradueres betalingen efter den lediges periode med forudgående ledighed – en indikator for afstand til arbejdsmarkedet.

### **Storbritannien**

Den britiske model består derimod af en blanding af resultataflønning og driftstilskud. Der opereredes her med en model, hvor der tildeltes et driftstilskud ved forløbets start, der så suppleres af en overførsel af den lediges understøttelse, hvis den ledige bringes i beskæftigelse. Dette udbetales i rater ved beskæftigelse(Finn, 2005:110). Da de resultatafhængige udbetalinger var yderst lukrative, var der en forholdsvis kraftig tendens til parkering ved en uformel inddeling af de ledige i kategorier, hvor ressourcerne fokuseredes på de ledige der udgjorde "key to making profits"(Finn, 2005:114). Creaming var derimod ikke markant, da aktører ikke kunne fravælge ledige. Ved inddeling i formelle målgrupper med forskellig resultatafhængig aflønning forsøges det nu at minimere parkering(Struyven & Steurs, 2004:254).

### **Chicago**

I USA er der ikke en centralt fastsat model for udliciteringen, der således varierer stater og byer imellem. I Chicago har man valgt en model, der ligesom i Storbritannien er forholdsvis resultatorienteret, men dog indeholder et driftstilskud pr. ledig(Brodkin, 2005:87). Denne resultatorientering medførte en høj grad af creaming, der forsøges imødegået af et system, der fordeler de ledige på de forskellige firmaer med licitation(Brodkin, 2005:88). Derudover anvendtes rateudbetaling af resultataflønningen, men her var det et stort problem, at aktørerne blot fokuserede på at opnå milepælene for rateudbetalinger frem for varig beskæftigelse.

### **Danmark**

Beskrivelsen af det danske system vil i dette afsnit blot bestå en kort gennemgang af systemet, som det så ud i 2006. Betalingsmodellerne var ikke fastsat centralt, men fælles for dem var, at de ikke var særligt resultatafhængige, samt at driftstilskuddet var så højt, at de fleste aktørers aktiviteter var rentable blot med driftstilskud. Der kunne ikke påvises nævneværdig profitorienteret creaming og parkering(Bredgaard & Larsen, 2006:134).

### **Sverige**

I Sverige har man siden 1993 udliciteret beskæftigelsesindsatsen, men blot anvendt en leverandør-model, hvor de private aktører blev betalt per ledig og ikke afhængigt af resultater. Derfor var der ingen creaming og parkering som følge af betalingsmodellen og derfor heller ingen foranstaltninger til at modvirke dette(Struyven & Steurs, 2004).

	Tyskland (2005)	Holland (2006)	Australien (2006)	UK(2004-5)	Chicago ('05)	Danmark (2006)	Sverige ('04)
Resultat-afhængighed i betalingsmodellen	Udelukkende resultatafhængig			=>	Ikke resultatafhængig		
Betalingsmodel	No cure, no pay  Afhængig af ledighedens længde	No cure, no pay  No cure, less pay  Afhængigt af afstand til arbejdsmarked  Priser fastsættes ved udbud	Meget resultatorienteret aflønning – knyttet til afstand fra arbejdsmarkedet  Priser fastsættes af myndigheder  Licitationer genvindes ved et sofistikeret benchmarking-system	Driftstilskud suppleret af resultatafhængig bonus ved beskæftigelse  Rateinddelt udbetaling	Driftstilskud suppleret af resultatafhængig bonus ved beskæftigelse  Rateinddelt udbetaling	Decentralt fastsatte modeller – generelt ikke særligt resultatorienterede	Driftstilskud
Profitorienteret creaming og parkering	Creaming i visiteringsprocessen  Parkering udbredt	Massiv	Grundpræmis for konkurrencedygtighed	Creaming og parkering forekommer	Creaming og parkering forekommer	Kunne ikke identificeres	Ingen
Modvirkende foranstaltninger	Rateudbetalt efter beskæftigelsesvarighed – 2 rater	Yderst begrænsede  Ingen overvågning af markedets effekter	Midler og pligter knyttes til den enkelte ledige indtil ordinær beskæftigelse er opnået  Ethiske retningslinier  Udbydere skal modtage alle ledige og være i hyppig kontakt	Ledige kan ikke afvises af aktører  Mange målgrupper med forskellig aflønning  Rateinddelt udbetaling	Ledige kan ikke afvises af aktører  Rateinddelt udbetaling	Ethiske retningslinier  Forskellige typer bonusudløsende foranstaltninger	Ingen

På figuren kan der identificeres en co-variation mellem betalingsmodeller og profitorienteret creaming parkering hos de private aktører. Jo mere resultatafhængig betalingsmodellen er, jo

mere forekommer profitorienteret creaming og parkering. Dette antyder, at den danske ændring til en mere resultatafhængig betalingsmodel vil indebære en højere grad af profitorienteret creaming og parkering.

Til gengæld co-varierer forekomsten af modvirkende foranstaltninger ikke med resultatafhængigheden i betalingsmodellerne. Tilsyneladende fordrer en resultatafhængig betalingsmodel og høj grad af creaming og parkering ikke nødvendigvis foranstaltninger til at modvirke disse effekter. Dette skyldes, at udliciteringen har forskellige formål i de forskellige lande. Eksempelvis er formålet med den hollandske model pris, mens Australien tilstræber kvalitet. Derfor anvendes der ikke fordyrende foranstaltninger i Holland, som det er tilfældet i Australien.

### **Kausalitet mellem betalingsmodeller og creaming og parkering**

Denne landekomparation er dog opstillet på baggrund af delvist inkompatible data. Målingerne for creaming og parkering er hentet fra en række forskellige undersøgelser med forskellige metoder, designs og præmisser. Derudover er der en række øvrige variable, der ikke er konstante mellem disse lande. Eksempelvis er der fuldskalerede udbudsmodeller i nogle lande, hvor udliciteringen i andre lande har funktion som et mindre omfattende supplement til de offentlige udbydere af beskæftigelsesindsatser. Derfor er det ikke umiddelbart muligt at konstatere kausalitet mellem variabelen resultatafhængighed i betalingsmodellen og variablene creaming og parkering på baggrund af den identificerede co-variation.

Der er dog lavet undersøgelser, der indikerer kausalitet mellem disse variable – også ved landekomparationer. De data, der ligger til grund for den ovenstående beskrivelse af forholdene for Australien, Holland og Danmark er indsamlet i samme undersøgelse i 2005. Og her forsøges det at påvise kausalitet mellem disse variable.

I Holland, hvor betalingsmodellerne er yderst resultatafhængige, peger respondenterne blandt aktørerne på, at betalingsmodellerne er årsagen til den omfattende creaming og parkering. Dette skyldes især myndighedernes fokus på pris frem for kvalitet ved udbudsrunderne (Bredgaard & Larsen, 2006:131-133). I Australien peger respondenterne blandt aktørerne på, at både betalingsmodellen og den måde, hvorpå udbuddene genvindes (det såkaldte star-rating system, der går på effektivitet) er årsagen til creaming og parkering. I Australien forsøges dette dog at modvirkes ved hjælp af en række foranstaltninger, der er iværksat af myndighederne med henblik på at styre aktørernes ageren (Bredgaard & Larsen, 2006:130-131). Dette mindsker creaming og parkering.

De indsamlede data for Holland og Australien er forholdsvis kompatible. Dette skyldes, at aktører i begge lande er yderst åbne omkring fænomenerne og deres relation til betalingsmodellerne. Dette på trods af, at man i Australien har et etisk regelsæt, der også får indvirkning på fremtidige udbud. På trods af, at data til undersøgelsen fra Danmark er en del af samme undersøgelse og derfor må antages at være kompatible med data fra Holland og Australien(dette kan ikke endeligt verificeres, da råmaterialet fra undersøgelsen ikke er tilgængeligt), så er der en række forhold, der bevirker, at forholdene til indsamling af data differentierer væsentligt i Danmark. Det påpeges, at creaming og parkering ikke kan måles, fordi at emnerne er tabubelagte, samt at myndighederne ikke har tilstrækkelig indsigt i udbydernes adfærd. Den manglende identifikation af creaming og parkering skyldes således ikke blot, at fænomenerne ikke forekommer pga. betalingsmodellerne(Bredgaard & Larsen, 2006:134). Aktørerne gav dog udtryk for, at en mere resultatafhængig betalingsmodel ville medføre en højere grad af creaming og parkering(Bredgaard & Larsen, 2006:135).

Det er dog vanskeligt at slutte kausale sammenhænge ved at sammenligne sådanne ex ante-data med ex post-data komparativt. Det er derfor vanskeligt på denne baggrund at slutte en kausal sammenhæng mellem den uafhængige variabel, resultatafhængighed i betalingsmodellen, og de afhængige variable creaming og parkering. Det er således problematisk at konstatere ud fra dette, at årsagen til den manglende identifikation af creaming og parkering i det danske system udelukkende skyldes den mindre resultatafhængighed i betalingsmodellerne.

Aktørerne giver dog udtryk for, at resultatafhængighed medfører eller vil medføre creaming og parkering i de undersøgte lande.

## 7. Litteraturliste

- Arbejdsmarkedsstyrelsen(2005b): En fælles resultatafhængig betalingsmodel når AF inddrager andre aktører
- Arbejdsmarkedsstyrelsen(2005a): Nye rammer for inddragelsen af andre aktører - Regeringens 4-punkts handlingsplan for brugen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, 1/7 2005
- Beer, Frederikke, Mette H. Skou, Mads V. Stigard, Søren C. Winter(2007): Cop or Counsellor? The Implementing of Implementing Welfare Sanction Policy, SFI
- Beskæftigelsesministeriet(2002a): Aftale om "Flere i arbejde"
- Beskæftigelsesministeriet(2002b): Handlingsplan for "Flere i arbejde"
- Bertelsen, C.(2004): Nye reformer for offentlig servicedrift: Fortsatte dilemmaer og aktuelle politiske udfordringer
- Bevan, Gwen & Christopher Hood: What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System, Public Administration, no. 3, 2006(517-538)
- Bjerre & Lyndrup(2002) i Ejersbo, N., Carsten Greve(2002): Den offentlige sektor på kontrakt. Børsen, CPH.
- Bredgaard, Thomas & Flemming Larsen(2006): "Udlicitering af beskæftigelsespolitikken – Australien, Holland og Danmark", Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2006, København
- Brodkin, Evelyn Z.(2005): Towards a contractual Welfare State? Case Work and activation in the United States. In Els Sol & Mies Westerweld(eds): Contractualism in employment services
- Bruttel, Oliver(2005): New Delivery Arrangements in Germany. In Els Sol & Mies Westerweld(eds): Contractualism in employment services
- Christensen, Bent(1997): Myndighedsopgaver og udlicitering, notat til Udliciteringsrådet
- Dansk Socialrådgiverforening(2008): Professionsstrategi
- Deloitte(2008):Evaluering af brugen af anden aktør under Service- og LVU-udbuddene, delrapport 1
- Ejersbo, N., Carsten Greve(2002): Den offentlige sektor på kontrakt. Børsen, CPH.



Finn, Dan(2005): Role of Contracts and the Private Sector in delivering Britain's "Employment First" Welfare State. In Els Sol & Mies Westerweld(eds): Contractualism in employment services

Flexner, Abraham(2001): Is Social Work a Profession? Notat til General Education Board, New York City

Frendreis, John P.(1983): Eplanation of Variation and Detection of Covariation. The purpose and Logic of Comparative Analysis, *Comparative Political Studies*, Vol. 16, No. 2, 255-272 (1983)

Fortin, Yvonne & Hugo van Hassel(1999): "Contractualisation in the Public Sector since 1980" in Luc Rouban(ed.): Citizens and the new Governance: Beyond new public management, IOS Press

Hume, David (1748): "An Enquiry Concerning Human Understanding". Sect. VIII. Of Liberty and Necessity

Knijin, Trude(2000): Marketization and the Struggling of Logics of (Home) Care in the Netherlands, pp 232-245 in Madonna Harrington Meyer(ed.): Care Work: Gender, Labour and the Welfare State. London UK, Routledge, 2000

Konle-Seidl, Regina(2005): New Delivery Forms of Employment Services in Germany. In Els Sol & Mies Westerweld(eds): Contractualism in employment services

Kragh Jespersen, Peter(1996): "Bureaukratiet – Magt og effektivitet" Jurist- og økonomiforbundets Forlag, Denmark

Lipsky, Michael(1980): "Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services", Russel Sage Foundation, New York

May, Peter & Søren Winter(2007): Politicians, Managers, and Street-level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Acces*, Published October 25, 2007.

Mintzberg, Henry(1983): Structure in Fives: designing effective organizations, Englewood Cliffs

Rambøll Management(2004)Erfaringsopsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, Hovedrapport. Udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen

Sanger, Mary Bryna(2003): The Welfare Marketplace: privatization and welfare reform, Brooking Institution Press

Sabatier, Paul A. & H. Jenkins-Smith(1993): "Policy Change and Learning", Boulder:Westview Press

Schimmell, Gitte(2005):"Effekten af andre aktørers indsats i beskæftigelsesindsatsen", akf-nyt, 2005 nr. 1.

Skou, Mette; Søren C. Winter(2009); Frederikke Beer: Udlicitering af sagsbehandlingen. Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, SFI

Stigaard, Mads V., Mette Fjord Sørensen, Søren C. Winter, Nina Friisberg, Annemette C. Henriksen(2006): Kommunernes beskæftigelsesindsats, SFI

Struyven, Ludo & Geert Steurs(2004): Quasimarket reforms in employment and training services: first experiences and evaluation results, Third report on vocational training research in Europe: background report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004(Cedefop Reference series, 57)

Winther, Mads Rune(2009): Deprofessionalisering af beskæftigelsesindsatsen. 8. semesterprojekt, Aalborg Universitet

Rammeaftale, LVU-udbud, 2007, Arbejdsmarkedsstyrelsen 2007

Delaftale, LVU-udbud, 2007. Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2007. + bilagsgruppe A-C

Rammeaftale, Hurtigt i gang-udbud, Arbejdsmarkedsstyrelsen 2008

Delaftale. Hurtigt i gang-udbud, Arbejdsmarkedsstyrelsen 2008

Rammeaftale, Serviceudbud 2006, Arbejdsmarkedsstyrelsen 2006.

Delaftale, Serviceudbud 2006, Arbejdsmarkedsstyrelsen 2006

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats